

村庄建设用地规模测算与指标管控探究

——以衡阳市市辖区为例

文 / 刘洁黎 衡阳市规划设计院

魏媛媛 衡阳市规划设计院

刘楚雯 衡阳市规划设计院

摘要：建设用地规模测算是各层级国土空间规划的重点内容，一个科学合理的村庄建设用地规模，既是村庄规划的约束性指标，也是村庄发展建设的必要前提。本文结合村庄建设用地的特征，论述了影响村庄建设用地规模测算的因素，以衡阳市市辖区村庄建设用地规模的测算为实例，分析了不同测算方法的利弊，并提出了指标测算及实施管控的相关思路。

关键词：国土空间规划；村庄建设用地规模；指标管控；衡阳市

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.13.002

引言

随着乡村振兴战略的实施和国土空间规划体系的建立，“多规合一”实用性村庄规划作为城镇开发边界外乡村地区的详细规划，成为指导乡村地区建设活动、实施国土空间用途管制的唯一法定依据。而村庄建设用地规模作为约束性指标，对其进行合理测算是村庄规划编制工作中的重点、难点，合理的村庄建设用地规模既是保障村民建房需求、推进村庄基础设施和产业发展建设的必要条件，也是有效管控乡村建设活动，提升土地集约利用效率的重要手段，对村庄的良性发展具有重要意义。

笔者在《衡阳市市辖区村庄分类与布局专项规划》编制工作过程中，对村庄建设用地规模的确定与用地指标实施管控进行了一些思考，本文结合衡阳市辖区村庄建设用地的现状特征及测算方法，梳理村庄建设用地规模确定与现状用地、人口规模、村庄类型的关系，提出在规划实施过程中用地指标统筹平衡、科学管控的相关建议。

一、村庄建设用地认知

（一）村庄建设用地构成

村庄建设用地是村庄范围内用地权属为集体所有的各类建设用地的总称。2020年自然资源部为实现全国自然资源统一管理，发布《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（试行）后，村庄建设用地的用地类型与城镇建设用地实现统一。但在实际用地构成中，村庄建设用地的类型相对单一，除部分邻近城市或产业基础较好的村庄外，多数村庄以农村宅基地为主，公共管理与公共服务、公用设施和产业用地等占比极少。

（二）村庄建设用地布局

从空间用地布局来看，村庄用地的共同特性是以农业空间和生态空间为主导，而村庄建设用地组成的农村生活空间，则根据不同地区的地形地貌、建设条件、风俗习惯等差异以不同的布局形式呈现。在以丘陵地貌为主的衡阳，多以点块结合、相对集中、散落分布的形式存在。

（三）村庄建设用地管理

作为集体所有的建设用地，村庄建设用地的管理方式有别于国有用地。国有建设用地的使用从获取方式、

用途管制、建设要求均已形成一套完善的管理体系，并有多层次的法律法规和规划成果做依据支撑。而村庄建设用地的使用虽也有《土地管理法》及相关的地方法规提出管理要求，但对于具体地块的用途管制与建设要求在过去是相对粗略的，目前编制的实用性村庄规划则承担了乡村地区控制性详细规划的功能角色，为明确细化村庄建设用地的具体管控要求提供了依据支撑^[1]。

二、村庄建设用地规模测算的影响因素

（一）刚性制约因素

坚持底线思维，严格落实生态环境与耕地保护，是贯穿于国土空间规划五级三类体系刚性要求，因此，落实上位规划传导的永久基本农田、生态保护红线等约束性指标既是编制村庄规划的底线要求，也是村庄建设用地布局时不可触碰的红线。因此，村庄用地总面积与上述用地面积之差也是村庄建设用地规模不可突破的上限值。

（二）弹性判断因素

在刚性管制的用地范围外，村庄建设用地的规模需求由交通区位、地理条件、人口规模、资源禀赋、产业基础等多因素决定的，在确定村庄建设用地规模前，需要对这些因素进行梳理与评判，用以评估村庄发展潜力、确定村庄发展所需的建设用地规模^[2]。在自上而下进行建设用地指标分配的村庄分类布规划中，全面系统、科学合理的评估对于村庄建设用地的确定尤为重要，现有研究应用中，多采用量化分析对各弹性判断因素进行评估，以保证评估结果的公平，进而合理确定村庄建设用地规模。

