

国土空间规划背景下的村庄规划管理通则研究 ——以温岭市为例

邱鹏程, 陈礼义, 任静, 童琳翔, 周婷格, 叶荣君, 王锴卫

台州市城乡规划设计研究院有限公司, 浙江 台州 318000

DOI:10.61369/UAID.2025020028

摘 要 : 本文以温岭市为具体研究对象, 深入探讨了国土空间规划背景下村庄规划管理通则的编制与应用。面对乡村振兴战略的全面实施和缩小三大差距的迫切需求, 村庄规划作为指导乡村地区土地利用、建设实施的重要法定依据, 其科学性和可操作性显得尤为重要。然而, 当前村庄规划管理实践中存在财政压力大、编制任务繁重、执行难度大及审批流程繁琐等突出问题。为有效解决这些问题, 结合国家和浙江省的政策背景, 本文提出了“通则式”村庄规划管理规定, 在县乡级国土空间总体规划的基础上, 结合本地实际, 通过“约束指标+分区准入”的管控方式, 为城镇开发边界外, 村庄规划(详细规划)未覆盖的乡村地区提供规划管理依据。本文的研究成果不仅为温岭市乃至更广泛地区的村庄规划管理提供了科学依据和实践指导, 也为推动城乡融合发展、构建和谐美好的乡村社会提供了有力支撑。

关 键 词 : 国土空间规划; 村庄规划管理; 通则式管理规定; 乡村振兴; 温岭市

Research on the General Rules of Village Planning and Management under the Background of National Land Spatial Planning — Taking Wenling City as an Example

Qiu Pengcheng, Chen Liyi, Ren Jing, Tong Linxiang, Zhou Tingge, Ye Rongjun, Wang Kaiwei

Taizhou Urban and Rural Planning and Design Research Institute Co., Ltd., Taizhou, Zhejiang 318000

Abstract : This paper takes Wenling City as a specific research object and deeply explores the compilation and application of general rules for village planning and management in the context of national land spatial planning. In the face of the comprehensive implementation of the rural revitalization strategy and the urgent need to narrow the three major gaps, village planning, as an important legal basis for guiding land use and construction implementation in rural areas, is particularly important for its scientificity and operability. However, there are prominent issues in the current practice of village planning and management, such as financial pressure, heavy preparation tasks, difficulty in implementation, and cumbersome approval processes. To effectively address these issues, combining the policy backgrounds of the country and Zhejiang Province, this paper proposes the "general rule" for village planning and management. Based on the overall planning of land and space at the county and township levels, and combining with local realities, it provides a basis for planning and management in rural areas outside the urban development boundary that are not covered by detailed village planning, through a control method of "constraint indicators + zoning access". The research results of this paper not only provide a scientific basis and practical guidance for village planning and management in Wenling City and even wider areas, but also provide strong support for promoting urban-rural integrated development and building a harmonious and beautiful rural society.

Keywords : national land spatial planning; village planning and management; general rule-based management regulations; rural revitalization; Wenling City

引言

村庄规划是实施乡村振兴战略的重要工具, 也是推进农业农村现代化的主要抓手。在现有政策体系下, 我国已经初步形成了以乡镇国土规划为主导、县(市)域空间规划和详细规划的编制为补充的村庄规划管理制度框架^[1]。然而, 传统村庄规划编制方式存在成本高、周期长、适应性差等问题, 难以满足快速发展的乡村需求。因此, 探索一种高效、实用、灵活的村庄规划管理方式成为当务之急。

2024年1月，中共中央、国务院印发《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，提出：“要分类编制村庄规划，可单独编制，也可以乡镇或若干村庄为单元编制，不需要编制的可在县乡级国土空间规划中明确通则式管理规定”。首次在中央层面提出“通则式”管理规定，为村庄规划提供了新的指导思路。本文结合相关要求，以温岭市村庄规划编制、管理及规划实施的现状为基础，剖析其存在问题并借鉴相关地区先进经验，探讨如何完善温岭市村庄规划管理体制。

