

鲁国土资字〔2018〕223号

山东省国土资源厅 关于规范有序推进村庄规划编制 促进乡村振兴的指导意见

各市国土资源局：

为更好地贯彻落实《山东省乡村振兴战略规划（2018-2022年）》和《山东省农村人居环境整治三年行动实施方案的通知》（鲁办发〔2018〕22）要求，助力全省美丽乡村建设，制定以下指导意见。

一、总体要求

村庄规划是国土空间规划体系的重要组成部分，是实施国土空间用途管制、乡村建设规划许可、城乡建设用地增减挂钩的依据。规划编制要坚持“生态优先、绿色发展，多规合一、统筹协调，因地制宜、分类推进，以人为本、共建共享”的原则，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富

裕”的总要求，统筹布局农村生产、生活、生态空间。通过编制实施村庄规划，实现生产美产业强、生态美环境优、生活美家园好“三生三美”融合发展的乡村振兴齐鲁样板。

（一）村庄规划的定位和期限。村庄规划是乡（镇）土地利用总体规划的重要组成部分，是乡（镇）土地利用总体规划在村域范围内的细化、补充和完善，是村域范围内土地利用的实施性详细规划。村庄规划编制要与乡村振兴战略推进时序相匹配，规划以2017年为基期，2022年为近期规划，2035年为远期规划。

（二）村庄规划编制责任和分工。村庄规划编制工作，由县级人民政府统一部署，县级国土资源部门会同有关部门统筹协调，乡（镇）人民政府具体组织实施。编制过程要引导村民委员会全程参与，并通过村民代表大会和听证会、论证会等形式听取公众意见，切实保障村民的知情权、参与权、表达权和监督权。

村庄规划编制要结合乡村发展地域特征，按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并的思路，区分成长型、保护型、消退型等类别，因地制宜在有需求的地方，以一个行政村或数个行政村为范围编制规划。到2022年，有条件的地区要做到村村有规划；到2035年，实现村庄规划更大范围覆盖。报国务院和省政府审批的中心城区建设控制范围内的村、城镇集中开发建设范围内的村，暂不编制村庄规划。

二、编制方法和基本内容

（一）做好现状调查。以最新年度土地利用变更调查数据为基础，结合遥感影像、地理国情普查成果、农村宅基地和农村土地承包经营权确权登记工作成果以及实地补充调查，对村域人口、经济发展、社会事业等方面开展现状调查，查明各类建设用地的具体规模、空间布局和利用情况，以及耕地等农用地数量、分布和承包流转、种植经营、配套设施等情况，并在此基础上分析土地利用中存在的主要问题和利用潜力，明确村庄规划主要目标和任务。

（二）确定编制内容。细化落实乡（镇）土地利用规划的有关控制要求，重点对农村土地功能分区和村域范围内各行各业用地的规模数量、空间布局作出安排。

村庄规划要以农业现代化和新型城镇化为要求，依据各类土地利用现状和潜力，合理划定功能分区和整治分区，对高标准农田建设、农田水利设施建设、土地开发整理复垦、工矿废弃地复垦利用、农村土地全域整治等内容作出安排，充分盘活农村存量建设用地，推进农村建设用地整治，统筹安排农业生产、村庄建设、产业发展、公共服务、基础设施、生态保护、文化传承等各项事业用地规模，不断改善和优化村庄用地空间布局，与相关规划做好衔接，做到“多规合一”。

（三）落实耕地和永久基本农田保护任务。细化落实乡（镇）土地利用总体规划确定的耕地保有量、永久基本农田保护任务，明确具体地块、面积。按照高标准农田建设的标准，对田、水、

路、林、村空间形态进行控制，对耕地等农用地流转的规模和范围加以引导，对田块的大小和利用方向提出设定，对田间骨干工程和主要配套设施的平面布置作出规划，形成田块适度、排灌有序、设施完整的耕地和永久基本农田系统，适应适度规模经营和现代农业生产需要。

