

# 新时期实用性村庄规划编制与管理要点探析 ——以中国湖北省咸宁市为例

Analysis on the Main Points of the Planning and Management of Practical Villages in the New Era  
—Take Xianning City, Hubei Province, China as an Example

吴杰

Jie Wu

咸宁市城市规划设计院 中国·湖北 咸宁 437000

Xianning Urban Planning and Design Institute, Xianning, Hubei, 437000, China

**摘要:** 当前和过去一段时间内, 中国的村庄规划建设中存在同质化、城镇化、盆景化、管理缺失等问题和误区。机构改革以来, 中国共产党中央委员会和各部委相继发布了系列文件和标准, 为新时期村庄规划的编制与管理提供支撑。结合中国湖北省咸宁市村庄规划实践, 探析符合国土空间规划体系下的村庄规划编制方法和管理要点, 明确法定性、全要素、守底线、重实施、促发展等规划特征, 按照分级分类编, 与农民一起编, 编农民看得懂、简单实用、特色鲜明的规划等编制要求, 突出多规合一、城乡融合、节约集约、保障项目落地、促进乡村振兴等规划建设重点, 建立健全管理机构、管控机制和完善政策、技术标准, 保障村庄规划能用、好用、管用。

**Abstract:** At present and in the past, there are some problems and misunderstandings in China's village planning and construction, such as homogenization, urbanization, bonsai, lack of management and so on. Since the institutional reform, the Central Committee of the Communist Party of China and various ministries and commissions have successively issued a series of documents and standards to provide support for the preparation and management of village planning in the new era. Combined with the practice of village planning in Xianning City, Hubei Province, China, this paper analyzes the preparation methods and management points of village planning in line with the land and space planning system, defines the planning characteristics of legal nature, all elements, abiding by the bottom line, focusing on implementation and promoting development, compiles them according to classification, compiles them together with farmers, and compiles the planning requirements that farmers can understand, simple, practical and distinctive, highlight the planning and construction priorities such as multi compliance, urban-rural integration, conservation and intensification, ensuring the implementation of projects and promoting rural revitalization, establish and improve management institutions, control mechanisms and improve policies and technical standards to ensure that village planning can be used, easy to use and effective.

**关键词:** 实用性; 村庄规划; 编制要求

**Keywords:** practicability; village planning; compilation requirements

**DOI:** 10.12346/etr.v4i6.6240

## 1 引言

改革开放 40 多年来, 中国城镇化快速发展, 取得了非凡的成就, 城镇面貌发生了巨大的变化。与此同时, 城乡两极差异化格局不断显现, 乡村总体上仍处在落后、萧条、衰败的状况<sup>[1]</sup>。中国共产党第十九次全国代表大会报告提出“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题”。习近平总

书记强调, 实施乡村振兴战略要坚持规划先行、有序推进, 做到注重质量、从容建设。2019 年 1 月, 中央农办、自然资源部、农业农村部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》, 明确把加强村庄规划作为实施乡村振兴战略的基础性工作。中国湖北省相继发布了《关于加快编制村庄规划促进乡村振兴的通知》《关于加快

【作者简介】吴杰 (1987-), 男, 中国湖北仙桃人, 本科, 注册城乡规划师, 从事国土空间规划研究。

农房和村庄建设现代的实施方案》等政策文件和《湖北省村庄规划编制基本技术指引》《湖北省村庄规划编制技术规程（试行）》等技术文件，为新时期实用性村庄规划编制提供支撑，保障村庄规划能用、好用、管用<sup>[2]</sup>。

## 2 当前村庄规划建设中存在的问题和误区

### 2.1 “千村一面”，村庄特色不鲜明

第一，部分乡村布局不尊重固有肌理，新建居民点追求“排排坐”“整整齐齐”，缺乏与原有村湾的联系，村庄布局不能体现“依山傍水面屏”的村庄空间格局和“生产、生活、生态”三生空间融合的乡村自然风貌。

第二，建筑风格缺乏地方特色，民居大多是“火柴盒”或欧陆风情建筑，抑或大量使用马头墙等徽派建筑元素，出现了市与市无区别、县与县无差异的现象。

### 2.2 “农村像城市”，城镇化倾向严重

第一，部分乡村民居越建越高，五层、六层的房屋比比皆是，且空置率高。

第二，部分乡村绿化大量使用草坪、灌木、观赏花等，用外来树种取代乡土树种，导致绿化成本高、养护贵、难成活。

第三，建设宽马路、大广场、大公园、使用“火烧板”“花岗岩”等城市化的建筑材料。

第四，建设大面积硬质停车场、硬质驳岸、豪华牌楼、夸张雕塑等。

### 2.3 将美丽乡村建设定位为“做盆景”

第一，部分村庄甚至乡镇，错把村庄景观设计当村庄规划，将村庄规划理解为“刷墙换瓦、种树栽花”。

第二，部分村庄在未全面梳理村庄用地格局、产业空间布局，未全面解决农村道路、农田水利、供水排水、电力电信、垃圾收集、污水处理等基础设施的情况下，花大力气和重资金在中心村湾打造“亮点工程”，甚至占用基本农田做广场和绿地，既造成建设资金浪费，又触犯了相关法律法规。

