
多规合一实用性村庄规划编制探讨

——以邵阳市石托村为例

张权 唐凯 曾鹏 张明¹

(湖南省国土资源规划院, 湖南 长沙 410000)

【摘要】为推进村庄规划全面编制实施,支撑乡村振兴战略,以邵阳市石托村为例,研究村庄规划编制的前期调研、现状分析、目标制定、空间布局、风貌整治和规划实施保障等内容,总结出村庄规划编制工作中,首先应强化市县职责,在技术层面提高规划编制科学性,同时要充分发挥村民主体作用,在实施落实方面要做好近期行动计划和实施保障措施等经验启示。

【关键词】国土空间规划 村庄规划 多规合一

【中图分类号】 TU982.29 **【文献标识码】** A

村庄规划作为国土空间规划体系的重要组成部分,是乡村地区的详细规划,是管理村域国土空间开发保护、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的法定依据,也是实践生态文明思想,改善农村人居环境,统筹城乡发展,引领实现乡村振兴战略的重要前提。习近平总书记强调,要按照先规划后建设的原则,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承,编制多规合一的实用性村庄规划。本文在分析村庄规划编制背景和普遍存在的问题基础上,以邵阳市隆回县石托村为例,对国土空间规划背景下多规合一的实用性村庄规划编制方法进行探索,为新时期村庄规划编制提供参考。

1 村庄规划编制背景

近年来,随着社会主义新农村建设、美丽乡村建设的推进和乡村振兴战略的实施,农村的建设发展越来越得到重视,也带来了村庄规划的热潮。机构改革以来,在新的国土空间规划体系下,国家先后出台了一系列政策文件,强调了村庄规划的法定地位和重要性。《中共中央国务院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)明确要求在城镇开发边界外的乡村地区,以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划,作为详细规划,报上一级政府审批。中央农办、农业农村部等五部委联合发布了《关于统筹推进村庄规划工作的意见》(农规发〔2019〕1号),自然资源部印发了《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(自然资办发〔2019〕35号),进一步明确了村庄规划编制的任务和时间要求。湖南省也出台了多项政策措施,下发了有关指导性文件,明确了村庄规划编制的内容和要求,编制多规合一实用性村庄规划成为新时期农村工作的重要任务。

2 村庄规划面临的问题

¹**作者简介:**张权(1990-),男,湖南隆回人,硕士研究生,土地工程中级工程师,主要从事土地利用规划、国土空间规划编制工作。

现阶段村庄规划在编制和实施过程中，尤其是在多规融合以及突出实用性方面，普遍存在一些问题。

首先，编制动力不足，部分地方对村庄规划认识不够，大多为了办理用地审批、落实建设项目而编制规划，近期无建设项目的村庄缺乏编制动力，同时，湖南省村庄数量众多，规划编制资金缺口较大，尤其是贫困地区，地方财政困难，造成规划编制经费紧张。其次，技术力量欠缺，目前“多规合一”村庄规划编制经验和技術储备不足，特别是“两规融合”型技术人才匮乏，由于大部分村庄规划编制经费不高，规划编制机构对技术力量的投入也有所保留，导致目前调研不深入、规划内容缺乏针对性等问题。再次，受多种因素限制，规划实施困难，一是缺乏市县、乡镇等上位规划的支撑，现阶段编制审批的村庄规划缺乏实施依据；二是受农业生产条件、生活习惯和交通等因素的影响，农民建房选址更倾向于在承包地、自留地周边，加之农村建房违法成本低，执法难度大，规划适度集中建房实施难度较大；三是部分规划师运用城市规划的理念和方法对村庄进行规划，造成规划标准过高，规划策略和方案脱离村庄发展实际，导致规划实施资金难以保障。

3 多规合一实用性村庄规划实践

当前，湖南省正在开展多规合一村庄规划试点工作，按照坚持村民主体地位、坚持多规合一、坚持驻村编规划、坚持开门编规划的总体要求，在原村庄规划、村土地利用规划、美丽乡村规划、乡村振兴规划等基础上，编制多规合一的实用性村庄规划。

3.1 石托村现状认知

石托村位于邵阳市隆回县滩头镇最南端，是湖南省自然资源厅精准扶贫对口帮扶村。村落交通便利，周边资源丰富、文化底蕴厚重，所在的滩头镇有滩头年画和滩头手抄纸两项国家级非物质文化遗产。村域土地总面积 2.51km²，地貌为岩溶山地丘陵，生态本底较好。全村共 13 个村民小组、377 户，户籍人口 1407 人，村内青壮年多数在外地务工，留在家中的大多为老弱妇孺。自身产业以传统种植、养殖业为主，农业结构单一。石托村整体情况与周边一般村庄情况趋同，无明显特色。