三、衡阳市村庄建设用地规模测算实践

（一）基本要求

在县域村庄建设用地总规模不增加的原则下，分析村庄发展趋势、确定建设用地规模；促进确集约节约用地；引导人口向乡镇驻地、产业向集聚区集中，引导集聚提升、特色保护、城郊融合类村庄优先配置公共设施。

（二）测算方法

村庄作为最基层的行政单元，多由省市层级制定关于村庄建设用地指标管理的规范标准。在“多规合一”的政策要求下，湖南省经多轮修订于2021年出台了《湖南省

村庄规划编制技术大纲》，而在此期间城镇开发边界的划定成果也一直在调整，因此，同期编制的《衡阳市市辖区村庄分类与布局规划》根据湖南省技术大纲的修订和城镇开发边界的调整也作了多轮修改，村庄建设用地规模的确定方式也依据规范的修订与完善进行多次调整，大体可分为三个阶段，分别采用了三种不同方法进行测算。

1. 主观推算法

2019年湖南省要求村庄规划的规划目标年为2025年，因此《衡阳市市辖区村庄分类与布局规划》确定的也是2025年的村庄建设用地规模。以各区村庄建设用地总量不增加、集聚提升类村庄适当增加建设用地、其他村庄适当减少建设用地为原则，对已编制村庄规划且其确定的村庄建设用地规模符合规划原则的村，直接采用其测算规模；对其余村庄，参考2017版土地利用总体规划确定的村庄建设用地规模，根据村庄类型，结合发展前景分析，在现状建设用地上主观测算其村庄建设用地规模。

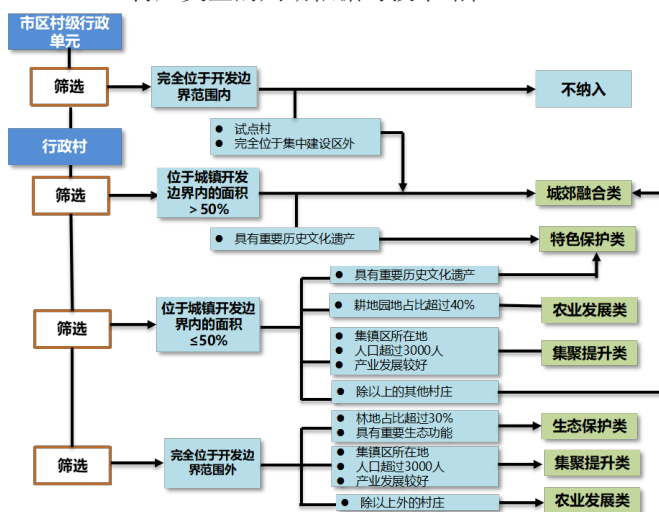
2. “村庄类型+用地类型”测算法

2021年4月，湖南省自然资源厅下发了《关于建立和实施分类推进村庄规划编制管理清单制度的通知》，对村庄类型进行了调整，取消了原定的搬迁撤并和其他类，新增了生态保护和农业发展类；同期的《湖南省村庄规划编制技术大纲》（征求意见稿）也已明确村庄规划期限与上位规划保持一致，目标年至2035年。在此背景下，《衡阳市市辖区村庄分类与布局规划》再次更新，并确定了2035年各村的村庄建设用地规模。

新一轮规模测算时，我们从村庄类型和用地类型两方面考虑，将测算方式进行了细化和量化。首先是结合衡阳实际以影响村庄发展的重要因素为条件，建立了村庄类型划定的技术路径，然后将用地组成为农村住宅用地、村庄公共服务与基础设施用地和集体经营性用地3个部分，

再根据各类型村庄对不同用地的需求，制定一定弹性区间的计算公式，用于确定2035年的村庄建设用地规模。

(1) 村庄类型的判断依据与技术路径



(2) 用地规模测算的考虑因素与计算指引

在促进乡村振兴和集约节约用地两大政策背景下，笔者认为在乡村地区，乡村振兴主要体现为公共服务体系的完善和集体经济产业的发展，而这类用地在多数村庄的现状基数中所占比值较少，而作为现状建设用地主体的农村住宅用地则成为推行减量规划，促进用地集约的突破口。

因此，在建设用地图算时，人均农村宅基地的减量化、村庄公益性用地以及经营性用地的增量化发展是具有普适性的，可根据村庄类型控制人均宅基地指标、公益性用地和经营性用地的需求区间来实现不同程度的集约化引导，引导村庄建设用地规模计算。

