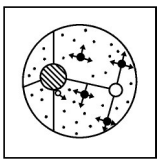


国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考*

——兼议村庄规划的管控约束与发展导向

张　立　李雯骐　张尚武

提　要　在充分认识国土空间规划改革与乡村振兴战略要求的基础上，结合乡村建设与规划的演进，指出乡村规划是一个体系，要区分管控、发展与建设。继而提出乡村规划体系的建构逻辑：纵向要衔接各个层级内容的规划传导，横向要区分聚焦底线约束的村庄（管控）规划、聚焦乡村发展的实用性村庄（振兴）规划与促进工程建设的村庄（专项）设计，并提出了差异化的编制方式和成果体系。最后探讨了面向管控的村庄规划的重点内容。

关键词　乡村规划体系；村庄规划；管控；国土空间规划

中图分类号　TU984　文献标识码　A
DOI　10.16361/j.upf.202106009
文 章 编 号　1000-3363(2021)06-0070-08

Establishing the Rural Planning System in the Context of Territorial Spatial Planning Reform —— A Discussion on the Regulation and Development Orientation in Village Planning

ZHANG Li, LI Wenqi, ZHANG Shangwu

Abstract: Based on a full understanding of the mandates of the territorial spatial planning reform and the rural revitalization strategy, and a reflection on the practical experiences of rural development and planning in the past decades, this paper points out that rural planning is a systematic endeavor, which plays three roles in regulation, development, and construction. Accordingly, the logic of establishing the rural planning system is complex and requires vertical coordination at all planning levels and horizontal differentiation of three main types of village plans: the village (regulatory) plan to safeguard the bottom-line requirements, the pragmatic village (revitalization) plan to lead rural development, and the village design to guide construction. With reference to this planning system, the paper further proposes differentiated plan-making methodologies and deliverable requirements. At the end, the paper provides an in-depth discussion of the main content of village (regulatory) planning.

Keywords: rural planning system; village planning; regulation; territorial spatial planning

“村庄规划”的法定性可溯源于1993年国务院颁布的《村庄和集镇规划建设管理条例》，最初的理解是“村庄、集镇规划一般分为村庄、集镇总体规划和村庄、集镇建设规划两个阶段进行”，较为明确地区分出了总体规划和建设规划，前者侧重整体部署，后者是建设行动的指导依据。2008年《城乡规划法》的实施，标志着传统的城市规划正式拓展到了乡村地域，明确乡村地区编制乡规划和村庄规划，村庄规划从行政法规上升到法律层面。2019年中共中央和国务院发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的指导意见》（以下简称《意见》）明确了村庄规划的范围是村域，以及新时期村庄规划的定位要求：一是法定规划；二是国土空间规划体系的组成部分，属于详细规划；三要编制“多规合一”的实用性村庄规划。

实际上，从《城乡规划法》施行到《意见》颁布之间的11年间，关于村庄规划的工作对象是村域还是居民点，是总体规划还是详细规划，一直在持续讨论中。《意见》总体上明确了上述两个核心问题，但相关政策文件在对村庄规划的具体内容指导上依然

作者简介
张　立，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，副教授，博导，leonzsh@tongji.edu.cn
李雯骐，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生
张尚武，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博导，通讯作者，zhshangwu@tongji.edu.cn

*国家自然科学基金项目“我国乡村人居空间的差异性特征和形成机理研究（编号：51878454）”和住建部科研项目“补短板视角下县城城镇化的特征、动力与县域城乡统筹发展模式研究（编号：2021-R-068）共同资助

较为模糊，存在以下关键问题需要进一步探讨。其一，村庄规划目标任务过于综合，同时包含管控、发展、建设和设计的内容。如《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中既强调了村庄规划要承担国土空间用途管制的法定性依据，又强调村庄规划对乡村振兴发展的促进作用。村庄规划内容繁冗[①]，易导致规划编制任务重、成果厚、实施难；其二，村庄规划工作层次和体系的关系依然不明确。在当前村庄规划内容的导向上，要求既有村域尺度的总体空间布局，又有居民点尺度的详细建设引导；既有总体规划层面的宏观指引，又有详细规划层面的用途管制；其三，村庄规划与上位规划的传导关系不清晰。村庄规划作为详细规划，须有上位规划作为指导。但是，目前县市层面的国土空间规划编制尚未全面完成，且编制内容也仍然不清晰。加之乡镇层面的国土空间规划编制形式多样[②]，且不同类型的上位规划在内容上是有差异的，这就导致了村庄规划的上位规划模糊，传导关系复杂。

在当前建立国土空间规划体系的关键时期，村庄规划肩负乡村地区国土管控与建设许可的使命。与此同时，实施乡村振兴战略所带来的发展机遇与建设诉求，迫切需要乡村规划能够起到有效指导政策资源投放的作用。然而管控的“全覆盖”与振兴的“精准投放”之间存在的固然差异应当被充分认识且体现在规划逻辑上。面向多元复杂的乡村发展诉求，多省市的实践已经证明，难以只用一个规划来同时实现管理、发展和建设乡村（耿慧志，等，2020；赵佩佩，等，2019），需要建立体系思维重新厘清乡村规划的内涵。因此，在积极推动乡村规划编制的同时，需要仔细梳理、详细甄别，探索适合今日乡村的乡村规划体系与方法，提升乡村规划的科学性和有效性。

1 乡村规划演进思辨

回顾建国以来我国村庄建设的历程，经历了三个阶段：第一阶段是1950年代和1960年代的初级建设，通过土地制度改革保证了村民住有所居和耕者有其田；第二阶段是1980年代至1990年代末期的村庄差异化提升，改善了住房条件和农业生产效率；第三阶段是21世纪以来的新农村建设和乡村振兴战略的实施，全面提升乡村人居环境。每一个阶段的乡村建设，都有宏观政策指导和微观的规划指引，尽管后者可能是非正式的实用性规划（张尚武，2014），但客观而言，这些非正式的规划对乡村建设起到了很好的指导作用。

