

# 国土空间规划背景下的村庄规划编制研究

## ——基于浙闽皖三省村庄规划导则的分析

周燕丽<sup>1</sup> 戴世续<sup>1</sup> 周骏<sup>2</sup>

1. 浙江大学城乡规划设计研究院有限公司; 2. 浙江工业大学设计与建筑学院

**【摘要】**国土空间规划体系构建和国土空间规划编制已逐步展开,村庄规划作为国土空间规划的详细规划,作为城镇开发边界外的唯一法定规划,是优化全域国土空间和提升资源价值的抓手,也是乡村规划行政许可的主要依据,在此背景下探索编制好用、实用、管用的村庄规划路径,以支撑乡村振兴全面推进。本文基于浙闽皖三省村庄规划导则的分析,通过对其主要内容梳理与比较,提出了村庄规划优化的路径及方向:(1)统筹布局,提升村规划的实用性;(2)强化管控,提升乡村地区景观风貌;(3)流程优化,提升规划程序合理性。

**【关键词】**国土空间规划;村庄规划;分类发展;导则

### 一、研究背景

2019年5月中共中央、国务院印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,标志着国土空间规划体系顶层架构的建立,明确了国家至乡镇的“五级三类”规划体系。随后自然资源部陆续出台了《市县国土空间总体规划编制指南》、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》等规划编制的指南、规程、标准、规范,为自上而下编制各级各类国土空间规划提供指引。“五级三类”规划编制体系中,村庄规划作为乡村地区的详细规划,是城镇开发边界外

空间保护、乡村建设行政许可、各项建设的法定依据。为落实建立国土空间保护开发一张图的要求,自上而下落实上层战略、有效传导规划约束和管控底线与红线,同时为遵循村庄规划的实用性、特色性和可操作性,各省陆续发布了村庄规划编制导则,本文以浙江省、福建省、安徽省三省村庄规划导则作为研究对象,通过导则的解读与分析,探索村庄规划编制的一些要点与路径。

### 二、村庄规划导则解析

#### (一) 总体要求

##### 1. 编制目的与适用范围

各地导则都提出了为落实乡村振兴战略,

发挥村民主体作用，改善人居环境，编制好用、管用、实用的村庄规划。在此基础上，个别地方提出了针对性的要求，福建提出“五个留住”工作要求，浙江省提出打造全域土地综合整治与生态修复升级版，建设未来村庄。

各地导则都提出适用于城镇开发边界以外的村庄规划编制，同时各地都提出可以一个或几个行政村的村域全部国土空间编制村庄规划。在适用范围上，浙江省提出了更加细化的要求，明确了集中建设区村庄原则上不再编制村庄规划，在城镇弹性发展区、特别用途区内和跨城镇开发边界的村庄规划编制的有关程序要求。

### 2. 村庄分类

各地导则对行政村基本上按照特色保护类、城郊融合类、集聚提升类、搬迁撤并类和其他五种类型进行分类。另外，浙江省结合“千村示范万村整治”工作基础，把集聚提升分为集聚建设和整治提升两类，安徽省提出了先对行政村的居民点进行分类，在此基础上综合统筹，确定行政村的分类方式。

### (二) 工作程序

各地导则对规划编制程序基本上按照现状调研、编制方案、规划审查、规划审批、规划公布和规划实施程序进行。在编制调研阶段提出广泛征求村民意见。但三地同时又有些不同之处，比如浙江省在方案专家技术论证之前，先提前组织召开村民征求意见，在报送审批前，提交村民委员会审议和村民代表会议讨论通过。而福建省规划初步成果先由自然资源主管部门对重点内容如是否占用永久基本农田、生态保护红线等进行初核，初核通过后进行部门和专家技术论证。安徽省在规划成果审批阶段，先由村民委员会和村民代表会议审议，然后再组织部门和专家审查。在数据汇交的时间要求上

各有不同，浙江省和安徽省均为规划批复后30个工作日提交成果汇交备案，而安徽省要求村庄规划批复15日内，提交成果数据库汇交一张图。

各地导则对调研的内容和流程都给于详细的安排，从村域和居民点两个层次，提出对村庄基本情况、村民意愿、相关资料收集等方面进行详细摸底调研。对驻村调研时间的安排上，浙江省未有明确的时间要求，安徽省明确驻村调查记录不少于15天，福建省则要求不少于30个人工日。

