

# 乡村振兴背景下“多规合一”实用性村庄规划编制路径——以孝昌县陆西村“多规合一”实用性村庄规划为例

张率巍

安徽省城建设计研究总院股份有限公司湖北分公司 湖北 430000

**摘要:** 实施乡村振兴战略,是新时代做好“三农”工作的总抓手。坚持乡村全面振兴,抓重点、补短板、强弱项,实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。其中村庄规划作为村庄建设的指导,明确了村庄的发展方向和目标,以及各类用地的范围和用途,产业发展指引,有助于有序推进村庄建设工作。以陆西村为例,从单一角度到多角度的分析辩证看待问题,融入国土综合整治思维,在乡村振兴背景下探析国土空间规划下的实用性村庄规划编制路径。

**关键词:** 乡村振兴;村庄规划;陆西村;多规合一;实用性规划

## 引言

推进乡村振兴离不开乡村建设,“多规合一”实用性村庄规划以生活、生产、生态三生融合作为基础,协调推进乡村基础设施建设、文化建设、产业发展,加强农业绿色发展和乡村风貌提升,也是推进新农村建设的重大举措,有着十分重要得现实意义以及深远影响。在国土空间规划背景下,村庄规划应科学分析村庄现状条件、文化底蕴、产业发展、土地利用以及乡村风貌,编制以生态文明建设为主的“多规合一”实用性村庄规划。

### 1. 规划背景

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,并提出实施乡村振兴战略,并全面推进乡村振兴。村庄规划是乡村振兴的重要基础,是实施乡村振兴的重要路径,编制村庄规划对于农村产业发展、用地规划管控、美丽乡村建设等具有重要指导意义。

建立“五级三类”国土空间规划体系,村庄规划是国土空间规划体系中城镇开发边界以外乡村地区的详细规划,是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。

孝昌县开展座谈会指出“功能镇区、和美乡村、实力产业”三项行动是全面推进乡村振兴的有效路径,是加快农业农村现代化、乡村向高质量转型的必然要求。要充分认识实施“三项行动”的重要性,加强有关政策文件和会议精神的学习研究,按照新发展阶段优先发展农业农村的总体部署,以“三项行动”为抓手,着力建设农业产业强县,大力实施乡村建设行动,提升镇区功能,打造和美乡村,壮大乡村产业,加快农业农村现代化,全面推进乡村

振兴。

### 2. “多规合一”实用性村庄规划技术路线

规划以全方位调查研究、多层次公众参与关键问题为导向,对村民进行面对面访谈、实地踏勘以及对现有的上位规划作出相关分析。其次对村庄现有的自然资源、文化特色、经济情况、乡村建设情况做出评估,掌握规划的重点与难点,确定此次规划的核心内容,同时对问题的辨识分析,构建出村庄“造血”体系,逐步解决村庄基础设施、经济与产业问题,实现乡村振兴发展。

通过完善基础设施、盘活产业经济、改造人居环境的手段,实现乡村的可持续发展;归纳总结村内特色,提出村庄的战略定位;在乡村振兴“三项行动”的总体要求下,进行的可持续发展建设;以农业为基础,通过产业升级,实现产村一体化发展;村域建设有序展开,人居环境品质提升,交通组织优化,基础设施建设完善。基于乡村的实际情况,探索一条具有示范意义的村庄建设规划模式。

### 3. 空间规划背景下村庄规划编制实例

#### 3.1 现状分析

陆西村,隶属于孝感市孝昌县陡山乡,位于陡山乡西南部区域。陆西村北部与南桥村、晏河村相接;南与林河村、陆中村毗邻;西与高顺一村、高顺二村相连;东与许砦村紧邻。陆西村位于花园镇与陡山乡交界处,国道107从村域东部南北向穿过,周边道路交通便利,距离陡山乡行政中心距离约8公里。村庄内农业产业发达,主要以水稻、油菜等农作物规模化种植为主,第一产业优势明显。国道G107从村域东部南北穿过,是村域对外交通的主要道路,村庄内部道路整体通行条件较好,枝状连接,部分乡村道路从存在断头路,部分道路以水泥路为主有待拓宽,

