

# 国土空间规划体系下乡村空间规划框架的优化策略

□ 李开明, 岳丽莹, 李开顺

[摘要] 文章剖析了国土空间规划体系背景下, 乡村空间规划在管控对象、管控内容和管控措施三方面的基本任务, 结合乡村现有各类规划存在的主要问题, 提出优化乡村空间规划框架的分区、分级、分类策略: ①依据“空间分区—用途单元—地块图斑”逐级细化乡村建设空间、农业空间、生态空间, 实现管控对象的细分。②依据县、镇、村三级政府纵向事权, 分别确定“结构管控—用地管控—要素管控”的定位和技术要点, 实现管控内容的有效衔接。③依据乡村三类空间共性和差异性的管控需求, 构建“基础要素逐层细化、附加要素分类叠加”的要素体系, 形成刚性管控和弹性引导相结合的管控措施。在此基础上, 构建了“县域—镇域—村域”乡村空间规划框架优化建议方案。

[关键词] 国土空间规划; 乡村空间规划; 空间管控; 规划框架

[文章编号] 1006-0022(2020)24-0028-07 [中图分类号] TU982.29 [文献标识码] A

[引文格式] 李开明, 岳丽莹, 李开顺. 国土空间规划体系下乡村空间规划框架的优化策略 [J]. 规划师, 2020(24): 28-34.

Optimization of Rural Space Planning Framework in National Territory Spatial Planning System/Li Kaiming, Yue Liying, Li Kaishun

**[Abstract]** The paper analyzes the primary missions of rural space planning in governance objects, content, and measures in national territory spatial planning system, puts forwards zoning, leveled, categorized strategies with respect to current problems: 1. on the basis of spatial zoning, land use unit, land plot, spaces of construction, agriculture, ecology shall be clarified at different levels; 2. according to the authorities of county, town, and village, the orientation and technical points in the governance of structure, land use, and elements shall be specified; 3. in consideration with the commonness and difference of three kinds of rural space, an elemental system including basic and complementary elements requirements shall be established to formulate rigid-elastic combined governance measures. A rural space planning framework including county, township, and village levels is generalized based on the above strategies.

**[Keywords]** National territory spatial planning, Rural space plan, Spatial governance, Planning framework

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)提出将各级各类规划整合融入“五级三类”的国土空间规划体系中, 实现城乡全域空间用途管制, 对乡村空间的全域空间管控提出了要求。自然资源部《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》明确了村庄规划是乡村地区的法定规划, 需要达到详细规划的深度。但乡村与城市一样, 存在宏观、中观、微观等不同层面的问题, 需要相应层次的规划来进行管控<sup>[1-2]</sup>, 仅靠村庄规划难以满足乡村空间全域管控的需求。因此, 在国

土空间规划体系下, 如何统筹整合各级各类乡村规划, 完善乡村空间管控内容, 构建乡村空间规划框架, 使各级各类乡村规划融入“五级三类”的体系中, 形成“能用、管用、好用”的规划是需要研究的重要问题。本文首先分析了乡村空间规划的基本任务, 其次分析我国现有乡村各类规划的主要特点, 最后从“管控对象分类、管控层次分级、管控措施分类”三个方面分别提出我国乡村空间规划框架优化的具体策略, 以期为推动乡村振兴战略的实施、完善乡村空间规划的编制提供参考。

[基金项目] 国家留学基金资助项目(201806260232、201906140036)

[作者简介] 李开明, 注册城乡规划师, 同济大学建筑与城市规划学院博士生, 美国北卡罗来纳大学教堂山分校联合培养博士生。

岳丽莹, 通讯作者, 华东师范大学社会发展学院博士生。

李开顺, 上海交通大学安泰经济与管理学院博士生。

## 1 乡村空间规划的基本任务

党的十八大以来，我国先后出台了一系列政策推动空间规划体系改革(图1)。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“三生空间”的边界管控，落实用途管制。2015年，《生态文明体制改革总体方案》提出构建以空间规划为基础，以全域用途管制为手段的空间规划体系。2016年，“十三五”规划指出应以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。党的十九大明确了要完善生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线的划定工作。2018年，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》出台，提出组建自然资源部，并由其统一行使所有国土空间用途管制职责和全民所有自然资源的所有权职责。2019年，《若干意见》明确将各级各类规划统一融入“五级三类”的国土空间规划体系，同年《中华人民共和国土地管理法》(修正案)明确依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。2019年底，《统筹划定落实三条控制线的指导意见》指出三条控制线的划定应坚持不交叉、不重叠、不冲突的原则。

综观相关政策的演变历程可知，我国在不断推进并细化全域国土空间治理，在新的国土空间规划体系背景下，乡村空间规划的3个基本任务被提出。

### 1.1 管控对象实现全域覆盖

《若干意见》要求建立覆盖城镇空间、农业空间和生态空间的国土空间规划体系，完善城乡全域用途管制。过去的乡村空间规划主要集中于村庄建设空间的管控，生态空间和农业空间的管控比较粗放，出现了乡村空间管控交叉重叠、遗漏缺失，以及乡村农业空间和生态空间被侵占等问题。在新的国土空间规划体系下，乡村空间规划需要从广域的空间格局出发，统筹村庄建设、农业

