

# 新型空间规划体系下的镇村布局规划编制方法探究

## ——以江苏省兴化市为例

孙梦琪, 赵彬

**摘要:** 随着我国机构改革背景下新型空间规划体系重构, 镇村布局规划已成为当前资源管控思维主导的国土空间规划体系中的一项重要的专项规划, 因此也面临着编制目标、编制思路以及编制办法的转变。本文以《兴化市镇村布局规划》为例, 通过“三区三线”底线管控思维影响、县国土空间规划目标格局体系传导以及多规衔接等角度, 阐述了新时代背景下, 镇村布局规划的编制思路和方法, 结合《乡村振兴战略规划》中新的村庄分类标准, 提出村庄分类管控措施。

**关键词:** 国土空间规划, 镇村布局, 多规衔接, 管控传导, 乡村振兴

### 1 前言

十八大以来, 一系列中央会议、文件多次提出要构建空间规划体系, 推进“多规合一”工作, 科学划定“三区三线”, 即城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界。十九大明确要“完成三线划定工作”, “三区三线”的划定及管控成为构建空间规划体系的重要内容。同时, 习近平总书记在党的十九大报告中提出的乡村振兴战略, 报告指出, 农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题, 必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重, 实施乡村振兴战略。

镇村布局规划作为促进统筹城镇化和农村建设的重要依据, 在引导农业转移人口市民化, 统筹城乡基础设施建设和社区建设, 推进城乡基本公共服务均等化等方面起到了重要作用。然而在当前资源管控思维主导的新型空间规划体系下, 镇村布局规划作为一项专项规划, 也面临着规划目标的转变, 从原先以“村庄撤并、集中安置、土地流转、设施均等”为主导目标, 转变为“守住底线、突出特色、挖掘存量、乡村振兴”的规划目标。

随着试点工作的逐步推进, 目前新型空间规划体系已日渐成熟, 虽然对于有些技术和法理问题仍有争议, 但底线管控的规

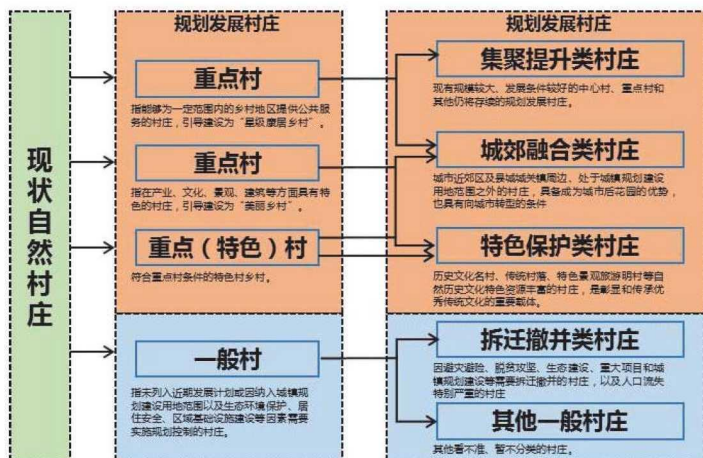


图1 两版村庄分类对应关系示意图(笔者改绘)

划编制思维是我国当前发展阶段必然的选择。基于目前“五级三类”的国土空间规划体系，围绕到 2035 年城乡空间布局全面优化的总体目标，结合《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》中提出的新的村庄（指自然村，下同）分类标准（集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄），镇村布局规划的技术方法也需要转变（图 1）。

## 2 底线管控思维对镇村布局规划的影响

相较于传统的城乡规划，新型空间规划体系最大的改变就是强调了底线管控思维，突出了对全域多要素的综合分析评价。其中，资源环境承载力评价与国土开发适宜性评价（以下简称“双评价”）作为保护自然本底资源、优化国土空间生态格局的重要技术方法，强调对资源环境本底的挖掘，以及环境资源承载能力的评价<sup>[1]</sup>。基于“双评价”这种对国土空间的保护、开发、利用特征的客观认识，再结合主体功能、地方特点，贯彻落实主体功能区战略，科学划定“三线”（生态保护红线、永久基本农田保护红线以及城镇开发边界线）；同时根据“双评价”作为核心支撑，统筹全域各类空间要素分类，划定以城镇、农业、生态功能为主导、互不重叠的空间（图 2）。

