

# 国土空间规划背景下村庄规划编制问题探索

刘煜<sup>1</sup> 满吉成<sup>2</sup>

1. 兰州大学应用技术研究院有限责任公司; 2. 兰州天瑞测绘工程有限公司

**摘要:** 国土空间规划背景下, 村庄规划作为统筹乡村资源的重要手段, 对农村地区的发展有着积极的引导作用。总书记指出, “乡村振兴是一盘大棋, 要沿着正确方向把这盘大棋走好, 必须规划先行”。目前西部大部分存在人口老龄化、村庄空心化、产业发展动能不足等急需解决的问题<sup>[1]</sup>。针对当前村庄发展存在的困境, 实用管用的村庄规划如何编制, 以更好地发挥规划的指导作用, 是规划师工作的重难点。本文以甘肃省村庄规划的编制工作为基础, 就此问题提出了一些思考与建议。

**关键词:** 国土空间; 村庄规划; 乡村振兴; 产业发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.059

## 一、研究背景

中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》、自然资源部发布《关于加强村庄规划促进乡村振兴的指导意见》, 要求做好村庄规划的编制和实施工作。两意见中明确提出村庄规划是农村地区的详细规划, 是推进乡村振兴战略的重要保障和指导村庄建设的主要依据。

村庄规划和城市规划的出发点不一样, 城市面对的是不断扩张带来的问题, 而村庄面对的主要是衰退问题<sup>[2]</sup>。以临洮县来说, 年轻人口外流非常严重, 村庄空心化与老龄化问题十分突出。村庄规划只有从问题导向和行动导向出发, 解决一些实际问题, 避免套路化, 才能保护这些村庄的活力。

本轮村庄规划是国土空间规划背景下的实用性村庄规划, 应深刻理解其内涵, 不应再按之前的规划模式进行编制<sup>[3]</sup>。目前各规划编制单位集中编制村庄规划, 原有测绘公司、地勘公司、建筑公司等各行业单位均参与其中, 由于各行业部门对村庄规划编制理解不到位, 导致规划变形, 编制成果参差不齐, 不能有效指导村庄发展。本文就规划编制工作提出几点建议。

## 二、村庄发展存在的问题

### (一) 空心村问题严重、土地利用低效

随着我国城市化的不断推进, 农村居民去城市打工的数量逐年增多, 人口向城市不断转移, 农村用地在建设过程中, 出现了“内空外扩”的现象<sup>[4]</sup>。就西部落后地区的村庄来看, 村庄空心化的问题更加严重, 土地存在很大程度的浪费。村庄内部生活空间比较拥挤, 迫使村民新建房屋向外围扩张, 而村庄外围地势平坦、空间

开阔, 以及相对丰富的土地资源, 进一步加快了这种现象的形成。

### (二) 基础设施滞后、生活质量较低

当前西部农村地区交通出行不便的问题仍未被彻底解决, 过去建成的县道、乡道等主要对外交通技术标准较低, 道路养护投入不足, 风蚀与砂化现象较为严重。此外, 农村互联网相关基础设施普及情况相对较差以及农村超市、农贸市场和批发市场稀缺、简陋的问题也十分突出。

### (三) 产业发展缓慢、产业结构单一

农村产业结构单一, 产业多为供应原材料, 普遍存在农产品同质化问题, 部分以旅游业为主导的村庄, 由于旅游产品存在较大的单一性, 发展方向一直是简单的农家活参与及农家院吃住。当前大部分村庄尚未建立完善的乡村产业金融投融资机制, 丰富、优质的农业资源没有稳定的供销渠道, 因为利益得不到回馈, 导致村庄产业用地供应不足、产业人才激励无法保证的现象突出, 人才、产品、收益三者不能很好地串联成环<sup>[5]</sup>。

