

国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究

林晓娜

广东国地规划科技股份有限公司

摘要：传统的建设用地规模研究方法常常依赖于人均建设用地指标，但这种方法未能充分考虑不同村庄的特殊性和发展潜力，导致用地浪费或不足的问题。因此，本文旨在重新审视传统规划体系中的不足之处，提出新思路和新要求，以引导村庄建设用地规模的科学规划和实施。首先，论述了国土空间规划体系对村庄建设的新要求，并进一步分析了村庄建设用地规模和相关问题；其次，探讨了国土空间规划体系中村庄建设用地规模预测逻辑；最后，提出了分配村庄建设用地规模的途径及方式，进而为村庄规划建设提供一定参考。

关键词：国土空间规划；村庄建设用地规模；村庄发展潜力

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.061

一、前言

随着中国不断推进城乡一体化发展和乡村振兴战略的深入实施，合理落实村庄建设用地规模成了土地资源管理和国土空间规划领域的重要议题。在国土空间规划体系下，对村庄建设用地规模进行研究和规划，旨在实现资源的有效配置，促进乡村可持续发展，同时保障土地资源的合理利用和生态环境的保护。因此，进行国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究具有十分重要的现实意义。

二、国土空间规划体系对村庄建设的新要求

在构建国土空间规划体系背景下，国家近年来出台的政策文件较为重视“多规合一”的实用性村庄规划，并将其作为乡村振兴的一项重点工作来抓，因此，对村庄建设用地布局和相应的指标管控提出了新的要求，以更好地实现生态文明建设和国土空间管理的目标，国土空间规划体系对村庄建设的新要求如下所示：

(1) 村庄布局和特色发展。国土空间规划体系要求根据村庄的地理位置、资源利用和发展潜力来制定村庄布局，强调村庄的特色发展。这意味着需要根据不同村庄的特点来确定建设用地规模，以支持其独特的发展方向。

(2) 产业用地保护和规划。为推动乡村产业的稳定发展，国土空间规划体系要求合理规划产业空间，明确村庄未来的产业发展趋势。统筹安排商业、工业和仓储等经营性建设用地规划布局，优先做好存量经营性建设用地规划安排，严格控制新增经营性建设用地规模。

(3) 农村自身权益维护。国土空间规划体系要求维护农村自身权益，特别关注解决“三农”问题。相关

部门制定了对应合理用地的政策，重点明确农村居住用地规模和布局，合理保障农民建房需求，维护农民的权益，支持乡村振兴战略的实施。

(4) 耕地保护和建设平衡。国土空间规划体系下要求严守耕地红线，在控制建设用地规模总量的基础上，强调实施最严格耕地保护制度。此外，加强村庄规划建设，坚持县域统筹。需要合理调整村庄和城镇建设用地的增减关系，以实现规划的统筹性和协调性^[1]。

三、村庄建设用地规模和相关问题分析

(一) 传统规划体系中的村庄建设用地规模

(1) 人均建设用地指标的应用和局限性

在传统的城乡规划体系中，村庄建设用地规模研究通常涉及人均建设用地指标的应用。人均建设用地指标是一种常用的规划工具，用于衡量城乡建设用地与人口之间的关系。这一指标通常被用来确定每个居民在城乡建设用地上的平均占有面积，以便合理分配建设用地资源。然而，人均建设用地指标存在一些局限性。首先，其忽视了不同地区和不同发展阶段的差异性。不同地区的自然条件、经济发展水平以及人口密度都会影响到人均建设用地的合理性。其次，人均建设用地指标也未能全面考虑到土地的多功能利用。传统规划中，土地用途往往被划分为住宅、工业、商业、农业等单一功能，而忽视了土地的综合利用潜力。

