

# 新形势下村庄规划编制思路与方法创新

杨家保<sup>1</sup> 王 颖<sup>2</sup> 周俊宇<sup>2</sup> 通讯作者

1.云南瑞优房地产土地资产评估有限责任公司红河分公司 云南 红河 661400

2.云南建庆科技有限公司 云南 昆明 650000

**【摘要】**在乡村全面振兴以及国土空间治理现代化这两个背景同时存在的情况下，村庄规划作为宜居宜业和美乡村建设的法定依据以及核心支撑，遇到了全新的发展要求以及实践方面的挑战，本文依据《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》的政策导向，结合国土空间规划“一张图”管理改革的趋势，系统地分析新形势对村庄规划提出的底线约束和功能定位这些核心要求，构建起县域统筹、存量激活、动态适配的编制思路框架，深入探寻数字赋能、整规融合、生态价值转化、弹性表达这五大创新实践路径，为提高村庄规划编制质量以及实施效能提供理论参考和操作指引。

**【关键词】**村庄规划；编制思路；方法创新；乡村振兴；国土空间治理

DOI:10.12417/2705-0998.25.19.042

## 引言

随着新型城镇化和乡村全面振兴战略结合，乡村地区正从传统农业生产地方变成“三生”融合的复合地方，村庄规划是调控乡村空间开发、安排公共资源、引导产业发展的关键办法，其编制逻辑和实施路径需要更新。现在，耕地保护、生态安全等要求越来越严格，城乡要素双向流动变快，村民对好生活的需求更多样，传统“一刀切”规划、重形式轻效果、数据不连贯等问题已不适合新情况。在此情况下，如何根据村庄资源和发展阶段，建立既满足刚性要求又灵活适应、技术创新和治理优化一起进行的规划体系，是解决乡村发展难题、推动城乡融合发展的重要问题。

## 1 新形势对村庄规划的核心要求

### 1.1 底线约束刚性化

在新形势下，村庄规划要守住粮食和生态安全底线，建立刚性约束机制。在耕地保护上，要严格完成保护任务，用“一张图”方式管理耕地种植用途，保持数量稳定、提高质量，防止乱占耕地。生态保护要守住红线，进行系统治理，把“三区四带”要求落实到村庄布局中。通过国土空间规划“一张图”共同管理各类控制线，建立“管控—修复—补偿”完整机制，保证村庄发展不超过资源环境承载能力<sup>[1]</sup>。

### 1.2 功能定位精准化

村庄规划需以县域镇村体系为立足点，依据资源状况、区位条件以及发展潜力来实施差异化定位，按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并这四种类型分别明确发展方向：集聚提升类着重强化产业以及相关设施，城郊融合类希望能够推动城乡要素的流动以及功能的互补，特色保护类主要聚焦于文化与生态方面，搬迁撤并类着力推进空间的优化以及民生保障工作。精准定位需要突破行政边界，从县域层面统筹产业、设施以及服务的配置，防止出现同质化现象，充分发挥乡村所特有的功能。

## 2 新形势下村庄规划编制主要思路

### 2.1 县域统筹协同

村庄规划制定要打破村级行政边界限制，以县为范围做整体安排<sup>[2]</sup>。在空间安排上，和县级国土空间总体规划相连接，调整农业、生态、建设三类空间的比例，让人口、产业、资源往重点区域集中，形成“县城—乡镇—中心村”依次发展格局。在资源安排上，对县域内基础设施和公共服务设施布局做整体规划，推动城乡供水统一、路网相连、教育医疗资源共享，做到“一县一策”安排公共资源。在指标管理上，建立县域建设用地指标跨村调整机制，用“增存挂钩”“城乡挂钩”等政策办法，保障乡村产业发展和民生建设用地需要，解决“村村算小账”的资源安排效率低问题。

### 2.2 存量空间激活

面对村庄建设用地总量限制，规划制定要重视存量空间利用，达成“减量提质”发展。通过全域土地综合整治，收回闲置宅基地、低效建设用地，改善农用地布局与质量，腾出产业发展空间。建立存量用地利用台账，分类型制定闲置宅基地、集体经营性建设用地利用办法，鼓励用自主经营、合作入股、流转租赁等方法，让存量资产保值增值。在空间使用上，采用用地兼容与功能复合方式，支持农业生产、农产品加工、乡村旅游等功能混合设置，提高土地使用效率，同时留出弹性空间应对未来发展变化。

