



# 梅州市村庄规划工作指引

(试行)

梅 州 市 自 然 资 源 局  
梅 州 市 住 房 和 城 乡 建 设 局  
梅 州 市 农 业 农 村 局

2023 年 11 月



# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 总 则.....                | 1  |
| 1.1 工作目的.....               | 1  |
| 1.2 适用范围.....               | 1  |
| 1.3 工作依据.....               | 1  |
| 1.4 工作原则.....               | 2  |
| 1.5 工作组织.....               | 2  |
| 第二章 规划内容.....               | 4  |
| 2.1 村庄分类.....               | 4  |
| 2.2 发展类村庄规划要求.....          | 5  |
| 2.3 调整类村庄管控方案要求.....        | 13 |
| 2.4 空心村村庄管控方案要求.....        | 14 |
| 2.5 村庄群规划.....              | 15 |
| 2.6 负面清单及引导做法.....          | 17 |
| 第三章 工作程序.....               | 20 |
| 3.1 规划编制.....               | 20 |
| 3.2 规划审批.....               | 21 |
| 3.3 规划实施.....               | 22 |
| 3.4 规划修改.....               | 38 |
| 3.5 监督检查.....               | 38 |
| 附录 1 发展类村庄规划行政管理版成果示例.....  | 39 |
| 附录 2 发展类村庄规划村民使用版成果示例.....  | 40 |
| 附录 3 调整类村庄、空心村村庄管控方案示例..... | 41 |
| 附录 4 村庄建设改造示例图.....         | 42 |

# 第一章 总 则

## 1.1 工作目的

为深入学习贯彻党的二十大精神，认真落实省委“百县千镇万村高质量发展工程”部署，在新起点上更好解决城乡区域发展不平衡不充分问题，进一步规范村庄规划工作程序，强化规划引领，根据问题导向和目标导向，以“多规合一”为组织形式和技术手段，围绕乡村建设发展有目标、重要建设项目有安排、生态环境有管控、自然景观和文化遗产有保护、农村人居环境改善有措施等基本要求，通过因村施策、分类引导及全链条流程设计，实现村庄规划工作的闭环，特制定本工作指引。

## 1.2 适用范围

本指引适用于梅州市村庄规划编制及管理工作。县（市、区）可结合实际，以乡镇为单元，按照“县域统筹、整镇推进、镇村并举”的思路，以一个或相邻、连片的几个行政村为对象编制村庄（群）规划。

## 1.3 工作依据

根据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《广东省土地管理条例》《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》《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》《中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定》《广东省村庄分类办法》等国家、省、市相关法律法规、规范标准及政策文件的要求。

## 1.4 工作原则

（1）坚持党政引领，体现民生民意。发挥党委、政府在规划引导、政策支持、组织保障等方面的作用，规范各部门按职责分工协调配合、扎实推进工作，坚持尊重村民意愿，扎实做好入户调查、村民讨论、集体决策等基础工作，坚持程序规范、公开公正，全过程、全环节推动村民参与，使村民内生动力得到充分激发、民主权利得到充分体现、主体作用得到充分发挥。

（2）坚持因地制宜，突出地域特色。根据村庄类型，因地制宜推进村庄规划按需编制，分类施策推进乡村发展，规划目标和设施配套应与当地经济水平和群众需求相适应，规划设计和风貌管控应与当地自然风貌和乡土风俗相呼应。

（3）坚持多规合一，成果简明实用。摸清家底，统一规划底图底数，统一工作平台，推动各类规划在村域层面多规融合，以问题为导向，编制简明、实用、可落地的村庄规划，指导解决突出问题，实现“一张图”管理。

（4）坚持多村联动，实现共同发展。依托多方联动，对资源禀赋相近、环境设施联系紧密的多个村庄进行连片整合，协同开展和美乡村共同缔造，促进多村资源联合、功能联动、协同建设，实现有组织的共同发展。

## 1.5 工作组织

（1）县级政府。县级人民政府负责管辖范围内村庄规划建设管理的政策制定和统筹协调，将村庄规划编制经费纳入财政预算，加快推进村庄规划编制实施。

（2）主管部门。自然资源主管部门负责指导、协调村庄规划的

编制、实施等工作。农业农村主管部门负责本行政区域内农村宅基地改革和管理、乡村产业社区建设和统筹推进实施乡村振兴战略、统筹协调农村人居环境提升等有关工作。住房和城乡建设主管部门负责指导本行政区域内农村住房建设，会同文化部门、自然资源部门指导历史文化名村、传统村落保护，会同自然资源部门、乡村振兴部门指导乡村建筑风貌提升工作。发改、财政、生态环境、文物、人社等主管部门按照各自职责做好村庄规划建设管理的相关工作。

（3）镇人民政府。镇人民政府负责本行政区域内镇级国土空间规划和村庄规划的组织编制、实施和村庄建设的监督管理等工作，结合国土空间规划编制在镇级层面明确村庄布局规划。镇人民政府应当明确机构和人员，加强村庄规划建设管理工作和执法能力建设。

（4）村民委员会。村民委员会协助做好村庄规划编制和建设管理工作。村民委员会应当发挥村民自治组织作用，组织村民依法参与村庄规划建设管理。

村民委员会要广泛发动群众参与，发挥村民主体作用，协助做好问卷调查、资料收集、座谈交流等工作，反馈村民真实想法和诉求。组织召开村民会议，提出规划编制意见建议。规划批准后，通过“上墙、上网”等多种方式及时公布并长期公开规划成果，方便村民了解和查询规划及管控要求。做好政策宣传引导。

（5）规划编制单位。承担村庄规划编制的单位应当具有相应资质等级，参编人员应具有土地管理、城乡规划、地理信息、土地整治和园林景观等村庄规划必需的相关专业知识或业务背景。

## 第二章 规划内容

根据国家、省关于村庄分类和规划工作有关政策指引，基于梅州市的自然环境特征、社会经济基础条件，在前期深入调查的基础上，由镇街为主体，按照人口流动趋势、发展前景等因素，将村庄划分为**发展类村庄、调整类村庄和空心村**，根据“按需编制、应编尽编”的原则，按照《广东省村庄规划编制基本技术指南（试行）》的要求，结合全域土地综合整治思路，分类编制“多规合一”实用型村庄规划或村庄管控方案，对不同类型的村庄（包括行政村所辖的空心村）提出差异化的规划要求。同时，积极倡导基于经济、文化、资源、产业而存在一定关联性的若干个村庄组成村庄群整体编制村庄（群）规划。

### 2.1 村庄分类

将村庄划分为发展类村庄、调整类村庄和空心村进行规划管控。

**发展类村庄：**指以行政村为单元，现有人口规模相对较大且有增长的趋势、居住相对集中，区位优势明显、对外交通便捷、配套设施相对齐全，人口、产业、资源等要素具有集聚发展前景，自然历史文化特色资源丰富的村庄，包含经省“百千万工程”指挥部办公室审定《广东省村庄分类办法》中所列的集聚提升类、城郊融合类和部分特色保护类村庄。

**调整类村庄：**指以行政村为单元，人口没有增长趋势，居住大部分比较集中，小部分极为分散的村庄。包含经省“百千万工程”指挥部办公室审定《广东省村庄分类办法》中所列的一般发展类和部分特色保护类村庄。

**空心村：**指以自然村为单元，人口流失特别严重，现有常住人口

少，常（住）户（籍）人口比例低于 20%，且居住分散，交通不便，无明显发展动力的村庄。包含经省“百千万工程”指挥部办公室审定《广东省村庄分类办法》中所列的搬迁撤并类村庄。

虽然常户比超过 20%，经县镇村三级研判、镇（街）充分论证确认，可划分为空心村。

## **2.2 发展类村庄规划要求**

按照《广东省村庄规划编制基本技术指南（试行）》的要求编制实用型村庄规划或村庄群规划。

规划应合理确定村庄布局和建设边界，优化耕地、产业用地和住宅用地布局，提出村容村貌和道路、市政基础设施（水电气网通信等）等规划建设管控要求，可以适当增加建设用地规模用于保障村民住宅、公服配套和产业发展，配足配齐基本具备现代生活条件的设施，推进村庄一二三产业融合发展，提升对周围村庄的带动和服务能力。

