

# 粤东地区“通则式”村庄规划管理体系与实践的探讨 ——以饶平县为例

文 / 陈敏婷 广东省科学院广州地理研究所规划院

李世婷 广东省科学院广州地理研究所规划院 (通讯作者)

**摘要:** 目前,在镇级国土空间总体规划未批复的情况下,新编制的村庄规划衔接依据不足,乡村建设用地规划管理建设面临现实难题。基于此,本文以饶平县为例,从时序视角分析国家、广东省、饶平县等层面村庄规划演进的特征,立足饶平县实际需求,构建了“五线管控+五区准入+四类用地管控”的村庄规划管理体系,以期指导饶平县镇级国土空间总体规划中乡村建设管控内容的编制,完善乡村建设用地规划许可核发与实施管理的制度依据。同时,建立以潜力评估为导向的农村集体经营性建设用地分类管控机制,研究思路可为粤东及类似地区提供实践参考。

**关键词:** 通则式; 乡村建设用地; 村庄规划管理; 饶平县

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.053

## 引言

村庄规划作为详细规划,是“五级三类”的国土空间总体规划体系的重要组成部分,是上位规划管控要求向实施层面传导的关键环节,也是乡村建设项目规划实施管理最直接的上位依据。目前,全国市县级国土空间总体规划基本已批复,关于村庄建设用地的具体管控要求未在该层规划中有详细提及;镇级国土空间总体规划也未编制完成,在其获批前的过渡期内,新编制的村庄规划衔接依据不充分。此外,部分乡村地区村庄规划编制经费得不到充足保障,导致城镇开发边界外乡村地区的村庄规划未完全覆盖<sup>[1]</sup>。随着城乡融合深入发展,乡村集体建设用地粗放使用与城镇建设用地指标紧缺之间普遍存在较大矛盾<sup>[2]</sup>。在划定永久基本农田保护红线和生态保护红线等控制线的国土空间规划体系下,乡村地区面临非农产业用地供给外部指标下达不畅通、内部用地转化不畅通的双重阻滞<sup>[3]</sup>。此外,既有村庄规划未充分考虑农村集体经营性建设主体差异化需求,缺乏弹性适应机制及有效管控。基于此,本文通过选取饶平县的村庄作为研究对象,研究制订“通则式”村庄规划管理规定,以指导镇级国土空间总体规划中关于村庄建设用地和其他用地、建筑风貌与乡村绿化环境的管控等内容编制,也为城镇开发边界外且村庄规划未覆盖的乡村地区提供建设用地规划管理依据。

### 一、研究区域概况及研究对象

饶平县属广东省潮州市辖县,位于广东省最东部,东临福建省,居汕头市和厦门市两个经济特区之间,地理位置优越,有广东“东大门”之称,辖21个镇,下设356条行政村和40个社区。2020年,全县总人口106.14万人,其中乡村人口58.17万人,占比54.80%。根据2020年国土变更调查成果,县陆域总面积1745.73平方公里,城乡建设用地面积10527.35公顷,其中村庄建设用地面积为6436.52公顷,占城乡建设用地总面积50%以上。可见,饶平县乡村人口及村庄建设用地在城乡区域占比显著。村庄作为城乡融合和新型城镇化的重要推动力量,探讨该县的村庄规划管理体系,对促进乡

村可持续发展具有重要实践价值。结合县域内控制性详细规划编制情况,剔除涉及控制性详细或城镇开发边界的26条行政村,剩余330条行政村即为本文研究对象。

### 二、饶平县村庄规划发展历程

早期的村庄多为自发设计建设,自党的十六大将“统筹城乡经济社会发展”作为指导城乡发展的理论,自此开启自上而下的村庄规划建设历程。本文将村庄规划发展按时间先后顺序分为规划探索期、宜居提升期、全域发展期。