### (三) 编制内容

#### 1. 约束指标控制线传导

各地导则都对上位规划的约束性指标（永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、耕地保有量、村庄建设用地面积等）和重要控制线（生态保护红线、永久基本农田保护线等）进行明确落实与细化，强调自上而下的传导。在严格落实上位确定的“三区三线”的基础上，各地还提出了契合地方实际的管控内容。例如浙江提出了重要基础设施廊道控制线，福建提出了其他的如地海域管控线、地表水体保护控制线，灾害影响与安全防护范围线等。

#### 2. 全域各用地布局优化

各地导则都对建设用地布局提出了详细规划指引，规划用途分类细化至二级类或三级类。在居民点建设用地方面，严格落实“一户一宅”，并重点考虑无房户、危房户、防灾减灾工程等新增住宅刚性需求。在生态用地和农业用地方面，福建省导则没有重点提出具体规划指引，安徽省导则提出了生态空间网络完善和农业空间优化等纲领性的要求，而浙江省导则在生态农业、农用地方面提出按照二级类和三级类进行布局指引。在产业用地方面，引导工业向城镇、园区集聚，对农村新产业新业态发展用地均鼓

励使用集体经营性建设用地,并积极予以保障。公共服务设施方面以公共服务均等化为理念,结合村庄分类特色和现状设施分布,以集中化、差异化的配置。

对暂时不明确用地性质的,福建和安徽导则提出规划予以“留白”措施,并留有一定的机动指标,为发展预留一定的弹性。

### 3. 景观风貌与村庄设计

各地导则对风貌规划引导均有提到,但内容深度有一定差异,安徽省提出从村庄全域维度,围绕田、水、路、林、村、文等要素提出村庄景观风貌、乡村设计的内容和控制要求。福建省导则关注农村人居环境整治,包括农房整治、绿化彩化等方面。浙江省结合村庄设计视角,从风貌特色保护引导、公共空间布局引导、绿化景观设计引导、建筑设计引导、环境小品设计引导等角度进行更为全面的引导与设计。

### 4. 重要区块与地块控制

各地导则对经营性建设用地、公共设施等都提出了以图则形式的管控指引,福建省没有具体明确管控内容与要求,提供几种范例,由设计单位自主发挥。安徽省导则对重点区域进行确定,对居民点集中区域各类用地与设施进行开发强度等相关指标和要素的控制与引导,

产业集中区域重点明确功能分区、布局和规模。浙江省以区块法定图则和重点地块图则两图则方式,进行重要区块的管控,将农村居民点建设、集体经营性建设用地建设、“两山”转化、土地综合整治和生态修复用地编制法定图则,明确相关控制线和规划控制要求。对集体经营性建设用地、“两山”转化建设用地(包括生态+服务、生态+村镇、生态+产业)以及农村社区服务设施用地、农村公共管理用地与公共服务用地集中的农村公共中心编制分图则,对建设地块的容积率、建筑限高等指标提出管控要求。

### (四) 成果要求与实施管理

各地导则对成果内容进行分类管理,分管理者层面(政府)和使用者(村民)层面两套成果。技术成果满足“一张图”叠合和规划行政许可审批,村民版成果以村民容易读懂、内容好记、便于管理为原则。

关于规划实施,各地导则都要求加强村庄规划监督、评估、检查及时跟踪实施情况。安徽和福建导则对于村庄规划动态调整的程序和流程表述均不够细化。浙江省关于村庄规划的动态调整分为规划修改和局部调整两种情形,并对其进行了详细说明。

表 1 浙闽皖三省村庄规划导则内容比较

相关章节	导则内容
村庄分类	三地导则基本上按照特色保护类、城郊融合类、集聚提升类、搬迁撤并类和其他五种类型。浙江省把集聚提升分为集聚建设和整治提升两类,安徽省先对行政村的居民点进行分类,在此基础上综合统筹,确定行政村的分类方式。
工作程序	浙江省在方案专家技术论证之前,先提前组织召开村民征求意见,在报送审批前,提交村民委员会审议和村民代表会议讨论通过。福建省规划初步成果先由自然资源主管部门进行初核,初核通过后进行部门和专家技术论证。安徽省在规划成果审批阶段,先由村民委员会和村民代表会议审议,然后再组织部门和专家审查。
用地布局	各地导则都对建设用地布局提出了详细规划指引。在生态用地和农业用地方面,福建省导则没有重点提出具体规划指引,安徽省导则提出了生态空间网络完善和农业空间优化等纲领性的要求,而浙江省导则在生态农业、农用地方面提出按照二级类和三级类进行布局指引。
景观风貌与村庄设计	内容深度有一定差异,安徽省提出从村庄全域维度,围绕田、水、路、林、村、文等要素提出村庄景观风貌、乡村设计的内容和控制要求。福建省导则关注农村人居环境整治。浙江省以村庄设计视角进行更为全面的引导与设计。
重要区块与地块控制	福建省没有具体的明确具体图则管控形式,提供几种范例参考。安徽省导则对重点区域进行进行确定,明确居民点的建设指标,产业集中区的功能分区、布局和规模等内容。浙江省以区块法定图则和地块图则两个层面进行控制,对居民点建设用地、集体经营性建设用地等明确相关控制线和规划控制要求。地块图则主要明确容积率、建筑限高等管控要求

