

# 武汉市“乡村建设规划一张图”规划思路与方法研究

杜瑞宏, 黄晓芳

**摘要:**《城乡规划法》的颁布确定了乡村规划在城乡规划体系中的地位,但是现行的规划体系仍然具有明显的二元特征,城镇地区的规划和管理相对成熟,乡村地区的规划和管理明显滞后,缺位现象严重。本文以武汉市“乡村建设规划一张图”的规划为例,通过总体框架的构建,以及乡村规划体系、技术信息平台、规划技术标准、政策实施保障四部分内容的深入研究,规范乡村地区的规划编制、实施建设和监督管理,推动武汉市乡村地区实现高水平规划、高标准建设和高效能管理,并为城乡规划体系的完善奠定基础。

**关键词:** 乡村规划, 一张图, 武汉市

## Study on the Method and Idea of the Rural“One Map” Planning in Wuhan

**Abstract:** The Urban-Rural Planning Law Determine the position of rural planning in urban-rural planning system. However, “dualization” is a characteristic of the planning system, such as urban planning and management is mature, rural planning and management is lagging. Resulting in the urban-rural planning system is incomplete. In this paper, we discuss the construction of rural “One Map” planning in Wuhan. It builds up the framework of the system, and studies the Projects of rural planning system, technology information platform, planning standards, policy guarantee, etc. Standardize the planning formulation, construction and management, promote the high-levels of planning, high-standard construction, and high-performance management in rural area. In the end, we build perfect urban-rural planning system.

**Keywords:** rural planning, “one map” platform, Wuhan

2008年《城乡规划法》的颁布,确定长期以城市为单一研究对象的城市规划转型为以城市和乡村为研究对象的城乡规划。然而,现行的城乡规划体系具有明显的二元化特征,城镇地区的规划和管理相对成熟,乡村地区的规划和管理缺位<sup>[1]</sup>,导致城乡规划法框架下的城乡规划体系缺环。

武汉市学习借鉴深圳、香港等城市先进的城市规划管理经验,通过多年的努力在都市发展区内建立起“城市规划管理一张图”,形成以城市总体规划和土地利用总体规划为核心,控制性详细规划为重点,各类专项规划为支撑<sup>[2]</sup>的城市规划编制体系及规划管理制度。但是拥有1.55万个农村居民点、占据武汉市域面积四分之三的外围乡村地区的规划编制、实施与管理却尚未成熟,存在规划资料信息获取困难、各项规划编制衔接不够、规划管理机构缺失、规划建设混乱等诸多问题。因此,为改变乡村地区“只见新房,不见新村”的现实困境,提高乡村地区规划编制标准和管理水平,并与成熟的城市规划体系共同形成完善的城乡规划体系,2016年武汉市组织开展“乡村建设规划一张图”的规划工作。

# 1 “乡村建设规划一张图”的总体框架

武汉市“乡村建设规划一张图”是以现状基础信息为基础，乡村规划体系为核心，通过对各层级规划成果的梳理与整合，以及一系列支撑乡村规划编制、实施与管理的技术标准和政策措施进行研究，所构建动态更新的乡村规划管理工作机制与工作平台。以都市发展区以外的乡村地区为工作范围，总面积约 5308 平方公里，涉及 48 个街（镇乡）、1875 个行政村、1.55 万个农村居民点。

规划针对武汉市乡村地区存在的突出问题，结合当前新型城镇化和武汉市建设国家中心城市的大背景，以“十三五”实现目标为导向，构建武汉市“乡村建设规划一张图”“四个一”的总体框架：一套乡村规划体系、一张图管理技术信息平台、一组规划技术标准和一系列政策实施保障（图 1）。其中，乡村规划体系是“乡村建设规划一张图”的核心内容，是各级乡村规划成果梳理的基础；一张图管理技术信息平台是“乡村建设规划一张图”数字化、信息化的技术支撑，促使规划编制成果顺利地由技术层面向公共政策层面转化，推进规划编制和管理一体化进程<sup>[3]</sup>；规划技术标准和政策实施保障是“乡村建设规划一张图”的重要保障，指导乡村地区规划编制、实施和管理工作的开展。



图 1 武汉市“乡村建设规划一张图”总体框架

## 2 乡村规划体系的构建

武汉市乡村规划体系的构建是“乡村建设规划一张图”的核心内容。考虑到市、区宏观公共政策对乡村地区规划建设的指导意义，以及小城镇总体规划对全域村庄体系构建和村庄整体布局建设的导控作用，在武汉市域范围内构建“市-区-街（镇乡）-村”四级乡村规划体系。并且通过全域全要素的规划模式，两规合一的规划方式支撑多层次乡村规划体系的构建。

