

新时期村庄规划“镇一村”两级动态传导路径探讨 ——以珠海为例

李吉壙, 许金华, 金 河

【摘要】乡村地区空间的有序发展是落实乡村振兴战略的关键。村庄规划作为乡村地区的详细规划, 通过其统筹编制传导可有效落实国土空间总体规划, 实现全域全要素详细规划管控。通过梳理传统村庄规划“镇一村”两级传导存在的问题, 结合国土空间规划新时期村庄规划“镇一村”两级动态传导的要求, 以珠海为例探讨新时期村庄规划“镇一村”两级传导路径, 以更好、更持续地指导珠海未来乡村规划建设工作。

【关键词】国土空间规划; 村庄规划; 传导路径; 珠海

【文章编号】1006-0022(2024)11-0150-09 **【中图分类号】**TU982.29 **【文献标识码】**B

【引文格式】李吉壙, 许金华, 金河. 新时期村庄规划“镇一村”两级动态传导路径探讨: 以珠海为例[J]. 规划师, 2024(11): 150-158.

Discussion on the Dynamic Transmission Path at the "Town-Village" Two-level in Village Planning in the New Era: A Case Study of Zhuhai/LI Jiyong, XU Jinhua, JIN He

[Abstract] Orderly rural spatial development is crucial to rural revitalization. As a detailed planning, village planning can consolidate territorial spatial master planning through overall integration in its compilation, and realize whole-area and all-elements planning governance. By sorting out the issues existing in the traditional "town-village" two-level transmission of village planning and combining these with the requirements of the "town-village" two-level dynamic transmission in village planning during the new era of territorial spatial planning, Zhuhai is taken as an example to explore the "town-village" two-level transmission path for village planning in the new era. This aims to better and more sustainably guide future rural planning and construction work in Zhuhai.

[Keywords] territorial spatial planning; village planning; transmission path; Zhuhai

0 引言

党的十九大报告明确提出乡村振兴战略, 要求建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系, 加快推进农业农村现代化; 党的二十大报告提出全面推进乡村振兴, 坚持农业农村优先发展, 坚持城乡融合发展, 畅通城乡要素流动。村庄规划对推进乡村振兴战略实施、推动乡村建设行动有统筹引领作用, 是推动乡村地区发展和管控建设的重要依据。乡村地区则是推进村庄规划编制传

导和实现空间治理的最基础单元, 也是拥有丰富国土资源的重要单元, 优化其规划编制传导路径尤为关键, 不仅会对全域的土地利用结构和使用效率产生重大影响, 也会对农业发展、生态保育产生深远影响。

2019年, 《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》)明确提出村庄规划作为详细规划全面引导乡村地区建设活动。“五级三类”是国土空间规划的大体系、大格局, 村庄规划属于“三类”规划的详细规划, 结合

【基金项目】 广东省自然科学基金项目 (2019A1515010873)

【作者简介】 李吉壙, 高级工程师, 珠海市规划设计研究院城市更新所所长。597696287@qq.com

许金华, 高级工程师, 珠海市规划设计研究院城市更新所主任工程师。

金 河, 通信作者, 广州大学建筑与城市规划学院博士后。185661698@qq.com

学界研究和各地村庄规划实践经验,若缺乏中观镇域层面的详细规划引导,势必在区域功能组织、综合整治、空间结构、设施体系、景观营造等方面缺乏统筹,且传统的城乡规划在中观层面仅侧重城镇开发建设空间,缺乏对全域战略资源的统筹安排和对生态底线的有效管控,管控内容和管控指标等在村级规划中的传导落实不足,导致规划项目难以落地。

综上可知,中观镇域层面的规划不可或缺,而以镇域为单元的中观统筹型村庄规划能够避免单个村庄规划编制权责有限、视野局限的问题,在整体统筹、职责权限、任务安排方面有较好的传达和执行能力;村庄规划由乡镇政府编制和组织实施,规划统筹内容应在镇级层面协调解决,同时规划内容“打架”问题也可通盘向上反馈。由此可见,在国土空间规划新时期,如何构建简洁、实用、高效的“镇—村”两级动态传导路径,在对广大乡村地区进行高效管理的同时兼顾分类指导,有效盘活乡村各类资源,指导各类乡村建设活动高质量开展,是促进乡村地区转型发展的重要突破口。

珠海自启动全域村庄规划覆盖工作以来,对村庄规划展开了一系列的实践探索。基于此,本文以珠海为例,针对传统村庄规划“镇—村”两级传导存在的问题,依据新时期村庄规划“镇—村”两级动态传导的要求,探讨适用于乡村地区的“镇—村”两级动态传导路径,以更好、更持续地指导乡村建设工作。

1 传统村庄规划“镇—村”两级传导存在的问题

1.1 村庄规划散点单编,整体统筹不足

传统村庄规划多为散点单编,整体统筹不足。例如:在“镇—村”两级传导中缺乏规模统筹,导致村庄新增规模过

大,区域国土空间规划统筹难度大;缺乏利益统筹,村庄规划作为最基层的单元规划,只按照上层级规划执行,被动落实各类管控要素,没有弹性调整的余地,做不到尊重村民的需求和现实情况^[1-3];上层次统筹规划的作用十分有限,市域层面、镇域层面的村庄统筹规划除明确村居分类之外,并没有针对村庄建设发展的需求建立自上而下、可控可管的逐级传导统筹机制,即使有专项规划进行跨村、跨镇的资源要素协调与联动指引,但到村级规划层面仍以村域为界限,难以实现资源共享,尤其缺乏对土地资源的统筹调度;与城镇空间规划脱节,无法实现城乡资源的统筹协调,尤其是村庄规划在推进全域覆盖的阶段,缺乏与城镇空间的衔接协调,致使部分村庄规划即使实现了村域统筹,也存在与周边城镇发展不协调的情况^[4-6]。