### 2.4 村庄规划与项目建设、管理运营脱节

第一，部分村庄规划对资源禀赋、文化内涵挖掘不足，发展定位目标不明确，导致项目策划“一箩筐”，实际建设无人投，出现“纸上画画、墙上挂挂”的情况。

第二，村庄规划编制周期短，未能持续深入地对接建设项目，对建设项目的用地诉求、功能布局等未能从宏观上进行引导和反馈，更是无法对项目的管理运营进行有序引导。

### 2.5 村庄规划管理真空化

第一，由于机构改革，“七站八所”的撤并整合，基层站所在村庄规划和管理方面的人才、机构、机制、体制缺失，存在政策宣传不够、管理水平不足、执法力度不严等情况。

第二，由于缺乏村庄规划、农村集体用地的复杂属性、村民法律意识淡薄、违法成本低等，农村建房占田、占路、占塘的现象较为严重。

## 3 新时期村庄规划的特征

第一，法定性。新时期的村庄规划更加强调了法定性和权威性，作为“多规合一”的法定规划，要做到“先规划后建设、不规划不建设、不规划不投入”，按照法定程序审批通过后的规划，不能擅自变动和随意修改。

第二，全要素。村庄规划“麻雀虽小、五脏俱全”，覆盖村域全部国土空间，涉及“两统一”背景下的自然资源和规划管理，要通盘考虑生态保护、耕地保护、土地利用、产业发展、居民点布局、和人居环境整治等各类空间要素，进行合理布局。

第三，守底线。村庄规划要明确生态保护、基本农田、历史文物保护、地灾防治、城乡防洪等底线要求，做到生态保护红线不能动；耕地和永久基本农田总量不减少、布局更优化、质量有提高；建设用地规模不增加，集约节约用地水平要显著提高。

第四，重实施。要充分对接乡村项目建设、全域国土综合整治等各类实施工程，按照先急后缓，分布实施的原则，科学分配用地指标，指导乡村按照统一标准进行建设和改造。

第五，促发展。在保障公共服务设施、基础设施、农民建房等建设用地的基础上，有效支撑农村新经济、一二三产业融合发展，并通过乡村地区国土综合整治和生态修复显化生态价值，让“资源变资产、资产变资本”<sup>[3]</sup>。

## 4 明确实用性村庄规划编制要求

### 4.1 按照标准分类分级编规划

首先，在县域村庄布局规划层面，确定集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类等宏观的村庄规划类型和发展定位。其次，将村庄按照示范村、整治村、一般村等村庄类型进行各有侧重点、不同深度的规划编制。最后，在村庄内根据各村湾的实际情况，因地制宜地确定村湾是否搬迁、扩建和新建等内容。

### 4.2 与农民一起编规划

村庄规划师要按照前期调研座谈、中期征求意见交流、后期公示解释的工作步骤，在资料收集、调研访谈、方案比选、公告公示等各个环节引导村民参与村庄规划编制<sup>[4]</sup>，在规划评审和审批环节进行相关工作台账展示，作为评审依据和硬性要求，将规划核心内容纳入村规民约。中国湖北省咸宁市在全省率先推行了驻村规划师制度，引导规划师深入乡村基层，服务农民群众，助力乡村振兴。

### 4.3 编农民看得懂、可落地的规划

咸宁市出台了《咸宁市乡村振兴工程规划建设参考图集》和《鄂南民居建筑图集》，以图文并茂的形式向农民展示民居建筑和公共服务设施、基础设施、道路设施、景观设施等风格样式，并在村庄规划成果中进行统一选型，实现“模块化”的标准体系。对村庄内每个村湾进行村庄布局、房屋建

设、拆旧建新、基础设施布置、景观环境塑造等方面规划设计,达到修建性详细规划的深度,并辅以效果图和影像图,达到矢量化、精细化、可落地、可实施的要求。

#### 4.4 编简单实用的规划

制定“标准化”调研工作底图和资料清单,紧紧围绕生态保护、耕地与基本农田保护、产业与建设空间安排、农房建设、基础设施、公共服务设施、防灾减灾、历史文化保护八大板块开展现场调研和规划研究。准确把握“五图、三表、一则”的编制核心要素,强化核心管控内容,简化规划成果,以调节规划编制费用,减轻县级财政压力。

