

自然资源统筹下的
实用性村庄规划

Village Planning and Designing Coordinated by Natural Resources

白立舜 温宗勇 年跃刚 周宇 唐长增 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书全面阐述了自然资源统筹下村庄规划的政策、理念、方法、内容、评价、实施、监督以及规划设计案例,并通过现代信息化手段对村庄规划进行全生命周期管理,在村庄规划研究和应用方面具有较好的参考价值。本书可作为村庄规划技术人员和研究人员的技术参考用书,为其相关工作提供实用性参考。

版权所有,侵权必究。举报:010-62782989, beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

图书在版编目(CIP)数据

自然资源统筹下的实用性村庄规划/白立舜等编著. —北京:清华大学出版社,2022. 8
ISBN 978-7-302-60411-2

I. ①自… II. ①白… III. ①乡村规划-中国-学习参考资料 IV. ①TU982. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 048661 号

责任编辑:张占奎 王 华

封面设计:陈国熙

责任校对:赵丽敏

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-83470000 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:小森印刷(北京)有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:15.5 插 页:13 字 数:274 千字

版 次:2022 年 8 月第 1 版 印 次:2022 年 8 月第 1 次印刷

定 价:118.00 元

产品编号:091692-01

编委会

主 任 白立舜 温宗勇 年跃刚 周 宇
唐长增

编 委 (按姓氏笔画排名)

王 成 王 浩 王 晴 王莹莹

王晓东 叶里瑜 冯亚梅 刘 海

刘 蕊 刘占东 刘永杰 杜志学

李 朦 李雪梅 李韵瑾 杨 莉

吴晓伟 邱彩琳 张 磊 张 熙

张鸿辉 张静雅 岳 丽 胡金艳

赵云鹏 郭伟立 郭晓娅 梁 雨

蒋爱华 蔡兆龙

顾问编委 杨德麟 郭青霞 项谦和 孙 俊

清华大学出版社

参编单位

北京山维科技股份有限公司

北京城市学院

中国环境科学研究院环境污染控制工程技术研究中心

城印国际城市规划与设计(北京)有限公司

广西壮族自治区自然资源调查监测院

湖北省国土测绘院

山西金航图城乡规划设计有限公司

云南省地矿测绘院

贵州省地矿局测绘院

广东国地规划科技股份有限公司

河北省地质测绘院

北京地林伟业科技股份有限公司

清华大学出版社

序 言 一

“多规合一”改革后，建立国土空间规划体系、明确村庄规划成为规划体系中的详细规划类型，是城镇开发边界外规划许可的重要法定依据。2019年3月8日，习近平总书记在全国两会河南代表团审议中指出“要补齐农村基础设施这个短板，按照先规划后建设的原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产，编制多规合一的实用性村庄规划”。如何结合国情，落实习总书记就村庄规划工作提出的重要要求，成为几年来规划工作者积极探究的问题。

大家知道，《城乡规划法》界定的城乡规划中，包括了城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划，这里的“村庄规划”包括了“规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排”，并且要求，“村庄规划”应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色（第十八条）。这些基本的法律要求，来自于对有关村庄规划原则和实践经验的总结概括，是做好“多规合一”实用性村庄规划的基础。

与此同时，我们需要一起思考“多规合一”改革后，“村庄规划”的工作定位发生了哪些变化，特别是在落实乡村振兴战略、促进国土空间治理现代化的背景下，“村庄规划”作为特定空间中用途管制和规划许可的法定依据，在规划管理体制改革的乡村社会治理的导向下，规划工作的侧重点和规划技术内容应该具有新特点，譬如，村庄规划将和其他总体类的国土空间规划一样，在“一张图”基础上完成调查、规划和监测评估；除了过去已有的耕地和永久基本农田保护线外，生态保护红线、自然灾害防控的范围边界、村庄的建设边界、历史文化保护线都可能根据实际需要纳入村庄规划；村庄规划中可能会有一部分控制线采取1:1000~1:2000的比例尺来表达，以适应对村庄建设行为的管理要求；宅基地涉及村民权益，一直有很强建造意愿，应该在村庄规划中有明确的引导，而且规划设计的方式能更好地满足村民需求，用地上既能更节约，又能在布局上保持适度紧凑，不至于单纯追求用地高强度，让刻板的规划设计毁了乡村田园牧歌、烟火人家的基调。应该说，“多规合一”改革后“村庄规

