

# “多规合一”实用性村庄规划案例分析及建议

## ——以东阳市村庄为例

文 / 傅强 浙江博睿空间规划设计有限公司

**摘要:** 东阳市作为浙江省高质量发展建设共同富裕示范区之一,取得了一定成效,但仍然存在村庄规划不全面、聚落分散、资源保护与发展矛盾、农房闲置、集体经济薄弱、老龄化和人口外流等问题。为解决这些问题,科学编制实用性村庄规划,优化空间管制、转变发展思路、落实“一户一宅”、保障产业设施用地供给、壮大集体经济、凝聚乡贤力量。这些举措旨在推动东阳市乡村振兴,实现共同富裕目标。

**关键词:** 村庄; 建设; 发展; 规划; 用地

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.06.010

### 引言

2021年,中共中央、国务院印发《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,要求浙江先行先试,为全国推动共同富裕提供省域范例。2023年9月,习近平总书记在考察浙江时进一步提出“浙江要在推进共同富裕中先行示范”的要求<sup>[1]</sup>。东阳市作为浙江高质量发展建设共同富裕示范区首批试点地区之一,持续深化“千万工程”,打造了“寮卢经验”“花园样板”等可复制、可推广的乡村振兴经验。乡村振兴是实现共同富裕的重要途径,其中村庄规划是关键环节,这一过程有助于缩小城乡差距、促进农村社会稳定、保障粮食安全、推动可持续发展,对实现全面建设社会主义现代化国家目标具有重要意义。本次选取东阳市画水镇洪塘村、千祥镇三宝村、马宅镇徐宅村为研究对象,通过深入了解各村庄的现状和问题并提出建议,为开展“多规合一”实用性村庄规划提供实践经验。

### 一、村庄基本情况

#### (一) 洪塘村

画水镇洪塘村位于东阳市西南侧,与义乌市接壤,紧邻义乌绿色动力小镇,王凡工业园区。金义东公路穿村而过,20分钟车程可达佛堂互通,随着省道315的开通与金义东公路顺接,洪塘与东阳市区以及与在建的义东高速、东阳横店高铁站的距离进一步缩短,村庄区位优势明显。洪塘村是省级历史文化重点村,人文底蕴深厚,村内有郭氏古墓群,郭氏宗祠等文保单位。村庄下辖洪塘、里山、山南、西平4村,村域面积462.09公顷,总人口2952人。村内公服设施建设完善,农业资源丰富,开展了各类特色经济蔬果种植,其中本地甘蔗是洪塘有名的“古法红糖”原材料。此外村内工业基础较好,有榨糖厂、红木加工厂、机械制造厂等企业,能够带动部分村民就业,对当地经济发展具有重要影响。目前村内旅游产业处于起步阶段,形成了一批以“君鑫”为龙头的家庭农场,并积累了一定客源市场。

#### (二) 三宝村

千祥镇三宝村位于东阳市南侧,与磐安县接壤,周边有东永、诸永两条高速公路,交通较为便利。村庄四

周环山,地势由东向西层层拔高,形成“山环田,田环村”,的自然格局。三宝村下辖王园、里卢宅、王宅基、马安山、前处5村,村域面积641.36公顷,总人口2097人,村内公服设施基本完善,主导产业为农业,以种植粮食和中药材为主,家庭作坊式的箱包加工是村内的主要二产和村民的主要经济来源。近年来村内乡贤助力村庄建设,依托良好的自然环境与车慈岭红枫古道,谋划发展旅游产业,相关配套设施正逐步成型。

#### (三) 徐宅村

马宅镇徐宅村位于东阳市东南侧与磐安县接壤,G351台小线穿村而过,西至马宅镇区、南至磐安城区,交通便利。村庄临近南江水库上游,两岸群山争雄,依山傍水,自然风光秀丽。徐宅村为东阳市传统村落,是革命圣地,东阳农村地区第一个党支部和农民协会在此成立,是浙东人民解放军第九支队(暨东磐支队)革命活动区。村内现有东磐革命烈士陵园,瑞山庙等革命遗址。徐宅村下辖徐宅、岩坞、里宅、后阳、穗丰、石笋、山坞、湖贝、长庚、矢下10村,村域面积1577.59公顷,总人口1759人,村内公服设施建设完善集中在徐宅主村,但由于村庄布局分散,造成偏远居民点使用不便的情况。现状村庄主导产业为农业,以种植水稻、蔬菜及中草药为主。二产现有家具定制厂1家,其余以家庭作坊式的来料加工为主。三产村内有3处景点,其中东磐革命烈士陵园维护保存较好,龙凤山庄和伏狮山景区现已处于废弃状态。



