

乡村地区国土空间规划分级传导体系研究

□ 林 彤, 王亚华, 高建岗, 李语旻, 杨壮壮

[摘 要] 构建合理的乡村规划传导体系是保障乡村空间精细化治理的重要前提。文章在梳理既有的各类乡村规划的管控与传导特点及传导方式的基础上, 吸收和借鉴各类传导管控思路和经验, 构建“2个维度+3个方向+4种方式+7类载体”的乡村地区“县—乡镇—村”三级国土空间规划传导体系, 明确乡村地区规划目标—指标类、空间类和支撑类要素的具体传导路径, 实现传导要素按照“县—乡镇—村”三级规划的传导重点和深度逐一传导落实, 为乡村地区精细化治理提供可操作的实施框架。

[关键词] 国土空间规划; 规划传导; 传导体系; 传导路径; 乡村地区

[文章编号] 1006-0022(2023)05-0090-06 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** A

[引文格式] 林彤, 王亚华, 高建岗, 等. 乡村地区国土空间规划分级传导体系研究 [J]. 规划师, 2023(5): 90-95.

The Hierarchical Transmission System of Territorial Space Planning in Rural Areas/LIN Tong, WANG Yahua, GAO Jiangang, LI Yumin, YANG Zhuangzhuang

[Abstract] Building a reasonable rural planning transmission system is an important prerequisite for ensuring the refined governance of rural space. On the basis of combing the existing control and transmission characteristics of various types of rural planning and their control and transmission methods, this paper absorbs and draws on various conduction control ideas and experiences, constructs a three-level territorial space planning transmission system of "county-township-village" in rural areas with "2 dimensions+3 directions+4 ways+7 types of carriers", clarifies the specific transmission path of rural area planning objectives-indicator, spatial, and supporting conduction element, Implement the transmission elements in accordance with the transmission focus and depth of the three-level planning of "county-township-village", and implement them one by one, providing an operational implementation framework for the refined governance of rural areas.

[Key words] territorial space planning; planning transmission; transmission system; transmission path; rural areas

0 引言

国土空间规划是国土空间治理体系的重要组成部分^[1-2]。当前, 全国各地大力推进国土空间规划的编制工作。2019年5月, 《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《意见》)首次提出“健全规划实施传导路径”^[3]。构建“纵向到底、横向到边”的规划传导体系是国土空间规划有

效实施的关键, 也是实现国土空间治理现代化目标的必要条件, 有助于各级国土空间规划的有效传导, 能够为用途管制提供可操作的实施框架。

目前, 国内学者就国土空间规划传导相关议题开展了大量研究, 但多为编制层面的技术性探讨: 一是从国家、省、市各层级尺度构建了国土空间规划纵向传导体系与实施路径^[4-12]; 二是从市县层面详细探讨国土空间总体规划、详细规划与专项规划的横向传导关

[基金项目] 中国土地勘测规划院外协项目(20191211242)、江苏自然资源智库(国土资源研究中心)2022年度开放合作项目(ZK22004)、江苏省自然资源厅科技计划项目(2021009、2021013、2022024、2022031、2022034)

[作者简介] 林 彤, 硕士, 现任职于西部(重庆)科学城种质创制大科学中心。
王亚华, 通信作者, 博士, 正高级实验师, 南京师范大学地理科学学院硕士生导师。
高建岗, 硕士, 工程师, 现任职于重庆市勘测院。
李语旻, 硕士, 规划师, 现任职于南京国图信息产业有限公司。
杨壮壮, 硕士, 助理工程师, 现任职于南京国图信息产业有限公司。

系及传导重点^[13-17]。然而，目前国土空间规划的编制方法仍在探索中，空间传导机制不完善，空间传导链条衔接不畅。各级规划间的传导机制尚未成熟，对于规划怎么编、各项规划成果应达到怎样的深度、怎么管控与传导等仍存在很大的争议。乡村地区作为国土空间的重要腹地，既有的以乡村规划为主体的规划实施与空间管控更多地聚焦在耕地和村庄建设空间上，从“点”上思考“域”的问题，对除耕地外的其他农业空间和生态空间的管控较为粗放，导致乡村地区规划管控遗漏缺失，未能实现乡村国土空间的全域用途管制。

基于此，本文通过分析既有的乡村规划传导与管控模式，构建乡村地区国土空间规划分级传导框架体系，形成清晰的规划分级传导路径，以期为国土空间规划分级传导与编制提供思路，为乡村地区分区分类的用途管制研究提供基础支撑。