划”整合多方面的规划技术理念和方法，促进规划内容更突出土地利用规划的政策和管理规则，使规划面对市场、面对乡村社区，有更加确定、清晰、透明的控制和引导。

在新的管理条件下，“实用性”意味着规划内容做到能用、管用、好用，要因地制宜，删繁就简，聚焦村庄规划管理的需求，不再从技术上对过去的规划内容做简单拼合或者只加载新的内容，而要从村庄规划的用户需求和管理对象出发，研究县乡镇政府在规划许可中如何用规划，村两委部署安排村庄的保护开发建设如何用规划，村民日常建房、耕种养殖或在乡村从事其他营生需要规划划出哪些杠杠、给出哪些导引，参与乡村发展的外来经济主体需要知道对开发建设活动有哪些禁止和限制的规划要求，诸如此类，汇聚到规划编制中，会影响规划技术路线的选择，最终起到塑造规划形态的作用。

从另一个角度看，“实用性”要能够体现村庄的发展特点。我们辽阔的国土之上，一方水土养一方人，乡村是最能体现地域特色多样性的聚落形式。适用于沿海城镇密集地区的村庄规划未必适用于中西部地区的村庄规划，适用于平原地区的村庄规划未必适用于山区丘陵地区的村庄规划，适用于城区边缘的村庄规划未必适用于远郊地区的村庄规划，适用于人口增加地区的村庄规划未必适用于人口持续流出地区的村庄规划。村庄规划要做到“实用性”，必须是一个因地制宜的规划，做到“一村一策”并不为过。好的村庄规划应该根据那里的水土、那里的社会来量身定做。

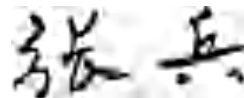
乡村有别于城市的魅力，在于乡村代表了一种自然的生活方式。我们有了城市生活的经验，应该更意识到乡村生活的价值。它的宁静和纯洁是被周边自然山水敦厚稳重的品格感化的结果。乡村空间的内在组织的形成是那里祖祖辈辈的人们改造自然进而与自然和解和谐的过程。既然如此，面对乡村的自组织机制，规划的力量应该有所控制，在有为和无为之间找到恰当的平衡点。事实上，在现代化的洪流中，只有极少的乡村可以置身世外了。在乡村由传统社会向现代社会转变的过程中，反映社会发展趋向的国家控制始终具有重要意义（徐勇，2019）。规划作为政府管理的重要力量，也一样可以作用于乡村。村庄规划成为一种既有的制度力量，在落实乡村振兴、推动乡村发展的历史阶段，问题并不在于是不是需要规划，而是在于需要什么样的规划。村庄规划的“实用性”代表了一种尊重和顺应乡村发展规律的态度。

在我离开家乡去读大学之前，有过几段乡村生活的经历，在姥姥呵护下满

是快乐的记忆。受了规划专业教育后，回望坐落在黄土高坡上的那个小村庄，别有一番感受。小村庄位于城关，从县城出来，下了公路，远远看到的村子没有任何突兀的天际线，完全匍匐于自然之下。村里砖木结构的建筑，用材是当地黄土烧制的青砖青瓦，为了节省，很多墙体还用上了土坯，外表抹上石灰。在干旱和风沙的环境中，青砖表面的孔隙、砖墙的勾缝里和石灰的抹面上都落下细细的黄沙，几十年上百年下来，整个建筑和黄土高原的色彩浑然一体。村里的建筑都是基本一致的风格，而最了不得的是一个家族五兄弟分头盖起的院落，分别以“仁义礼智信”命名，变化中有着统一的建造模式，体现出乡村宗族社会组织内部共同遵守的行为法则。村里只有几条简单的巷子，收拾得干干净净。村口有池塘，汇集落到地面的雨水，这是村民的饮用水源，环绕池塘筑起的砖墙，限定了这个需要保护的领域的边界。紧挨着池塘，便是小村子的“广场”，保健站和简单公共设施环绕着这个不大的开敞空间，那里是村里老人们交流的场所，在冬季天气好的时候，也会有老人们蹲在墙角下晒太阳。当然，对孩子们来说，最愉悦的是在巷子里玩耍，遇到有年龄稍大的带头，孩子们还会跑到村外高高的塬上，那里视野辽阔，无拘无束，可以全身心投入到大自然的怀抱。我经常在想，这样一座“与世无求”的小村庄，需要什么样的村庄规划？内容上或许根本不用大动干戈，把村里的公共空间、作为饮水水源的池塘边界管理好，娶媳妇“盖舍”需要的新宅基地安排好，规定和引导好新建筑的高度和本土形式，空间上摆布好必要的现代基础设施，是不是就足够了？相比之下，编制过程和内容形式上，或许要更多下些功夫，发挥好村两委、村民的作用，力求将成果中的专业语言转译为村支书、村长和村民能听得懂、看得懂、做得到的乡土语言。规划的“实用性”实际上留给规划工作者太多的思考空间和想象余地，其中创造性的做法都应该扎根在乡村，而不完全出自城市的办公楼。