### 三、村庄规划编制思考

通过对上述三个省的村庄规划导则的主要内容进行横向比较分析，探索当前国土空间规划体系下村庄规划编制的要点和方向，系统提升规划的实用性、乡村地区景观风貌和乡村空间治理水平。

#### （一）统筹布局，提升村规划的实用性

村庄分类是进行村庄规划的前置，是区分村庄差异性大的有效办法<sup>[1]</sup>，是国土空间总体规划进行资源统筹、优化布局村庄的基础。对于不同类型的村庄，村庄规划不搞一刀切，不需大而全，而是要针对各自特点，明确其规划的侧重点，以现实问题为导向，制定合理的发展道路，提出切实可行的村庄规划方案<sup>[2]</sup>。各地导则基本按照五部委“关于统筹推进村庄规划工作的意见”中提出的村庄分类法，即集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类以及其他类五种类型进行分类。但这种分类往往以定性为主，缺乏量化分析。建议在进行具体村庄规划之前，先期进行整个县域的村庄规划评估专题研究，构建“自然村—行政村”两级分类体系的思路<sup>[3]</sup>，通过人口、区位、设施、地形地貌、资源环境、产业基础、防灾减灾等多因子叠加分析，形成自然村的分类，以自然村分类为基础，转换为行政村的分类，形成更为准确合理的村庄分类定位。

同时对全域现行村庄的土地利用规划、村庄规划等各类原有空间性规划进行科学评估，摸清空间资源、资产和产权的关系，了解群众需求、开发建设、修复整治等任务要求，提出按照重新编制、规划调整、通则管理、控规覆盖等四种路径，分类制定乡村地区规划管控全覆盖工作计划表及矢量数据等。

通过上述评估，分类分期推进规划编制。

合理确定村庄特色，结合导则要求，明确重点编制内容，采取基础性+扩展性相结合方式，制定切实可行的村庄规划方案。同时以重新编制、通则管理等多种形式，按照轻重缓急，推进村庄规划分期全覆盖，切实提高村庄规划编制的引领性与实用性。

#### （二）强化管控，提升乡村地区景观风貌

村域空间一盘棋。以往村庄规划重点注重风貌形象设计，多表现以图画式设计，重视村容村貌整洁美观等形象工程，疏于对当前土地问题、农田管控问题、生态保护问题等进行有效指导和解决<sup>[4]</sup>。国土空间背景下的村庄规划要以“山水林田湖村”一体化为理念，统筹全域全要素。一是落实和优化生态空间、保护红线等空间控制线。结合区域村庄特点，因地制宜落实控制线划定工作，主要包括基本农田、生态保护红线、历史文化保护控制线、重要基础设施控制线等。二是优化生态资源空间保护与利用。明确林地空间范围、空间布局、保护利用方向，确定生态廊道，为生物多样性创造条件。优化湿地生态空间布局，提出河湖水体保护范围、整治措施。三是优化农用地布局。加强耕地保护，落实耕地保有量、永久基本农田保护面积、粮食功能区、高标准农田落实到地块，明确特色农产品空间的位置和面积。优化园地空间布局，明确园地的空间范围等。

探索乡村设计。对集聚提升村、历史文化名村、景区村、城郊融合型等重点村庄，需加强村庄设计。村庄设计注重居民点空间形态与风貌的设计，主要包括总体结构设计，空间肌理组织、公共空间布局、风貌特色保护、绿化景观设计、建筑设计引导、环境小品设计、竖向设计等内容<sup>[5]</sup>。通过村庄设计，能够从整体层面保护原有的村落聚集形态，保护村庄街巷

尺度、传统民居、古寺庙以及道路与建筑的空间关系等，传承村庄历史文化，引导村庄形成与自然环境、地域特色相融合的空间形态<sup>[6]</sup>，也能为单体实施项目融入村庄整体，提供更好的形态依据。

