

国土空间规划体系下“镇村一体”规划编制路径研究

——以湖南省吉首市马颈坳镇为例

瞿丽^{1,2} 周雨^{1,2} 谭勇^{1,2}

1. 湖南省国土资源规划院, 2. 国土资源评价与利用湖南省重点实验室

摘要: 当前我国正处于国土空间规划体系建设的关键时期, 明确国土空间规划管控要求, 实现乡村地区规划依据的全覆盖, 对乡村振兴战略实施具有重要意义。本文通过梳理目前村庄发展现状、原村庄规划编制困境, 基于国土空间规划背景, 分析“镇村一体”规划编制的现实需求和重要意义, 以湖南省吉首市马颈坳镇“镇村一体”规划编制实践为例, 探索“镇村一体”规划的编制路径, 为不单独编制村庄规划的区域提供参考和借鉴, 助力乡村地区实现规划依据全覆盖。

关键词: 国土空间规划体系; 镇村一体; 村庄规划; 乡村建设

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.16.044

在国土空间规划体系中, 村庄规划是城镇开发边界外乡村地区的详细规划。自然资源部下发的有关文件中明确有条件、有需求的村庄应编尽编, 暂时没有条件编制村庄规划的, 应在县级、乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求。

目前各省市都相继发布了村庄规划编制技术规程, 明确了单独编制的村庄规划的编制内容, 在不单独编制村庄规划的实践和研究方面, 江西省推行通则式村庄规划, 武汉市开展了“以乡带村”统筹推进乡级规划编制工作, 实施乡级规划和村庄规划一体化编制模式, 湖南省则提出了采用“镇村一体”方式编制村庄规划, 但是对于不单独编制的村庄规划的具体编制内容、组织程序等却尚未有系统要求。本文通过梳理目前村庄发展现状、原村庄规划编制困境, 基于国土空间规划背景, 分析“镇村一体”规划编制的现实需求和重要意义, 以湖南省吉首市马颈坳镇“镇村一体”规划编制实践为例, 探索“镇村一体”规划的编制路径, 为不单独编制村庄规划的区域提供参考和借鉴, 助力乡村地区实现规划依据全覆盖。

一、国土空间规划体系建设背景及管理需求

(一) 不单独编制规划的村庄数量不少

《国家乡村振兴战略规划2018-2022年》中明确依据不同村庄的发展现状及特点, 分类推进村庄发展。马颈坳镇2011年末, 辖区总人口有12万, 到2020年马颈坳镇常住人口仅2.1万人, 人口大幅减少, 对于这类人口流失严重以及部分位于自然灾害多发、生态环境敏感、生存条件较差的地区, 还有其他一些发展诉求不明确的村庄可以不单独编制村庄规划。

(二) 国土空间用途管制需求

县级国土空间规划侧重县域, 难以直接作为村庄用途管制和建设规划管理的依据。而乡镇国土空间规划直接面向农业国土空间, 在尺度和层级上具备条件。村庄规划是实施国土空间用途管制的法定依据, 乡镇国土空间总体规划及原有的村庄规划无法满足全域空间管控和协调保护开发的需求, 并且像马颈坳镇等区域没有单独编制村庄规划的计划, 但是又需要落实上位规划确定的管控要求、对村域内的国土空间保护与利用进行有效管控、明确本村内资源要素的国土空间用途, 这些都需要村庄级别的规划予以落实。

(三) 必要的乡村建设需要规划依据

在新的国土空间规划体系建立之前, 乡村地区的规划主要集中重点的乡村建设区域, 存在部分地区缺乏规划覆盖或者同一片地区多种规划并存的情况, 生态保护修复、土地用途管制、村民房屋建设等规划内容存在缺失。为满足乡村地区高质量发展要求, 新时代的村庄规划, 应统筹全域全要素管控, 实现规划依据全覆盖。“村域空间的规划管控依据全覆盖”和“村庄规划全覆盖”有着明显差异, 前者将村域空间的规划管控依据包含村庄规划, 但又不局限于村庄规划。各类乡村建设要以规划为依据, 像马颈坳镇内毛坪村、桥六村、上坪村等无需单独编制规划的村庄其建设需求虽少, 但仍然会有新增宅基地、道路、公共厕所等必要的乡村建设, 没有单独的村庄规划对这些必要的乡村建设进行规划, 一般的乡镇国土空间规划也无法对村庄建设用地做到如此详细, 而“镇村一体”规划则可以为这些必要的乡村建设需要提供适用的规划依据。