探索“多规合一”实用性村庄规划的方法，是当前和今后一段时间需努力完成的任务。正因为如此，《自然资源统筹下的实用性村庄规划》一书名正言顺，出版恰逢其时，是一本很实用的“工具书”。作者梳理了乡村振兴和村庄规划相关的政策，提出了村庄规划的技术方法和主要内容，特别是对村庄规划数据处理和信息化建设做了着重的整理，洋洋洒洒近百页，而且还附上编著者开展的一些案例研究，其研究成果对探索“多规合一”实用性村庄规划是很好的参考。后来得知，这并非源自科技部门正式立项的课题研究，而是几位规划和

测绘行业中的实干家在疫情爆发居家期间相互鼓励、相互启发的成果。来自北京城市学院、中国环境科学研究院的十多家高校企事业单位的专家，多专业、跨领域合作，尽管是“自编自导自演”，但过程中体现的专业精神和社会责任感令人敬佩！希望这样的研究能继续下去，不断产出有价值的好成果！



自然资源部国土空间规划局

2022年6月

张兵，城市规划博士。现任自然资源部国土空间规划局局长，曾任中国城市规划设计研究院总规划师。2013年入选中组部、科技部“万人计划”第一批“科技创新领军人才”。

序 言 二

2021年初春时白立舜老师带着本书最早的初稿找到我希望能写个序言，转眼一年多过去了，也见证了这本书从初期的PPT版不断成熟，数易其稿终于看到了成型的样书，其过程之艰难也是不易。

本书的作者群体从各自擅长的视角对村庄规划从政策、内容、技术方法到具体案例的选择推荐都给出了各自的答案，是一次结合实用技术指南性的尝试。

村庄规划是城乡规划中的基础单元，麻雀虽小五脏俱全，目标多元，且重在实施。如果你希望自己的规划成果最终在中国某一块土地上落地生根，你就不能用“泛泛而谈”的态度对待乡村规划工作，这是现在大量下基层的规划师要注意的一件事情。规划师不仅仅要学习国土空间规划体系，还需要重构自己的知识体系，深入基层，注重地方性知识和实践，深刻理解基层社会治理。

下面我从地方性知识的特征、如何积累地方性知识和如何重构基层规划知识体系三个方面谈谈我的看法。

关于地方性知识的特征，在基层治理中表现为三个方面。

第一个特征，是经验的本土化。最经典的就是马列主义跟中国实践结合的例子——中国革命走到今天，就是在既有的（马列）体系当中不断加入本土化知识的结果。真正的中国模式不应是看那些表象化的成果宣传，而是应当看这个现象背后中华民族的智慧是如何改变这套既有的知识体系的。

第二个特征，是民间智慧的融入。大家应该认真思考对普通人的技能、才智和经验应当持一个什么样的态度。乡村规划、社区改造如果没有吸纳村民和社区居民的意见和建议，就很可能忽略真实存在的问题，也找不到解决问题的有效办法，其实施将备受阻挠，变得寸步难行。

第三个特征，是实践技能，就是不亲自动手就无法掌握的技能。跟这个技能配套的也有一套技术知识体系。作为基层工作的规划师，尤其要建立“不参与就无法教授”这个概念，我不赞成没有实践经验或成功实践案例，却到处去讲通过案例抽象出的理论。

如何积累地方性知识？它与传统科班教育有什么不一样？

首先，是对环境的细致敏锐的观察。有一次我去内蒙古开会，谈的也是这个问题——拿发达地区的经验来看内蒙古的实践，其实是很荒唐的事情。内蒙

古城乡建设的国土资源消耗总量仅百分之一点多，它的污染问题、生态问题其实跟城乡建设的关系不是那么密切。它的水资源 60%~80% 是消耗在农业和牧业资源上的；它的污染跟东部地区出现面源式污染问题也不是一码事。所以我对内蒙古的国土空间规划给出的建议是重点关注农业问题、牧业问题，而不是城市问题、土地问题。因此其规划的专家队伍结构就应当重组，应该找环境的、农业的、牧业的、林业的专家去干这件事情，他们才能比较清楚地讲明白承载力的问题。如果不是对这个地区的长期跟踪，对这个环境的敏锐观察，仅用通识性知识去做规划，虽然可以交账，但没有实践价值和实践意义。

