

国土空间规划背景下村庄建设边界划定方法初探

李兴茂

大连市国土空间规划设计有限公司

摘要：村庄建设边界是指在一定时期内可以进行村庄开发建设的地域空间边界，是规划保留且相对集中的农村居民点现状建设用地以及因村庄建设和发展需要必须实行规划控制的区域。一般在乡镇级国土空间规划需进行村庄建设边界的划定，并传导至下一层级的村庄规划中。本文基于瓦房店市老虎屯镇国土空间总体规划的工作实践，通过针对不同村庄类型、及人均村庄建设用地标准的分类探讨，进行村庄建设边界的划定。并尝试提炼关于村庄建设边界划定的意义。

关键词：国土空间规划；村庄建设边界；老虎屯镇

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.042

一、老虎屯镇概况

老虎屯镇，隶属于辽宁省瓦房店市，地处瓦房店市中部，距离瓦房店市区约15公里，东与岗店街道以太阳沟村西岭为界，南与九龙街道接壤，西与杨家满族乡毗邻，北与太阳街道和复州城镇相连。辖区总面积103.51平方千米。

老虎屯镇紧邻瓦房店市中心，多年来始终承担瓦房店市中心城区外溢功能，除目前已承接的瓦房店市高铁站外，还规划有市级产业园区，污水处理厂等重要区域基础设施。

（一）自然条件

老虎屯镇地处平原丘陵带，地貌以低山丘陵地貌为主。东部山地为西大山余脉，约占全境面积40%。境内主要山体有小红山、小尖山、西大山，地势最高点位于小红山，海拔200米。中部低山丘陵，约占全域面积30%。西部平原，地势平坦，约占全域面积30%。境内河流水系以区域干流为主，包括复州河、岚崮河。其中镇域北侧复州河为老虎屯镇与太阳街道的界河，西南部岚崮河穿越镇域。

气候属于温带季风气候，其特点是冬无严寒，夏无酷暑，四季分明。多年平均气温10.5℃，极端最高气温37.8℃，极端最低气温-19.13℃。水文方面，岚崮河、复州河两大河流流经老虎屯镇镇域。

（二）村庄建设用地现状

老虎屯镇人口、建设用地主要集中在镇区、城八线沿线乡村，以点轴发展模式为主。外围村庄人口分布不均衡，东部山区的村庄人口规模普遍较小，中部及西部的村庄人口规模相对较大。全域以镇区为核心，但缺乏中心村作为区域增长极的带动作用。

村庄规模普遍过小，老虎屯镇村庄人口规模平均数为1500人，只有大老虎屯、后二十里堡、小老虎屯、大

四川、马圈子等村庄超过1500人，其他大部分村庄人口基本在1000人左右。规模较小的村庄主要集中在丘陵山区，村庄建设相对落后，村庄建设用地布局分散，不利于植入新职能和整治提升。

老虎屯镇所辖村庄由于其区位远离主要干线公路，交通可达性较差，导致龙头企业较少，村庄职能普遍单一。一般只具备基本的农业生产，农业服务功能，极度缺乏旅游、近郊等特色功能。村庄对外影响力较弱，无法参与瓦长发展轴等区域分工，进一步制约了村庄发展。

（三）人均村庄建设用地分析

关于人均村庄建设用地国家及相关部门未有相应标准，仅针对农村宅基地的户均面积标准由各省制定。辽宁省按照《辽宁省实施中华人民共和国土地管理法办法》规定，农村宅基地（含建筑面积和附属设施面积）的用地标准实行上限控制。按照村内人均耕地1.95亩以上、1.95-1亩、1亩以下3个档，宅基地占地面积不超过400、300、200平方米标准。同时需严格落实“一户一宅”要求。

老虎屯镇除三家子村的人均村庄建设用地较高外，其余各村的人均村庄建设用地较为集约。其中仍有栾店村、虎头村、雅化村、大老虎屯村、小四川村、石屯村等六个村的人均村庄建设用地超过了400平方米。

（四）大连市瓦房店市老虎屯镇国土空间总体规划的情况

乡镇级国土空间总体规划是法定规划，是大连市“三级三类”国土空间规划体系的重要组成部分，是对县级国土空间总体规划的细化落实，是对规划期内乡镇（涉农街道）全域国土空间保护、开发、利用和修复等做出的具体安排，是编制详细规划和相关专项规划的依据，是实施国土空间用途管制的法定依据。

为落实贯彻《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《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）工作部署，依据《大连市国土空间规划条例》《中共大连市委 大连市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》要求，大连市自然资源局于2021年开展全市乡镇国土空间规划试点工作。老虎屯镇作为试点乡镇之一，组织编制《瓦房店市老虎屯镇国土空间总体规划（2021—2035年）》。

二、村庄建设边界划定方法

村庄建设边界是指在一定时期内可以进行村庄开发

建设的地域空间边界，是规划保留且相对集中的农村居民点现状建设用地以及因村庄建设和发展需要必须实行规划控制的区域。应当依据人口分布预测和乡镇、村庄在产业发展上的用地需求，结合国土空间综合整治和土地增减挂钩，初步确定村庄建设用地规模、划定建设用地边界。

