

安徽省村庄规划编制工作指南

(试行)

安徽省自然资源厅

2020年2月

前 言

为贯彻落实《中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见》(农规发〔2019〕1号)、《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(自然资办发〔2019〕35号)要求,指导和规范村庄规划编制工作,提高规划编制针对性、科学性和可操作性,安徽省自然资源厅根据相关法律法规、政策和技术标准,在总结实践经验、借鉴优秀成果、广泛听取意见基础上,研究制定了《安徽省村庄规划编制工作指南》(试行)。主要包括6部分:工作原则、工作程序、工作准备、规划方案编制、规划成果审批、规划实施与修改。

编写组牵头单位:安徽省土地勘测规划院(安徽省土地开发复垦整理中心)

编写组参与单位:安徽建筑大学、安徽省城乡规划设计研究院、安徽省城建设计研究总院股份有限公司、合肥工业大学设计院(集团)有限公司。

目 录

1 工作原则	1
2 工作程序	1
3 工作准备	1
3.1 基础准备	1
3.2 组织准备	3
3.3 技术准备	4
4 规划方案编制	5
4.1 调查研究	5
4.2 编制规划成果	5
5 规划成果审批	5
5.1 村民审议	5
5.2 技术审查	5
5.3 规划批前公示	6
5.4 成果报批	6
5.5 规划批后公告	6
5.6 数据库汇交	6
6 规划实施与修改	6
6.1 规划实施	6

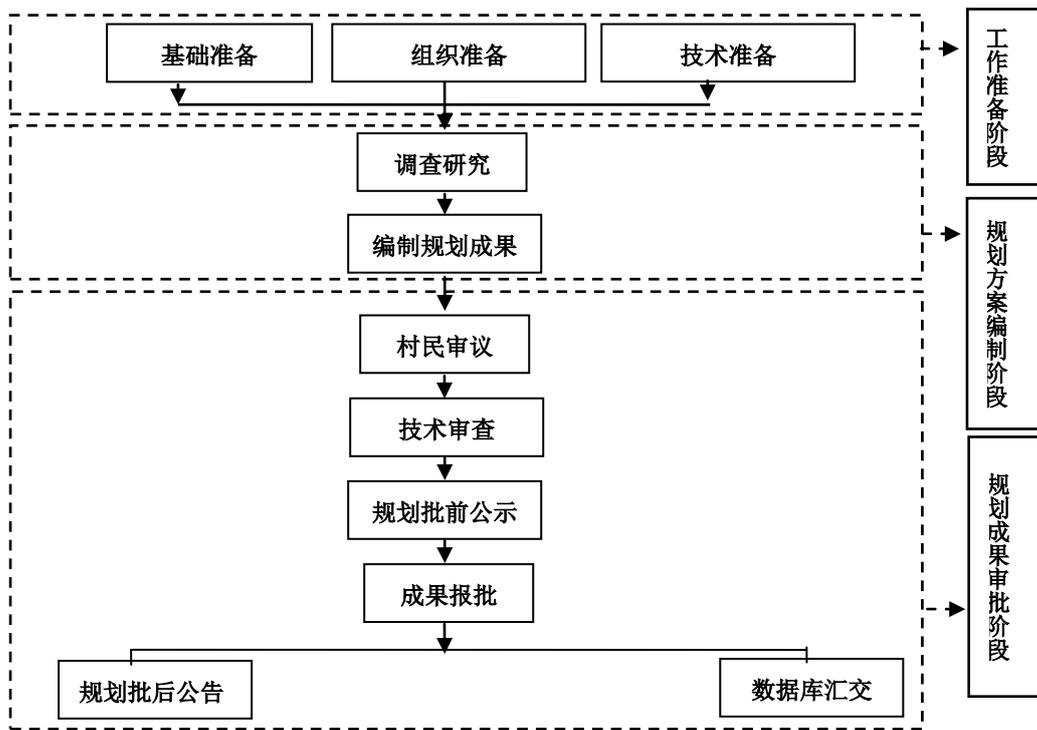
6.2 规划调整完善	7
6.3 规划修改	7
附录 A 村庄分类参考标准.....	8
附录 B 村庄布局参考要求.....	10
附录 C 现有村庄规划修改调整新编参考条件.....	11
附录 D 工作方案提纲参考.....	13

1 工作原则

坚持社会协同和公众参与，加强党委政府领导、自然资源部门指导、多部门协同、村民参与、专业力量支撑，形成合力；坚持以村民为中心，尊重村民意愿，满足村民对美好生活的向往；坚持有序推进、务实规划，立足当地资源禀赋、发展规律，不脱离实际；坚持按需规划、勤俭节约编制规划。