其次，需要认识到“织补逻辑”和“顺势疗法”的重要性。我们现在讲城市更新，虽然已经摆脱了大拆大建的思路，但是在基层社区和基层乡村工作中，试图在短时间内立竿见影、改天换地，仍然是一个普遍认知和普遍现象（比如三年大变样），是有问题的。“织补逻辑”其实就是在“地方网络”和“体系化网络”之间寻找平衡的过程，是试图从细颗粒的角度互相织补、互相补充的过程。而“顺势疗法”概念来自于东方力学，来自于中医——如何利用好哪怕是一点点良性共识的苗头并因势利导地去处理问题，而不是简单地打一针“注射剂”，引入外来的全新的技术体系和知识体系——这其实需要一个长时间的跟踪、积累和个人体验才能够实现。

再次，要理解有限理性和适度技术的重要性。单一的自上而下的视角和极端的现代主义，都是理性被极端化以后产生的，是有负面效应的。适度的理性、有限的理性、适度的手段运用是必要的，就像政治斗争中的“权术”有技术层面的东西，如果不适度的话就会走向极端，但适度可能会换来另外一种效果——比如尼克松时代的中美关系。这其实都是在基层工作、基层治理研究中要格外关注的东西。

不管是对环境的观察、新逻辑的建立、还是有限理性，它们是书本以外的东西，我们说要向实践去学东西，学的就是这三个东西。

根据上述分析，可以看出，当我们深入到基层，确实面对着一个“知识结构重组”的问题。

其一，从我们擅长的对理论知识、国际经验、先进潮流的总结，逐渐转化为对应对基层问题的地方性、本土性、实践性知识的汇集整理。这是一个全新的知识体系，凡是（基层工作）做得比较好的，都是在（本土学习）这个方面有积累有突破的；凡是在（本土学习）这方面没有积累和突破的，基本上也不会成功。

其二，正确认知政府的基层治理方法，区分宏观治理与微观治理。最近讨论社会治理议题时，我们通常是把这两个议题分开处理，一个是城市群级的东西怎么办，都市圈级的怎么办，中心城市级的怎么办，这是一套模式和一套思路，这些东西涉及资源自上而下的分配进程，以及在这个分配进程中的各级事权之间的协调，当然它也有涉及为下级政府留弹性的问题。另一个是基层治理问题，它不是简单的政府（之间）的权力度让，而是政府与市场、与社会之间的权力度让。这才是基层治理当中应当重视的东西。

其三，学会搭建共商共治的平台。基层治理方式转变的过程也是提升整体公民基本素质的过程，使得大家能够形成共识的平台。但这个平台绝不是单方理性搭建的平台、不是自然科学权威搭建的平台，而是一个共同理性搭建的平台、是一个协商理性搭建的平台。

一个好的城市或者乡村，我们希望它是一个生态化的森林，是一个多视角认同的森林，而不是一个经济学家研究的森林，或是一个林业生产的森林。不要把规划变成“社会标本的制作署”，而是通过我们的努力，推动活着的、面向未来的社会实践。



2022年3月于清华园

尹稚，清华大学建筑学院教授，博士生导师。清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长，清华大学城市治理与可持续发展研究院执行院长，北京城市副中心总体城市设计工作综合方案副总规划师、雄安新区规划评议专家组专家，长期担任30余个城市的政府顾问。

清华大学出版社

前 言

2018年3月13日，第十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过了国务院机构改革方案，组建自然资源部，落实中央关于统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的要求，强化顶层设计，发挥国土空间规划的管控作用，为保护和合理利用自然资源提供科学指引。

2019年2月19日，《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》的2019年中央一号文件正式对外发布，这是自2004年以来连续第16个指导“三农”工作的中央一号文件。文件强调乡村规划引领，把加强规划管理作为乡村振兴的基础性工作，实现规划管理全覆盖。以县为单位抓紧编制或修编村庄布局规划，县级党委和政府要统筹推进乡村规划工作。按照先规划后建设的原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，注重保持乡土风貌，编制“多规合一”的实用性村庄规划。

2019年5月23日，《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》对外发布，文件指出：建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措。坚持底线思维，立足资源禀赋和环境承载能力，加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线。

2019年5月29日，自然资源部办公厅根据以上两个文件编制并发布了《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号），文件指出：村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中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。要整合村土地利用规划、村庄建设规划等乡村规划，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合，编制“多规合一”的实用性村庄规划。村庄规划范围为村域全部国土空间，可以一个或几个行政村为单元编制。村庄规划由乡镇政府组织编制，报上一级政府审批。

2020年12月15日，自然资源部办公厅发布《关于进一步做好村庄规划工作的意见》，提出统筹县域城镇和村庄规划建设，优化功能布局，强调统筹安排农村产业和城镇产业布局，提出强化县城综合服务能力，统筹布局村基础设施、公益事业设施和公共设施。保护乡村的生态环境和传统文化，通过与城市资源互补，实现城乡在其各自的独特性上的协同发展。