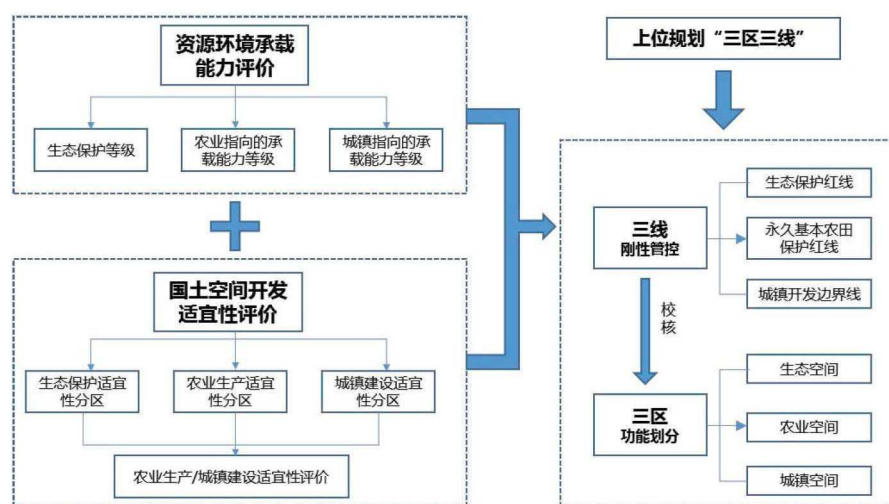


图 2 “三区三线”划定思路（笔者自绘）

### 2.1 国土空间规划的底线管控——“三区三线”划定

目前，三线的划定已经达成共识，采用“法理优先，技术辅助”的思路进行划定。兴化市作为县级编制单元，其“三区三线”划定可以总结为以下四步：①根据“多规合一”的要求，依据上位规划以及国家相关政策法规文件，大致确定“三线”的范围及规模；②以“双评价”的分析评价结果为依据，进一步对城镇功能适宜性、农业功能适宜性、生态功能适宜性进行评价分析，根据分析结果依次划定城镇、农业和生态三类空间；③同样以“双评价”的分析评价结果为依据，按照“三线不重叠”的原则，开展校核工作，对于争议区域进行协调，按照“生态优先、边界清晰、紧凑连片”的原则再次确认；④根据再次确认的“三线”，对“三区”进行校核，做到边界完整、清晰且相互之间不重叠，划定的空间相对完整连续，全域覆盖便于统筹管理等要求<sup>[2]</sup>。

## 2.2 基于“三区三线”的村庄分类

“三区三线”的划分并不是简单的“地盘划分，分而治之”，其作为国土空间规划的管控底线，尤其是“三线”，在规模和线型上都具备刚性，确定后三线无法随意调整，且受到严格的制度管控。而城镇、农业、生态“三类空间”的功能往往是复合的，通常兼有其他两类空间的功能，因此在编制镇村布局规划时，首要任务应该是明晰村庄与“三区三线”的空间关系，从而对村庄进行分类（图3）。