1.2 “镇—村”两级传导内容不明确,规划传导不足

在村庄规划“镇—村”两级传导过程中,镇级规划与村级规划在目标和指标等的对接上存在不明确的情况,用地管控不足,两级规划内容衔接传导不畅通,空间覆盖虽全面但时效难以保障,导致村级规划难以准确反映镇级规划的要求和意图,规划传导性低。例如:珠海镇域统筹规划没有针对每个镇提出具体的用地指标、管控要素要求,只是提出了建议性的指引,没有对村庄规划编制提出明确的指引,各村还是按照各自的人口和实际情况测算规划规模;镇域统筹规划与各村庄规划的衔接不足,在环境宜居提升、社会治理建设等6大工程完成后,村庄规划只能发挥其作为宅基地审批依据的作用,由于缺乏“两规”融合及行业部门管控要求的衔接,很多宅基地即便符合村庄规划要求,也依然无法报建。

2 新时期村庄规划“镇—村”两级动态传导的要求

为实现“镇—村”两级规划内容的有效传导,村庄规划编制应按照国土空间规划体系联动的逻辑框架,具体落实上位国土空间规划及相关部门或行业专项规划的要求。因此,可基于国土空间规划体系纵向传导中刚性管控和弹性指引兼顾的要求^[7-9],重点针对“镇—村”两级规划的传导要求进行解读。

2.1 立足“镇—村”协调发展,强调区域要素统筹与规模统筹

国土空间既是人们生产生活的场所,又是自然资源与环境的空间载体,具有“区域”和“要素”双重属性,涉及区域要素和区域规模的统筹。区域规模统筹是指在国土空间规划和治理过程中,对不同区域的规模、功能和发展进行综合考量与协调;区域要素统筹指对国土空间内各要素的全面考量和协调,尤其需对用地进行管控协调。《若干意见》对国土空间规划内容的科学性提出了具体要求,包括底线底盘管控、空间格局部署、要素配置落实。其中,要素配置是以空间格局为指引,引导要素的合理配置,具体包括交通、水利等基础设施和公共服务设施的配置,并强调延续历史文脉、加强城市风貌管控等。要素配置应注重系统性、协调性与公平性,使国土空间规划通过合理的要素配置,切实服务于社会民生。镇级层面的村庄规划作为国土空间规划的重要一环,其传导最重要的是建立区域协调发展机制,统筹区域要素和区域规模,以解决单村规划编制难以解决的跨村设施、冲突区域、重复设施建设和规模指标叠合等问题^[10]。

因此,新时期村庄规划“镇—村”两级传导应构建镇级国土空间规划与村庄规划协调发展机制,通过落实上位规

划的纵向传导要求，对接国土空间规划组团单元，并结合区域规模统筹和要素统筹来分解村庄规划层面无法落实的内容，明确用地布局，推进村庄规划的落地实施。

2.2 立足单元分区管控，明确村庄规划“镇—村”两级传导内容

从国土空间规划传导体系的关系来看，“全域统筹+全要素管控+分级传导”是规划传导的核心和关键点。村庄规划也应按照这一逻辑来编制，即在全域统筹层面，重点协调发展与保护的关系，区分建设空间、农业空间与生态空间；在全要素管控方面，村庄规划必须高度重视资源要素的差异，对“农业+生态”型、“农业+乡村”型、“乡村+生态”型等不同类型的村庄制定差异化的规划标准和实施差异化的用地管控；在分级传导方面，强化镇级整体统筹，明确村庄建设用地规模和各项生态空间、农业空间的约束性指标（图1），并按照村庄类型进行差异化传导和动态更新。

因此，新时期村庄规划“镇—村”两级动态传导应兼顾刚性管控和弹性指引，通过明确空间规划上位要求与本地诉求的关系，明晰“镇—村”两级规划的传导内容及要求。立足单元分区，关注国土空间规划传导体系中的镇级规划，在总体规划层面完善镇级国土空间规划内容，充分结合乡镇事权，落实各类自然资源空间的保护要求，统筹镇域内镇村空间发展格局，协调资源要素配置，在乡村地区重点强调村庄建设底线的刚性管控，包括对村庄建设边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线、历史文化资源保护控制线等的管控，并形成乡村地区的约束性指标；在村庄规划层面，严格落实镇级空间管控边界、规模和指标，在村庄建设边界内进行功能细化安排，结合乡村发展和保护要求明确

近期实施项目（图2）。

3 珠海村庄规划“镇—村”两级动态传导思路框架

3.1 以“要素统筹+规模统筹”推进“镇—村”统筹协调发展

珠海虽然开展了市域层面和镇域层面的村庄统筹规划工作，但是由于统筹规划和单村村庄规划同步启动，上层规

划的统筹内容并没有得到较好传导，同时镇域统筹规划的出发点为乡村，缺乏对城乡要素的客观协调，从村庄视角切入的统筹规划难以站在全局发展的角度进行规模管控与资源要素配置，对乡村发展的倾斜力度较大，镇域统筹规划的内容并不能很好地融入镇域总体规划。此外，各村编制村庄规划时多是参照城市人口递增模式进行用地安排，村庄规划规模普遍偏大，村庄新增建设空间规模大，