少量碎石路、土路有待硬化。村庄内公共服务设施布局分散,缺少公共活动空间,照明系统缺乏,村湾环境较差,房前屋后杂乱。村庄内部市政公用设施亟需改善,缺乏统一规划;同时以三调数据为基础,摸清陆西村土地基底情况。

### 3.2 规划定位

通过分析上位规划,结合村庄发展诉求,综合评估现状建设,将陆西村定位为集聚提升型村庄。依托陆西村良好的城郊区位和生态资源,以此次“孝昌县乡村振兴三项行动”为契机,以规划落地实施为理念,将陆西村建设以“多彩乡村、秀美陆西”为主题的山水田园和美乡村。

### 3.3 国土空间布局

#### 3.3.1 规模控制

(1) 人口预测:农村2021年陆西村全村共户数670户,常住人口2660人,自然增长率约为4.2‰。规划参考陡山乡近五年人口统计数据 and 综合增长率,陡山乡乡域人口自然增长率约为5.3‰,机械增长将持续减少。从人口自然增长和机械增长两方面综合考虑,预测采取综合平衡法,近期人口综合增长率按照5.2‰计,远期人口综合按3.8‰计。考虑随着三胎政策的全面放开及人居环境改善、各项设施配套完善,就业机会的增加,会吸引人口回流和外来人口的现象,最终确定陆西村综合增长率为3.6‰。因此,预测陆西村2035年总人口为: $Q_{2035}=Q_{2021} \times (1+K)^n=2660 \times (1+3.6‰)^{14} \approx 2807$ (人),取2800人。

(2) 指标控制:保护耕地和永久基本农田,统筹安排各类用地。确保耕地保有量面积不低于237.23公顷;村内永久基本农田面积保有量:151.21公顷;村内无生态保护红线。村庄建设用地面积控制在38.89公顷以内(村庄宅基地面积控制在28.84公顷以内);林地预期不低于25.53公顷。其次村庄内部道路硬化率达到100%;农村卫生厕所普及率100%;农村生活垃圾处理率100%;农村自来水普及率100%。

#### 3.3.2 划定、落实“三区三线”,重构国土空间

严格划定村庄三区,构建“生产、生态、生活”空间。划定以农业生产为主,承担农产品生产和农村生活功能的国土空间,包括耕地、种植园用地、商品林、农业设施建设用地、乡村道路用地等农业空间总面积284.02公顷;结合土地利用情况,划定陆地水域、湿地为生态保护空间总面积128.35公顷;划定建设空间总面积64.47公顷,其中村庄建设用地面积38.89公顷。

严格落实上位规划永久基本农田保护范围、落实生态保护红线。落实上位规划永久基本农田保护范围151.21

公顷(依照上位规划,统筹保障基本农田总量不减少);依据上位规划陆西村暂未涉及生态保护红线。

#### 3.3.3 分区空间管控

生态空间管控:生态空间总规模128.35公顷,河流水面88.38公顷;坑塘水面24.54公顷;沟渠1.80公顷;内陆滩涂13.63公顷。本次划定的生态空间主要为河流水面以及村域内沟渠及内陆滩涂。加强对村庄内自然生态风貌的保护,不得进行破坏生态景观、污染环境开发建设活动;保护村内水域,不得污染、破坏水体;在不改变利用方式的前提下,依据资源环境承载力,对依法保护的生态空间实施承载力控制,防止过度垦殖、采伐、取水、渔猎、旅游等对生态功能造成损害,确保自然生态的稳定。本次规划主要通过水体、湿地保护等方式对生态空间进行保护和修复。水体保护主要是加强对村庄水体自然形态的保护,全面实施控源节污,禁止未经净化处理的生活污水排入自然水体。对村庄内部硬质岸线的水塘进行生态驳岸改造,丰富滨水植被,增强水体自净能力,构建良性循环的村庄水系统。落实生态红线,明确各类管控区管控要求,识别生态问题,明确生态修复任务、措施和要求。