#### (一) 规划探索期(2006-2012年)

十六届五中全会提出“工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设”的方针政策。自此广东省开始推进村庄规划编制,建设社会主义新农村。2007年饶平县14个行政村入选省级村庄规划试点村。该时期村庄规划逐渐形成“整治村庄居民点—打造样板村”的规划路径,但可实施性较弱,主要问题为编制和实施主体不明确,较难推动规划工作;重物质环境轻制度建设,村民自我管理积极性未得到有效发挥<sup>[4]</sup>;对近期实施指导不足;“两规”的衔接力度不够;村集体经济薄弱、建设资金缺乏。

#### (二) 宜居提升期(2012年开始)

2012年,党的十八大制定农村工作的总方针为“推动城乡发展一体化”,决定深入推进新农村建设,之后制定统一标准的规划建设模式。2015年饶平县5个行政村入选第二批省级新农村示范片建设规划,2017年35个行政村入选省定贫困村。该阶段政府部门开始打造连线示范片,各职能部门及地方政府作为资源下乡的“业主”,采取项目制提供公共产品,实施性较强。属建设导向型规划,旨在营造宜居的乡村生活环境,是破解乡村社会主要矛盾的有效途径<sup>[5]</sup>,在乡村振兴过程起着承上启下的过渡作用。但未涉及村民宅基地建设与管理等问题,村民自我管理积极性未得到有效发挥。

#### (三) 全域发展期(2018年开始)

2018年,党中央发布《实施乡村振兴战略的意见》,大力推进乡村发展建设。广东省启动全域人居环境整治

行动。2019年饶平县66个行政村纳入生态宜居美丽乡村建设；2020年饶平县12个行政村开展省际廊道乡村振兴示范带建设；2023年饶平县21个村入选广东省“百县千镇万村高质量发展工程”首批典型村名单。该阶段广东省开启“千村示范、万村整治”工程，通过以点带面、连线成片推动乡村振兴，附带财政或奖补资金，解决村集体经济薄弱、农民增收乏力等问题。重点措施是扶持乡村，实现城乡融合发展，但大部分乡村地区的用地规划管理仍有待提升。

### 三、村庄规划管理体系的实践探索

#### (一) 饶平县村庄规划管理体系制订的必要性

既有村庄规划动态适应性不足。基于饶平县村庄规划发展历程可知，村庄规划类型多且反复编制。乡村振兴全面推进过程中，产业与基础设施用地的需求显著增加，由于缺乏村庄建设管理的直接依据，村内若谋划建设新项目时，需再次修编规划为项目落地提供规划支撑，造成工作重复、资源浪费、效率低下等问题。因此，出台“通则式”村庄规划管理规定有利于简化该类用地审批流程，避免重复编制村庄规划，提升规划管理效率。

完善空间规划体系纵向传导机制。《饶平县国土空间总体规划（2021-2035年）》提出“合理利用腾退老

旧宅基地、村内废弃地和闲置地，明确集体经营性建设用地性质及强度等要求”的发展策略，但未涉及具体管控要求和建设指导等内容。通过制订“通则式”村庄规划管理规定，既可指导镇级国土空间总体规划落实乡村建设管理要求，又能弥合县级总体规划的策略指引，为盘活利用村庄存量建设用地提供管控体系，对优化乡村空间结构、加强村庄建设管理和健全乡村空间治理体系等方面具有促进作用。

#### (二) 村庄规划管理体系的构建

##### 1. 规划管理体系内容

本文构建“五线管控+五区准入+四类用地管控”的村庄规划管理体系，包括对耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、灾害风险控制线、村庄建设边界、历史文化保护线等五类开发保护底线的管控；对农田保护区、生态保护区、生态控制区、乡村发展区和矿产能源发展区等五种分区准入要求；对农村宅基地、农民集中式住宅、公共服务和公用设施用地、农村集体经营性建设用地的管控规定等内容。同时，对建筑风貌、乡村绿化环境提供规划指引，并在实施管理层面提出相关约束及引导，形成以底线管控与分区落实为核心要求、兼顾风貌协调和用地兼容的规划管理机制（见表1）。