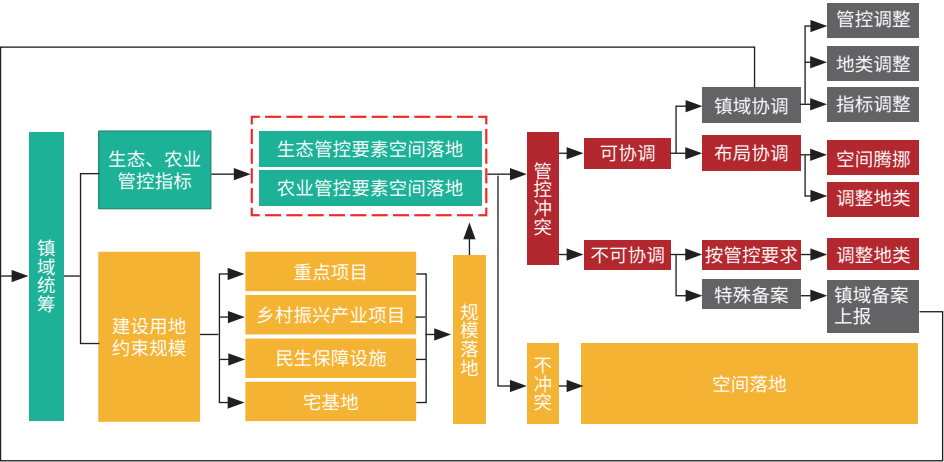


图1 镇域统筹协调管控指标

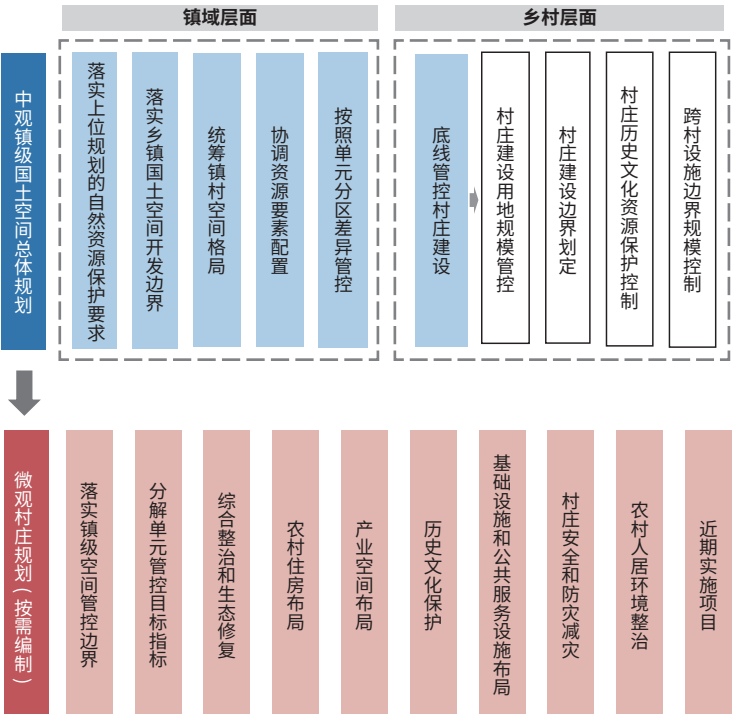


图2 “镇—村”两级纵向传导内容

导致在后续管理中极易出现乡村建设用地浪费、城镇开发建设规模不足的局面。

对此，珠海统筹区域型设施布局、产业发展目标制定、指标协调与分解，建立区域发展协调机制，通过统筹区域规模与区域要素，实现规模与要素指标的协调传导。在规模指标协调方面，通过建立建设规模分配机制、误差协调机制与机动规模协调机制，对农业用地等各类用地规模及景观风貌等各类要素进行统筹协调分配，优化区域规模与要素配置。

3.2 以“单元指引+分区分管”和“统一底图+统一标准+差异化指引”强化“镇—村”两级内容传导

珠海虽然形成了市域—镇域—村域自上而下的村庄规划体系，但是由于没有对应管理部门明确具体传导内容，或传导内容缺乏管制手段和实施途径，统筹规划内容没有得到有效落实。市域统筹规划侧重于村庄类型划分，强调按照村庄类型进行差异化的发展引导，但在进行村庄类型划分时并未细化向上传导的管控内容；侧重乡村建设风貌的差异化引导，并未涉及国土空间资源的政策

分区，也未明确提出不同功能板块的管控目标和指标要求，导致其只能对中观镇域统筹规划进行定性引导，无法对应管理部门进行任务分解，在微观村庄规划中能够传导的内容就越发有限，区域统筹的内容只能浮于表面，无法落地。

基于此，珠海结合乡村地区的发展特征，从中观镇域层面统筹考虑乡村地区资源要素与城乡建设功能的关系，落实乡村发展限制性要素（如生态保护红线、地质灾害风险区等），建立分区指引，将乡村地区划分为不同的功能分区。在功能分区的基础上，对乡村进行分类，针对不同的乡村提出差异化的全域全要素管控要求。同时，立足区域视角，结合功能分区，建立从政策分区到功能分区的规划传导机制，以及集生态、农业、建设空间等刚性管控指标与要求于一体的刚性管控机制，强化“镇—村”两级传导。珠海具体通过2个步骤明晰了“镇—村”两级规划传导内容：第一步，进行单元分区，明确单元指引和管控要求；第二步，制定单元分区管控和开发建设标准与规则，形成“两统一”（底图统一、标准统一）和差异化的目标及用地布局。

4 珠海村庄规划“镇—村”两级传导路径

珠海下辖3个行政区、5个经济功能区、15个建制镇和122个行政村。乡村面积为982 km²，占全市陆域面积的57%。乡村类型包括农业村、涉农社区、城郊村和城郊社区4类。珠海自2012年开展新农村建设工作之初，就形成了市域—镇域—专项三级统筹的“3+1+1”乡村规划编制体系，实现了上层次规划对乡村规划的科学指导，确保了规划实施评估对乡村建设规划的反思和优化。但在具体村庄规划实践中，仍存在规划传导不足、区域缺乏协调等问题。基于此，珠海结合新时期村庄规划“镇—村”两级传导的要求，从区域统筹协调和规划传导方面协调区域规模与区域要素，明确规划传导内容，强化村庄规划“镇—村”两级传导。