2021年2月21日，发布《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，这是2004年以来连续第18个指导“三农”工作的中央一号文件。文件要求把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，充分发挥农业产品供给、生态屏障、文化传承等功能，走中国特色社会主义乡村振兴道路。

2021年2月25日，国家乡村振兴局正式挂牌，中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席挂牌仪式时指出，组建国家乡村振兴局是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大决策，是做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重要举措。实施乡村振兴战略，是中共十九大作出的重大决策部署，坚持农业农村优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字总要求，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。

2021年6月1日，《中华人民共和国乡村振兴促进法》开始实施。文件要求：加快农业农村现代化、推进城乡融合发展，充分发挥乡村在保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的特有功能。

从以上法规、中央文件、部门文件以及新机构的功能定位分析，村庄规划有三方面特点：（1）目标上，满足国土空间用途管制要求，实现国家乡村振兴战略方案；（2）方法上，编制“多规合一”的实用性规划，在统一的底图上绘制多功能协调的“一张蓝图”；（3）管理上，村庄规划是法定规划，由乡镇政府组织编制详细规划，报上一级政府审批。

村庄规划要以问题和目标为导向，以基础数据做支撑，以有效实用为前提，谋划村庄的永续发展。在规划过程中涉及自然资源、人文特征、历史传承、产业发展、生态环境改善、基础设施建设、美丽乡村打造、乡村经济发展等多方面要素，需建立“区域空间发展战略信息化”系统，采用统一的底数和底图，

将汇集的多方案进行大数据分析和优化，形成从科学规划、跟踪实施、效果监督到完善提升的村庄规划闭环管理体系。我们把从业过程中的一些经验积累和认识思考编写成本书，以期为村庄规划人员提供实用性参考。

本书的编写由来自相关行业的十多家参编单位的多名编委会成员共同参与完成，顾问编委进行了仔细校核并提出许多宝贵意见。第一章解读国家村庄发展规划的政策要求，由温宗勇主编；第二章总结了村庄规划的理念和方法，由周宇主编；第三章是村庄规划的相关内容，由年跃刚主编；第四章是村庄规划的信息化方法，由白立舜主编；第五章是村庄规划的评估及实施要求，由唐长增主编；第六章是参编单位及相关合作单位提供的村庄规划案例精选。本书编写时间较紧，不当之处在所难免。希望读到此书的业内人士提出意见和建议，再版时一并改正。

主编小组

2021年6月

清华大学出版社

清华大学出版社

目 录

第一章 新时代生态文明背景下的村庄规划政策解读	1
第一节 村庄规划定位	1
一、村庄规划是法定规划	1
二、村庄规划是详细规划	2
三、村庄规划是实用性规划	3
第二节 生态文明新时代	4
一、人类文明新阶段	4
二、人与自然是生命共同体	6
三、建设美丽中国	8
第三节 乡村振兴战略解读	10
一、二十字总要求	10
二、乡村振兴战略	12
三、重塑城乡关系	13
四、乡村振兴背景下的村庄规划	13
第四节 国土空间新格局	16
一、自然资源全统筹	16
二、五级三类四体系	17
第五节 村庄规划新任务	19
一、规划编制管理要求	19
二、“多规合一”，简单实用	19
三、“三农”政策，持续关注	20
四、碳达峰碳中和，激发村庄新动能	23
参考文献	25
第二章 村庄规划理念与方法	28
第一节 规划理念	28
一、绿色发展	28

二、三生融合	31
三、全域统筹	33
四、村民主体	35
五、文化承扬	38
六、特色鲜明	39
七、简单实用	42
八、弹性发展	44
第二节 规划方法	45
一、“多规合一”方法	45
二、镇村布局方法	48
三、多村联编方法	52
四、村民参与方法	55
五、“压茬推进”的推进策略	58
参考文献	59
第三章 村庄规划主要内容	61
第一节 规划总则	61
一、规划定位	61
二、规划范围与期限	61
三、总体要求	61
四、村庄类型	62
五、规划内容	62
六、工作流程	72
第二节 人口规模预测	74
一、综合增长率法	74
二、线性回归模型	74
第三节 国土空间布局	75
一、生态空间	75
二、农牧空间	75
三、建设空间	75