1.1 乡村规划编制与实施

21世纪以来的乡村规划发展演变至今，出于不同的编制目的和发展阶段要求，在快速推进过程中衍生出了多种“混乱”的形式（魏书威，等，2019）。各地在推进乡村规划工作时已初步形成从宏观到微观的规划体系意识，但总的来看存在几点共性问题。一是村庄规划立足解决特定问题导向，如上海聚焦乡村建设用地减量（周晓娟，2018；杨秋惠，2019）、浙江聚焦美丽乡村设计（武前波，等，2017；张建波，等，2020）、江苏重点关注人居环境整治（陈小卉，等，2020）、广州聚焦村民的实际宅基地建设诉求（叶裕民，等，2016）等，因此乡村规划往往围绕着需求和政策走，而没有清晰的规划体系主线；二是规划聚焦建设空间，内容不全面，尽管口号上均提出了全域规划，但实际上缺乏对生态、农业等非建设空间的有效管理（赵广英，等，2019）；三是各地推进规划编制工作多轮，明显存在着实施机制的缺位、与村民治理的衔接困难等；四是在实际实施过程中，乡村规划体系没有实际有效运作。

在各地广泛推进乡村规划编制的过程中，部分省份已达到了较高的规划覆盖率[③]，比如新疆、云南等省份在2015年就实现了村庄规划的全覆盖。但是，规划广覆盖的同时也出现了关于“村庄规划无用”的反面声音，其中既包含治理逻辑的内在矛盾（唐燕，等，2015），亦存在规划层次不清（范凌云，等，2010）、方法不当（文剑钢，2015；魏广君，2020）、规划实施机制缺乏的问题（杨帆，2019）等。随着规划类型的繁复，对于村庄规划的定位更加趋于模糊，直至《意见》明确了“村庄规划是详细规划”。

然而，在反思过去各类乡村规划“百花齐放”的同时，也恰恰证明了乡村发展（规划）演进过程中多样化的实际诉求，既需要完成自上而下的底线管控，也需要解决经济社会发展问题，亦需要规划指导落实具体的建设行动，兼具动态性与复杂性。而诸多规划实践已经多次证明了，规划本身的完整呈现并不能确保村庄规划的有效实施，最终取决于整体的制度设计与运作（菅泓博，等，2019）。

1.2 乡村规划与村庄规划

由于对“乡村规划”长期缺乏权威定义，学界对于“乡村规划”的理解或简单等同于“村庄规划[④]”，或认为是解决乡村萎缩而引发的社会问题和更新问题的规划，更应起到综合发展规划、乡规民约、乡村治理等“社会规划”的作用（孙莹，等，2017）。对于上述认知上的分异，笔者认为需要在规划尺度与类型上加以辨析。

针对乡村规划编制的尺度，一般认为主要包含县、乡、村三个层级，其中县域规划是开展村庄布点、统筹优化乡村空间格局、推进多规合一的关键层级（顾朝林，等，2016；曹璐，2017），而乡镇规划应覆盖对大部分村庄的底线管控（彭震伟，等，2020）。另有学者认为，县以下没有规划实施能力，广义的村庄规划内容应在县域层面完成覆盖，在县规划中提出“村庄规划设计条件”，而在村庄层面编制有效管用的建设性规划即可（张京祥，等，2020）。住建部2016年启动的“县域乡村建设规划”，即意图以县为基础单元统筹乡村地区的发展和建设。

针对横向上的规划分类，已有研究提出村庄层面的规划需要结合实际区分类型，而非拼成“大一统”的规划，大体上包含村庄总体规划、村庄建设整治规划、村庄行动规划等主要类型（张尚武，2013；邹艳丽，等，2010；葛丹东，等，2009）。亦有新近研究针对国土空间规划的要求，开展了“多规合一”的规划技术探索（华乐，2021；李娜，2021），研究视角多集中于空间类规划的技术整合。与此同时，也有学者认为乡

村振兴规划应对村庄（国土空间）规划起到引导作用和衔接关系，使空间规划成为落实乡村振兴资源配置与分类引导的空间抓手（胡守庚，2019；赵佩佩，等，2019）。这些探索为拓展乡村规划体系的思考维度提供了有益借鉴。

2　乡村规划体系的建构

从地方实践经验来看，乡村规划至少包含两个层面、多个维度的工作。两个层面即县乡（镇）层面和村庄层面，分别对应宏观尺度的规划管控与布局统筹，和微观层面村庄尺度的规划内容。而后者又包含多个维度的工作，即村庄发展维度的产业振兴、村域空间维度的资源管控与布局、开发建设维度的详细设计与土地整治等。面向国土空间规划管控、乡村振兴战略发展等不同维度，需要将规划在村庄尺度进行叠加。实现内容的有机融合，就有必要厘清不同层次、维度的规划内容需求，而非（也难以）依托一个规划进行复杂内容的嵌套，增加规划编制的复杂性与管控及实施的难度。

因此，需要认识到“乡村规划是一个体系，村庄规划是乡村规划的一种类型”（张尚武，2020）。结合自上而下的空间管控诉求、乡村振兴发展需求和乡村建设实际需要，提出乡村规划体系的架构，包括纵向上的“层级传导”和横向上的“区分管控、发展与建设三个基本维度，对应三种类型的规划”，构建完整的乡村规划体系。

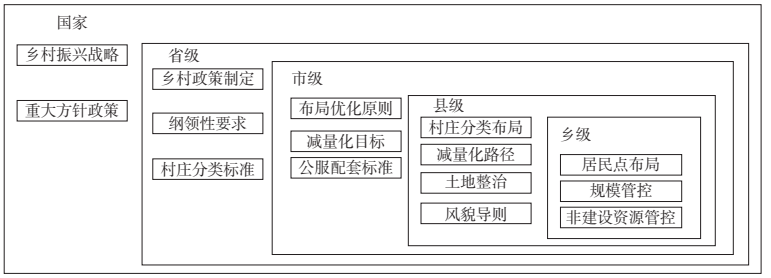


图1　纵向垂直传导的乡村规划内容体系

Fig. 1　Rural planning system based on vertical coordination

资料来源：作者绘制.

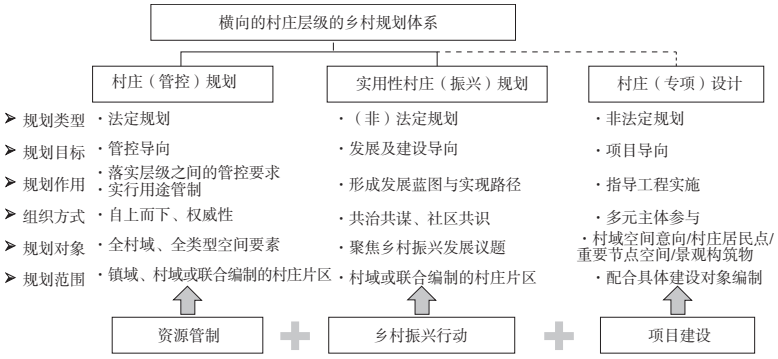


图2　横向村庄层级的乡村规划体系

Fig. 2　Rural planning system at the village level

资料来源：作者绘制.