3.2 存在的问题

一是产业发展基础薄弱，传统农业不足以支撑农村经济，导致农村经济活力缺失，人口流失严重。现状产业有一定基础，但不成规模，缺乏营销手段，产能和效益不高，带动就业能力有限；二是农村一户多宅问题突出，全村有 30 多户存在一户多宅的情况，大多数村民建新不拆旧，大量的空心房占用土地，不能耕也不能建，造成土地资源的极大浪费；三是村庄人居环境亟待改善，房屋建筑风格不统一，缺乏整体设计，院落内杂物随意堆砌，文化设施、公共活动空间缺乏。四是村内连接水库泄洪渠道的山塘规模太小，储水及排涝能力不足，且村庄内部缺乏完整的排水体系，内部大量排水沟淤积。

3.3 村民诉求

根据回收的 205 份有效调查问卷和入户走访了解的情况，村民们主要对改善村内道路等基础设施、完善教育等公共服务设施、增加公共活动空间、发展特色产业，增加牧民收入、提升村容村貌等方面有强烈诉求。

3.4 规划任务

本次规划是在新时期国土空间规划体系建设和乡村振兴战略的大背景下编制的，一方面要落实永久基本农田、生态保护红线等管控要求，划定村庄建设管控边界，做到多规融合，形成村庄层面的“一张蓝图”；另一方面要突出村民主体地位，从现状问题出发，结合村民诉求，通盘考虑产业发展、村民建房、基础设施、公共服务设施、人居环境整治、生态环境保护 and 历史文化传承等，编制实用性强的村庄规划，通过规划的有效实施，解决村民最迫切的问题。

3.5 规划编制方法

3.5.1 细调查，深研判。建立“航拍摄影+现状研判+村民诉求”的村庄规划现状调研工作机制，精准识别现状问题。通过无人机航拍摄影，形成全村倾斜摄影模型（图 1），以此为基础建立村域自然地理安全分析系统，通过高程水文分析，预测村落内易淹没区；通过地形坡度、植被覆盖度、人类活动、地形高差、地层岩性、地质构造等综合分析，预测全村地质灾害易发区。村庄规划调研的深度直接决定了现状问题研判的精准度和规划成果的质量，本次石托村规划编制共开展了 3 次，不少于 30 个工作日的驻村调研，通过深入的调研精准识别现状问题。村庄规划与村民的生产生活息息相关，因此村民诉求也是调研的重要内容，本次规划通过发放纸质问卷、电子问卷和召开座谈会，入户访问等方式，充分掌握村民对村庄未来发展的设想和诉求。



图 1 石托村区位及 3D 倾斜摄影实景模型图

3.5.2 定目标，划空间。根据石托村现状基础和发展条件，将其定位为“以生态农业为本底，依托滩头年画文化，农文旅一体化发展的生态宜居美丽乡村”。根据村庄交通路网、居民点分布和未来发展方向，确定了“一环三射多组团”的国土空间规划结构，结合永久基本农田和生态保护红线划定成果，村庄建设用地预测结果，统筹划定生态空间、农业空间和建设空间，并分别提出用途管制规则。以三类空间为底，根据现状问题和村民诉求，提出住房布局、公共服务设施和基础设施、生态修复和综合整治、防灾减灾、产业发展等规划方案。其中住房布局方面，摸清了规划期村民建房需求，划定了集中居民点建设边界和集中建房引导区（图 2），共预留宅基地 18 户，5560m²。



图 2 居民点规划导控图

3.5.3 控风貌，落节点。针对石托村人居环境脏乱差的问题，本次规划特别注重人居环境综合治理和村庄整体风貌管控，提出了农村住宅用地整治、路渠美化、住宅庭院环境整治、道路设施和环卫设施整治方案。对于村庄整体风貌管控，提出净化、绿化、美化、文化“四化”工程以及“点线面”整治工程。针对房屋建筑外观形象差、与周边环境不协调、乡土气息缺失等问题，提出将外墙与主要柱体刷白、青石砖铺地、统一增设仿木色栏杆、瓦片替换为青色或黑色等风貌整治措施。充分利用当地竹木资源、融入石托村山水、农田林地和民居风貌、汲取滩头年画元素，规划打造石托门楼、乡村博物馆、大托小游园、雷家铺广场、石陂广场、觅田入口、六都寨灌渠等 11 个乡村重要休闲节点（图 3）。



