

河南省自然资源厅文件

豫自然资发〔2021〕31号

河南省自然资源厅 关于进一步做好村庄规划编制管理工作的 指 导 意 见

各省辖市、济源示范区、各省直管县（市）自然资源主管部门：

为深入贯彻落实中央十九届五中全会、中央农村工作会议、省委十届十二次全会暨省委经济工作会议、省委农村工作会议精神，扎实推进乡村振兴战略实施，引领乡村建设行动，助推农村人居环境整治提升，结合我省实际，经省人民政府同意，就进一步做好村庄规划编制管理工作提出以下意见。

一、优化完善县域村庄分类和布局规划

结合市县国土空间总体规划编制，高质量开展县域村庄分类和布局规划，综合考虑村庄区位条件、发展现状、资源禀赋、风俗习

惯等,准确把握村庄特征和发展需要,在充分征求县级和乡镇政府、相关部门意见的基础上,科学确定村庄分类和布局。将具有产业基础、发展潜力或规模较大的村庄,确定为集聚提升类村庄;将城镇开发边界内及紧邻城镇开发边界的村庄,确定为城郊融合类村庄;将历史文化名村、传统村落、国省级一村一品示范村、特色景观旅游名村等特色资源丰富的村庄,确定为特色保护类村庄;将位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发以及存在安全隐患等地区的村庄,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,确定为搬迁撤并类村庄;将市县域内其他村庄,确定为整治改善类村庄。要根据村庄不同类型,优化县域村庄布局,划定县域各个村庄的建设用地现状边界(三调地类代码为 203 和 203A),严禁在边界外进行宅基地建设,统筹安排乡村地区基础设施和公共服务设施。村庄分类和布局规划经政府充分论证确定后,纳入市县国土空间总体规划,作为指导乡村地区规划建设管理的重要依据。已编制县域村庄分类和布局规划的,要进一步优化完善分类布局,补充村庄建设现状边界划定等内容。2021 年底前,各市县要全部完成县域村庄分类和布局规划。

二、有序推进村庄规划编制

在县级国土空间总体规划、村庄分类和布局规划的指引下,根据不同类型村庄发展需要,有序推进“多规合一”的实用性村庄规划编制,避免脱离实际追求村庄规划全覆盖。对于集聚提升类、特色保护类等重点发展或需要进行较多开发建设、修复整治的村庄,加

快编制村庄规划；对于整治改善类等近期不进行开发建设或只进行简单的人居环境整治的村庄，可只规定国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求作为村庄规划；城郊融合类的村庄可纳入城镇详细规划统筹编制；搬迁撤并类的村庄原则上不单独编制村庄规划。2021 年优先编制 1010 个农村人居环境整治提升示范村、沿黄河两岸、高铁高速两侧 5 公里范围内、主要景区周边等区域内保留村庄的实用性村庄规划。2025 年实现村庄规划全覆盖。

三、坚持全域全要素统筹

编制村庄规划，要以第三次国土调查的行政村界线为规划范围，对村域内山水林田湖草村等全部国土空间要素进行统筹规划。要夯实规划编制基础，按照自然资源部发布的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，细化现状调查和评估，统一底图底数。精准落实上位规划确定的生态保护红线、永久基本农田保护红线，确保图、数、实地相一致。根据村庄分类和差异化发展需求，依据村庄规划导则，合理确定村庄规划内容和深度。

四、保障和规范农村一二三产业融合发展用地

县乡级国土空间规划应安排不少于 10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。根据产业发展规律，在城乡之间合理安排产业用地布局。工业企业要向产业集聚区、专业园区集聚；具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚；对直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业，应优先利用村内空闲地和闲置宅

基地，原则上集中在村庄建设边界内；对利用农村本地资源开展农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，在不侵占永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏自然环境和历史风貌的条件下，可在村庄建设边界外安排少量建设用地。在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地，按照《自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）要求使用。

