

# 国土空间规划体系下村庄规划居民点 用地空间布局优化研究 ——以无锡市鹅湖镇鹅湖村片区规划为例

□ 贾丹凤

(博源规划设计集团有限公司, 江苏南京 210000)

**摘要** 一直以来,由于远期缺乏系统规划,农村住宅用地呈现出数量多、分布分散、利用粗放等问题,制约了农民生活水平的提高和农村经济、农业现代化的发展。因此,迫切需要研究村庄空间布局的优化,以指导农村住宅用地的科学管理。本文以无锡市鹅湖镇鹅湖村片区规划为例,在分析研究其农村住宅用地特点的基础上,从宏观层面构建了住宅用地减量布局体系,并做好相应增量需求的近期远期规模预控,进一步从微观尺度上提出了近期住宅用地布局的优化方向,以确保有限新增建设指标的精准投放。

**关键词** 村庄规划;减量化;布局优化

**Abstract:** Due to the lack of systematic planning in the long term, rural housing land presents many problems, such as large quantity, scattered distribution, and extensive utilization, which restricts the improvement of farmers' living standards as well as the development of rural economy and agricultural modernization. Therefore, it is urgent to study the optimization of village spatial layout in order to guide the scientific management of rural housing land. Based on the study of the characteristics of rural residential land, this paper takes the planning of Ehu Village, Ehu Town, Wuxi City as example, analyzes the reduction layout system of housing land from the macro level, and conducts scale pre-control of the corresponding incremental demand in the short-term and long-term, and further puts forward the optimization direction of the recent housing land layout from the micro scale, so as to ensure the accurate delivery of the limited new construction indicators.

**Keywords:** village planning, reduction, layout optimization

当前,农村住宅用地存在占地面积大、空置闲置多、无序扩张、布局分散、利用率低等问题。通过合理布局农村宅基地,对提高土地资源集约利用水平,缓解农村土地供应不足的矛盾,促进节约型社会建设具有重要意义。本文以无锡市鹅湖镇鹅湖村片区规划为研究对象,探讨在新一轮国土空间规划背景下,如何实现村庄从无序扩张到存量调整、增量优化的集约内涵发展。

## 一、村庄基本概况

### 1. 区域概况

鹅湖村片区位于无锡市鹅湖镇西南角,东临苏州相城区,南接无锡新区,紧靠沪宁高速公路和京沪铁路,太湖流域水上枢纽望虞运河穿境而过,距无锡机

场仅 15 公里,交通便捷,地理位置优越。

### 2. 农村居民点用地布局的现状

鹅湖村片区规划面积 15.59 平方公里,下辖 96 个自然村,共 3258 户。住宅用地 162.19 公顷,户均建设用地面积 497 平方米。由于京沪铁路贯穿村庄北部,沿线噪音严重,村民迫切需要改善住房条件。通过评估得出,目前户均用地面积接近 500 平方米。考虑到无锡现有农村安置区的平均安置面积基本在 300-320 平方米的范围内,因此有一定的潜力实现村内平移优化条件。

此外,根据自然村户数规模数量统计,96 个自然村中,小于 20 户的自然村数量 26 个,占 27%;20 至 30 户之间自然村个数有 30 个占 31%;30 户以下的自然村规模占比高达 56%,约占总数量的一半。这从侧面说明住宅用地的分散和无序分布。

## 二、用地布局减量路径探索

### 1. 优化村庄布点，实现精明收缩

对于纳入上位规划的平移撤并村进行评估，城镇开发边界、生态管控区、市政交通走廊的保护影响区及自然村规模小于30户的零散户优先作为平移撤并村。对特色产业基础好、公共设施完善，与镇区联系紧密且具有一定集聚规模的自然村，选取作为集聚提升村或特色保护村，并保留用地图斑。剩余的自然村将通过多因素进一步评估，重点关注村民意愿、村庄建设条件、村庄规模、发展潜力等因素。符合一定条件的村庄进一步纳入平移撤并村或集聚提升村，校核后剩余村庄纳入其他一般村（见图1）。