村域内现状零星耕地、永久基本农田周边的现状农用地等，通过土地综合整治新增和改造的耕地、符合条件的可纳入永久基本农田整备区，作为永久基本农田占用补划和动态优化的潜力地块。逐步形成与周边已有永久基本农田地块连片、设施统一、质量相当的优质耕地，达到永久基本农田标准的，纳入永久基本农田整备区数据库管理。

（四）合理确定建设用地规模。按照建设用地“不增加为原则、增加为特例”“城乡不增长、人均负增长”的总体要求，开展“存量规划”“流量规划”和“减量规划”编制，不断提高农村地区建设用地节约集约利用水平。

村庄规划应当按照“相对集中的方式和基本公共服务均等化”的要求，将农村居住用地、农村公共服务设施用地和村庄内部基础设施用地等一并作为村庄建设用地统筹安排用地规模和空间。结合当地实际，细化明确村庄建设用地“人均”标准和宅基地“户均”标准，“以人定地”确定村庄建设用地规模，合理引导农民居住向集镇、中心村集聚。村庄建设用地规模大于标准的，原则上不再配置建设用地新增规模，并通过结构调整和布局优化逐渐缩减建设用地规模。

村庄规划一般不在农村地区安排除农产品生产加工外的其他新增工业项目用地，并通过规划引导逐步降低农村地区工业用地比重，引导农村低小散、高能耗、高污染的传统产业退出，鼓励农村二三产业向县域重点乡镇及产业园区集中，推动农村产业发展与新型城镇化相结合。具有产业优势、确需新增建设的，根据投入产出关系和产业用地定额确定村域产业用地规模，并按照小微企业园区模式，集中安排用地和设施配套。

（五）协同划定拆旧和建新地块。在保障农民建房、公共服务和基础设施建设的基础上，结合相关规划对拆旧和建新地块做出统筹安排。破旧、闲置、散乱、低效、废弃的农村建设用地应规划为拟拆旧地块。按照“先拆旧复垦、后建新”的要求，拟建新地块应规划为允许建设区（村镇），拟拆旧地块规划用途为农用地（耕地），并纳入城乡建设用地增减挂钩。增减挂钩产生的节余指标应预留 10%左右，作为本村发展用地空间。在满足农村合理需求的基础上，节余的增减挂钩指标可以有偿调剂使用。

位于村庄建设用地范围内的零星拆旧土地，拆后应留作村庄公共空间，用于居住环境优化和公共服务改善，仍按村庄建设用地管理。

（六）合理确定农业设施用地。设施农业项目包括规模化畜禽养殖设施、水产养殖设施、工厂化作物栽培设施、规模化粮食生产和农业规模经营配套设施等。对于设施农业生产过程

中所需要的各类生产设施、附属设施以及农业规模化经营必须兴建的配套设施，应综合考虑农业设施的性质、规模以及规划选址要求等，根据生态红线划定方案和农业生产实际需要，统筹安排，预留一定规模的设施用地位置，并在满足农业生产服务半径要求的前提下，尽可能利用拆旧地块并相对集中布置。禁止以设施农用地名义安排非农生产经营活动或永久性建设项目。

（七）科学安排农村产业用地。结合当地农业生产实际和历史、人文、景观等资源，合理保障当地农业新型业态发展需要，统筹安排农产品冷链、经营性粮食加工存储、农机农资存放、维修场所等农业产业链项目用地和农业观光、农业休闲、农业旅游、农业体验、农业科普等农村一二三产业融合发展用地，促进农业与旅游、教育、文化、健康等产业深度融合，不断拓展农地的游赏功能、文教功能、生态功能。要建立农村三产用地分类管理办法，对接待中心、停车场、厕所、垃圾污水处理设施以及亭、台、索道缆车等永久性设施用地，依法按建设用地管理。对于部分面积较小、难以定位且确需选址在规划城乡建设用地扩展边界外的农事、农旅、“农业+”等新产业、新业态建设用地，允许使用规划新增建设用地预留指标。鼓励农村集体经济组织利用存量经营性建设用地和农民闲置宅基地自办或以出租、联营等方式发展乡村旅游。

