

# 国土空间规划体系下的村庄规划编制路径研究

## ——以浙江为例

浙江省城乡规划设计研究院 张银银 邵波 何彦东 石华 王喆

**【摘要】**国土空间规划体系下，村庄规划由最基层规划向详细规划转变、由建设规划向全域全要素规划转变。为适应这两个转变，本文以浙江为例，首先重构“4+X”的村庄规划体系，完善多规合一与实用性的村庄规划体系；其次针对村庄单元规划这一核心层级，提出“因地制宜，村庄单元分类引导”、“图表结合，创新现状调研方法”、“两级图则，明确村庄管控内容”三大编制路径，统筹全域全要素系统治理，为乡村地域高质量发展做好空间保障和引导。

**【关键词】**国土空间规划体系；村庄规划；多规合一；实用性

### 一、引言

2019年5月30日，自然资源部发布的《关于全面开展国土空间规划工作的通知》中指出村庄规划要结合县和乡级国土空间规划编制，优化村庄布局，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等，按照“应编尽编”的原则编制“多规合一”的实用性规划。随后，中央农办等五部门下发《关于统筹推进村庄规划工作的意见》，要求各省结合各级国土空间规划编制工作，2019年年底完成村庄分类工作，2020年年底完成村庄布局，有条件、有需求的村庄实现村庄规划应编尽编。对此，上海、浙江、江苏、山东、福建等地相继出台省级层面的村庄规划编制导则，作为新时期村庄规划编制的技术指南。

但在地方实践中发现省级指南仍有部分内容需要细化深化，亟需开展新时期村庄规划编制路径的研究。

### 二、国土空间规划体系下的村庄规划两个转变

在国土空间规划体系下，国家提出要编制“多规合一”的实用性村庄规划，对村庄规划编制提出新要求。对比传统城乡规划体系，新时期的村庄规划存在以下两个转变。

#### （一）规划定位：由最基层规划向详细规划转变

在传统的规划体系中，按照层级划分，村庄规划属于最低一层级的规划。根据《中华人民共和国城乡规划法》，城乡规划包括城镇体

系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。在“五级三类”的国土空间规划体系中，村庄规划不再作为最基层的规划，而是按照编制类型被界定为详细规划。根据《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》，村庄规划与控制性详细规划一同构成市、县、乡镇级国土空间详细规划。以开发边界为界，开发边界内编制控制性详细规划，开发边界外编制村庄规划。规划定位的转变要求新时期的村庄规划更具有实用性，发挥详细规划承上启下的作用，作为乡村地区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。

### （二）规划内涵：由建设规划向全域全要素规划转变

在传统城乡规划体系中，村庄规划主要以单个行政村为编制对象，重点对村庄建设用地进行规划<sup>[1]</sup>，虽在浙江实践中逐步增加村规与土规“两规”衔接的试点研究，但不作强制要求。在国土空间规划体系中，为更好落实“全域全要素管控”的规划要求，一方面规划范围扩大至几个行政村，规划内容上也强化了生态、农业空间的研究，整合原村庄建设规划、村庄土地利用规划、土地综合整治规划、产业发展规划等多个规划为一个规划；另一方面突出空间治理，如落实永久基本农田保护红线、生态保护红线、村庄建设边界等控制线及管控要求。

## 三、重构“4+X”的新时期村庄规划体系

重构新时期的村庄规划体系，有助于从顶层设计上实现多规合一与实用性。

### （一）传统城乡规划体系下的浙江省村庄规划体系

浙江省的村庄规划与建设一直走在全国前

列，在传统城乡规划体系下，住建、国土、发改以及农业农村等各部门均开展了大量的村庄规划与建设工作，也形成了各部门的村庄规划体系及建设抓手。

住建部门于2015年出台了《村庄规划导则》，明确了浙江省“村庄布点规划——村庄规划——村庄设计——村居设计”四个层次的法定村庄规划设计体系；同时结合村庄建设实践，立足于环境整治专项维度，形成了“美丽乡村建设行动计划——村庄整治规划（村庄建设规划）”的专项规划体系。国土部门则主要形成了“村庄土地利用规划、全域土地综合整治”等类型的村庄规划体系。另外，发改部门的乡村振兴规划、农业农村部门的乡村产业发展规划等内容也丰富了现行村庄规划体系<sup>[2]</sup>。