2.1　纵向传导，区分规划层次

就乡村空间的规划而言，在国土空间规划的每个空间层次都包含乡村的内容，不同空间层次的乡村规划内容有所侧重（张尚武，2020；何兴华，2020）。宏观包含国家、省、市层面：全国规划中，部署乡村振兴总体战略、农业保护要求和重大方针政策；省级规划中，重政策制定与策略引导，提出优化乡村居民点布局的纲领性要求，构建与主体功能区相适应的农业农村空间格局，提出村庄分类的类型划分标准和规划导向；市级规划中，重空间引导与分区管控，提出村庄布局优化的总体原则，盘摸市域乡村建设用地资源情况并制定分区差异化的减量化引导策略，分类分区提出特色保护、风貌塑造和高度控制等空间形态管控要求，安排基础设施、延伸公共服务，提出激活乡村活力的政策指引（图1）。

从实践需求看，县、乡（镇）、村三级的传导是乡村规划体系传导的核心（耿慧志，等，2020；袁源，等，2021）。过去城乡规划体系下的县域城乡统筹规划或乡村建设规划等县级乡村规划，对引导镇村空间集聚发挥了中观层面的重要作用（曹璐，2017），当前空间规划改革继续坚持并进一步强调在县域尺度发挥对乡村地域自然资源保护、优化乡村整体空间布局等统筹作用。《意见》指出，要结合国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作，具体内容可细分为：一是要构建乡村地域空间发展的总体框架，确定乡村振兴的重点区域，提出不同片区的乡村发展引导；二是要统筹划分县域内村庄类型，提出乡村建设用地减量的目标要求和实施路径；三是对乡村公共服务设施、基础设施等作出总体安排；四是提出乡村土地整治、风貌保护等专项任务，其中针对乡村风貌鼓励立足区域视角，在县域层面确立乡村风貌保护通则，包括县域村庄风貌的特色引导、保护要点、村庄风貌保护的正负面清单等，通过顶层设计为地区村庄风貌的保护行动建立统一的基本规范。县域层面的乡村规划内容可结合实际情况，或作为县级的专项规划编制，或作为专项内容纳入县级国土空间总体规划的编制成果。

在乡镇级规划中，要立足镇域统筹视角，落实深化村庄居民点布局，提出村庄分类的保留与迁并方案及实施时序，统筹安排村庄建设用地的增量、减量、流量与弹性指标，确定村庄建设的规模控制以及建设（引导）边界（针对有条件的乡镇）；布局重要的公建与设施，提出村庄各类服务设施的配套标准；确定乡村振兴的重点实施区域，提出差异化的村庄定位引导；提出对乡镇域非建设资源的管控要求。

2.2　横向组合，区分规划作用

从村庄规划编制的目标出发，提出区分以资源管控为目标的村庄（管控）规划、以乡村发展为目标的实用性村庄

（振兴）规划，以及以工程建设为目标的村庄（专项）设计，以此构成村庄层级完整的乡村规划体系（图2）。

2.2.1　村庄（管控）规划：底线约束，聚焦全域空间的资源管控

村庄（管控）规划对应国土空间规划的管控逻辑，聚焦对空间要素的管理，是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，在微观层面统筹解决对村庄空间要素的管控。

作为国土空间规划体系的基础层级，为落实上位规划的管控要求，村庄（管控）规划的技术逻辑应与上位规划保持统一，即：①体现全要素管控，从重点关注村庄居民点向实质性覆盖村域转变，对村庄的非建设空间与地类要有更为深入和充分的规划管控；②体现底线约束，落实上位规划下达的核心管控要求和管控形式，守住村庄的资源保护边界与建设开发边界；③体现规划刚性与预留弹性，刚性要体现底线约束以及对具体地块用途和开发建设强度等做出实施性安排，弹性则要为未来乡村发展与建设的不确定性预留空间响应并制定管理规则，提高规划的可操作性。

基于对村庄（管控）规划的定位理解，村庄（管控）规划内容应倾向于对村域总体层面的空间把控，包括总体空间布局、建设用地总量约束、控制线划定等，为下一阶段的乡村振兴行动与项目建设框定基础规则。

2.2.2　实用性村庄（振兴）规划：好用管用，聚焦乡村振兴的发展导向

自国家乡村振兴战略实施以来，国家、省、市和县层面均已相继出台了乡村振兴战略规划或实施规划，以实现乡村振兴“发展理念的逐层传递”与“发展目标的逐级分解”（胡守庚，等，2019）。在宏观层面编制的乡村振兴战略规划是谋划地方乡村发展的综合性、纲领性规划；而在地方层面，乡村振兴规划应是可操作的规划蓝本，回答当地村庄发展的总体思路，并对来自不同条线的专项工作进行规划整合和统筹，以指导乡村振兴各项资金、项目、计划能够更为精准高效的落地。

区别于村庄（管控）规划的底线约束、强调刚性兼顾弹性、力求全覆盖，振兴规划是面向发展的规划，要能适应动态调整并体现实用（高璟，等，2020），且要按需编制、突出特色。因此，实用性村庄（振兴）规划的内容不宜全然混淆于法定规划之中，而是对于有振兴发展需求的村庄，鼓励在村庄层面编制实用性村庄（振兴）规划，作为解决地方发展议题、面向操作实施与落实资金项目的行动性规划，同时也可以成为乡村振兴工作的整合平台。

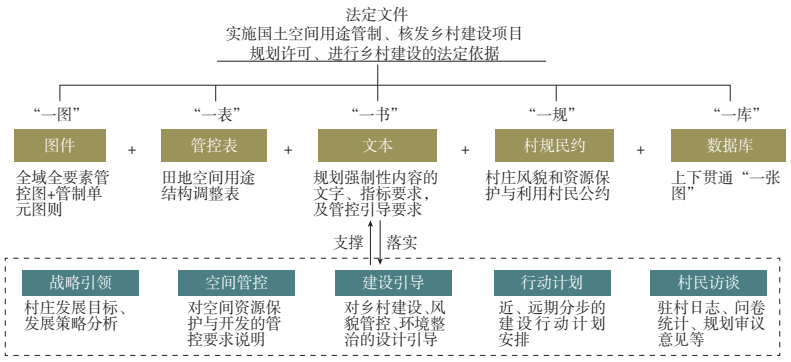


图3　村庄规划法定成果构成示意

Fig. 3　The statutory component of a village plan

资料来源：作者绘制.

