

第一部分

规划管理

- (一) 规划内容
- (二) 城镇化模式
- (三) 空间管制与空间组织
- (四) 特色自然村保护
- (五) 空间开发控制指标
- (六) 规划主要任务
- (七) 规划编制程序
- (八) 规划数据要求
- (九) 规划专题设置
- (十) 规划指标体系
- (十一) 国土用途结构调整表
- (十二) 规划建设用地标准
- (十三) 规划图件
- (十四) 规划文本

	研究重点	主要内容	实现目标	理论思想
县域规划	<ul style="list-style-type: none">1. “三生”空间划定，水源涵养区、生态保护区、城镇化地区和永久现代农村地区划定2. 建设与城市联系紧密的快速交通体系和现代化通信系统3. 构建城乡融合发展的生产—生活圈	<ul style="list-style-type: none">1. 确定县域经济发展目标和发展战略2. 县域空间分区管制和空间组织3. 县域产业发展与空间布局4. 县城—镇（乡）—村体系结构5. 按城镇/农村发展要求配置相应水平的水、电、路、燃料等基础设施和商贸、医疗、教育、文化、社会保障等社会服务设施	<ul style="list-style-type: none">1. 促进县域经济发展2. 促进空间整合及城乡融合发展3. 推进“多规融合”或“多规合一”	<ul style="list-style-type: none">1. 城乡统筹发展2. 区域综合发展规划
镇域规划	<ul style="list-style-type: none">1. 强化镇村功能与空间资源的整合2. 人口、产业和土地的集中、集聚与集约发展3. 构建地方生活圈4. 地方文化、区域景观和美丽城镇特色塑造	<ul style="list-style-type: none">1. 生态、生活、生产空间划定与空间组织2. 构建县城—镇区快速交通、洁净水、清洁能源、现代信息网络等系统3. 建设干道网、公交网、商贸网、信息网络以及教育和健康保障体系	<ul style="list-style-type: none">1. 现代化小城镇发展基础和环境2. 农村城镇化重点和示范区	<ul style="list-style-type: none">1. 花园城市

	研究重点	主要内容	实现目标	理论思想
乡域规划	1.永久现代农业地区划定 2.水土自然资源和农村自然生态系统保护 3.农村生产生活圈组织 4.协调居民点与农地关系	1.划定基本农田保护区和永久现代农村地区 2.推进“一村一品”“接二连三”的“六次产业”发展 3.优化农村村庄空间布局 4.农村基础设施、市场体系和培训体系	1.确保农业生产、粮食安全 2.农业现代化的永久农村地区	1.农业和农村经济
村域规划	1.农业土地适度规模经营 2.现代农民培育条件建设 3.农业经济和乡村发展	1.满足农业土地适度规模经营的基本农田建设 2.培养现代农民、种养大户和农副产品职业经理人条件建设 3.“一村一品”地域特色农业体系 4.保育村域自然景观格局和历史记忆与文化传统 5.加强农村环境面源污染治理	1.自下而上解决“三农”问题	1.美丽乡村 2.魅力乡村

（1）根据县域发展的现状和外部条件分析，在对县域发展阶段的基础上，对县域城镇化特征作出分析和总结。

（2）以提升城镇化质量为目的，寻找合理的县域城镇化模式和人口转移路径，综合县域考虑城镇化过程中的经济、社会和环境成本，有效转移农村剩余劳动力，提升县域城镇化的水平和质量。

不同类型的县域城镇化模式

外源型发展模式	以外向型经济为主导推动小城镇工业化和城镇化（区位优势突出/与国际联系密切的沿海地区：珠三角地区，资金密集型）
内源型发展模式	依靠本地生产要素的投入来推动经济发展，以乡镇企业和外资产业私有企业为主体，进行本地的工业化和城镇化（有浓厚传统工业基础的大都市辐射区：温州/苏南模式，劳动密集型）
中心地型发展模式	以传统型经济为主导，有比较明显的“中心+外围”的空间结构的工业化和城镇化发展模式（内陆欠发达地区及发达地区边缘区：镇域仍处于极化阶段，工业化水平较低）