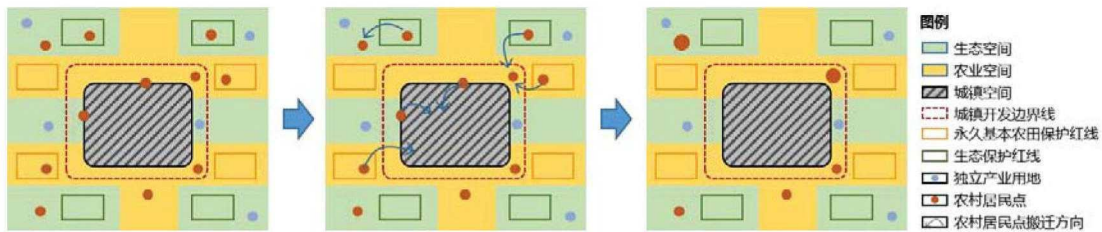


图3 基于“三区三线”的村庄分类示意图（作者自绘）

### 2.2.1 基于“三线”的村庄分类界定

通常情况下，在“三区三线”划定过程中，大部分村庄被划入农业空间。但会有一些少量的村庄会被划入城镇开发边界内，如果规划期限内会被纳入城镇空间，对村庄进行拆迁安置，则在规划中应当取消布点；但如果不被纳入城镇空间，则应当座位城郊融合类村庄进行保留<sup>[3]</sup>。

如果村庄被划入永久基本农田线和生态保护红线内，原则上应当进行搬迁，避免对农田和生态保护红线内的生态环境或者自然景观造成破坏，但考虑到有些村庄位于风景名胜、森林公园内，具有景观风貌、民风民俗等特殊性的历史文化保护村落，或者是具有旅游接待服务功能的村庄，因此经过评估后，这些村庄应当进行保留。

### 2.2.2 基于“三区”的村庄分类界定

根据“三区”的定义，农业空间包括：基本农田、一般农田、耕地、园地、牧草地、农村居民点、历史文化保护村落等。村庄属于分布于农业空间内的农村居民点和历史文化保护村落。但由于“三区”本身具有功能复合的特性，且会随着规划尺度的变化，“三区”内空间要素的功能会随之发生变化。因此，对于分布于生态空间和城镇空间内的村庄，应该尽可能进行拆迁，就近进行撤并集聚，或者进城安置<sup>[4]</sup>。

## 2.3“三区三线”对村庄分类的影响

“三区三线”作为全域底线管控的重要技术手段，笔者认为“三线”更强调通过边界精心管控的底线思维，而“三区”除了具有边界管控的属性外，更多是体现了根据功能进行引导的思维。因此，基于“三区三线”的村庄分类，“三线”对于村庄划分的刚性更严格，对于划入拆迁撤并类的村庄，应当作为今后管控的工作重点。

### 3 县国土空间规划目标格局体系对镇村布局规划的传导

随着国土空间规划试点工作的推进,大家普遍认为新型空间规划体系,除了需要加强各类自然资源合理保护和利用,仍然需要传统城市总体规划中,对县域的产业发展、景观空间、旅游特色等目标体系的引导,这一方面利于更好地指导村庄分类,另一方面能够引导村庄向集聚化、特色化、产业化发展。

兴化市国土空间规划在编制过程中,结合传统的“三结构,一网络”,提出了市域层面的“搭建四种格局体系”——全域国土空间城镇空间体系格局、经济产业发展体系格局、历史文化景观体系格局、交通市政设施体系格局。

基于对村庄的交通区位、村庄现状规模、公共服务设施条件、产业基础等方面综合评价村庄发展潜力分析,结合县域国土空间规划的“四种格局体系”的传导,再结合镇、村自下而上所反馈的意见,确定村庄分类和布点方案。

#### 3.1 村庄发展潜力分析

兴化市镇村布局规划,首先基于传统“因子叠加”的思路,选取对村庄具有较大影响且显著的五类评价因素,并延伸出十余项评价因子,作为村庄发展潜力综合评价的主要影响因子(表1)。

表1 发展潜力综合评价因子一览表

评价因素	因素说明	评价因子
经济基础	分析现状行政村经济水平	人均地区生产总值
		农民人均纯收入
		人均耕作面积
区域中心城市影响度	评价该自然村与周边其他城市中心城区的距离关系及其受影响程度	兴化中心城区影响度
		东台、盐城、高邮中心城区影响度
城镇影响度	评价该自然村与城区、镇区的距离关系及其受影响程度	城区影响度
		重点镇影响度
		一般镇区影响度
		撤并镇区影响度
城镇职能、经济潜力	评价该自然村在上位规划的职能与发展潜力	规划片区
交通优势	评价自然村出行的交通条件	规划高等级交通
		规划一般交通