（一）村庄分类

以老虎屯镇下辖行政村为单位，根据村庄自身特征及发展水平，按集聚建设、整治提升、城郊融合三种类型，对全域14个行政村进行分类，引导村庄分类发展。

1. 集聚建设类

集聚建设类村庄是指老虎屯镇内现有规模较大、具备一定发展潜力的村庄，是推动乡村一二三产业融合发展的核心区域。根据村庄发展条件，本次规划明确后二十里堡村、栾店村、后三十里堡村为集聚建设类村庄。

未来发展要坚持保护、节约优先，统筹安排各类空间资源，加强高质量的公共服务设施和基础设施配置，加快人居环境整治，建设美丽宜居村庄。

2. 整治提升类

整治提升类村庄是指老虎屯镇内特色不明显、发展潜力一般、但仍将长期存续的村庄。根据村庄发展条件，本次规划确定芙蓉村、虎头村、磊山村、大四川村、石屯村、小四川村、马圈村、三家子村为整治提升类村庄。

未来应精准识别现状发展问题，重点补齐村庄设施短板、强化村庄人居环境整治、保障村民合理建房需求、塑造乡村特色风貌，村庄建设以盘活存量用地为主。

3. 城郊融合类

城郊融合类村庄主要包括临近镇区、重要交通沿线的村庄，具备承接城镇外溢功能，共享使用城镇基础设施，有向城镇地区转型潜力条件的村庄。此类村庄区位优势，非农化特征明显，包括雅化村、小老虎屯村、大老虎屯村。

未来应加强城乡一体化布局，以推动城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务设施共建共享为核心，提升人居环境品质。雅化村应依托规划产业园区，促进资金、技术、人才、管理等要素双向流动，为产城融合发展提供空间。

（二）划定规则

划定村庄建设边界村庄建设边界是在规划期内指导和约束村庄建设，完善村庄功能和规划集中建设的区域边界，由一条或多条闭合线组成。边界内分为现状保留区、规划新增区和弹性发展区。一般由乡镇级国土空间规划明确村庄建设边界的。村庄建设边界划定应坚持保护优先，避让生态保护红线、永久基本农田保护红线，严格保护耕地，处理好和历史文化保护线的关系；坚持节约集约，在综合考虑村庄定位和涉农产业发展需求的

基础上，引导建设项目优先利用闲置低效建设用地，确需新增用地的，尽量占用未利用地、其他农用地，不占或少占耕地；坚持集聚建设，引导乡村建设向边界内集聚，除必要情况外，原则上不在村庄建设边界外安排项目；坚持刚弹结合，在坚持红线、底线刚性管控前提下，提高村庄规划灵活性。现状保留区：以第三次全国国土调查成果为基础，结合高分辨率卫星遥感影像图、地形图，参照《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知（自然资办函〔2021〕907号）》，整合各类村庄建设用地，以及村庄内部标注为村属性的耕地、林地、水面、村庄道路等，生成现状村庄建设用地保留区。规划新增区：按照村庄建设边界划定原则，在统筹考虑存量用地和上级下达的新增建设用地指标的情况下，将乡村振兴重点项目、新增宅基地、农村基础设施等村庄未来发展确需占用的地块，划入规划新增区，可作为乡村建设项目用途管制依据。基于现状户籍及常住人口，综合考虑人口自然增长情况、迁入迁出趋势以及具有宅基地资格权的返乡村民数量，科学预测村庄人口规模，严格执行“一户一宅”审批政策，合理保障村民“一户一宅”合法权益，重点考虑无房户、危房户、困难户的住房需求，以及因传统风貌保护、公益建设和防灾减灾工程带来的宅基地安置需求。按照各地确定的宅基地标准，确定规划期宅基地规模。宅基地选址应优先使用存量用地，不足部分用新增建设用地补足，并划入村庄建设边界。弹性发展区：为避免新增建设用地指标约束村庄建设边界科学划定，可在增量型、等量型的自然村连片集中预留弹性发展区。弹性发展区作为新增建设用地指标的置换区和增减挂钩指标的调入区，不占用新增建设用地指标，规模原则上控制在行政村现状村庄建设用地总量的10%以内。

（三）具体划定情况

按照《大连市乡镇级国土空间总体规划编制技术导则（试行）》中的要求，编制乡镇级国土空间规划需结合村庄发展现状，综合考虑村庄定位及未来发展诉求，按照避让生态保护红线、永久基本农田保护红线，严格保护耕地等原则，划示村庄建设边界，引导乡村建设向边界内集聚。原则上禁止在村庄建设边界外新增宅基地建设，统筹安排乡村地区公共服务设施和基础设施。