(2) 城乡建设用地规模指标制定的不足之处

传统规划体系往往采用刚性的指标和标准来确定城乡建设用地规模，不同地域的村庄具有不同的土地资源、发展需求和环境条件，这种一刀切的方式忽视了不同地区的特殊性和多样性。另一个不足之处是规划中的长期性和固化性。传统规划体系往往将城乡建设用地规模确定为一个长期的计划，难以适应社会经济快速发展的变化和新的需求。这种固化的规划方式可能导致资源的浪费和不合理的土地利用，不利于推动乡村振兴战略的全面实施。此外，传统规划体系中的建设用地规模研究往往缺乏综合性的考虑。规划通常只关注建设用地的数量，而忽视了土地的多功能利用和生态环境的保护。这导致了城乡建设用地规模的单一性，无法充分满足社会、经济和环境的多重需求^[2]。

(二) 国土空间规划体系中引导村庄建设用地规模指标制定的要点

(1) 分级分类和指标体系的建立

建立分级分类和指标体系，将村庄按照其在国土空间中的地位和功能进行分类，为每个分类制定相应的规

模指标和标准，有助于更好地满足不同村庄的发展需求和特殊性，尽可能避免采用一刀切的规划方式。

根据村庄的地理位置、资源条件、历史文化背景等因素，将村庄划分为不同的等级或类型，例如集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄等。针对每个类别制定相应的建设用地规模指标，包括用地总量、人均用地、建设密度等方面的规定。不同类型的村庄可以根据自身的特点和发展方向来确定合适的规模，有利于实现村庄建设的多样性和可持续性。

（2）村庄建设用地规模与发展潜力的关联

分级分类和指标体系的建立还需要考虑村庄的发展潜力和生态环境保护的需要。在不突破永久基本农田、生态保护红线等各类管控底线的情况下，对于具有发展潜力的村庄，可以允许其适度扩大建设用地规模或盘活存量建设用地，以支持经济发展和应对人口增长。而对于生态脆弱的村庄，需要严格遵循国土空间用途管控的要求，谨慎地规划其建设用地，以避免过度开发导致资源枯竭。村庄建设需确保生态环境的可持续性，以兼顾经济发展和生态保护的平衡^[3]。

（三）村庄建设用地规模指标制度存在的相关问题

（1）管控力度不足的挑战

首先，管控力度不足可能导致建设用地的无序扩张。在一些地区特别是相对落后的农村地区，因缺乏有效的监管，出现许多未经许可的、违法的建设活动，例如近几年来农村乱占耕地建房行为屡禁不止，这不仅导致土地资源的浪费，而且触碰了耕地保护红线，威胁国家粮食安全。其次，管控力度不足可能损害农民自身的权益，土地被非法占用而缺乏有效的法律保护和监管，使农民无法维护自身的权益，甚至引发土地纠纷和社会不稳定。

（2）人均建设用地指标的双向不确定性

根据人均建设用地指标落实建设用地规模可能存在实际建设规模不足的问题。如果仅根据当前常住人口来确定建设用地规模，可能会忽视未来的发展需求。随着人口增长、经济发展和社会变化，规划期间人均建设用地指标将无法满足现状而导致频繁的土地扩张，带来不必要的土地浪费和环境破坏。相反，按照人均建设用地指标落实建设用地规模的方式也可能导致规模过剩。如果不合理高估了每位居民的土地需求，可能会出现建设用地指标过剩的情况。不仅浪费了有限的土地资源，还可能导致村庄过度扩张，造成维护和管理的困难，以及其他不必要的成本支出^[4]。

四、国土空间规划体系中村庄建设用地规模预测逻辑

（一）村庄建设用地规模总量控制阶段

（1）约束性指标的落实

约束性指标是为实现规划目标，在规划期内不得突

破或必须实现的指标。建设用地规模指标是国土空间规划的约束性指标，是国家对规划区域在规划期限内的建设用地总规模进行控制的规模指标。村庄建设规划需落实上位规划要求，充分考虑人口资源环境条件和社会经济发展、人居环境整治等要求，研究制定村庄发展、国土空间开发保护、人居环境整治目标，明确各项约束性指标。依据乡（镇）总体规划面积，结合村庄农业生产特点、村庄的发展定位及村庄发展潜力等因素，科学预测村庄人口发展规模及建设用地规模，同时要坚持底线思维、保护优先，落实中央关于农村建设用地减量化的政策要求，确定最终村庄的建设规模，划定村庄建设用地规模边界。旨在控制村庄建设用地规模总量，以确保土地资源的合理利用和生态环境的保护。