### (四) 人居环境恶劣、卫生不整洁

长期以来, 农村建房随意性较大、建筑垃圾乱堆乱放, 不少农村老屋无人居住, 缺乏管理, 影响村容村貌, 并逐渐成为藏污纳垢之处。而农村厕所大多是建在宅旁和房后, 部分是露天的, 臭气难闻, 家禽散养也导致污水与动物粪便混杂排放, 卫生条件较差的同时容易引发各类传染疾病。此外, 当前农村地区的其他垃圾日益增多, 秸秆、淤泥、杂草等不能得到集中、及时处理, 影响人居环境。

## 三、现阶段村庄规划编制的建议

### (一) 政策导向引领村庄规划的编制方向

为切实落实《土地管理法》及其实施条例有关规定, 各部门相继印发了《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》相继明确了耕地保护及耕地占用的相关条例, 在村庄规划编制中应严格落实耕地占补平衡, 延伸至农用地内部结构调整及设施农用地落实耕地“进出平衡”, 严格管控耕地非粮化, 管控耕地种植属性。目前各个村庄规划编制成果中耕地被大量占用、耕地上种植果树苗木、景观花卉的现象层出不穷, 规划师在编制村庄规划时应加强对政策的关注。

其次《甘肃省村庄规划编制导则》经多轮修改完

善，不管是从主要内容、成果要求、制图要求、数据库标准均有大的调整，目前完成的规划编制成果大量采用《甘肃省村庄规划编制导则》（试行版）编制，部分内容不符合新导则编制要求，汇交数据与省级质检规则不一，在后续一张图建设会延伸出一系列问题。

### （二）摸清底数是村庄规划编制的基础

《甘肃省村庄规划编制导则》明确要求工作底图和现状基数的转换过程，而本轮村庄规划编制过程中大量设计院还仅是以三调或三调变更按照《分类指南》作为基数准换成果使用，对农经权数据、地理国情监测数据、地质环境、草原、矿产、湿地、森林等自然资源调查数据、近年来批次用地和现状已建成但三调尚未调查或三调调查与现状用地性质不符的情况不闻不问，失去了村庄规划现状调查应承担的意义。三调或三调变更是按照《第三次全国国土调查技术规程》、以县级行政区为单位编制，局部数据相对较粗，用地属性与《分类指南》有部分出入，村庄现状调查则是更小尺度的调查单元，数据更为精细化，各村应按照测绘地形图，参照三调及变更数据、确权数据、森林、草原、湿地、矿产等专项自然资源调查数据，按照《分类指南》绘制更为符合村庄实际的土地利用现状，而不是一味对三调及变更数据的使用。以临洮县XX村为例。三调村庄建设用地14.42公顷，基数转换后村庄建设用地15.36公顷，三调耕地268.26公顷，退耕还林后耕地262.41公顷，其他各类用地也均发生了较大变化，居住用地减少了0.94公顷，公服设施减少了0.15公顷，道路增加了1.94公顷。

### （三）科学人口预测是村庄规划编制的基本要求

在城乡规划体系中，只有人口预测准确，规划建设用地，配套公共设施，市政设施规模的合理性才会相对准确。人口对村庄发展起着重要的作用，人口预测是一切经济活动的前提。在村庄规划建设中，人口规模的预测不仅是配套设施规模预测的依据，也是村庄产业发展的依据，同时也是政府宅基地批复的依据。在村庄规划编制过程中要合理运用常住人口和户籍人口，不能以一带全。以XX村为例。2021年末，XX村户籍人口651户2613人，常住人口540户2432人。预测至2035年村庄户籍人口669户2687人；常住人口525户2365人。故在宅基地安置时综合考虑户籍人口增加与宅基地的分户需求安置宅基地，在各类公共服务设施配置时则按照常住人口预测，否则会导致大量公共服务设施及土地资源的浪费。

### （四）科学划定三线是村庄规划编制的底线思维

落实底线管控，按照自然资源部下发“三区三线”划定规则，落实县乡镇级国土空间总体规划确定的生态保护红线、耕地保有量、永久基本农田等强制性要求。目前生态保护红线与永久基本农田保护线基本已完成