详细化和导则化。对明确的重点区域，细化村庄建筑、道路、绿化、公共空间、配套设施等要素布局，编制重点区域总平面图，为村庄项目落地实施和住宅审批许可提供比较直观引导，便于村民查看。通过区块图则和地块图则，加强村庄集体经营性开发用地、公共设施用地、新增宅基地、产业发展用地等地块的规划设计条件管控，明确开发利用地块用途、开发建设强度、公共服务配套设施、市政基础设施及建筑高度等空间形态管控要求。

合理划分控制性与引导性内容。公共空间、生产经营性建设用地、公共设施、整体格局以控制性内容为主，对村民院落空间等非公共空间以引导性为主。

### （三）流程优化，提升规划程序合理性

村庄规划作为直接指导乡村地区保护、建设的法定文件，是面向实施的规划，如何提升规划的实用性、并体现其法定权威性，规划流程的合理化对保障其效果发挥着关键的作用。

调研驻村时间细化。在上述村庄规划分类的基础上，优化细化前期调研时间要求。集聚提升类、城郊融合类、特色保护类等重点村庄，明确前期驻村调研的时间要求，充分征求公众的诉求与建议。简单编制的村庄或通则管理型村庄，减少驻村调研时间要求，可针对性的保障落实相关约束指标的管控和基本生活保障需求的建设内容上。

村民代表会议前置。村庄规划真正体现以村民为主体的理念，在规划编制的全过程公众

真正参与其中，避免形式化。规划前期，规划编制团队驻村调研，与村委会、村民充分沟通。规划方案阶段，先期召开村民、村委会、新乡贤、社会资本等各方参与的征求意见会，充分吸收各方意见，达成共识。规划专家评审后，再次通过村民代表会议、村委会审议规划，做到方案阶段前后两次征求，真正落实公众参与。

数据汇交时间后延。数据库汇交录入阶段，综合考虑数据库标准汇交要求、相关基数转换和图、数、实地一致性要求的工作量，在此基础上，数据库汇交上报还需经过自然资源主管部门审核把关等程序，总体工作内容较多，建议数据汇交时间适当延后，更加符合规划工作的流程实际，也保证录入的准确性和规划的稳定性，避免反复调整规划。

## 四、结论

结合浙闽皖三省的村庄规划导则主要内容的解读，横向比较三省导则的相同点与差异性，以实用性村庄规划为导向，提出村庄规划优化的发展方向及要点：（1）统筹布局，提升规划的实用性。以村庄分类为前置，专题研究村庄分类，以此为基础，按照不同侧重内容和时序，分类分期推进编制村庄规划，做到有的放矢。（2）强化管控，提升乡村地区景观风貌。从村域“山水林田湖村”一体化角度，对全域全要素进行规划，优化利用生态资源，优化农用地布局。探索乡村设计，加强乡村风貌管控，明确重要区块导则式管控，为项目落地实施提供具体指引，强化规划的实操性与可用性。（3）流程优化，提升规划程序合理性。从驻村调研、方案编制、数据汇交等环节优化流程。本文以三个省的导则解读为基础，提出优村庄规划编制优化路径，基于我国地域广阔，村庄类型差别大等特点，需从共性和个性方面有待进一步探索编制实用、

好用、管用的规划，为全面推进乡村振兴提供规划指引与支撑。

### ◎ 参考文献

- [1] 张乐益, 吴乐斌. 国土空间规划中村庄规划体系与框架初探[J]. 浙江国土资源, 2021(7): 29-33.
- [2] 裴欣, 高宜程. 国土空间规划背景下的村庄规划发展方向研究——基于对九个省级村庄规划导则的分析[J]. 小城镇建设, 2020(4): 25-30.
- [3] 褚书顶, 张乐益, 黄文圣. 国土空间规划体系下村庄分类研究——以“开化县村庄规划编制路径研究”为例[J]. 浙江国土资源, 2020(S1): 91-94.
- [4] 夏美玲, 刘烜赫, 屈永超, 等. 村庄规划导则的比较分析与思考[C]. 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(16乡村规划), 2020: 1374-1381.
- [5] 鲁斐栋, 余建忠. 新时期浙江省特色村庄规划编制内容探索——兼论《浙江省村庄规划编制导则》[J]. 规划师论丛, 2020(00): 109-117.
- [6] 张海畅, 郑斌全, 罗鹏飞, 等. 构建地方特色的村庄规划技术体系实践探索——新版《浙江省村庄规划导则》解析[C]. 规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(15乡村规划), 2016: 58-67.