

《实用性村庄规划编制技术规程》
(征求意见稿)
编制说明



陕西省国土空间勘测规划院
2023年9月

目 录

一、工作概况	1
（一）任务来源	1
（二）起草单位	2
（三）主要工作过程	2
二、编制原则和确定主要内容的论据	3
（一）编制原则	3
（二）确定主要内容的论据	4
三、标准编制的主要内容	5
（一）标准主要内容	5
（二）有关说明	5
四、主要试验（或验证）的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果	6
五、征求意见情况	7
六、知识产权说明	9
七、采标情况	9
八、与现行相关法律法规、规章及现行有效标准的协调性	9
九、重大分歧意见的处理经过和依据	9
十、标准性质的建议说明	9
十一、贯彻标准的要求、措施和建议	9
十二、废止现行相关标准的建议	9
十三、其他应予说明的事项	9

陕西省地方标准

《实用性村庄规划编制技术规程》

（征求意见稿）

编 制 说 明

一、工作概况

（一）任务来源

2013 年-2018 年，这个时期国家对于乡村的工作，提出了两个命题，一个是 2013 年中央一号文件提出来的“美丽乡村”，另一个是 2017 年提出来的“乡村振兴”的战略。美丽乡村规划推动了村庄规划的编制工作，2015 年住房与城乡建设部出台《关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》，提出要在五年内实现村庄规划的“全覆盖”。2018 年 1 月 2 日《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中提出实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。乡村振兴战略时期，推动了多规合一的实用性村庄规划的编制，村土地利用规划和村庄规划合并为新时代的村庄规划。

2019 年 1 月，中央农办、农业农村部、自然资源部、国家发展改革委、财政部五部委发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》，要求全面落实《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”工程经验，推动各地加强村庄规划工作领导，科学有序引导村庄规划建设，促进乡村振兴。

2019 年 5 月，《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》中提出到 2020 年，基本建立国土空间规划体系，逐步建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系；初步形成全国国土空间开发保护“一张图”。到 2025 年，健全国土空间规划法规政策和技术标准体系；到 2035 年，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安

全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

2019年6月，自然资源部办公室印发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》，力争到2020年底，结合国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作，有条件、有需求的村庄应编尽编。随后自然资源部办公厅印发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》，通知提出了村庄规划定位、工作原则、工作目标、主要任务和编制要求等。

2020年12月，自然资源部办公室印发《关于进一步做好村庄规划工作的意见》，针对村庄规划工作中的现实问题提出指导意见。

2021年1月，中共中央 国务院《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出加快推进村庄规划工作，积极有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制。

为深入贯彻落实习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示精神，落实《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》（中发〔2019〕18号），规范和指导我省“多规合一”实用性村庄规划的编制工作，提高规划编制针对性、科学性和可操作性，根据相关法律法规和技术标准，在总结《陕西省实用性村庄规划编制技术要点》（征求意见稿）实践经验，开展实地调研，广泛听取意见的基础上，研究制定《村庄规划编制技术规程》。

（二）起草单位

本标准由陕西省国土空间勘测规划院牵头，与西安建大城市规划设计研究院有限公司共同起草。

（三）主要工作过程

1、筹备预研阶段（2021年7月-2021年12月）

2021年7月，成立标准编制组，就本标准的立项展开预研工作，收集了国家、我省和周边省份国土空间规划、乡村振兴、村庄规划等有关文件要求。10月展开实地调研，向其他地市发函调研，收集了使用方的意见建议。12月围绕编制目的确定了标准主要内容，启动标准编制工作。

2、立项阶段（2022年1月-2022年5月）

2022年1月，按照《陕西省市场监督管理局关于做好2022年省级地方标准立项评审工作的通知》要求，根据前期研究情况，制定技术路线和工作计划，完成了标准草稿的编写。

2月18日，项目通过本单位地方/企业标准立项审查，并提交了《陕西省地方标准制修订立项申请书》和规范的草稿，5月6日和5月24日参加2022年陕西省地方标准立项评审会，并通过立项答辩。

