

新形势下实用性村庄规划的编制思路 and 关键技术

——以四川省村庄规划编制为例

伍志凌 包静¹

(西南科技大学城市学院 乡村振兴规划建设研究中心, 四川 绵阳 621000)

【摘要】加快实用性村庄规划编制是今年中央一号文件所提及的重点工作之一,以四川省村庄规划为例,从规划编制的发展历程和存在问题出发,将原有和新颁布的村庄规划编制导则的进行对比,分析归纳出当前新形势下实用性村庄规划编制的新思路 and 关键技术,为地方全面落实乡村振兴战略,加快国土空间体系下村庄规划编制提供参考和借鉴。

【关键词】实用性 村庄规划 编制思路 关键技术

【中图分类号】TU982.29 **【文献标识码】**A

1 前言

村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。2021年,中央一号文件《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》中,将加快实用性村庄规划编制,作为年度重点工作之一。在当前乡村振兴战略背景下,编制好实用性村庄规划,对于理清村庄发展思路、优化农村生态生活生产空间布局、筹措安排乡村资源补齐发展短板、促进城乡融合发展具有重大意义。

2 规划编制历程与存在问题

2.1 规划编制的发展历程

改革开放以来,四川省村庄规划编制伴随着城乡关系的转变 and 国家关于支持农业农村发展的政策而发展演变,主要历经了体系建设雏形期、体系建设成长期、体系建设完善期三个主要阶段,先后出台了多个文件指导全省村庄规划编制工作,通过对比分析和梳理,不同阶段不同类型的村庄规划编制背景、编制办法以、规划编制关注重点及局限性如表1所示:

2.2 村庄规划编制中的存在问题

从2006-2018年,四川省在的村庄规划编制中取得了很好的成效,对村庄建设发展起到了重要的作用,但依然存在很多突出问题。不同主管部门编制了土地利用规划、幸福美丽新村规划、村庄整治规划、乡村振兴规划等不同类型的规划,部分村庄还单

¹**基金项目:**西南科技大学城市学院乡村振兴规划建设研究中心项目“乡村振兴建设规划理论与实践研究”。

作者简介:伍志凌(1985-),男,四川人,副教授,硕士,研究方向:乡村振兴与村庄规划;包静(1992-),女,江苏人,讲师,硕士,研究方向:建筑规划与设计。

独编制有传统村落保护与发展规划、乡村旅游规划、田园综合体规划等专项规划，各规划内容交叉，深度各异、目标任务也有所不同，造成多规分立的局面。特别是原有土地利用规划和规划体系下的村庄规划，在工作底图、技术平台、用地标准等方面各自为阵，数据指标、图斑用地难以对应，导致规划难以落地，实施性差。

表 1 四川省不同阶段不同类型的村庄规划

规划背景	规划类型	编制办法	关注重点及局限性
1 对农村规划建设探索	村庄建设规划	四川省村庄建设（治理）规划编制试行办法（2006）	对居民点建设做了全面详细的安排，对居民点以外的区域深度不足。
2 社会主义新农村建设	新村建设规划	四川省新村（聚居点）建设规划编制办法（2011）	针对农村新型社区和各种规模的农村居民聚居点，对居民点以外的区域深度不足。
3 社会主义新农村村建设	新农村综合体建设规划	四川省新农村综合体建设规划编制办法（2012）	针对划定为新农村综合体的区域，分为总体规划和新村（聚居点）详细规划两个层次。
4 幸福美丽新村建设	幸福美丽新村规划	四川省幸福美丽新村规划编制办法（2014）	针对特色村庄的提升型规划，不能覆盖所有村庄，过于偏向旅游发展需要。
5 人居环境整治行动	村庄整治规划	四川省村庄整治规划编制办法（2014）	针对村庄某项特定（环境、风貌等）需要进行整治的改善型规划，非完整性规划。

村庄规划过于强调居民点的发展和建设，对于生态、生产空间缺乏全域统筹，导致保护管控不足。村庄规划编制时主体弱化，村民的诉求反映不足，现场调查不充分，村民的参与规划编制的程度低，村民对于规划成果的理解较为困难。全省地域辽阔，各村在产业、文化、地貌上差异较大，但规划编制时间短，片区追求全覆盖，导致村庄规划编制类型单一，特色不明显。因此，面对以上全省在规划编制中的突出问题，加快探索实用性村庄规划编制势在必行。

3 村庄规划编制的新思路

当前在国家和地方大力实施乡村振兴战略，原有城乡规划体系向全新的国土空间规划体系转型的背景下，为了进一步落实国家相关战略和政策的要求，妥善应对原有村庄规划编制中存在的各种问题，2019 年四川省出台了全新《村规划编制办法》，标志着全省村庄规划进行新阶段。新阶段的村庄规划编制思路较原有各类村庄规划相比，更加突出规划的实用性，确保村庄规划管用、适用、好用。