四、其他空间	78
第四节 产业发展规划	78
一、村庄产业类型	78
二、产业发展空间布局	80
第五节 土地整治和生态修复	82
一、基本内涵	82
二、基本原则	82
三、主要内容	83
第六节 农村住房布局	85
一、居民点布局	85
二、住宅设计	85
三、乡村景观设计	86
第七节 历史文化遗产与保护	87
一、梳理与评估	87
二、保护与传承	87
三、特色风貌引导	88
第八节 公共和基础设施布局	88
一、道路交通	88
二、农田水利设施	89
三、给水工程	89
四、排水工程	89
五、电力与通信工程	90
六、环境卫生设施	90
七、其他基础设施	90
第九节 村庄安全和防灾减灾	91
一、消防	91
二、防洪排涝	92
三、地质灾害防治	92
四、地震灾害防治	92
五、沿海灾害防治	93

六、农业灾害防治	93
七、公共卫生防疫	94
第十节 近期建设安排	94
参考文献	94
第四章 村庄规划数据与信息化	97
第一节 前期数据收集与采集	97
一、用数据说话	97
二、空间数据基本类型	99
三、村庄规划“一张图”及村庄规划相关空间数据	101
四、村庄基本数据快速采集方法	112
五、村庄调查数据及“手机众参系统”	114
第二节 数据融合整理与建立“一张图数据库”	124
一、数据融合整理	124
二、建立一张图数据库	125
三、村庄规划一张图的动态更新	125
第三节 数据分析方法与应用	127
一、前期人口分析	127
二、叠置分析	128
三、缓冲区分析	133
四、二维和三维综合分析及应用	136
五、“双评价”分析及应用	139
第四节 村庄规划智能化编制软件的使用	142
一、智能化国土空间规划编制过程及功能要点	144
二、规划编制数据质量检查	165
三、二维和三维规划成果入库更新管理	165
第五节 国土空间规划“一张图”实施监督管理系统	166
一、总体框架	166
二、国土空间基础信息平台建设	167
三、国土空间规划“一张图”实施监督信息系统	174

第六节 “多规合一”业务协同平台建设	182
一、系统建设要求	183
二、数据体系	183
三、系统功能	185
参考文献	189
第五章 村庄规划评价和实施保障	190
第一节 规划评价	190
一、评价目的	190
二、评价原则	190
三、评价内容	193
四、评价标准	195
五、评价方法	198
第二节 规划实施	208
一、规划实施的瓶颈	208
二、规划实施的程序	211
三、规划实施的组织	212
四、规划实施的监督管理	214
第三节 实施保障措施	215
一、加强组织领导	215
二、创新体制机制	215
三、拓宽投资渠道	217
四、强化技术支撑	219
参考文献	220
第六章 村庄规划专题案例选编	221

清华大学出版社

第一章 新时代生态文明背景下的村庄规划 政策解读

第一节 村庄规划定位

一、村庄规划是法定规划

1993年国务院令第116号《村庄和集镇规划建设管理条例》中表述村庄是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点，并从法规层面提出了“村庄规划”。村庄规划是指导在规划区内进行居民住宅、村企业、村公共设施和公益事业的建设计划和实施规划，村庄规划包括村庄总体规划和村庄建设规划两个阶段^[1]。

2008年1月1日起施行的《中华人民共和国城乡规划法》（简称《城乡规划法》）第二条提出，本法所称城乡规划，包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划^[2]，村庄规划被正式纳入《城乡规划法》，明确了村庄规划的法律地位、法律基础和基本框架。

自1949年新中国成立至2020年，我国城镇化水平从10%迅速提升到63.89%（国务院第七次全国人口普查数据）。相应的规划沿革归纳起来可分为以下几个阶段：第一阶段，1949年10月到20世纪80年代，城市规划作为一项政府职能，逐步从停滞状态到不断完善。第二阶段，1990年4月颁布实施的《中华人民共和国城市规划法》，90年代确立设市和设镇体制，城镇化快速发展。第三阶段，21世纪初城镇化发展和反思阶段。2004年中央一号文件对“三农”工作加以强调，提出“促进农民增加收入”；2005年10月，中国共产党第十六届五中全会提出“美丽乡村”建设；2007年10月中共十七大，提出“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”。第四阶段，2008年《中华人民共和国城乡规划法》颁布，确立了村庄规划的法定地位，逐步将农村空间纳入城乡整体统筹计划中。2012年11月和12月先后经历了中共十八大“美丽中国”和中央一号文件“美丽乡村”建设目标提出。第五阶段，2014年至今，农村建设的快速发展阶段。开始在每年的中央一号文件中专项表述“农村人居环境整治”工作；2018年2月和9月中共中央办公厅、国务院办公厅分别印发了《农村人