3、编制准备阶段（2022年6月-2022年10月）

①确定具体实施方案，完成了经费申请；

②继续进行资料收集，搜集了现有各省份发布的存在规划技术指南和技术规程，结合之前政策文件和标准制定等相关资料，筹备组成员进行系统学习研讨。

③我院与建大院落实责任分工，与省厅多次进行交流对接，明确各自工作重点。

4、草案编制阶段（2022年11月——2023年2月）：

2022年12月-2023年2月，根据前期形成的《陕西省实用性村庄规划编制技术导则》和各省已有的技术指南，结合最新政策文件，梳理出了技术规程的框架和主要内容。

2023年3月-2023年8月，标准编制工作实质性展开，根据省厅编制的《陕西省实用性村庄规划编制技术要点》和各省调研情况，在现有框架上细化技术规程内容，规范表述方式。经过标准编制组成员多次讨论和修改，形成工作组讨论稿。

2023年9月-12月，多次邀请院内专家、行业专家和标准专家对工作组讨论稿进行审阅，针对修改意见与建议进行完善，形成地方标准征求意见稿。

4、征求意见阶段

5、送审阶段

6、报批阶段

二、编制原则和确定主要内容的论据

（一）编制原则

本标准编制工作依据标准化管理的有关要求，在相关国家标准、行业标准、地方标准等文件的基础上，结合本省实际需求，规定了村庄规划编制工作的内容和程序要求。标准制定贯彻全域全要素编制、尊重自然地理格局、精准落实最严格的耕地保护制度，充分尊重农民意愿的四大要求，确保在本标准指导下形成的成果具备较强的实用性，符合陕西省村庄规划编制工作的实际需求。

（二）确定主要内容的论据

国家政策层面，本标准主要依据《关于统筹推进村庄规划的意见》（农规发〔2019〕1号）、《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）、《关于进一步做好村庄规划工作的意见》（自然资办发〔2020〕57号）、《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（中发〔2021〕1号）、《乡村建设行动实施方案》（2022年5月）、《关于印发〈农民参与乡村建设指南（试行）〉的通知》（国乡振发〔2023〕2号）、《关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》（陕发〔2020〕17号）、《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》（陕发〔2021〕1号）和《关于印发〈陕西省农村人居环境整治提升五年行动（2021-2025年）实施方案〉的通知》（陕农工办发〔2022〕9号）等要求，按照GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

内容确定方面，目前我国村庄规划编制技术相关规程较少，尤其是对于相关概念界定、编制主要内容和管控实施要求等核心问题尚未形成共识。考虑到村庄规划是国土空间规划体系中特定区域的专项规划，本文件参考《省级国土空间规划编制技术规程（报批稿）》和《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的内容，在研究《陕西省实用性村庄规划编制技术要点》（征求意见稿）等核心要求，开展实地调研，广泛听取意见的基础上，提出陕西省实用性村庄规划编制的程序和技术要点。各地可结合实际开展专题研究，因地制宜细化具体规划标准和技术要求。标准编制依据的技术文件主要有：

GB/T 19231 土地基本术语

GB/T 21010-2017 土地利用现状分类

GB/T 50445-2019 村庄整治技术标准

GB/T 51224-2017 乡村道路工程技术规范

GB/T 51224CECS 354 乡村公共服务设施规划标准

TD/T 1062 社区生活圈规划技术指南

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》

其他国家相关技术规范和标准。

三、标准编制的主要内容

（一）标准主要内容

本标准适用于本文件适用于陕西省城镇开发边界外，以一个或几个行政村为单元的“多规合一”的村庄规划编制，在符合《标准》要求的基础上，各市县可根据当地实际明确有关细则，细化有关内容。

（二）有关说明

本标准共包括 13 部分：前言、范围、规范性引用文件、术语和定义、总体要求、前期准备、基础评价、内容编制、公众参与与规划论证、成果管理、附录、本标准用词说明、参考文献。

