

# 国土空间规划背景下村庄建设边界划定方法研究

徐乐

江西省地质局地理信息工程大队

**摘要：**目前，我国国土空间规划体系已基本形成，各地市县级国土空间总体规划逐步批复，乡镇级国土空间总体规划及村庄规划也在有条不紊的编制中，为实现乡村振兴战略目标，编制好村庄规划至关重要。本文结合我国国土空间规划及乡村振兴相关政策要求，为保障村庄生产生活建设需求，以实现“多规合一”实用性村庄规划好用管用实用为目标，针对村庄规划编制过程中村庄建设边界划定方法进行了一些研究探索。

**关键词：**国土空间规划；村庄建设边界

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.23.047

## 引言

国土空间规划体系改革中，明确将村庄规划纳入“五级三类”国土空间规划体系中，是引导城镇开发边界外的乡村地区国土空间开发保护的重要规划类型，是空间规划“一张图”总体管控的重要组成部分。<sup>[1]</sup>为实现乡村振兴战略目标，编制好用管用实用的村庄规划，既要落实上位国土空间总体规划的要求，又要保障村庄生产生活建设需求，划定好村庄建设边界显得尤为重要。

## 一、理论研究

### （一）村庄规划

#### 1. 基本概念

《城乡规划学名词》（2021）对村庄规划的名词解释作了定义：“村庄规划是对一定时期内村的生产生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排和实施管理。”

#### 2. 功能定位

《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）对村庄规划的定位与作用进行了说明：“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。”

### （二）村庄建设边界

#### 1. 基本概念

村庄建设边界的概念目前未形成统一标准。各地关于村庄建设边界的定义总体大意相差不大，只是细节上存在一定差别。例如，《江西省村庄建设边界划定技术规则（试行）》对村庄建设边界的定义：“村庄建设边界是指在规划期内因建设管控引导需要，因地制宜划定的、并用于村庄集中开发建设的区域边界。村庄建设边界范围可以是相互分离的多个闭合范围组成，具体在村

庄规划或乡镇国土空间规划中予以划定落实。”《云南省村庄建设边界划定工作指引（试行）》对村庄建设边界的定义：“村庄建设边界是指在一定时期内，可以进行村庄开发建设及需要重点管控的国土空间范围，是规划相对集中的农村居民点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。村庄建设边界可分为村庄集中建设区、村庄弹性发展区和特别用途区。”

#### 2. 功能定位

《江西省村庄建设边界划定技术规则（试行）》对村庄建设边界的功能定位：“划入村庄建设边界内用地类型主要为宅基地、公共服务与基础设施、商业服务用地、无污染的小型产业用地以及留白用地等。其中产业用地指用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的一二三产业用地，土地用途包括工业用地、商业用地、物流仓储用地等。”

### （三）村庄建设边界与“三区三线”的关系

村庄规划作为我国实施乡村振兴战略的重要抓手，一方面要落实上位规划确定的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等重要控制线及交通、水利、能源等重大项目；另一方面也要保障村民应有的生产生活空间，引导村庄人口、产业适度集聚紧凑布局，提高农村土地集约利用水平。因此，如何划定好村庄建设边界，对于国土空间背景下村庄规划编制工作具有重要意义。村庄建设边界与“三区三线”关系详见图1。

