

# “多规合一”实用性村庄规划编制的实践与思考

## ——常熟市常福街道中泾村、福圩村为例

王晓怡

常熟市自然资源和规划局常福分局

**摘要：**在乡村振兴战略部署的背景下，合理划分村域农业空间、建设空间和生态空间，编制“多规合一”实用性村庄规划具有重要意义。本文以常熟市常福街道中泾村、福圩村村庄规划编制为例，立足村庄现状结合乡村振兴要求，确定村庄规划的目标，对划定的村域空间，明确空间管制规则、优化空间布局、在推动乡村产业发展、生态环境保护 and 传统文化传承方面进行一些探索。

**关键词：**多规合一；乡村振兴；村庄规划

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.09.197

### 一、概述

#### （一）政策背景

中国共产党的十九大首次提出了乡村振兴，二十大报告强调全面推进乡村振兴战略。推进乡村振兴，规划势必先行——作为贯彻乡村振兴战略的一项重要基础性工作，编制“多规合一”的实用性村庄规划的重要性日渐凸显。

中共中央、国务院于2019年1月3日印发实施的《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中指出：“强化乡村规划引领，要把加强规划管理作为乡村振兴的基础性工作，实现规划管理全覆盖，编制多规合一的实用性村庄规划。”

2019年5月，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》（中发〔2019〕18号），明确“在城镇开发边界以外的乡村地区，以一个或几个村为单元，由乡镇人民政府组织编制‘多规合一’的实用性村庄规划，报上一级政府审批。”

过去我国没有统一的空间规划体系，新时代落实国土空间用途管制，丰富了管制内容，确定了三类空间：城镇空间、农业空间、生态空间；突出了管制重点，划定三条线：永久基本农田、生态红线（生态管控区）、城镇开发边界。

#### （二）创新意义

“多规合一”的实用性村庄规划是新国土空间规划体系中城镇开发边界以外乡村地区的详细规划；是把原

有的村庄土地利用总体规划、村庄建设规划、村庄规划、村庄土地整治规划整合起来形成的法定规划；是农村地区开展国土空间保护、进行国土空间用途管制、管理建设项目审批的法定依据。在新时代的乡村振兴建设发展中，“多规合一”的实用性村庄规划被赋予了更多创新意义和深刻内涵。

#### 1. 以乡村振兴为目标

与以往村庄规划以建设为导向不同，新的村庄规划以乡村未来发展为导向，规划的出发点是实现乡村未来生产、生活、生态等全方位的乡村振兴。

#### 2. 复合管控、突出实用

新的村庄规划内容更加综合，既需要落实上位规划确定的生态红线、基本农田、开发规模、历史文化保护等方面的管控要求，又要对全域资源利用、乡村产业发展、人居环境整治、乡土风貌保护等进行科学合理指导，突出规划的实用性。

#### 3. 精细指导、强化管理

崭新的国土空间规划体系，要求在城镇开发边界里编制控制性详细规划；同时在城镇开发边界外乡村地区编制“多规合一”实用性村庄规划，要求村庄规划编制水平向城市标准看齐。

### 二、试点案例分析

鉴于国土空间规划体系中对村庄规划的编制要求，统筹考虑乡村振兴战略对编制“多规合一”村庄规划新要求，本文将村庄规划编制重点简要概况为（1）注重调查研究，深入了解乡村地区的发展要素，科学总结发

展现状。(2)因地制宜、分类施策,综合确定地块功能定位,以国土空间规划、土地利用总体规划、镇村布局规划为依据,明确各类用地和国土空间管制分区的布局。(3)注重对自然资源、历史人文资源等保护与利用,维护传统村庄风貌。(4)统筹安排村庄公共服务实施建设,提高村民生活幸福指数。本文以《常熟市常福街道中泾村村庄规划》《常熟市常福街道福圩村村庄规划》(2021-2035)为例,对新时期村庄规划编制做一些探索。

#### (一)《常熟市常福街道中泾村村庄规划》(2021-2035)

编制过程:2022年10月,开始进行前期数据整理与现状调查,2023年3月经与村多轮对接后形成初步方案,2023年5月初步方案向街道汇报修改后,2023年7月形成中期成果。征求市级部门意见后形成论证稿,2023年8月31日论证稿通过论证评审,10月26日取得常熟市政府批复。

中泾村紧邻虞山高新技术产业园,东与永红村相邻,南与小义村相毗邻,西与常隆村连接,北与张家港市妙桥镇、港口镇相望,区域总面积5.564平方公里。规划功能定位:立足于村庄交通、山水自然、人文历史和产业发展优势,以乡村振兴为目标,延伸农旅产业链,遵循“优产业”、“理生态”、“续人文”、“创特色”的理念,打造具有现代农业和乡村旅游特色的现代田园宜居村庄。规划原则:生态优先、绿色发展,多规融合、统筹安排,国土管控、减量规划,因地制宜、注重实用,尊重民意、多方协作。

规划空间结构:总体形成“一心二带四区”的空间结构。“一心”:以中泾村村委等公共服务设施为核心;“二带”:以204国道和中义路为交通和生态景观带;“四区”:都市田园休闲度假核心区、金家宕旅游服务区、现代农业示范区、高效粮食种植区。

国土空间分区包括:农业空间、建设空间、生态空间管控三类。农业空间面积422.23公顷,占比75.9%,其中永久基本农田226.91公顷,一般农业空间195.32公顷。生态空间面积53.37公顷,占比9.6%,均为一般生

态功能区。建设空间面积80.80公顷,占比14.5%,包括居住用地、集体经营性建设用地、公共服务设施用地和其他建设类用地。村庄居住用地规划中包含:搬迁撤并类村庄5个、特色保护类村庄3个、集聚提升类村庄3个、其他一般村庄10个。

