

【全国优秀案例】仙桃市毛嘴镇古堤村土地利用规划

原创 北京跨时空规划院 湖北省城市规划协会 2021-09-30 15:26 发表于湖北

仙桃市毛嘴镇古堤村土地利用规划

项目信息

编制单位：北京跨时空国土规划设计院有限公司

编制人员：王先兵、王俊杰、彭浩、张扬波、叶方霞、李政、徐侃，蔡冬，付腾达、杨松、蒋念，程然，肖梦琦，罗杨，范彦超，贾苗苗

编制完成时间：2019年02月

获得荣誉：全国国土空间规划优秀案例

一、项目背景

“产业赋能带民富、水乡田园入画来”，仙桃市毛嘴镇的古堤村，围绕仙桃市乡村振兴“村绿村洁、民富民和”的目标，在仙桃市全域村庄规划统筹发展的指引下，定位为城郊融合型村庄，主要依托北部毛嘴镇区的工业园区，通过“乡村治理——强组织，规模经营——稳农业，扮靓颜值——美农村，产业融合——富农民”的策略，实现了村容村貌焕然一新和经济蓬勃发展。从2014年的省级贫困村到2016年整村脱贫出列，再到如今的“全国文明村”，古堤村用实际行动走出了一条“组织强、农业稳、农村美、农民富”的乡村振兴之路。

二、现状特征及主要问题

1.西部门户，交通便利

“南通北达，东进西出，优势显著”，古堤村位于毛嘴镇西北部，北接毛嘴镇区，是典型的城郊型村庄；沪渝高速毛嘴出入口位于本村西部，其连接线为省道213；国道318从本村北部东西向穿过，古堤村距离仙桃城区40分钟车程，距离潜江仅20分钟车程，交通便利。受到城镇发

展的辐射与带动，享受特有的镇区公共配套互动、产业发展对接、基础设施共建共享、美丽乡村风貌建设等城郊村发展特点。

2. 南耕北工，六农四家

“南边农业，北部园区；六分农地，四分家园”。村域土地面积292.77 公顷，农业用地面积为166.76 公顷，占村域用地面积的56.96%；其中耕地面积144.14 公顷，占村域用地面积的49.23%。村域建设用地面积126.01公顷，占村域用地面积的43.04%；其中城镇用地面积79.10 公顷（北部服装产业园用地），农村居民点用地面积42.42 公顷。

3.三千人口，常住多于户籍，老龄化明显

全村总户数为595户，户籍人口为2380人，常住人口为3080人。60岁以上人口342人，占户籍总人口的14.53%。

4.居住相对集中，建筑风格多样

一、二组和林场位于庆丰一渠南部，沿道路呈带状分布；三五组位于村域中部，居民点较为集中；四、六、七组位于村域北部，四六组居民点被服装产业园包围，七组居民点主要沿毛许路和318国道呈带状布置。

村内南部建筑风格为荆楚派，黑白灰搭配，具有江汉平原地区特点；G318国道两侧的建筑风格主要为欧式风格，罗马柱和尖屋顶元素搭配。

5.基本公共服务设施齐全，基础设施有待进一步提升。

公共服务设施：除党群中心、卫生室等基本公共服务设施配套齐全，古堤村还建有小学、查公庙、养老院和生态公墓。

基础设施：村内道路体系较为完善，局部需要贯通升级；污水、雨水、燃气、防灾设施等市政设施建设不完善，城乡对比明显。

6.亟待解决的问题

区位优势不显：属仙桃西大门区位，三条国、省道汇集，但仅带动了服装工业形成了一定基础；

空间秩序杂乱：北工南农格局初显，但工业用地、城市住宅、村庄宅基地用地犬牙交错；

环境冲突严重：生态基底优良，但工业环境污染（污水处理）较严重；

农业效益不足：农田集中分布，但农业产出效益低。

三、规划思路和方法

1. 规划定位

依托古堤村良好的城郊区位和服装产业优势，以仙桃市乡村振兴建设试点工作为契机，将古堤村打造成为集现代规模农业、村级服装产业、镇区共建商业、美丽人居社区、乡村休闲旅游五位一体协调发展，统筹谋划近期建设项目，将古堤村打造**三生空间、城乡发展“双融合”**的乡村振兴示范村。