发展与管控互为因果。实用性村庄（振兴）规划与村庄（管控）规划需要实现动态衔接，即以振兴发展思路为统领，以村庄（管控）规划的空间管控作为乡村振兴实施的空间约束。以符合村庄（管控）规划为前提，对村庄的振兴思路、产业体系、行动计划、实施机制等开展系统的谋篇布局，同时将乡村振兴的空间诉求动态纳入到村庄（管控）规划的管控内容中。由此，实用性村庄（振兴）规划应统筹村庄（管控）规划之外的内容，包括村庄发展战略、产业发展策略、空间设想、行动计划与组织建设及机制体制创新等，其内容应该是灵活的、面向需求、与时俱进的。

2.2.3　村庄（专项）设计：工程项目建设导向，聚焦实施与建设

村庄（专项）设计是以工程项目为依托、针对乡村具体建设行为开展的详细设计的统称，包含以提升空间品质为出发点或服务于特定项目需求的设计类型。前者包括村域尺度的村庄总体设计、景观风貌设计，以及微观尺度的公共空间设计、农房设计、街道设计、环境小品设计等；后者包括土地综合整治设计、环境整治设计、生态修复设计、传统村落保护设计、旅游规划设计等。村庄（专项）设计的内容一般包括详细设计方案、设计引导、以及必要的项目概算与实施计划安排、行动组织方式等。

在长期以“项目制”发展村庄（振兴乡村）的路径依赖下，实践中各地对项目导向的村庄设计需求量较大，进而造成过去多数法定村庄规划的成果往往主要是设计层面的内容，混淆了规划、建设与设计（张立，2017）。因此需要指出，村庄设计是乡村规划面向实施建设的末端环节，也是对村庄进行精细化管理的重要举措，但设计本身不能代替管控，也并非法定管控的必要条件，而是在村庄（管控）规划的基础上，在实用性村庄（振兴）规划的引领下，按需编制，以服务于不同发展阶段村庄建设的现实需要。

3　差异化的编制方式与成果体系

根据不同村庄的定位和实际需要，匹配合适的乡村规划编制方式（表1）。法定管控原则上要实现全覆盖，各类村庄均应编制，但形式可以不同。对于规模小、村落平稳发展且无开发建设需求的村庄，可在县、乡级国土空间（总体）规划中明确村庄的用途管制规则与建设管控要求，以“要素+指标+图示+名录”的方式对村庄的建设进行底线管控，作为村庄“依法建设及审批”的依据（彭震伟，等，2020）。集聚提升类村庄、特色保护类村庄和城郊融合类村庄属于发展引导型村庄，是乡村地区经济社会发展和人口集聚的主要空间载体，对于这几类有明

确发展需要和发展目标的村庄，鼓励以村庄（管控）规划和实用性村庄（振兴）规划为统领，以村庄设计为落实工具，形成完整的体系化乡村规划成果[5]。

村庄（管控）规划需要县级以上人民政府审批，成果须凝练、清晰、准确，成果形式可总结为“一图、一表、一书、一规、一库”（图3），“一图”对应国土空间用途管控图（可以拆分为系列图），“一表”对应国土用途结构调整表，“一书”即为规划文本，“一规”对应村庄风貌和资源保护与利用的村规民约；“一库”对应村庄规划数据库，纳入上级国土空间规划平台实行统一管理。区别于村庄（管控）规划，实用性村庄（振兴）规划成果应以适合各类人群阅读的形式呈现，体现战略传导、施政纲领和村民共识。村庄设计成果则主要面向技术实施。

4　村庄（管控）规划的重点内容

结合当前国土空间规划改革进展的实际情况，村庄（管控）规划的重点内容应包括：三线落位、要素管控和空间优化。

4.1　三线落位

在实践工作中，村庄所涉及的空间数据来源复杂，主要口径包括全国国土调查、农村地籍数据、林草部门的空间数据等。尽管当前各级国土空间规划均以第三次国土资源调查（简称“三调”）数据为基础底图底数，但该“三调”数据信息在村庄层面尚有诸多冲突需要进一步修正。如在自上而下的划线传导过程中，存在由于不同尺度精度差异而造成的管控对象偏差。以某省山区某村为例，经省级认可的生态红线边界是以经纬度和栅格作为切分依据。但实际上，该村的林地资源有较为明确的权属管辖边界和保护等级边界。实际管控实施过程中，显然后者更加切合实际（图4）。此外，在建设用地方面，农村地籍调查数据是已确权登记的宅基地和集体土地的产权空间，往往包含民居及宅前屋后的院子（部分或局部），而“三调”数据为“所见即所得”，且1∶10 000的比例尺精度较粗、往往以连片图斑的形式表达，因此得到的建设地块与产权地块（往往1∶1000以内的比例尺精度）存在不同情况的明显空间错位（图5），需要在村庄（管控）规划中予以修正确认。

综上，村庄（管控）规划要充分重视现状数据的整合，以最符合实际的空间数据作为村庄国土空间用途管制的基本底图底数。在此基础上，有必要在更为精准的尺度下对上位规划划定的管控线提出空间位置的校核与反馈，结合实际情况真实反映空间矛盾，为后续实施精准的全域空间用途管制提供支撑。

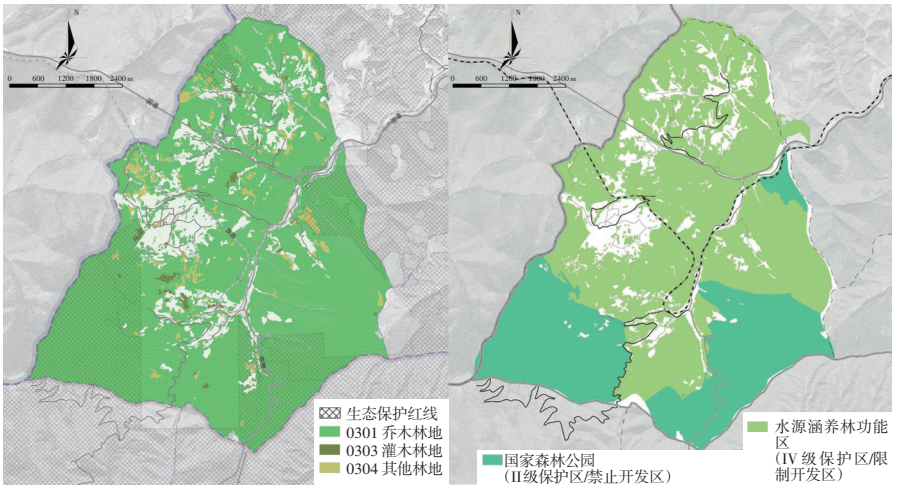


图4　某省村庄生态保护红线（左）与林地资源保护等级分布（右）对比

Fig. 4　Comparison of the ecological protection line (left) and the forestry resource protection classification (right) in a village of one province