(四) 部分地方财政能力有限

村庄数量多涉及面广, 而编制经费是保障村庄规划编制工作的重要前提, 就湖南省来说, 全省共有2.4万余个村庄, 单独编制村庄规划的费用按每个村6万元, 全省村庄规划编制费用就将近14.4亿元。目前, 各地将村庄规划编制经费纳入各级政府财政预算, 但因为宏观经济变化、疫情等因素影响, 目前地方财政非常紧张, 这种情况在全国很多地方已经是普遍情形, 为缓解财政困难, 梳理项目的必要性, 缩减财政开支是必然之举。而如果所有村庄都单独编制村庄规划, 对于部分地方财政来说压力较大。

二、“镇村一体”规划编制实践

“镇村一体”是一种规划编制方式, 指对于村庄发

展诉求不明确，且暂未有独立编制村庄规划需求或需要搬迁撤并的村庄，在编制乡镇规划时，一并编制村庄规划。“镇村一体”规划编制方式不仅可以将部分村庄的规划需求纳入乡镇国土空间规划，落实上位规划要求，明确国土空间用途管制规则，为必要的乡村建设提供规划依据，而且乡镇和村庄规划一并编制，并作为整体一起开展招投标，同步调查、同步开展咨询论证等，在一定程度上提高了规划工作效率，减少了规划编制经费投入，有利于缓解地方财政压力。本文以吉首市马颈坳镇为例开展了“镇村一体”规划编制实践。

（一）研究区概况

马颈坳镇，位于吉首市北部，总面积165.8平方千米，马颈坳镇境内南部丘陵，地势由西北向东南倾斜。2020年，马颈坳镇常住人口2.1万人，现下辖1个社区，20个行政村。全镇以种植业为主，积极推动茶旅融合，镇域内有工业企业1个。

（二）“镇村一体”规划编制组织方式

由于编制内容和要求的差异，“镇村一体”规划的编制组织与一般的村庄规划有所差别。“镇村一体”规划的编制主体是单独编制镇级国土空间规划的编制主体，马颈坳镇“镇村一体”规划由吉首市人民政府组织。

马颈坳镇“镇村一体”规划在原有单独编制乡镇规划的基础上，补充了村庄部分的规划内容，所以其编制组织也是在乡镇国土空间规划的组织前提下，满足编制“镇村一体”村庄规划的需要。

统一采购，节省经费。对“镇村一体”方式编制的乡镇国土空间规划和村庄规划统一开展招投标工作，统一进行采购，不仅避免多次开展招投标的重复工作，也能将乡镇和村庄规划确定为同一家技术单位，以便同步调查、同步开展咨询论证，节省规划编制经费。

统一培训，共同组织。在前期准备工作阶段，除了在吉首市和乡镇层面做好组织动员工作外，还利用村“两委”组织力量，对各村党员与村民代表、各村组组长开展了规划动员、规划培训工作；成立了由吉首市、马颈坳镇、各村三级组成的工作专班。

统一调查，把握重点。基础调查时，与乡镇规划同步对自然资源、历史文化资源、经济社会发展、人口布局、土地利用、生态环境、公共服务与基础设施等内容开展了详实调查，避免了重复调查，保证了镇村两级规划基础调查资料的一致性；同时增加了对各村庄的详细调研，并且将调查重点放在了解各村规划期内村民建房、村庄产业发展及村级公共服务与基础设施建设等需求。