（2）基于人口规模和城镇化率的建设用地需求预测

人口规模是影响村庄建设用地需求预测的重要因素之一，需要足够的建设用地来满足居民的居住、商业和公共服务等需求。通过对村庄的人口统计数据 and 人口预测数据的分析，估算未来一段时间内的人口增长趋势，从而推测出相应的建设用地需求。而城镇化率是影响村庄建设用地需求预测的另一个关键因素，它反映了村庄的现代化程度和城市化趋势。一般情况下，城市化进程通常伴随着更多的商业、工业和居住用地需求，随着城镇化率的提高，村庄的建设用地需求会随着增加。因此，预测城镇化率的变化和趋势也是建设用地需求预测的重要考虑因素之一^[5]。

（二）村庄建设用地规模分配实施阶段

村庄建设用地应明确宅基地、集体经营性建设用地、公益性建设用地、其他建设用地、城镇建设用地等用地布局和相应的指标管控要求，作为用地审批和规划许可的依据。根据不同村庄的特点和需求，做好村庄分类工作，综合考虑村庄特色、生存环境、发展建设、区划位置、村庄功能及乡村振兴诉求等制定个性化的建设用地规划，确定每个村庄的建设用地规模，确保村庄内部各类用地指标的均衡分配。此外，自然资源部门需要考虑乡村地区的整体平衡发展。要避免资源过度集中在某些村庄，可以通过制定政策和引导措施，鼓励资源的流动和共享，促进乡村地区的协同发展，实现村庄之间建设用地指标的均衡分配。通过建立监测体系和评估机制，严格监测和评估建设用地指标的执行情况，及时调整和优化规划方案，确保建设用地指标的均衡性得以维护和改进。

五、村庄建设用地规模的分配路径及方式

（一）建立评估指标体系，综合评估村庄发展潜力

在乡村振兴快速推动的背景下，村庄地区在推动发展的进程中存在产业发展滞后、基础设施不完善、传统文化没落的问题，亟须开展合理的村庄规划。因此，有

必要进行具有科学性和时效性的村庄发展潜力评价和村庄分类,为村庄规划提供可靠的数据支撑^[6]。

乡村发展潜力是在现有的政策环境下利用现有资源及其发展能力,更好地反映村庄的综合实力。建立一套以定量为主、以定性为辅的评估体系,评估村庄的发展潜力,用以横向比较各村域的乡村振兴能力,作为推进乡村特色化发展及分类发展的基础^[7]。评价指标需要考虑到多个因素,包括村庄的人口情况、发展需求、土地资源、产业基础、生态环境等多个方面的因素,各个因素的不同表现和权重会影响到村庄的发展潜力评价结果。根据不同村庄的特点对村庄发展潜力进行量化和评估,按照发展潜力的高低进行分类,再通过村庄发展潜力和分类进行规划分配村庄建设用地规模以支持村庄建设发展。村庄发展潜力评估需遵循以下原则:

(1) 遵循村庄发展潜力评价的可操作性原则

评价村庄发展潜力并分配村庄建设用地规模的过程需要具备可操作性,以确保其实施的可行性和有效性。可操作性的核心在于评价方法的可测量性、数据的可获取性和决策的可执行性。