2. 总体思路

按照“**借助外力，激发内力，挖掘潜力，营造活力**”的规划思路和工作路径，将古堤村打造成为集现代规模农业、村级服装产业、镇区共建商业、美丽人居社区、乡村休闲旅游五位一体的乡村振兴示范村。

借助外力：充分利用新型城镇化对乡村振兴的带动作用，发挥毛嘴镇工业园区对古堤村发展的资金、技术、信息服务和市场支撑作用，大力推动服装产业全链条发展，实现村民“进厂不进城、离土不离乡”的发展模式。

激发内力：通过策划、探索村庄集体建设用地以租赁、众筹、贷款等形式，谋划古堤村发展内生动力机制和集体用地高效益用途，因地制宜推动“农+旅”、“农+工”融合发展，在一般农用地形成一批一、二、三产业融合项目，构造村民“家门口”美好蓝图。

挖掘潜力：以土地综合整治项目为切入点，整理村庄内部存量资源，推动村民集中安置，加强农田水利建设，推进农业标准化生产，“让想种田的人有好田种”，同时整合建设用地潜力，推动集约节约发展。

营造活力：按照镇村共建共享模式，加快基础设施建设，提升基本公共服务设施配套水平，修复乡村自然生态环境，着力建设秀美宜居乡村，实现乡村的美丽蝶变和活力再生。

3.发展策略

(1) 城乡融合，设施共建共享

城镇发展与乡村振兴协调互动、同步推进，充分利用新型城镇化对城乡发展的带动作用。发挥毛嘴镇区工业园对古堤村发展的资金、技术、信息服务和市场支撑作用，为乡村人口提供更多更好的就业机会和高质量的多样性生活。同时古堤村在基础设施与公共服务设施等方面，将充分利用地理区位优势与镇区共建共享。

(2) 综合整治，拓展农业功能

结合古堤村农业发展现状，开展土地综合整治工程，改善农业生产基础条件，加强农田水利建设，提高耕地质量，推进农业标准化生产；拓展农业功能，积极发展休闲农业和乡村旅游，培育分享农业、定制农业、创意农业、养生农业等新产业、新业态，把优质农产品转化成旅游产品，实现农旅融合。

(3) 自生项目，促进产业融合

建立村集体主导组织，成立古堤村经营合作公司。由村委会统筹，农民土地入股或劳动力入股，建设村级服装产业园。发展轻纺织与服装产业配套，与镇区服装产业园融合发展。

(4) 扮靓颜值，建设秀美乡村

重点解决古堤村污水排放问题，加快基础设施建设，开展土地整治工程，改善农村生产生活环境；强化基本公共服务设施水平，教育、医疗、文化建设；修复乡村自然生态环境，大力开展农房综合整治，全面建设美丽宜居村庄。

4.技术路线

四、主要内容及成果

1.三大基础分析

以问题为导向，针对具体现状问题，提出针对性解决策略及方案。主要对发展现状、上位规划进行分析，对上轮规划实施评估。

2.谋划五大规划

村庄规划中谋划五大规划：产业发展规划、村域控制与用地规划、村庄基础设施与公共服务设施规划、民居提升改造规划设计、生态环境保护规划，做到“五化”。村域空间形成“一心、两轴、四片区”的格局。

•**基础设施标准化**：建立符合毛嘴镇古堤村发展的标准，合理配置基础设施建设标准，形成可推广、可复制的基础设施建设标准体系。配套了道路交通、给水、排水、电力、电信、燃气、环卫等工程。

•**乡村资源产业化**：深入研究自身资源优势及短板，制定符合毛嘴镇古堤村发展的产业发展模式，探索发展具有自身（区域）特色的产业发展目标。因地制宜，发挥优势、弥补劣势，加强“企业—居民”横向联合，为因城镇化的“失地”农民提供再就业机会，解决当前社会矛盾问题；遵循民意，抓住机遇、克服挑战，加强优势产业链条“个体化”延伸力度，为“拉

链、纽扣、口袋”等服装延伸产业提供用地保障，充分发挥产业联动与聚集效应，实现农户“家门口就业”效益最大化，共同建设村集体“自己的”服装产业体系，激发内生动力。

•**农业生产现代化**：着力解决土地、机械、农民的结构矛盾，促进农业生产现代化；提高农产品附加值、农产品品质及机械化水平，探索专业化农民的组建。以“控制—利用—可持续”为古堤村农业发展导向，制定古堤村产业空间布局。以“外部减量、内生促进、循环再生、量化控制”的循环发展为出发点，形成以种植业、畜牧殖业、农产品加工业、轻纺织服装业、旅游服务业五大产业为支撑，以信息化为引擎，有序发展的产业体系。以可持续发展为规划理念，打造仙桃市乡村振兴示范村。