### （二）国土空间规划体系下的村庄规划体系

衔接“五级三类”的国土空间规划体系，吸收传统城乡规划体系下的浙江村庄规划经验，本文提出“4+X”的新时期村庄规划体系。

#### 1. 四个层级

重点考虑与市、县、乡镇三个层级国土空间总体规划的衔接，设定四个村庄规划层级。

一是，在传统村庄规划体系的基础上增加市域层级的村庄体系规划。侧重于全市村庄发展要素保障的市级统筹。概算全市村庄流量，以支撑市域总规城乡建设用地指标盘活；开展全市城镇化和城乡融合发展研究，分区分类对全市村庄进行指引，提出乡村振兴引导。

二是，县（市）区层面的村庄布点规划。强化指标管控，明确重点要素的规划标准。衔接落实市域村庄体系，与全域土地整治结合，确定村庄布点的人口及用地标准；梳理现状村庄用地、分析城镇化及村庄人口，提出村庄生

活圈及公共服务配套标准。

三是，乡镇层面的村庄单元规划。村庄单元规划是体现传统建设规划向全域全要素规划转变的重要一环。落实永久基本农田保护红线、生态保护红线、村庄建设边界等国土空间总体规划强制管控要求；梳理土地利用现状，落实村庄布点规划，构建村庄居民点、农业空间、生态空间全域保护开发格局；开展村庄分户预测（分户安置基数、安置村公共服务配套）、村庄用地布局、生态保护、产业发展等全域支撑内容。

四是，居民点层面的村庄设计。涵盖传统

村庄设计、农房设计层面的规划内容，重点关注村庄人居环境提升与建设。对村庄环境综合整治（有机更新），农房、景观等开展详细设计，体现村落空间的形态美感。

## 2. X 个专项规划

配套开展 X 个专项规划，作为四个层级村庄规划的重要支撑，并将其主要内容吸收入。重点整合协同各部门的村庄规划内容，如发改部门的乡村振兴规划、农业农村部门的现代农业发展规划、传统村落保护规划等相关内容，切实做到各个层级村庄规划的多规合一。

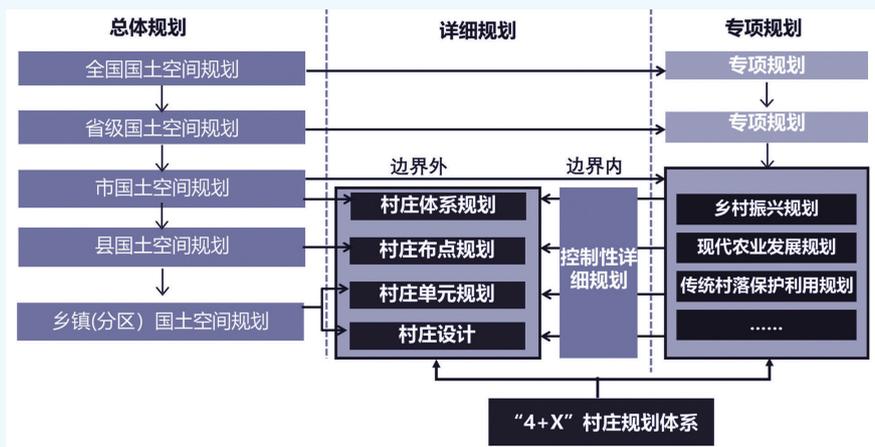


图 1 契合国土空间规划体系的“4+X”村庄规划体系框图

传统城乡规划体系		国土空间规划体系	
		市域	村庄体系规划 侧重于全市村庄发展，要素保障的市级统筹 > 全市城镇化及城乡融合发展； > 全市村庄分区分类引导； > 核算全市村庄流量，提出乡村振兴指引
> 确定村庄的职能分工、等级结构； > 确定村庄的发展类型、策略及空间分布； > 空间发展引导；公共服务设施及基础设施规划布局； 环境保护与防灾规划；近期建设规划	村庄布点规划	县（市）区	村庄布点规划 强化指标管控，明确重点要素的规划标准 > 梳理现状村庄用地； > 确定村庄布点人口及用地标准； > 提出村庄生活圈及公共服务配套标准
> 村域——村庄产业发展，综合部署生产、生态、生活等各项建设，明确土地利用“一张图”管理； > 居民点——细化居民点土地利用规划，统筹安排公共服务设施与基础设施，明确景观风貌特色控制与村庄设计引导等内容	村庄规划 村域规划&居民点规划	乡镇	村庄单元规划 是体现传统建设规划向全域全要素规划转变的重要一环 > 落实乡镇国土空间总体规划控制线及管控要求； > 落实村庄布点，构建村庄单元全域保护利用格局； > 村庄分户预测（分户安置、公共服务配套需求）； > 生态保护、产业发展、交通体系、设施配套、文化保护等内容
> 包括村庄总体设计、建筑设计、环境与生态设计及基础设施设计等。	村庄设计	居民点	村庄设计 重点关注村庄人居环境提升与建设 > 居民点建筑布局及景观环境设计（有机更新设计），农房设计，景观设计
> 充分考虑现代农业生产和农民生活习惯的要求，进行浙派民居建筑设计。	农房设计		

