

少数民族地区实用性村庄规划建设用地划定研究

——以三亚市天涯区红塘村为例

汪建新¹ 牙库甫江·卡斯木² 刘洁¹

(1. 江苏省中源城乡规划设计院<城乡规划局>, 江苏 南京 210000;

2. 盐城市规划市政设计院有限公司, 江苏 盐城 224000)

【摘要】乡村振兴的时代背景下,我国的村庄规划面临新的时代要求。文章以实用性村庄规划的理念为导向,探究少数民族地区村庄建设用地的划定问题,并以海南省三亚市红塘村为例,阐述编制步骤、内容和方法,为实用性村庄规划编制提供值得借鉴的思路和方法。

【关键词】实用性村庄规划;居住用地;集体经营性建设用地;乡村振兴

引言:

随着《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》《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》等文件相应出台,表明我国已经进入国土空间规划体系的新时代,村庄规划也面临着新的时代发展要求。其中实用性村庄规划作为乡村振兴的重要工具,具有非常重要的意义,其研究领域多以三生空间、减量规划、多规合一、村庄布局、分类发展等为主。现今全国多地均已发布《村庄规划导则》,作为各地村庄规划的指导性文件,其内容涵盖规划工作的全部流程,建设用地的划定工作提供了流程了方法。少数民族地区由于各种民族政策,普遍村庄内人口呈现自然增长,分户需求强烈,因此合理划定农村住宅用地边界,农村公共服务设施用地边界,防止村庄无序扩张,成为少数民族地区村庄规划的重要内容之一。

一、新背景下村庄规划内容

(一)村庄规划的基础性工作

1. 统一棋盘,空间定位。在国土空间规划背景下,乡村规划属于详细规划,参考第三次全国国土调查数据作为规划现状底图和底数基础,结合卫星图校核、地形图校核、现场实地调研、落实已批在建未建项目方式校核确定现状工作底图。统一采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准作为空间定位基础。

2. 深入乡村,摸清家底。实用性村庄规划体系下,规划广度已经基本健全,随着在规划深度上不断深入,这就要求我们规划从业者,要深入乡村,充分了解村民意愿,解决村民问题。此外,多省村庄规划导则中已明确提出驻村调研的必要性,要求村民参与问卷调查,在规划地常驻调研等。

3. 多规合一,统筹规划。实用性村庄规划编制首

先要求对接多部门资料,一般包括发改委、(自然资源局)规划部门和国土部门、公安局、电信局、教育局、农业局、文化旅游局等多家单位,将土地利用总体规划、城市总体规划等上位规划资料加以整合,结合村庄发展的实际问题和需求,统筹兼顾、合理布局,科学地解决现状发展过程中存在的问题,为村庄发展奠定坚实基础。

(二)规划编制内容

多地村庄规划均已发布导则,村庄规划工作在广度上已经相对基本完善。主要分为发展目标、用地布局、两图两表一库一清单、耕地和永久基本农田保护、道路交通、公共服务设施、产业发展、土地综合整治、公用设施、居民点规划、历史文化保护、人居环境整治、近期实施项目等方面内容。

二、三亚市红塘村基本概况

(一)区位及现状条件

红塘村位于海南省三亚市天涯区,红塘村内部为少数民族黎族,区域内未实行计划生育政策,人口呈现稳步增长趋势,因此村内青壮少年比例较高,分户需求较大,因历史积存问题遗留较多两违(违法用地,违规建设)民居建筑,一户多宅现象普遍存在。村庄整体经济水平不高,人均收入约为1.7万元/年。

(二)现状调研存在的问题

通过前期调研发现,红塘村建设用地使用低效,集约化程度不高,户均宅基地面积较大,远高于标准户均175m²;存在一些闲置、废弃及低效用地;永久基本农田、生态保护红线、“五网”基础设施退让保护廊道等空间内部均有农村居住用地建设。

(三)村名意愿调查梳理

在村民意愿调查中,由于建房办证、分户困难的系列问题,未办证率高达50%—60%。公共服务设施中,由

于缺乏现代化的医疗设施、健身设施、社区服务站、菜场等，村民对公共服务设施提出了强烈的需求；在产业创收方面，目前村庄虽然已有部分地产开发项目及旅游项目，但整体效益欠缺，未能结合地方特色，形成较大的产业规模实现产值收入。此外，村民对人居环境整治、文化特色保护等方面也表现出了强烈的需求与愿景。

