

宁夏回族自治区
自然资源厅文件

宁自然资发〔2021〕48号

关于印发《关于进一步加强和改进村庄
规划工作的指导意见》的通知

各市、县（区）自然资源局：

经自治区人民政府同意，现将《关于进一步加强和改进村庄规划工作的指导意见》印发你们，请遵照执行。执行过程中，如有意见建议，请及时反馈自治区自然资源厅。



宁夏回族自治区自然资源厅
2021年3月18日

（此件公开发布）

关于进一步加强和改进 村庄规划工作的指导意见

村庄规划是乡村振兴的基础性工作，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设的法定依据。为扎实推进乡村振兴战略实施，助力黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设，进一步提高村庄规划工作水平，有效解决村庄规划缺失、无序建设、千村一面等问题，指导改善农村人居环境。根据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等国家和自治区文件要求，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述和视察宁夏重要讲话精神，全面贯彻党的十九大，十九届二中、三中、四中、五中全会，中央经济工作会议、农村工作会议精神，贯彻落实自治区党委十二届十一次、十二次全会，经济工作会议、农村工作会议及自治区改善农村人居环境工作领导小组会议精神，

牢固树立以人民为中心的发展理念，推动国家和自治区关于“多规合一”的实用性村庄规划工作各项决策部署落实落地，整体谋划村庄发展，有序开展村庄规划编制，全面加强村庄规划管理，稳步推动村庄规划实施，建设天更蓝、地更绿、水更清、家更美的美丽乡村。

（二）基本原则。

多规合一、全域统筹。坚持先规划后建设，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，统筹村域空间管控和要素布局，实现村庄规划全域全要素覆盖。

底线约束、绿色发展。坚持保护优先、节约优先，严守生态保护红线和永久基本农田，落实最严格的耕地保护制度，把水资源作为最大的刚性约束，优先确定需要保护的各类空间要素，优先挖掘利用存量建设空间，推动形成绿色发展方式和生活方式。

因地制宜、彰显特色。坚持以多样化之美，注重地域特色，尊重文化差异，保留村庄特有的农业景观、自然生态景观、乡土文化，把挖掘原生态村居风貌和引入现代元素结合起来，形成特色鲜明、全域秀美、各美其美的乡村风貌。

尊重民意、凝聚共识。坚持村民主体地位，鼓励全过程公众参与，充分发挥村党组织、村民委员会和农村集体经济组织作用，赋予村民更大的决策权，使村庄规划成为凝聚村民对美好生活向

往的载体。

（三）工作目标。到 2021 年底，结合市县国土空间总体规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作，续编一批村庄规划，形成一批高质量村庄规划编制成果，基本建立村庄规划标准体系，村庄规划支撑乡村振兴和农村人居环境整治的作用进一步显现。到 2022 年底，集聚提升类、特色保护类以及有开发建设需求的村庄实现村庄规划应编尽编，全区村庄规划“一张图”初步形成，科学完善的村庄规划编制及管理制度基本建立，村庄规划管理水平显著提升，规划实施初见成效。到 2025 年底，村庄规划编制、实施、监督体系全面建立，村庄规划对乡村振兴的支撑作用充分发挥，北中南各具特色的村庄风貌充分彰显，形成一批有特色、可复制、能推广的村庄规划建设样板。

二、因地制宜开展村庄规划编制

（四）科学优化县域村庄布局。统筹城镇和乡村发展，结合市县国土空间总体规划编制，全面开展县域村庄布局工作，系统更新村庄调查数据，以资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价为基础，按照集聚提升、城郊融合、特色保护、整治改善、搬迁撤并五种类型，引导县域村庄布局合理优化。市辖区、县（市）村庄布局主要成果分别纳入市级和县级国土空间总体规划。严格落实中央关于规范村庄撤并工作要求，控制村庄搬迁撤并范围，从严掌握搬迁撤并类村庄规模，不得盲目撤并村庄。优

化城镇和村庄功能布局，工业布局要围绕县域经济发展，原则上安排在县、乡镇的产业园区；对利用本地资源、不侵占永久基本农田、不破坏自然环境和历史风貌的乡村旅游、农村电商、农产品分拣、冷链、初加工等农村产业业态可根据实际条件就近布局；强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，统筹布局村基础设施、公益事业设施和公共设施，推动城乡基础设施互联互通，提高资源利用节约集约水平。

（五）分类明确规划时序内容。结合市、县和乡镇级国土空间规划工作节奏，根据不同类型村庄发展需要，有序编制高质量村庄规划。要因村施策、分类编制，抓住主要问题，聚焦核心重点，内容深度详略得当，不贪大求全，编制能用、管用、好用的实用性村庄规划。集聚提升类等开发建设量大的村庄要加快编制综合性规划，可以根据实际需要分步编制、分步报批，先编制近期急需的人居环境整治等内容，后期逐步补充完善，但编制时间原则上不得超过一年。对于整治改善类等只进行简单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、特色风貌保护塑造和人居环境整治要求作为村庄规划。乡村旅游示范村和特色产业示范村、历史文化村落、传统村落等特色保护类村庄，应重点加强历史文化保护和村庄设计，强化风貌引导和管控。城郊融合类的村庄可纳入城镇控制性详细规划统筹编制。搬迁撤并类村庄原则上不单独编制。暂时没有条件编制村庄规划的，应在

县、乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求，作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。