3.1 管用：强调多规合一，强化可操作性

落实细化区县、乡镇级等国土空间规划确定的管控指标，落实上位规划的纵向传导。在村域层面全面整合土地利用规划、村庄建设规划、乡村振兴规划以及其它相关规划，处理不同类型乡村规划之间的横向融合。统一底图底数和用地分类标准，实现规划技术标准的协调统一，将规划技术成果纳入到全省国土空间规划“一张图”管理平台。充分考虑村庄发展的不确定性以及乡村振兴战略的落地性，刚性管控与弹性引导相结合，为地方管理和零散项目落地留有空间。可在不改变上级规划主要控制性指标前提下，通过宅基地和农村空闲建设用地整理，调整农村建设用地布局。对难以明确具体用途的少量用地，可暂不明确用地性质，在规划中作为弹性用地暂予“留白”。在不突破约束性指标和管控底线的前提下，加强村庄规划动态维护。

3.2 适用：注重全域统筹，保护发展并重

从以人居环境整治为主的居民点建设规划向全域管控的生态、生产、生活环境共同治理的村庄规划转变。落实乡村振兴各项

任务，统筹谋划村庄发展定位、主导产业选择、用地布局、人居环境整治、生态保护、建设项目安排等，实现乡村全面振兴。对村域内全部国土空间作出规划安排，明确用途管制规则和建设管控要求。统筹乡村生态环境保护，落实生态保护红线划定成果，加强生态环境系统修复和整治，确保生态环境不破坏。统筹耕地和永久基本农田保护，落实永久基本农田和永久基本农田储备区划定成果，确保耕地保有量不减少。统筹历史文化遗产与保护，划定乡村历史文化保护线，保护好历史遗存的真实性，防止大拆大建。合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，严格落实“一户一宅”，建设用地规模不增加。

3.3 好用：坚持村民主体，突出村庄特色

充分调动广大农民群众的积极性和主动性，深入参与到规划编制工作中。通过开展驻村调研、逐户走访，充分听取和尊重村民意愿。规划初稿应组织村民充参与集体决策。报送审批前应经村民会议或者村民代表会议审议并在村庄内公示，确保规划符合村民意愿。规划批准后应通过多种方式及时公布并长期公开，规划编制成果要简明化，保障村民看得懂。以多样化之美，分类引导，因地制宜、突出地域特色，有序推进、务实规划。合理划分村庄类型，探索分类差异化发展路径。规划编制要抓住主要问题，规划编制内容深度详略得当，可以分步编制，分步报批，先编制近期急需的人居环境整治等内容，后期逐步补充完善。对于紧邻城镇开发边界的村庄，可与城镇开发边界内的城镇建设用地统一编制详细规划，对于相邻区位、规模较小的村庄可以连片编制。

4 村庄规划编制的关键技术

4.1 现状调查与分析

组建小组，制定计划，全面收集相关基础数据和资料，做好规划编制的前期各项准备工作。采取走访座谈、现场踏勘、问卷调查和驻村体验等方式开展实地调研，全面梳理区域发展条件、村域社会经济、自然环境、历史文化、土地利用等五个方面的现状基本情况。开展资源环境承载能力与国土空间开发适宜性双评价，并对现状特征、主要问题、相关规划、发展诉求等四个方面进行分析研判。

