

附件

湖北省村庄规划编制基本技术指引

(试行)

为深入贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要论述，认真落实我省实施乡村振兴战略工作部署，按照《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编制工作的意见》（农规发〔2019〕1号）和《中共湖北省委 湖北省人民政府关于全面学习浙江“千万工程”经验扎实推进美丽乡村建设的决定》（鄂发〔2019〕5号）要求，加快编制村庄规划，推进美丽乡村建设，促进乡村振兴。为规范村庄规划编制基本技术要求，制定本指引。

1 总则

1.1 适用范围

本指引适用于指导湖北省行政辖区范围内的村庄规划编制。

1.2 规划定位

村庄规划是整合原村庄规划、村庄建设规划、村土地利用规划、土地整治规划等乡村规划，实现土地利用规划、城乡规划等“多规合一”的法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的法定依据。

1.3 规划任务

落实上位规划要求，充分考虑村庄自然经济社会条件和村民意愿，综合研究确定村庄发展定位和规划目标，统筹国土空间保护与开发利

用，优化生产、生活、生态空间布局，严守生态保护和耕地红线，合理安排生态保护、耕地和永久基本农田保护、产业发展、村庄建设等各项用地的规模和范围，对宅基地、产业用地、公共服务设施用地、道路广场、基础设施用地、绿地等进行合理布局，提出各类用地建设要求以及基础设施和公共设施配建要求，结合实际提出生态修复、国土综合整治、环境整治、历史文化遗产、风貌指引、农村住宅设计指引等任务，制定实施计划。

1.4 范围期限

编制村庄规划应结合地方实际，可以以一个或若干个行政村为单元编制。村庄规划范围为村域全部国土空间。

村庄规划期限原则上与上级国土空间规划的主要节点保持一致。

1.5 编制原则

保护优先。坚持人与自然和谐共生，优先保护自然生态空间，严守生态保护红线和永久基本农田，防止调减耕地和永久基本农田面积，严禁工业和城镇污染向农业农村转移，慎砍树、禁挖山、不填湖、少拆房，保持田园风貌，防止破坏乡村生态环境、毁坏历史文化景观。

多规合一。坚持县域一盘棋和城乡融合发展，推动各类规划在村域层面优化融合，合理统筹产业布局、村庄建设、生态保护、综合整治等，优化生产、生活、生态空间布局，配套完善公共服务设施和基础设施，改善生产、生活条件，实现绿色发展。

因地制宜。结合村庄发展实际，立足生态、文化、农业等优势，保留村庄特有的民居风貌、农业景观、乡土文化，突出地方特色，选择建设模式和水平，做到因村施策，量力而行，以点带面，防止美丽乡村建设趋同化和千篇一律，防止样板化，防止村庄产业空心化。

节约集约。坚持最严格的节约用地制度，加强对农村建设用地规模、布局和时序的管控，推进增减挂钩、工矿废弃地复垦利用，因地制宜推进村庄建设适度集中，有效盘活存量建设用地，提升农村土地资源节约集约利用水平。

农民主体。充分发挥农民主体作用，尊重农民的知情权、决策权、监督权，调动农民积极性，确保农民参与村庄规划编制全过程，规划成果以“前图后则”（即规划图表+管制规则）形式表达，尽可能简洁、明晰，方便农民认识、接受和监督执行。

1.6 工作要求

1. 编制主体。村庄规划编制工作，由县级人民政府统一部署，县级自然资源主管部门会同有关部门统筹协调，乡（镇）人民政府具体组织编制，村党组织、村民委员会主导。

2. 覆盖范围。编制村庄规划，要根据集聚提升类、城郊融合类、特色保护类等不同村庄类型，结合实际做到应编尽编。已经编制原村庄规划、村土地利用规划等规划的，可对已编制规划进行评估，符合“多规合一”要求的，可不再另行编制；不符合的，可按照本指引要求补充完善。

3. 村民参与。编制村庄规划，要依托村党组织和村民委员会，充分发挥村民主体作用。规划编制应公开、透明，切实保障村民的知情权、参与权、表达权和监督权，让村民参与到规划编制各个环节。

