

浙江省自然资源厅文件

中共浙江省委农村工作领导小组办公室

浙自然资规〔2024〕8号

浙江省自然资源厅 中共浙江省委农村工作 领导小组办公室关于深化“千万工程” 提升乡村地区规划管理水平的通知

各市、县（市、区）自然资源主管部门、党委农村工作领导小组办公室：

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于实施乡村振兴战略的决策部署，细化落实《自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》要求，切实做好乡村地区规划管理工作，现就有关事项通知如下：

一、总体要求

（一）目标任务

各地要按照“多规合一”国土空间规划体系建设要求，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，不断完善乡村规划体系；科学制定“通则式”乡村规划管理规定，按需有序编制村庄规划，统筹用好“详细规划+规划许可”“约束指标+分区准入”两种用途管制方式，加快实现乡村地区规划管理全覆盖；打造具有辨识度、创新性的乡村地区规划管理样板，以高质量乡村地区规划引领支撑新时代“千万工程”走深走实迈向更高水平，加快绘就“千村引领、万村振兴、全域共富、城乡和美”新画卷。

（二）基本原则

坚持规划引领，切实加强规划的统筹性、前瞻性和操作性，发挥规划在乡村治理、乡村振兴中的控制和引领作用。坚持城乡融合，整体谋划城镇乡村空间布局，进一步健全城乡融合发展体制机制，促进城乡要素双向流动。坚持因地制宜，突出地方特色、乡土特征，提高乡村地区规划编制、实施和管理工作的针对性和有效性。坚持农民主体，充分尊重广大农民意愿，引导村集体和村民共谋共商规划蓝图、共建共享和美家园。坚持政策创新，加强规划和土地政策的融合，加大政策创新力度，并在探索实践中不断总结提升。坚持数字赋能，以数字化手段推动实现规划全生命周期管理，不断提高乡村地区规划管理水平。

二、重点任务

(一) 构建“141X”乡村规划体系。各地要在“多规合一”国土空间规划体系框架内，按照“县级规划优体系、乡镇规划定边界、村庄规划落布局、乡村设计美形态”的要求，形成“141X”的乡村地区规划体系。其中，第一个“1”是指县级国土空间总体规划，按照城乡融合要求，统筹和明确县(市)域乡村空间发展的目标、规模；提出村庄分类标准，按城郊融合、集聚建设、整治提升、特色保护和搬迁撤并等类型，明确县(市)域内各行政村分类。“4”是指按照乡镇级国土空间总体规划、村庄规划、乡村设计、农房设计4个层次，逐步深化乡村地区规划设计。乡镇级国土空间总体规划要落实上位规划要求，将村庄类型进一步细分到自然村、居民点，划定村庄建设边界；村庄规划是乡村地区的国土空间详细规划，要落实和细化村域范围内各类空间控制线的管控要求、各类用地和各类设施的布局，统筹和明确土地整治、耕地保护、生态保护等具体安排；乡村设计要以农村居民点为主体，统筹村域环境，营造“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的浙江特色乡村景观；农房设计要以安全、实用为前提，明确农房建设行为的具体要求。第二个“1”是指依托省域空间治理数字化平台、国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，建设数字赋能的“乡村规划一张图”。“X”是指涉及乡村地区的农业、林业、交通、水利、文旅等相关专项规划，重

点协调相关专项规划提出的工程项目，统筹用地布局，落实空间保障。

（二）充分利用既有规划成果。各地要对既有各类村庄规划成果进行全面评估和梳理。符合“三区三线”等国土空间规划管控要求的，可以纳入国土空间规划“一张图”继续使用，避免规划重复编制，减少规划浪费。适当补充完善即可继续使用的，由市、县（市）自然资源主管部门按照依法依规、适当从简的要求，制订补充完善的具体管理办法，报同级人民政府批准后实施。