表1 “通则式”村庄规划管理体系主要内容

管控一级类	管控二级分类	具体内容
开发保护底线管控	耕地和永久基本农田保护红线	落实红线范围及其上位规划下发的规模，明确管控措施。
	生态保护红线	
	灾害风险控制线	衔接灾害风险控制线的相关法律规定、条例等要求，落实防控范围及防御、治理措施。
	村庄建设边界	严格落实上位规划划定的村庄建设边界，严控建设用地指标增长。
	历史文化保护线	落实上位规划划定的历史文化保护线范围及保护要求，对建设活动及建筑风貌提出管控要求。
分区准入	农田保护区准入	严控非农建设占用农田保护区，明确保护区内允许开展的建设活动。
	生态保护区准入	落实生态保护区内相关管制规则，指出需引导退出进行生态修复的相关活动。
	生态控制区准入	提出建设项目若涉及保护林地的，应严格按照林地保护级别开展生产、建设活动。
	乡村发展区准入	建设活动应按所处乡村发展分区落实管控要求。
用地建设总体管控	矿产能源发展区准入	落实上位规划管控要求，提出允许准入区内的土地综合整治、生态修复等活动。
	适用地类	明确管理规定的适用地类为农村宅基地、农民集中式住宅、公共服务和公用设施用地、农村集体经营性建设用地。
	用地选址	结合开发保护底线管控要求，明确用地选址不能占用的控制区域。
	建筑退线	明确新建、改建、扩建建筑物建筑控制线与铁路、公路、架空电力线路等退让距离。
	建筑间距	明确村民住宅建设的日照间距要求，指出相关用地必须满足其防火间距、工艺及相关行业规范。
	建设指标控制	从建筑高度、容积率、建设密度、绿地率等方面，明确适用地类的建设指标。
风貌引导	停车配建指标	明确住宅、办公管理，及商业类、工业类和仓储类经营性建设用地的机动车位系数。
	建筑风貌	对新建住宅建筑、文物古迹的建筑风貌进行引导。
用地兼容管控	乡村绿化风貌	提供乡村绿化节点设计指引，鼓励村庄开展绿化规划设计工作。
	用地兼容	用地兼容分为允许、不允许和视具体情况兼容三种类型，并明确村庄建设各用地类型兼容要求。
实施管理	实施监督	从规模控制、审批管理、过程监管、公众参与等方面提出实施监督的要求。
	评估调整	根据实施情况及政策变动，对规划管理规定进行评估调整。

## 2. 规划管理体系创新之处

基于村庄在历史沿革、区位条件、资源禀赋等方面差异性,本文建立了村庄潜力评价与分类管控的联动机制,将农村集体经营性建设用地管控指标体系划分为高/低潜力两个类型。截至2025年3月,国内已公布的“通则式”村庄管理规定尚未出现同类型村庄分类管控体系,可为粤东及其他同类区域的规划管理提供借鉴。

### (1) 分析过程

本研究构建了由村庄发展类型、区位条件、村庄内涉及的城镇开发边界占村庄总建设用地面积三个一级指标组成的评价体系,权重分别为0.3、0.4和0.3,基于此框架,进一步细化形成二级评价指标体系进行分析。具体为:村庄发展类型分为集聚提升、城郊融合、特色保护、一般发展和撤并搬迁类五类村庄,分别赋5、5、3、3、1分;区位条件分为位于县城或县域副中心周边、属县城或县域副中心辐射带动、位于中部或偏北区域三类村庄,分别赋5、3、1分;基于村庄城镇开发边界占各村总建设用地面积的比重分析,即反映村庄建设用地开发利用强度,比重大于50%、介于0-50%、为0的村庄分别赋5、3、1分。利用GIS空间分析法,对330条行政村的二级指标分别赋值,并乘以指标对应的权重后进行叠加处理,综合判定村庄发展潜力高低。