试划，在村庄规划中应予以落实，但应强调一点就是永久基本农田、耕地保有量、村域范围内的耕地面积三者有联系但不等于，永久基本农田是全县统筹划定的应强制性保护的稳定耕地，耕地保有量是全县统筹落实到乡镇、村庄应强制性保护的耕地目标值，村域范围内的耕地面积是根据村庄地类调查，在村域范围内的实际耕地面积。

根据村庄分类，科学分析村庄人口变化规律，统筹村庄产业发展，计算村庄各类用地的规模，合理划好村庄建设边界。统筹村庄建设活动用地需求增量与存量。村庄建设边界划定原则上不超过村庄建设用地面积。

村庄建设边界的划定应遵循以下原则：一是村庄建设边界不应与生态红线和基本农田相有冲突，不占或尽量少占耕地。二是要以基期年国土变更调查数据为基础规划，尽可能与现状村庄用地（203）衔接一致。现状零星分散的村庄建设用地可不划入村庄建设边界。三是因建设需求大、对村民进行迁建等原因，现状203无法满足，确需新增村庄建设用地规模的，新增建设用地规模应当在县或乡镇国土空间总体规划中统筹安排，同步划入村庄建设边界管控。

### （五）产业发展是村庄发展的核心动力

实践证明，乡村振兴的重点所在就是产业振兴，唯有不断推动产业发展进程，乡村可持续发展才能够有效实现。现阶段村庄规划产业发展缺少特色，大量的村庄照搬照抄不切实际的产业发展思路，除了发展乡村旅游，再没乡村振兴的措施了，对引领村庄发展毫无意义。

针对这一现象，一是因地制宜地构建乡村产业组织体系，以更好地反馈市场需求与应对市场风险。以村庄现有的组织资源为基础，借鉴当前普遍流行的家庭农场模式，将农户、合作社、村两委、农业企业相联合，让不同规模、不同种类的经营主体协调合作，在经营模式上实现纵向化协作，在产品生产中实现横向化联合，释放各自在产业体系中的独有优势，提升村庄产业的韧性，这对激发村庄创新活力、促进村庄产业升级都十分有利<sup>[6]</sup>。

二是在发展乡村产业过程中，应针对经济效益提起高度关注度，并使之有机结合土地效益及社会效益。基于对现有产业情况的综合分析，实现跟所在区域其他村庄的良性错位发展，推动传统意义上农业积极转变成先进的现代化农业，同时立足现代农业基础，实事求是深化开展加工业及乡村旅游业。与此同时，在布局国土空间过程中，要让产业发展所需用地获得全面保障。很多村庄具有丰厚的产业发展基础，规划编制时需结合发展的具体定位及要求，将各级政府部门提出的相关设施尽可能地落实，谋划村庄产业发展时要做到不贪大求

洋,应因地制宜,有针对性地采取相关措施。全面打开产业发展的多元化格局,运用分散式布局模式,全面结合可流转农用地,针对实际建设用进行灵活性布局,促进土地流转,推动村庄经济可持续优化发展。

在村庄产业规划中不仅要明确产业发展方向、还要提出具体的产业发展目标,提出各村人均收入等量化指标,甚至细化到各类产业对这个收入的贡献份额,认真真算一笔产业帐,依此做出有的放矢的产业发展策略,想方设法富民增收。

#### (六) 用地保障是村庄规划编制的落脚点

村庄规划编制的落脚点就是保障村庄建设项目,如何最大化村庄权益,保障项目用地就成了村庄规划的核心内容。其一合理利用203范围内的其他用地,按照三调技术规程,标注“203”属性的用地均为村庄建设用地,其中包括少量的耕地与林草地等非建设用地,该部分用地基本占到了村庄建设用地的1-3%左右,规划在宅基地布置、公共服务设施布局、绿地广场设施时应优先使用该类用地。同时在耕地占补平衡时应优先考虑标注203属性的村庄外围的大片耕地。