居环境整治三年行动方案》《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》。2019年为促进乡村振兴战略深入实施，根据《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》和《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》等文件精神，2019年5月29日自然资源部下发了《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》^[3]，第一项总体要求中再次强调“村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中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。”

村庄规划是法定规划，规划区具体范围由有关人民政府在组织编制的村庄规划中，根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定，并与土地利用总体规划相衔接；2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》（第二次修正）中《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）第七条经依法批准的城乡规划，是城乡建设和规划管理的依据，未经法定程序不得修改。2020年1月实施的《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）第二十一条，将城市总体规划、村庄和集镇规划同时提出配合土地利用总体规划，即明确提出“城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。”村庄规划是法定规划，根据法定规划的目标对象、审批单位、法律程序等，村庄规划的界定符合要求。首先村庄规划的对象是村庄，村庄规划范围为村域全部国土空间；其次，村庄规划的组织者是政府，即城乡规划法第二条中的有关人民政府；再次，村庄规划是村庄建设的依据，未经法定程序不得修改；最后，村庄规划与土地利用总体规划等相关法定规划相互衔接。

二、村庄规划是详细规划

村庄规划是详细规划。《城乡规划法》第十八条提出村庄规划的内容，包括“规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。”这是按上位规

划（乡规划）的要求，确定村庄的位置、性质、规模和发展方向，村庄的交通、供水、供电、商业、绿化等生产和生活服务设施的配置，同时为建筑设计提供依据。

《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中提出村庄规划“是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划”，是乡村振兴规划体系下的乡村振兴实操手册。在空间规划体系下，村庄规划是“五级三类”（五级：国家级、省级、市级、县级、乡镇级；三类：总体规划、详细规划、相关的专项规划）中的详细规划，主要是作为城镇开发边界外的国土空间管理管控抓手和依据。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。在《城乡规划法》实施过程中，各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团等地发布了相关的实施意见，如上海市人民政府办公厅转发上海市规划国土资源局《关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作实施意见（试行）》的通知中提到，要完善乡村规划衔接、促进规划实施落地。为此，需要：构建规划层次简化、规划界面明晰、规划引导统一的乡村规划体系；合并编制郊野单元规划和村庄规划，实施规土融合、生产生活生态合一的行动规划机制；发挥郊野单元（村庄）规划作为城市开发边界外乡村地区引领发展、指导建设、优化布局的实施性作用，统筹优化村庄建设的各类用地布局。总之，坚持多方参与、凝聚共识、共绘蓝图的路径，按照《上海市乡村规划导则》和《上海市郊野乡村风貌规划设计和建设导则》等要求，加快推进郊野单元（村庄）规划编制，深化村庄设计和实施落地^[4]。

三、村庄规划是实用性规划

村庄规划是编制“多规合一”的实用性村庄规划。村庄要整合村土地利用规划、村庄建设规划等乡村规划，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合，结合县和乡镇级国土空间规划编制，通盘考虑农村土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产等，落实乡村振兴战略，优化村庄布局。同时，编制“多规合一”的实用性村庄规划，还要求有条件、有需求的村庄应编尽编。

村庄规划是解决乡村发展实际问题的实用性村庄规划。村庄规划是得益于多年实践规划经验，在国家建设史上多有记载，其中最具典型性的是，2003年各地区各部门按照中央的要求，加大了解决“三农”问题的力度，因此，抵御

住了突如其来“非典”疫情的严重冲击，克服了多种自然灾害频繁发生的严重影响，实现了农业结构稳步调整，农村经济稳步发展，农村改革稳步推进，农民收入稳步增加，农村社会继续保持稳定^[5]。立足解决“三农”问题，是实用性的关键。2004年中央一号文件，第一次以“三农”为主题，提出《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》^[6]。之后连续几年，我国在农村人居环境治理方面取得了一定的成绩，如江西省赣州市村庄整治、浙江省海宁市盐官镇和丽水市松阳县美丽乡村规划、安徽省美好乡村建设规划等都提出注重科学实用规划，关注其实用性和可实施性。

村庄规划是实用性规划也来自对实践的反思。村庄规划是能对接村庄管理和实施的，体现在“有用，好用，管用”。在对不同地区的《村庄规划编制技术指南》中关于村庄规划的类型进行梳理，总结出特色保护类村庄、城郊融合类村庄、集聚提升类村庄、拆迁撤并类村庄和其他类村庄，再对不同类型的村庄进行总结经验，并分类实施。

村庄规划是得到村民认可的实用性村庄规划。《城乡规划法》第十八条“村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色”；第二十二条“村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意”，从中可清晰看到村庄规划从基础上重视村民本身对规划的认可度，强调规划的实用性。