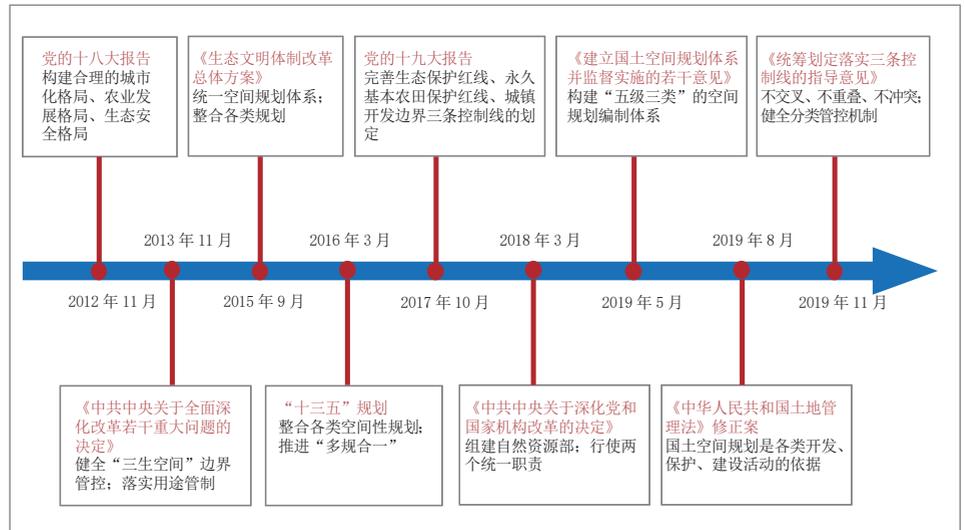


图1 党的十八大以来我国国土空间规划政策演变图

生产和生态保护的需求，整合土地利用、住房建设、配套设施、农业发展和环境保护等各项要素，实现乡村空间规划的全域覆盖，确保乡村空间规划“能用”。

### 1.2 管控内容实现分级衔接

乡村空间规划作为乡村治理的重要工具，需要与各级政府事权充分结合。《若干意见》明确了“管什么就批什么”的原则，形成了“一级政府，一级事权”的治理逻辑<sup>[3]</sup>。生态空间、建设空间和农业空间的管控重点与内容具有显著差异，在控制线落地、全域用地细分和空间形态管控等方面存在各种问题。因此，乡村空间规划需要依据各级政府纵向事权，合理界定各层级规划的管控边界和深度，明确管控定位和内容要点，并融入“五级三类”的国土空间规划体系中，提升管控的效率，确保乡村空间规划“管用”。

### 1.3 管控措施实现刚弹结合

在横向上，生态空间、建设空间和农业空间在功能、要素组织方式与利用模式等方面存在显著差异，乡村空间规划需要依据各类空间特点，采用差异化的管控措施，突出管控的重点<sup>[4-7]</sup>。在纵向上，同一空间要素在不同层次的管控深度不同，需要结合各层级政府的管控定位，形成针对性的管控措施。乡村空间规划既要强化底线约束作用，完成约

束性指标的逐层分解细化，健全纵向传导机制，又要为乡村发展的不确定性预留弹性空间，优化各类预期性指标的传导，便于各级政府在制定相关规划时能结合乡村实际，突出乡村特色，确保乡村空间规划“好用”。

## 2 我国现有乡村规划的主要问题

回顾我国乡村规划的编制历史，其有法可依的编制阶段始于《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993)，随后我国相继颁布了《村镇规划编制办法(试行)》(2000)，《县域村镇体系规划编制暂行办法(试行)》(2006)和《中华人民共和国城乡规划法》(2008)<sup>[8]</sup>。在相关法律法规的指导下，我国近年来编制了一系列的乡村规划，有综合型规划、专项规划及各类建设规划(表1)。但是，这些规划还存在以下问题。

### 2.1 各自为营，缺乏整合统筹

各级各类乡村规划仅聚焦于乡村的一部分空间或要素，其管控对象缺乏整合统筹。例如，村庄布点规划是对乡村居民点等建设用地的统筹布局，侧重于体系的构建；村民住房规划更关注住房建设空间；农业布局规划以农业空间的布局为主要内容；生态空间规划侧重于生态空间的管控；乡村土地利用规划更