确定各因子的评价价值主要采用网格赋值、采区域赋值、线性扩散等方法,通过经验值打分,将各个因子的评分值控制在0~1的区间内。根据各个因子对村庄经济发展所做出贡献的

重要程度，然后通过层次分析法确定其所占权重（表 2）。

表 2 因子权重一览表

评价因素	一级权重	评价因子	二级权重
经济基础	0.5	人均地区生产总值	0.5
		农民人均纯收入	1
		人均耕作面积	1
区域中心城市影响度	0.5	兴化中心城区影响度	1*经济规模指数
		东台、盐城、高邮中心城区影响度	0.5*经济规模指数
城镇影响度	0.8	城区影响度	1
		重点镇影响度	0.9
		一般镇区影响度	0.8
		撤并镇区影响度	0.5
城镇职能、经济潜力	0.3	规划片区	1
交通优势	1	规划高等级交通	1
		规划一般交通	0.8

利用 Arcgis 软件的空间分析模块，对各因子的赋值结果进行空间量化。依据各因子权重对各因子图层进行拟定规则的叠加运算，可以获得发展潜力综合评价结果。根据评价结果，处于评价价值较高地区的村庄适宜被选为集聚提升类村庄（图 4）。

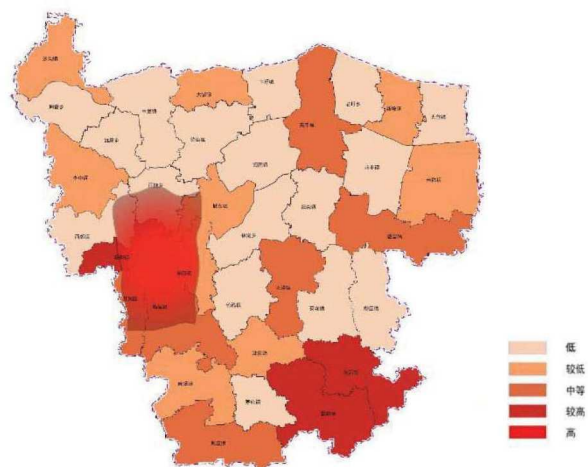


图 4 发展潜力综合评价

### 3.2 目标格局体系的传导

基于兴化市国土空间规划提出的“搭建四种格局体系”——全域国土空间城镇空间体系格局、经济产业发展体系格局、历史文化景观体系格局、交通市政设施体系格局，对村庄发展潜力综合评价进行修正（图 5、图 6）。

根据国家和省乡村振兴战略规划要求，按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路，优先引导鼓励农民进城入镇，促进小城镇多元特色化发展，合理明确乡村发展的空

间载体。准确把握每个村庄间的特色，挖掘村庄当地的历史、水文地质、文化传统，延续村庄与生态环境相生相融的空间关系，保护好历史文化名村和传统村落，进一步彰显村庄文化特色、时代特征和地域特点，留住乡愁记忆<sup>[5]</sup>。

尤其是对具有特色产业、历史文化、景观资源的村庄，或者在规划期限内对全域产业发展、特色彰显、旅游服务会起到重要作用的村庄，尽可能纳入特色保护类村庄。不过，应当顺应村庄发展规律和发展演变趋势，尊重农民群众生产、生活习惯以及民风民俗，因地制宜、分类推动村庄建设改造，不能“一刀切”，盲目冒进，从而损害农民权益。

通过国土空间城镇空间体系格局，加强县域空间分区分管控和引导，合理调整、优化村庄布局，积极推进农村建设用地“减量化”，将村庄内零星分散的存量土地有效利用，逐步提高村庄建设用地使用效率，转化为城市建设用地指标；合理确定重新选址新建的新型农村社区建设用地规模，村庄规划建设用地规模不得超出现状建设用地规模。对于涉及重要的区域性基础设施的村庄，应当纳入搬迁撤并类村庄<sup>[6]</sup>。