### 2.1 乡村规划体系的主要内容

武汉市四级乡村规划体系是市级《武汉市新型城镇化规划》、区级《新城区城镇体系规划》、街（镇乡）级《镇域总体规划》和村级《村庄规划》。

市、区两级层面的规划从宏观视角提出城乡关系融合和镇村发展模式等政策性的规划要

求，重点强调市域城镇化战略体系和新城镇村等级、职能体系的构建。其中，市级层面的规划依据全市新型城镇化的发展策略和路径研究，明确市域城乡空间结构、城镇体系、产业布局 and 基础设施空间分布等内容（图 2）。区级层面的规划是对市域城镇体系的深化与落实，通过镇村体系与职能体系的构建（图 3）、城镇建设用和各类配套设施的空间安排，以及不同类别城镇和乡村的规划建设指引，明确各区城镇与乡村的发展方向和发展模式。

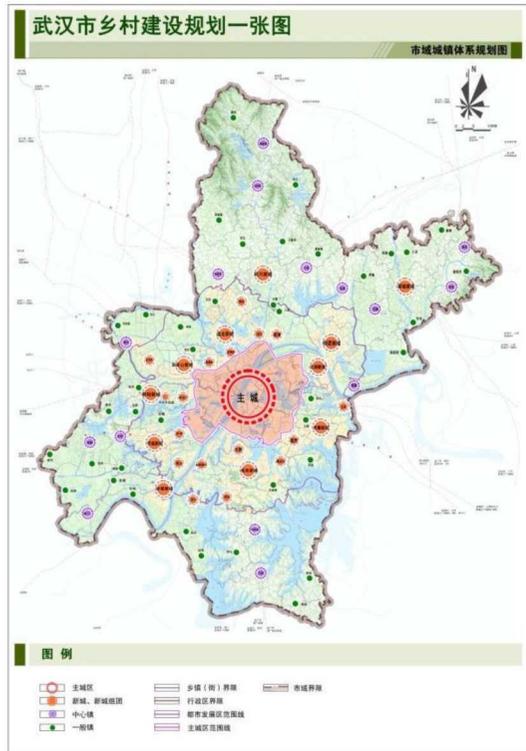


图 2 市级层面——市域城镇体系规划图

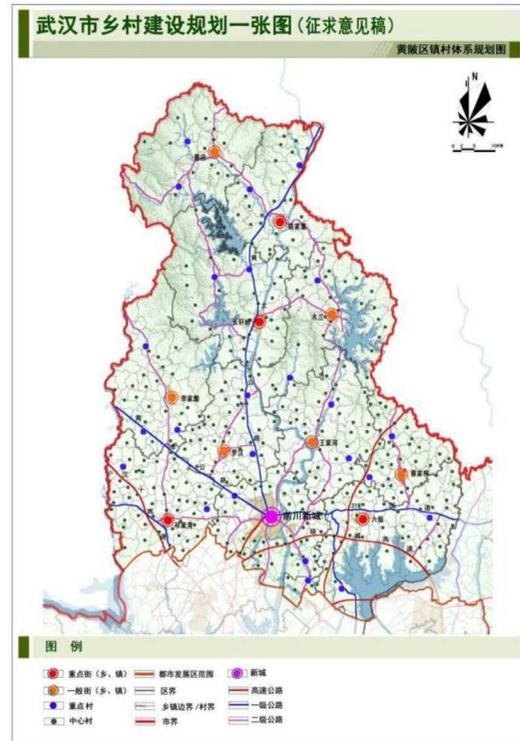


图 3 区级层面——新城镇村体系规划图

街（镇乡）层面的规划在乡村规划体系中起着“承上启下”的作用，一方面需要深化落实区级镇村体系规划的重要内容；另一方面需要对全域各类建设用地、非建设用地进行统一布局，对各类配套设施进行统筹安排，并明确村庄建设用地边界和其他各类建设用地边界，形成街（镇乡）域用地布局规划（图 4）。

村级层面的规划主要以“三生”协调为理念，细分为村域总体规划和实用性村庄建设规划两个层级。其中，村域总体规划秉承全域全要素的规划要求，明确村域范围内各类建设用地、“山水田林”等非建设用地的空间布局，对各类基础设施进行统筹安排（图 5）。实用性村庄建设规划根据镇域总体规划明确的村庄等级进行分类规划，对村庄的用地布局、建筑布局、景观风貌和基础设施等进行详细安排，提出村庄整治和农房建设的设计指引（图 6）。