农业空间管控:农业空间总规模284.02公顷,其中耕地面积237.23公顷,园地面积7.93公顷,商品林面积为25.53公顷,农业设施建设用地13.32公顷。

陆西村村内已划定永久基本农田151.21公顷主要集中在分布在村域耕地连片处,基本农田范围内的耕地未经批准不得转变用途,不得弃撂荒,可轮作休耕,鼓励其他用地转为永久基本农田或为永久基本农田服务的用地;禁止占用永久基本农田进行城镇、村镇、开发区和工业小区建设,以及建房、建坟或者擅自挖沙取土,堆放废弃物和倾倒污染有害物质;任何单位和个人不能随意占用耕地,严格控制村内耕地转变用途,严禁各类建设占用耕地,如基础设施、重点项目需要占用,按相关规定修改土地利用规划,并严格执行国家耕地占补平衡政策,保障耕地数量不减少、质量不降低;未经批准,不得在园地、商品林及其它农用地进行非农建设活动,对于村内现有的非农建设用地和其它零星农用地,应当优先整理、复垦或调整为耕地、园地,规划期内确实不能整理、复垦或调整的,可保留现状用途,但不得扩大面积。落实耕地保护和永久基本农田保护红线,明确保护要求和管控措施。

建设空间管控:建设空间总规模64.47公顷,其中村庄建设用地规模38.89公顷。其中农村宅基地用地面积为28.84公顷,机关团体用地0.34公顷,教育用地0.09公顷,商业用地0.67公顷,公园绿地0.67公顷,工业用地4.12

公顷,采矿用地 1.49 公顷,排水用地 0.17 公顷,水工设施用地 0.10 公顷;区域基础设施用地中公路用地 13.29 公顷,铁路用地 6.47 公顷;其他建设用地中特殊用地 5.82 公顷。规划建设用地 64.47 公顷,村庄建设用地 38.89 公顷,规划期内均根据村庄具体情况增加公园绿地 0.67 公顷、用于基础设施建设排水用地 0.17 公顷,以及村庄留白用地 2.40 公顷。对于陆西村村内经营性建设用地(物流仓储用地、商业服务业用地)建筑密度需控制在 35% 以下,建筑高度不超过 15 米,容积率不超过 1.5,绿地率大于 30%;不得将有环境污染的工业项目引入村内,工业用地需协调好与周边用地间的关系;经营性建设用地、工业和仓储用地调整应经村民小组确认,由村委会审查同意,逐级报村庄规划原审批机关批准;本村内划定宅基地,规定新申请的宅基地,每户建筑基底面积控制在 200 m<sup>2</sup> 以内,应在划定的宅基地建设范围内,且优先利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地;村民建房建筑层数不超过 3 层,建筑高度不超过 12 米,应体现荆楚民居特色,参照《荆楚派村镇风貌与民居建筑参考图集》进行新建建筑选型,统一建筑风格,符合村庄整体景观风貌控制性要求;不得占用交通用地建房,在村内主要道路两侧建房应退后 5 米;垃圾收集点、公厕、污水处理设施等基础设施用地及综合服务站、基层综合文化服务中心、卫生室、养老等公共服务设施用地,村民不得随意占用。

### 3.3.4 国土综合整治

国土综合整治统筹优化耕地格局、整治废弃土地、建设用地整理、修复治理生态环境,对基于生态安全格局视角提出对应的整治策略,注重推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复系统工程。

#### (1) 建设用地综合整治

陆西村建设用地综合整治主要涉及农村宅基地;工矿用地等经营性建设用地以及公共服务设施用地等公益性用地。主要整治内容包括以下几个方面:

一是存量宅基地减量。复垦宅基地应该按照生态适宜原则,以增减挂钩为基础,同时减量一户多宅宅基地或者沟通拆迁闲置宅基地,将宅基地复垦为耕地、园地或林地,同时合理规划聚居点是结合产业发展、公共服务、基础设施等各类建设需要,合理规划乡村聚居点,进行乡村风貌绿化美化,对于空闲地见缝插绿,推进村旁路旁宅旁水旁绿化,增加乡村生态绿化覆盖率。