表1 各类乡村规划特点

规划类型	管控对象	管控内容	管控措施	主要特点
村庄布点规划	建设空间	乡村功能结构和分类、乡村建设用地规模、协调配套设施的配置	边界管控、指标管控	侧重体系构建, 缺乏对乡村农业空间和生态空间的管控
乡村土地利用规划	农业空间、生态空间和建设空间	乡村各类用地的布局	用途管控、指标管控	侧重农用地保护, 缺乏对空间结构和乡村风貌的有效引导
村庄建设规划	乡村特定区域	乡村住房、配套设施、道路和绿地等项目建设	指标管控、形态管控	侧重村庄建设项目, 缺乏宏观统筹和城乡协调
美丽乡村规划	乡村重点区域	产业发展目标、重点开发项目、乡村用地和公共设施布局	边界管控、指标管控	侧重乡村的发展, 缺乏与其他专项规划的衔接, 缺乏实施手段
村民住房规划	住房建设空间	住房空间布局、配套设施、环境景观设计和道路组织、住宅单体设计	边界管控、指标管控、形态管控	侧重乡村空间形态, 管控过于刚性, 忽略乡村实际和村民意愿
村庄环境整治规划	乡村特定区域	道路硬化、房屋白化、环境美化、河水净化、	形态管控	侧重乡村微观环境的改造, 缺乏宏观统筹
农业布局规划	农业空间	永久基本农田保护红线划定、农业种养分区、设施农用地布局	边界管控、指标管控	侧重农业空间的布局, 与总体规划、详细规划缺乏衔接
生态空间规划	生态空间	生态保护红线划定、生态空间的分类和划定	边界管控、指标管控	侧重生态空间布局, 与建设空间、农业空间重叠, 与总体规划、详细规划缺乏衔接
乡村风貌规划	乡村特定区域	风貌格局、分区特色、建筑风貌要素、自然环境风貌特征	边界管控、形态管控	侧重乡村空间形态, 管控过于刚性, 缺乏具体的实施手段

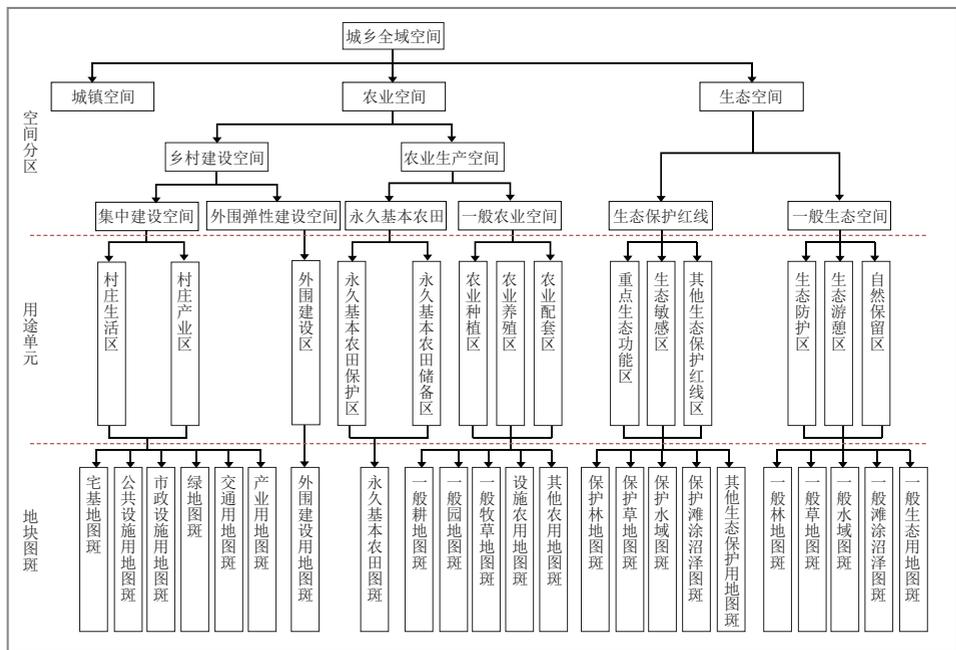


图2 乡村三类空间细分图

重视土地的用途管制和指标管控, 缺乏对区域功能结构、设施体系和乡村风貌等方面的统筹。各级各类乡村规划在管控对象和范围、技术标准和数据底板方面有显著差异, 导致相互之间的管控存

在重叠、遗漏和矛盾, 无法完成对乡村全域空间全要素的有效管控。

### 2.2 层级失衡, 缺乏有效衔接

各类规划定位不明、层级失衡, 难

以与县、镇、村三级政府事权相呼应<sup>[9]</sup>, 总体规划、详细规划和专项规划缺乏有效衔接。一方面, 村庄布点规划明确了各类乡村定位, 分解了建设用地规模, 在一定程度上发挥着总体规划的作用, 但没有很好地与农业布局和生态空间等专项规划内容进行衔接整合, 规划内容不全, 难以有效指导下层级详细规划的编制。另一方面, 一些规划达到了详细规划的深度, 如村民住房规划、村庄环境整治规划, 但这些规划重项目建设、忽视了与村庄布点规划、乡村土地利用规划的衔接, 导致项目缺乏土地指标和相关配套要求的支撑, 难以有效实施。

### 2.3 措施无力, 缺乏实施手段

各类乡村规划存在刚性管控措施乏力, 弹性不足等问题, 缺乏落地实施、指导项目建设的具体手段。一方面, 目前对生态空间和农业空间的管控仅停留在对永久基本农田保护红线与生态保护红线等控制线的划定上, 对控制线内外的空间缺乏细分, 刚性管控措施过于粗放。另一方面, 管控手段弹性不足, 难以应对乡村发展中的各种不确定性。近年来农业旅游、生态休闲等新产业、新业态需要灵活兼容的用地, 而各类乡村规划确定的空间布局和功能缺乏弹性调整空间, 导致这些项目难以在乡村空间落地实施, 束缚了乡村的进一步发展。