### (2) 分析结果

经过分析,得出县域内村庄发展潜力分类图(见图1)。以潜力分值3.4分为界,分值大于3.4分的为发展潜力较高村庄,共有99个。分值小于等于3.4分的为潜

力发展较低村庄,共有231个。从分布情况来看,发展潜力较高的村庄主要位于县城、县域副中心周边区域,潜力较低的村庄集中在县域中部和北部发展条件一般的区域。

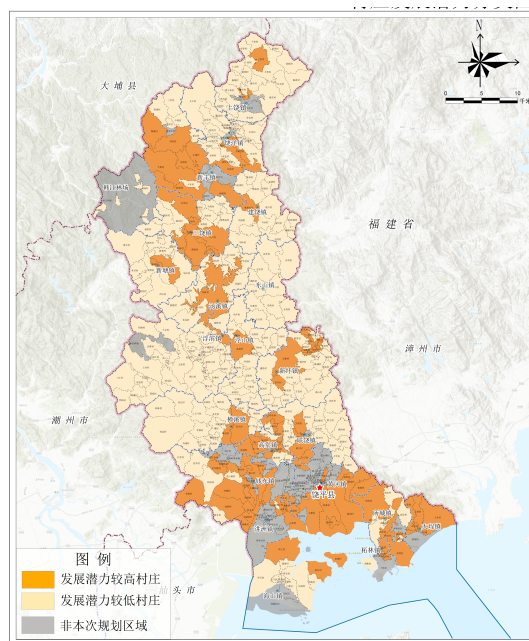


图1 饶平县域村庄发展潜力分类图

根据村庄发展潜力的分析结果,将农村集体经营性建设用地的建设管控指标划分为高和低两种类型(见表2)。

表2 农村集体经营性建设用地分类管控指标表

类型	发展潜力较高的村庄		发展潜力低的村庄	
	容积率	建筑限高(米)	容积率	建筑限高(米)
商业类经营性建设用地	≤ 3.0	56	≤ 2.0	40
工业类经营性建设用地	1.0 ≤ 容积率 ≤ 2.5	45	1.0 ≤ 容积率 ≤ 2.0	24
仓储物流类经营性建设用地	≤ 2.0	36	≤ 1.5	20
其他经营性建设用地	1.0 ≤ 容积率 ≤ 3.0	56	1.0 ≤ 容积率 ≤ 2.0	40

## 结语

本文基于时间脉络分析国家、广东省、饶平县等层面村庄规划发展历程及其演变特点,重点关注编制、管理等方面的问题,立足饶平县乡村地区的规划管理需要,构建了“通则式”村庄规划管理体系。基于本文研究内容制订的《饶平县“通则式”村庄规划管理规定》已于2025年2月获批实施,现正指导镇级国土空间总体规划中关于乡村规划建设管理内容的编制,并作为核发乡村建设项目规划许可及规划管理的补充依据,解决饶平县乡村建设项目审批与落地难的困境。

本文仍需探讨的问题有:(1)未提出简化流程的审批路径。建议结合项目发展条件及所处区域的特点,制定规划图则以明确空间管控要素,并形成矢量数据,纳入镇级国土空间总体规划“一张图”,为办理建设用地规划许可和用地审批提供法定依据。(2)基于饶平县域自身发展特点,因地制宜激活该县存量农村集体建设用地价值,推动乡村空间重构以提升空间治理效能仍是待解课题。(3)多方协作机制尚未健全。当前跨部门协

同治理机制存在结构性矛盾,发挥各主管部门和各级政府的管理、监督和巡查等方面的作用,完善“政府+社会+村民”的联动协调机制使村庄建设用地得到更加科学合理地开发利用,仍是值得探讨的课题。

## 参考文献

- [1] 许霄霄, 燕月, 张勇, 等. “镇村一体、通则管控”规划编制模式探索——以曲阜市姚村镇为例[J]. 山东国土资源, 2025, (01): 55-62.
- [2] 杜立柱, 王旌. 东北大农业地区乡镇级国土空间规划重点、难点与规划应对[J]. 规划师, 2023, 39(07): 110-115.
- [3] 唐伟成, 彭震伟, 张京祥. 面向乡村振兴需求的非农业产业用地供给策略[J]. 城市规划, 2025, (03): 61-68.
- [4] 翁一峰, 鲁晓军. “村民环境自治”导向的村庄整治规划实践——以无锡市阳山镇朱村为例[J]. 城市规划, 2012, 36(10): 63-7.
- [5] 于法稳. 乡村振兴战略下农村人居环境整治[J]. 中国特色社会主义研究, 2019, (02): 80-5.