同步编制，做好协调。规划方案编制时，落实好吉首市国土空间总体规划等上位规划约束指标和控制性要求，从乡镇层面统筹好各个村庄的要素配置，保证乡镇和村庄规划的协调性。

一并论证，提升效率。“镇村一体”方式编制的村庄规划成果与乡镇国土空间规划一同开展咨询论证，村

庄规划综合管控图还应在村庄村民聚集地进行单独公示。

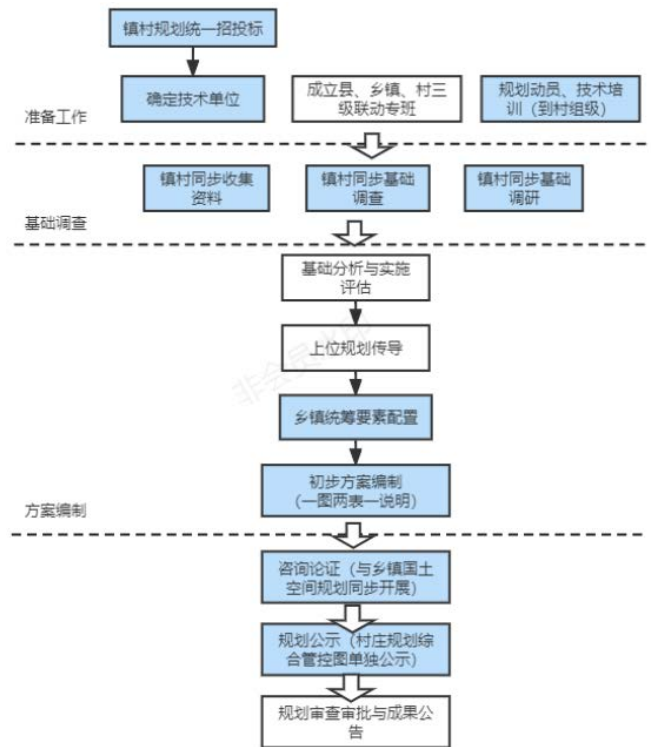


图1 “镇村一体”规划编制的工作流程图

（三）“镇村一体”规划编制路径

（1）统一镇村底图底数，确保基础数据一致

采用“镇村一体”方式编制规划，马颈坳镇乡镇规划和各村村庄规划采用了同一套基础数据，保障现状数据、三条控制线等底线控制数据的一致性；同步开展对乡镇、村庄的详实调查，不仅避免了重复调查，保证了镇村两级规划基础调查资料的一致性，也为乡镇规划的编制提供更为详尽的基础调查资料，以更好地从乡镇层面做好统筹协调。

（2）合理确定镇村结构与村庄定位，统筹协调指标分配

乡镇国土空间规划作为最低层级的总体规划，需要统筹分配好耕地保有量、村庄建设用地等村庄规划指标，保证规划指标在镇域内的平衡。同步收集基础数据、同步开展调查调研，村级层面资料详实，在编制马颈坳镇乡镇规划时，对于镇村等级结构、村庄职能和定位也更加清晰、合理，并且能较好的统筹分配村庄规划指标，另外镇村规划同步编制、同步审查，进一步保障乡镇和村庄规划中规划指标、规划内容的上下协调。

（3）分类推进编制，提出差异化规划要求

根据国土空间管理需求及村庄的实际情况，参照一般村庄的编制类型，在吉首市“镇村一体”规划编制中，笔者将“镇村一体”方式编制规划的村庄分为生态保护类、拆迁撤并类、其他类（建设需求较少、资源条件一般，发展诉求不明确），在规划好基本要素的前提

下,针对各类型的村庄提出差异化要求。生态保护型村庄要将生态保护作为重点,严格落实生态保护红线和管控要求,重点发展第三产业,制定产业准入负面清单;拆迁撤并型村庄重点做好国土综合整治修复规划,严格控制建设用地增量,重点满足公共服务设施等必要的建设用地需求;其他建设需求较少、资源条件一般、发展诉求不明确的村庄,则需落实好刚性管控要求,摸清村庄发展基本需求,划定村庄建设边界,为村民建房、未来发展做好空间预留。