总体上看, 我国现有的乡村空间规划框架体系还不够完善, 很难与“五级三类”的国土空间规划体系相衔接。因此, 需要进一步细分乡村空间规划的管控对象, 厘清各层级规划定位和内容要点, 建立分类细化、刚弹结合的管控措施, 以增强对乡村全域空间全要素的管控。

## 3 乡村空间规划框架的优化策略

构建分区、分级、分类的管控技术体系是优化乡村空间规划框架的关键。首先, 需要细分空间管控对象, 依据各类细分空间要素的特点, 突出管控重点。

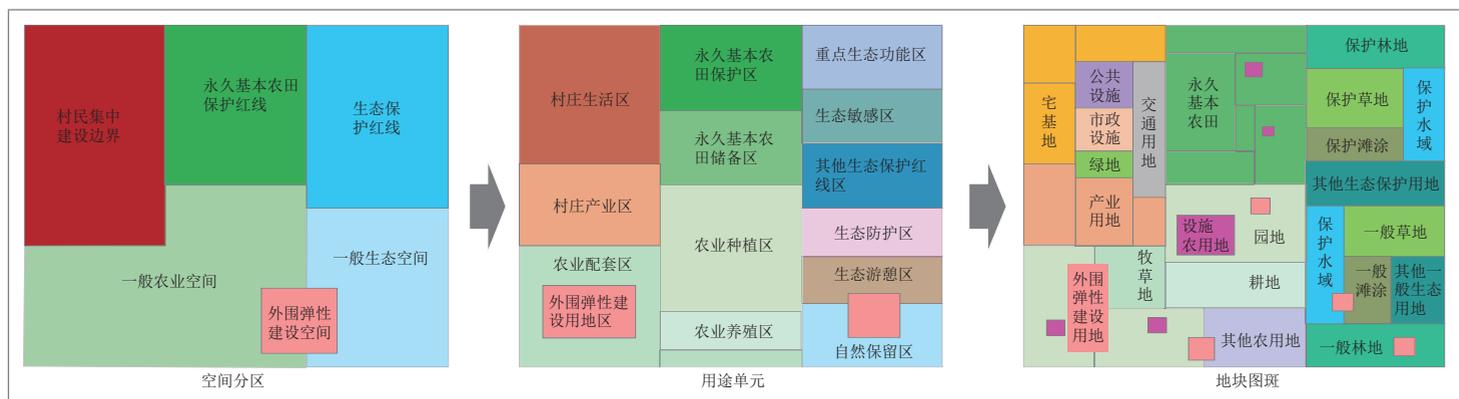


图3 乡村三类空间的逐级细分比较图

其次，需要对管控内容进行分级，合理界定各层级规划内容和深度，形成有序衔接、逐级传导的纵向机制。最后，需要依据各级各类空间的特点制定差异化的管控措施，提升管控的效率。

### 3.1 管控对象分区

《若干意见》明确了以“三区三线”为核心的国土空间分类体系，包括城镇空间、农业空间、建设空间、城镇开发边界、永久基本农田保护红线和生态保护红线，为乡村空间细分提供了基础。乡村位于城镇开发边界外，由生态空间和农业空间组成，同时存在大量的乡村居民点。依据空间主导功能的差异，可将农业空间分为农业生产空间和服务于村民生活的乡村建设空间，从而将乡村全域空间划分为互不重叠的乡村三类空间，分别是乡村建设空间、农业生产空间和生态空间。在此基础上，乡村三类空间应逐级细化至具体的地块图斑，为不同层级的乡村空间管控措施的制定提供基础（图2）。

依据“空间分区—用途单元—地块图斑”的划分途径，可将乡村三类空间逐级细化（图3）。首先，根据开发、利用、保护的重要性差异，从乡村三类空间中提炼出需要严格管控的乡村三线，即村民集中建设边界、永久基本农田保护红线和生态保护红线，三线外的区域形成外围弹性建设空间、一般农业空间和一般生态空间等乡村三区，从而整体形成乡村的三区三线，与《若干意见》中的“三

区三线”实现对接。

其次，依据用地主导功能的差异，将六大分区细分为14类空间用途单元。最后，依据细分地块边界和要素主导功能的差异，将空间用途单元细分为23类地块图斑要素。对乡村三类空间进行细分，一方面可增强对乡村宅基地、公共设施、交通用地和产业用地等建设空间要素的管控；另一方面可加强对农业空间和生态空间要素的细分，实现对永久基本农田、耕地、园地、牧草地和设施农用地等农业空间要素的管控，强化对林地、草地、水域和滩涂等生态空间要素的管控。各地可结合实际，对用途单元和地块图斑要素进行细化或简化，但应保证乡村三类空间细分覆盖乡村全域空间，各类空间细分不交叉、不冲突、不重叠。

### 3.2 管控内容分级

#### 3.2.1 管控层级划分

根据《若干意见》，“五级三类”的国土空间规划体系覆盖了全域国土空间，形成“一级政府、一级事权”的管控逻辑。在乡村空间的管控中，国家级和省级的乡村振兴战略规划突出战略性，明确乡村发展的目标和原则；市级乡村振兴战略规划突出协调性，统筹城乡发展布局，明确乡村数量指标。以上3个层级的规划内容均通过乡村振兴战略规划予以明确，并逐级由下一层级的规划将确定的目标和指标落实到具体的空间中。