4.1 建立“镇—村”协调发展机制，合理统筹区域要素和规模指标

珠海从区域要素和区域规模两方面进行“镇—村”两级统筹协调（图3），通过建立“镇—村”协调发展机制，对区

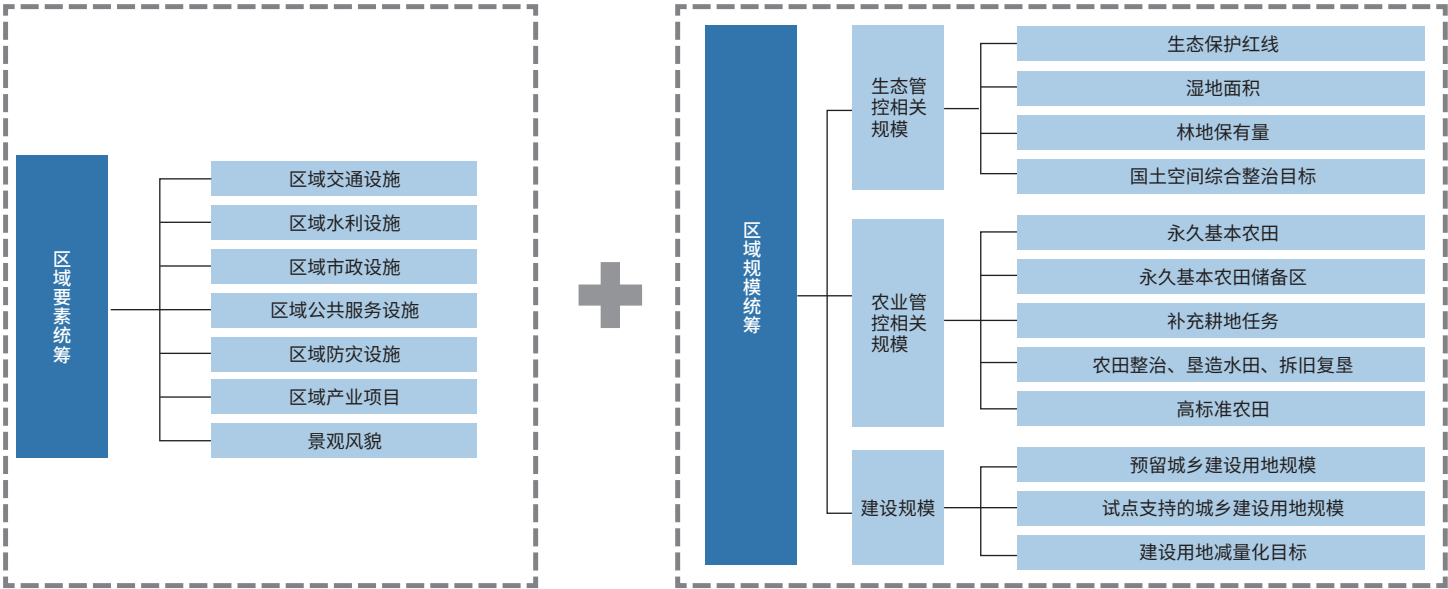


图3 村庄规划要素及规模统筹内容

域交通、水利、市政、产业项目进行系统安排,对不同单元分区内的开发建设、农田保护、生态保育规模进行统筹协调,尤其需加强对开发建设规模的统筹协调。这主要是由于市、县级国土空间规划的精度有限,乡村地区的规模统筹协调需统一在县域村庄建设边界规模不超过2020年国土变更调查村庄用地规模(203规模)的前提下进行控制,但203规模是按照无差别的扩倍划定的,这使得部分有建设需求的乡村存在产业项目和重点建设项目规模不足的问题。因此,珠海在镇级层面建立了建设规模分配、误差协调和机动规模协调机制,统筹协调“镇—村”两级区域要素和规模指标。

(1) 建设规模分配机制

建设规模分配机制主要用于在镇级层面整体统筹区域发展的建设项目,如区域交通、水利、公共服务设施、市政设施、产业设施等项目,按照村庄发展潜力对各村的发展规模进行合理预留,并将余量规模及需要清退的建设用地规模纳入镇级统筹。

(2) 误差协调机制

误差协调机制主要用于补充“三调”中缺漏的建设用地,或按照占补平衡的方式在镇域层面对镇域内能够协调的指标进行预调整并上报备案。

(3) 机动规模协调机制

机动规模协调机制主要参考原土地利用规划的逻辑,预留一定比例的用地预下达规模作为后续开展重大项目的储备规模;对发展项目尚不明确但确有发展潜力的村庄,可按照留白用地方式进行规模集中布局,明确建设用地类型、开发强度等基本要求,且在后续村庄规划编制中允许留白用地灵活布局。

4.2 建立“镇—村”两级传导机制,明晰两级传导内容

珠海通过建立村庄规划“镇—村”

两级传导机制,明确单元指引和管控要求,形成统一底图、统一标准,以及差异化的目标和用地布局。

4.2.1 立足分区,细化单元划分,明确单元指引和管控要求

(1) 立足分区,细化单元划分,明确单元指引

珠海按照“底线落实、功能细化”的思路统筹开发边界外的国土空间资源管理,结合区域河湖水系、地形地貌等特征,将乡村地区划分为生态休闲区、基本农田保护区和农林复合区等5大功能分区。在功能分区的基础上,综合考虑生态保护红线、基本农田分布等限制要素,基于分区体系将乡村地区细分为若干不同类型的功能单元,包括生态管控单元、郊野公园单元、农业生产单元和田园综合单元(图4)。在单元划定上,珠海充分考虑了行政界线与事权管理的需要,按照行政村界划定,每类单元对应不同的生态治理、农田整治、建设发展及准入要求。在此基础上,提出生态