（一）永久基本农田保护区控制线

即县域土地利用总体规划中划定的永久基本农田控制线。

（二）基本生态控制线

根据有关法律、法规，协调城乡规划、土地利用总体规划、林业发展规划、环境功能区划等相关规划，结合城市实际情况，将各级自然保护区的核心区及缓冲区、各级风景名胜区、各级森林公园、各级地质遗迹保护区、各级地质公园、各级文物保护单位的保护范围、坡度大于 25° 的山地及林地、重点生态公益林（包括重点防护林、重点特殊用途林）、一级水源保护区、主干河流、湖泊、水库、滩涂、沼泽地、主要河湖的蓄滞洪区、地质灾害危险区、煤矿采空区等区域划定基本生态控制线，作为永久禁止建设区。

（三）弹性增长边界控制线

城市弹性增长边界是表示未来一定时期内的城市建设用地可能扩展范围，具有时效性，会随城市发展的需要进行调整，但其空间范围应限于刚性增长边界控制线范围内。

（四）刚性增长边界控制线

刚性增长边界控制线是城镇最大可能的规划建设用地范围，也是城市建设用地不得逾越的生态底线，具有永久性，不得任意改动。

（五）建设用地规模控制线

参照土地利用总体规划确定的建设用地规模，在落实国民经济和社会发展规划确定的重点发展区域和重点建设项目基础上，依据城乡规划用地布局的原则，参考用地适宜性评价和现状建成区，划定城镇建设用地规模控制线。

空间管制与空间组织

空间管制控制线	包含内容	控制强度		
永久基本农田保护区控制线	县域土地利用总体规划永久基本农田保护区边界线	刚性控制 (实线)		
基本生态控制线	坡度大于25°的山地及林地	刚性控制 (实线)	刚性空间增长 边界线	一般农田地区
	一级水源保护区			二级水源保护区
	各级森林公园			一般生态公益林
	各级地质遗迹保护区			商品林
	各级地质公园			洪泛区
	各级风景名胜区			退耕还林(草)区
	各级文物保护单位的保护范围			退化、沙化、盐碱化、石漠化和水土流失草原治理区
	重点生态公益林			地质灾害易发区
	主干河流			水土流失重点防治区
	湖泊			农用地整理重点区域
	水库			土地开发重点区域
	滩涂			土地复垦重点区域
	沼泽地			土地综合治理重点区域
	主要河湖的蓄滞洪区		弹性增长边界 控制线	县城建设用地增长边界控制线
	地质灾害危险区			乡镇建设用地增长边界控制线
	煤矿采空区		建设用地规模 控制线	县城建设用地规模控制线
				刚性边界 (虚线)
				一定期限内弹性控制 (实线)
				刚性规模、弹性边界 (虚线)

空间管制五类控制线包含的内容及控制强度

空间组织构想：从县域发展大空间入手，明确划定永久现代农村地区、城镇化地区，并构建对外联系的快速交通体系，综合考虑未来发展方向和影响空间发展的主要因素，结合现状空间形态和资源特点等实际情况，构建空间结构框架，划定城镇化地区、城乡过渡地区和永久现代农村地区。

用途：为产业布局、用地布局、道路建设等后续规划内容的基础和依据。

永久现代农村地区划定：一是以基本农田保护区为基础的农业地域；二是具备乡或村行政建制；三是经济部门以农牧副渔等第一产业为主；四是区域人口密度较低；五是拥有历史文化名村或传统聚落。

特色自然村保护

提炼特色镇、特色村的地域景观特点，分类进行保护引导，提出保护原则、策略及措施。

特色村落风貌控制引导

原则	风貌特色指引
整体性	<p>核心区：对古村风貌有本质影响的自然地域，严格保护，对建筑的修缮需经过详细的调查论证。</p> <p>控制区：对古村风貌有重要硬性的自然地域，可开发与古村风貌相协调的产业、建设活动，需控制建（构）筑物的风格、材质、体量、色彩协调区；对古村风貌有辅助影响的自然地域，没有明确的界限，防止环境污染，注重维护生态环境的可持续发展</p>
原真性	<p>物质形态：分类分级保护建筑，修补整合街巷节点、空间肌理、视觉廊道、天际线，增添历史构筑物。新建建筑应融入原有村落肌理，尽可能沿用本土材质和特色元素，保证整体风貌的协调统一。</p> <p>人文内涵：保护传统风水文化、氏族文化、民俗风情，延续居民的生活方式及古村的历史文脉</p>
延续性	<p>人是村落历史文化与风貌的创造者，也是继承者，对村落风貌的延续起到最关键的作用。配置相应的设施丰富日常生活，通过发展特色产业增加经济收入，这都是村庄风貌延续的一部分</p>