#### 4.5 编特色鲜明的规划

尊重每个村庄的自然肌理,梳理村庄的“山脉、水脉、地脉、田脉”等,按照反规划的理念,将建设用地嵌入到生态和生产空间<sup>[5]</sup>。根据不同的村庄类型,制定特色鲜明的规划实施路径,如通城县内冲村突出瑶族文化和文化旅游,横冲村突出建设用地集聚、现代农业和养殖业发展等,找准目标定位后深挖深耕,并充分结合政策和市场进行完善更新。

### 5 突出村庄规划建设重点

第一,实现多规合一。村庄规划布局 and 项目建设引导过程中,通过叠加土地利用规划、永久基本农田、生态保护红线、增减挂钩专项规划、地质灾害防治规划、产业发展规划、项目工程布局等,梳理村庄规划中的核心管控要素,将审批通过的村庄规划数据导入自然资源和规划信息平台,纳入市(县)国土空间规划“一张图”,实现统一规划管理。

第二,紧扣乡村振兴。通过规划引导优质产业项目激活村庄活力,带动村集体经济和村民收入的提升,实现村庄的“蝶变”,促进产业振兴、生活富裕。

第三,突出城乡融合。结合乡镇国土空间规划对公共服务设施、基础设施配置进行统筹考虑,以实现城乡公共服务设施均衡布局、城乡基础设施一体化建设,避免各类设施重复建设或服务覆盖率不足。

第四,保障项目落地。加强建设用地保障的同时,要强化部门基础设施项目整合,充分吸纳村庄建设发展诉求和政府资金投入计划等两方面的内容,建立一个三年的村庄近期建设项目库,指导村庄建设、资金投入和时序安排等,便于实际操作和工程建设。

第五,强化集约节约。结合村民需求和建设现状,根据村庄建设经济指标、村民建房标准和村庄公共服务设施、基础设施配套标准,合理布局村庄建设规模,科学分配村庄内部各类用地比例,在保障村庄服务功能的同时,梳理村庄人地关系,集约节约使用村庄建设用地。

### 6 强化村庄规划管理与实施

#### 6.1 建立村庄规划管理机构

村庄规划“三分规划、七分管理”,咸宁市成立了乡村

规划管理科室,其下辖各县(市区)相继成立乡村规划股,以完善村庄规划与建设相关审批程序。各乡镇成立自然资源和规划所,并加强人员配置和资金支持,定期开展乡镇自然资源和规划业务干部培训,提升基层工作人员业务水平,做到机构、编制、经费“三落实”。建立国土空间规划学会村庄规划专业委员会,推进实施驻村规划师制度,为村庄规划建设管理提供智力支撑。

#### 6.2 完善规划管控机制

加强“部门联动”和市、县(市、区)、乡(镇)、村各级“上下联动”,在农村宅基地管理、高标准农田整治、农田水利设施、生态保护红线、自然保护地等方面,加强发改、交通、农业农村、住建、林业、水利和湖泊、生态环境等部门协作,建立部门联审会审机制,优化乡村营商环境。

#### 6.3 完善政策和技术标准

咸宁市先后出台了《咸宁市城乡个人住宅规划建设管理办法》《咸宁市村民个人建房管理规定》《咸宁市村镇个人住宅建设规划设计导则》《咸宁市公园化美丽乡村规划建设导则》《咸宁市村庄规划编制导则》《咸宁市乡村振兴工程规划建设参考图集》《鄂南民居建筑图集》等系列政策文件和指导图集,规范村庄规划建设。通过市、县级组织部门下发至所有村和社区党支部,并在“主题党日+”活动上研学推广。

### 7 结语

新时期村庄规划旨在改变过去的村庄规划建设中“无规划、乱规划”的局面,咸宁市通过完善机构设置,出台系列政策和技术标准,推行驻村规划师制度等,提升村民参与度,强化管理部门职责等,从而实现规划编制有依据,乡村建设有参考,乡村治理有秩序。未来村庄规划,还应进一步梳理地方文化和产业特色,突出规划融合、城乡融合、产业融合等内容,明确问题导向和目标导向,以推进村庄建设用地空间集约节约利用,农业和生态空间合理布局,实现乡村振兴项目可实施能落地、产业高效发展、生态环境优美的整体目标。

#### 参考文献

- [1] 张京祥,张尚武,段德罡,等多规合一的实用性村庄规划[J].城市规划,2020,44(3):74-83.
- [2] 华乐.国土空间规划体系下实用性村庄规划策略探讨[J].城乡规划,2021(Z1):69-81.
- [3] 张濛文,张富刚,李凯.乡村振兴战略导向下自然资源管理创新探究[J].中国农业资源与区划,2020,41(10):178-185.
- [4] 沈琪.基于村民自治的村庄规划编制与实施机制优化研究[D].苏州:苏州科技大学,2019.
- [5] 蔡为民,张亦弛.基于“反规划”理论的村庄“留白”用地选取研究——以天津市洪水庄村为例[J].中国土地科学,2020,41(12):34-43.