管控单元的生产和建设活动需要优先保障区域水源保护、生态林保育等生态安全的管控要求,郊野公园单元可结合特色山林资源、其他保护地等资源植入休闲观光活动,农业生产单元重点保障粮食安全,田园综合单元则可进行三产融合发展等单元指引(图5)。

(2) 以全要素的单元管控与图表管理来明确管控指引

结合规划内容,珠海将乡村单元管控指引分为村庄发展、农田整治、生态治理、文化保护、准入要求5个板块。其中:村庄发展既包括村庄分级分类的明确,对村庄人口、建设用地规模的控制及土地集约利用指引,也包括村庄环境整治及设施配套的指引;农田整治主要包括永久基本农田的规模控制、高标准农田建设引导等;生态治理以明确生态退耕要求、林地保护指引等为重点,引导乡村地区的生态整治;文化保护的重点是明确乡村地区的传统村落以及各类历史遗存(物质/非物质)的保护名称、保护

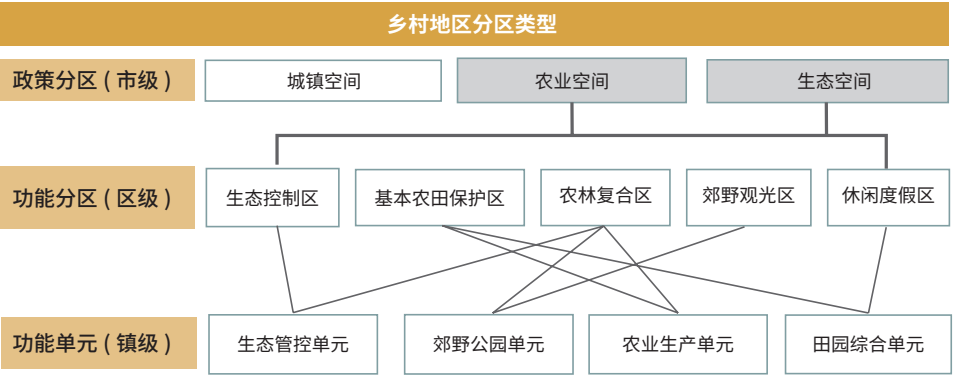


图4 村庄规划分区分类体系

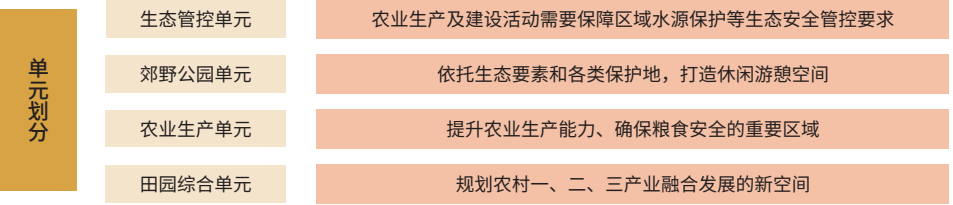


图5 功能单元划分及单元指引

等级、保护范围、保护要求等，同时结合文化遗存的类型与特征对文化利用方式进行引导；准入要求包括结合单元生态及发展功能属性，针对农业、生态非建设空间提出种植养殖要求及水源管控要求，针对村庄集体性用地（产业用地）提出项目准入要求（图6）。

4.2.2 制定管控标准与规则，统一底图、统一标准，形成差异化的目标与用地布局

为推进规划内容在“镇—村”两级的有效传导，珠海在中观镇域规划层面制定了统一的管控标准和规则，通过功能单元分区，明确各类管制要求，确定规划目标，统筹发展性、限制性与约束性指标，同时根据功能单元分区与村庄分类协调平衡弹性指标；在微观村域规划层面落实管控指引，指导村庄特色化发展，具体包括落实镇域层面的功能分区管控要求与指标，进一步明确各类建设项目安排，个性化、差异化制定村庄发展目标和项目，细化用地布局管控要求，并从镇域国土空间规划专篇、镇域村庄统筹规划向村庄规划与村庄设计、村庄发展策划传导，实现精细化、特色化管控（图7）。在此基础上，围绕国土空间规划传导逻辑，建立“基本层+支撑层+引导层”3层规划内容，并分别对应统一底图、统一标准、差异化指引3大规划重点内容（图8）。

(1) 基本层：统一底图

在基本层，确定生态保护红线、永久基本农田保护红线、村庄开发边界、区域设施建设线、河湖水利管控线、历史文化保护线、自然保护地、二级及以上林地、建设用地规模、农业/生态空间储备线等，形成全域管控的刚性管控边界，这些要素属于一级管控要素；将经营性用地规模、公益性服务设施、市政基础设施、交通设施、人均建设用地确定为村域刚性管控指标，这些要素属