特色自然村保护

——水乡型特色村落

维护以水为背景的水乡村落总体风貌

整体上恢复水乡型村落布局，进而调整内部街巷、河道等的组合层次，最后对具体的文化遗产进行修复，形成点、线、面的保护系统，并将恢复与传统地域文化和特色贯穿保护其中

恢复和加强水乡村落水域景观及格局的连续性

水环境治理：既要尊重自然、尊重村落历史文化，还要尊重水乡村落居民的意愿与利益，因此针对不同类型的水环境问题必须采取不同的科学处理措施。

特色自然村保护

——水乡型特色村落

保护水环境生态环境：清理河道垃圾与藻类植物、净化河水、打通堵塞河道等，保持水域生物多样性。河道旁的植物种植应选择体现水乡景观特点、居民喜爱的树种作为基调树种，尽量符合水乡植被的空间结构，避免采用大面积几何式的园林种植布局。通过种植绿化的植被，完善生态系统，净化空气。

历史建筑（桥梁等）的保护

建筑风貌保护：注重建筑本身的功能与形式，还包含建筑与周边环境的关系、人们在建筑空间内外的行为活动等。主要体现为对于历史建筑修旧如旧，不破坏传统村落风貌，同时新建建筑应与周围环境协调，对于桥梁，应做好文物普查工作，收集桥梁资料，集结成册，并对重要桥梁进行修复，开展桥梁主题文化活动。

特色自然村保护

——丘陵型特色村落

保持和完善村庄功能结构

注重对非物质文化遗产的利用和保护：保护对当地文化有益的历史街区、建筑乃至整体的村庄功能结构。对内，设置沿袭的场所，对外，需要有宣传展示的场所。村内沿袭场所可分为集中式和分散式两种。

维护和展现建筑风貌

在与非物质文化遗产相关的历史建筑保存完好的情况下，需配合新建传承中心和展示中心。在没有与非物质文化遗产相关的历史建筑保存下来的情况下，应该根据需求重建相关建筑和场所，同时配合传承中心和展示中心。

特色自然村保护

——山地型特色村落

保护山地村落聚落形态与格局

保护、织补和修复村落原有的肌理，延续传统格局模式。为满足现代发展的要求，改变现有的外围混乱的局面；针对空心化现象，在原有的肌理空缺处新建建筑，使得村落肌理得到填补和完善。

保护山地山林生态环境

丰富的地形变化、山水相融的自然条件，在未来的竞争中具有强大的生态资源优势，但是资源优势极易遭到建设活动的破坏，且难以恢复、更新，山地山林生态环境保护意义重大。

协调建筑风貌与自然环境

空间开发控制指标

政府部门	空间开发控制和引导权	指标
经济和社会 发展	发展目标	经济、社会和环境综合指标
	开发强度	投资规模和投资强度
	空间效率	功能板块划定，综合考虑项目性质，对土地需求不同的产业门类加以划分，制定不同的供地标准
自然 资源	用地规划调整	非建设土地使用管制，永久基本农田划定，土地整理
	土地使用指标	非农用地析出，建设用地规模指标
	土地利用效率考核指标体系	如地均基础设施投入（成本）、地均投资（投资强度和密度）、地均工业产值、地均GDP（土地产出效益）等，加大处理闲置土地的力度
住房城 乡建设	建设用地蓝图	建设用地空间增长边界、建设重点地块划定
	各类建设用地空间坐标	红线管制，规范实施建设用地规划许可，根据规划建设用地的合理标准对用地规模、用地建设情况进行严格审查
生态环 境	生态红线（Ⅰ、Ⅱ类）	各类生态保护区和敏感区（水源保护区和涵养区、森林公园的自然保护区等）
	环境容量	水、空气和土壤质量
	环保产业	垃圾资源化、静脉产业（垃圾回收和再资源化利用的产业）及其园区
交通	交通运输体系	交通网、站场、交通工具
能源	能源供应体系	电力网、燃气和热力供应