第二节 生态文明新时代

一、人类文明新阶段

保护自然就是保护人类，建设生态文明就是造福人类^[7]。生态文明思想体现了以人为本、人与自然和谐为核心的生态理念和绿色为导向的生态发展观。回顾中华人民共和国发展的不同时期可以看出，生态文明是我国继农业文明、工业文明之后的又一新阶段，生态文明也是人类文明的新阶段。

1949年后我国的生态文明建设经历了较长时间的探索和确立期，大致分为五个阶段：新中国绿色建设的探索期、生态文明领域基本国策的确立期、可持续发展战略的推进期、生态文明的规划期、新时代生态文明的攻坚期^[8]。在生态文明的各个时期里，中共十七大、十八大、十八届三中全会、十九大都对我

国生态文明建设起到了显著的推动作用。自中共十二大到十五大的社会主义物质文明建设和精神文明建设，中共十六大的社会主义政治文明，中共十七大首次提出生态文明，“生态环境质量明显改善，生态文明观念在全社会牢固树立”，这是中国共产党科学发展、和谐发展理念的一次升华。

2012年党的十八大报告再次提出大力推进生态文明建设，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局。2013年党的十八届三中全会在制度变革和体制创新上实施了有效的举措，特别提出了“赋予农民更多财产权利”和“要加快建立生态文明制度”，这不仅是中国可持续发展的重大改革，也是中国作为负责任大国对世界作出的庄严承诺和重大贡献^[8]。

党的十八大届三中全会后，国家抓紧进行了生态文明体制改革顶层设计。2015年4月和9月，中共中央、国务院先后出台《关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《意见》）和《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《总体方案》），系统部署推进生态文明建设特别是体制改革工作^[9]。2017年党的十九大报告中提出了更高层次的目标“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”和“实施乡村振兴战略”。这些促进“生态文明”和“自然资源保护”的思想最终推动了2018年“自然资源部”的成立，2019年自然资源部办公厅印发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中促进落实，在工作原则的“五个坚持”^①中，首要坚持的就是“坚持先规划后建设，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产”，工作任务中明确要统筹生态保护修复、落实生态保护红线、推动生态农业发展。

在人类文明新阶段下，把农村丰富的生态资源转化为农民致富的绿色产业，把生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势，使绿水青山变成金山银山。通过生产全程控制的绿色制造，形成资源节约型、生态环保型的制造业发展新格局。

随着我国社会主要矛盾发生变化，人民群众对优美生态环境的需要成为这一矛盾的重要方面，广大人民群众热切期盼加快提高生态环境质量。因此，必

^① 坚持先规划后建设，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产。坚持农民主体地位，尊重村民意愿，反映村民诉求。坚持节约优先、保护优先，实现绿色发展和高质量发展。坚持因地制宜、突出地域特色，防止乡村建设“千村一面”。坚持有序推进、务实规划，防止一哄而上，片面追求村庄规划快速全覆盖。

须把生态文明建设摆在全局工作的突出地位，积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设^[10]。生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设人与自然和谐共生的现代化家园，建设“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的美丽中国。只有认清生态文明是人类文明新阶段这一重要思想，才可以让良好生态环境成为人民幸福生活的增长点，把建设美丽中国转化为全体人民自觉的行动。

二、人与自然是生命共同体

人与自然协调发展，共同创建生态和谐的生命共同体^[11]。党的十九大指出，人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。“人与自然是生命共同体”的理念告诉我们，生态环境是人类生存最为基础的条件，是我国持续发展最为重要的基础，建设绿色家园也是各国人民的共同梦想。

人类是自然界的重要组成部分，自然界先于人类而存在，自然界具有不依赖于人类的内在创造力，它创造了地球上适合于生命生存的环境和条件，创造了各种生物物种以及整个生态系统^[12]。人作为自然存在物，依赖于自然界，自然界为人类提供赖以生存的生产资料和生活资料。人因自然而生，人与自然是一种共生关系，人类发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然，这是人类必须遵循的客观规律。

纵观人类文明发展史，工业化进程创造了前所未有的物质财富，也产生了难以弥补的生态创伤。杀鸡取卵、竭泽而渔的发展方式走到了尽头，顺应自然、保护生态的绿色发展昭示着未来。保护生态环境、应对气候变化需要世界各国同舟共济、共同努力，任何一国都无法置身事外、独善其身。我国主张加快构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，共建清洁美丽世界。生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。我们要用系统论的思想方法看问题，从系统工程和全局角度寻求新的治理之道。统筹山水林田湖草沙系统治理，一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账。如果因小失大、顾此失彼，最终必然对生态环境造成系统性、长期性破坏。因此，要按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，维