洪塘村航拍



三宝村航拍



徐宅村航拍

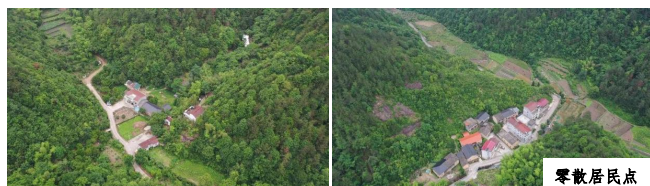
## 二、现状问题

### (一) 现有规划不全面，缺乏全面统筹

现有2017年编制的危旧房整治改造规划，重点关注居民点建房及危旧房整治情况，随着国土空间规划体系的建立，村庄规划已从单一导向规划向统筹型规划转变，内容上也逐步向村庄居民点以外的生态、生产空间聚焦。国土空间规划体系进一步明确了村庄规划应面向全域全要素统筹。现有的规划已不能满足村庄发展需求及国土空间规划体系下对村庄规划的要求<sup>[2]</sup>。

### (二) 村庄聚落分散，不利于村庄集约统筹

以徐宅为例，受两次库区移民影响，村庄山多地少，居民点布局分散，自然村多达10个，除主要居民点外，其余各居民点均为10~30户的小集聚点，居民点空心化严重，居住用地零碎，建筑布局较为凌乱、粗放，且与村主要居民点相距较远，交通不便。在土地集约利用、基础设施建设及公共设施共建共享等方面带来挑战。



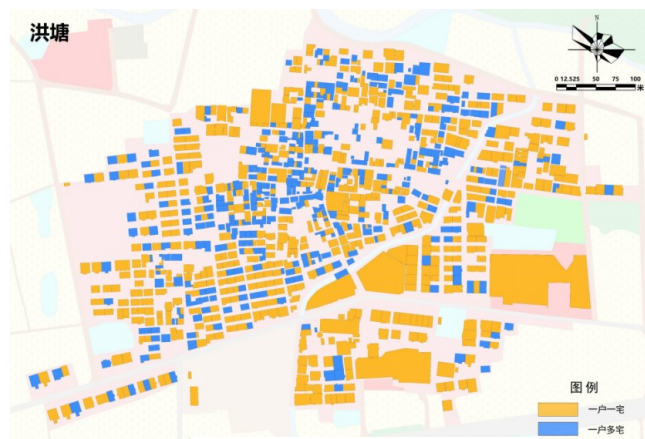
零散居民点

### (三) 水源保护要求与村庄发展的矛盾

徐宅村位于南江饮用水源一级饮用水源保护区上游，拥有良好的生态环境和文化底蕴，近年来村庄发展诉求强烈。但根据国家《中华人民共和国水污染防治法》，饮用水水源一级保护区内禁止“新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目”。饮用水源保护与现状村庄发展矛盾突出。

### (四) “一户多宅”及农房闲置问题突出

根据实地调研，各村庄普遍存在“一户多宅”和农房闲置的问题，主要原因是房屋合法继承、同村村民购买、建新未拆旧等。随着城镇化，乡村人口减少，部分人口“城乡双栖”，或已进城居住但仍保留宅基地，导致土地退出慢于人口减少，人地关系不匹配，农房闲置严重。



洪塘村“一户多宅调查图”

### (五) 村庄建设用地指标分配的困境

国土空间规划对乡村地区的建设用地总量进行控制，其中新增用地指标主要倾向于重点项目和重点区域，导致一般乡镇和村庄的用地指标紧张。尤其是洪塘和三宝等自身条件优越的村庄，其产业用地面临严重的指标紧缺问题。在国土空间规划改革的大背景下，如何合理管控乡村地区的新增产业用地需求，成为当前面临的主要问题。

### (六) 集体经济薄弱，产业模式单一，发展后劲不足

根据实地调研，三宝和徐宅两村集体资产有限，村民收入主要依赖外出打工。虽然“美丽村庄”建设改善了环境，但村内产业仍以自给自足农业和来料加工为主，缺乏主导产业和多样化支撑，发展潜力不足。

### (七) 各村老龄化严重，人口外流严重

村庄人口老龄化趋势是三个村普遍面临的问题，三村60岁以上人口占比超30%，远超老龄化定义的10%，且三宝、徐宅常住人口不足户籍人口半数，劳动力缺失和年轻人外流，对村庄发展产生不利影响。

## 三、规划建议

### (一) 科学编制实用性村庄规划，引导村庄建设发展

根据《浙江省村庄规划“一评估两覆盖三提升”专项行动计划》文件要求，推进东阳乡村地区规划全

覆盖，以村庄现状问题为导向，切实分析村民实际需求，为保证全国“一张蓝图”及“多规合一”村庄规划的科学性，依托全国第三次国土调查，同时结合村庄地形图和土地确权数据，以村域国土空间为编制单元，落实“三线”划定成果，细化村庄地类。在调研过程中采取座谈、走访、发放问卷等方式收集村民意见，鼓励村民积极参与到村庄规划中，为村庄规划编制献言献策<sup>[3]</sup>。