•**田园村庄景观化**：反对大拆大建，最大程度保护毛嘴镇古堤村村落肌理，建设过程注重村落发展的时代延续性、文化的可持续性及施工工艺的可操作性，形成具有时代延续特色的田园民居景观。村庄环境整治按照“因地制宜、拆建并举，尊重民意、按需建设”原则，通过风貌延续、整旧如新、新建协调等，实现美化、绿化、亮化。对田、水、路、林、村进行综合整治，以景观生态化田块设计、景观生态化道路、沟渠设计为重点，推动农地整治的景观生态化建设，改善农田“颜值”，为农业产值提升注入新动力。

•**政企共建制度化**：按照党建引领、企业生产、农民参与的村庄产业发展模式，激活农村产业发展，带动农民全面发展。



空间结构规划图

土地利用现状图



土地利用规划图

土地整治规划图

3.保障措施

- 组建经营组织——引导土地资源管理，让资源变为资产。
- 提高管理水平——引导村庄用地管理，让村庄变为景区。
- 制定村规民约——观念引导和行为约束，让观念变为行动。

4.规划主要成果

- (1) 基本成果：“一图一表一库一规则”，即村域综合规划图、近期建设项目表、规划数据库和规划管制规则。
- (2) 扩展成果：规划文本、规划图集、规划说明等。

五、探索与思考

(一) 探索与创新

通过古堤村规划的编制和跟踪实施工作，针对于城郊融合型村庄，总结出一套“多规合一”实用性村庄规划的编制思路，即紧紧围绕乡村振兴中心思想，通过综合运用空间管制、功能斑块、综合整治、生态修复等自然资源规划方法和用途管制手段，实现乡村的美丽蝶变和活力再生。

1.空间管制保三生底线

坚持国土空间用途管制底线思维，充分落实国土空间规划三线的传导要求，科学划定村庄“三生空间”，实现对生态、农业资源的严格保护，明确建设空间的管控要求。

2.功能斑块促融合发展

因地制宜灵活运用功能布局手法，以梳理空间秩序为出发点，着力解决城乡结合部的空间矛盾冲突问题，保障重点项目落地实施，实现各类设施的快速建设和城乡资源的共建共享。

3.综合整治塑产业底盘

以国土综合整治为手段，塑造村庄产业发展的空间底盘。通过建设用地综合整治盘活村庄内部存量资源，保障企业发展和集中安置。通过农用地综合整治为创造现代农业创造用地条件。

4.生态修复造宜居景观

以生态修复（生态空间综合治理）为手段，打造人居环境的生态景观基底。通过沟渠水环境治理、滨水景观设施建设，打造沟中水盈、水中鱼丰、田中稻绿的现代水乡特色生活场景。

（二）实施与成效

规划实施后，古堤村呈现“生产集聚有效益、生活配套有保障、生态环境有品质”的特点。

生产集聚有效益：以“村集体+企业”的运营模式新建光伏电站、物流中心，推动农耕文化展示、果蔬采摘、家庭农场等；以“产业转型+绿色能源”改变农村“靠天吃饭”，增加村民就业机会的同时，盘活了村集体存量用地。2020年，古堤村引进了服装企业80家，吸纳1000多人进厂就业，村集体年收入50多万元。古堤村有530多人在服装产业园务工，人均年收入8万元。

生活配套有保障：实践城乡公共服务均等化的发展理念，满足村民现代化的生活水平，根据规划优先解决村民集中安置问题，并先后新建幼儿园、文化路、百姓大舞台、村史馆、养老

中心等一批生活配套项目，增强村民凝聚力、提高村民认知素质，充分体现“幼有所育、学有所教、老有所养”。

生态环境有品质：通过污染源控制、坑塘沟渠清理、公共空间美化三大措施，实施污水进厂、水体清淤、清乱理杂、“四旁”美化、房前屋后整治等工程，重点解决古堤村工业产业发展与环境保护的矛盾问题，实现生态环境提质见亮。



古堤村实施建成部分实景图

供稿：北京跨时空国土规划设计院有限公司

END



搭建行业交流平台
促进行业高质量发展
【湖北省城市规划协会】