

国土空间规划背景下对村庄规划编制的思考与创新

陈慧¹ 王笑迎²

1. 同圆设计集团股份有限公司; 2. 山东新达工程设计有限公司第一分公司

摘要: 2019年国务院发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确村庄规划为城镇开发边界外的详细规划,是乡村地区开展各项建设活动的法定依据。近年来,为了贯彻落实乡村振兴发展战略,有序推进“多规合一”的实用性村庄规划编制工作,各省市也相继出台了相应的村庄规划编制指南,旨在统筹乡村地区各类资源、优化乡村地区规划管理,指导乡村地区“三生”空间建设。如何编制实用、好用的村庄规划,如何从全域全要素管控角度统筹乡村地区基础设施、公共服务配套、产业发展布局等,是本轮村庄规划编制的重点及难点问题。

关键词: 国土空间规划; 村庄规划; 优化措施

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.09.040

引言

村庄是承载农村居民生产生活等活动的空间场所,按规模可划分为特大型、大型、中型和小型村庄,而村庄规划本质上是指导村庄建设与发展的依据之一,主要内容包括村庄总体规划与建设规划,并基于对村庄布点、位置、性质、交通等信息的分析,对村庄住宅、道路、绿化等方面的建设作出指导,要求在编制过程中充分结合村庄实际情况,尊重村民想法,凸显地方特色。

一、国土空间规划体系下的村庄规划概述

(一) 村庄规划发展历程

从党的十六大提出“城乡统筹发展”到十九大提出“乡村振兴战略”,乡村层面在十多年的时间里,从新农村、美丽乡村到乡村振兴,全国各地开展了一系列类型多样、丰富多彩的村庄建设与规划实践。^[1]从各地实践来看,传统的村庄规划如村庄建设发展规划、村土地利用规划、美丽乡村规划、历史文化名村规划、村庄布局规划等相关规划存在着明显的差异,侧重点各不相同。有的侧重于村内产业布局规划,有的则强调村内人文环境、生态环境的整治规划,相对比较单一,未能统筹考虑全域全要素,因而需要整合编制“多规合一”的村庄规划。

2019年《关于统筹推进村庄规划工作的意见》提出,各地积极响应国土空间规划改革的要求,15个省市陆续拟定村庄规划编制技术文件,开展村庄规划工作专项行动,力争“应编尽编”,实现村庄规划全覆盖。北京市《村庄规划导则(修订版)》要求以明确生态底线为优先,建立村庄全域规划管控思路,在落实刚性管控要求(永久基本农田、生态保护红线)的基础上统筹优

化村庄生产、生活、生态三大空间。江苏省2020年发布《江苏省村庄规划编制指南(试行)》,要求各地根据指南按需编制村庄规划,规划内容需涵盖村庄发展目标、用地布局、用途管控、耕地和永久基本农田保护、道路交通、公共服务设施、两图两表一库一清单等7项基础内容,做到“先规划后建设”,逐步形成村庄规划“一张图”。上海市2023年发布《上海市郊野单元村庄规划编制技术要求和成果规范(试行)》,明确了郊野单元村庄规划编制的法定文件和技术文件要求,作为新一轮郊野单元村庄规划编制的纲领性文件。

(二) 国土空间规划的定义

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发、保护、建设活动的基本依据。如果说经济发展需要规划建设作为保障手段,那么国土空间的治理手段就是国土空间规划。如何管控国土空间开发和保护行为,减少因为过度开发对生态环境造成的破坏,是目前国土空间规划面临的一道难题。国土空间整治的内容主要有生态保护修复、优化开发保护的格局、国土空间用途管制、国土综合治理等^[2]。多数学者和研究机构认为:国土空间的治理目标就是实现山清水秀的生态空间、高效集约的生产空间、适度宜居的生活空间,真正形成国土空间发展的可持续、开发保护的高质量、空间治理的公平和高效率。简单地说,就是构建和谐、美丽的宜居家园。因此,国土空间规划本质上就是构建美丽宜居家园的空间管理模式。