一、村庄规划管理的发展历程

（一）城乡分治阶段：城乡规划许可制度的初步建立

1990年，随着《中华人民共和国城乡规划法》的正式实施，我国城市规划许可制度得以确立，为城市地区的规划管理提供了法律基础。然而，在这一时期，乡村地区的规划管理并未纳入同一法律体系，而是通过《村庄和集镇规划建设管理条例》进行管理^[2]。这种城乡分治的规划管理模式，使得城乡规划管理在制度上处于分离状态，乡村规划管理相对薄弱，缺乏与城市规划同等的法律地位和管理力度。

（二）城乡统筹阶段：城乡规划管理的一体化进程

2008年，《中华人民共和国城乡规划法》进行了重要修订，这次修订实现了城乡规划管理的统筹，将乡村地区正式纳入城乡规划体系。这一变革标志着我国城乡规划管理进入了一个新的阶段，乡村规划管理得到了前所未有的加强。城乡规划许可制度在城乡之间实现了统一，为乡村地区的规划管理提供了更加坚实的法律保障和管理依据^[3]。这一时期的城乡规划管理，更加注重城乡之间的协调发展，推动了城乡一体化进程。

（三）国土空间规划体系下：村庄规划的新使命与要求

近年来，随着我国国土空间规划体系的建立，村庄规划被赋予了新的使命和要求。国土空间规划体系强调“多规合一”，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现了规划的统一性和协调性。在这一背景下，村庄规划不再仅仅是乡村地区土地利用和建设的指导，而是成为乡村地区可持续发展的重要支撑。村庄规划需要更加注重生态保护、资源节约和文化遗产，促进乡村地区的全面振兴和可持续发展^[4]。

同时，村庄规划还需要与上位规划相衔接，确保规划的科学性和可操作性。

二、村庄规划管理存在问题

在推进国土空间规划与乡村振兴战略深度融合的进程中，村庄规划管理作为连接顶层设计与基层实践的关键环节，其重要性不言而喻，然而，当前村庄规划管理却面临着多重挑战与困境，具体而言，主要体现在以下几个方面。

（一）追求村庄规划全覆盖，地方财政压力大

单个村庄的规划编制费用动辄高达数十万元，我国村庄数量庞大，累积起来的总费用巨大。然而，乡村地区的经济基础相对较弱，财政收入有限，因此很难为村庄规划提供充足的资金支

持。此外，一些地方政府和相关部门对乡村振兴战略理解不够深刻，缺乏高效的资金管理和使用机制。这种情况不仅加剧了资金紧张的状况，还导致了资金浪费和滥用的问题。2.2村庄数量众多，编制任务繁重

由于村庄数量众多且分布广泛，每个村庄的地理环境、历史文化、经济发展状况等各不相同，需要收集大量的基础数据和信息，进行深入的调研和分析。规划文档往往包含大量的文字描述，还附有各种图表、照片等辅助材料，复杂的村庄规划页数达100多页，内容繁杂且冗余^[5]。

（二）规划执行难度大，审批流程繁琐

由于规划工作牵涉众多部门和利益相关方，协调各方意见和需求的难度显著增加，容易引发各类矛盾和冲突。特别是在推动一二三产融合项目的村庄规划中，这类项目往往耗时较长且门槛较高，涉及的部门和环节错综复杂。尤为复杂的是，由于村庄用地的多样性，各项审批业务分散于农业农村、自然资源、住房和城乡建设、环境保护等多个政府部门^[6]。这意味着，为了成功申报一个乡村产业融合项目，申报方不得不奔波于这些部门之间，完成一系列繁琐的审批手续。这不仅延长了项目的筹备周期，也增加了项目的执行难度和成本。

三、国土空间规划背景下的村庄规划管理策略

（一）明确主体权责，规范审批路径

在国土空间规划体系下，村庄规划管理策略的首要任务是明确实施主体与职责分工。根据《浙江省国土空间规划条例》及《浙江省“通则式”村庄规划管理规定工作指引（试行）》要求，“通则”的编制范围由县级以上自然资源主管部门以镇（乡、街道）为基础单元统筹确定。具体实施中，县（市）可根据实际需要选择全域、多个乡镇（街道）或单一乡镇为范围编制“通则”。这种分级编制模式既保证了规划的统筹性，又兼顾了地方实际操作灵活性。