（三）按需有序推进村庄规划编制。各地应结合新型城镇化和乡村振兴战略实施、既有规划评估和县乡级国土空间总体规划编制等工作，明确村庄规划新编、修编需求及编制计划。村庄规划编制不下达完成指标和完成时限，不盲目追求村庄规划编制“全覆盖”，不要求编制工作进度“齐步走”。村庄规划按国土空间总体规划确定的详细规划单元编制，一般以一个或若干个行政村范围为编制单元，也可根据典型地物、管理界线等因地制宜划定编制单元。各地要结合实际分类编制村庄规划：城郊融合类村庄，一般应纳入城镇单元详细规划统筹编制；集聚建设、整治提升类村庄，特别是建设宜居宜业和美乡村、涉及较多开发建设或实施土地综合整治与生态修复工程的村庄，应优先编制村庄规划；历史文化（传统）村落等特色保护类的村庄规划编制和实施应将各类遗产保护利用管理要求统

一纳入，避免详细规划与相关专项规划“两张皮”；搬迁撤并类村庄和其他不具备条件的村庄，可不编制村庄规划。

（四）突出村庄规划的实用性导向。村庄规划按照“用什么就编什么”的要求，避免规划内容“大而全”、深度“一刀切”，合理简化村庄规划的编制内容，探索适应不同发展需求的村庄规划编制和管理方法。各地在村庄规划编制中，要落实上位规划明确的耕地、生态、历史文化保护和防灾减灾等要求，充分利用国土空间调查监测、遥感影像、农村集体土地确权登记等数据，扎实开展村民走访和田野调查，深入挖掘村庄自然资源和历史文化内涵，适应新农村生产生活方式需求，促进用地布局优化、设施功能完善。要突出地域特色和比较优势，实现乡村和城市和而不同、各美其美、美美与共。各地应按照宜居宜业和美乡村建设要求，结合村庄规划编制实施，提出近期项目时序安排；涉及土地综合整治、“多田套合”、人居环境整治等工程的，还应同步制定实施方案。

（五）研究制定“通则式”乡村规划管理规定。各地应在县乡级国土空间总体规划的基础上，按照“约束指标+分区准入”的管控要求，结合本地实际制定“通则式”乡村规划管理规定，细化明确村庄建设边界以及“三区三线”、自然灾害风险防控线、历史文化保护线和风貌特色等控制引导要求。“通则式”乡村规划管理规定由市、县（市）自然资源主管部门牵头组织编制，报同级人民政府批准后实施。不需要编制或暂未

编制村庄规划的乡村地区，以“通则式”乡村规划管理规定作为开展规划建设管理、核发规划许可证的重要依据；已编制村庄规划的，以村庄规划作为核发规划许可证的依据。“通则式”乡村规划管理规定主要适用于村庄建设边界内符合条件的农民建房、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，各地不得随意扩大“通则式”乡村规划管理规定的适用范围，较大规模的新型农村社区建设、使用新增建设用地的乡村产业项目建设、集体经营性建设用地入市等情形，原则上应编制详细规划（村庄规划）作为规划许可的依据。

（六）持续加强乡村规划师队伍建设。各地要充分总结既有责任规划师制度的实践经验，创新“技术+服务”模式，进一步完善驻镇村规划师制度；调动和发挥多方力量，推动高校、规划设计机构下沉乡村规划实践，倡导规划服务由提供短期建设蓝图向长期支持服务转变。派驻到乡（镇、街道）的规划师，作为入驻本乡（镇、街道）范围内各行政村的规划师，要统筹做好乡村规划宣传、解读、咨询、建议、决策辅助等服务工作。到 2024 年底，行政村入驻比例应达到 50%以上；到 2027 年底，行政村入驻比例应达到 60%以上。

三、政策融合

（一）合理管控规划建设用地规模。村庄建设用地规模和范围按国土“三调”及其变更调查中的城镇村建设用地范围认

定，城镇村建设用地范围内的非建设用地，按建设用地统计。各地应在乡镇级国土空间总体规划中划定村庄建设边界，村庄建设边界内的新增潜力空间，在控制村庄建设用地规模的前提下，一般不超过城镇开发边界外现状村庄建设用地规模的20%。各地要做好建设和复垦等实施时序安排，并通过增减挂钩、空间腾挪等方式，有效调控乡村地区建设用地规模。到规划期末，县（市）域村庄建设用地规模不得超过当地2020年村庄建设用地规模。

