

# 关于村庄规划的思考和建议

肖艳明

河北雄安新区自然资源和规划局

**摘要：**村庄规划是《中华人民共和国城乡规划法》中明确规定的法定规划，是国土空间规划体系中的重要组成部分，是国土空间开发保护、用途管制以及落实用地指标、核发乡村建设项目规划许可，进行各项开发建设活动的法定依据。为适应国土空间规划体系要求、贯彻落实乡村振兴战略，坚持以产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕为目标，推动乡村地区高质量发展，应科学指导村庄规划的编制和审批。

**关键词：**村庄规划；和美乡村

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.12.238

## 一、规划原则

### 1. 试点先行，有序推进

避免“一拥而上式”的大规模同时编制村庄规划。要科学认识村庄的发展特点，依照建设时序与重点项目工作安排有序推进村庄规划编制工作，突出重点，注重协同。探索规划统筹编制路径、协调发展方向、创新工作机制、及时总结评估，形成和美乡村典范。

### 2. 严守底线，节约集约

编制村庄规划以及其他村庄整治项目时，应首先落实生态保护红线、永久基本农田管控要求，明确规划底线，严守建设用地、建筑规模管控要求，保证乡村国土空间开发利用与资源环境承载力相互匹配，提高土地利用效率。充分利用村庄存量建设用地，鼓励更新提质，低效用地盘活利用，提升乡村产业地均效益。

### 3. 因地制宜，分类指引

村庄规划编制应以村庄的条件基底和发展诉求为出发点，充分考虑村庄的上位规划定位、生态环境、资源禀赋、社会经济发展情况，因地制宜、分类施策，确定发展目标和主体功能，深入了解村民意愿，着重解决村庄发展面临的核心问题，促进乡村振兴和可持续发展。充分发挥传统村落、乡土文化的历史价值，在保护中实现村庄特色发展。

## 二、规划编制和审批

### 1. 规划评估

评估对象主要包括镇村体系规划、村庄建设规划、村庄整治规划等原有乡村地区各类空间性规划，还可包括已批“多规合一”实用性村庄规划。

重点评估规划实施情况，掌握规划指标和空间布局落实有关情况，分析规划实施和项目开发建设活动中存在的问题，提出村庄规划修编的相关建议。

### 2. 现状调查

通过走访座谈、问卷调查和驻村调研等方式，完整准确的了解村庄现状情况、发展优势和不足等。主要收集社会经济、区位交通、自然环境、历史文化、土地利用、村庄建设等方面材料。

### 3. 方案编制

在调查研究以及现状摸底的基础上，充分利用相关部门现有工作基础，分析村庄目前的基本情况，找准现状特征，明确需求台账，拉出问题清单。充分吸纳村民好的意见建议，结合村庄类型，提出村庄规划编制的目标、路径和抓手，并形成多个比选方案。规划方案不应贪大求洋、千村一面，要接地气、能落地、可实施。

## 三、规划审批

### 1. 规划论证

由乡、镇规划主管部门组织开展专家评审、论证等工作，由规划编制单位对方案进行详细汇报，有关部门、村党组织、村委会、村民代表以及其他利害关系人共同参加，对规划进行评审论证和意见征集。

### 2. 规划公示

乡、镇人民政府将相对成熟的规划成果在村委会、公共活动空间等公众场合，采用多形式、多渠道对规划进行公示，公示内容主要包括规划主要文字内容、相关图纸、纳入村规民约的规划内容及其他需要公示的内容。

### 3. 成果报批

乡、镇人民政府组织将村庄规划报上一级人民政府审批。报批时应附公示期间收到的意见以及意见采纳情况、村民会议或村民委员会审议、村民代表会议决议意见。

## 四、分类指引

### 1. 城乡融合类

(1) 范围特征。城乡融合类村庄是指靠近城镇的村庄，能够有序承接来自城镇的外溢功能，有些建筑已经或即将呈现城市聚落形态，具备共享使用城镇基础设施和公共服务设施条件，具备和城镇地区共同发展的潜力条件。

(2) 编制指引。积极承接新区城镇产业和功能的外溢，促进城乡资金、技术、人才、管理等要素双向流动。应充分挖掘村庄交通、产业、资源等优势，结合城镇化和村庄自身发展需要，结合村民意愿，促进居民进城进镇集中居住或建设新型农村社区。规划应统筹兼顾周边村庄一体化发展的诉求，倡导农村居民点相对集中

或连片建设，加快设施互联互通、共建共享，有序增强村庄服务城市，同时承接城市外溢的功能。

## 2. 集聚提升类

(1) 范围特征。集聚提升类村庄是指区位较好、交通便利、人口规模较大、设施配套相对齐全、产业发展基础较好，能够带动周边村庄一起发展，具有较大发展潜力的村庄。

(2) 编制指引。规划编制时应考虑与周边村庄的一体化发展，倡导农村居民点相对集中或连片建设。科学预测未来人口规模，合理测算建设用地规模，结合宅基地整理、未利用地整治改造，为未来预留充分发展空间。推进村庄三产融合发展，补齐短板，并进一步提升对周边村庄的辐射带动能力。