二是低效的工矿用地减量。村庄中村庄低效的工业用地,涉及到高污染、高排放的、违法占地、手续不全的工业企业应逐步搬迁至乡镇产业园集中,对于搬迁难度大、

社会效益比较好的企业应向生态化、绿色化方向发展。对于废弃的采矿用地,通过相关评估手续,对于能够复绿的采矿用地,应该主导进行矿山复绿,对于已经存在危险性的矿山,应该通过相关技术手段进行矿山的综合整治。

三是村庄内闲置公共设施用地减量。对于应年代久远或功能不全废弃的水利、公路等公共设施用地应实施减量。结合上位规划,综合考虑公共设施配置的可行性,对于需要腾退的,应该优先进行复垦成耕地。

#### (2) 农用地综合整治

一是田网整治。以土地平整工程通过田面平整、田型调整等形成田块集中、田块规范成型的田网。通过挖高填低、小田变大田形成水平展布、形状规则、面积较大、便于机械耕作的格田。

二是田间路网整治。以田间道路工程建立农村机耕道及其配套设施等形成便捷高效的田间道路体系满足农业物资运输、机械化作业和其他农业生产活动与村民生活需要。

三是渠网整治。以灌溉与排水工程形成水源工程、输水工程、排水工程等排灌渠系统。沿农田边缘结合道路布设,结合地形,避免深挖、高填,不切割现有耕地。使用半自然、透水性材质进行沟渠边坡、渠底的铺装,适当增加硬质沟渠。陆西村农用地整治整体按照“数量有提高、质量有提升、生态有改善、布局更集中连片、总体保持稳定”的原则落实基本农田、耕地保护任务和永久基本农田及耕地占补平衡。

四是高标准农田建设。以实现农用地的生产、生态、景观等多种功能为向导,在陆西村已完成的土地平整工程基础上,结合农业观光、生态农业、体验农业培育,开展高标准农田建设,以及提升农用地的生态服务功能,强化农用地的观光休闲功能及大地景观再造,在平原地区打造“沟渠交错相融、田林交错、变幻多彩”的秀美大地景观。

#### (3) 生态保护和修复

陆西村落实上级规划确定的生态修复目标和项目安排,针对矿山、林地、河湖等各项生态要素现状存在的问题,明确各类生态修复的类型、空间范围、修复方式及修复标准。

### 3.4 村庄总体布局

#### 3.4.1 村庄功能结构

“一心”:结合村委会打造综合服务中心;“一带”:营造凉水滨河景观带。“两轴”:107 沿线发展主轴、生态观光主轴。“多片区”:三大生活片区+生产种植区,其中生活片区以传统民俗建筑为主,传承传统村庄风貌,

打造和美乡村；生产区为陆西村农业发展的重要承载区，主要以农业种植为主。

### 3.4.2 道路交通规划

结合陆西村地理区位,充分考虑农民生活、农村生产、休闲旅游三大交通功能,以现状道路为基础,梳理村庄内部交通系统,注重路网的整体性,提高道路利用率。村庄对外交通(107国道)进行路面升级,设施完善,敷设人行道,种植行道树,增设路灯等。各村组内部道路,规划路面宽度3.5米至5米,基本满足通车需求,对路边环境进行整治,保证道路通畅,美化道路景观。村组内部机耕路是农村生产线道路,保证村庄原生态乡土风貌,部分断头路拉通,路面硬化,保证道路的畅通性。

### 3.4.3 公共服务设施规划

结合陆西村组规划布局、交通路网,综合布置村内公共服务设施,考虑村民生产、生活、游客休闲旅游等需求,在村域范围布置健全公共服务设施,其中刚性配置中党群服务中心综合设置卫生室、文化活动室;村民文化广场结合村民集中村湾规划三处。弹性配置中健身设施保留发展在村湾均衡配置;便民超市在有条件的村湾酌情配置;停车场在每个村湾空闲地配置。