1 我国乡村规划的发展历程

新中国成立之前，我国乡村建设基本处于自发状态。新中国成立以来，我国乡村规划经过了萌芽、起步、高速发展和全面探索阶段。新中国成立初期，乡村统一规划了与集体生产活动相适应的场所和建筑物。1993年，我国颁布了《村庄和集镇规划建设管理条例》，乡村规划编制正式步入有法可依时期。2005年，党的十五届五中全会明确提出了“建设社会主义新农村”的要求，乡村成为国家发展建设的焦点。2008年，《中华人民共和国城乡规划法》的颁布进一步为乡村规划管理提供了法律依据。在党的十八大提出创建“美丽乡村”后，各地乡村发展建设与规划工作进入了高潮，乡村规划更加关注人居环境、乡村经济、文化传承等内容。新时期，乡村规划类型多样，包含综合型的总体规划、各类

乡村专项规划等，规划覆盖的范围越来越广泛，覆盖了区（县）、乡镇和村庄层面。

2 我国既有乡村规划管控与传导的特点及管控经验

2.1 管控与传导的特点

既有的各类乡村规划侧重点和编制的深度不同，管控对象和内容也不同，彼此之间存在管控交叉，无法实现对乡村全域全要素的管控。乡村规划的管控对象主要为乡村地区的局部空间或要素，缺乏整合统筹。见表1。

从表1可知，村庄土地利用总体规划虽然覆盖了全域，但是其侧重指标和用途管控，对空间结构和设施风貌等缺乏有效统筹；村庄建设规划和村民住房规划侧

重对乡村建设空间的管控与引导；生态空间规划与农业布局规划侧重对生态空间和农业布局的管控。整体而言，各类规划之间缺乏衔接，如：村庄布点规划虽对乡村建设用地规模进行了统筹协调，但与生态空间规划、农业布局规划等缺乏衔接，无法实现全域管控；村民住房规划及乡村风貌规划等规划的管控虽达到了详细规划的深度，但与村庄土地利用总体规划等衔接不足，缺乏指标及相关要求的支撑与引导，难以有效实施，并且各类规划刚性管控乏力，弹性不足。

2.2 管控经验

尽管各类乡村规划的管控对象大都局限于一部分空间或要素，管控的内容单一，但是它们具有较强的实施性和可

表1 各类乡村规划管控与传导特点一览

规划类型	管控对象	管控内容	管控手段	管控特点	传导要点
村庄土地利用总体规划	农业、生态和建设空间	乡村各类用地的布局	用途管控、指标管控	侧重农用地保护，缺乏对村庄建设和乡村风貌的有效引导	纵向传导，以指标传导为核心
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	横向传导，以边界和指标传导为主
农业布局规划	农业空间	永久基本农田保护红线划定、养殖分区、设施农业地布局	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	横向传导，以边界和指标传导为主
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、指标和名录管控	侧重体系构建，缺乏对乡村农业空间和生态空间的管控	纵向传导，以边界、指标和名录传导为主
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，对村庄居民点以外的区域规划深度不足	横向传导，以指标和结构传导为主
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、道路组织、住宅单体设计	边界、指标和形态管控	侧重乡村空间形态，管控过于刚性，忽略了乡村实际和村民意愿	横向传导，以边界、指标和结构传导为主
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、河水净化等	形态管控	侧重乡村微观环境的改造，缺乏宏观统筹	横向传导，以结构传导为主
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	横向传导，以边界和结构传导为主
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，与总体规划、详细规划衔接不足	横向传导，以边界和指标传导为主

操作性，如村庄土地利用总体规划注重用途管控，有效地落实了地块用途，满足了农转用审批等方面的要求。从管控与传导手段上看，各类乡村规划运用了不同的管控与传导方式，加强了指标管理和空间管理，呈现出“指标控制、分区管制、边界管控、名录管理、结构布局管控”的特征。笔者在整合各类乡村规划管控内容的基础上，借鉴各类乡村规划的管控手段和传导方式，综合运用指标、边界、名录、分区等规划传导与管控思路，构建了统筹性和综合性的乡村规划传导与管控模式。