资料来源：某省某村村庄规划，2021

表1　乡村规划体系的编制方式引导

Tab. 1　Guidance on the compilation method in the rural planning system

村庄类型	村庄（管控）规划	实用性村庄（振兴）规划	村庄设计
稳定改善类（其他类）	原则上在乡镇国土空间规划中予以覆盖，也可在县级国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求	原则上不编制	按需编制
集聚提升类	原则上在乡镇国土空间规划中予以覆盖，鼓励单独编制	鼓励编制	按需编制
城郊融合类	原则上在乡镇国土空间规划中予以覆盖，鼓励单独编制；如果在城镇开发边界内，编制控制性详细规划	按需编制	按需编制
特色保护类	支持单独编制；也可以在乡镇国土空间规划中予以覆盖	支持单独编制	鼓励编制
搬迁撤并类	原则上在乡镇国土空间规划中予以覆盖，也可在县级国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求	不编制	不编制

资料来源：作者整理.

4.2　要素管控

村庄规划要落实上位国土空间规划确定的生态保护红线、永久基本农田保护线、村庄建设（指标）边界，结合实际划定水域控制线、乡村历史文化保护线等其它控制线。除底线管控外，要建立针对村庄全域空间资源的管控体系，鼓励采取以“全域全要素管控总图+管控

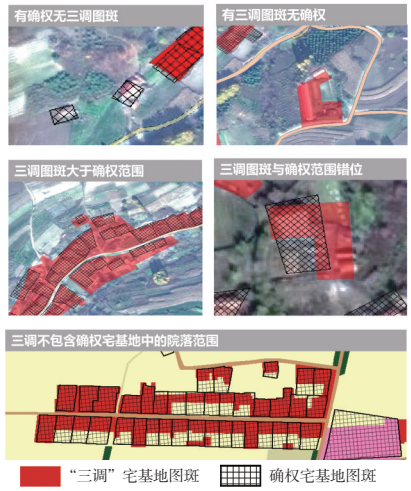
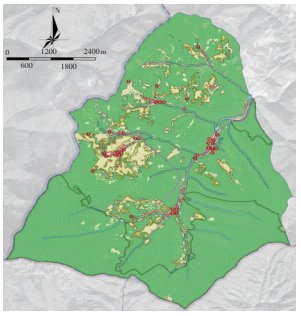


图5　某省某村村庄的宅基地确权范围与“三调”用地数据之间的空间冲突类型

Fig. 5　Types of spatial inconsistency in rural housing land rights between the official land confirmation data and the third national land survey data

资料来源：某省某村村庄规划，2021.



管控要点

管控边界（底线管控：传导落实+本级划定）

图例	管控边界名称	划定依据
	生态保护红线	落实上位规划确定的生态保护红线
	永久基本农田保护红线	落实上位规划确定的永久基本农田保护红线
	村庄建设边界	三调村庄建设用地图斑叠加农村宅基地和集体建设用地确权图斑
	饮用水水源地保护范围	12处取水井所在构筑物，规划由构筑物中心点向外延伸30m范围为饮用水水源地保护范围
	洪涝风险控制线	干流河道中心线向外控制15m，I级支流河道中心线向外控制12m，II级支流河道中心线向外控制10m
	乡村文化保护线	文保单位：铁路两侧外延10m，保护范围两侧外延5m。
	河湖水库管理范围线	建议由洪涝风险控制线划定河湖水库管理范围线

规划分区（全域分区管控）

图例	规划分区名称	面积（hm²）	管控要点
	生态保护区	1313.89	本村内已划入生态保护区1313.89hm²。 严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁擅自改变用途，禁止占用和改变用地性质，鼓励开展维护、修复和提升生态功能的活动。
	生态控制区	97.31	本村内已划入生态控制区97.31hm²，即头道沟及其支流两侧10—15m范围 严格控制各类开发活动占用、破坏，未经批准不得进行破坏生态景观、污染环境的开发建设活动，做到慎确树、禁挖山、不填料
	农田保护区	239.53	本村内已划入农田保护区239.53hm²，即永久基本农田保护红线范围 按照《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》等相关规定进行管理。区内从严管控非农建设占用永久基本农田，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量
	村庄建设区	30.09	本村内已划入村庄建设28.62hm²，是村庄建设的主要区域 乡村建设等各类空间开发活动，必须在村庄建设边界内，实施乡村建设规划许可管理
	一般农田区	256.26	本村内已划入一般农田区256.26hm² 不得随意占用耕地，确实占用的应提出申请，经过村委会审查同意出具书面意见后，按程序报部门办理相关用地报批手续。坚决制止耕地擅自“非农化”行为
	林业发展区	2154.39	本村内已划入林业发展区2154.39hm² 未经批准，不得在公益林、商品林及其他林地进行非农建设活动，禁止毁林开垦和毁林采石、采矿、取沙、取土、修坟墓、建房屋等非法破坏林地行为，不得侵占、买卖、或者以其他形式非法转让林地

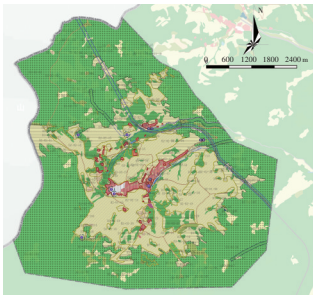
注：基本农田保护范围待调整，与村庄建设区冲突1.08hm²

用途分类（全要素管控：图斑精细化管理）

0103 旱地
0201 果园
0204 其他园地
0301 乔木林地
0303 灌木林地
0304 其他林地
0401 天然牧草地
0403 其他草地
0506 内陆滩涂
060101 村道用地
060101 村庄内部道路用地
0602 种植设施建设用地
070301 一类农村宅基地
0704 农村社区服务设施用地
080701 老年人社会福利用地
1201 铁路用地
1202 公路用地
120803 社会停车场用地
1311 干渠
1312 水工设施用地
1313 其他公用设施用地
1504 文物古迹用地
16 留白地
1701 河流水面
1704 坑塘水面
1705 沟渠