三、规划成果表达

规划成果应由规划文本、图件、表格和管制规则等组成。包括土地利用现状图（比例尺一般为 1：2000）、土地利用规划图，以及根据需要编制的其他规划图件。规划表格包括规划目标表、土地利用结构调整表、重点建设项目表等。规划管制规则包括耕地、宅基地、设施农用地、公益性设施用地、集体经营性建设用地等不同用途土地的使用规则。

规划图上应当标明村庄建设用地规模边界和扩展边界；农村宅基地、集体经营性建设用地、公益性设施等用地范围；交通、水利等基础设施和其他独立选址建设项目的位置和用地范围；永久基本农田保护红线和生态保护红线；一般耕地和其他农用地的范围；土地整理复垦开发项目区、高标准农田建设项目区、增减挂钩项目区、工矿废弃地复垦利用项目区等范围。

四、规划实施管理

（一）规范规划成果应用。规划成果经村民会议或村民代表大会审议通过后，由乡级人民政府报上级人民政府批准实施，作为村域范围内各类土地利用活动和用地审批的依据。规划成果应按规定向社会公布，接受公众查询和监督，规划批准后 30 日内，市、县国土资源部门应将规划成果逐级向省国土资源厅汇交。

（二）制定规划实施方案。各地要在编制村庄规划的基础上，细化规划确定的各项目标任务，制定村庄规划实施方案，明确规划实施的时序计划、安排规划实施的具体项目、分解规

划实施的责任分工，提出规划实施的详细举措，确保村庄规划成果落地实施。

村庄规划实施方案应按照“由规划安排引领项目安排，由项目实施推动规划实施”的思路，重点对规划期内村域范围内的土地开发整理项目、农民新村建设项目、产业升级改造项目、基础配套设施项目、美丽乡村建设项目等作出项目化安排，并可根据项目具体实施情况滚动优化。

五、强化示范引领作用

（一）积极开展“百镇示范、千村编制、万村整治”规划编制活动。

充分发挥国土资源部门的作用，由市、县国土资源部门领导牵头，组织各业务科室、国土所工作人员组成志愿者团队，在本辖区内开展“百镇示范、千村编制、万村整治”的村庄规划编制实施活动。通过村庄规划编制实施，让国土资源系统的干部职工更加深入了解农村、更好地服务乡村振兴。

1. 百镇示范。每个县（市、区）结合我省乡村振兴规划和特色（旅游）小镇创建等，确定一个乡（镇）按照村庄规划编制要求，细化乡级土地利用规划成果，推进乡（镇）全域土地综合整治。

2. 千村编制。每个县（市、区）结合乡村旅游、美丽村居建设、农村新型社区建设及“非遗”村落保护等，确定10个左右的行政村（新型社区），按照村庄规划编制技术规范，编制村庄全域土地利用规划。

3. 万村整治。每个县（市、区）选择部分现状农村建设用地规模较大、村庄面貌相对破旧、基本公共服务和农田配套设施缺乏的村庄，按照《山东省农村人居环境整治三年行动实施方案》的通知（鲁办发〔2018〕22）要求，编制村庄治理规划，打造“五化四美”村庄（硬化、净化、亮化、绿化、美化和村庄布局协调美、村容整洁生态美、村强民富生活美、村居文明风尚美）。

（二）认真总结和创新规划管理。

村庄规划是创新土地规划方法和破解土地规划管理难题的积极尝试，各地应在法律法规框架内，以村庄规划编制和实施为契机，不断探索和总结规划编制和实施管理的有效做法和有益经验。适时对村庄规划实施情况开展评估，不断加强和改善农村土地民主管理和土地利用规划管理。

各地应结合当地实际，落实规划编制经费。并积极探索市场化参与机制，鼓励民间资本等社会资金参与，多渠道推进村庄规划工作。

山东省国土资源厅

2018年7月18日

公开方式：主动公开

抄 送：

山东省国土资源厅办公室

2018 年 7 月 20 日印