完整统一的乡村规划需要通盘考虑土地利用、农业发展、生态保护、产业布局、居民点布局、历史文化遗产及人居环境整治等规划管控内容。随着乡村振兴战略的实施，以及农村土地制度改革的深化，新时期的乡村地区国土空间规划编制应以全域土地综合整治为指引，统筹山水林田湖草沙系统治理，促进乡村全面振兴。

3 乡村地区国土空间规划传导框架体系构建

《意见》提出了构建“五级三类”的国土空间规划体系，“五级”指的是行政管理级别，即国家、省、市、县、

乡镇的纵向层级；“三类”即总体规划、详细规划及专项规划。

其中，在详细规划中，村庄规划是整合原村庄土地利用总体规划、村庄建设规划、土地整治规划等既有的不同类型的乡村规划后形成的“多规合一”的法定规划，是城镇开发边界外的乡村地区的开发利用与保护的依据。同时，2019年颁布的《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》明确提出“暂时没有条件编制村庄规划的，应在县、乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求，作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。”由此可知，乡村地区全域全要素的管控涉及国土空间规划体系下的县级、乡镇级国土空间总体规划 and 村庄规划。见图1。

县级国土空间总体规划不仅要全面统筹县域国土空间总体格局，明确资源保护利用要求，安排要素配置，还要明确村镇布局，加强乡村地区的规划统筹管理，引导乡村地区的建设与发展。乡镇级国土空间总体规划处于“五级”中的底层，兼具引导性和实施性，不但需统筹镇域空间格局，而且要划定和落实乡村地区的三条控制线，细化农业空间和生态空间指标，并弹性引导村级要素设施及风貌管控。村庄规划要落实乡镇

级国土空间规划管控要求，村域层面的控制线及分区要落实到地块地类，并涵盖产业、基础设施、整治、风貌等全要素。

3.1 规划传导的二维结构

乡村地区国土空间规划传导体系框架根据不同层级政府的空间治理需要，主要围绕两个维度构建。一是乡村地区国土空间规划传导层级维度，规划传导分级充分体现了事权分级的原则，可以划分为县级—乡镇—村纵向的3个层级；二是传导要素维度，根据不同层级乡村地区国土空间规划的编制内容，将规划传导要素划分为三类，即目标—指标类、空间类和支撑类。按照上述两个维度，对县、乡镇、村的国土空间规划传导要素进行细分。见图2。

三类传导要素涉及众多规划管控内容。其中：目标—指标类要素指在空间上难以定位的要素，主要包括主导功能定位、规划目标和规划指标体系，侧重于目标战略；空间类要素指从空间层面考虑，能够明确乡村地区国土空间建设开发和保护修复的边界，包括控制线、规划分区等，是保障空间底线的要素；支撑类要素主要从完善各类设施配套和整治修复两大方面来加强对乡村地区的管控，包括历史文化保护与特色风貌保护、产业空间、交通体系、公共服务与基础

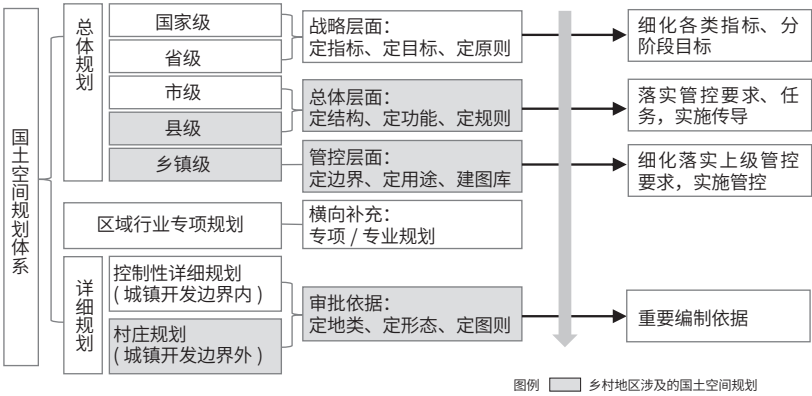


图1 乡村地区涉及的三级规划体系示意图

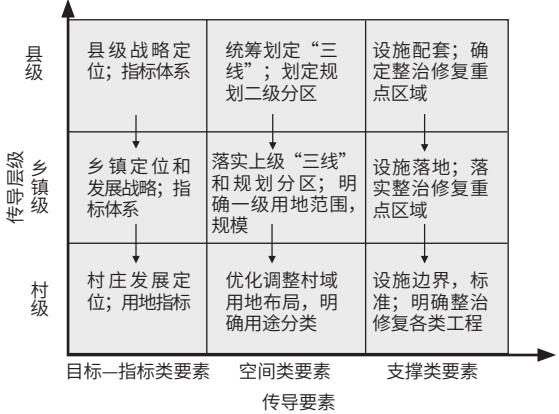


图2 乡村地区规划分级传导二维结构图

设施体系、生态修复与国土综合整治等。在传导过程中，各层级规划的目标—指标体系逐层分解传导，实现了不同层级、不同深度的空间要素的细化传导，完成了支撑要素从整体到地块的传导。