三、实用性村庄规划编制方法

（一）定量统计人口信息，明确村庄规划主体

村庄规划的主体是村庄内部集体成员即全体村民，需要规划师坚持以人民为中心，科学组织编制村庄规划。首先需要预测现行行政村下各自然村村民人口数以及户数。以红塘村为例，预测人口以“规划人口 = 自然人口增长 - 城镇化人口”为基本逻辑，结合红塘村为少数民族，未实行计划生育政策，具有较大分户的实际情况，以当地《三亚市天涯区村（居）民住房报建管理暂行办法补充规定》为依据，核定农村地区结婚或未婚年满 30 周岁，即可分户建房为准，核定红塘村现状 4731 人，760 宗宅基地，其中确权合法的仅为 476 宗。通过人口分析预测，红塘村至 2035 年常驻人口 5253 人，户数结合第七次全国人口普查数据，按照结婚年龄以及分户年龄确定为 1643 户，结合现状 760 宗宅基地，需新增分户 883 户。

（二）定性分析镇村布局，明确各自然村性质

红塘村下辖 8 个自然村，本次规划将自然村按照生态红线、基本农田、“五网”廊道退让保护需求，结合交通条件、产业基础、资源环境发展等需求，将自然村分为五类：集聚提升类 2 个（AB），城郊融合类 1 个（C），特色保护类 3 个（DEF），搬迁撤并类 1 个（G），基础整治类 1 个（H）。

四、村庄合理有序发展、慎重划定村庄建设用地发展边界，编制自然村居名点布局方案

（一）有序退让违章建筑，守护生态与粮食安全

现状两违建设侵占永久基本农田 2.6 公顷，侵占生态保护红线 0.0 公顷，“五网”工程保护廊道内有 16.60 公顷建设用地（图 1）需要有序退出，从而确定居民安置户数人口以及用地规模。

（二）确定自然村村域边界，核定乡村建设用地指标

通过基础调研确定行政村的自然村村界，为指标的计算以及后续分配做好基础工作。在统计顶层设计中确保分配给各个自然村建设用地指标来源与去向明确，保证各自然村指标的透明性。红塘村中 A 自然村乡村建设用地指标为 100 公顷，G 自然村乡村建设用地指标为 50 公顷。

（三）结合村庄定性内容，确定乡村建设用地指

标去向

结合集聚提升、城郊融合、特色保护、基础整治、搬迁撤并等村庄规划定性内容，确定乡村建设用地指标去向。案例中 G 村庄（搬迁撤并类）向 A 村庄（集聚提升类）搬迁，则 G 村庄指标流向 A 村庄，但是需明确好 A 村庄与 G 村庄的指标比例关系。

（四）明确“上下限”，合理确定村庄建设用地面积

“明下限”，红塘村采用人均建设用地法（计算下限），根据相关规范要求，农村住宅建设用地人均 80-100 平方米，本着集约利用土地的原则，本次规划按照人均 80 平方米计算，规划总人口 ** 人，共需用地 ** 公顷。假设 A 村庄 5000 人，则为 40 公顷。

“定上限”，确定下限指标。根据江苏乡村建设经验，村庄住宅建设用地为村庄宅基地面积的 2 倍。海南省村庄宅基地面积不大于 175 m²，因此，户均基地按照 350 m² 计算，规划总户数为 *** 户，共需总用地 ** 公顷，假设 A 村庄规划总户数为 2000 户，共需总用地 70 公顷。

五、划定居民点建设用地以及公服用地边界

（一）划定自然村村居民点建设用地

村庄居住用地确定位置实施三步走策略：以三调及现状调研的集中居住点为基础；落实多规合一规划要求，确定集居点位置；进行村民意愿征询，制定集中居住点方案。

初定开发边界以现状较为集中的居民点为基准，引导周边零星宅基地聚集，保证现状户数（见图 5）。根据保护空间有序退出户数以及预测新增分户，以宅基地为基本单元，通过扩建（解决宅基地满 175 m² 不满 175 倍数的民居建筑）、拆建（解决老旧建筑重新利用问题）、插建（解决宅基地与宅基地之间空地较大问题）、新建等方法，在原有聚集居民点基础上保证不占用永久基本农田。生态保护红线，基础设施保护廊等。在地形图的基础上，提升现有居民点规模，保证居民点户数满足规划户数要求。构建初步自然村居民点建设方案，确保划定自然村村居民点村庄居住用地边界合理性，实用性（见图 1）。