公共服务与基础公用设施（单元落实）

1 村委会
2 卫生所
3 老年人福利设施
4 文化活动设施
5 村民活动广场
6 物流配送点
7 水井
8 乡村公交站
9 社会停车场
10 火车站
11 历史建筑
县域边界线
镇域边界线
行政村边界



生态空间管控

地块类型	地块编号	用途分类（三级类）	面积（hm²）	管控要求
水域	B3-01-01	沟渠	0.52	生态红线范围内，严禁不符合生态保护相关要求的各类开发活动。林区实施局部封禁保护管理，鼓励引导和抚育性管理，禁止商业砍伐树木。除必须的公路、市政工程建设占用外，禁止以任何形式改变林地用途，生态保护区内其他地类严格控制 其他区域，生态控制区内严格控制各类开发活动占用、破坏，未经批准不得进行破坏生态景观、污染环境的开发建设活动。在生态环境不产生破坏的前提下，可适度开展观光、旅游、科研、教育等活动
林地	B3-0201至B3-02-99	乔木林地	316.30	
	B3-02-100至B3-02-106	灌木林地	4.61	
	B3-02-107至B3-02-150	其他林地	41.37	
草地	B3-03-01	天然牧草地	0.05	
	B3-03-02至B3-03-29	其他草地	8.36	

约束性指标

生态保护红线（hm²）	0	湿地保有量（hm²）	0
永久基本农田保护面积（hm²）	112.32	林地保有量（hm²）	365.88
耕地保有量（hm²）	161.27	历史文化保护线规模（hm²）	9.18
建设用地规模（hm²）	18.95	村庄建设用地规模（hm²）	11.53

农业空间管控

地块类型	地块编号	用途分类（三级类）	面积（hm²）	管控要求
农业设施建设用地	B2-01-01至B2-01-18	村道用地	4.04	永久性基本农田保护红线范围内，禁止建窑、建房、建坟、挖砂、挖塘养鱼、采石、采矿、取土、发展林果业、堆放固体废充物或者进行其他破坏基本农田的活动，禁止闲置、荒芜基本农田，提倡和鼓励农业生产者对其经营的基本农田施用有机肥料，合理施用化肥和农药 其他区域，耕地原则上不得随意占用。坚决制止耕地“非农化”行为，禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土、挖田造景造湖、超标准建设绿色通道等
	B2-01-11至B2-01-24	村庄内部道路用地	1.06	
耕地	B2-02-01至B2-02-211	旱地	161.27	
园地	B2-03-01至B2-03-17	果园	2.97	
	B2-03-18	其他园地	0.17	

建设空间管控

	地块编号	用途分类	用地功能	面积（hm²）	容积率	建筑密度	限高控制	绿地率	建设引导
管控（公共）集体建设用地	B1-02-01	农村社区服务设施用地	商业	0.25	≤1.5	≤50%	不超3层	30%	1、打造复合型公共建筑，宜将建筑与室外活动场地结合布置，打造村民交流活动的核心空间。2、公共建筑设计应尊重场地现状，鼓励对原有建筑、景观空间进行修复、改造和提升，置换为公共服务建筑。3、新建建筑应充分汲取淳朴的地方元素，鼓励采取坡屋顶形式、运用红砖或相近材质，积极融入乡村环境
	B1-02-03	农村社区服务设施用地	广场	0.07					
	B1-02-04	农村社区服务设施用地	文化室	0.10					
	B1-02-08	农村社区服务设施用地	停车场	0.08					
	B1-02-11	留白用地		0.12					
宅基地管控（私）	B1-01-01至B1-01-187	一类农村宅基地	村民住宅，依法合规前提下，可发展农家乐	宅基地管控要求 1、独门独院农村宅基地内，每户硬化面积总量220—330m²，具体依据本省土地管理条例确定。 2、建筑高度一般不超过2层。 3、人均建筑面积（按户籍人口计）不超过50m²					1、民居建筑采用坡屋顶形式，尽量采用瓦片敷设，以地方传统色调为主，杜绝使用不协调的彩钢板屋面。2、民居建筑墙体宜采用红砖或砖红色石材，延续原有村落风貌，避免使用鲜色彩或瓷砖贴面。3、民居建筑门窗、构件等宜采用木材，并在色彩上协调。4、积极引导院落空间建设，依据村民喜好合理规划各类空间，结合小片果蔬种植营造农家院落氛围

图6　村庄规划全要素管控图（上）与管控单元图则（下）示意

Fig. 6　Village regulatory plan (up) and control unit (down)

资料来源：某省某村村庄规划，2021.

单元图则”的详细规划管控形式（图6），形成对要素管控的全覆盖。

在全域全要素管控总图中，重点表达：①“线要素”即核心管控边界，反映规划的刚性底线；②“面要素”即规划分区与用途分类，反映对全空间要素的国土用途管制和建设管控；③“点要素”即公共服务与基础公用设施布点，反映设施的布局要求；④相关核心指标，反映生态、农业资源总量与规模控制。在管控单元图则中，将村域划分为若干管控单元，进一步按照建设空间与非建设空间进行用地类型的管控。针对非建设空间，区分生态、农业、矿产资源等要素，提出不同地类的保护与利用要求；针对建设空间，区分宅基地与其它建设用地，提出功能、建筑密度、限高、退界、建筑量等要求，以形成针对建设的有效管控。

4.3　空间优化

从我国城镇化的宏观趋势来看，村庄总体上要走向收缩（赵民，等，2015），村庄规划大多是面向“建设用地减量”的规划。因此，村庄（管控）规划要提出村庄建设用地减量的规模、范围、时序及可操作的方案。针对村庄居民点减量，鼓励结合民生问题改善和环境整治⑥，确定重点减量化对象。而对于看不准的居民点，可以采取“政策性减量”的管控方式，即为拟减量的居民点附加政策弹性，在满足一定政策条件后启动减量工作，在此之前按照保留村庄居民点进行建设管控。在全域空间内，处理好建设用地减量与非建设用地增量之间的关系，统筹优化生产设施与生态要素布局，使村庄的经济效益和生态效益实现最大化。同时结合民生需求，做好支撑体系规划，完善布局村域内的各项基础设施和公共服务设施。