3.2 规划传导方向

乡村地区国土空间规划的传导方向包括刚性传导、弹性引导及刚弹兼具。从“县—乡镇—村”三级规划传导要素的具体内容以及传导方向来看，三级规划之间衔接紧密，以纵向传导为主。见图3。

其中，下级规划以上级规划确定的国土空间格局为指引，分解并落实规划指标、控制线、规划分区等刚性传导内容。同时，下级规划需满足功能定位、要素配置、品质提升等弹性引导要求，体现下级规划的地域特色。此外，对于中心城区布局、历史文化保护等支撑要素应选择刚弹兼具的传导方向，既要弹性落实管控要求，又要严格落实城市“四线”的刚性传导。

3.3 规划传导方式

从“县—乡镇—村”三级规划中各类传导要素与事权相对应的原则来看，本级规划对上级规划的指导和刚性约束包括“落实、深化、优化、增补”4种传导方式。其中：“落实”是下级规划严格遵守管控内容，在传导过程中不得加以变更，如规划指标落实、生态保护红线传导等；“深化”为对于本级规划事权与上级规划事权重叠的内容，本级规划对传导内容做进一步细化，如进一步细化规划分区等；“优化”是针对以下级规划事权为主的管控事项，下级规划对上级规划确定的内容进行优化调整；“增补”是在不违反上级规划内容的基础上，在本级规划事权范围内对空间要素进行增补。