村庄类型	考虑因素	2035年用地规模		
		农村住宅用地	村庄公共服务与基础设施用地	村庄集体经营性用地
城郊融合类	城市对都市休闲需求的主要目的地，可与与城市共享部分公共服务与基础设施，新增用地多考虑集体经营性用地。	户均不超过180平方米	增加值：集中建设区外现状建设用地*（5%-15%）	
集聚提升类	重点考虑提升村庄配套设施的服务能力，强化产业发展水平，村庄公共服务与基础设施用地和集体经营性用地的增量较大。	户均不超过200平方米	增加值：现状建设用地*（10%-15%）	
特色保护类	兼顾保护与发展，新增用地多为基础类配套用地与旅游发展配套用地。	户均不超过210平方米	增加值：现状建设用地*（5%-15%）	
农业发展类	出于对耕地的保护，严格控制建设用地增量，新增用地多为基础类配套用地和少量集体经营性用地。	户均不超过210平方米	增加值：现状建设用地*（5%-15%）	
生态保护类	出于对生态环境的保护，严格控制建设用地增量，新增用地多为基础类配套用地和少量集体经营性用地。	户均不超过210平方米	增加值：现状建设用地*（5%-10%）	

3. 人均建设用地指标测算法

2021年7月，《湖南省村庄规划编制技术大纲》形成修订版，参照城市建设用地的规划标准对村庄建设用地规模的确定给出了明确指引，即以现状人均建设用地为基础，在允许调整范围内进行增减，但仅作为建议，未纳入强制规定。《衡阳市市辖区村庄分类与布局规划》按照大纲要求，再次重新确定了2035年各村的村庄建设用地规模。

表 3-2 人均村庄建设用地指标建议表

现状人均建设用地水平 (m ² /人)	允许调整范围 (m ² /人)
< 60	可增 10-25
60-80	可增 0-20
80-100	可增 0-15
100-120	可增 0-10
120-140	可增减 0-15
140-160	可减 0-20
160-180	可减 0-25
> 180	应减至 180 以内

(三) 结果比对与总结

因主观推算算法测算的为 2025 年的建设用地规模，因此不参与结果比对，只在人口规模预测一直的前提下，

对“村庄类型 + 用地类型”测算法和人均指标测算法确定的 2035 年村庄建设用地规模进行比对。

乡镇名称	行政村名称	村庄类型	村庄建设用地 (公顷)			人均村庄建设用地 (m ² /人)		
			现状	2035 年		现状	2035 年	
				方法一	方法二		方法一	方法二
东阳渡街道	xx 村	城郊融合类	59.92	18.24	41.71	221.1	78.69	180.00
	xx 村	城郊融合类	103.19	30.53	60.95	235.27	90.18	180.00
	xx 村	城郊融合类	48.8	18.76	41.69	199.34	80.99	180.00
茶山坳镇	xx 村	集聚提升类	82.83	39.16	57.06	265.24	123.54	180.00
	xx 村	农业发展类	62.46	25.38	54.29	207.09	84.15	180.00
	xx 村	农业发展类	69.3	31.07	68.59	164.41	74.47	164.41
鄯湖乡	xx 村	集聚提升类	76.59	32.32	58.18	240.66	100	180.00
	xx 村	城郊融合类	110.77	29.15	47.03	362.46	111.55	180.00
	xx 村	城郊融合类	87.99	26.34	39.65	377.96	119.55	180.00
黄沙湾街道	xx 村	城郊融合类	76.46	30.98	50.45	233.25	110.51	180.00
	xx 村	集聚提升类	34.53	18.48	35.05	161.14	84.94	161.14
	xx 村	农业发展类	44.62	19.73	41.06	191.66	86.49	180.00
角山镇	xx 村	农业发展类	84.15	32.4	71.08	213.04	82.04	180.00
	xx 村	城郊融合类	91.71	33.91	55.60	229.23	109.77	180.00
	xx 村	城郊融合类	61.96	23.53	34.90	273.19	121.32	180.00
棠荫岭镇	xx 村	城郊融合类	85.1	32.25	65.70	170.87	83.89	170.87
	xx 村	城郊融合类	100.15	35.55	76.09	224.19	84.11	180.00
	xx 村	生态保护类	39.37	24.87	39.37	123.8	78.23	123.80
雨母山镇	xx 村	城郊融合类	69.86	31.07	66.10	164.91	77.52	164.91
	xx 村	特色保护类	33.38	15.93	33.01	182.03	86.89	180.00