### 2.3 全周期动态适配

规划制定要摆脱固定蓝图想法，建立“编制—实施—评估—调整”的全周期动态体系。在编制时期，运用“近期注重民生保障、远期预留发展余地”的分阶段编制方法，确定近3-5年重点建设项目和远期发展方向。在实施时期，建立规划实施动态监测体系，依靠国土空间基础信息平台，实时掌握项目进展和空间利用变动。在评估调整时期，结合年度国土变更调查和乡村发展实际情况，定期开展规划实施检查评估，依据法定

程序对规划内容做动态优化，保证规划一直符合村庄发展需要，提升规划的适应性和可操作性。

## 2.4 数字赋能精准管控

规划编制要融入数字化手段，依靠国土空间“一张图”数据库，构建乡村规划数字管理体系，整合村庄用地、产业、设施等核心数据，借助数字化建模达成规划方案可视化推演，提高编制精准度，搭建线上协同平台，连通县乡村三级数据链路，支持规划审批、实施监测的线上流转，减轻基层负担。嵌入农房管理、设施运维等数字化应用场景，依靠数据动态反馈规划落地效果，同时对接“通则式”管理规定，实现底线管控与弹性利用的数字化衔接，强化规划的实操性与治理效能。

## 3 新形势下村庄规划编制方法创新实践路径

### 3.1 数字赋能的低成本编制模式

依靠国土空间基础信息平台和新一代信息技术，构建“数据整合—智能分析—公众参与—成果入库”全流程数字化编制体系，解决传统规划编制成本高、效率低、参与难等问题。

在数据支撑方面，严格按《村庄规划技术标准》GB/T51440-2021要求，整合第三次全国国土调查、年度国土变更调查、不动产登记等法定数据，结合农业农村、水利、交通等部门专题数据，建立包含地形地貌、土地利用、产业布局、基础设施等10大类42项指标的标准化村庄规划数据库。通过数据接口共享，让编制单位、管理部门和村民免费使用，使重复测绘与资料收集成本减少60%以上<sup>[3]</sup>。

在技术应用方面，引入轻量化GIS工具、无人机航测和AI图像识别技术，快速获取村庄现状三维数据，自动生成用地布局分析图、建设适宜性评价图等核心图纸。结合机器学习算法，对产业发展潜力、生态风险隐患进行智能分析，为规划决策提供数据支持。开发村庄规划快速编制软件，内置不同类型村庄的规划模板和指标参数，实现规划方案快速生成与优化调整，使编制效率提高50%以上。

在公众参与方面，搭建“线上+线下”数字化参与平台。线上通过微信小程序、乡村治理APP设置规划公示、意见征集、投票表决等功能模块，外出务工人员可实时查看规划成果、提交修改建议，平台自动统计意见采纳情况并反馈。线下结合数字大屏、触控终端等设备，在村委会、文化广场等公共场所设置规划展示点，通过可视化场景模拟让村民直观感受规划效果，解决农村老龄化、空心化带来的参与问题，确保村民参与率不低于80%。同时，建立规划编制全流程数字化追溯机制，实时记录调研数据、方案版本、公众意见等，实现“轨迹可查、责任可溯”，提高规划编制的科学性和规范性。

### 3.2 “整规融合”的空间优化路径

以全域土地综合整治为方法，采用村庄规划与全域土地综

合整治一起编制、相互连接、共同实施的“整规融合”方式，达成空间优化、指标统筹和项目落地的统一。

在编制逻辑方面，村庄规划确定全域土地综合整治的目标、空间范围和整治重点，把耕地提质改造、低效用地腾退、生态修复等整治工程放进规划内容里；全域土地综合整治通过具体工程开展，优化农用地布局、利用存量建设用地，给规划确定的产业项目、基础设施建设提供空间，形成“规划定方向、整治拓空间”的良好互动<sup>[4]</sup>。

在空间统筹方面，打破村级行政边界，以乡镇为单位统筹多个村的用地布局，构建“核心村集聚发展、一般村特色提升、撤并村有序退出”的空间布局；通过全域土地综合整治，进行农用地整理和高标准农田建设，优化耕地布局和质量，保证耕地保有量和永久基本农田保护任务落实；腾退闲置宅基地、废弃工矿用地等低效建设用地，按照“增存挂钩”“城乡挂钩”政策，把节余指标在县域内调剂使用，所得收益专门用于乡村建设和生态保护，解决乡村建设用地指标不足的问题。

在实施机制方面，建立“规划—整治—项目—融资”的完整体系，把村庄规划确定的重点建设项目和全域土地综合整治工程整合，放进县域国土空间规划项目库，对接政策性银行、社会资本等融资渠道，争取专项债券、乡村振兴基金支持；按照“谁整治、谁受益”的原则，明确整治项目的实施主体、责任分工和时间安排，同时制定耕地保护、生态修复、农民安置等配套政策，保证整治工程和规划实施紧密衔接，让规划确定的产业空间、公共服务设施落地率提高到85%以上。

