

# 强化“多规合一”村庄规划引领 助力乡村建设高质量发展

## ——绩溪县“多规合一”实用性村庄规划编制探索

梅婷

安徽省宣城市绩溪县自然资源规划局

**摘要：**“多规合一”改革作为生态文明体制改革的重要内容，当前已取得重要阶段性成果，基本形成全国统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系，村庄规划作为体系中“五级三类”的详细规划，法定地位进一步凸显。如何将村庄规划蓝图助力乡村建设高质量发展，需要多方主体共同努力，进一步深化“多规合一”改革，努力塑造乡村地区发展新动能、新优势。本文结合绩溪县推进村庄规划工作实际经验，提出构建村庄规划“四分一合”编管机制、“刚弹结合”实施机制，精准绘制、严格执行规划“施工图”，提升了村容村貌，保障了村庄规划精准实施，促进了乡村建设节约集约高质量发展。

**关键词：**多规合一；村庄规划；乡村建设；绩溪县

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.009

### 引言

村庄规划是推进乡村发展、建设和治理的基础性工作，是推进乡村地区建设高质量发展的迫切需要，是多主体共同参与的知识生产，成果质量直接影响乡村建设的顺利推进。随着城镇化水平提高，“老年村”、“空心村”越来越多，如何用好村庄内存量土地，建立有效多主体参与和保障乡村振兴项目落地，这都是村庄规划编制中的重点也是难点。

本文以绩溪县村庄规划编制为例，一方面从村庄规划编制基本做法及改革措施上，探索保障规划可实施路径；另一方面从具体实施阶段，探究多主体融合、建立有效实施措施助力乡村建设高质量发展，保障规划精准落地实施。

### 一、新阶段村庄规划编制政策背景和意义

#### （一）新阶段政策背景

2015年1月，习总书记云南考察讲话：“留得住青山绿水，记得住乡愁。”2018年9月26日，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》明确推动村庄规划管理全覆盖；2019年1月4日，农规发1号文件要求坚持规划先行、有序推进。2023年1月2日，《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》（2023年中央1号文件）指出支持有

条件有需求的村庄分区分类编制村庄规划。省、市也相应出台了《安徽省村庄规划编制指南》（2022年版）、《宣城市村庄规划编制导则》等政策文件。

“多规合一”村庄规划不再是简单的城规、土规叠加，而是综合发改、自然资源、农水、住建、水利、乡村振兴、乡镇等多主体部门体系下的实用性的详细规划，按照三调地类底图对村域内全部国土空间要素作出规划安排，解决各类规划内容冲突、衔接不顺等问题，实现“一张蓝图干到底”。规划的生命力在于实施，因此在村庄规划改革持续稳定推进中，理清规划思路，提高规划质量，实施规划全生命周期管控，是新形势下助力乡村建设高质量发展迫切需要解决的难题。

#### （二）编制意义

一是贯彻新时代新要求，是深入贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示精神，充分落实安徽省实施长三角一体化发展国家战略要求；二是突出公共政策属性要求，更好发挥村庄规划在空间治理和管控的现代化作用的要求；三是进一步推进节约集约用地要求，通过村庄规划的刚性法定约束，推动村庄节约集约发展的需要，助推乡村地区高质量发展。

### 二、绩溪县推进村庄规划编制的实践探索与启示

#### （一）区域概况

绩溪县是古徽州一府六县之一，徽文化主要发祥地和核心区，国家历史文化名城，是国家级徽州文化生态保护区。自然风光和人文景观交相辉映，拥有中国三大古道之一的徽杭古道、6个历史文化名村、2个省级历史文化街区、31个中国传统古村落、86个文保单位、市级以上非遗代表性项目90项，国家级风景名胜区1处龙川风景区、国家3A级以上旅游景区8处。地处皖浙交接处、属三山之脉，三江之源，是皖浙天然分界岭，铁路枢纽区位优势明显。独特地理格局和资源禀赋创造了“八山半水一分田，半分道路和庄园”的奇特徽州古村落景观。