规划主要任务

一是贯彻落实中央和上级规划要求，尤其是约束性指标的分解落实；**二是**提出市县级国土空间规划的战略目标、重要指标；**三是**明确国土空间开发保护格局；**四是**划定国土空间用地分区，制定管制规则；**五是**进行国土空间要素统筹配置；**六是**明确基础设施等建设项目时序安排；**七是**划定城镇开发边界，加强对中心城区的管控；**八是**明确国土空间生态修复安排，提出拟推进实施的重大工程；**九是**指导下位规划，协调同级的相关空间性规划；**十是**制定近期规划及行动计划；**十一是**制定并细化完善推进规划实施的政策措施。

一是由市县级人民政府组织自然资源主管部门，开展规划编制的前期准备工作；

其中：工作组织层面，成立领导小组、组建技术团队和专家咨询团队、建立公众参与机制；工作技术层面，编制规划技术方案、收集整理规划基础资料、组织开展实地调研和专家研讨。

二是规划编制过程中，首先开展规划实施评估和国土空间风险评估研究，明确重大专题研究内容和研究方向，开展资源环境承载能力和国土空间适宜性评价。其次，在规划方案中，明确国土空间规划的战略目标、国土空间优化格局和广域层次上的区域协同发展，具体包括：城镇优化、乡村振兴、土地利用、生态修复、基础设施等方面的规划任务研究。另外，规划实施部分，要进一步提出规划传导机制、政策保障措施、分区管制手段等。

从基础数据要求来看，市县级国土空间规划（总体规划）应以第三次全国国土调查作为基础数据，统一采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准作为空间定位的基础。

总体规划图纸比例尺，地市级一般为1:25万，县级一般为1:5万，分区一般为1:1万-1:5万。

一般来说，市县级国土空间规划，初双评估和双评价（即规划实施评估和国土空间风险评估、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价）外，主要开展以下重大专题研究。

包括：国土空间开发保护战略、城镇与产业空间布局、重大基础设施、自然资源（水、土）开发利用与合理配置、国土空间生态修复、区域协调发展、乡村振兴、耕地和永久基本农田保护、规划保障措施等9方面的专题。

序号	指标类型	指标名称	单位	指标性质
1	开发利用	国土开发强度	%	约束性
2		城乡建设用地规模	公顷	约束性
3		中心城区人均城镇建设用地面积	平方米/人	预期性
4		用水总量	亿立方米/年	约束性
5		单位地区生产总值（GDP）用水量	立方米/万元	约束性
6		新增建设用地占用耕地面积	亩	预期性
7		单位地区生产总值（GDP）建设用地面积	公顷/亿元	预期性

序号	指标类型	指标名称	单位	指标性质
8	保护 修复	耕地保有量	亩	约束性
9		永久基本农田保护面积	亩	约束性
10		生态保护红线控制面积	公顷	约束性
11		自然岸线保有率	%	约束性
12		生态公益林和天然林面积	亩	预期性
13		基本草原面积	亩	预期性
14		自然保护地面积	平方千米	预期性
15		森林覆盖率	%	预期性
16		湿地保有量	平方千米	预期性
17		重要江河湖泊水质达标率	%	预期性

序号	指标类型	指标名称	单位	指标性质
18	人文安全	常住人口规模	万人	预期性
19		常住人口城镇化率	%	预期性
20		中心城区人均公共服务设施用地面积	平方米/人	预期性
21		中心城区人均公园绿地面积	平方米/人	预期性
22		中心城区400平方米以上绿地、广场等公共开放空间5分钟步行可达覆盖率	%	预期性
23		中心城区公共交通占全方式出行比例	%	预期性
24		中心城区应急避难场所人均避难面积	平方米/人	预期性

国土用途结构调整表

地类			规划基期年		规划目标年	
			面积	占总面积比例	面积	占总面积比例
农林用地	耕地					
	种植园地					
	林地					
	牧草地					
	湿地					
	其他农用地					
	小计					
建设用地	城乡建设用地	城乡建设用地				
		农村居民点用地				
		采矿及其他独立建设用地				
		小计				
	交通水利及其他建设用地					
	小计					
自然保护与保留用地						
海洋利用地						
海洋保护与保留用地						
总计						

县域村镇体系中的县城、镇区和乡驻地的人均规划建设用地标准，应结合现状用地情况，依据《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）和《镇规划标准》（GB50188-2007）制定。

中心村和基层村的建设用地标准应实行由人均规划建设用地标准和户均宅基地标准的双重控制。户均宅基地标准应符合《土地管理法》和各省、自治区、直辖市制定的相应的宅基地的面积标准。