#### (二)《常熟市常福街道福圩村村庄规划》(2021-2035)

编制过程:2023年2月,开始进行前期数据整理与现状调查,与村多轮对接后形成初步方案,2023年5月初步方案向街道汇报修改后形成中期成果,2023年7月方案形成论证稿,2023年8月论证稿通过论证评审,11月20日取得常熟市政府批复。

福圩村位于常熟市西北部,常福街道东部,西邻望虞河,区域总面积249.73公顷。规划目标定位:以传统农业为基础,以沉海圩湿地为依托,以优化提升第二产业为核心的生态宜居美丽村庄。村庄居住用地规划:集聚提升类村庄14个、特色保护类村庄4个。

规划空间结构:总体形成“一轴、一带、四心、五片区”的空间结构。“一轴”:以海虞北路为主要发展方向形成村庄活力发展轴;“一带”:以望虞河水系形成村内的滨水景观绿带;“四心”:综合服务中心、传统农耕种植节点、创意农园体验节点、水岸休闲观光节点;“五片区”:民俗风貌区、田园游憩区、乡村湿地体验区、生态康养生活区、交通枢纽服务区。

用地布局规划:农林用地占50.84%;建设用地占35.68%,其中城乡建设用地占28.98%;其他建设用地占6.70%;自然保护与保留用地,占13.48%。

《2023年度常熟市预支空间规模指标落地上图方案》中福圩村主要规划指标安排:允许建设区总面积39.7829公顷,有条件建设区面积4.4058公顷,限制建设区面积205.5364公顷,村庄建设控制区23.0984公顷。

### 三、“多规合一”实用性村庄规划的编制原则

#### (一)实用性原则

“村庄规划”是国土空间规划“五级三类四体系”中在乡村地区的法定规划,是乡村地区的详细规划。详

细规划注重实施性，是对具体地块用途和开发强度等作出的操作性安排。位于城镇开发边界内的建设行为，遵照“详细规划和规划许可”的管理模式；位于城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，遵照“分区准入和约束指标和”和“规划许可和详细规划”两种管理模式。但是作为法定规划，村庄规划必须对应乡镇规划各类刚性指标，包括城乡建设用地规模、人口规模、耕地保有量和永久基本农田数量等；优化和细化“三区三线”边界，落实预留建设用地的指标要求。

以《福圩村村庄规划》（2021-2035）为例，根据《2023年度常熟市预支空间规模指标落地上图方案》，福圩村主要规划指标安排包括：允许建设区总面积39.7829公顷，有条件建设区面积4.4058公顷，限制建设区面积205.5364公顷，村庄建设控制区23.0984公顷。本次村庄规划新增上图指标0.4435公顷，分别是0.2100公顷的农村休闲旅游配套设施、0.0018公顷的许家宅基新增、0.0297公顷的福圩新村二区新增、0.1859公顷的大刘巷新增、0.0161公顷的福圩新村一区新增，由常福街道进行全镇域统筹。

### （二）人性化原则

在村庄规划与建设中应坚持以人为本原则、充分尊重村民的“主体意愿”，注重发挥村民主体作用。一是完善村民参与村庄规划编制的渠道。通过上门走访、召开座谈会等方式，广泛听取村民意见，征求意见过程中更多使用图、表等通俗易懂的形式，让群众看得懂。二是坚持村民集体决策。在规划编制过程中组织村民充分发表意见，积极参与集体决策，确保规划符合村民意愿，保障村民的集体利益。

以《中泾村村庄规划》（2021-2035）为例，规划编制中对于空间布局、指标下达、产业发展、村庄风貌、生态修复等方案都广泛征询相关部门、专家及村委、村民意见，多次组织村民代表进行听证，对规划目标、内容反复论证，特别对空置、闲置宅基地处置、公共服务设施布局、土地综合整治、乡村旅游项目开发等涉及村民切身利益的重点项目，均在充分尊重权利人意愿的前提下纳入规划期内实施项目，保证规划能真实反

应村民的诉求和意愿，切实维护村民的合法权益。

### （三）生态环境保护原则

乡村振兴必须坚持生态绿色高质量发展，生态环境保护是“多规合一”实用性村庄规划编制的重要原则。

《中泾村村庄规划》（2021-2035）从生态、引水灌溉和河网蓄水需求等因素考虑，对骨干河道进行生态整治。《福圩村村庄规划》（2021-2035）紧扣生态优先理念，一方面充分利用现有的沉海圩乡村湿地及省级特色田园乡村，打造以湿地保护、生态修复、休闲观光三个功能区为主的文艺水乡；另一方面控制和防治农业环境污染，保护农业生物多样性，保证农耕文化的延续性。在“多规合一”实用性村庄规划编制中，真正实现了生态补偿和生态发展的双重需求，实现生态优、环境美、农民富的可持续发展。

## 四、结语

本文基于乡村振兴的视角，在认识乡村地区发展特征的基础上，以问题导向为切入点，探索新时期村庄规划编制的新思路，将乡村振兴中推动现代农业与三产融合、打造美丽宜居乡村、繁荣乡村文化、改善农民生活的需求切实落实到国土空间规划中，指导未来村域国土空间利用的方向，促进城乡融合发展。本文中所例举的试点编制工作仅提出一些可参考的思路，理论和方法仍需在后续工作中不断完善。

## 参考文献

[1]王凤萍左秀堂杜金泽王希倩贾如春姜生力.甘肃省“多规合一”实用性村庄规划编制刍议[J].甘肃农业,2022(7):90-92.

[2]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):2.

[3]袁源,赵小凤,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(006):009.

作者简介:王晓怡(1982—),女,汉族,苏州常熟人,初级职称,硕士研究生,研究方向为国土空间规划,就职于常熟市自然资源和规划局常福分局。