(三) 国土空间规划背景下村庄规划内容

国土空间背景下的村庄规划内容包括整体统筹规划及明确近期建设两大方面。整体统筹方面涵盖统筹村庄安全和防灾减灾、村庄发展目标、产业和建设空间、历史文化的传承保护、耕地以及永久基本农田保护等。而需要明确的主要是近期有待实施的项目,总结起来,包括以下几个方面:第一,建设规划,就是村庄建设亟待落实到诸多约束性指标;第二,保护与修复生态目标,划定生态保护红线,明确生态空间管控规则;第三,确定需要保护的耕地和永久基本农田,将永久基本农田的整备区落到实处,明确农业空间管制规则;第四,传承和保护历史文化,具体说,就是挖掘和提炼特色历史文化资源,明确村庄景观风貌;第五,合理安排产业和建设空间,主要包括划定建设区、规划产业发展空间、优化布局农村住房、建设公共服务设施和基础设施;第六,安全防护和灾害管控,明确预防和应对各种灾害的有效措施;第七,对近期有望实施的项目进行明确,包

括人居环境整治、生态修复、农田整治、拆旧复垦等项目^[3]。

二、当前村庄规划编制研究现状分析

（一）国内村庄规划编制现状

国内村庄规划编制研究在当前呈现快速发展的趋势，但是整体来说，研究水平和实践能力不够充分。具体表现：①研究水平处于初级，缺乏系统、创新性的研究。②实践能力有待提高，由于中国许多乡村地区的基础设施落后，资源有限，村庄规划编制的实践能力明显不足。③优秀案例很少，目前能够称之为“优秀”的村庄规划编制案例不多，存在村庄规划实践与学术研究脱节、规划质量不高等问题。④研究视角有限。当前村庄规划研究仍处于理论层面，缺乏深度的理论探讨和系统性的研究视角。⑤民主参与不够。目前，村庄规划编制过程中的民主参与还有待完善，需要在村庄规划的民主化程序、农民参与机制、社区参与机制、信息公开和问责机制等方面加强研究。

（二）当前村庄规划编制难点和存在问题

1. 盲目推进村庄规划全覆盖，规划管控缺少弹性

政府在推进村庄规划全覆盖时，往往仅仅关注数量，主要目标是将所有村庄都编制规划，忽略了规划的质量和实际效果。盲目推进规划全覆盖导致规划成果的时效性和可操作性变得不足，难以为实际的乡村发展带来支撑作用。为了实现全覆盖的目标，政府部门承担了规划编制的绝大部分工作，使得村民的主体性得不到发挥，乡村特色和村民的意见难以被充分反映。全覆盖的规划缺乏实际推行的弹性和有效机制，规划管控松散无力，很难落地实施，指标制定过于刻板，难以满足乡村不断变化的需求。

2. 村民参与度不足，规划成果与管理实施脱节

村庄规划是由乡镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批，这就导致了目前大多数规划都是乡镇政府组织决策，村民参与流于形式。加上乡村地区不如市县拥有多种渠道能够获取大量地区经济和社会发展信息，也不懂得如何运用当前主流传播媒介，村庄规划成果内容复杂，专业性太强，针对性和可操作性较弱，且与规划实施、管理、监督等环节之间衔接不畅，规划宣传力度也不够，村民无法理解和接纳，导致规划管理难以实施。

三、国土空间规划背景下村庄规划编制措施

（一）制定数字化村庄规划

制定数字化村庄规划是国土空间规划背景下村庄规划编制的一个重要实施方向。数字化村庄规划是通过建立数字化平台和数据中心，将历史文化、自然环境、社会服务等多方面的信息系统地收集、整合和分析，并将其转化为数字化的规划方案。一方面，建立数字化平台和数据中心是实现数字化村庄规划的基础。数字化平台可以用来收集和整合各类村庄规划的相关数据，包括

历史文化、自然环境、社会服务等多方面的信息。数据中心则可以用来存储和管理这些数据，并对数据进行分析 and 加工处理。另一方面，人工智能技术可以用来处理数据和预测未来趋势。例如，利用机器学习技术可以识别村庄规划中存在的问题，提高规划编制的准确性和实用性。利用人工智能技术还可以模拟不同规划方案的效果，提供更多的决策支持。数字化村庄规划需要得到政府、村民和社会各方面的支持和认可。