（二）简化审批流程，提高审批效率

对于符合“通则”要求的项目，如村民住宅、乡村公共服务设施和公用设施建设、使用存量建设用地的乡村产业项目建设等情形，直接依据“通则”核发规划许可^[7]；对于需要补充编制重点地块图则的项目，明确编制要求和审批程序，由乡镇人民政府组织编制，温岭市自然资源和规划局组织相关部门对重点地块图则进行审查，通过后办理乡村建设规划许可。

（三）注重规划管控，落实刚性约束

2024年5月，海宁在全省率先出台并实施《海宁市“通则

式”村庄规划管理规定（试行）》（以下简称“管理规定”），提出对于不需要编制或暂未编制村庄规划的村庄，可通过“通则”来“按图索骥”进行相关开发建设活动。根据不同乡村建设项目类型，在城镇开发边界外未编制村庄规划的区域，可以直接依据“通则”或编制规划落实方案，作为核发规划许可的依据。《管理规定》主要包括总体要求、管控要求，管制分区、用地布局、建设控制、附则六部分内容，以及名词解释、编制依据、村庄用地规划审批依据一览表三项附件。

（1）明确底线和约束指标。《管理规定》充分衔接在编的海宁市国土空间总体规划成果，执行“2+X”空间控制线管控，“2”即严格落实“三区三线”划定的永久基本农田、生态保护红线，“X”即传导落实海宁市国土空间总体规划中划定的粮食安全控制线、生态环境控制线、基础设施控制线、风景文化控制线、城市重要控制线等其他各类空间控制线^[8]。以2020年国土变更调查数据“203”图斑扣除城镇开发边界后作为基数，控制全市村庄建设边界总规模不超过基数。

（2）明确管制分区。传导落实海宁市国土空间总体规划用途管制分区，在城镇发展区（城镇集中建设区）外，划定村庄建设区、生态保护区、农田保护区、一般控制区四类管制分区，分区分类实施用途管制要求。

（3）明确乡村建设规划许可审批要求。各类村庄建设用地原则上应依据经依法批准的详细规划（村庄规划）核发规划许可，其中经海宁市人民政府批复的各镇街村庄布点规划可作为农村宅基地用地审批和规划许可的依据。对符合村庄建设边界相关管控要求的，可直接或依据相关规划落实方案核发规划许可。

（4）明确乡村建设用地布局通用要求。村民住宅、乡村公共服务设施、乡村基础设施、乡村产业等用地原则应布局在村庄建设边界内。利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地^[9]。

（5）明确乡村建设控制通用要求。各类乡村建设项目的用地标准、建筑间距控制、建筑高度控制、建筑风貌控制，应符合国家、省市相关设计规范及我市相关文件要求。

四、完善建议及成功案例

（一）完善建议

温岭市作为浙江省乡村规划管理的先行区域，其村庄规划编制工作已取得显著成效。截至当前，温岭市乡村地区规划已经覆盖了九成，但仍然存在未覆盖区域及部分已编规划适应性不足的问题。因此，提出以“通则式”村庄规划管理破局，通过明确生态保护、耕地保护等刚性要求，同时制定建设标准，构建具有普

适性规则的规划范式，实现规划编制成本降低、审批效率提升，为温岭乡村振兴提供低成本、可复制、强落地的全域空间治理解决方案。在新的国土空间规划体系下，村庄规划的管理要以国土空间规划为统领，提出以下完善建议：

1. 差异化规划管控指标，强化资源刚性约束

温岭市“通则”需以国土空间总体规划为上位依据，进一步细化关键指标的传导与落实，明确生态保护红线面积、永久基本农田、耕地保有量、村庄建设用地总规模等关键指标。这些指标作为村庄规划管理的刚性约束，确保村庄建设和发展不超出当地的资源承载能力。同时，将上位规划划定的详细规划编制单元进行传导落实，明确各单元的控制指标和管控要求。

2. 分区分类用途管制，精准匹配发展需求

依据温岭市国土空间总体规划，将乡村地区划分为农田保护区、生态保护区、乡村发展区和其他规划用途分区四类，实施差异化用途管制。农田保护区重点用于粮食生产，严格控制非农建设占用；生态保护区实行严格保护，重点用于维护和提升区域生态功能；乡村发展区包括村庄建设区、一般农业区、农田整备区和林业发展区，根据不同功能实施差异化管控；其他规划用途分区则包括开发边界外的生态控制区和其他保护利用区等，按照相关规定进行管控。