注：表中方法一为“村庄类型+用地类型”测算法，方法二为人均建设用地指标测算法。

通过比对可知，“村庄类型 + 用地类型”测算法与现状建设用地的关联度较强，逻辑关系更为合理，但较现状减少的幅度过大，实施难度较大；而人均指标测算法的减少幅度较小，目标可实现性更强，但在计算方式上过于一刀切，与现状实际的结合较差，缺乏一定的科学性与适配性。

四、村庄建设用地规模测算与管控思路

根据上述不同方法在衡阳市村庄建设用地规模测算过程中展现的问题，笔者认为目前村庄建设用地规模测算方法还有较大的探索空间，从而结合不断更新的政策要求和相关技术规范，提出了村庄建设用地规模测算与管控的相关思路。

(一) 分类梳理“人地关系”，分项测算村庄建设用地规模

由于城乡二元体制的阻隔，村民“离土不离乡”，外出村民即便已经在城市里定居，但仍然会回乡建房，因此农村居住用地规模宜采用户籍人口进行测算^[3]，且居住用地作为村民建房的刚需，可以结合现状，采用人均村庄居住用地指标进行测算，如甲乙两村类型一致，但现状人均居住用地差距较大，可将规划的人均村庄居住用地规模统一，即操作简单，又可体现作为刚需指标的总体公平。

而村庄公共服务与基础设施用地则应该采用常住人口或服务人口进行测算，其中为常住人口配套的为基础类的村庄公共服务与基础设施用地，而根据不同类型村庄所承担的功能不同，还应有一些附加的配套设施用地，如特色保护类村庄需要服务旅游人口，集聚提升类村庄需要更完善的公共服务设施。因此，该类用地应以常住人口为基数，进行基础类用地测算，再根据村庄的其他服务人口数量，进行附加类用地的测算。

产业用地与人口规模的关系则相对较小，多取决于村庄的交通区位、产业资源和产业基础，且不同于城市有五年发展规划等多方数据资料作为用地预测依据，因此，乡村地区的该类用地可结合现状基数与近期发展需要进行预测，并充分利用留白指标为村庄未来发展预留弹性。

(二) 分级分类管控用地指标，提升建设用地利用效率

参照城镇建设用地区、永久基本农田等指标的管控方式，结合村庄建设用地的组成特征，笔者认为村庄建设用

地指标自上而下的分解可只管控至乡镇一级，后期由村庄规划确定具体的用地规模，并将各村建设用地指标汇总至乡镇进行弹性管控，允许乡镇结合乡镇国土空间规划和各村产业发展情况对村庄居住用地外的其他指标进行适度调整，以提高用地指标的利用效率，促进乡村产业发展。

(三) 动态维护村庄规划，支撑用地指标统筹平衡

相较城市而言，影响乡村发展的可变因素相对较少，但由于村庄建设用地的总量较小，因此规划期内任一影响因素的变化都可能改变村庄建设用地的需求与布局。为提高村庄规划的合理性和可实施性，维护村庄规划的法定效力，可参照城市控制性详细规划探索定期的动态维护机制，支撑村庄建设用地布局的调整和用地指标在乡镇内各村间的统筹平衡，且目前湖南省已有较为成熟的村庄规划数据库平台，可为村庄规划的动态维护提供技术支持，方便动态管理。

结语

“多规合一”实用性村庄规划虽是国土空间规划体系中的底层规划，其管控面积却是城市用地面积的数倍，随着乡村振兴战略的深入实施，村庄规划在全域国土空间用途管制中承担的角色将越发重要，而村庄建设用地作为村庄范围内实施建设的唯一法定区域，该项指标的测算与管控都是村庄规划编制与管理工作中研究的重点内容。本文中笔者根据相关项目的工作实践，提出了一些自己的思路与建议。随着村庄规划编制工作的全面展开，必将会有更多的实践发现与经验总结，推进村庄规划相关政策标准的修订与完善，为其编制审批与实施管理提供更规范合理、科学全面的技术支撑。

参考文献

[1] 程茂吉；基于详细规划定位的村庄规划土地用途管制方式和管控重点研究 [J]. 城乡规划；2021(6).
 [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)：24-31.
 [3] 吴敏，范嘉诚，贺广瑜，童心；多规合一背景下的村庄布点及用地规划方法——以开化县乡村建设规划为例 [C].《持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集（18 乡村规划）》；2017.