### **2.2.1 产业和建设空间安排**

统筹并合理安排集体经营性建设用地布局、用途和强度，引导优先盘活使用存量集体经营性建设用地，合理确定新增经营性用地。加快设立“产业村长”，全面推进乡村产业社区建设。

各类空间用地布局应避让地质灾害隐患。用地选址做法及地质灾害风险管控做法可参照《广东省落实村庄规划加强地质灾害防治工作指引》《广东省农村削坡建房地质灾害风险管控指引（试行）》《梅州市自建房安全管理办法》等要求。

#### **（1）产业发展空间**

充分考虑农村住宅、公共服务设施等用地比例关系，因地制宜安排工业、商业等经营性建设用地规模和布局，合理设定经营性建设用



地用途和控制指标，优化农村产业用地布局。村庄内不得安排对居住和公共环境影响较大的工业用地。

## **（2）宅基地**

按照上位规划确定的农村居民点布局和建设用地管控要求，对农村人口进行预测，严格落实“一户一宅”，并鼓励进城落户农民依法自愿退出宅基地。新增宅基地规模应符合省市有关要求。在村庄建设边界内划定宅基地建设范围，新增宅基地要向规划的农村居民点集中，优化宅基地布局。

对于人口流出严重的空心村，不再安排新增宅基地。

## **（3）公共服务设施配套**

公共服务设施的配置应按照推进城乡基本公共服务均等化的要求，遵循节约用地的原则，合理配置各类村庄基础设施和公共服务设施，提出村容村貌、道路和管线（水电气网通信等）等管控要求，配足配齐农村基本具备现代生活条件的设施。具体包括完善道路、供水、排水、供电、通讯等基础设施网络，以及村务室、党群服务站、卫生站、托儿所、幼儿园、快递服务、综合文化服务中心（可与文化活动室、老年人活动室、书屋等合建）、体育健身场地、民俗活动场所、农村敬老院等公共服务设施。

公共服务设施应考虑自身区位条件与需要，因地制宜与城镇公共服务设施共享配置，从合理性和避免重复建设出发，适当调整设施配置项目和标准。同时，公共服务设施宜相对集中布置，并考虑混合使用、形成规模，成为村庄的公共活动和景观中心。暂时无法明确位置、无需独立用地等情形的公共服务设施可采用点位控制的方法配置。

对于中小学校、医院、福利院等稀缺资源型的公共服务设施，由镇以上政府部门统筹安排。

#### **（4）规划“留白”管控**

为增强村庄规划管理的弹性尺度，在符合约束性指标的前提下，规划可采用“用途留白”“指标留白”“点位留白”等弹性管控方式，引导各类建设用地合理布局 and 高效利用。在规划编制及规划实施层面，对“留白”用地应进行科学管控，保证规划“留白”用地、“留白”指标使用符合规则、规范。

### **2.2.2 历史文化保护与传承**

各级历史文化名村、传统村落应按照有关保护（发展）规划编制要求编制保护（发展）规划。编制保护（发展）规划，应当符合上级国土空间规划和村庄规划基本内容要求，与公共服务设施、基础设施、安全和防灾减灾等其他选做内容相衔接。

除各级历史文化名村、传统村落以外的具有历史文化特色的村庄，可参照保护（发展）规划编制要求，分析研究村庄所处自然环境脉络和山水格局，开展特色资源调查及价值评估，明确保护要素，划定乡村历史文化保护线，确定保护原则、内容和重点，提出保护措施，注重继承和弘扬地域文化传统、保护非物质文化遗产。

在落实“保护”要求基础上，统筹保护、利用与发展的关系，提出特色资源活化利用与农村人居环境整治措施，合理布置旅游设施等开发建设用地。同时，按照市住房和城乡建设部门印发的《梅州市农村老祖屋修缮指引》要求，村庄规划应对具有一定保护价值的老祖屋进行风貌保护及规划管控，弘扬客家历史文化。

### **2.2.3 全域土地综合整治与生态修复**

落实生态保护红线和自然保护地划定成果，优化村庄水系、林网、绿道等生态空间布局，加强植树绿化，并按照“慎砍树、禁挖山、不填湖”的原则，尽可能多地保留乡村原有地貌、自然形态等，系统保护好乡村自然风光和田园景观。

落实上级规划确定的国土空间综合整治和生态修复目标与项目安排，结合耕地和永久基本农田保护、生态保护修复、农村人居环境整治、乡村景观建设等工作，进一步明确各类项目的具体任务、实施范围和实施时序。

有条件、有需要的村庄，在编制村庄规划时应结合本地区全域土地综合整治工作需要，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块。

#### **2.2.4 人居环境整治**

参照《广东省乡村风貌修复提升指引》《梅州市农村建筑风貌提升指引》《梅州市美丽乡村“五美”环境建设指引》和《梅州市农村人居环境整治提升五年行动方案》等相关要求和住房和城乡建设部门、农业农村部门印发的通知文件，做好农村人居环境整治工作。深入开展“三清三拆三整治”基础环境整治，持续抓好农村“厕所革命”。分类梯次推进农村生活污水治理。持续推进地质灾害防治工作。推动农村生活垃圾源头分类减量和资源化利用。规划应明确管线规划及相应的管控要求，持续推进镇村“三线”（电力线、通信线、广播电视线）整治。

图 1 美丽农村住房示例图

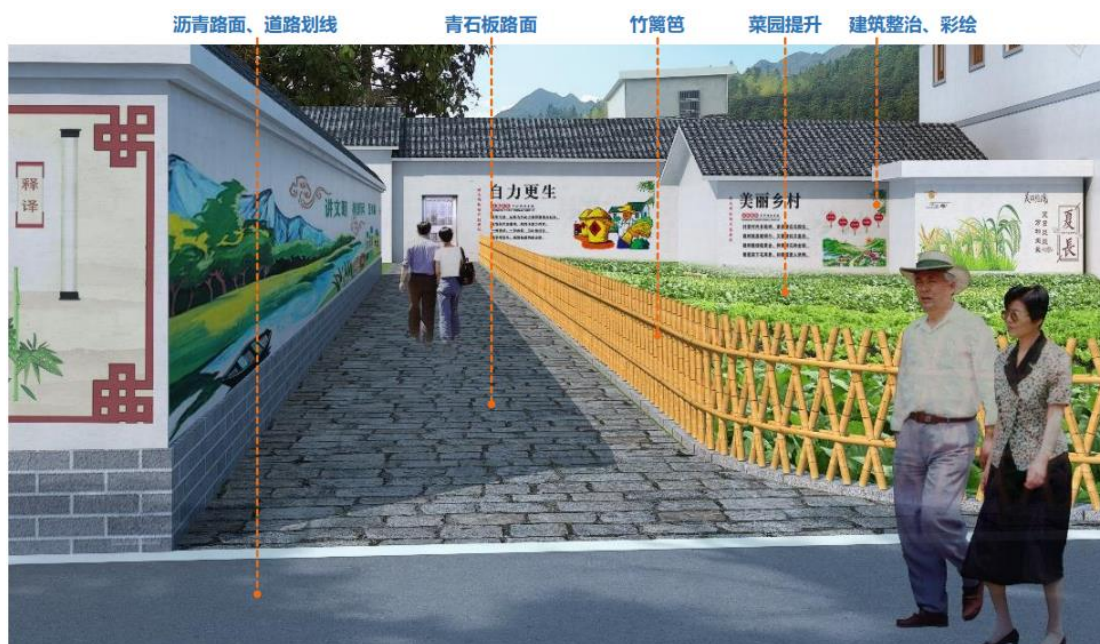


图 2 美丽农村庭院示例图





图 3 美丽农村村道示例图



(各地可因地制宜采用适合农村地区的路面材料)