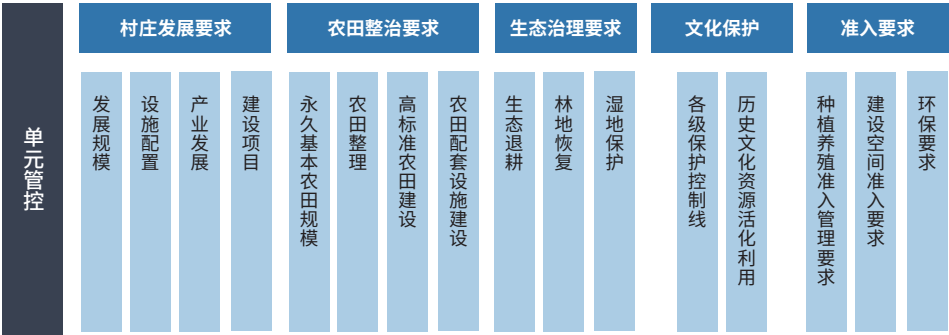


图6 村庄规划单元管控指引

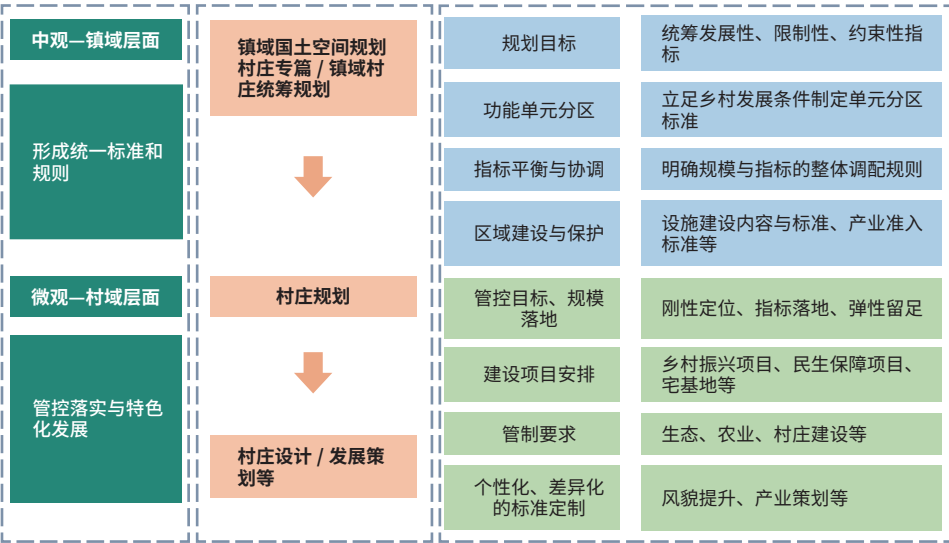


图7 中观、微观规划传导内容

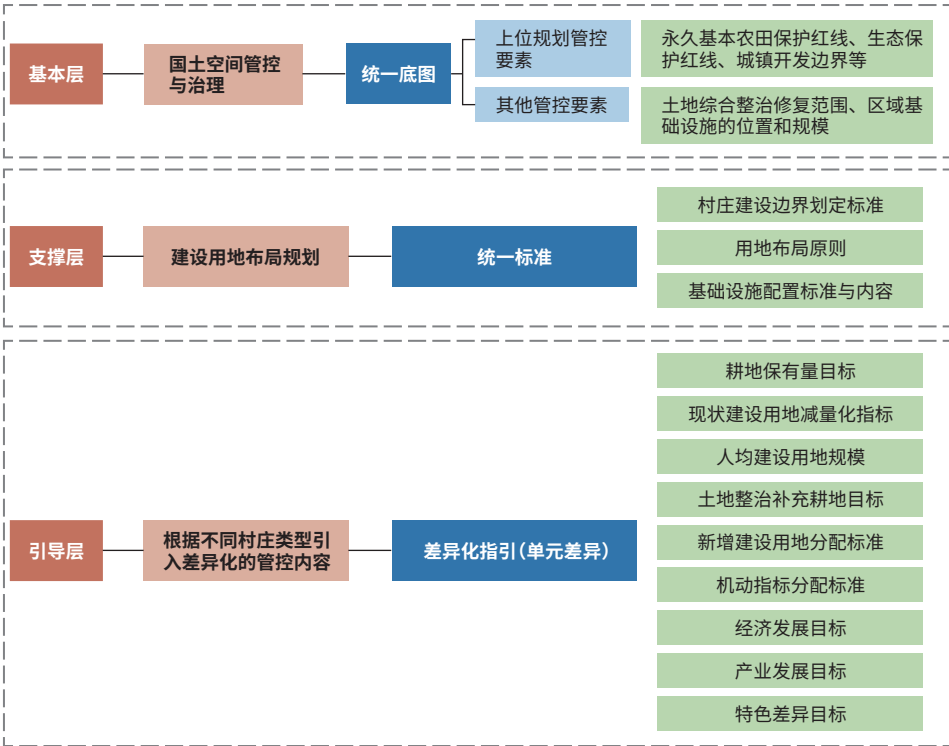


图8 “基本层+支撑层+引导层”3层规划指引

于二级管控要素。通过确定一级、二级管控要素，形成统一底图。

其中，一级管控要素在刚性管控的程度上有所差异，需按照其差异分别明确建设用地调整和规划建设用地布局的基本要求。刚性传导要素对下位村庄规划的指导约束能力强，是村庄规划编制中需按照上位规划要求严格落实的指标，因此在村庄规划传导中需对规模布局等要素进行严格管控与传导；弹性传导要素对村庄规划编制主要起引导作用，在村庄规划编制过程中可在上位规划要求的基础上结合村庄基础条件进行调整与深化（表 1）。

(2) 支撑层：统一标准

在“镇—村”两级传导中，需统一设施配套标准。

一方面，借鉴各地实践经验，构建珠海的功能单元配套设施配置标准（基础版），涉及政务服务设施、公共教育设施、公共医疗卫生设施等 12 类设施，以及党群服务中心（村委会、居委会）、幼儿园等 38 个具体项目。在此基础上，结合城郊融合类、集聚提升类（持续改造型）、集聚提升类（积极发展型）及特色保护类 4 类村庄的特色配置相应设施（表 2）。