县级、镇级和村级的乡村规划突出实施性，需要整合上位规划和各类专项规划，将各项管控要求逐级深入的落实到具体的空间管控边界中。综合考虑三级政府事权和上下衔接的要求，依据“分级覆盖、突出重点”的原则，分别确定“结构管控—用地管控—要素管控”的定位。其中，县级规划的作用是进行结构管控，侧重空间要素资源底线的控制，通过村庄布局规划承接上位规划的指标，落实到乡村三区三线边界中，奠定空间管控的基本格局。镇级规划的作用是进行用地管控，侧重镇域全域空间地类细分，以国土空间总体规划为平台，将各类专项规划的要素配置和边界管控要求统筹落实到细化的用途管控单元中，形成空间管控的基础平台。村级规划的作用是进行要素管控，针对近期需要开发的村庄，以村庄规划为手段，制定乡村各项开发控制指标，为规划审批提供依据，指导村庄的建设。

#### 3.2.2 管控内容要点

不同层级规划的定位不同，其对应的规划内容和深度亦不同。笔者依据各层级规划定位，结合建设空间、农业空间和生态空间的特点，提炼了分级分类的管控技术要点（图4）。为实现县域的结构管控，应明确乡村功能结构、空间底线分区和用地规模分解方案。对于建设空间，应明确各村发展定位，划定集中建设空间和外围弹性建设空间的边界，分解各村建设用地规模；对于农业空间，应明确农业主要生产任务和产业导向，