图 4 美丽农村田园示例图

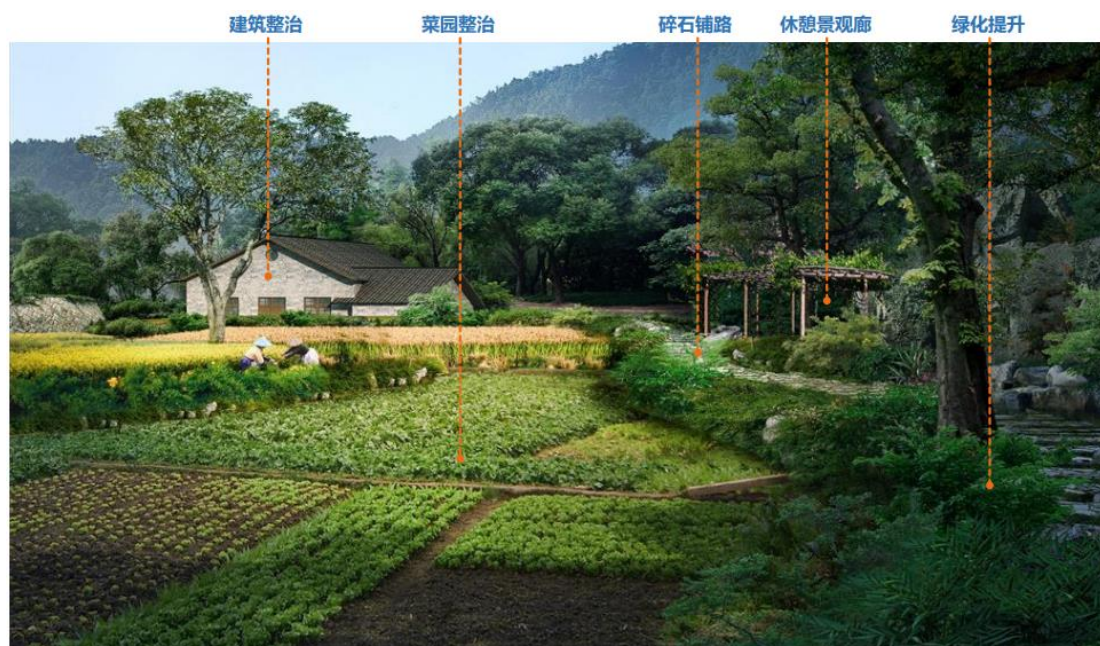




图 5 美丽农村河溪示例图



（各地可因地制宜采用适合农村地区的路面材料）

图 6-1 村庄建筑风貌参考图





图 6-2 村庄建筑风貌参考图



### 2.2.5 近期实施项目

综合考虑村庄类型、发展要求及人力、财力和村民的迫切需求，提出近期目标任务，农田整治、垦造水田、拆旧复垦、生态修复、历史文化保护、产业发展、基础设施和公共服务设施建设、人居环境整治、村民住房建设等项目，合理安排实施时序，制定近期建设项目（工程）表，明确资金规模和筹措方式、项目类型、建设规模、用地面积和建设时限等。近期实施项目要积极按照各部门涉农项目资金投入或补助标准和要求进行策划，引导各类涉农项目资金和社会投入资金的有机融合，形成合力，发挥各类资金投入最大效益。项目要有较为可

靠的资金来源，确保项目能落地、可实施。

### **2.2.6 成果要求**

发展类村庄规划成果分为行政管理版和村民手册版。

**行政管理版。**落实规划建设的要求，对标国土空间用途管制要求，满足政府规划管理的需求，按照能落地、好监督的原则，按照《广东省村庄规划编制基本技术指南（试行）》要求，形成行政管理版成果。成果分为法定文件和技术文件（详见附录1示例）。

**村民手册版。**从便于村民使用的角度，采用村民看得懂、接地气的表达方式，提炼形成有利于村民认同、便于执行的村民手册（详见附录2示例）。

## **2.3 调整类村庄管控方案要求**

调整类村庄原则上不需单独编制村庄规划，但须编制一套简易的村庄管控方案，落实上层次国土空间规划或村庄布局规划中明确的国土空间用途管制规则和建设管控要求。

该类村庄不再新增建设用地规模。确定村庄建设边界，优化耕地、产业和住宅用地布局，提出村容村貌和道路、市政基础设施（水电气网通信等）等规划建设管控要求，配齐现代化农村基本具备现代生活条件的设施。推动居住极为分散的村庄或居民点向中心村或圩镇集中。

调整类村庄要着重解决好村庄近、远期发展衔接的问题，以旧村复垦和搬迁安置、高标准农田建设、防灾减灾、国土综合整治与生态修复为重点，减少低效和闲置建设用地，促进节约集约，同时增加耕地面积，改善土地生态环境。

### **2.3.1 编制内容**

调整类村庄管控方案应详细标明村庄建设边界、生态保护红线、



永久基本农田、历史文化保护范围等管控底线，必要的道路交通、公共配套设施等建设项目。同时，还应标明拟搬迁居民点建筑控制线、腾退用地界线以及村庄土地整备等内容，并将腾退用地用于支持城镇建设和产业发展。

其管控方案应重点对以下内容进行规划落实：

**（1）识别特征分类施策。**根据村庄人口变化、区位条件、现状基础和发展趋势，确定各自然村（组）的类型。将临近干道，生产、生活条件较好的小组划为限建区域；其余道路交通、生产生活条件较差的小组划为禁建区域。

**（2）划定边界严控新建。**在限建区域内，允许农房拆建、改建，严格限制新建、扩建，各项建设应在规划划定的边界线范围内进行。在禁建区域内，不得新建、扩建永久性建筑。

**（3）有序腾退建设用地。**以村民自愿为原则，腾退宅基地作为公服设施用地和经营性建设用地。腾退后的土地可用于复耕复绿，增加林地、耕地指标等。通过集体土地流转、入市等增加村集体经济组织收入和村民收入，促进村民稳定持续增收，助推乡村振兴发展。

### **2.3.2 成果要求**

调整类村庄管控方案成果主要内容包括村庄（村域）现状图、村庄建设航拍图、村庄建设管控图、村庄道路交通规划图、村庄公共服务设施规划图、村庄土地利用规划图和村庄土地整备图（详见附录3示例）。

## **2.4 空心村村庄管控方案要求**

空心村须编制村庄管控方案，落实上层次国土空间规划或村庄布

局规划中明确的国土空间用途管制规则和建设管控要求。

## **2.4.1 编制内容**

空心村以自然村为单位编制村庄管控方案，固化现有建设边界，原则上限制新建、扩建永久性建筑，重在保持干净整洁，维持现有生产生活生态基础设施稳定运行。

## **2.4.2 成果要求**

空心村村庄管控方案成果主要包括村庄（村域）现状图、村庄建设航拍图、村庄建设管控图、村庄土地整备以及优迁快聚时序图（详见附录3示例）。

## **2.5 村庄群规划**

村庄群是指分布在一定乡村地域内，基于经济、文化、资源、产业而存在一定关联性的、不同形态规模的若干个村庄所组成的地域综合体。按照“县域统筹、整村推进、镇村并举”的原则，在一定空间范围内，在村庄群范围内对产业生态圈、基本生活圈、各类设施服务圈以及资源时序进行规划谋划，有利于优化乡村资源的整体配置和内部协同关联，破解各村重复建设、特色单一、孤力难支、低效竞争等难题，联动扩面，促进村庄群价值提升，打造区域品牌。

村庄群规划由镇人民政府组织编制。村庄群规划作为村庄群内各村产业和空间统筹的依据，指导产业项目招商。

县或镇如已经制定乡村建设规划或村庄布局规划，村庄群规划工作应遵循其要求。

### **2.5.1 村庄群范围划定**

村庄群在空间上应具有相对明显的边界特征，集群内部村庄应具

有一定的层级、分工、联系。根据村庄群内部村庄的关联性特征，建议村庄群范围划定可从资源关联、地域关联、文化同脉、行政管理、经济联系 5 个方面考虑。

（1）资源关联。从开发的区域品牌塑造考虑，建议将资源相近、资源共享型村落作为村庄群范围划定的依据。

（2）地域关联。从村庄群统一规划布局考虑，建议将地理空间的临近地形地貌所形成的村落集群作为村庄群范围划定的依据。

（3）文化同脉。从村庄群内部村庄的联动开发与分工协作考虑，村庄群范围划定需要考虑村庄之间文化是否一脉相承。

（4）行政管理。从村庄群规划的落地实施考虑，村庄群范围划定建议在同一镇街行政辖区内，跨镇村庄群由县级自然资源主管部门牵头组织编制。

（5）经济联系。从村庄群产业空间布局考虑，村庄群内部村庄地区应具有较强的经济联系，可以是主导产业一致，或是产业链的分工协作。

## **2.5.2 村庄群规划内容**

规划应重点关注“主题塑造、产业联动、空间管控、路径串联、设施共享、风貌协同、文化传承、协同治理”八大内容。

（1）采用“重点指引+分类施策”弹性发展指引方式，有侧重、有先后地培养村庄群内各村庄有序发展；针对有条件的、发挥产业带头作用的发展类村庄，应高标准重点打造发展样板。