图 2 新时期村庄规划体系与传统村庄规划体系的对比

## 四、“实用性”村庄单元规划编制的三大路径

在“4+X”的村庄规划体系中，村庄单元规划是在乡镇层级对单个或多个村庄全域空间要素的具体安排。包括落实乡镇国土空间总体规划控制线及管控要求、村庄分户预测、村庄全域用地布局、生态保护、产业发展、交通体系、设施配套、文化保护等支撑内容。本研究吸收上海、江苏等地村庄规划编制导则的先进经验<sup>[3][4]</sup>，结合台州村庄规划实践，在《浙江省村庄规划编制技术要点》<sup>[5]</sup>的基础上，细化深化，提出三条“实用性”村庄单元规划编制路径。

### （一）因地制宜，村庄单元分类引导

实用性的村庄规划首先应该能体现村庄特

色，因此划分村庄单元并分类引导尤为重要。浙江自然资源丰富多样，地形地貌各不相同，如台州西部山区、东部沿海平原，村庄发展问题及规划标准不能一概而论，需分类引导。从自然资源、地形地貌、区位条件、历史文化等四个维度出发，结合农业、生态、城镇三大空间，将村庄划分为农业型、山地型、海岛型、近郊型、郊野型以及历史文化型等类型，一个村庄可以同时属于多个类型。根据不同的村庄类型制定不同的发展路径、土地要素等资源分配方案及管控政策。如农业型村庄单元，规划编制思路及内容应强化农业产业的发展，山区型以存量发展、减量发展为主，近郊型加快城乡功能衔接、产业融合发展等。

<b>农业型村庄单元</b>	以农业生产功能为主的单元，是确保粮食安全的重要区域，应重点关注规划区域形成规模化、绿色化、品牌化、科技化、效益化农业产业体系的实现路径，是农业产业重点发展的乡村区域。
<b>山区型村庄单元</b>	以生态保护功能为主的单元，重点对应黄岩西部山区、天台县、仙居县、三门县以及其他县（市）区的山区生态重点区域，以存量发展、减量发展为主，突出生态保育功能。山区型村庄单元规划编制要按照浙江省《关于做好低丘缓坡开发利用推进生态“坡地村镇”建设的若干意见》相关要求编制。
<b>郊野型村庄单元</b>	生产生活配套提升功能为主的单元，重点对应集聚提升类村庄，是乡村一二三产业融合发展的重要区域，农业文化旅游“三位一体”，形成功能多元复合的乡村新空间。
<b>海岛型村庄单元</b>	位于海岛的单元，主要包括大陈岛等27个有居民海岛上的村庄，注重陆海统筹，山、海、村有机融合，营造海岛渔村风貌特色。
<b>近郊型村庄单元</b>	主要对应融入城镇类村庄，对城市近郊区及各县（市）区所辖街道内的村庄，加快城乡空间功能衔接、产业融合发展、基础设施互联互通和公共服务共建共享，打造城市后花园。
<b>历史保护型村庄单元</b>	对应特色保护类村庄，切实加强文物古迹、传统村落、历史建筑、农业遗迹、渔业渔港文化、古树名木等自然历史文化遗产保护，努力保持村庄的完整性、真实性和延续性，打造突出展现台州乡村景观自然风貌和历史人文特点的特色保护类乡村区域。

图3 村庄单元分类引导示意（以台州为例）

### （二）图表结合，创新现状调研方法

合理安排村庄基础设施、公共服务设施、村民建房的选址、规模、标准，村庄产业发展空间等，实现城乡统筹、资源共享<sup>[6]</sup>，是实用性村庄规划的核心内容之一。因此扎实的现状

分析是实用性村庄规划的基础，村庄的现状情况调查包括村庄自然资源、社会经济、土地利用、建筑风貌、历史文化、发展潜力、分户需求等诸多情况，在实际操作中更是一项非常庞大且复杂的工作。因此，本文借鉴传统土地利

用规划的做法，采用“图表结合”的方式，开展一村一梳理工作，对村庄规划编制的现状研究内容进行系统性梳理。设计了实用性的村庄基本信息调查表，对人口、产业、安置、尤其对非独生户家庭情况进行详细调查，作为规划人口规模预测的基础。针对公共服务、基础设施需求的调查表，并同步标注到现状调查图上。