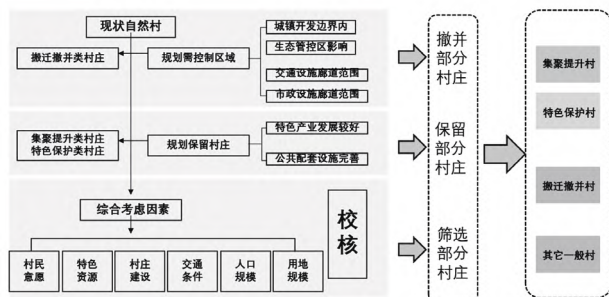


图1 村庄分类优化路径

### 2. 确定减量空间，统筹近远期

在新一轮国土空间规划体系下，在突出村庄规划实用性的同时，也要注重整体部署规划。因此，在规划中采用近期和远期并用的思路，解决近期的实际用地需求，做好远期的规划空间预控。

近期减量，农村危房改造区域将被首选为可腾退空间。同时，选择零散户和“三高两区”涉及的区域作为减量空间，如高铁沿线、高压线、高速公路、生态控制区 and 环境综合整治区等。

远期减量，考虑平移撤并村逐步纳入，并对远景的大量一般村进行再分类，统筹村民意愿调查和建设环境的评估，做好进一步纳入腾退流量潜力的储备和规划预控。

针对一般村再评价选取村庄规模及土地利用集约程度、上位规划及平移意愿、区位及拓展空间、设施配套、村庄风貌等5个方面作为一级指标，选取10项二级指标进行基础评价。

通过权重叠加后计算总分值（满分10分），根据分数将一般村发展类型分为三类：发展型7-10分、稳定型5-7分、萎缩型0-5分。

根据表1的评价结果，片区12个一般村中，萎缩型村庄共7个、稳定型村庄共5个。萎缩型的村庄作为远期腾退储备空间。

## 三、近远期规模需求进行线位控制

### 1. 研判发展情景

以村民意愿调查为基础，统筹考虑人口年龄结构与家庭发展情景，预测行政村内人口城镇化和就地转化分配方案，即统筹预测进城与入镇城镇化、向规划发展村集聚及留在原村的人口数量和比例，从而为科学确定规划发展村近期、远期规模提供支撑。

表1 一般村因子评价体系

| 一般村发展方向之因子权重分析一览表 |    |                |    |      |               |                      |                      |              |
|-------------------|----|----------------|----|------|---------------|----------------------|----------------------|--------------|
| 一级指标              | 权重 | 二级指标           | 权重 | 计算权重 | 二级指标定量分       |                      |                      |              |
|                   |    |                |    |      | 10分           | 8分                   | 6分                   | 3分           |
| 村庄规模及土地利用集约程度     | 3  | 人口规模（户h）       | 4  | 12   | $h > 70$      | $70 \geq h > 50$     | $50 \geq h > 30$     | $h \leq 30$  |
|                   |    |                |    |      | 大             | 较大                   | 一般                   | 小            |
|                   |    | 户均宅基地（亩/户z）    | 6  | 18   | $z > 1.0$     | $1.0 \geq z > 0.8$   | $0.8 \geq z > 0.5$   | $z \leq 0.5$ |
| 上位规划及平移意愿         | 3  |                |    |      | 大             | 较大                   | 一般                   | 小            |
|                   |    | 国土空间总体规划近期实施方案 | 4  | 12   | 允许建设区         | ——                   | ——                   | （限制建设区）村控区   |
|                   |    | 平移意愿b          | 6  | 18   | $b \leq 30\%$ | $50\% \geq b > 30\%$ | $80\% \geq b > 50\%$ | $b > 80\%$   |
| 区位及拓展空间           | 2  |                |    |      | 低             | 一般                   | 较强                   | 强            |
|                   |    | 区位交通           | 6  | 12   | 优越            | 良好                   | 一般                   | 差            |
|                   |    |                |    |      | （近国道省道）       | （近县道）                | （近乡道）                | （村道）         |
| 设施配套              | 1  |                |    |      | 好             | 良                    | 一般                   | 差            |
|                   |    | 拓展空间           | 4  | 8    | （较充足）         | （受限少）                | （局部受限）               | （受限）         |
|                   |    |                |    |      | 完善            | 良好                   | 一般                   | 差            |
| 村庄风貌              | 1  | 公共设施           | 6  | 6    | 完善            | 良好                   | 一般                   | 差            |
|                   |    | 市政设施           | 4  | 4    | 完善            | 良好                   | 一般                   | 差            |
|                   |    | 建筑风貌           | 5  | 5    | 协调            | 较协调                  | 一般                   | 差            |
|                   |    | 建筑质量           | 5  | 5    | 好             | 良                    | 一般                   | 差            |