（2）采用“行动计划+项目库”渐进式实施路径，聚焦乡村地区环境、设施、产业三大需求，规划应提出村庄建设整治计划，涵盖景观风貌彰显、配套设施提升、产村融合发展三大方面计划。村庄建设

整治计划包括具体行动、具体项目、近期建设内容。

（3）有条件的村庄群，倡导按照《广东省乡村振兴示范带建设指引（试行）》等乡村振兴示范带建设要求来规划打造，形成产业、人才、文化、生态、组织五大振兴的先行示范区。规划范围宜串联不少于1个圩镇、5个行政村，具备产业兴旺、环境改善、风貌提升、乡风文明、设施完善、治理有效6大基本要素，精品段不少于10公里。

## **2.6 负面清单及引导做法**

为加强村庄规划建设管控，依据有关法律法规和政策文件，针对村庄规划建设中存在的建筑无序杂乱、生态环境受损、乡村风貌不美等问题，总结形成以下负面清单，并提出引导做法：

### **2.6.1 新增项目建设**

（1）严禁违反乡村建设规划许可等管理要求进行建设。项目建设应遵循村庄规划和相关技术规范，按照规定流程进行批准后方可清表、施工。严禁随意变更已获审查批准的规划建设内容。

（2）严禁违规通过挖山填湖、推坡削山等方式建设农村住房、公共设施与生产经营设施、道路路径、村落开放空间等项目。应保护山体、水体，尽量选择在村庄建设边界内新建项目。

（3）严格遵守生态保护红线，严禁占用永久基本农田，不占或尽量少占耕地，确需占用的应按照《土地管理法》等规定办理占用审批手续。饮用水地表水源保护区内禁止规划建设污染水源的项目，禁止可能污染水源的行为。

（4）严禁未批先建、边报边建、批少占多。项目选址前，镇政府应会同县级职能部门核实项目拟建设区域的用地性质，确认项目用

地合法性。

(5) 严禁未经批准在非建设用地内进行非农建设活动，严禁进行毁林开垦、采石、挖沙、采矿、取土等活动。

(6) 严禁擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设。设施农用地在使用过程中应采取措施防止对土壤耕作层造成破坏和污染。

### **2.6.2 公共环境及基础建设**

(1) 不应建设超人口规模的大型公共设施、基础设施。不应使用与周边环境不协调、易损耗、维护成本高的建筑材料。应坚持以基础环境整治为首要任务，以改善人居环境和公共服务为重点，合理规划建设公共基础设施建设工程，严格控制工程建设体量、用材和建设资金。

(2) 不应对公共场地进行大面积硬底化或采用与环境不协调的铺装形式，不应建设大公园、大广场。宜采用透水沥青、黑色混凝土等材料，推行嵌草（树）式、透水施工等生态化施工工艺进行建设。应充分反映当地乡村文化历史，延续乡村文脉，体现“小而精、小而美”。

(3) 不应超标准建设篮球场，不应铺设非生态型停车场。

(4) 不应在村内基本照明配套未完成的情况下，强化某个节点的美化照明，不应选择与周边环境不协调的灯具。应使用与该村落风貌相符、与周边环境协调的绿色节能灯具。

### **2.6.3 乡村景观塑造**

(1) 不应过度人为造景，不新建大门楼、大牌坊、大村标。不应购置假山石人工造景，不应新建结构复杂、造价昂贵的大亭子，不照搬城市模式建设大雕塑、大喷泉，以及其他效仿攀比、华而不实的



工程。景观布置应尺度舒适，符合当地特色及风貌，合理运用闲置用地，满足村民日常使用需求。

(2) 不应盲目使用与当地风貌、文化不协调的成品构件。景观装置、小品等元素应贴合客家文化。

(3) 不应种植大规格树木、名贵树木、不易养护的整形灌木、盆景和需要定期栽植的时令花卉、花海等。不应采用购置成本过高、难养护、不适应当地环境的植物进行绿化景观营造。应主要使用乡土树种。

(4) 不应对溪流、沟渠等水体驳岸过度硬化。应因地制宜打造美观、自然的生态驳岸，且与村庄风貌相符。

## **2.6.4 历史文化保护利用**

(1) 不应进行不切实际的大拆大建。严禁拆除已被确定为文物保护单位、文化遗产和历史建筑的农房。对尚未列入文物保护单位的历史建筑，其建成时间年代较长、集中连片、风貌格局保存完整，具有较高科学、历史研究和纪念价值的不应拆除。

(2) 严禁随意改变文物保护单位原有状况、面貌及环境。如需进行必要的修缮，应依法办理审批手续，严禁在已划定的保护范围内进行影响历史风貌的各类建设行为。

(3) 严禁随意改造、维修历史建筑、传统建筑，破坏原有结构、风貌。应尊重其文化价值，使用相协调的材料进行翻修，保存建筑的原有风貌。

(4) 不应对文物保护单位、历史建筑、传统风貌建筑和老街、老巷、老井等盲目采取“刷墙漆”“贴瓷片”“铺水泥”等破坏性修缮。应本着修旧如旧的原则，在保证原有风貌不被破坏的前提下，对

其进行修缮。鼓励对有条件的建筑进行活化利用、功能更新，设立村史馆、文化室等。

（5）不应改变与村落相互依存的自然景观和环境。不应改变村落历史格局进行填塘、拉直道路等建设行为。应保护村庄整体历史文化格局。

（6）不应在古树名木树冠垂直投影 5 米的范围内堆放物料、挖坑取土、兴建临时设施建筑、倾倒有害污水、污物垃圾，动用明火或者排放烟气。在古树周围保护范围内不应铺水泥路面、封砌、封固和开挖地面，损坏地表土层和改变地表高度。应注重对大树、古树的保护，鼓励结合大树、古树打造景观节点。

（7）不应破坏历史空间、遗址遗迹的真实性，违背乡土田野特征进行低水平的人工景观打造。

## **第三章 工作程序**

### **3.1 规划编制**

（1）现场调研。村庄规划编制技术人员应开展一定时间的驻村调研，全面掌握当地社会经济、自然环境、历史文化、土地利用、建设需求和相关政策等基础资料，充分听取村民意见，通过会议讨论、入户调研、问卷调查等方式，了解村民真实想法和诉求。

（2）数据分析。有条件的编制单位在调研开展前，可先运用无人机航拍，制作正射影像和数字高程模型，通过 3D 智能测图技术，实现倾斜摄影快速生成地形图，充实调研基础数据库。在调研过程中，还可利用信息化技术完成标准化处理调研成果，实现全程调研无纸化、

调研过程规范化、成果应用高效化、问卷分析精准化。最后，依托大数据思维和技术手段对现状采样数据进行梳理分析，对村庄规划提出相应的处理策略与方向。

（3）编制规划。根据调研结果和村庄类型，充分吸收、科学采纳村民意见、建议和诉求，依照本指引相关要求，合理确定规划内容、编制深度和成果要求。规划编制过程中要通过会议协商、入户访谈等方式，引导村民共议村庄建设定位、建设目标、建设任务、建设举措等。存在争议的，应组织村民深入讨论，逐步达成共识。最后，按照相关要求形成村庄规划行政管理版成果和村民手册版成果。

### **3.2 规划审批**

（1）批前公示。村庄规划草案编制完成后，应当在村内公共场所公告不少于 30 个自然日，可采取论证会、听证会或其他方式征求专家和村民的意见。镇人民政府应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