5　结语与讨论

随着我国进入生态文明建设的新时期，对国土建设开发与自然资源管理需要更加精细化的空间用途管制手段和工具，村庄规划之于国土空间规划体系建构的重要性，不言而喻。

尽管村庄规划的编制形式可以有多

种，但村庄规划作为详细规划，其本身所必须具备的基础内容和灵活增补内容，以及村庄规划在面对不同建设发展条件和不同要求下所承担的不同功能，目前而言尚未明晰。这也导致全国各地普遍认同“村庄规划重要，村庄规划必要”，但却难以实际全面有效推行。区分“村庄规划”与一般意义上的“乡村规划”，对于厘清当下国土空间规划体系下村庄规划的工作边界和工作内容非常重要。

因此，基于对国内相关研究和实践经验的梳理，提出了乡村规划体系建构的总体思路，初步厘清了村庄规划本身和乡村规划体系之间的逻辑关系，为后续的村庄（管控）规划全面推进落地提供支撑。基于此，宜在全国层面推行村庄（管控）规划的全覆盖编制，完成对国土空间资源的全要素管控；各地宜结合实际情况按需推进特定村庄的实用性村庄（振兴）规划的编制；在经济发达地区和地方财政实力允许的地区宜结合项目建设按需开展村庄（专项）设计。

感谢同济大学赵民教授对本文初稿提出的宝贵意见，感谢李继军教授级高工及同济村庄规划项目组提供的支持。

注释

① 甚至于早前几年经常提到“村规民约就可以是村庄规划”，但时至今日尚没有一部经过正式批准的村庄规划，只有“村规民约”。

② 《意见》明确，乡镇规划可单独编制，也可与市县规划合并编制，或以几个乡镇为单元联合编制。

③ 根据2017年住建部城乡建设统计年鉴数据，截止至2016年末，全国已有61.5%的行政村已编制村庄规划。

④ 为使“乡村”与“村庄”二词不被混用误解，本文所述的“乡村规划”倾向于是指乡村地域的规划，侧重于体系；而“村庄规划”则侧重于单独的规划类型。

⑤ 对应2019年《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》所提出的“重点发展或需要进行较多开发建设、修复整治的村庄编制综合性规划”。

⑥ 可具体对应以涉及邻避类设施如高速公路、高速铁路、高压电力走廊、以及区域性设施、灾害防护、农业保护、生态保护、历史保护、环境治理和社会治理类的村庄，作为乡村建设用地减量化的优先实施重点。

参考文献（References）

[1] 陈小卉, 闾海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 74−81. (CHEN Xiaohui, LÜ Hai, The rural spatial planning under the construction of territorial spatial planning system ——take Jiangsu as an example[J]. Urban Planning Forum, 2021(1): 74−81.)

[2] 范凌云, 雷诚. 论我国乡村规划的合法实施策略——基于《城乡规划法》的探讨[J]. 规划师, 2010, 26(1): 5−9. (FAN Lingyun, LEI Cheng. The legal implementation of rural planning: base on urban−rural planning law discussion[J]. Planners, 2010, 26(1): 5−9.)

[3] 高璟, 彭震伟, 高楠. 共同缔造模式下的乡村振兴示范村发展研究 —— 以上海金山区水库村为例[M]//张立. 理想空间: 镇村国土空间规划. 上海: 同济大学出版社, 2020(86): 116−120. (GAO Jing, PENG Zhenwei, GAO Nan. Co−founding pattern research of Shanghai model village —— example of Shuiku village[M]//ZHANG Li. Ideal space: township spatial plan. Shanghai: Tongji University Press, 2020(86): 116−120.)

[4] 葛丹东, 华晨. 适应农村发展诉求的村庄规划新体系与模式建构[J]. 城市规划学刊, 2009(6): 60−67. (GE Dandong, HUA Chen. Research on new system and model construction for rural adaptable planning[J]. Urban Planning Forum, 2009(6): 60−67.)

[5] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略——基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 58−66. (GENG Huizhi, LI Kaiming, The regulation of whole rural space under the territory development planning system——analysis based on Shanghai´s experience[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 58−66.)

[6] 顾朝林, 张晓明. 论县镇乡村域规划编制[J]. 城市与区域规划研究, 2016, 8(2): 1−13. (GU Chaolin, ZHANG Xiaoming. On planning compilation for rural China[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2016, 8(2): 1−13.)

[7] 邹艳丽, 刘海燕. 我国村镇规划编制现状、存在问题及完善措施探讨[J]. 规划师, 2010, 26(6): 69−74. (GUI Yanli, LIU Haiyan. Compilation status quo, problem and perfection measure of town and village planning[J]. Planners, 2010, 26(6): 69−74.)

[8] 何兴华. 论小城镇规划与乡村规划[M]//张立. 理想空间: 镇村国土空间规划. 同济大学出版社, 2020(86): 10−11. (HE Xinghua. Discussion on small town planning and rural planning[M]//ZHANG Li. Ideal space: township spatial plan. Shanghai: Tongji University Press, 2020(86): 10−11)

[9] 胡守庚, 吴思, 刘彦随. 乡村振兴规划体系与关键技术初探[J]. 地理研究, 2019, 38(3): 550−562. (HU Shougeng, WU Si, LIU Yansui. A preliminary study on rural revitalization planning and its key technologies[J]. Geographical Research, 2019, 38(3): 550−562.)

[10] 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(S1): 69−81. (HUA Le. Discussion on practical village planning strategy under territorial space planning system[J]. Urban and Rural Planning, 2021(S1): 69−81.)

[11] 管泓博, 段德罡, 张兵. 如何做好实用性村庄规划——基于非正规流转现象的观察与启示[J]. 城市规划, 2019, 43(11): 103−111. (JIAN Hongbo, DUAN Degang, ZHANG Bing. How to make a good practical village plan: observation and reflections on the informal land transfer[J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 103−111.)

[12] 李娜. 乡村空间与国土空间规划体系的链接路径探索[J]. 城乡规划, 2021(S1): 82−89. (LI Na. Exploration of the link path between rural space and territorial space planning system[J]. Urban and Rural Planning, 2021(S1): 82−89.)

[13] 彭震伟, 张立, 董舒婷, 等. 乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 31−36. (PENG Zhenwei, ZHANG Li, DONG Shuting, et al. The necessity, orientation and key contents of township level comprehensive spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 31−36.)

[14] 上海同济城市规划设计研究院有限公司. 某省某村村庄规划[R]. 2021. (Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute Co., Ltd. Rural plan in X province[R]. 2021.)