### （二）优化空间管控，活化土地资源

实现空间统筹管控，最大程度激活乡村土地资源，注重挖掘存量空间、做优增量空间、做好流量管控。通过全域土地综合整治，包括整理复垦旧村庄、废弃和闲置建设用地，撤并零散的农村居民点，以及田、水、路、林的综合整治，旨在提高村庄建设空间的集约性和农用地规模。以徐宅村为例，考虑到其位于南江水库饮用水源保护区的特殊性，禁止在村域范围内设置新居民点，因此需要在镇域或市域层面进行统筹安排，以满足撤并村庄的安置需求。

### （三）转变发展思路，唤醒闲置资源

以徐宅村为例，由于徐宅村的特殊性，通过引进项目实现乡村振兴，易触及水源保护这条红线。充分挖掘徐宅的红色文化优势，通过招募专业运营团队，利用现有资源推出系列红色文化体验项目；为提高村民参与热情，设置奖励机制；将乡村振兴融入市域共同富裕大场景中统筹，整合区域资源，推动“居与业”“点与面”“村与民”共同发展。

### （四）落实“一户一宅”，盘活存量，严控增量

严格落实“一户一宅”政策、严格执行东阳市宅基地面积标准。在符合国土空间规划、用途管制、依法取得和尊重农民意愿的前提下，逐步依法有偿收回一户多宅、闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地等，探索通过企业租赁、集体经营性建设用地入市等方式，使零星分散的存量建设用地得到有效利用<sup>[4]</sup>。例如由企业统一进行整治、修缮或重新建设，发展乡村民宿、旅游接待等功能。引导村庄外围零散的宅基地逐步腾退，用地布局向村庄内部集聚。探究利用现有村庄空间进行肌理织补的策略，对村庄内部零散空间进行新功能植入，提升村庄环境和生活品质。在新增空间受限的情况下，利用村庄内部空间建设健身广场、绿地空间等公共活动空间。注重严控土地增量的原则。对于新增建设用地的选址问题，要求选址避让生态保护红线，同时禁止占用耕地、永久基本农田等农用地，尽量靠近村庄原址，集约利用土地，同时保证村域范围内建设用地总量保持不变。

### （五）保障产业设施用地供给

首先，要保留一定比例的建设用地机动指标以满足农村新产业的需求。其次，要充分利用全域土地综合整

治，通过改善用地条件来满足农村产业发展的需求。再者，要制定土地复合利用政策，允许在非耕农用地上建设一些临时性设施，用于发展农业观光等。最后，要引导与周边农村合作开发，设施共享，利用农村闲置设施发展经营性项目，建立与村民的合作机制。

### （六）积极探索实际多元化，壮大集体经济

壮大集体经济是乡村振兴的关键，不同村庄需根据自身特色选择发展模式。洪塘村拥有丰富的历史文化资源，以历史文化村落、中心村建设为载体，依托村落建筑、乡土文化、民俗风情和人居环境等优势，充分利用美丽乡村建设成果，大力发展美丽经济，拓展集体经济发展空间，打造村域景区、农家乐、民宿经济等，把绿水青山变成“金山银山”<sup>[5]</sup>。三宝村以中草药种植和红枫古道为特色，发展特色农业和旅游观光业，打造“中草药IP”“红枫古道IP”，推动其成为区域性主导产业和龙头产品，实现村级集体经济收入增加。徐宅村以秀丽的库区风光和深厚的红色文化底蕴而闻名，从生态和文化价值中挖掘经济价值，轻资产运营，开发旅游品质较高的“小而精”产品，撬动和引爆当地旅游经济。

### （七）凝聚乡贤力量 共助乡村振兴

乡贤是推动乡村振兴的关键力量，他们了解本地文化，有深厚的本土情怀和实力。东阳市作为教育之乡，拥有众多高层次在外人才。通过搭建平台、乡贤联谊会等方式，以“乡贤+项目”模式，积极引导乡贤回乡投资发展，以项目示范吸引乡贤和人才回乡创业，解决乡村人口外流和乡村振兴发展的难题。

## 结论

乡村地区空间广阔问题复杂多样，本次研究以东阳市的洪塘村、三宝村、徐宅村为例，探讨实用性村庄规划调研中的问题与相关策略。在国土空间规划改革背景下，规划需注重区域统筹、全盘谋划，关注生态空间、耕地保护、产业发展和村庄建设用地，实现全域全要素管控，优化城乡土地资源配置，提高土地利用效率。

## 参考文献

- [1] 鲍秀英. 推动民族工作高质量发展 助力共同富裕示范区建设[J]. 中国民族, 2022, (8): 2.
- [2] 王小虎. 国土空间规划背景下的村庄规划编制探讨[J]. 现代物业: 中旬刊, 2022, (01): 3.
- [3] 麻永建 李维楠. 空间规划改革语境下实用性村庄规划编制探析——以水牛赵村庄规划[J]. 美与时代: 城市, 2022, (8): 3.
- [4] 邓大洪. 城乡融合蕴含大商机[J]. 中国商界, 2019, (6): 22-23.
- [5] 曹海妃. 美丽乡村背景下浙江省休闲体育产业与乡村文化旅游融合发展模式研究[J]. 西部旅游, 2020, (11): 7-11.