（2）村民会议审议。村庄规划应当经村民会议或村民代表会议三分之二以上成员讨论同意后方可报批。

（3）规划报批。经村民会议或者村民代表会议讨论同意的村庄规划，由镇人民政府报县级人民政府审批。

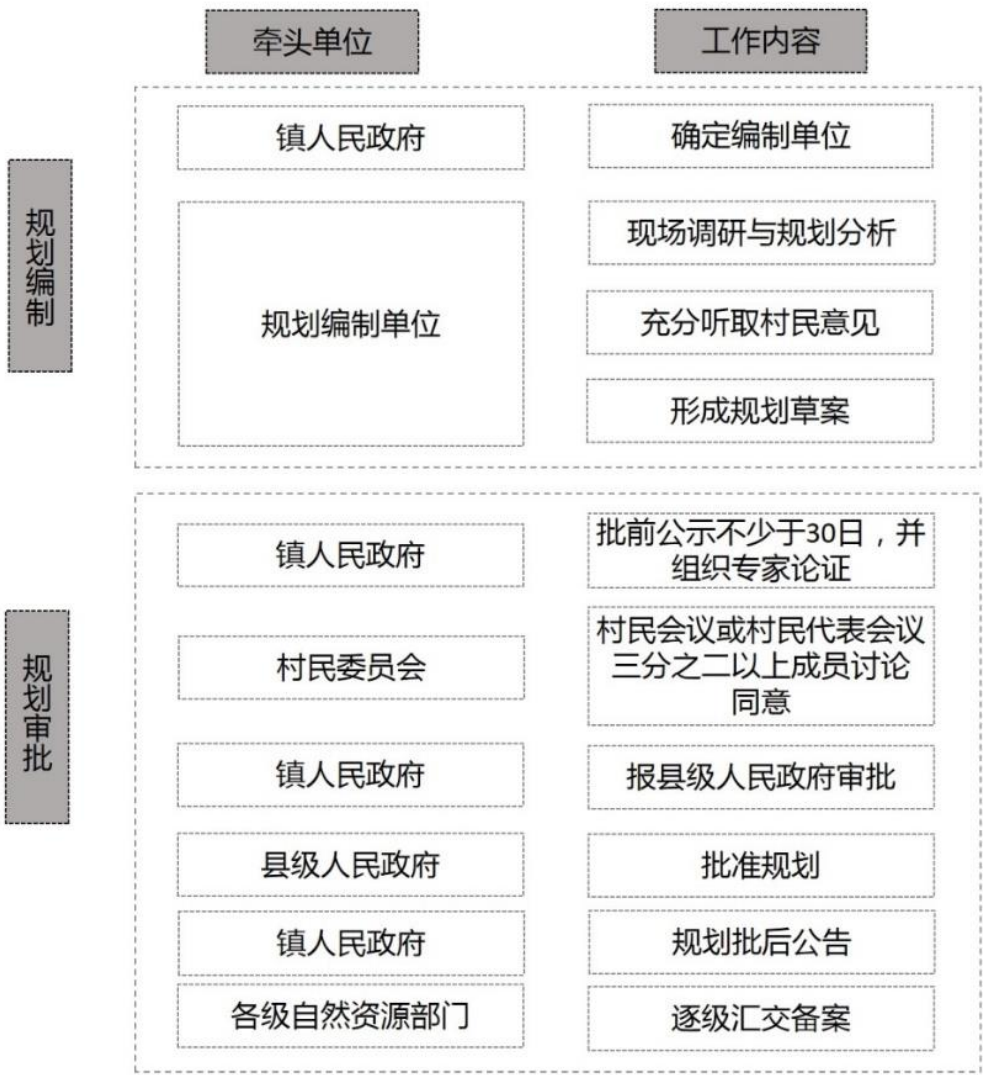
（4）批后公告。村庄规划批准之日起 20 个工作日内，镇人民政府向村民委员会提供全套规划成果，并通过“上墙、上网”等多种方式长期公布村庄规划成果，供村民查阅。

（5）成果备案。村庄规划批准之日起 30 个工作日内，县级自然资源部门将规划成果按要求逐级汇交至省自然资源厅备案。

（6）完善全过程资料：编制和审批过程确保做到走足程序，每

个环节的资料（含文字、图片、数据及影像资料等）及时收集并建档整理，每个卷宗都要形成齐备完善的全流程资料管理台账。

图 7 村庄规划编制审批流程图



3.3 规划实施

3.3.1 一般规定

村庄规划一经批准，具有法定效力，必须严格执行。坚持先规划、后建设。乡村建设等各类国土空间开发利用活动，必须符合村庄规划，接受全体村民监督，任何单位和个人不得随意修改、违规变更。

镇人民政府应加强对村庄规划实施情况的监督、评估和检查，总结经验，为规划修改提供合理依据。建立奖惩机制，对村庄规划实施效果好的，给予政策、资金等方面的相应奖励；加强日常巡查监管，对违法用地、违法建设“两违”行为严肃处罚。

县级自然资源主管部门以三年为周期，对村庄规划质量和实施成效进行一次全面检查，坚持实事求是，客观反映问题，认真分析原因，提出村庄规划优化提升的对策建议和工作路径，切实提升村庄规划的实用性和可操作性。

### **3.3.2 农用地转用和土地征收审批（审核）**

村庄建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应办理农用地转用审批手续，涉及征收农民集体所有的土地的，应办理土地征收审批。建设单位或者个人应向县级自然资源部门提交相应办理材料，按以下程序办理：

（1）建设项目单位稳定用地红线后，县级自然资源部门按照规定要求对农用地转用和土地征收事项进行内部会审并提出审查意见。

（2）经县建设用地审批（审核）领导小组会审会议通过，完成包括发布征收土地预公告、开展土地现状调查、按规定完成社会稳定风险评估确定风险点并提出应对措施和处置预案、明确征地社保费到户名单、发布征地补偿安置公告、听取被征地的经济组织及其成员等相关利害关系人的意见、在征地补偿安置方案公告规定期限内通知所有权人及使用权人办理补偿登记、测算征地补偿费用、按规定与涉及的全部拟征收土地的所有权人、大多数使用权人签订征地补偿安置协议等相关前期工作。

（3）县级自然资源部门落实留用地安置、落实耕地占补平衡、

落实新增建设用地指标，完成农转用方案、审查报告等材料的组卷工作，报市级自然资源部门进行预审查。

（4）市级自然资源部门收件后，进行内部会审，同时将相关材料发至市建设用地领导小组进行书面会审。会审不通过，发回县级自然资源部门补正，补正完成后，市级自然资源部门重新发起内部会审。

（5）会审通过后，市级自然资源部门上报省级自然资源部门预扣指标，并提交局内部会议审议。审议通过后，出具审核意见报市政府审批，并同步核发新增建设用地土地有偿使用费缴款通知书。