3.4 规划传导载体

按照乡村地区国土空间规划传导要

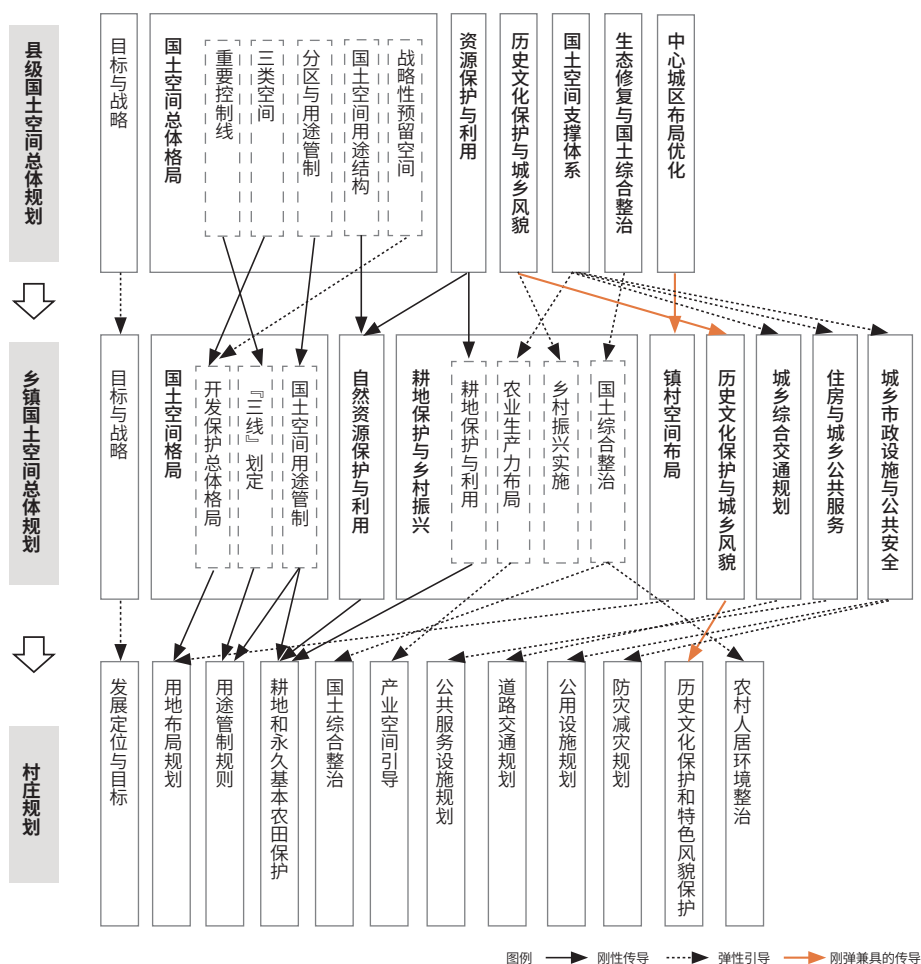


图3 “县—乡镇—村”三级规划纵向传导示意图

素及包含的管控内容，可以将规划传导载体划分为7类，包括规则、指标、分区、名录、结构、位置和边界，规划传导载体承载了乡村地区三级规划统筹管控的重点内容，是实现“县—乡镇—村”三级规划有效传导和乡村地区国土空间开发保护格局优化的关键。其中：规则是本级规划提出的需要下级规划遵守的定性引导和管控要求，包括战略定位引导、空间政策实施等；指标为本级规划提出的需要下级规划落实的定量管控要求，包括空间底线指标、结构效率指标及空间品质指标等；分区是对空间用途、政策管控等内容做出的具体安排，如规划分区，政策分区等；名录是以列表的形式表达管控要求，如重大基础设施、

历史文化名城、准入清单等；结构是国土空间开发保护总体格局在空间上的表现，如生态安全格局、城镇体系等；位置即明确方位，由下级规划确定地理坐标，如交通线网选址、基础设施布点等；边界指空间要素的具体管控边界，如城镇开发边界等。

4 乡村地区国土空间规划分级传导路径

从乡村地区国土空间规划分级传导基本框架来看，规划传导要素需要承接上级规划的目标分解和要求，综合运用规则、指标、分区和名录等传导载体，通过落实、深化、优化和增补的传导方式，

实现规划传导，形成乡村地区国土空间规划的分级传导与管控路径。见图 4。

4.1 目标—指标类要素传导路径

目标—指标类要素的传导以定量的逐级分解落实和战略目标的逐级深化为主。目标定位是落实上层级战略目标的重要途径，不仅要体现自上而下的管控目标，还要符合本单元的发展需求与实际，重点是在落实上级规划的使命要求与本单元发展目标之间寻找“最大公约数”。县级规划层面的目标定位在结合自身发展需求的基础上，侧重于承接主体功能定位与深化上级规划要求，并明确县域各镇的总体定位与目标；村级规划应深化上级规划定位，确定村庄发展定位。

规划指标传导涉及面广、传导方式灵活，有利于增强规划的可操作性，促

进指标的分解落实。指标传导，对上级规划主要是落实其向下分解的关键指标，制定体现本级规划目标定位和符合地方特色的指标体系，对下主要是将需要落实的指标分解至下级规划，包括空间底线、结构效率、空间品质等，规划指标分为约束性指标和预期性指标。最终，通过层层分解落实，保障指标的落地和布局的优化。

4.2 空间类要素传导路径

空间类要素的传导包括开发保护总体格局、三条控制线、分区—地类及用途管制等核心内容的传导。生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界是最为刚性和核心的空间控制线，需要依据规划事权，统筹各级国土空间规划来划定。市县级国土空间总体规划对划定工作进行统筹协调，乡镇级国土空间

总体规划及村庄规划需划定三条控制线的具体边界。其中：对于生态保护红线，市县级国土空间总体规划承担推动生态保护红线落地的任务，乡镇级国土空间总体规划负责严格落实生态保护红线管控要求；对于永久基本农田保护红线，由县级国土空间总体规划划定永久基本农田集中区，乡镇级国土空间总体规划、村庄规划精准划定永久基本农田图斑，以落实保护指标；对于城镇开发边界，实施分级划定，市级国土空间总体规划划定市域中心城区的城镇开发边界，县级国土空间总体规划划定市域中心城区以外的县域中心城区及各镇的城镇开发边界，乡镇级国土空间总体规划及村庄规划落实市县级国土空间总体规划关于城镇开发边界的要求。