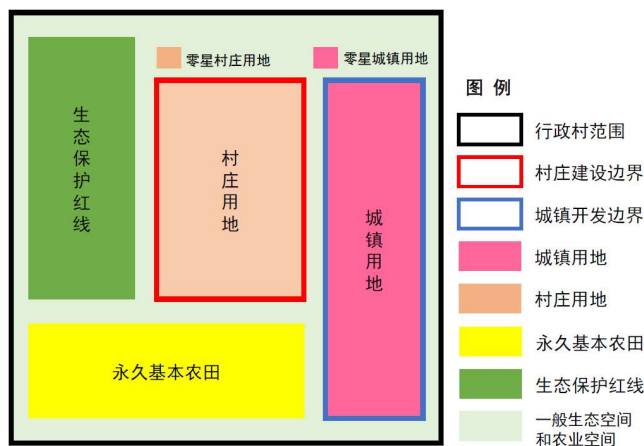


图1 村庄建设边界与“三区三线”关系示意图

资料来源：作者自绘

## 二、村庄建设边界划定技术路径

按照“锁总量、挖存量、控增量、定规模”的技术路径，确定规划村庄用地及村庄建设边界规模。村庄建设边界划定技术路径详见图2。

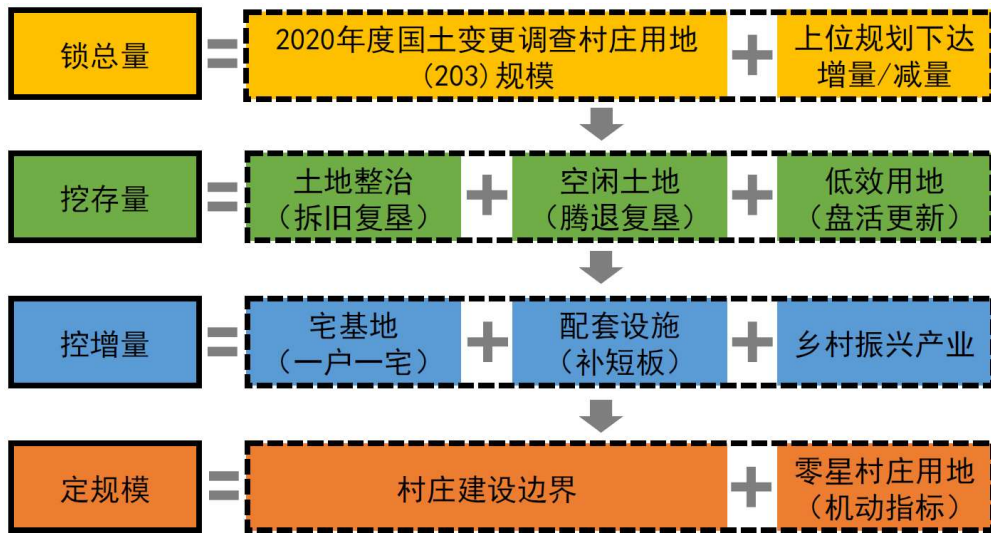


图2 村庄建设边界划定技术路径图

资料来源：作者自绘

**(一) “锁总量”**

根据《自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》（自然资发〔2024〕1号）的要求：“在符合‘三区三线’管控要求，确保县域村庄建设边界规模不超过2020年度国土变更调查村庄用地（203）规模的前提下，可结合县乡级国土空间规划优化村庄建设边界，并预留部分规模作为规划‘留白’机动指标，为未来发展留有余地。”

村庄建设用地总量的确定需要与村庄发展潜力及诉求紧密结合，建议结合乡镇国土空间规划统分配各行政村村庄建设用地总量。根据实际情况，对于已有明确建设用地指标需求的村庄，应在上述分配指标的基础上予以倾斜，并通过国土空间整治，相应核减发展潜力较差或者指标相对富余的村庄的建设用地指标，以实现镇（乡）范围内村庄建设用地指标的总量平衡。<sup>[2]</sup>

村庄建设用地总量=2020年度国土变更调查村庄用地（203）规模+上位规划下达增量/减量

**(二) “挖存量”**

通过现场踏勘、座谈调研、卫星影像判读等方法，识别出可拆除的空心房、可腾退的空闲土地、可盘活的低效用地，鼓励村庄优先盘活存量建设用地来满足村庄基本生产生活需求。

一是挖掘现状村庄用地（203）范围内现状有建筑物，未来可拆旧复垦的整治地块，可通过实施“增减挂钩”产生流量指标，盘活的流量指标优先用于保障村庄内部建设及乡村振兴一二三产融合发展需求。<sup>[3]</sup>

二是挖掘现状村庄用地（203）范围内现状无建筑物，且未来无建设需求的空闲土地，可通过实施土地复垦腾退空闲地块，腾退指标可用于村庄新增用地需求。

三是挖掘现状村庄用地（203）范围内低效用地，

鼓励通过存量更新盘活低效用地，通过拆旧建新提高土地集约利用水平，此类用地保留在村庄建设用地范围内。

**(三) “控增量”**

增量空间主要用于农村宅基地、公共服务与基础设施、乡村振兴产业用地等。收集新增项目矢量数据，结合政策要求、选址要求、规模要求等分析新增项目可行性。

一是要合理预测村庄人口规模、分户需求的基础上，科学评估村域需新增宅基地数量及规模。

二是要结合各地乡村社区生活圈配置标准，摸清需求，查漏补缺，补齐公共服务设施及基础设施短板。

三是要结合村庄自身资源禀赋，评估乡村振兴等产业用地发展需求，合理确定产业发展空间。

**(四) “定规模”**

村庄建设用地规模可为两部分进行管理，一是将集中连片的农村宅基地、公共服务与基础设施、乡村振兴产业等村庄用地划入村庄建设边界统一管理；二是将零星农村宅基地、具有邻避要求的农村基础设施、具有资源依托型的点状产业等用地纳入零星村庄用地进行管理。根据《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）的要求：“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。”