（6）市政府审批通过后，按以下情形办理：

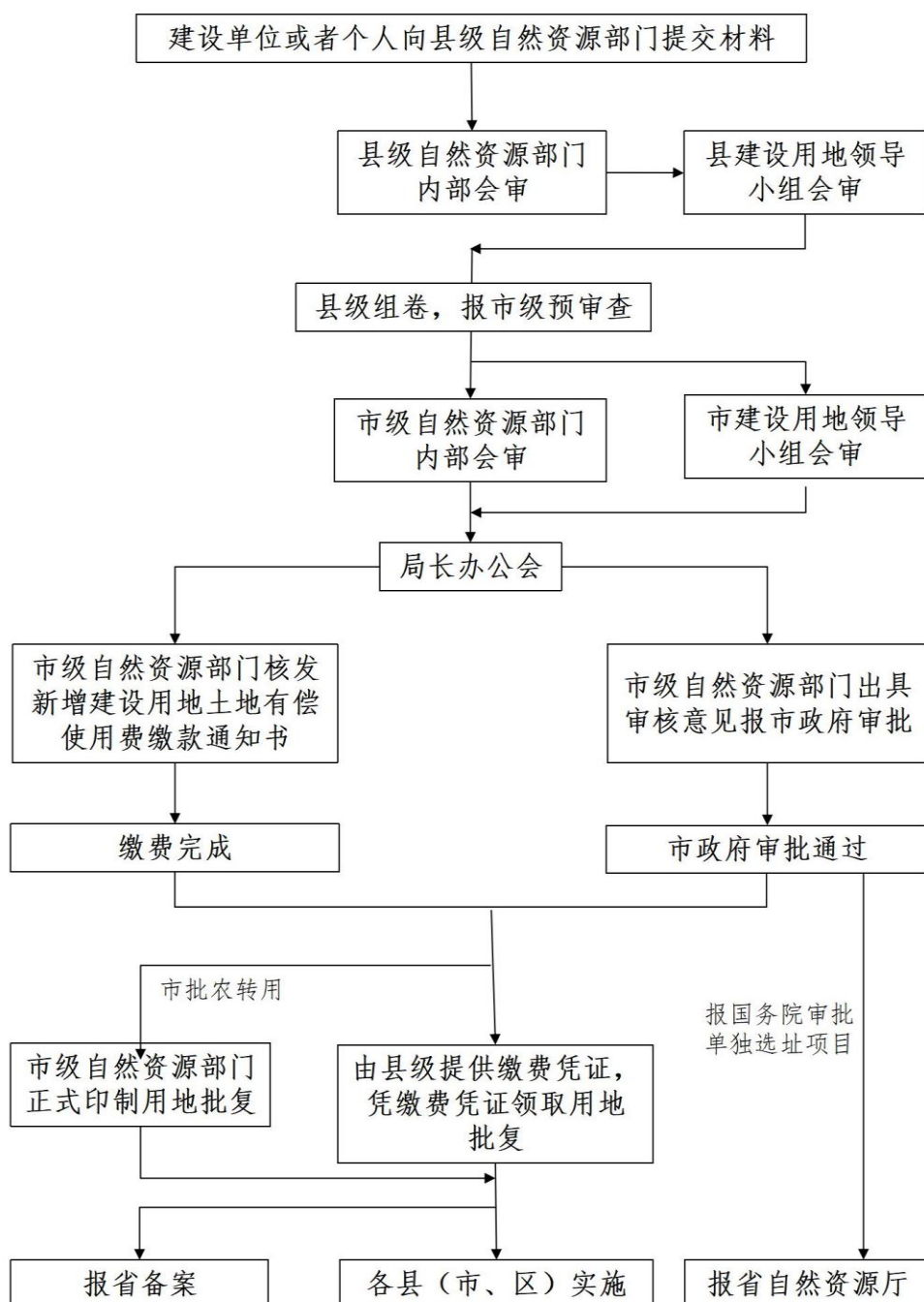
① 报国务院审批单独选址项目，报省自然资源厅；

② 省管权限建设用地审批职权委托地级市政府审批农用地，转用和土地征收项目，由市人民政府印制用地批复；

③ 市人民政府依法审批农转用项目，由市自然资源局正式印制用地批复。



图 8 农用地转用和土地征收审批（审核）流程图



### 3.3.3 点状供地项目土地供应程序

#### (1) 情形一：使用国有建设用地情形

① 项目行业主管部门向当地县级自然资源部门提出实施点状供地申请。在《点状供地项目实施方案》经审批并履行调规、报批手续、

符合供地条件后，由市、县人民政府组织相关职能部门依法办理供地手续。

② 划拨供地的，业主单位持项目批准等文件向有批准权的县级以上人民政府自然资源部门提出用地申请；公开出让类可由行业主管部门提出启动供地申请。

③ 自然资源部门出具建设用地规划条件。

④ 自然资源部门委托地价评估（划拨供地不需此环节）。

⑤ 自然资源部门编制供地方案。

⑥ 相关部门会审供地方案。

⑦ 有批准权的县级以上人民政府批准供地方案。

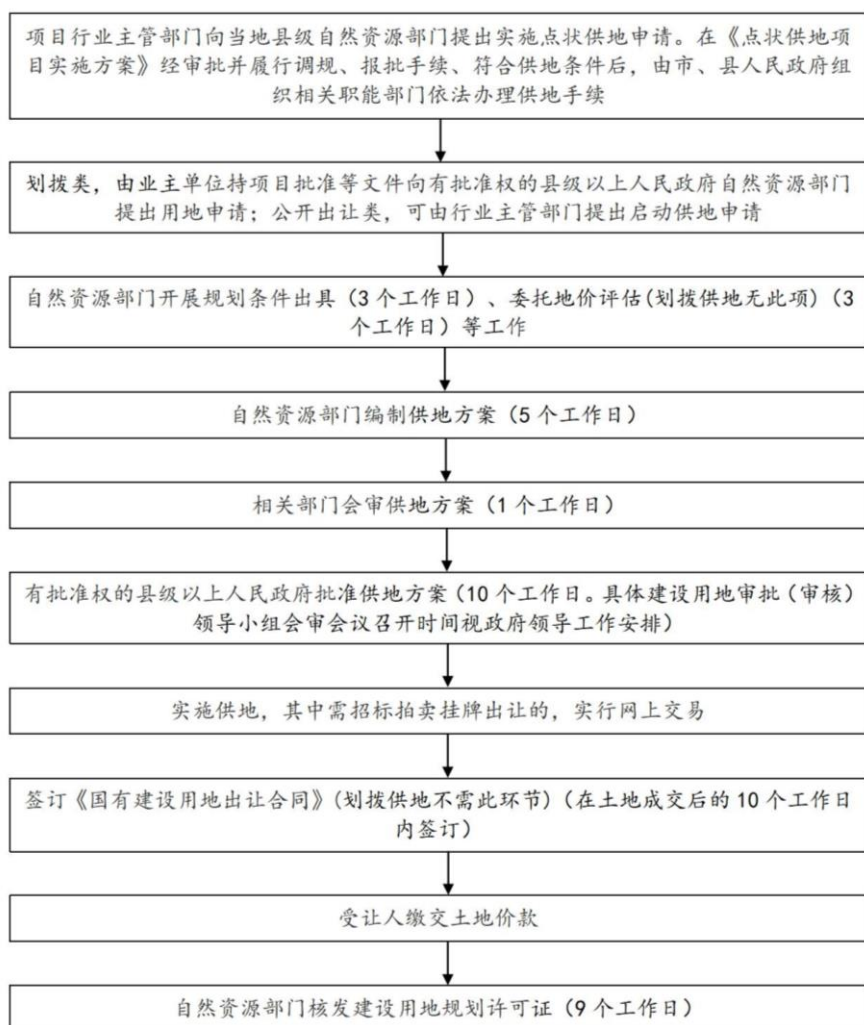
⑧ 自然资源部门实施供地，其中需招标采购挂牌出让的，实行网上交易。

⑨ 自然资源部门与受让人签订《国有建设用地出让合同》（划拨供地不需此环节）。

⑩ 受让人缴交土地价款。

⑪ 自然资源部门核发建设用地规划许可证。

图 9 点状供地项目土地供应（情形一）流程图



（2）情形二：农村集体经济组织兴办企业或与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业使用集体建设用地情形、乡（镇）村公共设施、公益事业使用集体建设用地情形

① 项目行业主管部门向当地县级自然资源部门提出实施点状供地申请。在《点状供地项目实施方案》经审批并履行调规、报批手续、符合供地条件后，由市、县人民政府组织相关职能部门依法办理供地手续。

② 市、县人民政府自然资源主管部门明确集体建设用地规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建设强度等，会同有关部门提

出产业准入和生态环境保护要求。

③ 土地所有权人应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制集体建设用地使用方案，属联营、入股方式使用的与意向用地者草签《集体建设用地使用权联营（入股）合同》。

④ 集体建设用地使用方案和《集体建设用地使用权联营（入股）合同》经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

⑤ 土地所有权人和意向用地者持经批准的规划条件、产业和环保准入要求、村民会议或村民代表会议通过的书面文件以及联营、入股方案和《集体建设用地使用权联营（入股）合同》，向市、县自然资源部门提出用地申请。