空间分区是规划传导的核心要素，需从格局、结构、布局到用地分类逐级

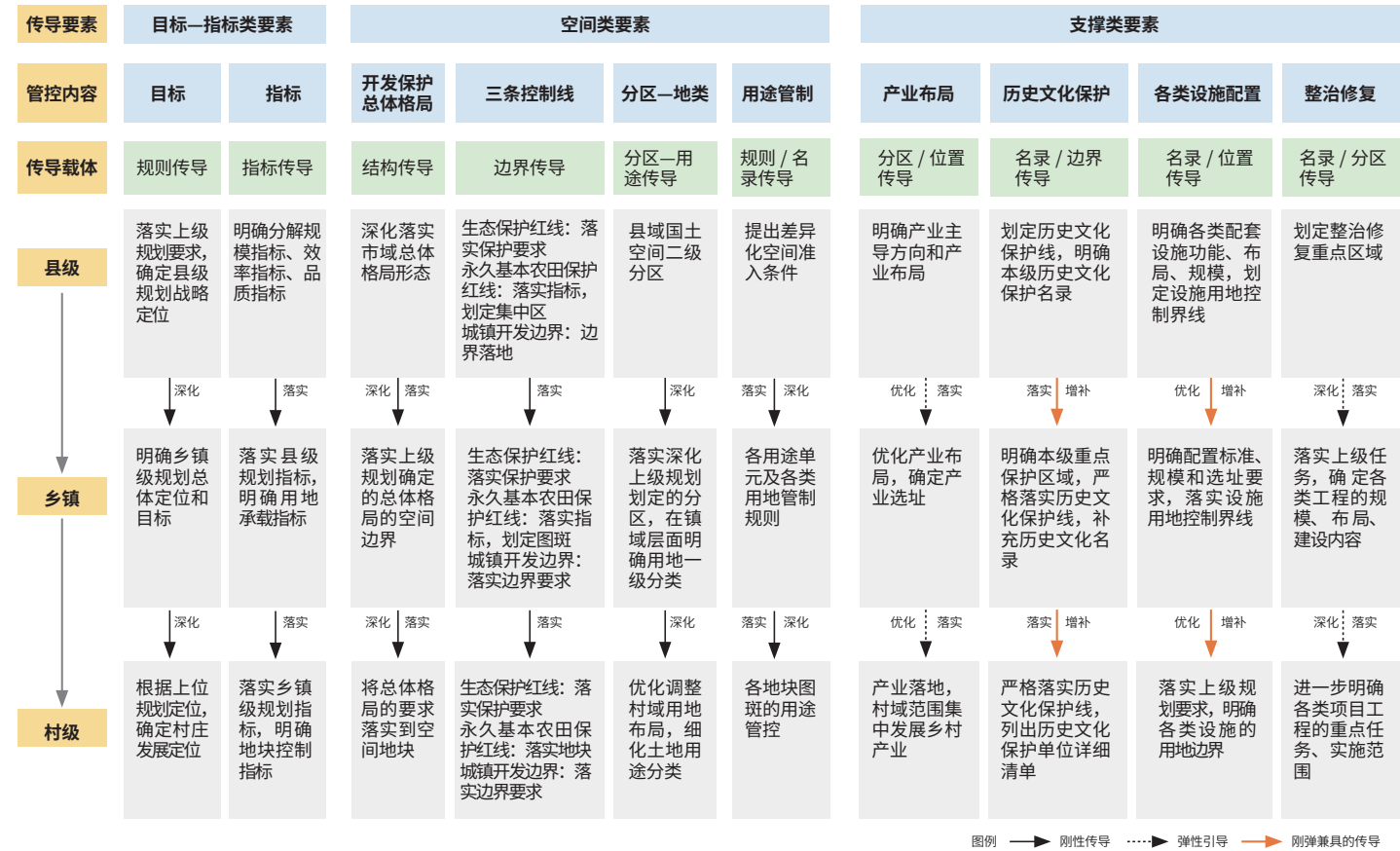


图 4 乡村地区国土空间规划分级传导路径图

进行深化。市级国土空间总体规划按照主体功能区要求,划分一级、二级分区,其在规划分区划定方面要深化落实省级国土空间总体规划关于划定比例、面积范围等的管控要求。县级国土空间总体规划对于规划分区的要求可以为乡镇级国土空间总体规划的编制和实施提供指导,帮助后者明确分区管控规则。乡镇级国土空间总体规划和村庄规划依据市级国土空间总体规划的分区要求,确定空间边界,细化空间单元管制规则,明确用地一级分类,并提出各类自然资源要素的用途管制规则。此外,村庄规划还需优化调整用地布局,继续细化规划用途分类,实现乡村地区全域、全要素、差别化的管控。