(4) 落实“五线”,明确刚性管控要求

在落实县、乡镇级国土空间规划确定的永久基本农田、生态保护红线前提下,划定乡村历史文化保护线,并明确保护要素、范围与保护措施,提出具体的保护与管控要求;在乡镇规划确定的村庄建设用地规模的基础上,利用现状地类、地物等界线,将相对集中的自然村(集中居民点)划定为完整、闭合的村庄建设边界,同时明确村庄建设边界的管控要求。对位于危险地带的村庄,划定地质灾害和洪涝灾害风险控制线,提出农村建房安全管理要求以及预防和应对各类灾害危害的措施。

(5) 聚焦基本需求,提出村庄管控指引

“镇村一体”方式编制规划时,马颈坳镇国土空间规划对全域的风貌管控、国土综合整治等提出了总体要求,从县域、乡镇域范围内统筹考虑基础设施、公共服务设施用地布局,各村庄则结合自身定位与实际情况,将规划重点聚焦在村民集中建房、必要的基础设施、公共服务设施等基本需求,同时明确村庄风貌管控、国土综合整治与生态修复及产业发展方向,在村庄规划综合管控图上明确近期建设项目的位置和范围。

(四) “镇村一体”规划审批流程

“镇村一体”规划作为一种编制组织方式,满足不单独编制村庄规划区域的需求,其规划成果是在乡镇国土空间规划成果的基础上,增加村庄部分的规划内容,形成“一图两表一说明”的村庄层级规划成果,即村庄规划综合管控图,核心规划指标一览表、近期建设项目表及规划说明。



图2 马颈坳镇上坪村村庄规划综合管控图

“镇村一体”规划可以有两种成果组织形式,一是将“镇村一体”规划编制中村庄部分纳入乡镇规划,作为其成果的一部分,按照乡镇国土空间规划成果的审批流程进行审批;另一种是将“镇村一体”规划编制中村庄部分作为简化版的村庄规划,按单独编制的村庄规划审批流程进行审查和审批,乡镇国土空间规划部分报上级人民政府批准。

这两种审批方式各有优劣,前者更有利于保障乡镇和村庄两个层级规划之间的一致性,且可以减少规划审查审批工作量,但在后期若在村庄层面存在规划调整需求时,要按照乡镇国土空间规划的修改程序进行修改审查和报批,流程相对复杂;后者则需将乡镇和村庄规划成果分别组织,分别审查和审批,增加了规划成果组织及审查工作量。

三、结语

本文以马颈坳镇“镇村一体”规划编制为例,对“镇村一体”规划编制路径进行研究和思考。“镇村一体”规划为不单独编制规划的村庄实现了村庄级规划的从无到有,为后期乡村建设规划许可的办理提供了规划依据;同时乡镇和村庄规划内容同步编制有利于加强底线管控,协调分配发展要素指标,提高规划统一性和协调性;村庄部分的规划内容与乡镇国土空间规划一并编制,无需对村庄部分的规划进行单独招投标,工作效率得到了提升,同时也降低了财务支出,提高了规划工作效率。村庄规划数量多、审查任务重,同时未来村庄的建设和发展又具有不确定性,“镇村一体”规划中村庄规划的审批流程也需要结合各地实际确定。

“镇村一体”规划编制组织方式是国土空间总体规划和详细规划合并编制的一次重要尝试,在“镇村一体”规划实施过程中可以进一步验证和优化这类工作模式,同时在乡镇国土空间规划大力推进的情况下,在有条件区域也可以考虑将这种模式扩展到乡镇国土空间规划和镇区详细规划编制,以提升国土空间规划工作推进效率。

参考文献

- [1]《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(自然资办发〔2019〕35号);
- [2]《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87号);
- [3]《国家乡村振兴战略规划2018-2022年》;
- [4]骆岩岩,汪宇峰.江西加强实用性村庄规划编制助推乡村振兴[N].中国自然资源报,2022-08-23(002).
- [5]熊威,李欢,李帅等.湖南省“多规合一”村庄规划编制试点实践总结与思考[J].国土资源导刊,2023,20(01):28-32.