⑥ 市、县自然资源部门审核。

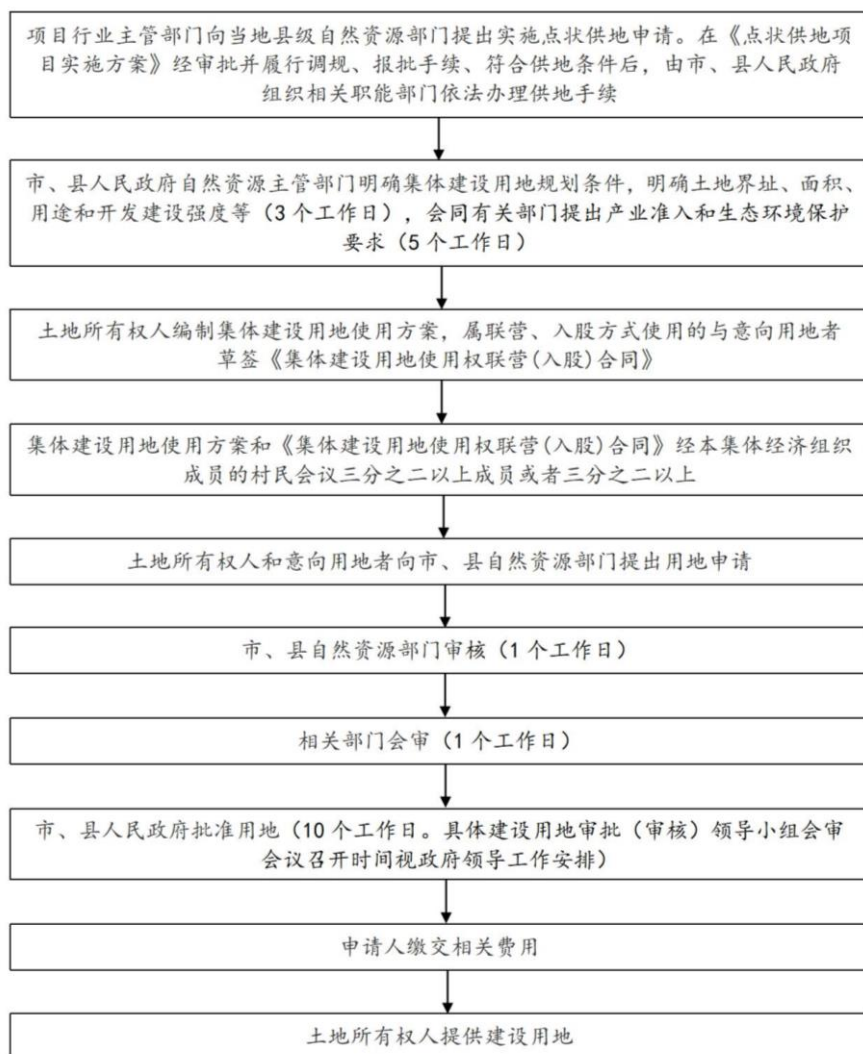
⑦ 相关部门会审。

⑧ 市、县人民政府批准用地。

⑨ 申请人缴交相关费用。

⑩ 土地所有权人按照市县人民政府的批准文件，与意向用地者签署《集体建设用地使用权联营（入股）合同》，并按照合同要求提供建设用地。

图 10 点状供地项目土地供应（情形二）流程图



### （3）情形三：试点地区使用集体经营性建设用地情形

① 项目行业主管部门向当地县级自然资源部门提出实施点状供地申请。在《点状供地项目实施方案》经审批并履行调规、报批手续、符合供地条件后，由市、县人民政府组织相关职能部门依法办理供地手续。

② 市、县人民政府自然资源主管部门明确集体建设用地规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建设强度等，会同有关部门提出产业准入和生态环境保护要求。

③ 土地所有权人依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制出让、出租方案。

④ 出让、出租方案经本集体经济组织成员村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意。

⑤ 土地所有权人形成书面意见，在出让、出租前不少于 10 个工作日报市、县人民政府。

⑥ 市、县人民政府批准使用土地。

⑦ 土地所有权人依据出让、出租等方案，以招标拍卖挂牌或者协议等方式确定土地使用者。

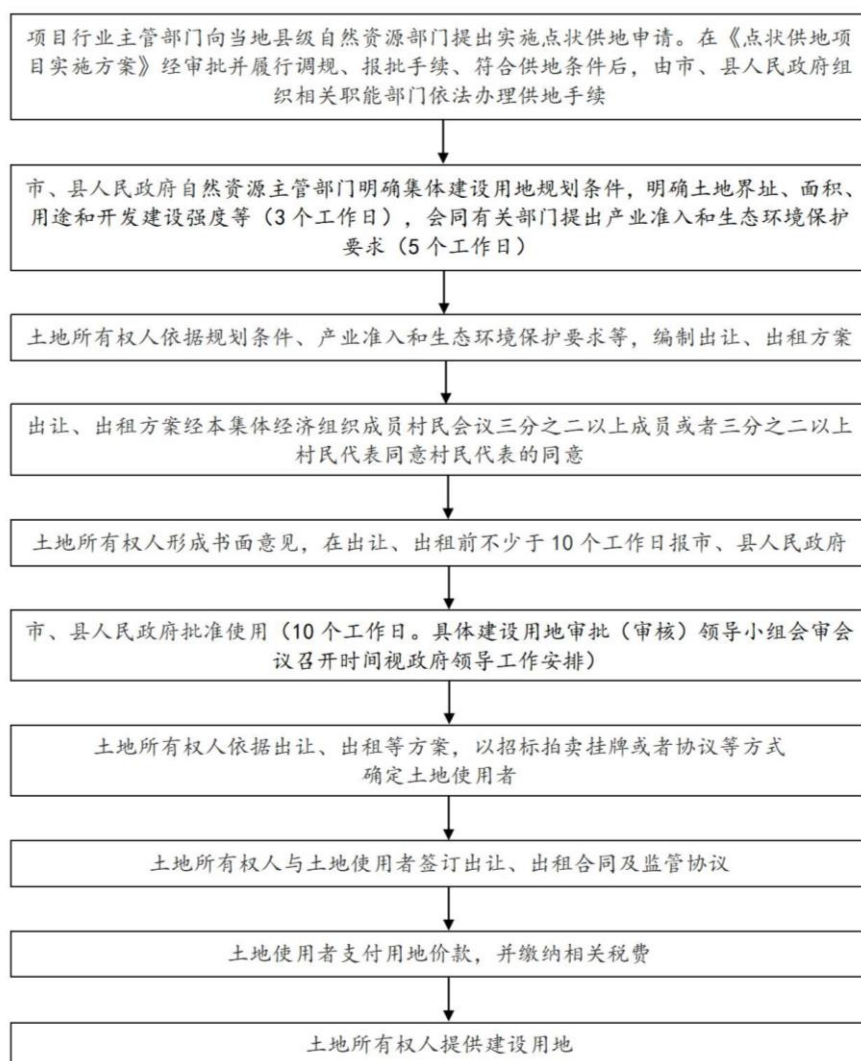
⑧ 土地所有权人与土地使用者签订出让、出租合同及监管协议。

⑨ 土地使用者支付用地价款，并缴纳相关税费。

⑩ 土地所有权人按照合同要求提供建设用地。



图 11 点状供地项目土地供应（情形三）流程图



### 3.3.4 宅基地和农房建设审批

各县（市、区）坚持先规划后建设，全面优化提升村庄规划，保障村民建房合理用地需求，科学划定宅基地范围，引导村民集中建房，形成相对集中、集约高效的村庄用地建设布局。农房建设严禁占用耕地，严格控制削坡建房，应避让地质灾害风险隐患点等危险地段。严格执行“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的法律规定，规范农村宅基地用地建房审批，实行凡建必批、不批不建。优化审批流程，建立“一个窗口”受理，用地、规划、建设多部门全流程联审联办制度，

同步审核农房施工图设计文件，办理报建备案手续。

（1）农户申请、组级审核、村级审查、镇级审批。符合条件的农户向具有宅基地所有权的组级集体经济组织提出申请。经所在组级集体经济组织或村民小组成员（代表）会议讨论通过，并公示不少于5个工作日，报所在村级集体经济组织或村民委员会审查，再报镇人民政府审核批准。镇人民政府在收到材料后10个工作日内组织镇相关部门实地审查、审批，对符合建房条件的，在10个工作日内出具《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》。在乡村建设规划许可环节，按照“既批土地规划、也批设计风貌”的原则，对农户提交的农房设计方案进行审查，保证农房设计符合村庄规划有关风貌管控要求。