图5 全域国土空间城镇空间体系格局图

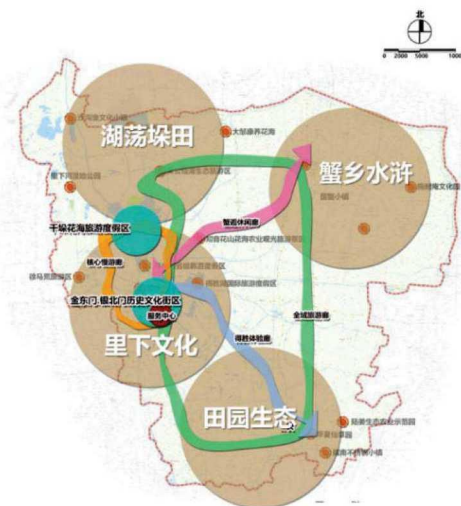


图6 历史文化景观体系格局图

## 4 多规衔接与分类管控

### 4.1 多规衔接的必要性

笔者认为，在当前“底线管控”愈发严格的新时代背景下，城市的发展继续村庄贡献出来的“存量指标”和“流量指标”。因此，镇村布局规划必定是新型国土空间规划的“五级三类”的体系中重要的专项规划之一。

由于现在仍处于相关部门职能分工改革以及各类规划编制的过渡阶段，原兴化市先国土部门编制了城乡建设用地增减挂钩专项规划、工矿废弃地复垦利用专项规划等诸多专项规划，镇村布局规划也应该和他们做好衔接工作，便于在当前国土空间保护、开发、利用、修复、治理的总体格局下，进一步优化村庄空间布局形态，服务于构建多中心、网络化、组团

式、集约型城乡国土空间格局。规划备案后,不得随意变动,切实与市县乡国土空间规划做好衔接工作。

## 4.2 数据库建立

按照《江苏省镇村布局规划优化完善技术指南(试行)》要求,建立了相应的试验数据库,提交的空间数据库为 ArcGIS mdb 地理数据库或者 shapefile 文件。数据库内村庄的信息包括:(1)自然村名称属性;(2)地理空间位置属性,所属建制镇属性;(3)根据《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中提出的新的村庄分类标准,划分的分类属性;(4)现状村庄人口属性;(5)现状村庄户数属性;(6)村庄面积属性。完成数据库成果入库试验工作,确保技术指南的可操作性。

## 4.3 分类管控措施

江苏省分别在 2003 年和 2013 年前后,开展过两轮镇村布局规划。前两轮镇村布局规划分别是在快速城镇化和新型城镇化背景下,主要的规划目的是为了合理优化规划村庄布点,适应农村人口转移和村庄变化的新形势,以及完善农村基本公共服务,实现公共服务设施的均等化。然而在当前资源管控思维主导的新型空间规划体系下,镇村布局规划的目标已从“村庄撤并、集中安置、土地流转、设施均等”转变为“守住底线、突出特色、挖掘存量、乡村振兴”。

基于《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中提出的新的村庄分类标准,《兴化市镇村布局规划》对集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、拆迁撤并类村庄、其他一般村庄五类村庄提出分类管控措施。

其中对于拆迁撤并类村庄的拆迁安置工作,应当循序渐进推动规划实施。在规划管理过程中,应尊重农民意愿,不得强行撤并村庄、赶农民上楼。

对位城郊融合类村庄,积极引导被拆迁的农民优先向镇区和规划发展村转移,积极创造条件,逐步实施村改居,改变传统的农村管理模式为城镇社区管理。逐步改变农村经济发展模式,引导村民向城镇生活方式过渡。结合规划实施,应制定土地整理年度计划,以拆迁撤并类村庄为重点开展农村土地整理,逐步提高农村土地集约利用水平。

对于特色保护类村庄,可以借鉴江苏近年来开展的特色田园乡村建设试点工作。通过整合各部门对农村地区的政策、资金以及项目,对规划发展村庄进行集中、持续的投入,以公共服务设施和基础设施建设为重点,提高发展水平,增强辐射带动能力、旅游接待能力和文化彰显能力。