[15] 上海城市规划设计研究院. 上海某镇郊野单元村庄规划(2020)[R]. 2020. (Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai X town countryside unit rural plan(2020)[R]. 2020.)

[16] 孙莹, 张尚武. 我国乡村规划研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 74−80. (SUN Ying, ZHANG Shangwu. A review of rural planning research and future research prospect[J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 74−80.)

[17] 唐燕, 赵文宁, 顾朝林. 我国乡村治理体系的形成及其对乡村规划的启示[J]. 现代城市研究, 2015(4): 2−7. (TANG Yan, ZHAO Wening, GU Chaolin, The evolution of rural governance system in China and its influences to rural spatial planning[J]. Modern Urban Research, 2015(4): 2−7.)

[18] 魏广君. 中国乡村规划浪潮——特征、困境

和思考[J/OL]. 国际城市规划, 2021-08-18: 1-11. http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.tu.20201009.1449.003.html. (WEI Guangjun. The upsurge of rural planning in China: characteristics, dilemmas and suggestions[J/OL]. Urban Planning International, 2021-08-18: 1-11.)

[19] 魏书威, 王阳, 陈恺悦, 等. 改革开放以来我国乡村体系规划的演进特征与启示[J]. 规划师, 2019, 35(16): 56-61. (WEI Shuwei, WANG Yang, CHEN Kaiyue, et al. Evolution and illumination of China's rural system planning since reform and opening-up [J]. Planners, 2019, 35(16): 56-61.)

[20] 文剑钢, 文瀚梓. 我国乡村治理与规划落地问题研究[J]. 现代城市研究, 2015(4): 16-26. (WEN Jiangang, WEN Hanzi. A study on the implementing problem of rural governance and planning[J]. Modern Urban Research, 2015(4): 16-26)

[21] 武前波, 俞霞颖, 陈前虎. 新时期浙江省乡村建设的发展历程及其政策供给[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 76-86. (WU Qianbo, YU Xiaying, CHEN Qianhu. The development process and policy support for rural areas in Zhejiang province in the 21th century[J]. Urban Planning Forum, 2017(6): 76-86.)

[22] 杨帆. 从法律、制度和空间实施三方面重构对乡村规划的认知[J]. 西部人居环境学刊, 2019, 34(5): 49-55. (YANG Fan. Formation of integrated cognition on rural planning from the perspectives of law, institution and space implementation[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2019, 34(5): 49-55.)

[23] 杨秋惠. 镇村域国土空间规划的单元式编制与管理——上海市郊野单元规划的发展与探索[J]. 上海城市规划, 2019(4): 24-31. (YANG Qiuhui. Unit compilation and management of territorial spatial planning in rural areas: development and exploration of Shanghai countryside unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019 (4): 24-31.)

[24] 叶裕民, 等. 广州可实施性村庄规划编制探索[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016. (YE Yumin, et al. Practical village planning in Guangzhou[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.)

[25] 袁源, 赵小风, 赵雲泰, 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(6): 43-48. (YUAN Yuan, ZHAO Xiaofeng, ZHAO Yuntai, et al. The hierarchical scheme and the vertical transmission of village planning within the national territorial spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 43-48.)

[26] 张建波, 余建忠, 孔斌. 浙江省村庄设计经验及典型手法[J]. 城市规划, 2020, 44(S1): 47-56. (ZHANG Jianbo, YU Jianzhong, KONG Bin. Experience and typical methods of village design in Zhejiang province [J]. City Planning Review, 2020, 44(S1): 47-56.)

[27] 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. (ZHANG Jingxiang, ZHANG Shangwu, DUAN Degang, et al. Practical village planning based on multi-plan integration[J]. City Planning Review, 2020, 44(3): 74-83.)

[28] 张立, 何莲. 村民和政府视角审视镇村布局规划及延伸探讨——基于苏中地区X镇的案例研究[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 55-62. (ZHANG Li, HE Lian. Layout plan and extended discussion from the views of villages and government: a case study on X town in Mid-Jiangsu region[J]. City Planning Review, 2017, 41(1): 55-62.)

[29] 张立, 王丽娟, 李仁熙. 中国乡村风貌的困境、成因和保护策略探讨——基于若干田野调查的思考[J]. 国际城市规划, 2019, 34(5): 59-68. (ZHANG Li, WANG Lijuan, LI Renxi, Discussions on the dilemmas, causes and conservation suggestions of rural landscape in China based on the field studies [J]. Urban Planning International, 2019, 34(5): 59-68.)

[30] 张尚武. 村庄规划是乡村规划的一个类型[M]//张立. 理想空间: 镇村国土空间规划. 上海: 同济大学出版社, 2020(86): 6-7. (ZHANG Shangwu. Rural plan is a type in the countryside[M]//ZHANG Li. Ideal space: township spatial plan. Shanghai: Tongji University Press, 2020(86): 6-7.)

[31] 张尚武. 乡村规划: 特点与难点[J]. 城市规划, 2014(2): 17-21. (ZHANG Shangwu. Rural planning: characteristics and difficulties[J]. City Planning Review, 2014(2): 17-21.)

[32] 张尚武. 城镇化与规划体系转型——基于乡村视角的认识[J]. 城市规划学刊, 2013(6): 19-25. (ZHANG Shangwu. Urbanization and transformation of the planning system: a rural perspective[J]. Urban Planning Forum, 2013(6): 19-25.)

[33] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 37-46. (ZHAO Guangying, LI Chen. Thoughts on the reform of detailed planning within the territory development planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 37-46.)

[34] 赵民, 游猎, 陈晨. 论农村人居空间的"精明收缩"导向和规划策略[J]. 城市规划, 2015(7): 9-18+24. (ZHAO Min, YOU Lie, CHEN Chen. Smart shrinkage of rural human settlements and its planning strategies [J]. City Planning Review, 2015(7): 9-18+24.)

[35] 赵佩佩, 胡庆钢, 吕冬敏, 等. 东部先发地区乡村振兴的规划研究探索——以杭州市为例[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 68-76. (ZHAO Peipei, HU Qinggang, LÜ Dongmin, et al. Research on the planning strategy of rural revitalization in the eastern developed regions: a case study of Hangzhou [J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 68-76)

[36] 周晓娟. 资源紧约束背景下超大城市乡村振兴战略和规划策略的思考——以上海为例[J]. 上海城市规划, 2018(6): 22-29. (ZHOU Xiaojuan. Research on rural revitalization strategy and planning measure in megacities under the stringent resource constraints: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(6): 22-29.)

修回：2021-12