村庄建设边界内分为现状保留区、规划新增区和弹性发展区。以上级国土空间规划基数转换成果数据中的城镇建设用地和村庄建设用地规划基期年数据，作为划定村庄建设边界的基础数据和工作底数。规划的城镇开发边界内的建设用地应作为城镇建设用地，以城镇开发边界外的现状村庄建设用地作为村庄建设边界的现状保留区。

为给下一层级的村庄规划编制留足空间，在不超过上级规划确定的新增村庄建设边界指标上限的条件下。划定村庄建设边界的规划新增区，可以作为确定村庄集体经营性建设用地的空间。或按照推进城乡基本公共服

务均等化要求和乡村社区生活圈建设理念，遵循节约用地的原则，结合村民实际需求，梳理村庄现状缺失及配置不达标的公共服务设施项目，合理配置各类村庄公共服务设施，确定公共服务设施配置内容、规划布局和建设要求。

老虎屯镇共划定村庄建设边界5.96平方公里，其中新增村庄建设用地8.2公顷，未超过上级下发的新增村庄建设指标。具体划定结果见图3。（各行政村规划的人均村庄建设用地面积见表2。）

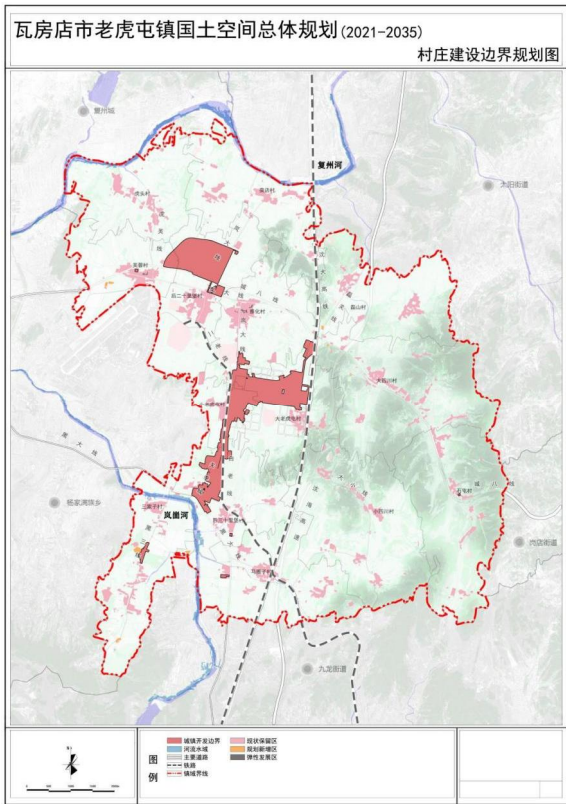


图1 村庄建设边界规划图

表1 规划后的各村人均村庄建设用地面积

| 村庄等级 | 村庄 | 现状人口 | 人均村庄建设用地面积 (平方米) |
|------|--------|------|---------------------|
| 中心村 | 后二十里堡村 | 2020 | 250 |
| | 后三十里堡村 | 1231 | 296 |
| | 栾店村 | 1207 | 409 |
| 一般村 | 虎头村 | 895 | 456 |
| | 芙蓉村 | 920 | 387 |
| | 雅化村 | 1323 | 405 |
| | 磊山村 | 1016 | 372 |
| | 小老虎屯村 | 2209 | 103 |
| | 大老虎屯村 | 878 | 289 |
| | 大四川村 | 1643 | 333 |
| | 小四川村 | 904 | 461 |
| | 石屯村 | 889 | 414 |
| | 马圈子村 | 1471 | 364 |
| | 三家子村 | 976 | 588 |

三、村庄建设边界划定的意义

（一）是完善国土空间规划“五级三类”体系的重要一环

村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。在乡镇级国土空间规划中划定村庄建设边界并有效指导村庄规划的编制实施，是完善国土空间规划体系的重要环节。

（二）是构建全域全要素国土空间治理体系的有力保障

在村庄建设边界内实行“详细规划+村庄规划许可”的管控方式。积极引导乡村建设行为向村庄建设边界内集聚，提升村庄建设边界内用地效率。

村庄建设项目原则上应集中在村庄建设边界内。利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设用地，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量“点状”建设用地。

村庄建设边界的合理划定，有利于对农村地区的建设行为进行有效引导，实施有效管理。有利于打造共建共治共享的现代社会治理格局，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（三）是实现乡村振兴的必由之路

乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。实施乡村振兴战略，统筹山水林田湖草系统治理，加快推行乡村绿色发展方式，加强农村人居环境整治，有利于构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局，实现百姓富、生态美的统一。

实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策。社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村。依法依规划定村庄建设边界是对农村居民合法权益的有力保障，同时将有助于积极引导乡村建设行为向村庄建设用地边界内集聚，实现农村地区土地集约利用。助力实现乡村振兴这一国家战略。

参考文献

[1]张强.沿海城乡连绵地区县域村庄管控边界划定研究——以福清市为例[J].福建工程学院学报,2020,18(05):428-431+444.

[2]叶丽.沿海经济发达地区村庄管控边界划定原则——以新厝镇为例[J].中国房地产,2020,(36):52-55.