首先,评价方法的可测量性是关键因素。评价指标应该能够被量化和测量,以便能够对不同村庄的发展潜力进行比较和排名,指标包括土地面积、人口数量、经济产值、基础设施建设水平、环境质量等。通过这些指标纳入评价体系,决策者可以更容易地理解每个村庄的发展潜力,从而作出合理的资源分配决策。其次,数据的可获取性也至关重要。为了进行潜力评价,必须有充足、准确的数据支持,包括地理信息、人口统计、经济数据等多个领域的信息。政府和相关部门需要建立完善的数据采集和共享机制,确保评价所需的数据可以及时、准确地获得。最后,决策的可执行性是分配的保障。一旦根据发展潜力评价做出资源分配决策,必须有相应的机制和计划来确保资源得以落实。这包括土地利用计划、项目实施计划和监督机制等,以确保分配的资源得以有效利用,促进村庄的可持续发展。

(2) 遵循因地制宜原则

因地制宜原则要求评价体系应该灵活多样,能够根据不同村庄的特点进行调整。首先,不同地区的村庄可能具有不同的自然环境和资源禀赋,因此需要采用不同的评价指标和方法。例如,在资源丰富的地区,可以重点考虑农业和资源开发的潜力;而在生态脆弱地区,可以更加注重环境保护和生态旅游等方面的潜力评价。其次,因地制宜原则还要求考虑村庄的历史文化和社会背景。不同村庄可能拥有独特的文化遗产和传统产业,这些因素应该纳入评价体系中,以便保护和传承当地的文化特色。最后,因地制宜也意味着需要考虑地理位置和气候条件。对于高寒地区和高海拔地区的村庄,农业发展可能受到严格的气候限制,因此需要采用不同的发展

策略,例如发展特色农产品或冬季旅游。

(二) 结合村庄发展潜力采取指标分解方式

根据村庄发展潜力评价结果,对各村域的发展能力进行对比,按照综合情况进行村庄分类,以确定如何分配建设用地规模指标。根据村庄实际需求与发展潜力,分解下达建设用地指标,合理确定农村宅基地、村庄公共基础设施和基本公共服务等,避免在“空心村”无效投入、造成浪费,坚持建设用地总量不突破最高限额。此外,在符合约束性指标的前提下,通过镇级国土空间规划和村庄规划可采取“留白”管控、“点位”预控、机动指标管控等弹性管控方式,引导各类土地高效利用和设施合理布局。各地可在乡镇国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的建设用地机动指标,村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等用地可申请使用。对一时难以明确具体用途的建设用地,可暂不明确规划用地性质。建设项目规划审批时落地机动指标、明确规划用地性质,项目批准后更新数据库。机动指标使用不得占用永久基本农田和生态保护红线。

六、结语

综上所述,国土空间规划体系下的村庄建设用地规模研究是一项综合性的系统工作,需要不断优化和完善。只有通过科学的研究和规划,才能更好地支持乡村振兴战略的实施,促进村庄的可持续发展,实现国土资源的合理利用和生态环境的保护。

参考文献

- [1] 邱文杰. 国土空间规划背景下基于地理信息系统的村庄规划数据库建设研究[J]. 房地产世界, 2023, (18): 49-51.
- [2] 蔡中豪. 论国土空间规划背景下村庄建设用地规模核定对策[J]. 居业, 2022, (10): 97-99.
- [3] 庄雪芳, 陈健, 陈艺文, 等. 国土空间体系背景下基于GIS的村庄规划数据库建设研究[J]. 广东工业大学学报, 2022, 39(01): 123-128.
- [4] 姜莘. 基于国土空间规划体系下村庄建设用地规模预测探析[J]. 现代农业科技, 2021, (17): 252-253.
- [5] 李慧. 国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(14): 24-26.
- [6] 朱泽, 杨颖, 胡月明, 等. 基于多源数据的村庄发展潜力评价及村庄分类[J]. 农业资源与环境学报, 2021, 38(6): 1142-1151.
- [7] 杨秀, 余龄敏, 赵秀峰, 等. 乡村振兴背景下的乡村发展潜力评估、分类与规划引导[J]. 规划师, 2019(19): 62-67.

作者简介: 林晓娜(1994.07-),女,汉,广东省揭阳人,本科,助理工程师,研究方向:国土规划。