五、加强风貌引导，塑造乡村特色

坚持不挖山、不填湖、不毁林的原则，尊重村庄自然地形地貌、居住习惯，延续村庄传统街巷肌理和建筑布局，体现当地传统民居风貌，明确建筑高度、体量等空间形态管控要求，原则上以不超过三层的低层住宅为主，不规划建设三层以上的住房。保护历史文化、地域特色、传统民居和乡村风貌，体现“城市品质、乡村味道”。编制和实施村庄规划应尽可能保持村庄原有形态，不盲目拉直道路和追求大广场、大牌坊，保留乡村风貌和田园风光，防止千村一面；不得违背乡村特色盲目拆村庄建高楼，不得把拆除农房建设大规模集中居住区作为村庄建设的方向。太行山、伏牛山、桐柏—大别山等山地丘陵地区乡村宜展现山乡风貌；黄淮海平原、南阳盆地传统农区乡村宜展现田园风光；沿淮水网密集地区乡村宜展现河乡韵

味。各市县可结合乡村建设行动、农房设计图册和本地实际，因地制宜开展农村人居环境整治提升、全域土地综合整治、农房“平改坡”、围村林建设等，规划建设特色鲜明、宜居宜业、富有活力的美丽村庄。

六、充分尊重农民意愿

编制和实施村庄规划要立足广大农民的切身利益，充分尊重农民意愿，提高农民的知情权、参与权和决策权，把村庄规划的过程变成组织农民、引导农民的过程，真正让农民从“台下看戏”转为“台上唱戏”。监督指导规划编制单位落实驻村调研、入户访谈的要求，确保规划符合村庄实际和村民意愿。村庄规划报批时，应附具村民意见征集采纳情况和镇村干部审议情况；规划批准后，组织编制机关应通过“上墙、上网”等多种方式及时公布并长期公开。严禁违背农民意愿、违反审批权限和程序强行撤并村庄。

七、提高村庄规划编制水平

市、县自然资源主管部门要承担主体责任，强化规划编制事前、事中监管，引导乡镇政府选择具备相应规划编制技术力量、拥有一定工作经验的单位承担“多规合一”的实用村庄规划编制任务，避免出现以村庄策划、旅游产业规划、美丽乡村建设方案等代替村庄规划，以及规划方案脱离实际、成果内容缺项等现象。有条件的地区可探索建立乡村规划师制度，以乡村规划师为桥梁，引导高校师生、投资业主、乡村工匠、艺术家等多元主体共同参与，提高本地区村庄规划编制水平。对规划编制单位在村庄规划编制中存在现场调研

不深入、与镇村干部对接沟通不充分、简单套用城市规划手法、照搬抄袭其他村庄规划成果、屡次出现规划成果质量差等问题的，市、县自然资源部门要进行行业内通报，限制其承揽国土空间规划相关编制任务。省厅将按照“双随机、一公开”要求对村庄规划编制单位和村庄规划成果进行事中、事后监管。

八、提高村庄规划决策水平

乡镇党委、政府是组织编制和实施村庄规划的责任主体，要完善村庄规划决策机制，提高规划决策水平。为切实加强对村庄规划工作的领导，各乡镇应建立以乡镇党委、政府主要领导牵头负责，由乡镇相关职能部门负责人、规划师、乡贤、村委干部、群众代表等共同组成的乡村规划委员会，制定和完善符合本地实际的乡村规划委员会运行管理机制，明确工作职责和议事规则，统一管理村庄规划编制与实施，加强对农村宅基地、农房建设、风貌管控的有效管理，规范村庄规划建设行为，杜绝村庄规划编制、修改、审批的随意性。

九、严格村庄规划实施管理和评估

村庄规划批准后，应及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为用地审批和核发乡村建设规划许可证的依据。不单独编制和暂不编制村庄规划的，要在县、乡镇国土空间规划中做好安排，明确国土空间用途管制规则和村庄建设管控要求，支撑用地审批和乡村建设规划许可核发，严格落实《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法》和报批报建程序，确保乡村建设有规可依。

村庄规划原则上以五年为周期开展实施评估，评估后确需调整的，按法定程序进行调整。上位规划调整的，村庄规划可按法定程序同步更新。在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励各地探索村庄规划动态维护机制。

各市、县自然资源主管部门要切实提高对村庄规划工作的认识，不断完善工作机制，可根据实际细化具体要求，提高村庄规划工作质量。各地在执行中遇到的问题，请及时向省厅报告。

- 附件：1. 河南省县域村庄分类和布局规划编制指南（试行）
2. 河南省村庄规划导则（修订版）

2021年6月8日