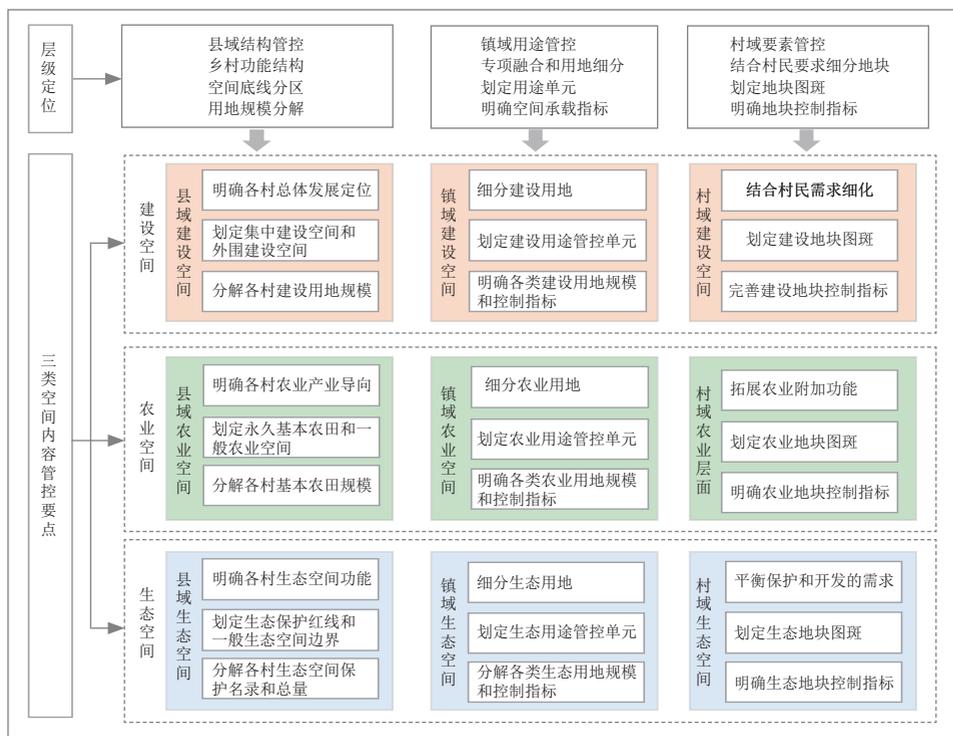


图4 各层级乡村空间规划技术要点图

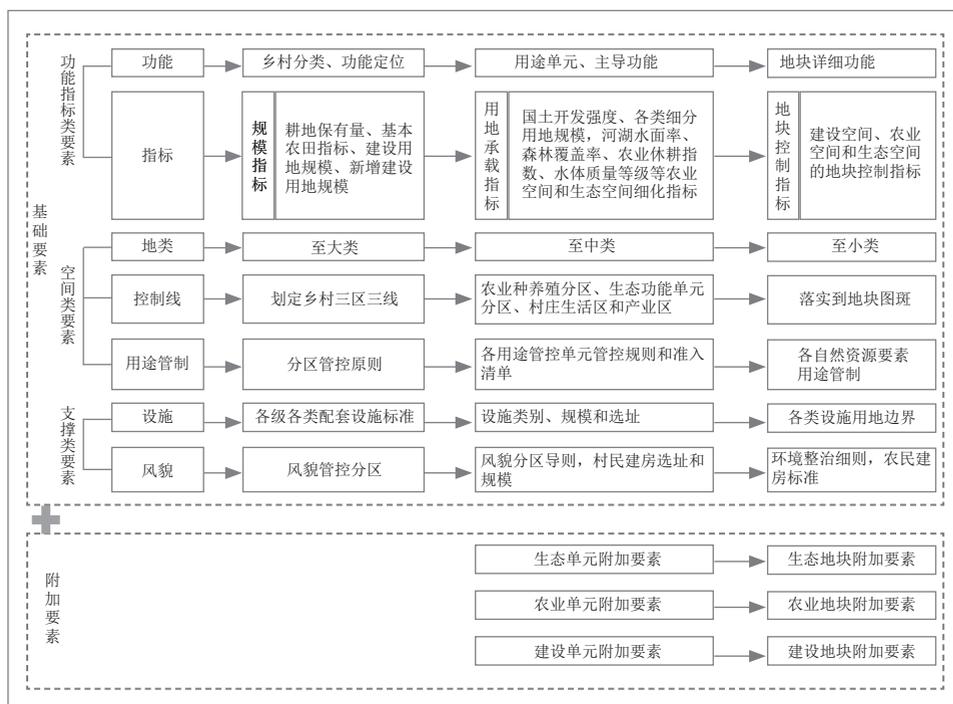


图5 各层级附加要素和基础要素传导图

划定永久基本农田和一般农业空间的边界，明确各村耕地保有量、永久基本农田面积；对于生态空间，划定生态保护红线和一般生态空间边界，分解落实各村生态保护名录和各类生态要素的供给总量。

为实现镇域的用地管控，应统筹各类专项规划要求，协调各类要素的用地

布局矛盾，将各项要求落实到细分用途单元中，完善各单元的控制指标。对于建设空间，应进一步划定村庄生活区、产业区等建设用途管控单元边界，明确各类细分建设用地规模，完善建设用地控制指标。对于农业空间，应划定农业种养殖用途单元，明确各细分农用地的规模，细化农业管控指标。对于生态空间，

应细分重点生态功能区、生态保护区等生态用途单元，明确各类细分用地规模，细化生态单元管制指标。

为实现村域的要素管控，应结合村民诉求和项目开发的各项需求，将各项约束型和预期型要素叠加到地块图斑上；将建设用地细化至小类，划定建设地块图斑，叠加用地性质、用地面积、容积率、形态管控等建设地块指标控制；划定农业地块图斑，加强对农业种养殖要素和空间形态要素的引导，完善农业指标控制；划定生态地块图斑，将地块主导功能、环境容量标准，以及允许开发建设的类型、规模、强度等各项保护和开发要素落实到生态地块指标控制中。

### 3.3 管控措施分类

管控措施需要与管控层次和管控内容相匹配，应构建“基础要素逐层细化、附加要素分类叠加”的要素体系，形成“刚性管控和弹性引导相结合”的管控措施。其中，基础要素适用于乡村三类空间的共性管控需求，便于建立逐级分解落实的纵向传导机制；附加要素适用于乡村三类空间的差异性管控需求，便于因类施策，突出各类空间的特点（图5）。

#### 3.3.1 基础要素逐层细化

为保证乡村三类空间管控的逐级传导，需提炼乡村三类空间的共性需求，构建“三种类型、七大要素”的基础要素体系。

在“三种类型”要素中，功能指标类要素指难以进行空间定位的要素，包括功能和指标；空间类要素是保障底线边界的空间要素，能厘清空间保护和开发的边界，包括地类、控制线和用途管制规则；支撑类要素重点从配套设施和风貌两方面加强空间管控。“七大要素”则首先被落实到县域的管控分区中，以划定三条控制线和风貌分区，明确各村功能定位、用地规模、分区管控原则及各类设施的配置标准。随后，各基础要素被细化、分解在镇域的用途单元上，以明确各单元的主导功能、空间承载指

标和单元管控细则，落实各类设施用地布局，制定风貌分区导则。最终，各基础要素的需求被传导至村域的地块图斑中，用以细分地块图斑边界，明确地块用地性质、控制指标和要素管控规则，优化各类设施的建造控制，以及完善风貌和环境整治细则。

需要说明的是，控制线、地类和指标三大基本要素是各层级管控内容相互衔接、逐级传导的关键。三条控制线为空间管控的底线要素，需自上而下地完成控制线内部各用途单元和地块图斑的划定。合理的地类划分深度是保证各空间分区、用途单元和地块划分相互不重叠、不冲突的基础，也是实现指标逐层分解的关键。因此，在进行地类划分时，建议从县域的用地大类划定逐级细化至村域的用地小类划定。指标包含约束性指标和预期性指标，约束性指标为硬性要求，包括耕地保有量、新增建设用地面积、永久基本农田规模和国土开发强度等；预期性指标为弹性要求，包括各地块形态控制指标等。通过向下一层级规划分解传递约束性指标，实现上一层级规划的管控意图并强化对下一层级规划的管控。