近年来，绩溪县积极推进县域范围内历史文化名村保护规划、乡村振兴规划和美丽乡村规划等专项规划，实现规划编制横向全覆盖。结合县、乡镇国土空间规划，按照实事求是、积极稳妥的原则，分区分类、分步

分批推进规划管理纵向全覆盖，构建了横向到边、纵向到底的管控依据体系，保障各级规划管控要求的逐级传导，落实到位。编制完成全县村庄分类、布局优化专项规划，实用性村庄规划编制完成率100%，有效做好过渡期多规合一衔接，助推乡村振兴战略实施。

1. 建立健全工作机制，保障规划传导有效

“多规合一”是村庄规划的核心，为最大程度做好“一张蓝图”，绩溪县一开始就明确“县委领导、政府组织、专家领衔、公众参与”的工作机制，发布《绩溪县村庄规划工作方案》等具体方案，把党的领导贯穿到村庄规划编制实施全过程各领域各环节，确保规划主要目标和重点任务顺利完成，同时为保障重大项目的顺利实施做好保障。

按照县委党委政府加强领导，自然资源、农业农村、发改、财政等相关部门积极联动，成立了乡村规划工作领导小组，按照“试点先行，有序推进，责任到人，时间到天”的工作思路推进，定期召开会议研究督促推进村庄规划工作，并分批次督查回访各乡镇规划落

实情况。

2. 构件“四分一合”编管体系，保障村庄规划精准实施

一是结合实际，分类推进。依据《安徽省国土空间规划专项规划衔接技术导则》，按照“四统一”的要求，结合国土空间规划工作，在县域层面进行宏观统筹，细化村庄发展的目标、空间管控的分类，基于国家历史文化名城、名村、传统村庄视角，编制《绩溪县县域村庄分类和布局优化专项规划》开展村庄规划前期研究，结合实际合理划分村庄类型。对于看不准的村庄，暂不做分类，留出足够的观察和论证时间。全县行政村75个，其中集聚提升类31个、城郊融合类3个、特色保护类29个，其他类12个；607个自然村，其中提升型118个、稳定型253个、收缩型236个。并依据县级国土空间总体规划和乡镇总体规划等上位规划，确定村庄建设用地规模，提出村庄布局优化和发展的指导性要求，明确不同类型空间地域内的村庄布局安排。