（1）在资料收集、确定规划目标、规划重点内容、方案比选、公告公示等阶段，应广泛听取村民意见，并协商一致。

（2）对村庄建设用地安排、国土整治、高标准农田建设、新建道路、公共服务设施和基础设施、环境整治、移民搬迁等内容，应向

村民说明主要内容，听取相关权利人意见。

(3) 公众参与可采用问卷调查、座谈等形式，有条件的地方也可采取信息化手段，广泛动员村民参与，充分征求村民意愿，切实维护村民权益。

2 编制程序

2.1 工作准备

包括组织准备和技术准备。组织准备包括建立村庄规划编制的决策、组织和经费保障机制。技术准备包括基础资料调查、补充调查形成数据基础以及收集相关工作底图。以第三次国土调查及最新年度土地利用变更调查数据为基础。建议采用不小于 1: 2000 工作底图。

2.2 现状分析

对村域人口、经济发展、社会事业、土地利用、村庄建设等方面开展分析，研究主要问题，明确村庄规划主要目标和任务。

2.3 编制方案

围绕优化村庄用地布局、改善农村发展条件的目标，结合分区引导管控，统筹安排村庄建设用地、农业用地和生态用地，明确用地规模、范围和用地布局，配套完善各类公共设施和基础设施，因地制宜实施生态修复、国土综合整治、村庄环境整治等，完善保障措施。

2.4 规划论证

通过座谈会、村民会议等多种形式，对规划成果进行论证。

2.5 公示公告

遵循公开、便民的原则，可选择在村委会、公共活动空间等区域，采取“上墙、上网”等多渠道和多方式公开规划成果。

村庄规划报批前，应当对规划成果公示 30 天，并经村民会议三

分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意后，按规定程序报批。规划成果批准后要及时公告，规划主要内容应当纳入村规民约。

3 主要内容

3.1 基础研究

1. 资料收集。收集村庄行政区划、自然条件、资源状况、人口和经济社会发展、生态环境、土地权属、住宅建设、交通、公共设施配套建设、基础设施建设等方面资料以及其他相关资料。

2. 访谈调查。通过驻村调研、入户走访，详细调查农户收入、土地权属变化情况，了解农户土地利用行为和住宅建设、公共设施和基础设施配套等方面的主要意愿和诉求等，了解村庄发展历史脉络、文化背景和风俗人情。

对缺少大比例尺工作底图的地区，确有需要可对土地利用、村庄建设、土地整理复垦、自然生态环境等情况进行外业补充调查，完善工作底图。

3. 基础分析。重点对村庄产业发展、人居环境、设施配套现状和问题、未来村域经济社会发展需求进行分析，结合上位规划相关要求、村域资源条件现状等，总结形成村庄规划需要解决的主要问题和规划方案的目标导向。

3.2 发展定位与目标

以区域发展战略为指导，依据上位规划有关要求，明确村庄发展定位。充分考虑村庄自然经济社会条件和村民意愿，研究村域产业发展、生态保护、耕地和永久基本农田保护、村庄建设、基础设施和公共设施配套、历史文化遗产等方面的需求，综合确定村庄规划总体目标，明确规划内容。

3.3 规模控制与用地布局

落实上位规划提出的空间管控任务，合理确定各类用地规模和各项控制性指标。鼓励利用全域城乡建设用地增减挂钩政策，盘活村域农村建设用地。

根据上位规划要求，精确落实永久基本农田保护红线和生态保护红线划定成果，合理划分村域生态空间、农业空间和建设空间，明确村域开发保护格局，制定管制措施。在建设用地规模不增加、耕地保有量不减少、环境风貌不破坏的条件下，可适度预留机动指标。对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂时不明确用地性质。

3.4 建设空间

1. 宅基地

确定宅基地范围和规模。按照上位规划确定的村庄居民点布局和建设用地管控要求，合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，严格执行“一户一宅”政策。规划新申请的宅基地，优先利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地，并严格控制在规定标准以内。

优化宅基地用地布局。遵循方便居民使用、优化居住环境、体现地方特色的原则，根据不同的住户需求和住宅类型，综合考虑道路交通设施、公共服务设施、基础设施等要求优化布局。有条件的地方可因地制宜、按规划、有步骤的引导宅基地布局逐步向规划的村庄选址自愿、适度、有序集中。