### 3.3.2 附加要素分类叠加

附加要素是为了弥补基础要素的不足，以及应对乡村三类空间在不同层面的特殊管控要求，如农业旅游、农业会展等新产业、新业态项目落地实施的需求。而新产业、新业态项目具有功能复合性和产业融合性，需要配置一定比例的餐饮、住宿、综合服务区、停车等功能性设施用地。功能性设施用地规模小、布局灵活，散布于三类空间中，并且需要依托具体的项目才能确定其用地规模和布局<sup>[10]</sup>。但基础要素管控采用自上而下、逐层深入的措施，在县域层面往往难以准确预测乡村三类空间中功能性设施的用地规模和布局要求，导致无法将用地规模有效分解至镇域、村域的空间管控中，造成新产业、新业态项目难以落地。

镇域层面需叠加各类用途单元附加要素。对于建设单元，应明确国土开发强度，完善村民建房标准，包括用地面积、建筑面积和建造控制要求等。对于农业单元，应落实设施农用地的类型、规模和边界，禁止将设施农用地用于非农建设；细化农业旅游设施管控，对其功能、规模控制和布局提出要求，为新产业、新业态项目预留土地指标；完善农业单元指标管控，包括农产品质量认证率、化肥和农药使用量、秸秆综合利用率和土壤酸碱度等指标。对于生态单元，应落实各类生态保护要素名录，划定自然保护区、风景名胜区和森林公园等边界，并制定相应的准入规则；完善生态设施用地管控，明确其功能、规模控制和布局要求，为合理利用生态资源预留空间；细化生态要素控制指标，包括河湖水面率、森林覆盖率和水质达标率等指标。

村域层面应叠加各地块附加要素。对建设地块，应增加建筑限高、容积率、停车位、建筑材质和建筑色彩等附加要素，增强对建设空间的管控。对于农业

地块，应增强对种养殖类型与规模、准入项目类型的管控，引导提高农业生产效益；细化农业配套旅游设施管控要素，明确兼容用地边界、详细功能和相关建造控制要求，推动新产业、新业态项目落地。对于生态地块，应完善清单管理，落实植被覆盖率和原有地形土壤保有率等附加要素，保护生态环境，同时明确环境容量要求；细化对生态服务设施的管控，明确对其用途、规模、强度和空间布局的要求，推动生态空间资源要素的合理利用。

### 3.3.3 刚性管控和弹性引导相结合

由于各层级空间尺度和要素的构成差异，其对应的管控手段亦不同，总体上应形成刚性管控和弹性引导相结合的管控手段。一方面，要守住空间底线，建立针对各条控制线的刚性管控要求，明确下一层级规划需要落实的强制性内容。另一方面，由于不同类型资源要素之间存在互为后备资源的关系，为有效应对实践中的种种不确定性<sup>[11]</sup>，需要结合各级政府事权，预留一部分弹性空间，形成总量控制和动态调整结合的管