## 3. 特色保护类

(1) 范围特征。特色保护类村庄是指传统建筑相对集中、文物古迹较为丰富、传统格局保存完整、非物质文化遗产相对丰富，具有历史文化、自然特色景观或地方特色产业等特征的村庄。

(2) 编制指引。对于历史资源较为丰富的村庄，应结合资源现状情况划定核心保护范围、建设控制地带等，并在村庄规划中予以考虑，同时结合有关技术规范要求编制，尽量做到保留完整的村庄传统格局、真实的历史建筑，确保居民生活的延续性，提出保护和建设管控的具体要求，对村庄建设发展提出具体措施；对于自然风貌资源较丰富的特色保护类村庄，着重改善区域生态环境、重现淀泊湿地景观，统筹保护、利用与发展的关系，加强农业产业与旅游产业结合发展，完善市政设施、服务配套设施，提升村庄文旅和服务能力。

## 4. 拆迁撤并类

(1) 范围特征。拆迁撤并类村庄是指因为避灾避险、脱贫攻坚、生态建设和重大项目需要，需要进行村庄合并建设和搬迁安置的村庄。在分类编制中，将这些村庄纳入搬迁撤并类，是为了统筹规划土地资源，提高村庄整体用地效益，实现农村产业发展和农民生活质量的提升。

(2) 编制指引。拆迁撤并类村庄建议原则上不再单独编制村庄规划，确实近期有实际发展需要的，在所在地区控制性详细规划实施前，可编制村庄建设方案作为项目开发建设和管控的指引文件，突出强调村庄的环境改善和整治提升，可利用原有建筑进行改建，严格限制永久性建筑的新建和扩建。远期拆迁撤并类村庄重点考虑村庄与城镇水、电、路、信息等基础设施的互联互通，促进居民进城进镇集中居住或向和美乡村转移，充分利用城市公共服务资源，实现共建共享，保障好村庄的基本公共服务功能，避免重复配置。

## 5. 其他一般类

(1) 范围特征。其他一般类村庄是指除上述几种类型以外的其他村庄，一般情况下具有人口空心化严重、人口规模小、配套服务设施差等特点，需要和周边

的乡村或城镇共同发展。

(2) 编制指引。落实总体规划等上位规划的要求，引导其他一般类村庄减量发展，逐步向和美乡村和周边城镇集聚。其他一般类村庄纳入和美乡村，建议以和美乡村单元为单位统筹编制规划。结合实际需要，按照用地减量原则，统筹安排村庄人居环境整治、危房拆改、设施修复、土地整治、生态环境保护提升等，引导农村居民点向和美乡村集中建设。

## 五、乡村单元层级规划内容

### 1. 现状特征

深入分析乡村单元资源环境、空间布局、产业基础，以及各类设施和农村居民点建设等基本情况，总结提炼特征优势，梳理乡村单元发展的重点问题。

### 2. 发展定位目标与规模预测

#### (1) 发展定位目标

围绕乡村振兴，结合村庄现状和类型、规划评估情况，充分考虑人口、资源、产业、交通、文化等优势，兼顾社会经济发展和人居环境提升等要求，合理确定村庄发展目标。按照优布局、补短板的总原则，统筹村庄发展和国土空间开发保护，确定村庄建设和发展、生态保护和修复、耕地和永久、设施配置和利用、文化保护和传承等方面的目标，研究提出具体目标，明确生态保护红线面积、耕地保有量、户籍人口数、常住人口数等约束性和预期性规划指标，明确分村指标分解要求。

#### (2) 规模预测

人口规模预测。依据村庄人口历年变化情况，结合县域村庄布局规划和村庄发展趋势，综合考虑人口自然增长、产业发展、环境和生态资源承载力等因素，合理预测户籍人口和常住人口规模。

建设用地规模预测。遵循节约集约高效用地的原则，落实上位空间规划管控要求，确定各类建设用地布局、规模和范围线。村庄开发建设应优先利用存量建设用地。

### 3. 国土空间布局

#### (1) 农业空间和永久基本农田

耕地与永久基本农田布局。严格落实上位规划确定的永久基本农田保护红线划定成果与耕地保护目标，稳定优质耕地布局，加强耕地用途管制。可通过耕地占补平衡、高标准农田建设、耕地质量保护与提升等措施，以和美乡村单元为单位统筹落实耕地保护目标总量。

其他农业空间布局。优化种植、畜禽、水产养殖等农业设施建设用地布局，引导设施农业向非耕地转移，优先使用未利用地及低效闲置土地；优化园地空间布局，明确新增和改造园地类型、面积和空间范围。

特色农业空间布局。明确特色农产品生产空间的位置和面积，对于具有农业规模种植、特色农产品生产特征的村庄，加强对特色农产品、地理标志农产品、传统农耕文化空间的保护。

#### (2) 生态空间和生态保护红线

生态保护红线布局。落实上位规划确定的生态保护红线划定成果,明确生态系统类型、主要生态功能。

其他生态空间布局。细化生态林地、草地、湿地、陆地水域等各类生态用地的布局、范围、规模以及管控要求。落实上位规划确定的林地空间、草原综合植被盖度、湿地面积指标要求,衔接相关专项规划,落实湖泊、水库、坑塘等陆地水域水体边界和保护范围界线。