结合撤并村方案，对不同情况采取不同的指标控制，具体为：各中心村、搬迁村、保留和合并村按照不同标准进行新增建设用地控制。各省根据自身情况针对山区、丘陵地区、平原地区制定不同的人均建设用地标准和宅基地标准。

规划图件应包含全域、城镇功能控制区的现状图、规划图。各地可结合实际，在满足深度要求的条件下，可将城镇功能控制区与相关区域（市辖区、县市域）范围合并表达。

——现状图

以全域范围编制的包括：土地利用现状图；生态资源现状分布图；综合交通体系现状图；“评价”图；国土空间开发适宜性评价图；海域、海岛开发利用现状图（沿海城市）；

以城镇功能控制区范围编制的必备图包括：土地利用现状图

——规划图

以全域范围编制必备图包括：国土空间格局规划总图；国土空间规划分区图；国土空间“三条控制线”管控图；生态空间管控规划图；城镇体系（镇村体系）规划图；国土整治与生态保护修复布局规划图；综合交通体系规划图；市政基础设施体系规划图；公共服务设施体系规划图；综合防灾减灾体系规划图；海岸带规划图（沿海城市必备）；

以城镇功能控制区范围编制的必备图包括：国土空间规划分区图；国土空间规划结构图；绿地系统与水系规划图；历史文化保护规划图；通风廊道规划图；城镇开发强度分区规划图；景观风貌规划图；综合交通体系规划图；公共服务设施体系规划图；综合防灾减灾体系规划图

- 1.总则。
- 2.国土空间开发保护战略与目标。
- 3.国土空间开发保护格局。
- 4.土地利用规划。
- 5.陆海统筹。
- 6.城镇功能结构（原名称中心城区布局）。

- 7.乡村振兴。**
- 8.国土空间生态修复。**
- 9.综合交通体系。**
- 10.城市历史文化与风貌保护。**
- 11.城市安全与重大市政基础设施。**
- 12.区域统筹。**
- 13.规划实施运行保障。**

第二部分

村级规划

- (一) 政府管理
- (二) 属性特征
- (三) 编制导向

2019年1月4日，中央农办、农业农村部、
自然资源部、国家发展改革委、财政部联合
发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》

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开好局、
起好步打下坚实基础。

中 央 农 办
农 业 农 村 部
自 然 资 源 部 文件
国 家 发 展 改 革 委
财 政 部

农规发〔2019〕1号

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

各省、自治区、直辖市党委农办，农业农村厅（委、局），自然资源主
管部门，发展改革委，财政厅（局）：

为深入贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示
精神，全面落实《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《农村人居环境
整治三年行动方案》部署和全国实施乡村振兴战略工作推进
会议要求，深入学习推广浙江实施“千村示范、万村整治”工程经