### 3.4.4 居民点体系规划

陆西村由鲁家岗、么湾、刘家湾、杨家湾、徐家湾、陆西边街组成。分析孝昌县全域村庄布点规划,确定村湾类型为集聚提升型村湾,近远期将建设整治资金集中投入在集聚提升村湾,利用现状已建设基础,集中改善居民生活环境,提升村庄景观风貌品质。

### 3.4.5 市政基础设施规划

(1)给水工程规划:村域内水资源开发以资源共享、设施共建、灾害共防为主要原则,综合协调供水系统建设、保障饮水安全、完善输水设施,遵循经济有效的原则,延续枝环供水体系。村庄供水由陡山乡水厂供水统一供给。

(2)污水工程规划:接雨污分流,雨水沿路边沟汇入就近水体,污水近期接入污水处理站集中生态处理、远期接入镇区污水系统。

(3)电力工程规划:接入镇区供电系统,各村湾均布置变压器。条件允许情况下可随道路新建或扩建时采取埋地敷设,改善村庄景观,提高供电安全性。

(4)电信工程规划:留现有通信基站,通信电缆沿村域道路架空敷设至各用户,以满足村内通信需求,接入镇区广电中心。利用路灯杆、监控杆、广告牌等挂载布置相应的宏基站及微基站等无线通信设施。

(5)环卫工程规划:村庄垃圾收集处理应坚持“分

类收集、定点存放、定时清运、集中处理”的原则,遵循“村收集、镇转运、市处理”的模式。陆西村垃圾收集点设置在易于车停靠的路边,服务半径200m以内为宜。村域内规划6处公厕,结合村委会、游园广场布置。

### 3.4.6 综合防灾规划

消防采用与生活管道混合供水方式。利用现有沟渠和水塘作为近期消防水源以及备用水源。根据消防服务半径规划室外消防栓,统一全村消防栓的规格,加强对消防栓的维护管理,消防栓布局间距不大于120米,保护半径小于150米。利用村庄内部空地作为应急疏散场地。对沟渠进行整治,形成联通水系格局,提高防洪抗旱能力。

### 3.5 产业发展规划

陆西村产业发展,采用以“生态农业种植+农业初加工+乡村旅游”为核心的创意近郊农业+,以“一产为根本,二产为引导,三产为特色”的产业发展模式。在稳定传统农业的基础上,拓展农业功能,积极推进一二三产深度融合,打造具有历史、地域、民俗特色的魅力乡村。

### 3.6 近期建设规划

近期重点建设主要以徐家湾、杨家湾为主,近期建设主要年限是2021年到2025年。路整治方面对徐家湾、杨家湾内主要道路,路面升级刷黑,设施完善,种植行道树,增设路灯等;村组内部道路,现状路面宽度3.5米至5.5米,基本满足通车需求,对路边环境进行整治翻修,断头路拉通,保证道路通畅,美化道路景观。村组内部生产服务道路是农村生产线道路,保证村庄原生态乡土风貌,部分断头路拉通,保持道路两侧田园风貌,保证道路的畅通性。

增加村湾公共停车场与国道沿线景观结合布置,同时与国道采用景观隔离,满足停车安全;村湾内部见缝插针,按需布置,布置点处于机动车道路沿线,方便停车。沿国道整治方面对沿国道107周边进行电改,强电维持不变,弱电入地下,提升沿线道路风貌。对沿国道建筑立面进行整治,窗户改造采用中国风木制材料,镂空纹饰,墙面统一刷白,增加灰色条纹配色,统一店铺招牌样式,门前硬化道路,整理小三园,形成统一的道路景观。

村湾内房前屋后进行景观提升,对空闲地清杂复绿、建设小三园,提升乡村绿化品质,主要包括道路绿化、庭院绿化、公共空间绿化与水域绿化,注重植物配置、力求做到乡村四季有花,四季常绿。在村庄重要节点及出入口设置特色村标来体现村庄民俗及文化。

### 3.7 近期建设索引和投资匡算

陆西村近期建设(徐家湾、杨家湾)包括建筑工程(沿

国道建筑立面、新建公厕)、景观工程(小三园、水系驳岸等)、电力工程(电力管网、弱电入地)、道路工程(道路刷黑、断头路硬化,破损道路修复)以及雨污工程(污水集中收集)。徐家湾、杨家湾片区整体近期建设投资匡算金额 1084.30 万元。