2 工作程序

村庄规划一般依照工作准备、规划方案编制、规划成果审批的程序开展（具体见下图）。



村庄规划编制程序图

3 工作准备

3.1 基础准备

3.1.1 村庄分类

以行政村为单位顺应村庄发展规律和演变趋势，根据不同村庄发展现状、区位条件、资源禀赋等将行政村划分为特色保护类、城郊融

合类、搬迁撤并类、集聚提升类、其他类村庄。具体划分标准可参考附录A。地方可结合实际对同一行政村内自然村进一步明确分类属性。

3.1.2村庄布局

县域层面全面分析村庄资源禀赋、区位条件、人口及结构发展趋势、经济状况、历史文化、生态环境保护及群众意愿等因素，以已编制的村庄布点规划、县域乡村建设规划和已有美丽乡村建设情况为基础，进一步优化县域村庄布局。

村域层面根据县域或乡（镇）域村庄布局、已开展美丽乡村建设居民点、村民意愿、现状居民点分布状态、特色保护资源、经济发展条件、历史文化、生态环境保护等因素，以方便群众生产生活为前提，合理确定永久居民点、近期保留居民点和搬迁撤并居民点。

具体村庄布局要求可参考附录B。

3.1.3现有村庄规划评估

市、县（市、区）自然资源和规划部门对已经编制的美丽乡村建设规划、村土地利用规划进行综合评估，拟定规划修改、调整完善或者重新编制的意见。现有村庄规划修改调整新编参考条件可参考附录C。

3.1.4控制指标下达

对于上位规划尚未编制而需要先行开展村庄规划编制的村庄，根据村庄现状及发展实际需要，研究确定耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、村庄建设用地规模等村庄规划基本指标，由批准该村庄规划权限的政府提前下达。

3.1.5共建共享设施统筹

根据村庄实际需要，县（市、区）和乡（镇）认真研究道路交通、公共服务设施与公用设施在县域、镇域层面的共建共享和互联互通规

划安排，做好区域协调统筹。

3.2 组织准备

3.2.1 建立村庄规划编制委员会

建立市、县（市、区）级党委政府主要领导负总责，党委农村工作部门、自然资源、农业农村、发展改革、财政等多部门参与的村庄规划编制委员会，切实加强对村庄规划编制工作的领导，明确各部门和单位职责，保障工作经费和人员力量，审定工作方案，研究解决规划编制中的矛盾和问题。市、县（市、区）自然资源和规划部门要做好工作方案制定、技术指导、业务培训、协调基础数据和资料提供，组织业务专家咨询、规划成果技术审查等工作。

3.2.2 制定工作方案

市、县（市、区）自然资源和规划部门要结合本地实际，牵头制定工作方案，明确组织领导、工作任务与安排、成果要求、保障措施等内容（具体内容提纲可参考附录D）。

3.2.3 确定规划编制单位

承担村庄规划编制的技术单位，应具备相应的资质。鼓励具有土地规划、城乡规划等资质单位以联合体的形式承接村庄规划编制业务。规划编制技术单位应保证参编人员具有土地管理、城乡规划、土地整治等村庄规划必需的专业知识背景。

3.2.4 组建编制工作组

乡（镇）党委政府要按照村庄规划工作方案要求，组织自然资源和规划、农业农村等部门乡（镇）所（分局、服务中心）、规划编制单位、村民代表共同组成村庄规划编制工作组，与村委会充分衔接，组织调查研究、编制规划成果、村民审议、规划批前公示、规划批后公告、数据库汇交等工作。

村委会在乡（镇）党委政府组织要求下，协助做好驻村调查、组织村民参与、村民审议、规划批前公示等具体工作。

3.2.5明确村民参与机制

在规划方案编制阶段，由村委会积极引导村民全过程参与协商确定规划内容。其中：在调查研究环节，组织村民参与调查统计和调研访谈；在编制规划成果环节，组织村民代表、相关权利人参与方案研究讨论，参与广泛征求意见。

在规划成果审批实施阶段，由村委会落实村民审议、规划批前公示。

3.2.6动员培训

市、县自然资源和规划部门要报请当地人民政府召开动员会，牵头制定培训计划，开展培训工作（培训到村），加强村庄规划业务培训。各级政府、自然资源和规划部门、村委会通过多种形式广泛宣传政策、工作要求，动员社会力量，形成良好的工作氛围。

3.3 技术准备

3.3.1收集基础资料

根据规划编制需要和资料完备程度有针对性地收集包括上位规划和专项规划、行政区划、自然条件、自然资源保护利用、人口情况、经济社会、生态环境、规划政策等方面的成果和文件资料等，具体可参考《安徽省村庄规划编制技术指南（试行）》（以下简称《技术指南》）附录A。