提出农村住宅建设标准。明确宅基地（尤其是集中布局宅基地）的开发强度、建筑高度等控制指标。有条件的可以增加农房住宅的户型设计、风貌指引等内容。

2. 产业用地

优化产业用地布局。引导工业生产用地向园区集中，确有搬迁困难的，可以保留但不得扩大用地范围。

确定产业用地规模。根据自然条件、历史沿革和发展需求，充分考虑宅基地、公共服务设施用地、景观与绿化用地比例关系，合理确定商服、工业、仓储等用地规模。

制定产业用地管制规则。结合村域实际，明确商服用地、工业生产用地、仓储用地等容积率标准和建筑要求，提出产业用地调整管制规则。

集体经营性建设用地入市试点地区，可增加入市用地的规划安排。

3. 公共服务设施用地

确定用地规模和布局。按照推进城乡基本公共服务均等化目标，结合区位条件和发展定位，以人口为基础确定公共服务设施用地规模。按照国家有关技术规定，合理安排行政管理、教育、文化、医疗、社会福利等公共服务设施用地布局，提出各类用地面积标准。

提出公共设施建设要求。明确各类公共服务设施的位置、建筑面积和建设要求。基本公共服务设施主要包括村委会、综合服务站、文化活动中心（站、室）、中小学（可根据需要设置）、幼儿园、医务室、养老院（所）等公共设施和村民从事体育、休闲与社交活动的场所。公共设施除中小学、幼儿园外，可以集中设计成综合楼形式，结合集中绿地布置。

4. 道路交通用地

确定用地布局和规模。落实上位规划确定的交通设施安排，做好用地规模和布局衔接，明确道路交通用地的规模。

安排道路交通设施。根据实际需要制定与过境公路、高速公路的

连接道路，以及村庄之间连接线的方案；根据现状和设施建设情况，提出村庄内部现有道路的新建和改造方案。明确各类交通道路的等级、走向、宽度。根据需要可进一步提出道路断面形式、横纵坡度、交叉口形式，规划公共交通线路和站点、停车场等配套附属设施。

5. 基础设施用地

结合村庄实际，因地制宜提出给水、排水、电力、通信、燃气、环卫、防灾设施等基础设施用地规模和布局，制定工程管线综合规划，配套规划建设清洁能源利用、环境卫生、防灾减灾等各项基础设施，根据需要可进一步明确管线走向和设施标准。地形地貌复杂的村庄应做竖向规划。

6. 绿化用地

充分考虑村庄与自然的有机融合，结合景观要求合理确定绿地布局和规模。村庄绿化景观应体现地方特色，与周围环境相协调。

村庄可结合集中居民点规划布置相对集中的绿地，作为村民公共活动、休闲和锻炼身体的场所。集中绿地要以植物绿化为主，控制硬质铺装的活动场地面积，适当设置健身器械和休息坐凳。

有条件的村庄可细化景观设计、植物配置要求，提出公共活动空间、主要街巷等的绿化要求。

3.5 农业空间

1. 耕地与永久基本农田保护方案

依据上位规划，落实耕地和永久基本农田保护任务，落实上位规划永久基本农田储备区划定成果。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。

根据需要，可以细化耕地与永久基本农田配套设施安排，明确农

田水利、田间道路等配套设施,具体参考《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2014)、《灌溉与排水工程设计规范》(GB 50288)等要求。

2. 其他农业用地规划

结合农业生产需求,合理确定用于农业生产的园地、林地、草地、水域等其他农业用地规模和布局,制定有关规划方案。明确管制规则。其他农业用地应遵循法定保护规则,并限制其他农业用地转为村庄建设用地。结合农业产业发展需求,建设相应的配套设施。

根据需要,可以按照设施农用地管理的有关要求,将设施农用地细分为生产设施用地、附属设施用地以及配套设施用地,明确布局和规模。

存在承包地经营权流转的,可结合实际确定承包地经营权流转规模、布局和时序,制定权属调整、收益分配等方面的流转规则。

3.6 生态空间

精确落实上位规划划定的生态保护红线,确定生态用地布局和规模。对国家规定的以提供生态产品或者生态服务为主导功能的用地,应纳入生态用地保护。对其他具有生态功能,且符合当地农民保护意愿的地类,可纳入生态用地保护。