二是因地制宜，分类编制。基于“多规合一”、全

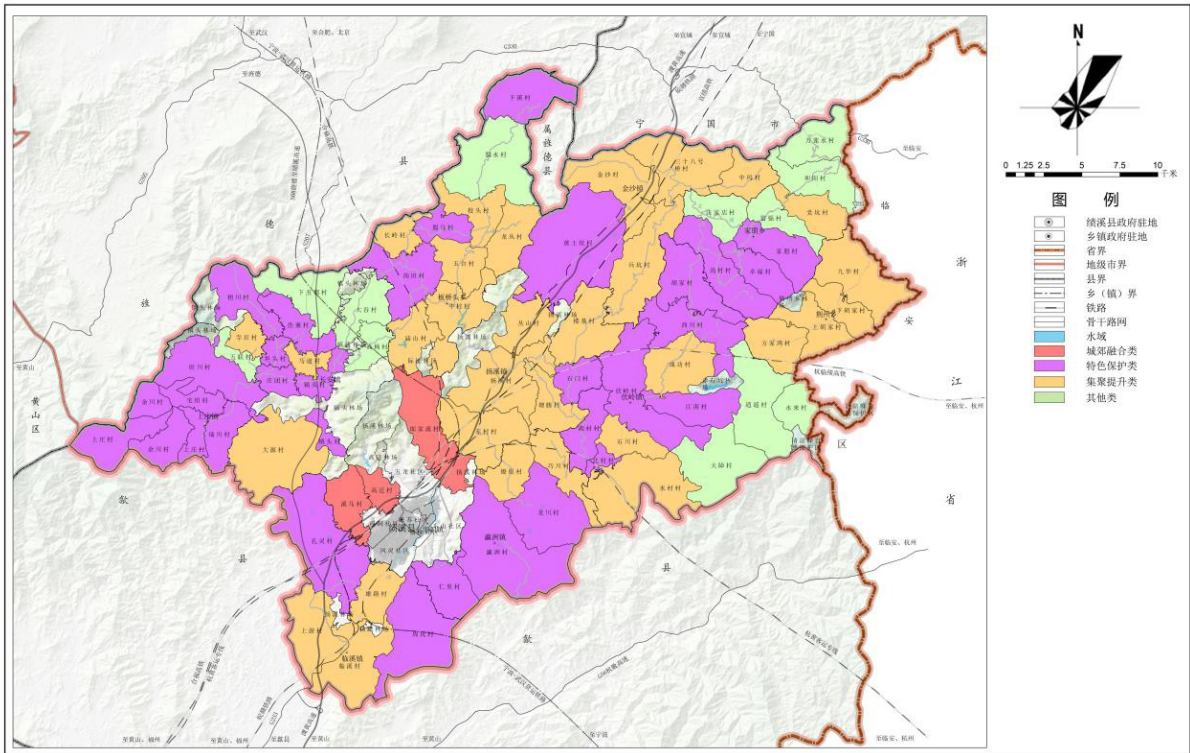


图1 绩溪县县域村庄分类布局图

域全要素的理论与实践相结合路径，对三调行政村界线内全村域国土空间要素作出科学合理安排、统筹谋划、突出重点。根据村庄实际及国土空间规划定位，有针对性谋划村庄发展定位、主导产业，避免同质化竞争。

三是重点先行，分步报批。对于重点发展村庄、较多建设需求或修复整治的村庄，分步编制，先编制近期急需的人居环境整治等内容，后期逐步补充完善。对于

不进行开发建设或只进行简单的人居环境整治的村庄，可只规定国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求。同时，对于乡村振兴重点帮扶村等有需求的村庄，明确过渡期内在满足要求前提下，先行审批村庄规划，保障各部门正常有序推进和美乡村建设活动。

四是规划成果，分版呈现。针对管理部门、专家审查、村民不同需求，推行“报批备案版”、“评审论证

版”、“村民公示版”分版呈现满足不同需求，增加可视性，让老百姓看的懂，增加公众参与性。

搭建规划融合服务一平台，推进规划落地实施。针对村庄规划涉及多权利主体，乡镇党委政府加强领导，相关部门积极联动，立足职能、编管结合，组建联合编制工作组；强化村民主体和村两委主导，充分尊重表达农民意愿，推进规划落实实施；引入驻村规划师责任制，多方动员，发挥乡贤能人积极作用，搭建乡村规划融合服务一平台。

## （二）探索与启示

### 1. 提出保护与发展并重的规划思路

严格落实已划定的历史文化名村、传统村落保护范围等重要控制线及保护专项规划的保护要求，鼓励将有价值的文物古迹、传统建筑、工业农业遗迹等保护范围一并纳入乡村历史文化保护线。对于具有潜在保护价值的徽州村落，开展保护专项研究，将保护内容纳入村庄规划合并编制。

从村庄全域视角，围绕田、水、路、林、村、文，从道路铺装、公共空间、景观绿化、重要节点、环境设施、农村住房等方面进行风貌引导，提出村庄景观风貌、乡村设计的内容和控制要求。

### 2. 增设重点地块控制性详细规划管控图则

基于最新的国土变更调查数据，进行规划要素提取，收集整理上位相关规划，现状踏勘村庄空间肌理及发展路径，统一形成规划底图，在落实底线管控和上位及相关规划的基础上将所有图层及发展意愿落图叠加分类分析。在规划分区管控的基础上增加重点地块管控图则。结合区域发展方向，确定重点区域类型，编制重点区域规划图、重点区域总平面图。包括居民点建设集中区域、产业集中区域，提出具体规划发展指引。