3.3.2确定规划基数

以第三次全国国土调查、最新地籍调查数据等成果为基础，在确保行政村国土总面积以及建设用地面积在转换前后一致的前提下确定规划基数。

3.3.3 准备基础图件

准备第三次全国国土调查、最新地籍调查数据、地形图和高清航拍图等图件，村域比例尺不小于1:10000，拟集中建设的重点区域比例尺不小于1:1000。

4 规划方案编制

4.1 调查研究

调查研究应围绕村庄规划工作的要求，充分利用原有的工作基础和成果，在开展驻村调查基础上，充分掌握村庄规划所需基础信息，主要包括现状、政策、规划和村民意愿。

4.2 编制规划成果

根据调查结果和村庄类型，充分采纳村民意见、建议和诉求，依照相关法律法规、相关规划成果，按照《技术指南》要求，编制规划成果。

规划成果编制过程中要组织村民代表、利害关系人（农业大户、投资乡村建设企业等）和相关专家对规划涉及的重要问题进行深入研究和讨论，优化规划方案，提高规划的科学性和可行性。

5 规划成果审批

5.1 村民审议

村委会组织村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表审议，形成村委会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议。

5.2 技术审查

市县自然资源和规划部门组织专家和相关部门对乡（镇）政府上报成果进行技术审查，上报成果应附村委会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议。重点审查村庄规划成果资料齐全性、规

划编制程序合规性、落实上位国土空间规划、落实生态保护红线、落实永久基本农田和相关规划协调衔接等情况。

5.3 规划批前公示

通过审查后，在村内公开栏公示30日。公示成果包括“2图1表1则”，分别为村域国土空间规划图、重点区域规划总平面图、近期建设项目（工程）表、村庄规划管制规则。

5.4 成果报批

村庄规划成果经公示后，由乡（镇）人民政府报市人民政府审批。

上报成果包括文本、图件、数据库和附件（具体要求见《技术指南》）。

5.5 规划批后公告

规划批准之日起20个工作日内，通过“上墙、上网”等多种方式公开公告，加强村民监督。公告内容包括但不限于规划目标、规划期限、规划范围、村域国土空间规划图、重点区域规划总平面图、近期建设项目（工程）表、规划批准机关和批准时间等。

5.6 数据库汇交

村庄规划（含修改、调整完善、新编的规划成果）批准之日起30个工作日内，市县自然资源和规划部门要将规划成果逐级汇交至省自然资源厅，纳入国土空间规划“一张图”统一管理。

6 规划实施与修改

6.1 规划实施

村庄规划一经批准，必须严格执行。乡村建设等各类空间开发建设活动，必须按照法定村庄规划实施乡村建设规划许可管理。确需占用农用地的，应统筹农用地转用审批和规划许可，减少申请环节，优

化办理流程。

6.2 规划调整完善

在不涉及生态保护红线、永久基本农田、乡村历史文化保护线、县级国土空间规划主要控制指标的前提下，可以对村庄规划进行调整完善，落实规划建设用地预留指标，明确留白用地用途，实施规划项目落图，更新近期项目实施计划。由乡（镇）人民政府组织调整完善后，报上级自然资源和规划管理部门审查并备案。市县自然资源和规划部门应及时将调整完善后的数据库汇交至省自然资源厅，更新国土空间规划“一张图”。

6.3 规划修改

因上位规划发生变更、行政区划调整、重要民生项目、重大建设工程、土地综合整治或其他特殊情况确需修改规划的，应编制规划修改方案，按原程序报批。涉及永久基本农田和生态保护红线调整的，应按国家相关规定履行相关程序后方可修改村庄规划。

附录 A 村庄分类参考标准

A. 1 特色保护类村庄

特色保护类村庄是指具有历史文化名村、传统村落、少数民族特色村寨、特色景观旅游名村等特色资源丰富的村庄。

符合以下条件之一的行政村应优先纳入特色保护类村庄：

- a) 有居民点属于省级以上历史文化名村、传统村落的行政村；
- b) 有居民点历史建筑遗产、文物古迹、乡土建筑和传统文化比较集中，有申报省级以上历史文化名村、传统村落潜力的行政村；
- c) AAA级以上旅游景区占现有居民点或村域比例较大的行政村；
- d) 区域重点打造旅游景区、线路周边特色资源丰富的行政村；
- e) 其他具备丰富特色保护资源的行政村。

A. 2 城郊融合类村庄

城郊融合类村庄是指城镇开发边界外、与城镇有密切联系的村庄。

符合以下条件之一的行政村应纳入城郊融合类村庄：

- a) 城市（镇）近郊区（不含城镇开发边界范围内）多数居民点受城市（镇）地区较大辐射带动，承接城市（镇）外溢功能的行政村；
- b) 位于城镇开发边界范围外，根据国家统计局发布最新年度统计用区划代码和城乡划分代码确定城乡分类代码为112（城乡结合区）、122（镇乡结合区）、123（特殊区域）的行政村。