村庄建设边界规模≥村庄建设用地总量×95%

**三、村庄建设边界划定流程**

按照“现状数据分析-规划项目分析-边界划定核实”的流程，划定村庄建设边界规模。村庄建设边界划定流程详见图3。

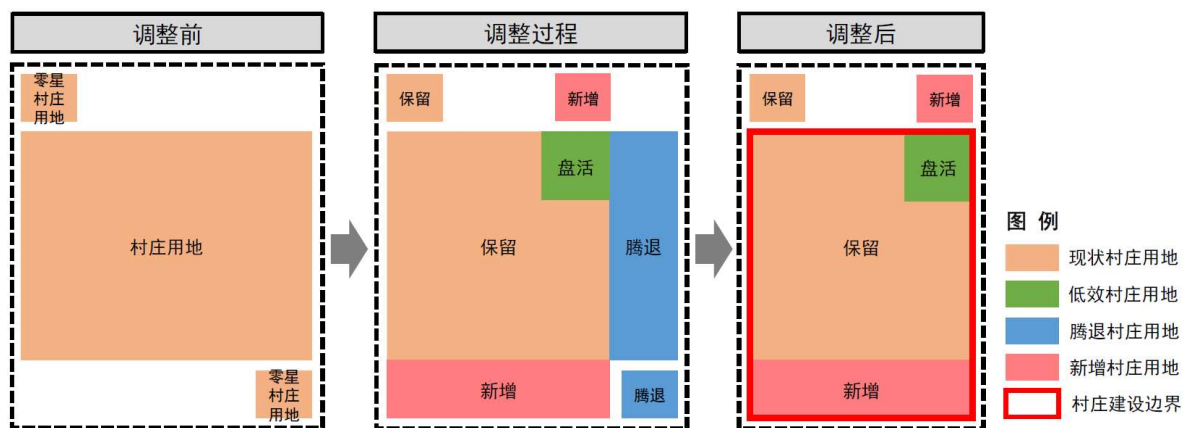


图3 村庄建设边界划定流程示意图

资料来源：作者自绘

### （一）现状数据分析

（1）现状数据提取：用ArcGis软件提取2020年度国土变更调查村庄用地（203）作为基础数据；

（2）低效用地潜力分析：通过现场踏勘，将全村建筑质量进行分级，初步识别出建筑质量较差，可进行原址重建的低效用地；

（3）腾退用地潜力分析：通过卫星影像判读，初步识别出可腾退复垦的空闲土地、可拆除复垦的空心房。

### （二）规划项目分析

（1）规划项目收集：收集2020年以后符合国土空间规划用途管制要求的村庄建设项目矢量数据，包括新增农村宅基地、新增公共服务及基础设施、新增产业等。

（2）新增用地可行性分析：分析各类新建项目选址合理性、规模合理性、耕地占用合理性。

①选址合理性：规划项目应避让永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、一级保护林地、蓄滞洪区、重要湿地、饮用水水源一级保护区、历史文化保护区、地质灾害高易发区、重要矿产资源、高压走廊等重要管控区域。

②规模合理性：新增农村宅基地既要满足《土地管理法》关于“一户一宅”的规定，又要满足当地村民建房审批管理办法要求；新增公共服务用地、基础设施用地、工业用地、仓储用地等需满足相关用地标准要求。

③耕地占用合理性：新增用地应不占或少占耕地。分析新增用地占用耕地情况及村域内耕地后备资源潜力，耕地补充量是否大于等于耕地占用量，能否满足耕地占补平衡要求；若不能满足耕地占补平衡要求，则需要重新选址；确需占用耕地，但不能满足耕地占补平衡要求的，则需县级人民政府统筹确定。

### （三）边界划定核实

（1）初步划定：村庄建设边界=保留+盘活+新增。

（2）核实确认：征求乡镇人民政府、村委会及公众意见，核实保留地块、盘活地块、腾退地块及新增地块位置及规模，将集中连片的保留地块、盘活地块、新增地块划入村庄建设边界范围。可预留不超过5%的零星村庄用地不划入村庄建设边界，确保村庄建设边界布局相对集中，形态规整可识别。

### 四、结语

为完善我国“五级三类”国土空间规划体系，编制好用管用实用的村庄规划，本文在研究我国村庄规划相关政策及村庄建设边界划定相关技术标准基础上，针对村庄建设边界划定的技术路线及划定流程做出了一定研究探索，总结出了“锁总量、挖存量、控增量、定规模”的技术路径及“现状数据分析-规划项目分析-边界划定核实”的划定流程，为各地村庄规划编制过程中村庄建设边界的划定提供一定参考借鉴。

### 参考文献

[1]李旺胜, 罗丹, 李心怡. 全域管控视角下的村庄建设边界划定探索——以安宁市村庄建设边界划定为例[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(16乡村规划). 北京: 中国建筑工业出版社, 2023: 1278-1286.

[2]艾玉红, 董文, 吴思, 高翔. 国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究[J]. 小城镇建设, 2021, 39(01): 24-31.

[3]王建辉, 甘晓辉, 伍婷, 王文君. 乡村振兴战略下实用性村庄规划编制的探索——以江西省编制“多规合一”实用性村庄规划实践为例[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(12): 60-66+74.

作者简介：徐乐（1989—），男，江西丰城人，汉族，江西省地质局地理信息工程大队规划设计院空间规划事务所副总工，城市规划与设计专业硕士，从事国土空间规划编制研究工作。