### (3) 建设空间和村庄建设边界

村庄建设边界。落实上位规划及相关规范确定的建设用地规模、人均建设用地标准和管控要求,以现状建设用地为基础合理划定村庄建设边界,统筹安排宅基地、经营性建设用地、基础设施和公共服务设施用地等。和美乡村单元内村庄建设用地宜集中布局,充分利用原有用地调整挖潜,节约集约利用土地。

### (4) 用地功能结构调整

明确和美乡村单元的村庄居民点体系及职能分工,围绕村庄发展定位目标,基于土地利用现状,明确生态空间、农业空间与建设空间布局,并依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》制定国土空间用途结构调整表。

### 4. 产业发展布局

衔接落实产业发展规划要求,依托和美乡村单元区位优势、资源禀赋、产业基础,明确产业发展重点和发展路径,明确经营性建设用地布局及管控要求,促进一二三产业融合发展。

#### (1) 经营性建设用地布局

合理布局商业服务、农产品加工、仓储物流、乡村旅游等经营性建设用地。引导工业向城镇产业空间集聚,除少量必需的农产品生产加工外,一般不在农村地区安排新增工业用地;直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业,应集中在村庄建设边界内;发展休闲观光旅游的村庄,可在村庄建设边界外沿旅游线路安排旅游厕所、观景台、服务点等少量配套服务设施用地;村庄餐饮、住宿等商业用地宜布置在交通出入方便,有停车场地,并不应对周围居民生活产生干扰的地段;仓储用地宜布置在村庄边缘、交通方便且利于排水、不受洪涝等灾害影响的地段,同类仓储设施宜集中布置。

#### (2) 农村一二三产业融合发展

以第一产业为基础,推动农业、工业、商业、文旅、康养、物流和信息化产业深度融合,探索乡村全产业链新模式,促进产业空间复合高效利用。鼓励发展新产业、新业态、新模式以及新型经营主体,推进和美乡村单元内村庄的资源整合、科技创新、特色发展,实现共赢共富。

#### (3) 弹性管控要求

可在规划中创新经营性项目弹性管控方式和要求。对于地块零碎多变的休闲农业、观光旅游项目可在项目范围内明确建设用地布局原则,各类农用地的规模比

例、建筑容量、单个建设地块面积和用途要求,用地布局可在永久基本农田不减少、建设用地不增加的前提下在项目范围内灵活变更。对于一般经营性项目可划定弹性边界,在用地面积不变、占用耕地面积不增加的前提下地块四至边界可在该范围内调整。

### 5. 土地综合整治和生态修复

#### (1) 确定整治修复目标

针对和美乡村规划单元国土空间开发利用中产生的问题,从优化国土空间格局、提高国土空间质量(高标准农田建设规模、补充耕地规模、建设用地整理规模等)、提升区域主导生态系统服务功能、消除生态胁迫影响、解决主要生态问题、改善人居环境等方面,确定国土综合整治与生态修复目标。

#### (2) 摸查整治修复潜力

调查土地、矿山、草原、湖泊等国土空间生态资源的分布、规模和质量,摸清低产田、未利用地、低效建设用地、工矿废弃地、水土流失、污染土地等整治潜力和分布。结合和美乡村单元生态安全突出问题,划定单元国土综合整治和生态修复重点区域,提出整治修复任务。

#### (3) 明确整治修复项目

落实整治修复目标,以重点区域为指引,明确水域湿地修复、森林草原修复、矿山生态修复、农用地整治、建设用地整治等项目的任务、指标和规模等,落实到具体地块。

## 六、结语

从建设社会主义新农村,到建设美丽乡村,再到建设和美乡村,既是乡村建设的“版本升级”,更是乡村发展的“美丽蜕变”。随着乡村振兴的蓬勃发展,建设宜居宜业和美乡村也在循序渐进。

从现状调研评估到村庄规划编制审批到村庄发展建设,编制好村庄蓝图,统筹好人、地、产等多方因素,是实现乡村管控工作从粗放式向精细化转型,全面提高城乡管理水平的重要一环。

### 参考文献

- [1] 苏道巴特日. 国土空间规划体系下的村庄规划编制研究[J]. 住宅与房地产, 2021.
- [2] 陈友赠. 新时期国土空间规划背景下村庄规划编制实践[J]. 房地产世界, 2021.
- [3] 王波波. 四川省村庄规划编制与实施的实践、问题及建议[J]. 四川建材, 2021.
- [4] 李戈. 乡村振兴背景下村庄规划要点分析[J]. 广西城镇建设, 2021.
- [5] 李小云, 朱景霞. 美丽乡村与传统村落关联下的村庄规划设计研究——以桥头村为例[J]. 当代建筑, 2021.
- [6] 臧玲, 王兵. 乡村治理视角下村庄规划编制问题与改进路径研究——以河南省为例[J]. 国土资源科技管理, 2021.