其二,按照上限为村庄发展留足空间,村庄规划是以三个五年计划为周期进行编制的,由于规划师与相关参与者的时代局限性,部分规划方案会与村庄未来发展进程存在些许偏差,因此为未来发展预留一定规模的建设用地是必要的。对于村庄可以明确位置的待定建设项目以“定空间不定用途”的方式进行用地留白,对于村庄无法明确位置的未定项目,以“定指标不定空间”的方式进行用地留白,但同时“双留白”确定的建设用地规模原则上不可超过村庄建设用地的5%。

#### (七) 村庄规划的主体是村民,村庄姓农

历史上村庄的布局的形成多是为了方便从事农业生产,有别于城市建设用地。村庄的差异性远比城市复杂,各村有独特的地形地貌,有优势的农作物与农产品,在村庄布局优化时,应多于农民沟通<sup>[7]</sup>。在自然资源部门机构改革后,国土空间规划体系建设尚不完善,综合性规划师缺口较大,当前负责村庄规划编制工作的规划师,大多为城乡规划专业,容易产生过去的思维惯性,以城市的规划手法设计村庄布局,导致规划成果的实用性下降。

中央出台的城乡建设用地增减挂钩政策为解决部分村庄建设用地浪费与经济发展活力不足提供了更多的可能,但在具体实践中却引发了较多问题。少数地方政府为了短期的政绩考量,违背了农民意愿,对乡村大拆大建,强迫农民上楼,在表面上促进了经济的增长,其实却为农民未来的生计留下了隐患。

尤其在当下村庄规划大批量编制的窗口期,建设用地增减挂钩要符合当下农民群众的发展需要,不能一味

的按照闲置宅基地进行城乡建设用地增减挂,应当多方座谈、多次协调,确保不侵害农民权益,合理引导村庄盘活闲置土地。

村庄规划是规划师负责编制的,但规划师只是村庄规划的技术顾问,村庄规划本质上是为村民做的规划,村民是村庄的主人,更是村庄规划的主体。只有在规划中明确村民的主人翁地位,充分发挥村民在村庄规划中的主导、参与、实施、监督等作用,协调好村庄建设者、经营者、投资者的关系,才能更好地推进村庄规划的落地实施与效益最大化<sup>[8]</sup>。

#### (八) 村庄规划不是将违法用地合法化

村庄规划编制过程中,当地村民提出是不是将已建成的宅基地等构筑物纳入村庄规划中,建筑物就合法了,不再是非法建筑了。部分设计人员在对村民问题答疑时也解释到纳入村庄规划就合法了,其实是不合理的。

土地管理法规定农村建房需经乡、镇人民政府审核批准,涉及占用农用地的,应依法办理审批手续,未依法取得乡村建设规划许可证或未按照乡村建设规划许可证的规定建设的,由政府责令停止建设、限期改正或拆除。故在本轮村庄规划编制中应结合村庄实际情况,理性区分那些内容应该纳入规划,那些内容不应纳入规划,不应通过规划的手段合法违法建筑。如某村村支书违法占用基本农田建房,类似情况在村庄规划中不应进行调整。

#### 参考文献

- [1]袁源,赵小风,赵雲泰,等.国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J].城市规划学刊,2020(6):43-48.
- [2]高建涛.浅析“多规合一”实用性村庄规划编制的新路径[J].建材发展导向(下),2020(7):76.
- [3]张京祥,张尚武,段德罡,等.多规合一的实用性村庄规划[J].城市规划,2020,44(3):74-83.
- [4]刘彦随,严镔,王艳飞.新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策[J].经济地理,2016,36(7):1-8.
- [5]罗震东,周洋岑.精明收缩:乡村规划建设转型的一种认知[J].乡村规划建设,2016(6):30-38.
- [6]张广辉,叶子祺.乡村振兴视角下不同类型村庄发展困境与实现路径研究[J].农村经济,2019,448(8):17.
- [7]张亚权.中国乡村振兴模块化研究与实践.北京:中国农业出版社,2019.
- [8]王智慧.多规合一实用性村庄规划编制的实践探索——以蒙城县炮台沟村为例[J].区域治理,2021(19):86-87.