（二）引导乡村建设向村庄建设边界内集中集聚。村庄建设边界是规划期内相对集中开展村庄建设的空间范围，涉及新增用地的农民建房、农村基本公共服务设施，不应在村庄建设边界外选址。确需选址在村庄建设边界外的少量乡村基础设施、零星乡村产业用地，所涉用地规模纳入村庄建设边界新增潜力空间统筹核算，并相应调整或缩减村庄建设边界。未划入村庄建设边界的现状建设用地，应以保留和缩减为主，严格控制翻建、改建、扩建等行为。

（三）深入推进乡村建设用地节约集约利用。各地应充分利用增存挂钩、增减挂钩、存量建设用地盘活、低效用地再开发、城乡有机更新等政策机制，不断提高乡村建设用地节约集约利用水平。使用村庄建设边界内的存量乡村建设用地的，各地可以结合实际简化相应的审批和许可程序。通过整治、复垦等减少的乡村建设用地规模，在保障本地乡村建设需要的基础

上确有节余的，可以按规定调剂到城镇地区使用。

（四）优化乡村用地布局。各地要通过县乡级国土空间总体规划和村庄规划的编制和实施，切实优化乡村各类用地布局。允许各地在落实“三区三线”、城镇村体系和村庄分类、村庄建设边界规模等上位国土空间规划管控要求的前提下，优化村庄建设边界和村庄用地布局，明确建新、拆旧地块。涉及村庄建设边界局部优化的，在村庄规划依法批准后，相应更新校正国土空间规划“一张图”。需实施土地综合整治、“多田套合”农用地布局优化、耕地和永久基本农田集中连片整治、高标准农田建设等工程的村庄，应结合耕地保护等工作要求，在村庄规划编制中明确骨干性沟、渠、路、泵站等农田设施配置，合理引导农用地布局优化。

（五）完善预留指标和规划“留白”机制。各地在县乡级国土空间总体规划编制中，可预留不超过5%的乡村新增潜力空间规模，用于保障暂时难以精准落位的零星乡村建设需要。规划期内通过复垦等方式实际减少的村庄建设用地，可提留不超过20%的规模，作为规划预留指标的补充。允许村庄建设边界内暂不明确开发建设用途的区域，实施规划“留白”，对可能的乡村建设实行空间预控。

（六）支持乡村产业项目用地。各地要整体谋划乡村产业空间布局，在县（市）域内统筹安排乡村产业发展空间和配套设施用地，引导农产品初加工、产地加工、“农业+”等产业留

在乡村，农产品深加工、物流仓储、农事服务中心、数字农业工厂等产业应向县城、重点乡镇及现代农业园区集聚。允许依法依规利用闲置宅基地和闲置农村住宅，合理发展农家乐、乡村民宿、乡村文旅、农产品初加工等产业。

（七）鼓励乡村土地复合利用。各地要在乡村地区规划编制中，积极探索用地兼容和空间复合利用。在满足使用要求和建设规范的前提下，鼓励乡村公共管理、托幼、养老、医疗等设施空间复合使用，给排水、通讯、邮政快递等设施按非独立占地的附属设施配置。在坚持“农地农用、以农为主”等原则的基础上，探索“农业+”“生态+”等兼容和复合模式，发掘各类用地的多种价值。优化完善设施农用地政策，提升土地资源配置效率。设施农用地应优先使用耕地以外的其他农用地。

四、组织保障

（一）健全管理机制。各地要不断完善党委领导、政府组织、部门协同、公众参与、技术支撑的工作机制，统筹谋划、周密部署、扎实推进乡村地区规划管理各项工作。要加强各类资金使用的统筹衔接，节俭、高效、合理保障乡村地区规划管理工作经费。自然资源部门、党委农村工作部门要加大统筹协调推动力度，建立健全定期会商机制，及时研究解决规划编制、实施过程中的相关问题，增强乡村规划的针对性、实效性和可操作性，更好引领和美乡村建设、推进乡村全面振兴。