### 3.3 生态产品价值导向的规划方法

将生态产品价值实现机制全部放进村庄规划编制整个过程，构建“生态保护—产品培育—价值转化—利益共享”的规划顺序，推动乡村生态优势变成发展优势。

规划前期，开展村庄生态产品普查和价值计算，按物质产品、调节服务、文化服务三大类，确定农产品、水资源、森林碳汇、乡村旅游等生态产品的种类、数量和质量，用市场价值法、替代成本法等计算方法，算出生态产品总价值（GEP），找出生态产品价值实现的核心潜力区和关键路线，把计算结果当作规划布局的重要根据。

在空间安排方面，划定生态保护红线、生态产品培育区、生产生活集聚区三类空间。生态保护红线内严格遵守禁止开发要求，重点做生态修复和保护；生态产品培育区重点安排生态农业、林业碳汇、乡村旅游等产业项目，打造生态产品区域公用品牌，比如靠优质耕地发展绿色有机农业，培育地理标志农产品；靠山水林田湖草等生态资源，开发生态观光、休闲康养、民俗体验等旅游产品，构建“一村一品”的生态产业情况；生产生活集聚区优化居住环境和基础设施安排，在保障村民生产生活需要的同时，避免对生态产品培育造成破坏<sup>[5]</sup>。

在政策连接方面，连接碳排放权、用水权、林权等生态产品交易市场，把村庄林业碳汇、水资源保护等生态成果放进交易体系，通过市场化交易让生态产品价值变成钱；完善生态保护补偿机制，争取国家生态保护补偿资金，建立跨区域生态利益共享机制，让生态保护者得到合理经济收益；把生态产品价值实现情况放进规划实施评估指标体系，设定生态产业产值占比、农林生态收益增长率等量化指标，推动生态保护和经济发展一起进行。同时，规划里明确生态产品价值实现的保障办法，包括生态产业扶持政策、基础设施配套、人才培养等，比如建设农产品冷链物流设施、生态旅游服务中心，培育生态产业带头人，为生态产品价值转化提供支持。

### 3.4 弹性适配的成果表达体系

解决传统规划“重形式、轻实用”的问题，建立“简明实用、分级分类、动态适配”的弹性成果表达体系，保证规划成果“农民能懂、干部能用、实施可行”。在成果结构方面，按照“一村一图、一表、一则、一库、一说明”简化内容，核心成果包括村庄空间布局规划图等，去除多余图纸和专业术语，用简单语言和直观图表表达，便于村民理解和监督。在分级分类方面，根据村庄类型和发展阶段，实施不同深度的成果：集

聚提升类、城郊融合类村庄制定详细规划，明确管控指标和建设方案；特色保护类村庄重点保护历史文化等内容；搬迁撤并类村庄简化规划，明确搬迁和土地利用规划。在弹性管控方面，划分刚性管控区和弹性发展区，刚性管控区严格执行用途管制，弹性发展区预留5%-10%建设用地指标，明确使用条件，满足不确定性需求。在动态更新方面，建立年度评估和动态调整机制，每年进行评估，重点评估项目落地率等指标；每3-5年根据评估结果依法优化规划，调整方案需经村民代表大会通过并报原审批部门备案。此外，规划成果与国土空间规划“一张图”对接，实现入库管理和在线查询，提高实施效率。

## 4 结语

在乡村全面振兴以及国土空间治理现代化加速推进的时代潮流当中，村庄规划编制遇到了全新的机遇和挑战，要构建科学合理的规划体系，需要把底线约束、功能定位以及治理体系要求融合起来，秉持县域统筹、存量激活等多种思路，借助数字赋能、整规融合等创新路径，只有这样做，才可达成规划的精准性和适应性，推动乡村空间得到优化、资源实现高效配置以及可持续发展，为城乡融合发展奠定坚实基础，帮助乡村朝着高质量发展的新征程迈进。

## 参考文献：

- [1] 黄钊.制度变迁理论视角下的村庄规划编制管理探索——以福建省为例[J].小城镇建设,2025,43(09):109-117.
- [2] 邓琳,陈华刚,张维,等.项目式村庄规划与编制工具研发[J].自然资源信息化,2025,(05):18-25.
- [3] 陈瑶.面向国土空间规划的乡村规划编制研究[J].中国建筑金属结构,2024,23(04):151-153.
- [4] 何明婵.基于国土空间规划体系下村庄规划研究[J].中国住宅设施,2024,(04):16-18.
- [5] 杨慧,张正鹏.国土空间规划体系下村庄规划中存在的问题及对策探究[J].农村科学实验,2024,(07):31-33.