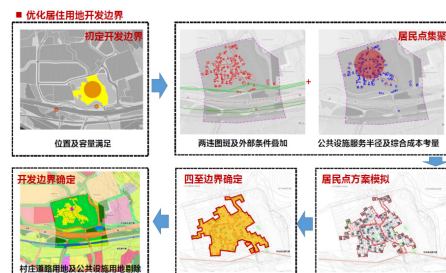


图 1 农村住宅用地边界划定示意图

（二）划定自然村居民点内部道路

根据国标《国土空间用途分类表》分类，8米以下村庄道路不算为建设用地，可划定位其他农用地。自然村村庄级公服用地以居住用地边界为基础，考虑服务半径，合理确定公服用地边界，公服用地大小结合村庄规划导则相关服务配套设施大小综合考虑。A村庄通过上述方案划定后村庄居住用以及自然村级公服用地规模大小为60公顷。则A村庄居住及公服用地在上限下限范围内，符合要求。

（三）确定公服用地边界

行政村级公服用地结合现状村委会所在用地，合理布置相关设施，预测用地规模大小，合理预留一定发展空间，同时结合相关教育、医疗、消防等区级专项规划，落实相关公服项目用地，确保公服用地合法性。最后确定自然村发展边界规模，划定相关管控图则（见图2，图3），引导土地有序建设，确保规划实用性。



图2居民点建设方案设计图 图3居民点建设用地管控图则

六、确定流量指标、留白用地与集体经营性建设用地

（一）确定流量指标、留白用地

充分对接村集体对村庄产业发展需求，结合现状及规划后的交通条件、区位优势、山水田林湖草等自然环境资源，参考相关企业代表发展需求，确定相关产业的区位、规模、边界，制定相关管控图则；根据相关政策要求预留一定比例的流量指标，为整个行政村发展预留一定活动空间。根据行政村指标富余程度确定是否设置流量指标；结合自然村类型，在规划发展型村庄旁边预留一定留白用地，确保后续发展型村庄用地指标合法性。

（二）集体经营性建设用地

定项目：针对现状村庄内部产业情况，确定污染拆除、低效升级、绿色产业引入三种策略，规划村庄内部产业情况。结合剩余指标按照保留升级项目指标优先，新引入产业项目尽量保证，确定村庄集体经营性建设用地指标分配合理。

定位置：低效升级产业项目位置不做变动，严格控制项目用地边界。绿色引入产业需考虑交通区位、自然资源环境、自然村居民点距离等因素，从而确定合理位置。

定规模大小及边界：结合村集体产业发展设想，村民诉求，企业发展诉求，确定集体经营性建设用地的规模大小。保证在不占用永久基本农田，生态保护红线，基础设施保护廊道的基础上，结合地形图确定集体经营性建设用地的边界。以村集体入股合作分红，集体经营性用地上市，聘用村民从业等运营方式达到提高居民收入，提高人民生活水平的目的。

结语：

乡村振兴战略是新时代做好“三农”工作的总抓手。制定多规合一的实用性村庄规划，保障乡村振兴战略全面实施的重要举措，对于促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展具有重要意义。划定实用性村庄规划建设用地要充分尊重广大农民意愿，把维护广大农民根本利益、促进广大农民共同富裕作为出发点和落脚点。在乡村建设用地治理上，一方面要尽快完善农村基层群众自治制度，健全村民委员会民主决策机制和村务公开制度，此外，加强农村住房建设管理和服务也必不可少。

参考文献：

- [1] 唐玲,陈利伟.乡村振兴背景下少数民族特色村寨保护与发展路径研究[J].营销界,2021(18):115-116.
- [2] 王艳,姜玉波.青海省民族地区乡村振兴与乡村旅游耦合分析——以海南州为例[J].农业与技术,2021,41(08):8144-8148.
- [3] 王莉.乡村振兴战略下的集体经营机制及营销路径分析[J].中国集体经济,2021(13):4-5.
- [4] 杨骏.国土空间规划体系下实用性村庄规划编制探索——以安徽省绩溪县尚村为例[J].住宅科技,2021,41(04):44-47.
- [5] 储昭斌.乡村振兴战略下安徽乡村旅游提升发展研究[J].安徽农业科学,2021,49(08):124-126.
- [6] 奥丽.乡村振兴背景下全域土地综合整治路径探讨[J].华北自然资源,2021(02):117-118.
- [7] 侯秀娟.“多规合一”的实用性村庄规划工作探索——以安徽省太和县试点村庄规划为例[J].华北自然资源,2021(02):115-116.
- [8] 季正嵘,李京生.论多规合一村庄规划的实用性与有效性[J].同济大学学报(自然科学版),2021,49(03):332-338.
- [9] 张运,翁进.汨罗市大里塘村多规合一与实用性强的村庄规划编制初探[J].国土资源导刊,2020,17(04):80-82.