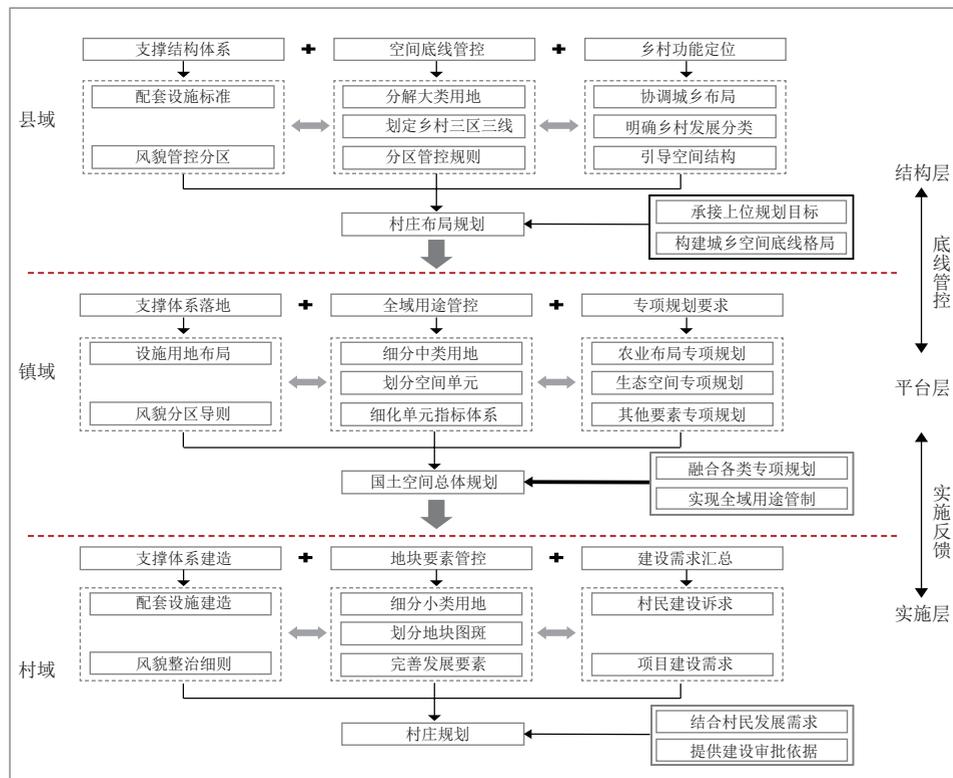


图6 乡村空间规划框架图

控方式。

刚性管控主要针对乡村三线，弹性管控适用于乡村三线以外的空间。对于建设空间，采取乡村集中建设边界的刚性管控，在保证建设用地规模不变的前提下，适当调整各小类建设用地边界，增加建设用地布局的弹性。同时，对县域和镇域层面用地功能和空间布局不明确的地块，可适当留白，待开发条件成熟再确定。对于农业空间，采取永久基本农田边界刚性管控，在保证耕地占补平衡指标稳定的前提下，对各细分农业用地边界和布局进行弹性调整。对于生态空间，采取生态保护红线刚性管控，在保证生态空间规模总量的前提下，完善一般生态空间内部的用途转换机制和各类用地边界的弹性调整。

### 3.4 乡村空间规划框架建议方案

综上所述，笔者构建了乡村空间规划分级框架（图6）。

在县域层面，需制定村庄布局规划，承接上位规划指标，构建乡村空间管控底线格局。具体内容包括：依据生产、生活、生态发展的需求，协调城乡布局，明确乡村发展分类、职能分工，构建乡村空间结构体系；在开展用地适宜性评价和生态环境承载力评价的基础上，划分乡村建设空间、农业空间和生态空间，优化乡村空间格局；初步划定永久基本农田保护红线、生态保护红线和集中建设空间边界三条控制线；承接省、市级乡村发展指标要求，将各种非空间性的指标落实到乡村三区三线中；明确各类公共服务设施、市政基础设施、防灾设施、道路系统布局的标准和原则，初步划定风貌管控分区。

在镇域层面，需制定国土空间总体规划，并融合各类专项规划，实现全域用途管制。具体内容包括：保证该层级的规划更好地承接落实县域国土空间规划的指标，统筹农业布局、生态空间，以及其他要素专项规划的管控要求；细分乡村三区三线，划分空间用途单元，明确各类细分

用地的规模，以及国土空间用途管制、转换和准入规则，完善各用途单元指标管控体系；优化各类公共服务设施、市政基础设施、防灾设施和道路交通的布局，完善各项配套设施的管控要求；制定乡村分区风貌导则。

在村域层面，应制定村庄规划，为乡村各项开发建设提供规划建设审批依据。具体内容包括：结合村民需求和项目诉求，以行政村为单位，按需编制实用性规划，并要达到详细规划的深度；承接镇域空间管控单元的用途管制和开发强度需求，细化各类管控要素，整合各种平面性的管控要素与立体性管控要素；将各项管控要素落实到细分地块图斑上，完成以地块为基础的要素管控。完成各类配套设施的建设管控要求，制定风貌整治细则。在此过程中，应充分尊重村民意愿，将规划指标的刚性和空间坐标的弹性结合起来，在保证空间底线约束的前提下，激活空间布局，实现刚性约束和弹性引导的结合。

## 4 结语

在国土空间规划体系背景下，如何完善乡村空间规划框架是本文研究的出发点。本文在梳理空间规划体系的基础上，明确了乡村空间规划分区、分级、分类的基本任务。在分析现有各类乡村规划存在的主要问题后，提出了乡村空间规划框架的优化策略：依据“空间分区—用途单元—地块图斑”逐级细化乡村三类空间，实现管控对象的细分；依据县、镇、村三级政府纵向事权，分别确定“结构管控—用地管控—要素管控”的定位和技术要点，实现管控内容的逐级衔接；依据乡村三类空间共性和差异性管控需求，形成“基础要素逐层细化、附加要素分类叠加，以及刚性管控和弹性引导相结合”的管控措施。最后，构建了“县域—镇域—村域”的三级乡村空间规划框架优化建议方案，并将其融入“五级三类”的国土空间规划体系中。■

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 周岚, 于春. 乡村规划建设的国际经验和江苏实践的专业思考[J]. 国际城市规划, 2014(6): 1-7.
- [3] 张艳芳, 刘治彦. 国家治理现代化视角下构建空间规划体系的着力点[J]. 城乡规划, 2018(5): 21-26.
- [4] 张尚武. 乡村规划: 特点与难点[J]. 城市规划, 2014(2): 17-21.
- [5] 赵之枫. 城市化加速时期集体土地制度下的乡村规划研究[J]. 规划师, 2013(4): 99-104.
- [6] 耿慧志, 李开明, 韩高峰. 内生发展理念下特大城市远郊乡村的规划策略——以上海市崇明区新征村村庄规划为例[J]. 规划师, 2019(23): 53-59.
- [7] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015(1): 22-29.
- [8] 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(6): 69-74.
- [9] 殷玮. 上海郊野公园单元规划编制方法初探[J]. 上海城市规划, 2013(5): 29-33.
- [10] 李开明, 刘俊. 基于实施导向的特大城市乡村旅游布局规划研究——以《上海市乡村旅游布局规划》为例[J]. 小城镇建设, 2018(1): 66-73.
- [11] 林坚, 赵冰, 刘诗毅. 土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J]. 国际城市规划, 2019(4): 23-30.

[收稿日期] 2020-03-09