A. 3 搬迁撤并类村庄

搬迁撤并类村庄是指位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄，因重大项目建设需要搬迁的村庄，以及人口流失特别严重的村庄。

符合以下条件之一的行政村宜纳入搬迁撤并类村庄：

a) 多数居民点位于生态保护红线内自然保护区核心区、采煤塌（沉）陷区、行蓄洪区、大型水库库区、地质灾害高易发区的行政村；

b) 人口流失特别严重，人口流失率达50%以上，不具备保留价值空心化的行政村；

c) 因国家重大项目建设，多数居民点需要实施整体移民搬迁的行政村。

A. 4集聚提升类村庄

集聚提升类村庄是指有规模较大的中心村和其他多数居民点仍将存续的行政村。

除以上三种类型外，同时符合以下条件的行政村纳入集聚提升类村庄：

a) 中心村或多数居民点区位条件相对较好、人口相对集中、公共服务及基础设施配套相对齐全的行政村；

b) 中心村或多数居民点农业、工贸、休闲服务等产业突出，资源条件相对优越、已有一定发展基础的行政村；

c) 对周边一定区域的经济、社会发展起辐射作用，具有一定发展潜力的行政村。

A. 5其他类村庄

除特色保护类、城郊融合类、搬迁撤并类、集聚提升类四种类型外，暂时看不准的，可列为其他类村庄。

说明：行政村包含特色保护型居民点和集聚提升型中心村的，对应优先划分为特色保护类、集聚提升类村庄。其他行政村应按所含多数居民点主导发展趋势确定具体村庄类型。

附录 B 村庄布局参考要求

B. 1 村庄布局模式

村庄布局以行政村内部的居民点为单位确定。居民点按照其未来存续状态分为永久居民点、近期保留居民点和搬迁撤并居民点，其中：永久居民点包括中心村、其他永久居民点。（相关名词解释详见《技术指南》）

B. 2 村庄布局要求

居民点布局因地制宜适度集中，要充分考虑农民生产生活的便利性。

平原地区宜将规模较大居民点保留，撤并无特别保护要求的空心村，一个行政村不宜形成仅保留单个中心村、无其他永久居民点的布局，防止大拆大建。山区、丘陵地区宜将生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的居民点撤并，根据当地选址条件适度集中布局，不宜大规模集中归并。

永久居民点（含中心村、其他永久居民点）、近期保留居民点和搬迁撤并居民点具体划分标准由各地根据实际情况确定。

附录 C 现有村庄规划修改调整新编参考条件

有下列情形之一的，可按原程序修改规划：

- a) 现有村庄规划约束性指标、永久基本农田、生态保护红线、建设用地布局与上位规划安排不一致确需修改规划的。
- b) 行政区划调整和上级安排重要民生项目、重大建设工程在村庄规划中未充分落实到位确需修改规划的。
- c) 因实施田、水、路、林、村土地综合整治需要整体优化调整用地结构布局确需修改规划的。

有下列情形之一的，可按规定权限和程序调整完善规划：

- a) 因规划实施需要，但不涉及约束性指标、永久基本农田、生态保护红线、乡村历史文化保护线修改，确需调整完善规划内容的；
- b) 符合规定使用规划留白用地（规划空间留白），确需调整完善规划内容的；
- c) 符合规定使用预留建设用地指标（规划指标留白）的条件，但不涉及永久基本农田、生态保护红线，确需调整完善规划内容的；
- d) 符合规定使用弹性发展区，确需调整完善规划内容的；
- e) 符合规定将上位国土空间规划、村庄规划确定的点状、线状表达的建设项目落图，但不涉及永久基本农田、生态保护红线，确需调整完善规划内容的；
- f) 规划安排近期实施项目大部分已实施，需补充完善重点建设项目（工程）和更新规划图件上重点建设项目（工程），确需调整完善规划内容的。

有下列情形之一的，应按规定程序启动新一轮村庄规划编制：

a) 现有村庄规划实施剩余期限不足1年，到2035年前仍有较强发展需求的行政村，确需启动规划新编的；

b) 现有村庄规划内容不满足《技术指南》对“多规合一”实用性村庄规划要求，不满足应用的实际需要，确需启动规划新编的。

附录 D 工作方案提纲参考

提纲章节	提纲内容
一、总则	1、指导思想 2、工作原则 3、总体要求
二、组织领导	1、组织方案 2、职责分工
三、工作任务与安排	1、工作任务 2、任务分解 3、进度安排
四、成果要求	1、成果内容要求 2、成果质量要求
五、保障措施	1、组织保障 2、质量保障 3、经费保障 4、监督检查