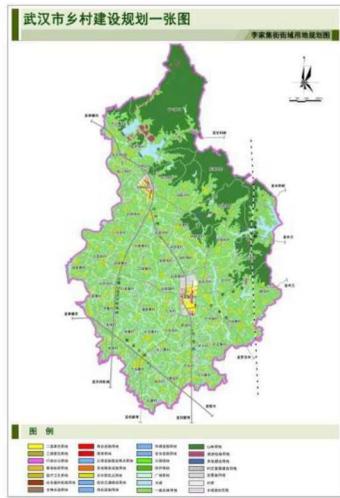


图4 街(镇乡)级层面  
——街域用地规划图

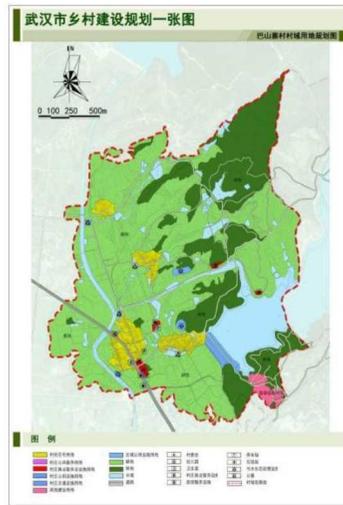


图5 村级层面  
——村域用地规划图

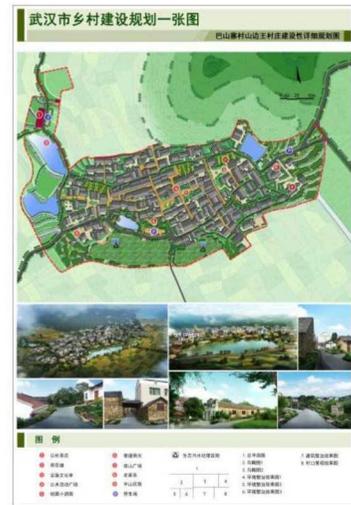


图6 村级层面  
——村庄建设规划图

## 2.2 乡村规划体系的创新思路

### 2.2.1 全域全要素的规划模式

武汉市“乡村建设规划一张图”的建立，要求以“全域全要素”的规划模式开展相关层级的规划编制工作。所谓“全域全要素”就是规划“全空间覆盖，全要素统筹”。“全空间覆盖”是指不同层级的规划范围分别覆盖市域、区域、街（镇乡）域和村域，对城镇、村庄、区域性公共服务设施等各类建设用地，以及水域、林地、农田等非建设用地的空间布局进行统筹安排，实现全域空间管控的政策体系。“全要素统筹”就是从全区域的尺度统筹安排生活、生产和生态要素，实现交通“全域畅通”、社会公共服务“全域均衡”、资源“全域共享”、文化“全方位保护”<sup>[4]</sup>。

### 2.2.2 “两规合一”的规划方法

为满足规划与国土合一的管理需要，并保证规划的可操作性，要求各级规划以“两规合一”的规划方法进行编制。发挥“两规”的各自优势，将空间战略导向和建设用地总量控制合一，实现建设用地空间布局协调、总量安排一致、边界划定统一<sup>[2]</sup>。一方面统一现状基础资料收集标准，以最新的土地利用现状变更数据为依据开展现状建设情况的调查；另一方面形成标准的城乡用地和土地规划分类对照表，方便“两规”用地对接。并基于生态保护的理念，对“两规”的非建设用地类别进行重点研究，明确耕地、园地、林地、草地等农用地，以及自然水域和人工水库等土地使用用途。

## 3 技术信息平台的搭建

一张图技术信息平台是“乡村建设规划一张图”的重要工作平台，是实现规划信息集成、规划数字化管理的重要技术支撑。主要以四级乡村规划体系的规划成果为基础进行搭建，包括“两层两库”。其中，“两层”是指现状信息层和规划信息层。“两库”是指乡村现状基础资料库和规划信息补充资料库。