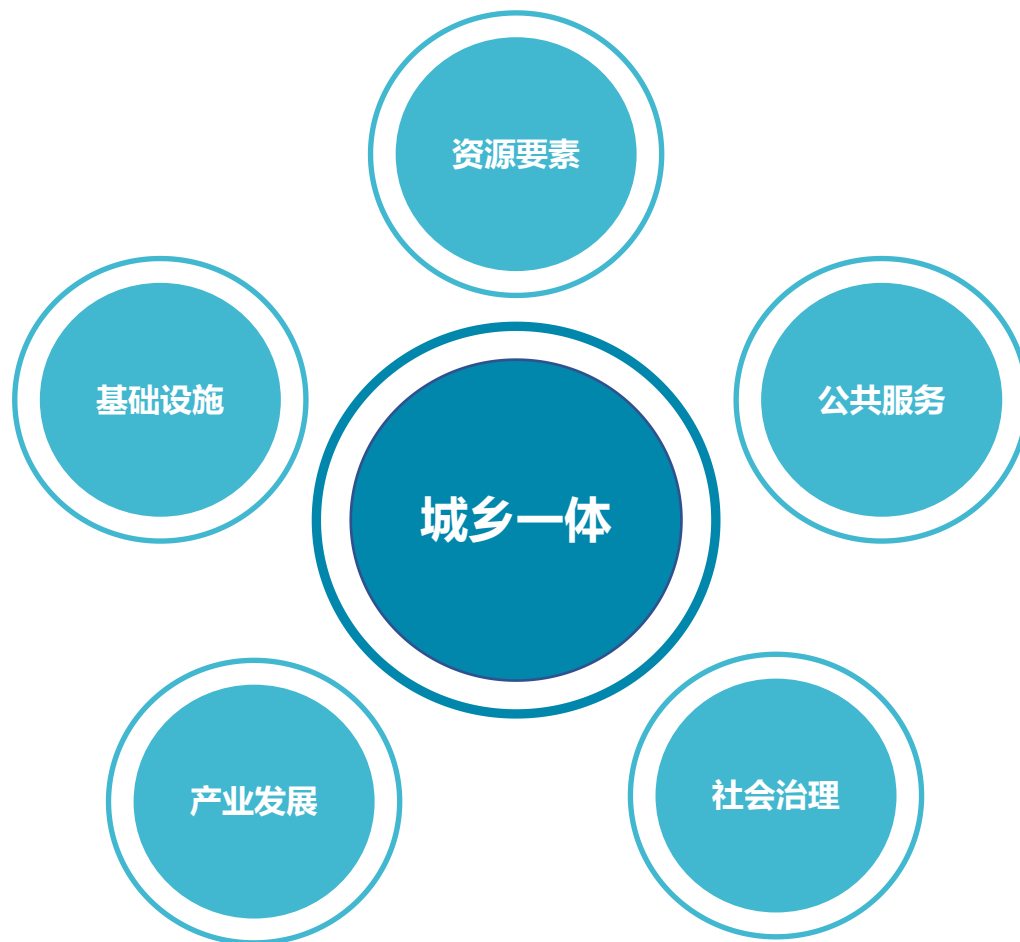
31省份

650多个城市

3.97万个乡（镇）

55万个行政村

317万个自然村



城市：人群大而复杂，包含大量公共、半公共权益，各类权益边界相对模糊

村庄：人群少而简单，个人权益为主，各类权益边界清晰，涉及公共权益内容较少

城市与乡村截然不同的管理模式

有限的技术力量是否需要提供贴身技术服务？

重新梳理乡村规划编制体系，编制内容体系差异：

综合性规划：长远，系统性、政策性，空间引导、控制

整治规划：实施性、环境治理，村庄
建设规划：实施性、空间、设施，村庄

特定类型的规划：如历史保护、生态保护

村庄差异巨大，类型多样

地域类型差异：东、中、西部地区

平原、山区、水网地区

发达地区、贫困地区

高密度地区、地广人稀地区

城中村、城郊村、远郊村

我国的乡村地区发展条件差异巨大，发展需求、发展阶段不同，
“乡村规划标准”不可能、也不应该制定统一“建设标准”，而应该
侧重于建立适应差异化发展的技术方法体系。

加强县、乡和村庄规划体系协调，强化相互支撑关系

核心：农村居民点布局体系

加强权属研究，提高可实施性

务实塑造乡村本土风貌

突出村民主体地位，协商共治

加快建立实用性村庄规划编制的审批管理制度和符合“多规合一”背景下的新村庄规划行业标准规范体系

构建科学适度有序的农村居民点布局体系。

统筹考虑村庄建设、产业发展、基础设施建设、生态保护等用地需求，强化村庄规划引导，合理安排各项用地。

尊重传统建筑风貌，遵循传统选址格局及与周边景观环境的依存关系，保护村镇历史文化遗存的真实性、完整性和可持续性，延续村落历史文脉，保留村落历史记忆。

自然历史文化资源丰富的村庄：要统筹兼顾保护与发展，**传承文脉。**

乡村遗产保护规划实践——贵州省乡村遗产保护实践

□针对问题：自上而下的建设工程并未与村民达成共识；村民等、靠、要心态；各方组织为村民提供的设施例因缺乏持续的监督管理机制无疾而终；商业化管理经营破坏乡村原有环境

村民委托的规划——福建省永泰县埔埕村村庄规划

核心议题：协商不同村民群体的利益

现状概况：

- 1、**一半村民外出务工**：由3个行政村构成的1万人的村庄（以前是镇），50%在上海务工
- 2、**务工村民要求编制规划**：务工村民形成村庄的驻上海理事会，本着反哺家乡的热情，发起规划编制工作
- 3、**外出和村内村民需求差异大**：务工村民和在村村民在发展意愿上的差异较大
- 4、**规划的利益协商机制**