图 3 人居环境整治节点示意图

3.5.4 重实施，强治理。制定近期行动计划，按照公益性、急需性、可承受性的原则，将居民安置区建设、重要节点整治、幼儿园建设、道路硬化等项目列入计划，并从组织领导、公众参与、资金保障、长效管理等方面提出了规划实施保障措施。乡村治理是国家治理的基础，大数据是强化乡村治理的有效手段，本次规划注重大数据在村庄治理中的应用，研发了包括现状数据、管控数据、规划数据、模型数据于一体的村庄规划辅助编制系统，通过二三维空间数据联动、动态更新，建立带属性可复盘的三维空间数据模型，作为规划编制与监督实施的直观依据，构建用数据说话，用数据管理，用数据决策，用数据创新的规划治理“一张图”，全面提升乡村规划实施监督的智慧化水平。

4 经验启示

村庄规划是村庄发展与建设的总抓手，对于多规合一实用性村庄规划编制，应注重以下几个方面：

首先，从规划工作组织层面，要强化市县职责。一是加强资金统筹。省市县三级财政共同保障编制经费，以县级统筹为主，加大对贫困地区的支持，通过利用增减挂钩等土地政策，盘活资金优先用于村庄规划编制。二是加强人才队伍建设。以市县为主体逐步建立村庄规划师制度，进一步加大对乡村基层的培训，积极引导规划设计等技术咨询企业参与村庄规划工作，提高村庄规划实施管理水平，为改善农村人居环境、建设美丽新农村，提供可靠的规划要素保障。三是完善政策体系。与规划许可、实施管理、集体经营性土地入市等做好衔接，研究并完善相关配套政策，并在规划编制中予以落实。四是做好技术保障。以市县为主体，制定符合实际的村庄规划编制技术文件，对有需求的地方加强技术指导。

其次，从规划编制技术层面，提高规划编制科学性和实用性。规划团队应立足村庄的交通区位条件，充分挖掘资源禀赋，加强自然地理现状分析，基于村庄发展基础和未来发展需求，深挖核心特色，明确目标定位，从空间上落实上位规划各项管控要求。规划编制过程中，应注重服务乡村振兴和农村人居环境整治，在村庄规划编制中，充分考虑产业发展、公共服务和基础设施

配套、人居环境整治等，特别是确保电商网点、冷链仓储等新产业、新业态和垃圾污水治理、饮水安全工程、“厕所革命”等农村人居环境整治项目落地，为促进乡村振兴提供支撑和抓手；注重节约集约利用土地，盘活存量用地、低效用地，引导适度集中建房，合理安排农村住宅用地，不搞大规模拆旧建新，防止“千村一面”。

再次，在公众参与方面，应坚持开门编规划，充分发挥村民主体作用。国土空间规划体系新背景下的村庄规划处于城乡融合发展进程中，应坚持以人民为中心，要突出农民主体地位，注重乡村干部和农民全面参与。一方面，发动村民参与村庄规划编制，广泛听取村民诉求和建议，对规划编制过程中各个阶段村民意见进行梳理，说明落实情况；结合当地规定及行文风格将规划核心内容纳入村规民约，做到村民自我遵守、自我监管、相互监督、主动纠正。另一方面，规划成果要让村民看得懂、记得住，能落地、好监督，正式成果应包括“两图一则多表一约一说明”，尤其“两图”中的综合规划图应采用影像图作为底图编制，重点体现配套项目和村民建房点，附件材料中应体现不同阶段的工作记录情况、会议纪要意见及修改回复和技术说明。

最后，在规划实施监督方面，要切实做好近期行动计划和实施保障措施。根据规划确定的目标任务，综合考虑人力、财力和居民的迫切需求，研究提出近期急需推进的民生、集体经济项目等，明确建设投资估算、资金筹措方式、具体任务分工，落实责任主体，合理安排实施时序，制定近期建设项目表，提高规划的可实施性和可操作性，保障规划落地。新时代的规划编制应更加注重新技术和大数据的应用，提高规划编制和实施监督的科技含量，建立智慧乡村系统，形成以数据为支撑的规划治理“一张图”，辅助村庄规划的编制和监督实施。

参考文献：

- [1]刘源. 国土空间规划背景下提高村庄规划的实用性思考——以莆田市东潘村为例[J]. 农村经济与科技, 2020, 31(9):332-333.
- [2]张士磊, 段全猛, 李敏, 等. 苏北近郊型特色村庄的规划探索——以宿迁市新庄镇朱瓦村为例[J]. 城乡建设, 2020(22):23-25.
- [3]徐文洁. 国土空间规划背景村庄规划编制探讨——以山东省为例[J]. 小城镇建设, 2020(7):36-40. 传统建筑聚落与新传统建筑群的审美异同