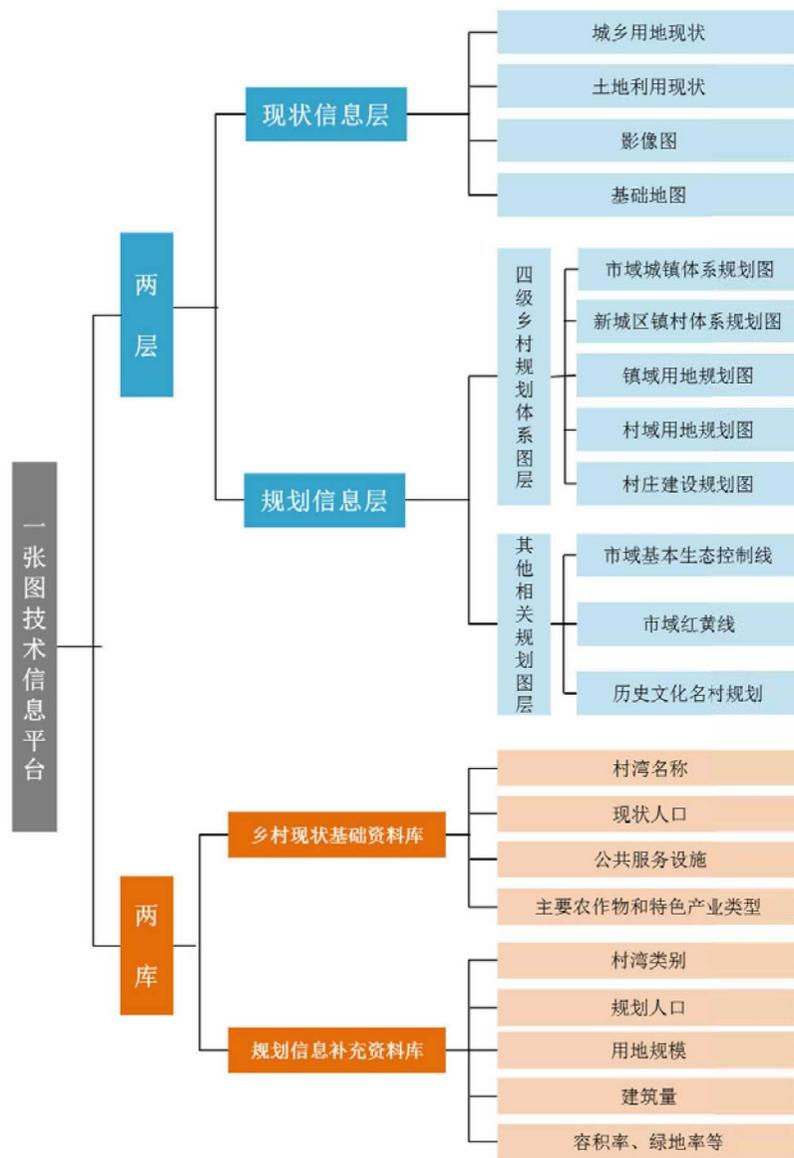


图7 一张图技术信息平台的结构组织

“两层”是指现状信息层和规划信息层。其中，现状信息层包括城乡用地现状、土地利用现状、影像图和地图四个图层，可以准确获知武汉市乡村地区的现状建设情况。规划信息层以城乡规划和土地利用规划为基础，将城乡规划图层按照四级乡村规划体系进行细分，并增加与乡村地区有关的市域基本生态控制线、红黄线，和历史文化名村规划等图层。规划信息层不是简单地将规划成果拼合在一起，而是通过各层次不同规划成果的梳理，暴露并解决规划之间存在的冲突与矛盾，从而形成协调的统一整体<sup>[5]</sup>。

“两库”主要是针对现状村庄数量多、分布散、基础信息数据不全，以及重要规划信息无法用图纸形式表达等问题，将现状、规划数据收集、整理、入库，并分别与城乡现状、规划图纸相链接，形成点击即可查询相关信息的乡村现状基础资料库和规划信息补充资料库。乡村现状基础资料库主要包含村庄名称、人口数量、公共服务设施、主要农作物和特色产业类型等现状数据，规划信息补充资料库主要包含村庄体系类别、人口数量、用地规模，以及建筑量、容积率、绿地率等规划信息。

## 4 技术标准和政策研究的支撑

技术标准体系和政策保障体系是“乡村建设规划一张图”的重要保障。武汉市通过制定相关规划编制技术文件、行政管理文件,以及开展相关政策研究,为乡村地区规划编制、管理和建设提供技术支持和政策保障。

### 4.1 规划技术标准的制定

针对武汉市乡村规划编制成果形式不统一、内容深度不一致、规划重点不突出、近期建设不明确,以及规划管理缺依据、规划实施缺指引等一系列问题,参考国家相关规范,立足乡村发展的现实诉求,通过制定乡村规划编制标准、乡村规划建设和管理标准,形成一套支撑“乡村建设规划一张图”的技术标准体系。