4.3 支撑类要素传导路径

支撑类要素的传导需通过分区、边界、位置及名录等载体,遵循由导向到要求再到空间和任务落实的路径。

县级国土空间总体规划需明确产业主导方向和布局,划定历史文化保护线,明确本级历史文化保护名录;乡镇级国土空间总体规划需优化产业布局,确定产业选址,促进村域产业落地,集中发展乡村产业;村庄规划需严格落实永久基本农田保护红线,列出历史文化保护单位的详细清单。

此外,对于各类设施要素,在县级国土空间总体规划中,需明确各类配套设施的功能、布局、规模,划定设施用地控制界线,通过优化和增补的方式向下传导;在乡镇级国土空间总体规划中,需明确设施的配置标准、规模和选址要求,落实设施用地控制界线;在村庄规划层面,需落实乡镇级国土空间总体规划的要求,明确各类设施的用地边界。对于整治修复要素,在县级国土空间总体规划中,需划定整治修复重点区域;在乡镇级国土空间总体规划中,需确定各类工程的规模、布局和建设内容;在

村庄规划中,需明确整治项目工程的工作内容和实施范围等。

5 结束语

本文在梳理既有各类乡村规划管控与传导特点的基础上,借鉴各类乡村规划的传导、管控思路和经验,构建了“2个维度+3个方向+4种方式+7类载体”的乡村地区国土空间规划传导体系,详细地分析了乡村地区规划目标—指标类、空间类、支撑类三类传导要素的具体传导路径,并根据“县—乡镇—村”三级规划对传导重点和深度的不同要求逐一传导落实传导要素,为乡村地区分区分类的用途管制提供了具有可操作性的实施框架。

【参考文献】

- [1] 周敏,林凯旋,王勇.基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J].自然资源学报,2022(8):1975-1987.
- [2] 黄慧明,韩文超,朱红.面向全域全要素的广州市国土空间规划传导体系研究[J].热带地理,2022(4):554-566.
- [3] 谭宇文,李颖,陈昌勇.佛山市国土空间规划传导策略[J].规划师,2021(6):60-67.
- [4] 牛彦合,焦胜,夏依宁,等.基于红色旅游的国土空间规划层级传导与冲突协调研究[J].自然资源学报,2021(11):2723-2735.
- [5] 周宜笑,谭纵波.德国规划体系空间要素纵向传导的路径研究:基于国土空间规划的视角[J].城市规划,2020(9):68-77.
- [6] 王新哲,薛皓颖.国土空间总体规划传导体系中的语汇建构[J].城市规划学刊,2019(增刊1):3-14.
- [7] 刘合林,聂晶鑫,罗梅,等.国土空间规划中的刚性管控与柔性治理:基于领地空间与关系空间双重视角的再审视[J].中国土地科学,2021(11):10-18.
- [8] 袁源,赵小风,赵雲泰,等.国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J].城市规划学刊,

2020(6):43-48.

- [9] 沈丹婷,盛鸣,李晨,等.市县级国土空间规划传导体系构建研究[J].规划师,2021(10):41-48.
- [10] 毛蒋兴,黎云黎,陆西茜,等.南宁市国土空间总体规划中主体功能区战略传导路径探索[J].规划师,2021(17):30-37.
- [11] 胡智行.空间规划传导机制中的“刚”与“柔”:以上海崇明区为例[J].城市规划,2021(5):68-75.
- [12] 尚嫣然,张悦,薛昊天.市县联动的国土空间规划传导体系研究:以湖北省黄冈市为例[J].规划师,2021(19):35-40.
- [13] 赵颖,宁昱西.网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究:对广州市黄埔区规划实施路径的思考[J].规划师,2020(12):72-77.
- [14] 陈川,徐宁,王朝宁,等.市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究[J].规划师,2021(15):75-81.
- [15] 祖建,艾东,郝晋琨,等.基于控制权理论的国土空间用途管制传导机制研究:以昆明市规划实践为例[J].城市发展研究,2021(11):23-30.
- [16] 汤燕良,秦晴.惠州国土开发保护格局构建及管控传导机制探索[J].规划师,2021(9):68-74.
- [17] 耿慧志,李开明.国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略:基于上海市的经验分析[J].城市规划学刊,2020(4):58-66.

【收稿日期】2022-08-09