图2 集聚规模分配路径

## 2. 把脉诊断需求量

在结合集聚意愿计算集聚规模需求后，重点进行近期远期配置。近期建设用地规模主要考虑近期平移高压线沿线防护、高铁沿线 200m 影响区、零散户覆盖需求量。远期集聚规模，主要包括近期需求规模和一般村平移入集聚提升村的用地需求规模，针对一般村优先重点保障萎缩一般村庄平移需求规模。

## 3. 线位落实规模控制

综合考虑现有乡村管理体系与服务能力，发展村规模一般不超过 300 户，最大不得超过 500 户，每个行政村村庄初步选点两个或三个点。最终，考虑村民的意愿、自然村的发展方向、确保形式完整性的要求、集聚布局和基础设施布局的经济性等因素，统筹划定近期建设用地控制线、远期建设空间控制线两根边界线。

由于受永久基本农田保护任务和耕地保有量制约，本轮村庄规划远期建设空间控制线没有保障用地，作为远景控制和引导村民集聚的空间范围。通过以镇、街道为单位，全域统筹村庄人地分布情况，与最新国土空间规划相衔接，做好镇域人地平衡。

## 四、居住用地布局优化路径

### 1. 指标腾挪，精准投放

衔接上位规划，针对地方落地上图方案中，检索有土规建设用地指标而现状未进行建设的用地，如用地与村庄发展方向一致，符合发展需求，则可直接将新增需求用地选址在该类土地上。如发展方向不一致，通过指标挪动进行合理调配利用。

### 2. 存量整合，适度集约

对于集聚发展村、特色保护村村民的拆旧建新申请，将在原有宅基地内进行，通过对集聚发展村庄中宅基地确权数据与建设用地图套合，优先利

用确权数据以外的用地，通过拆除违法用地、乱搭乱建用地和整合现有空置地、旧居，用于启动居住用地拆旧建新工作，同时也可以适当补充村庄设施和产业配套。通过优先示范腾挪，逐步带动整个集聚村庄有序翻建。

## 3. 盘活低效，择机更新

对于集聚发展的村庄，由于永农底线的控制，扩张发展空间受限，应尽可能优化存量土地。针对乡村低效工业用地以减量腾退、功能改造为主，尽管村集体经济收入对村工业用地依赖较大，但本轮村庄规划基本达成共识，通过退出村庄建设用地周围的低效存量工业用地，进行“退二进三”，择机更新，逐步置换为居住或公共服务类用地，从而优化村庄功能布局。

## 4. 镇区统筹，融合发展

鉴于城郊融合发展村的特殊性，对于位于城镇开发边界内的村庄，一般不会安排新的农村宅基地，将其纳入城镇控制性详细规划中进行控制。在充分尊重村民意愿的基础上，通过提高容积率和用地兼容性，采取原址集体建房重建措施，满足住房和公共服务设施需求。

## 五、结语

针对目前村庄规划普遍无新增用地指标或仅有少量流转指标的情况，避免规划指标落地的局限性，统筹近远期建设空间线预控是解决当下村庄发展的有效路径。本文以无锡鹅湖村片区规划为例，聚焦居住用地优化方向，提出了近期和远期双线预控，通过控制村庄分类方向，明确了近期和远期的减量空间和相应的需求规模，并在近远期建设空间控制线的基础上，进一步精准近期有限的建设指标投放，优化用地布局，充分发挥村庄规划的实用性。

### 参考文献：

- [1] 楼江, 吴玥. 建设用地减量化潜力测算方法研究 以上海市浦东新区为例 [J]. 上海国土资源. 2018 (3)
- [2] 郭淑红. 上海建设用地减量化实施策略研究 [J]. 上海国土资源. 2018 (1)
- [3] 郑红玉, 卓跃飞, 吴次芳, 等. 基于减量化目标的农村宅基地整理分区及模式优选 [J]. 农业工程学报. 2017 (12)

### 作者简介：

贾丹凤，女，1988 年生，注册城乡规划师，主要研究方向为乡村规划与建设。