#### 4. 实施保障

##### 4.1 加强规划实施的组织领导

建立委员会班子队伍管理制度,提高组织协调、管理服务和帮助农民增收致富的能力。村委班子成立村庄规划领导小组,责任到人,签订责任书,将任务层层分解,落实到人。并成立检查督导组,全程检查和督导村庄建设工作。

##### 4.2 多途径宣传

通过公众号、举办咨询活动、村民政务公开平台等多元化途径,将规划成果及时在各平台上进行公示,以引导公众参与,让村民了解村域发展规划,充分调动村民参与和美乡村建设的积极性。

##### 4.3 建立规划监督机制,加强社会监督

建立规划实施的跟踪监控机制,加强督促检查。推进公众参与,将公示作为规划工作的常态机制,完善规划相关管理制度,严格建设项目证前、证后公示制度,鼓励公众参与,加强社会监督。

##### 4.4 建立规划实施的奖惩机制

规划引导村域与基本农田保护的主要责任人在特色种植及提高耕地质量上表现积极和优越,并予以奖励;规划引导村庄建设向集中居民点集中,对积极主动配合集中居住的,予以奖励;规划引导村域闲置土地和废弃宅基地复垦为耕地,对于村民建房位于闲置地或积极推进闲置地和废弃宅基地复垦为耕地的,予以奖励;规划引导村域形成长效保洁制度,对于村民破坏生态环境的行为,予以惩处。

##### 4.5 建立规划调整机制

规划实施过程中,在坚持发展战略不变的前提下,可根据外部环境的变化和发展,对规划任务和建设目标做适当的充实和微调。

#### 5. 结束语

村庄规划是乡村建设的重要指引,是全面实施乡村振兴战略的前提要求。科学的编制村庄规划有利于理清村庄发展思路,明确村庄定位、发展目标、重点任务;有利于科学布局农村生产生活生态空间。在规划编制中需要保护好乡村原有风貌和自然生态环境,在“多规合一”实用性村庄规划编制路径的探索中,也需要统筹安排各类资源向

集聚提升型村庄集中,加快补齐农村落后的基础设施和公共服务设施短板。村庄的发展要坚持村庄规划引领,做到发展有依据、建设有方向,引导乡村振兴始终沿着生态绿色的方向发展。

#### 参考文献

- [1]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[R].2019.
- [2]邹克润.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制方法研究[D].东华理工大学,2022.
- [3]湖北省村庄规划编制技术规程(试行)[S].湖北省自然资源厅,2021.
- [4]杨馥瑞,刘征,吴静雯.差异发展动力理念下的“多规合一”实用性村庄规划编制方法探究——以安徽省长丰县左店镇陆桥社区为例[C]中国城市规划学会.人民城市,规划赋能——2022中国城市规划年会论文集.2023:11.
- [5]姚通,栗滢超,刘彦君等.乡村振兴背景下“多规合一”实用性村庄规划编制探索——以原阳县葛埠口乡娄彩店村为例[J].安徽农业科学,2022,50(15):198-201+208.
- [6]许乐平.“多规合一”背景下的实用性村庄规划的探索[D].中国矿业大学,2021.
- [7]吴昊,陈前虎,黄鹏奇等.国土空间规划背景下基于乡村单元的实用性村庄规划编制探索——以杭州灵山乡村单元为例[J].小城镇建设,2022,40(11):41-49.
- [8]沈振,高阳,刘悦忻等.基于生态安全格局的国土综合整治关键区识别与策略研究——以辽宁省庄河市为例[J].中国土地科学,2022,36(11):24-35.
- [9]季节.以国土空间品质提升为目标的苏州村庄全域土地综合整治及其规划响应研究[D].苏州科技大学,2021.
- [10]王建辉,甘晓辉,伍婷等.乡村振兴战略下实用性村庄规划编制的探索——以江西省编制“多规合一”实用性村庄规划实践为例[J].中国国土资源经济,2023,36(12):60-66+74.