#### 4.1.1 规划编制标准的制定

考虑在四级乡村规划体系中,市、区两级的规划成果已经形成,仅需进行相关规划的收集与整理,目前不需要制定相应的技术标准指导规划编制。街(镇乡)层级《“两规合一”的乡镇总体规划》编制时间较早,与市、区级现行规划存在不一致问题,同时缺乏相应的规划评估机制,规划实施情况难以及时反馈至规划编制层面,未能对规划内容进行调整与优化。村级层面规划的问题相对较多,一方面由于缺乏村庄规划编制技术标准的指导,村庄规划的工作范围、内容深度和成果形式“五花八门”,难以进行成果的整理拼合,甚至因为规划成果质量的参差不齐,对村庄建设的指导作用有限;另一方面在国家政策变化的影响下,乡村地区出现了多种村庄规划类型。如:家园建设时期的新农村建设规划和美丽乡村时期的美丽乡村规划,以及历史文化名村保护规划、村庄整治规划、易地扶贫规划等,多类型规划之间存在相互打架、重复编制的问题。

因此,针对武汉市乡村地区规划编制的现实情况,制定《街(镇乡)城镇村体系及布局规划评估优化技术要点》和《村庄建设详细规划技术导则》,通过明确统一的技术标准,规范街(镇乡)和村庄两级的规划编制工作,提高规划成果质量,突出规划工作重点,强化规划引领作用。

#### 4.1.2 规划建设和管理标准的制定

我国基层政权设立至乡镇一级,以下采取“村民自治”来激励农民的生产积极性,即“乡政村治”模式<sup>[6]</sup>;同时城乡土地所有制存在城市土地国有制和农村土地集体所有制的差别。基于乡镇、村庄不同的治理模式和土地所有制度,乡村地区规划的实施建设、监督管理相对滞后,也较城镇地区更加复杂。

基于村民自治的村庄治理模式,农村建房往往是村民自建。由于村民规划知识的匮乏、部门监督管理职能的缺位,乡村地区的建设常常出现“只见新房不见新村”的现象,严重影响土地的集约利用。同时,农村建筑还存在建设形式城镇化、乡村性和地域特征消失、景观风貌差等问题。为规范乡村地区规划的实施建设、监督管理程序,改善武汉市农村住宅及公

共服务设施的建设风貌、提高农房建设质量；通过制定《村庄规划管理办法》和《农民个人住宅与公共服务设施建设通用图集和施工技术指南》，保证乡村规划实施管理的可操作性，帮助、支持和引导乡村地区科学建房、安全建房。

## 4.2 政策实施保障的研究

结合乡村地区建设和发展需求，分别开展农业产业化建设、农民建房通用图集与施工管控、乡村交通与基础设施建设、乡村规划管理、乡村水资源保护与利用、乡村传统文化保护与传承等方面的研究，制定相关政策；从而保障乡村规划落地实施，彰显乡土文化特色，改善乡村景观面貌。

## 5 小结

武汉市通过“乡村建设规划一张图”的构建，进一步规范乡村地区规划编制审批、实施建设、监督管理的程序，意图让乡村地区的规划、建设和管理有据可依、有章可循。但该项工作现处于初步构建阶段，工作重点在于规划的梳理和编制、技术标准和政策的制定，以及信息平台的初步搭建几个方面；对于涉及规划审批、用地审批等规划管理信息的收集和数字化方面，还需要进一步研究。待乡村规划信息平台成熟后，可以和都市发展区内规划信息平台合并，形成覆盖武汉市域的城乡规划信息平台；从而为实现全域全要素的城乡精细化管理提供有效途径，为推动武汉市高水平规划、高标准建设和高效能管理奠定良好的基础<sup>[7]</sup>。

### 参考文献

- [1] 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).
- [2] 马文涵, 吕维娟. 快速城镇化时期武汉市“两规合一”的探索与创新[J]. 规划师, 2012, 28(11):79-84.
- [3] 张文彤, 殷毅, 吴志华, 等. 建立“一张图”平台, 促进规划编制和管理一体化[J]. 城市规划, 2012(4):84-87.
- [4] [http://www.ycwb.com/ePaper/gdjsb/html/2014-07/22/content\\_499492.htm?div=-1](http://www.ycwb.com/ePaper/gdjsb/html/2014-07/22/content_499492.htm?div=-1)
- [5] 刘全波, 刘晓明. 深圳城市规划“一张图”的探索与实践[J]. 城市规划, 2011(6):50-54.
- [6] 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).
- [7] 佚名. 城市规划“一张图”管理体系综合研究及应用[J]. 建设科技, 2012(1):66-69.

### 作者简介

杜瑞宏, 武汉市规划研究院, 中级规划师

黄晓芳, 武汉市规划研究院, 正高职高级规划师