明确生态用地管制规则。对生态用地中具有特殊重要生态功能,如重要的水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙功能的重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域,应严禁任意改变用途。对生态用地中一般生态功能的区域,应限制开发利用。

有条件的地区,可结合生态保护和环境景观要求,依据《生态公益林建设导则》(GB/T 18337.1-2001),《村庄整治技术规范》(GB

50445-2008) 等标准规范, 进一步对生态用地进行详细规划。

3.7 国土综合整治

结合人居环境治理、风貌整治、生态环境修复、乡村景观建设等要求, 因地制宜制定农用地整理、农村建设用地整理、土地复垦、未利用地开发、土地生态整治等方案, 引导聚合各类涉地涉农资金, 发挥国土整治平台作用。

1. 农用地整理。结合永久基本农田建设、中低产田改造、农田水利建设、坡改梯水土保持工程建设等进行, 完善农田水利设施, 改善农业生产条件。

2. 未利用地开发。在不破坏生态环境的前提下, 结合流域水土治理、农村生态建设与环境保护、海涂及岸线资源保护等, 因地制宜地确定荒地、盐碱地、沙地等开发的用途和措施。

3. 农村建设用地整理。按照上位规划和国土整治规划要求, 结合农房改建、村内道路改造、公共设施建设和环境治理, 集中对散乱、废弃、闲置的宅基地和其他集体建设用地进行整治。

4. 土地复垦。对生产建设活动和自然灾害损毁的土地, 采取整治措施, 使其达到可供利用状态。

5. 土地生态整治。针对水土流失、土地沙化、土地盐碱化、土壤污染、土地生态服务功能衰退和生物多样性损失严重的区域, 开展土地整治, 修复土地生态系统。

6. 其他整治。结合美丽乡村建设, 可根据需要开展水利、交通、景观风貌、村庄保留和改造等整治安排。

3.8 其他

1. 加强历史文化保护。对于历史文化资源丰富的村庄, 应当根据

实际情况增加历史文化遗产保护规划内容，划定乡村历史文化保护线，提出历史文化保护措施，加强各类建设的景观风貌规划和引导，保护村庄特色。各级历史文化名村以及列入中国传统村落名录的村，规划内容按国家现行有关规定执行。

2. 提高防灾减灾能力。位于灾害易发区的村庄，应当细化防灾减灾规划内容，分析地质灾害、洪涝等隐患，划定灾害影响范围和安全防护范围，明确设防标准，提出应对措施。人口密集或者邻近大型工矿企业、交通运输设施、文物古迹和风景区等防护对象的村庄应按就高不就低的原则明确设防标准。

3.9 实施保障

包括组织保障、规划实施的资金平衡、权属调整的合理有序等内容。组织保障应做好规划实施的监督督促等工作。鼓励各地探索研究村民自治监督机制，实施村民对规划编制、审批、实施全过程监督。规划实施的经费投入和来源需大体平衡。权属调整需要制定切实可行、村民接受的调整方案。

4 成果要求

村庄规划基本成果应简洁易懂，包括：

（1）图表：村庄用地现状图、村庄用地规划图；村庄规划指标表、土地利用结构表。

（2）管制规则。包括生态用地、耕地、设施农用地、宅基地、产业用地、公益性公共服务设施用地的使用规则以及建设要求。

有条件的地区，可根据需要丰富规划成果，细化管制规则，增加规划图件、表格和建立符合标准的村庄规划数据库。

5 附则

1. 鼓励各地结合自然资源禀赋和地方特色，结合实际从规划内容深度、成果形式、用地分类标准、公共服务和基础设施配套指引、管制规则内容等方面创新村庄编制方法和技术路线，探索既符合上位规划要求，又能适应本地发展需要的简单实用性村庄规划成果，形成可复制、可推广的典型经验。

2. 本指引作为《省委农办 省自然资源厅 省农业农村厅 省发展改革委 省财政厅关于加快编制村庄规划 促进乡村振兴的通知》附件，自印发之日起试行。国家关于村庄规划编制新的技术规范文件印发后，编制村庄规划应按国家规定执行。