对于集聚提升类村庄,应当加强对规划发展村庄的产业发展政策配套支持,重点鼓励发展规模农业、特色农业、休闲农业、农产品加工业、乡村旅游业及其他乡村服务业,以促进村庄经济发展,带动人口集聚,提升村庄活力<sup>[7]</sup>。

另外,需要加大宣传引导,激发村民积极参与家园建设管理的热情,引导形成村规民约,形成村庄规划建设管理的民意基础和长效机制。建立相关保障制度,积极支持和鼓励长期外

出或户口迁入街镇并有稳定职业的农民自愿放弃承包地。合理处置农村空置房及宅基地，通过购房优惠、减免相关税费等方式，鼓励已在城镇定居的农民退出宅基地。

表 3 村庄分类管控措施表

村庄分类		建设管理要求
规划 发展 村庄	集聚提升类村庄	可结合可建设用地和一般农田进行拓展，新增人均建设用地指标不超过 120m <sup>2</sup> /人。
	城郊融合类村庄	纳为镇区统一管理，严格限制建设，不得改、扩、翻建住房，有住房需求的，可以到集中安置点申请购买或购买商品房。
	特色保护类村庄	注重对村庄现状空间特征的分析研究，挖掘乡村特有的空间品质和文化气息，应重点保护原有特色，主要发展乡村观光旅游，培育特色产业发展，在不突破原有建设用地规模的基础上，对特色村庄进行适度整理、改造，新建建筑应与原有风格协调。
一般 村庄	拆迁撤并类村庄	对于短期内（1-2 年）将要撤并的村庄，不再增设相应的配套设施。对于近期不撤并的点，可以利用点内旧有设施基本完善公共服务设施配套或者采用简易型设施满足临时使用要求。
	其他一般村庄	其他一般村应通过村庄环境整治行动，达到“环境整洁村庄”标准，村庄环境整洁卫生，道路和饮用水等应满足居民的基本生活需求。

## 5 结语

目前新型空间规划体系已基本形成了以“三线”管控的底线思维和“三区”功能引导思维相结合的规划管控思路，这对传统镇村布局规划的编制目标、编制思路、编制方法均产生了重大影响。笔者通过“三区三线”底线管控思维、县国土空间规划目标格局体系传导以及多规衔接等角度，以《兴化市镇村布局规划》为例，阐述了新时代背景下，镇村布局规划的编制思路和编制方法，并提出分类管控措施。

### 参考文献

- [1] 周劲.三线·三生·三控:城乡布局结构的宏观管控机制[J].规划师,2019,35(05):5-12.
- [2] 王宝强,李萍萍.全域空间管制的手段辨析与划定逻辑研究[J].规划师,2019,35(05):13-19.
- [3] 刘志超.新型空间规划体系下的县级“三生空间”布局与“三线”划定[J].规划师,2019,35(05):27-31.
- [4] 赵雷.省自然资源厅专题研究部署镇村布局规划优化完善工作[J].江苏城市规划,2019(01):2.
- [5] 刘豫萍,罗小龙,吉孜成,何瑞雯.新型城镇化背景下的镇村布局规划再思考——对扬州市区镇村布局规划实施效果的评价与反思[J].小城镇建设,2018(06):36-42.



- [6] 孙梦琪. 山地城市生态空间管控过程与策略研究——以重庆市大足区美丽山水规划为例[A]. 中国城市规划学会、东莞市人民政府.持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集(17 山地城乡规划)[C].中国城市规划学会、东莞市人民政府:中国城市规划学会,2017:10.
- [7] 施旭栋. “记住乡愁”——南京市镇村布局规划中的乡村特色保育[A]. 中国城市规划学会、东莞市人民政府.持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集(18 乡村规划)[C].中国城市规划学会、东莞市人民政府:中国城市规划学会,2017:9.

#### 作者简介

孙梦琪, 城市规划师, 江苏省城市规划设计研究院

赵彬, 主任规划师, 研究院级高级城市规划师, 江苏省城市规划设计研究院