### （三）两级图则，明确村庄管控内容

乡村地区的法定规划应承接上位规划并完善底线约束系统<sup>[7]</sup>，清晰明了的规划管控内容及形式尤为重要。本文提出要按照“功能区-地块”对村庄单元进行两级管控，并借鉴传统

城市控制性详细规划，以图则的形式明确各层级具体管控内容。以村庄单元总体空间格局为指导，以乡镇级国土空间总体规划划定的二级用途分区为指引，结合地形地貌、行政边界、水系道路边界将规划范围划分为若干个主导功能区，对村庄不同片区主导功能进行引导，在此基础上形成全域控制图则。功能区的划分也更能体现村庄单元分类引导，如农业型村庄单元可将全域划分为农业生产区、农业观光体验区、农业设施配套区等功能区。地块层次重点针对新增乡村建设用地，重点控制用地性质、用地面积、建筑高度、容积率、停车泊位等。

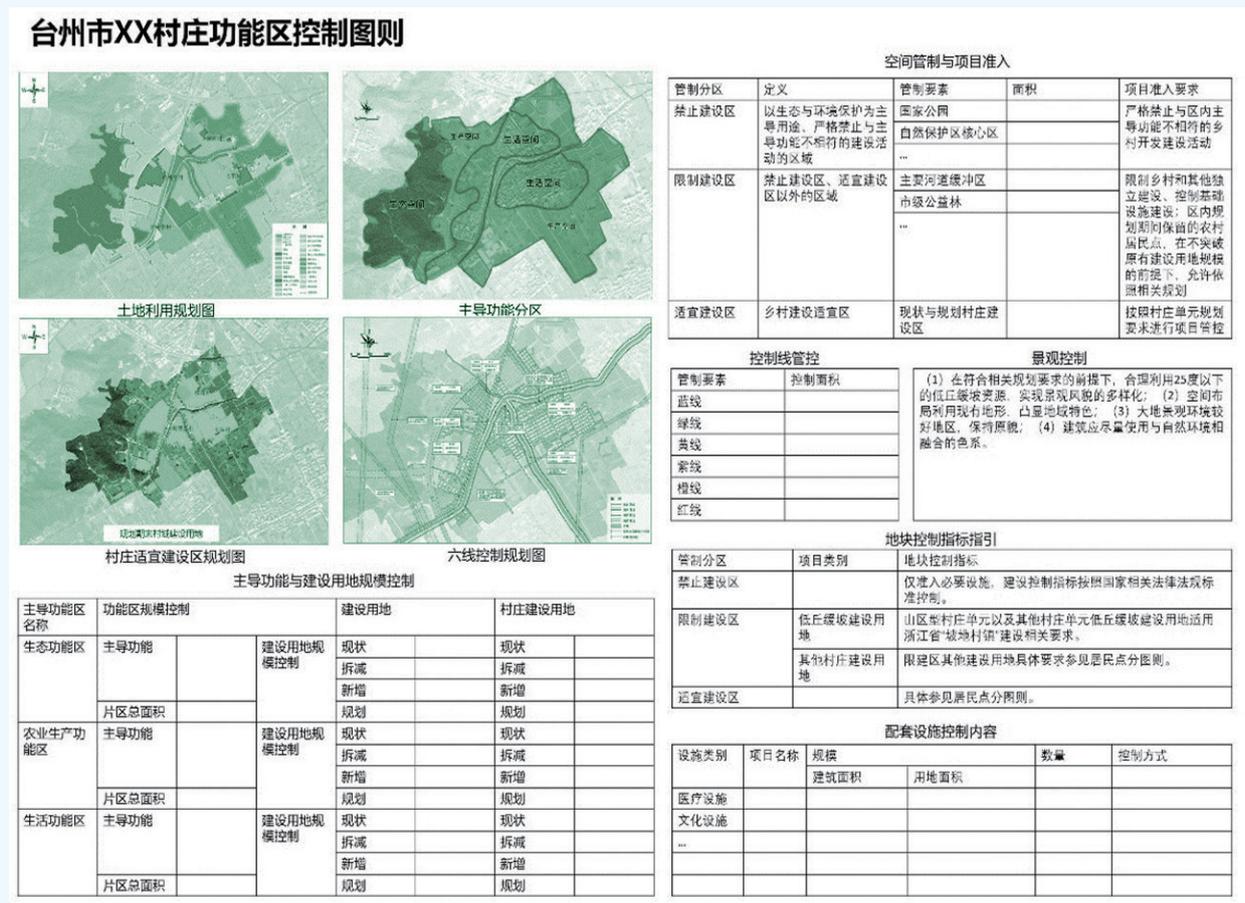


图4 功能区控制图则样式参考