（二）引入生态设计理念

生态设计是以生态系统为基础，实现人类与自然之间的和谐共处。在村庄规划中引入生态设计理念，可以注重生态环境保护和可持续发展。村庄是自然与人文相互交融的产物，应该保持生态基础^[5]。在村庄规划编制过程中，应该注重生态环境保护，避免破坏自然的生态平衡。例如，在村庄规划中可以合理布置建设用地，避免占用农田和水源地等敏感区域；同时采用生态保护和恢复措施，如生态修复、植被恢复等，提高村庄的生态环境质量。生态农业和生态旅游是发展生态经济的重要途径。在村庄规划编制过程中，应该支持和鼓励村庄发展生态农业和生态旅游，促进村庄经济的可持续发展。例如，在村庄规划中可以合理规划耕地、林地等资源，支持培育有机种植和畜牧业，同时加强生态旅游的规划设计，提高村庄吸引力和竞争力。生态社区是以人为本、依托自然环境、注重可持续发展的社区形态。在村庄规划编制过程中，应该建设生态社区，推广和普及低碳、节能、环保、健康的生活方式，并引入物联网技术和智能化设施，优化社区服务，改善居民生活质量。例如，可以采用生态种植产业模式，以企业/合作社土地承包为核心提供必要的用地保障，在农田、设施农用地提供各类采摘农产品，通过土地流转、村民就业以及村民参股的方式提升村民收入。另外，还可以在此基础上构建企业团建、亲子活动等方式实现农产品输出。

（三）用地保障

一是建议对农村村民住宅建设单列用地指标，对合理合规用地需求实现应保尽保。二是通过开展全域土地综合整治和村庄建设用地增减挂钩，实施拆旧复垦腾出的建设用地指标，在优先满足村级组织内农民新居、农村基础设施和公共服务配套设施建设以及乡村产业发展等用地后，方可按程序将节余指标调剂给城镇使用。三是鼓励存量集体建设用地挖潜，通过复合利用、功能置换再利用等途径提高存量用地效率，满足新增用地需求。四是鼓励在同一项目区内，按照土地所有权、使用权和使用用途情况，以划拨、出让、出租、流转等多种途径和方式实现灵活供地^[6]。

（四）加强空间管控

建议改变以往单一的管理模式，探索村庄用地分类管控的思路。可采用通则管理、清单管理、图则管理、

备案管理等多种管理手段应对不同类型的用地需求。如：存量农村集体建设用地，可实行负面清单管理；规划新增建设用地中公益类项目和村民建房用地可采取备案管理，其他类型的项目依据村庄规划确定的用地性质、边界、开发强度等指标，采取图则管理；规划村庄建设边界外用地（规划“留白”指标落地），可以特殊单元详细规划为基本依据，实行图则管理，落实“点状供地”。“特殊单元详细规划”是在项目拟申请用地不占用永久基本农田、生态保护红线的前提下，以项目区为特殊管控单元，编制的规划；该规划应当包括项目区内禁止建设区域、建设用地总规模和建筑总面积、建筑密度、建筑限高等要求，自然资源主管部门还可根据地方实际，增加项目区内设施农业用地总量、耕地占补平衡、林地园地等类型农用地相互转化、建筑风貌等其他限制性要求，并将上述约束性要求纳入规划许可条件。另外，空间管控方面还可进一步探索空间转用细则，明确不同空间之间转用及同类空间内部转用的具体规则，做到规划深度与规划管理需求的协调统一，提高规划的有效性和实用性^[7]。

（五）产业发展规划

1. 基础产业

可建村基础产业规划采用生态种植与养殖模式，以促进村庄的可持续性发展。生态种植要求考虑市场需求与村庄长远规划，利用现有农田发展生态农业种植，充分盘活现有成片农田；生态养殖需进行种养结合、养殖废弃物再生利用、生态循环农业的特种养殖，将畜禽肉蛋作为主要产品，规划养殖点时要求不得干扰村民生活、污染饮用水。