另一方面，在珠海功能单元配套设施配置标准（基础版）的基础上，根据城郊融合类、集聚提升类（持续改造型）、集聚提升类（积极发展型）及特色保护类 4 类村庄的编制重点配置相关特色设施，构建功能单元配套设施配置标准（特色版），涉及历史文化保护设施、农业生产服务设施、旅游服务设施、旅游消费设施 4 类，并保护具有历史保护价值的街区、建筑和环境小品，以及建设文化地标标识牌、农业用具存放设施及维修场地、旅游标示和导识系统、特色餐饮设施、文化表演设施等 21 个设施项目。在统一设施配套标准的基础上，建立统一的村庄建设边界划定规则（表 3），在镇域层面结

表 1 一级管控要素的管控要求

管控要素	管控要求	建设用地调整思路
永久基本农田（含补划范围）	禁止建设	现状建设用地占用调出，规划建设用地严格避让
生态保护红线	禁止建设	现状建设用地占用调出，规划建设用地严格避让
稳定耕地	非必要不占用	除重点项目需占用，规划建设用地严格避开
高标准农田建设项目（含补建项目）	除了重点项目，禁止建设	除重点项目需占用，规划建设用地严格避开
水源保护区（一级）	禁止建设（除供水设施和保护水源项目）	除相关项目，规划建设用地严格避开
自然保护地	禁止建设（除自然保护地相关项目）	除相关项目，规划建设用地严格避开
河湖及水利工程保护	禁止建设（除河湖及水利工程相关项目）	除相关项目，规划建设用地严格避开
紫线	禁止建设	遵循紫线管控要求
古树名木	建设避让	遵循古树名木保护要求
林地	新增建设用地避让二级及以上林地，具体遵循林业用地相关保护规定	对于二级及以上林地，规划严格避开
林地恢复图斑（造林工程等）	除重点项目，禁止建设	除重点项目，规划建设用地严格避开
地质灾害风险区（Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级）	新建项目需严格遵循地质灾害风险区管控防治要求	规划尽量避开高风险区

合单元分区根据村庄潜力空间分析叠加乡村建设项目，形成合理的村庄建设边界。

(3) 引导层：制定差异化的目标指引和用地布局管控要求

珠海按照生态管控、郊野公园、农业生产等不同管控单元的特征，在引导层制定差异化的目标指引。基于单元分区特色，在落实上位规划传导的刚性管控指标的基础上，提出单元分区未来发展的治理目标和控制目标，如经济发展目标、产业发展目标、人均建设用地规模、耕地保有量目标等（表 4）。

在村级规划层面落实中观镇域规划传导内容，按照不同分区单元在全域管控维度有侧重地开展规划编制工作，按照不同村庄类型在村庄建设维度进行差异化的用地布局管控。

在生态管控单元中的重点保护型单元实施“约束指标 + 分区准入”制度，

通过“拟定单元管控要求 + 约束指标”，对各类保护要素进行登记、造册、建档、定界、定保护目标，并以此为基础进行项目和工程审批。同时，制定村庄管控规则，明确生态保护要求，禁止在生态保护红线范围内进行任何建设活动；保护村内生态林、水域、自然保留地等生态用地，不得进行破坏生态景观、污染环境开发建设活动，做到“慎砍树、禁挖山、不填湖”。

在郊野公园单元实行“详细规划 + 规划许可”制度，编制详细规划，合理确定功能布局、建设总量、配套设施等内容。发挥郊野公园单元规划在环保、教育和现代农业新科技方面的作用，具体包括以土地整治为抓手，鼓励社会资本参与郊野公园单元发展；引导居民集中居住，强化郊野公园单元对人才体系的支撑作用；以乡村风貌整治为抓手，

表 2 珠海功能单元配套设施配置标准 (基础版)

类别	设置项目	村庄基本类型			
		城郊融合类	集聚提升类 (积极发展型)	集聚提升类 (持续改造型)	特色保护类
行政服务设施	党群服务中心 (村委会、居委会)	▲	▲	▲	▲
教育设施	幼儿园	▲	▲	▲	▲
	小学	▲	△	△	△
	初中	△	—	—	—
医疗卫生设施	社区卫生服务站	▲	▲	▲	▲
文化体育设施	文化活动中心 (文化活动室)	▲	▲	▲	▲
	全民健身设施	▲	▲	▲	▲
	老年活动室	▲	▲	▲	▲
社会福利保障设施	长者饭堂	▲	△	△	△
	日间照料服务站	▲	△	△	△
交通设施	公交车站	▲	▲	▲	▲
	公共停车场	▲	▲	△	△
	主要道路路灯	▲	▲	▲	▲
市政公用设施	垃圾转运站	▲	—	—	—
	垃圾收集点	▲	▲	▲	▲
	可再生资源回收点	▲	△	△	△
	污水处理设施	▲	▲	▲	▲
	公共厕所	▲	▲	▲	▲
	移动通信基站	▲	▲	▲	▲
公共安全设施	派出所	▲	—	—	—
	警务站	—	▲	▲	▲
	消防站	▲	—	—	—
	微型消防站	—	▲	▲	▲
	应急避难场所	▲	▲	▲	▲
	主要道路监控	▲	▲	▲	▲
商业服务设施	邮政所 (电信所)	▲	—	—	—
	邮政代办点 (金融电信服务点、快递服务站)	—	▲	△	△
	菜市场	▲	△	—	—
	便民超市	▲	△	△	△
	农村电商服务站	▲	△	—	—
生产服务设施	农机具停放及维修场地	▲	△	—	—
	晒场	△	△	△	△
	非危险物品临时堆场	△	△	△	△
公园绿地	公园	▲	▲	▲	▲
	广场	▲	▲	▲	▲
旅游服务设施	游客服务中心	△	△	△	△
	标识及导视系统	△	△	△	▲
	特色商业 (餐饮、酒店等)	△	△	△	▲