（二）倡导公众参与。各地要推动村民和集体组织全程参

与乡村地区规划管理，保障广大农民的知情权、参与权、表达权和监督权。鼓励各地探索规划版“村规民约”、乡村版“一张图”等形式，不拘一格地形成简洁明了、通俗易懂、农民群众喜闻乐见的村庄规划成果。

（三）加强实施监管。各地要依托省域空间治理数字化平台，实现对规划编制、审批、实施、监督的全周期管理工作机制。要规范乡村地区用途管制，优化乡村用地办理程序，完善地方相关技术标准和政策规则，做好土地综合整治、“多田套合”等各项乡村地区规划实施工作。

（四）及时总结提高。各地要认真开展评估总结，提炼经验做法，对编制质量好、示范作用强的村庄规划，要做好推广。如遇新情况和新问题，要及时向省、市有关部门反馈，省自然资源厅、省委农办将会同有关部门研究解决。

本通知自 2024 年 8 月 1 日起施行。

附件：“通则式”乡村规划管理规定适用范围（试行）



中共浙江省委农村工作
领导小组办公室
2024年6月25日

附件

“通则式”乡村规划管理规定适用范围

(试行)

“通则式”乡村规划管理规定（以下简称“通则”）适用于城镇开发边界外，村庄规划（详细规划）未覆盖的乡村地区。符合条件的农民建房、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，可以直接依据“通则”或在“通则”的基础上编制总体规划落实方案来核发规划许可。总体规划落实方案的适用情形由各地根据实际情况确定。“通则”适用范围之外需要核发规划许可的情形，须编制村庄规划（详细规划）作为规划依据，各地不得随意扩大“通则”的适用范围。

一、农村宅基地（0703 地类）

1. 村庄建设边界内农户建造单宗独户或单宗联排农房，可以依据“通则”核发规划许可。

2. 村庄建设边界内自然村规模以上的集中安置，在不改变用途、不扩大面积和高度的前提下重建、翻建的，可以依据“通则”核发规划许可。

二、农村社区服务设施用地（0704 地类）

村庄建设边界内村委会、农村卫生服务站、休息亭、文化

礼堂、体育健身点、红白事中心、宗祠等设施，在不改变用途、不扩大面积和高度的前提下重建、翻建的，可以依据“通则”核发规划许可；使用新增建设用地建设或在存量建设用地上改扩建的，可以在“通则”的基础上视情编制总体规划落实方案核发规划许可。

三、公共管理与公共服务用地（08 地类）

村庄建设边界内幼儿园、卫生院、养老院、居家养老服务中心和留守儿童福利院等设施，在不改变用途、不扩大面积和高度的前提下重建、翻建的，可以依据“通则”核发规划许可；使用新增建设用地建设或在存量建设用地上改扩建的，可以在“通则”的基础上视情编制总体规划落实方案核发规划许可。

四、工业用地（1001 地类）

村庄建设边界内农产品初加工项目，在不改变用途、不扩大面积和高度的前提下重建、翻建的，可以依据“通则”核发规划许可。

五、物流仓储用地（1101 地类）

村庄建设边界内物流快递中转点等设施，在不改变用途、不扩大面积和高度的前提下重建、翻建的，可以依据“通则”核发规划许可。

六、城镇村道路用地（1207 地类）

农村道路、村用停车场，可以依据“通则”核发规划许可。

七、公用设施用地（13 地类）

1. 农村取水设施、污水处理池、村配电房、通信基站、垃圾收集点、公厕、村级水闸和水电机房等设施建设，可以依据“通则”核发规划许可。

2. 垃圾中转站在不改变用途、不扩大面积和高度的前提下重建、翻建的，可以依据“通则”核发规划许可；使用新增建设用地或在存量建设用地上改扩建的，可以在“通则”的基础上视情编制总体规划落实方案核发许可。

浙江省自然资源厅办公室

2024年6月27日印发