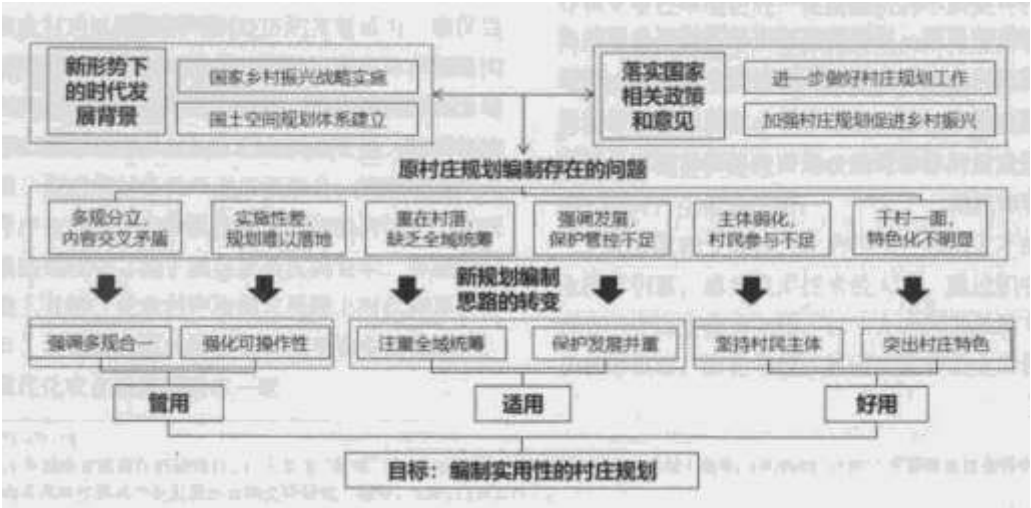


图 1 新时期村庄规划编制目标与思路分析

4.2 目标与规模确定

依据村庄现状条件和发展趋势，结合乡村振兴战略，合理确定村庄类型。在明确村庄类型的基础上，提出村庄未来发展定位、

发展目标、发展策略和主要任务。结合村庄现状基础，提出村庄发展控制主要指标，重点确定人口数量、建设用地、人均宅基地、生态保护红线、基本农田保护面积、公共管理与公共服务用地等规模，对于村民建房新增建设用地区域，明确各项约束性指标。

4.3 国土空间总体布局

按照自然生态不破坏、耕地保有量不减少质量不降低、建设用地规模不增加的原则，确定全域国土空间总体布局。在落实县、乡镇级国土空间总体规划确定的生态保护红线、永久基本农田基础上，因地制宜划定历史文化保护线、地质灾害和洪涝灾害风险控制线等管控边界。统筹安排农村居民点、分散布局的农村宅基地，划定村庄建设边界。进行土地利用结构调整，合理安排各类生态用地、农用地、建设用地以及弹性用地的规模、布局、范围、走向。

4.4 村域专项规划设计

在落实国土空间总体布局的基础上，完成生态保护与修复、耕地与基本农田保护、土地整理与土壤修复、历史文化遗产与保护、安全和防灾减灾、产业与建设用地布局、基础设施与公共服务设施规划等7大专项规划。生态保护与修复要分类明确各类保护区范围、管控措施，明确生态修复的任务措施。耕地与基本农田保护要明确基本农田保护要求和管控措施，划定永久基本农田储备区，明确农田水利配套设施布局。土地整理与土壤修复要合理制定农用地和建设用地整理、土地复垦、未利用地开发方案。历史文化遗产与保护要划定乡村历史文化保护线，提出历史文化遗产与保护措施。安全和防灾减灾要分析灾害隐患类型，划定防护范围，提出防灾减灾的目标以及预防应对措施。产业与建设用地布局应明确其余各类产业用地、建设用地的边界、规模和用途，提出各地块的土地使用强度管控要求。基础与公共服务设施规划要进一步明确基础设施和公服设施的建设布点、标准规模。

4.5 农村居民点建设规划

结合场地现状条件条件和村民生产生活方式，确定居民点总体布局，严格落实“一户一宅”的基本要求，确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，明确道路交通、公共空间的组织方式和建设要求。提出新建公共建筑和农村住宅的建筑设计方案，明确建筑的风格、色彩、选材要求，提出危旧农房的改造措施，明确改（扩）农房的体量与风貌控制要求。考虑居民点与周边生态环境的相互关系，对内部重要空间节点、景观轴线、环境小品等进行设计引导，提升村容村貌。

4.6 近期主要建设项目安排（7大重点建设项目）

按照分期实施、有序推进、突出重点的原则，结合村庄发展的目标，抓住主要矛盾，将规划内容落实到具体的建设项目中，研究并提出近期主要建设项目库。对应各专项规划和农村居民点建设的主要内容，明确近期建设项目的重点，并按照生态修复整治、农地整理、历史文化保护、产业发展、基础设施建设、公共服务设施建设、新村建设、环境整治、景观风貌提升等9个方面进行归类。明确各个建设项目的具体位置分布、建设规模、投资规模等主要建设内容。并对各个建设项目的资金筹措方式、建设主体以及建设时序等方面做出具体的安排，指导下一步规划的建设和实施。

5 结论与展望

在当前乡村振兴战略和国土空间规划体系的背景下，村庄规划编制更加突出实用性原则，编制思路主要向强调多规合一，强化可操作性；注重全域统筹，保护发展并重；坚持村民主体，突出村庄特色方面转变。规划编制中应重点做好现状调查与分析、目标与规模确定、国土空间总体布局、村域专项规划设计、农村居民点建设规划、近期主要建设项目安排等关键技术，通过科学的规划设计，优化乡村空间布局，促进地方乡村振兴。本文主要四川省村庄规划编制为例，地方可以根据各地差异化实际情况，合理探索村庄规划内容和深度。

参考文献:

- [1]袁源. 赵小风. 赵罢泰. 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 (11).
- [2]申红阳. 基于城市边缘区域土地利用现状的规划设计与管理[J]. 砖瓦, 2021 (01).