2. 旅游产业

可建村规划创建产业分区以推动旅游业发展，比如某地旅游产业包括葡萄风情旅游区、生态农业采摘区、生态农业观光区、旅游服务配套区、休闲度假民宿区、生产加工展示区、竹木特色小镇、传统文化体验区和传统林业经济区。其中，竹木特色小镇的规划路径为产业复兴-文化传承-环境新塑，可建村通过创建自有品牌标志，实现对竹工艺品、笋、茶叶、葡萄等加工产品的品牌化运营，以提高产品附加值，然后深入挖掘竹工艺品、茶叶、笋等制作工艺传承文化，定期举办技艺展示和交易活动，最后将各类文化元素融入村庄生活环境中，包括活动广场、文化墙、花池等，形成独具风格的竹木特色小镇。

（六）景观风貌整治

景观风貌整治要重点做好景观绿化工作，坚持优选乡土树种，与村庄山形水体、建筑形成和谐统一的整体，避免或少量使用城市化做法，推进村旁、宅旁、路旁、水旁以及村口、庭院、村民活动空间等绿化美化。

（1）现状村庄县道旁绿化效果较差，应尽量保护村域

内现有山体植被，与农田经济作物相结合，形成生产-生活-生态相结合的田园绿化模式。（2）道路绿化整治应结合不同道路等级和功能分别打造。村内主要交通干道可考虑乔木与灌木混植的绿化方式，结合古树保护建设林下空间；其余支路考虑景观性较强的乔木与开花经济作物搭配的绿化方式；宅前道路考虑以桂花、花卉、蔬菜、果树搭配种植的绿化方式。村内主要干道采用乔木与灌木混植的绿化方式，结合古树保护建设林下空间；村内支道采用景观性较强的乔木与开花经济作物搭配的绿化方式。（3）现状居民点宅旁绿化存在诸多问题，应结合本土资源特色优化整治。鼓励农民自主选择，结合房前屋后空地，以农村常见的蔬菜瓜果、果树花木种植为主，或利用现有的紫薇、桂花等农民自有的一些树种进行美化，形成“家家有绿树，处处闻花香”的宅旁绿化景观。（4）村庄依水而建，自然河段现状水草丛生，岸边裸露土壤较多。在整治中应考虑以柳树以及耐水性较强的花卉、农作物为主；而主村周边的驳岸则应结合现有的竹林绿化，丰富观景平台周边的绿化品种，增加色彩乔木的种植，丰富绿化景观层次。

结语

村庄规划编制既面临着机遇也面临着挑战。要实现村庄的可持续发展和城乡一体化发展，需要从宏观与微观两个角度加强协调，更加注重保护乡村历史文化、保护乡村生态环境，推动乡村绿色低碳发展，同时还要加强民主参与和村民代表的建设。这样，才能够实现村庄规划的科学编制和有效落实，为农村发展注入新的活力。

参考文献

- [1] 于敬, 杨俊峰. 国土空间规划体系下实用性村庄规划的编制研究——以河北省邯郸市永年区为例[J]. 小城镇建设, 2022, 40(07): 73-83.
- [2] 何艺方. 大城市近郊区连片村村庄规划编制探讨——以李家桥、泉漳、姚家埭村村庄规划为例[J]. 工程技术研究, 2022, 7(12): 240-242.
- [3] 任金玲, 陈伟民. 宁夏: 加强和规范村庄规划编制管理[J]. 浙江国土资源, 2022, (01): 15.
- [4] 刘鑫, 贾安强. 河北省保留改善类村庄规划编制探讨——以邢台市任泽区大东吴村为例[J]. 城乡建设, 2021, (22): 72-74.
- [5] 浙江省驻镇村规划师下乡启动仪式在东阳市举行[J]. 浙江国土资源, 2021, (11): 9.
- [6] 中共张掖市委办公室张掖市人民政府办公室关于加快推进村庄规划工作的通知[J]. 张掖市人民政府公报, 2021, (10): 35-38.
- [7] 潘正伟. 优化空间格局赋能生态文明——聚焦国土空间规划编制的“广西方案”[J]. 资源导刊, 2021, (11): 52-53.