（六）突出特色推进村庄设计。科学把握乡村的差异性，尊重自然地理格局，因村制宜，精准施策，慎砍树、禁挖山、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上开展村庄设计，防止“千村一面”。以第三次国土调查成果为基础划好村庄建设边界，推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，明确建筑高度等空间形态管控要求，疏密有致布局居住空间，多样化组合建筑院落，结合实际绿化美化村庄和庭院，按需增加公共空间，避免再次形成行列式、兵营式的呆板布局，合理控制农房建筑体量，自建住宅一般不超过二层。鼓励吸取当地传统民居特色元素和文化符号，充分运用地方建筑材料和传统建造工艺，保护乡土文化和传统风貌，打造富有乡愁乡韵、各具特色的美丽宜居村庄。北部绿色发展区要突出人水和谐，打造阡陌纵横、稻谷飘香、集约现代的“塞上江南”；中部封育保护区要加大生态保育，打造大气壮美、农牧协调、生态宜居的美丽新村；南部水源涵养区要突出山水特色，打造山环水绕、林果飘香、紧致错落的秀美乡村。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农民集中居住区作为村庄建设的方向。

三、充分尊重村民主体地位

（七）多方参与组建编制团队。要组建政府牵头、编制单位技术支持、村民参与、专家指导、相关部门人员配合的村庄规划编制团队。规划编制和实施要充分听取村民意见，反映村民诉求，动员组织村民以主人翁态度，全过程积极参与村庄规划编制，协商确定规划内容。激励引导熟悉当地情况的能工巧匠、乡贤、能人积极参与村庄规划编制。倡导鼓励规划、建筑、园林、景观、艺术设计、文化策划等方面的优秀设计师、优秀团队下乡提供志愿服务、蹲点指导，建立驻村、驻镇规划师制度，开展设计下乡陪伴建设。支持投资乡村建设的企业积极参与村庄规划工作，探索规划、建设、运营一体化。

（八）驻村蹲点摸清村情民意。村庄规划编制团队要沉下身子、住进村子，坐炕头、蹲地头、站圈头，通过耐心讲解、细致引导、组织培训等方式，实地调研掌握村情村况和村民意愿，激发村民自主建设家园意识。要与乡镇党委政府、村支两委、村民小组等共同商议乡村建设发展蓝图，规划编制中既要充分吸纳村民意见，也要发挥规划师、建筑师眼界高、见识广、技术强、政策把握准等优势，通过设计多种方案，有意识引导村民选择更优、更美、更可实施的规划方案。严禁违背村民意愿编制村庄规划。规划编制团队驻村时间不得少于20天，坚决防止搞走马观花式调研或未经调研直接套用其他村庄规划的行为。拟搬迁撤并的村庄，要合理把握规划实施节奏，充分尊重村民意愿，不得强迫农民“上

楼”。

(九) 简化成果表达。规划成果要吸引人、看得懂、记得住，能落地、好监督，避免形成长篇累牍、晦涩难懂的文本和图纸，鼓励采用“前图后则”（即规划图表+管制规则）的成果表达形式，制作规划简明读本或实用手册。村庄规划在报送审批前应在村内公示30日，报送审批时应附村民委员会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议。规划批准之日起20个工作日内，规划成果应通过“上墙、上网”等多种方式及时公布并长期公开，方便村民了解和查询规划及管控要求。村民委员会要将经批准的村庄规划的管控要求以通俗易懂的语言写入村规民约，使规划执行成为村民的自觉行动。

四、全面加强村庄规划管理

(十) 规范审查审批程序。村庄规划由乡镇政府组织编制，报县级人民政府审批。市辖区村庄规划审批前应报市级自然资源主管部门进行国土空间总体规划合规性审查。村庄规划批准后30个工作日内，规划成果逐级汇交至自治区自然资源主管部门，叠加到国土空间规划“一张图”上。确需修改规划的，严格按程序报原规划审批机关批准。上位规划调整的，村庄规划可按法定程序同步更新。

(十一) 严格用途管制。村庄规划一经批准，必须严格执行。坚持先规划、后建设，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，有序推进规划用地“多审合一、多证合一”，坚持农地农用。乡村建设规划许可要对建筑形态、风貌等作出要求。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。不单独编制村庄规划的，可依据县、乡镇级国土空间规划的相关要求，进行用地审批和核发乡村建设规划许可证。坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严禁借农用地流转、土地整治等名义违反规划搞非农建设、乱占耕地建房等，坚决杜绝集体土地失管失控现象。严格执行“一户一宅”政策，新建住宅的宅基地面积不得超过国家和自治区标准。

（十二）加强规划实施监督评估。市、县（区）自然资源主管部门要加强规划评估和监督检查，及时研究规划实施中的新情况，在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励探索村庄规划动态维护机制，做好规划的动态完善。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。鼓励各市、县（区）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。各级自然资源主管部门要将村庄规划执行情况纳入自然资源执法内容，加强日常巡查和台账检查，做好批后监管，对新增违法违规建设“零容忍”，一经发现，及时严肃查处。

五、强化保障措施

（十三）加强组织领导。各市、县（区）人民政府要切实加强对村庄规划编制工作的领导，定期听取规划编制工作情况汇报，研究解决规划编制中的矛盾和问题，保障规划工作经费及人员力量，对编制的村庄规划进行科学论证，确保村庄规划符合实际并能落地实施。

（十四）强化部门协作。各市、县（区）农业农村、自然资源、发展改革、财政、生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、林草等部门要在同级党委政府的领导下，立足职能、密切配合，形成村庄规划工作合力。农业农村部门要加大统筹协调推动力度，切实做到乡村振兴规划先行；自然资源主管部门要做好村庄规划编制和实施管理工作，为乡村振兴战略实施打下坚实基础。

（十五）加大行业监管。落实编制单位终身负责制，建立村庄规划编制单位和项目负责人红黄牌制度。市、县（区）自然资源主管部门对在村庄规划编制中出现的弄虚作假、“挂名”编制、超出能力编制等行为要早发现、早制止，及时向自治区自然资源主管部门提出给予红黄牌处理的建议。