3. 通用性标准与弹性设计，平衡规范与灵活

针对村民住宅、公共服务设施及基础设施制定了一系列通用性标准：村民住宅方面，依据家庭人口规模差异化设定宅基地面积上限，并明确小、中、大套型住宅的面宽基准值，既保障居住合理性又兼顾风貌统一性；公共服务设施布局强调“便民导向”，要求村级公共服务中心选址于交通枢纽地段，同时按中心村与一般村分类控制人均用地指标，避免资源闲置或不足^[10]；基础设施配置则采取“分级+弹性”策略，根据村庄规模构建干路、支路、宅前路三级道路体系，并创新结合村庄出入口、广场等空间统筹规划停车场地，确保功能适配性与空间集约性。上述标准通过量化指标与弹性条款相结合，为乡村建设提供了可落地、可操作的管理依据。

（二）成功案例

海宁市为做强做大稻米产业，在实现全域土地流转的同时，着重打造“钱江潮”农产品品牌，逐步构建起涵盖生产、加工、仓储、销售等环节的稻米全产业链。海宁计划启动首个乡村一二三产融合项目——稻米深加工项目，旨在建成大型农业社会化服务中心。自从通则实施以后，项目审批流程显著优化，由专门部门统筹管理，审批材料大幅精简，办证时间从两个多月缩短至一周，项目近期顺利获得乡村建设规划与施工许可证，开工提前近两个月，确保晚稻收割前投用。

海宁市成立市乡村产业融合项目管理领导小组，并出台《海宁市乡村产业融合项目管理暂行办法》，建立项目库，优化项目管理。由小组对申报项目进行统一审核评估，将符合条件的乡村

产业融合项目入库统一管理，免去了申报方多个部门来回跑的问题，也为项目审批“瘦身提质”。

五、结束语

在城乡融合发展与乡村振兴战略加速推进的背景下，传统以详细规划为主导的村庄规划模式因编制成本高昂、适应性不足等

问题，难以满足广袤乡村地区差异化空间治理需求。面对这一现实困境，亟需探索更具普适性与弹性的规划管理路径。温岭市作为台州市的试点市，率先开展了村庄规划管理研究工作，经过多轮调研和征求意见，形成了《温岭市“通则式”村庄规划管理规定》。本文从现状分析出发，总结经验教训，借鉴先进经验，在法律法规框架下提出符合地方实际的村庄规划管理通则建议，以期为全国范围内的村庄规划管理提供参考。

参考文献

[1] 黄薇. 村庄规划建设中土地管理存在的问题及对策 [J]. 农村科学实验, 2025, (06): 39-41.

[2] 王霞, 王叶峰, 陈昌卉. 基于实地调研的“多规合一”实用性村庄规划编制、实施与管理 [J]. 农村经济与科技, 2025, 36(05): 54-57.

[3] 规划体系系统引领助推乡村全面振兴 [N]. 中国自然资源报, 2025-03-06(003).

[4] 王金荣. 村庄规划编制及管控策略分析——以平罗县为例 [J]. 住宅与房地产, 2025, (06): 61-63.

[5] 韦雄军. 基于国土空间规划的实用性村庄规划探究 [J]. 农村科学实验, 2025, (02): 37-39.

[6] 许霄霄, 燕月, 张勇, 等. “镇村一体、通则管控”规划编制模式探索——以曲阜市姚村镇为例 [J]. 山东国土资源, 2025, 41(01): 55-62.

[7] 贾如春, 马璐, 顾宝璟, 等. 国土空间规划体系下“通则式”村庄规划编制研究——以《瓜州县村庄规划设计管控通则(试行)》为例 [J]. 甘肃农业, 2024, (12): 51-59.

[8] 陈彬, 骆宇, 单佳铭. 国土空间规划体系下村庄规划编制与管理的桐庐探索 [J]. 中国土地, 2024, (06): 58-59.

[9] 赵蕾. 四川试行省级国土空间专项规划管理通则 [J]. 资源与人居环境, 2024, (01): 11.

[10] 官卫华, 杨梦丽, 朱晨. 乡村振兴战略实施下村庄规划管理制度创新——基于国土空间规划改革的南京实践探索 [J]. 现代城市研究, 2023, (02): 107-113.