（2）开工查验。经批准的农户在开工前向镇人民政府申请划定宅基地用地范围，由镇人民政府组织镇相关部门实地丈量批放到场。

（3）竣工验收。农户向镇人民政府申请竣工验收，镇人民政府收到申请后15个工作日内组织镇相关部门竣工验收，验收合格的出具《农村宅基地和建房（规划许可）验收意见表》，未通过验收的应及时告知。验收通过的农户可向不动产登记部门申请办理《不动产权证书》。

（4）审批备案。镇人民政府要建立宅基地建房审批管理台账，及时将审批情况报县级农业农村、自然资源等部门备案。

图 12 农村宅基地建房审批流程图



### 3.3.5 公共服务配套设施及乡村产业项目建设审批

在村庄规划确定的建设用地范围内使用集体所有土地进行乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和其他乡村产业项目工程建设的，建设单位或者个人应当依程序办理乡村规划许可、用地审批、施工许可、不动产登记等审批手续。

（1）建设单位或者个人向镇人民政府（街道办事处）提交如下材料：

① 乡村建设规划许可证（乡镇企业、乡村公共设施、公益性事业和其他乡村产业项目建设）申请表；

② 建设项目批准、核准文件；

③ 建设用地相关证明，占用农用地建设的需提供农用地转用审批文件；

④ 由村民委员会出具的书面意见；

⑤ 建设工程设计方案；

⑥ 法律法规规定的其他材料。

（2）镇人民政府（街道办事处）应当自受理申请材料之日起 10 个工作日内，组织镇相关部门实地勘查并提出审查意见，报县级自然资源部门。镇人民政府（街道办事处）审查的主要内容是确认建设项目的性质、规模、位置和范围是否符合相关的镇规划和村庄规划。

（3）县级自然资源部门应当自收到申请材料和镇人民政府（街道办事处）的审查意见之日起 10 个工作日内作出是否许可的决定。在作出规划许可决定前，县级自然资源部门应当将许可内容、申请人和利害关系人享有的权利等事项在政府网站、建设项目现场进行公示，公示时间不得少于 10 日。《乡村建设规划许可证》应当载明建设项目位置、建设范围、建设规模和主要功能等内容。

（4）建设单位或者个人在取得《乡村建设规划许可证》后，应当在一年内向县级自然资源部门办理用地审批手续，限额以上的房屋建筑工程，还应向县级住房城乡建设部门办理《建筑工程施工许可证》。

（5）取得《乡村建设规划许可证》的建设工程开工前，建设单位或者个人应当委托具有相应测绘资质的单位放线，并向县级自然资源部门申请验线。未经验线，建设工程不得开工。县级自然资源部门

应当自受理申请之日起 3 个工作日内进行验线：验线不合格的，书面告知建设单位或者个人整改；验线合格的，出具验线合格凭证。

（6）乡村建设项目竣工后，建设单位或者个人应当向县级自然资源部门申请联合验收；需申请办理《建筑工程施工许可证》的，向县级住房城乡建设部门、自然资源等部门申请联合验收。县级自然资源部门、县级住建部门受理申请材料之日起 7 个工作日内组织联合验收。验收合格的，出具工程竣工联合验收意见书。

（7）规划核实通过后，建设单位或者个人向县级不动产登记部门申请办理《不动产权证》。县级不动产登记部门受理申请材料之日起 3 个工作日内核发不动产权证。

（8）在村庄规划确定的建设用地范围内使用国有土地进行工程建设，应按国家、省建设工程规划管理的有关规定执行。

（9）镇人民政府（街道办事处）必须认真履行职责，在规定时间内组织镇相关部门进行实地勘查并提出审查意见。县级自然资源部门在审核过程中必须依照法定条件和时限核发《乡村建设规划许可证》。县级自然资源部门必须依程序办理用地审批手续。县级住建部门必须依照法定条件和时限核发《建筑工程施工许可证》。

（10）镇人民政府（街道办事处）应扛起公共服务配套设施及乡村产业项目的批后日常监管主体责任，杜绝未批先建、乱建等违法建设行为的发生。镇人民政府（街道办事处）应当公布举报方式，接受公民、法人和其他组织对违反城乡规划法律法规行为的举报。

图 13 公共服务配套设施及乡村产业项目建设审批流程图



### 3.3.6 确权登记

依法取得宅基地使用权，权利人可以单独申请宅基地使用权登记，依法利用宅基地建造住房及其附属设施的，可以申请宅基地使用权及房屋所有权登记。依法取得集体建设用地使用权，权利人可以单独申请集体建设用地使用权登记。依法利用集体建设用地建造房屋的，可以申请集体建设用地使用权及房屋所有权登记。

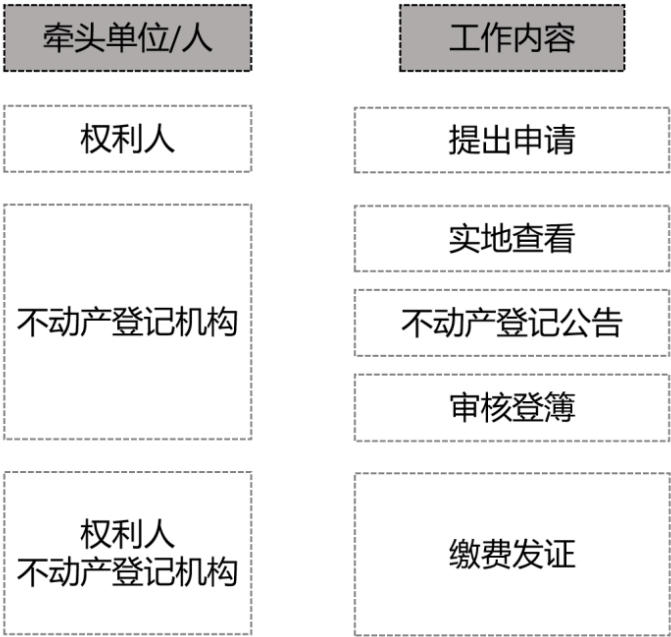
（1）申请受理。符合条件的权利人向不动产登记部门提出申请。申请材料包括：申请人身份证和户口簿；不动产权属证书或者有批准权的人民政府批准用地的文件等权属来源材料；房屋或建设工程符合规划或者建设的相关材料；房屋或建设工程已竣工的材料；权籍调查表、宗地图、房屋平面图以及宗地界址点坐标等有关不动产界址、面积等材料；其他必要材料。

（2）审核登簿。宅基地使用权及房屋所有权、集体建设用地使用权及房屋所有权的首次登记，不动产登记机构需进行实地查看，重点查看房屋坐落及其建造完成等情况；登记事项记载于登记簿前应进行公告，公告应当在不动产登记机构门户网站以及不动产所在地等指定场所进行，公告期不少于 15 个工作日。不动产登记机构应当自受理登记申请之日起 3 个工作日内办结不动产登记手续，公告所需时间不计算在登记办理期限内。

（3）缴费发证。审核登簿完成后，经申请人缴纳不动产登记费，不动产登记机构向申请人发放不动产权证书。



图 14 确权登记审核流程图



3.4 规划修改

依法需修改村庄规划的，镇人民政府应向原村庄规划审批机关提出修改申请，经同意后依照村庄规划编制和审批的程序执行。

3.5 监督检查

县级人民政府及其自然资源行政主管部门应当加强对村庄规划编制、审批、实施、修改的监督检查，接受舆论监督。

鼓励县、镇人民政府探索建立村庄规划督察员制度，对村庄规划的编制、审批、实施和修改情况进行督察。

## 附录 1 发展类村庄规划行政管理版成果示例

### 附录1



发展类村庄规划  
行政管理版成果示例

## 附录 2 发展类村庄规划村民使用版成果示例

### 附录2



发展类村庄规划  
村民使用版成果示例

## 附录3 调整类村庄、空心村村庄管控方案示例

### 附录3



调整类村庄、空心村  
村庄管控方案示例

## 附录 4 村庄建设改造示例图

图 15 雁上村党群服务中心



图 16 雁上村航拍图





图 17 雁洋镇党群服务中心



图 18 叶剑英红军小学