注：“▲”指需刚性配置的公共服务设施项目；“△”指可弹性配置的公共服务设施项目；“—”指无需配置的公共服务设施项目。

推动美丽乡村高品质建设；加快乡村产业发展的智慧化，打造智慧郊野公园单元的示范区。

在农业生产单元采用“约束指标+分区准入”的管制方式，统筹乡村土地整治、耕地保护、生态修复等工作；落实上位规划确定的强制性指标以及耕地保有量、永久基本农田的指标和边界，确保图、数、实地相一致，守好耕地保护红线；统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，以及种植设施、水产养殖设施等设施农业建设用地，明确新增用地、保留用地、复垦用地及改造用地的要求；明确管控规则，落实上位规划确定的国土空间综合整治目标和项目安排，明确各个农用地整理项目的类型、范围、规模、整理方式、新增耕地面积和新增高标准农田面积，包括耕地“非粮化”整治、耕地质量提升、补充耕地、拆旧复垦和耕地生态建设等。

在田园综合单元实行“详细规划+规划许可”制度，编制详细规划，合理确定功能布局、建设总量、配套设施等内容。合理确定规划目标，策划乡村产业振兴路径，明确规定用于经营性用途的集体经营性建设用地的规模、强度等地块管控要求。优化用地布局，完善基础设施和公共服务设施配置，强化全域空间、全地类统筹布局，优化建设用地、基本农田和其他自然资源布局，推进国土综合整治，加强乡村风貌引导；整理清退违法违章建筑、低效闲置的农村建设用地、零散工业用地，鼓励以在规划期内保留、改建、新建或拆除等处置方式对依法登记的宅基地等村庄建设用地进行复合利用，形成近期行动计划，制定单元图则，指导各村规划项目的实施。

5 结束语

乡村地区的规划编制与传导是推进

表 3 村庄建设边界划定规则

步骤	工作内容	规则	详细说明
第一步	潜力空间分析	落实上位规划传导的农业、生态各类管控线(管控线外为村庄潜力空间)	管控线包括:永久基本农田保护红线(含补划图斑)、生态保护红线、稳定利用耕地、高标准农田(含补建项目)、一级水源保护区、自然保护地、河湖及水利工程保护范围、林地(二级及以上)、林地恢复图斑、耕地恢复图斑、地质灾害中高风险区等
第二步	建设项目叠加	对不涉及永久基本农田保护红线、生态保护红线、禁止建设区的建设内容进行潜力空间补充	以“三调”现状建设用地为基础,叠加不动产数据、近期建设项目等
第三步	村庄建设边界	按照集中连片、适度弹性原则,边界划定规模不超过 203 规模	建设边界内以集中连片的城乡建设用地为主,区域型设施和零散分布的城乡建设用地不纳入

表 4 差异化的管控目标

管控目标	生态管控单元	郊野公园单元	农业生产单元	田园综合单元
耕地保有量目标	中	中	高	低
现状建设用地减量化目标	高	中	中	低
新增建设用地分配标准	低	中	低	高
机动指标分配标准	低	低	低	按需分配
人均建设用地规模	低	中	低	高
土地整治补充耕地目标	低	低	高	低
经济发展目标	低	中	中	高
产业发展目标	低	高	高	高

乡村振兴战略和有效实施国土空间规划的关键,在国土空间规划新时期,乡村地区需要实施空间精细化治理,有必要从区域层面开展乡村资源要素的统筹安排和城乡空间的协调布局,对上落实宏观发展战略目标,对下做好保护与利用的规划引导和管控,营造高品质城乡环境,提升城乡发展品质。

本文针对传统村庄规划“镇—村”两级传导存在的问题,基于新时期村庄规划“镇—村”两级传导要求,以珠海为例,探讨其“要素统筹+规模统筹”“单元指引+分区管控”“统一底图+统一标准+差异化指引”的“镇—村”两级传导路径,以更好地指导珠海未来的乡村

建设工作。

[参考文献]

[1] 曾晓清. 融合乡村振兴战略的实用性村庄规划问题探究[J]. 建设科技, 2024(14): 13-16.

[2] 李伟, 裴逸飞, 李昊, 等. 乡村更新语境下村庄规划编制技术路径与实践: 以江苏省溧阳市龙峰村和庆丰村为例[J]. 规划师, 2024(9): 123-130.

[3] 邱添翼. 国土空间规划体系下“融合发展”的村庄规划实践[J]. 福建建设科技, 2024(5): 1-4.

[4] 姜文欣, 张译文, 汪涛, 等. 共生理论视角下城郊乡村村庄规划思路与策略: 以南京市江宁区胜家桥社区为例[J]. 规划师, 2024(9): 131-136.

[5] 陈炉, 李丹, 谭羽琴. 长沙市“多规合一”的实用性村庄规划实践与思考[J]. 智慧农业导刊, 2024(18): 72-76, 82.

[6] 冯艳红, 李飞禧. 国土空间规划背景下对村庄规划编制的思考与探索[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024(16): 19-21.

[7] 彭恺, 郑小雪. “管控与指引”导向下的镇村两级规划传导特征辨析: 基于 6 省份编制导则的比较[J]. 小城镇建设, 2024(5): 5-13.

[8] 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.

[9] 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.

[10] 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.

[收稿日期]2024-09-12;

[修回日期]2024-10-12