按照坚守底线、耕地优先，保障公益、服务发展的原则，确保规划落实的“施工图”各图斑位置的精准，破解城镇开发边界外用地难以明确规划依据的难题。

### 3. 建立刚弹结合+挖掘存量的实施机制

探索村庄治理与更新路径，转变向增量要空间的思维，挖潜村庄内空闲地潜力，灵活采用存量空间插建、旧村拆迁重建、增量用地新建等形式，划定复垦和更新区域。一是“用途”留白，对规划期内确定使用，但暂不能明确规划用途的地块，采用“用途”留白方式处理。二是“点位”留白，对暂不能明确具体位置及用地边界的项目，可采用“点位”留白，仅表达项目类别及点位，纳入项目清单进行管理，后续根据项目实际需要再确定具体位置，规模满足相应管控要求；三是“指标”留白，在不突破规划建设用地规模、不占用永农和生态保护红线的前提下，预留不超过5%的建设用地机动

指标，实行台账管理，未来可在不占永农和生态保护红线的基本上，并符合相关用途管制要求的前提下，在规划范围内灵活使用。同步在审批建设项目规划时落实指标、明确用地性质，项目经批准后及时更新数据库并纳入国土空间规划“一张图”系统。

## 三、结论

本文从研究国空新体系新要求下村庄规划如何高质量推进乡村建设发展，通过绩溪县村庄规划编制改革实践中的主要做法，探索村庄规划编制中出现的问题，并相应进行对策研究。发现：做好村庄规划编制中多主体统筹、技术创新、刚弹结合、精准落图对提升村庄规划编制质量非常重要。基于此，总结提炼村庄规划编制实践探索，一是基于村庄管理趋向全域管控及建设引导并重导向，构建全覆盖管控依据的规划体系。二是坚守底线刚性管控与预留发展弹性相结合，严格落实上位规划要求，不得随意变更。村庄规划一经批准，必须严格执行。三是用好留白机制，因地制宜确定留白方式，用好政策规定的预留建设用地机动指标。四是连片解决协同问题，自下而上用途传导细化产业定位、保障产业实施、壮大集体经济。五是及时纳入国土空间规划一张图实施监督信息系统，依法实施规划许可，加强评估和监督检查、严格用途管制。六是充分考虑我县农村人口向县、城镇持续集中，农村空心空巢化、老龄化不断加剧，村庄格局和乡村形态演变变化的态势，聚焦村庄建设没秩序、没特色、没新村、没新貌等突出问题，分区分类有序推进村庄规划编制工作。七是探索村庄治理与更新路径，转变向增量要空间的思维，挖潜村庄内空闲地潜力，灵活采用存量空间插建、旧村拆迁重建、增量用地新建等形式，划定复垦和更新区域。八是以村庄规划指导引领设计、建设、确权等工作，发挥土地整治、宅基地改革、集体经营性建设用地入市等自然资源政策优势，盘活农村存量空间，探索与土地政策融合的方法。

随着新时代国土空间规划系统不断深入，精准绘制规划“施工图”、严格执行规划蓝图、一张蓝图干到底，才能真正把高标准“多规合一”村庄规划蓝图变成高质量城乡发展现实，因此需要各方多主体共同努力，也有待我们进一步探讨研究。

## 参考文献

- [1] 全志辉, 钟涛. 村庄规划质量与政府有效参与: 西南Y村规划制定过程的案例研究[J]. 农村经济, 2022(4): 99-106.
- [2] 臧玲, 王兵. 乡村治理视角下村庄规划编制问题与改进路径研究——以河南省为例[J]. 国土资源科技管理, 2021(6): 54-63.