第一部分，明确本标准的提出和归口单位、起草单位、解释权归属及其他相关信息。

第二部分，指出本标准适用于陕西省城镇开发边界外，以一个或几个行政村为单元的“多规合一”的村庄规划编制。

第三部分，引用最新的国家、地方标准和行业标准，以充分保证本标准的可依性和可行性。

第四部分，本标准界定了详细规划、村庄规划、永久基本农田、生态保护红线、公众参与等术语的定义。

第五部分，明确编制原则、编制期限、村庄分类及工作流程的具体要求。

第六部分，明确组织准备、资料收集、数据准备的具体要求。

第七部分，强调现状调查与现状分析，提出了村庄规划编制人员的工作原则和村庄调查内容要求，系统分析村庄发展现状、找准村庄发展问题、研究村庄规划对策。

第八部分，本标准中大部分细则与《陕西省实用性村庄规划编制技术要点》（征求意见稿）中的要求保持一致。

第九部分，提出了公众参与一般路径及村庄规划的论证途径。

第十部分，提出了备案版成果和村民版成果的文本、表格、图件、数据库及附件的相关要求，明确了成果报批、成果汇交、规划公告的路径及内容要求。

第十一部分，提出了村庄规划现状资料收集清单，明确了现状调查内容；提出了村庄管控内容与管控图则要求，以及村庄规划编制中的各类表格和村庄规划图件制作要求。

第十二部分，规范了不同严格要求程度的用词，便于在执行本标准条文时区别对待。

第十三部分，提供了本标准编写参照的各类文件。

四、主要试验（或验证）的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果

1、2012 年发展至今，村庄规划由于现实原因存在以下问题：

第一、多头管理、多规冲突。具体表现在用地权属、性质、界线、村庄发展目标、村庄定位等都存在一定程度的冲突,造成规划事权的“重叠”与“真空”地带并存的现象，难以统筹协调。

第二、村庄规划类型多，但是在空间上未实现全覆盖。我国原有的村庄规划类型较多，由于主导部门不同，主要围绕村庄建设、旅游、保护等目标展开，偏重建设用地布局，未做到全域全要素规划。

第三、制图和数据格式不统一。以往村庄规划大多都没有统一工作底图底数、制图规则和数据标准格式，有的与上位规划脱节。没有建立标准统一的规划数据库甚至没有建立规划数据库，缺乏统一权威的村庄规划实施监督系统，一任领导一轮规划，造成重复编制、资源浪费，也影响规划的严肃性。

通过本规程统一村庄规划编制范围、编制内容及编制成果要求和规划实施监督方法，能够解决以往村庄规划存在的共性问题，并且能与省、市、县、乡国土空间规划良好衔接。按照本标准编制村庄规划，能够统一全省认识，实行规范的规划管理，各级政府能更好管理乡村事务，促进乡村发展，实现乡村振兴。

2、本标准的编制填补了本省村庄规划编制技术规程的空白，是国土空间规划标准体系中个重要一环，完成后将有利于地方全面掌握村庄规划编制的技术要求和主要内容，进一步规范和统一我省村庄规划工作，有力支撑“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”，提高规划科学性、现状性和可操作性，对提升我省国土空间总体规划及详细规划、相关专项规划的高质量编制以及国土空间规划的高水平管理具有重要意义。

3、本标准具有公正性、合理性和科学性，预计可产生十分巨大的社会效益和经济效益。

五、征求意见情况

该标准草稿在陕西省国土空间勘测规划院进行意见征求，共收到 X 有效意见，意见汇总及采纳情况见表 5-1。

表5-1 意见汇总及采纳情况

序号	意见章条及原标准内容	修改意见及依据	提出单位	意见处理
1	前言	文件提出和归口单位为陕西省国土空间勘测规划，是否合适?(陕西省自然资源厅)；“本文件由陕西省国土空间勘测规划院解释”建议改为“本文件由陕西省国土空间勘测规划院负责解释”。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
2	1. 范围	(1) “范围”：建议将“本文件确立了村庄规划编制程序，规定了规划编制前期准备、数据收集分析、内容要求、成果要求、报批成果要求等各个阶段的主要内容”修改为“本文件规定了村庄规划编制的总体要求、工作流程、主要内容和成果要求等内容和要求”。 (2) 标准名称修改为“村庄规划编制规程”。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
3	2. 规范性引用文件	(1) 规范性引用文件：建议将 GB32000《美丽乡村建设指南》、DB61/T5029《陕西省传统村落保护规划技术导则》等标准作为引用文件；GB 5749生活饮用水卫生标准是否列入?请斟酌。 (2) 明确“注2:城郊融合类的村庄可纳入城镇控制性详细规划统筹编制，搬迁撤并类的村庄原则上不单独编制。”城郊融合类的村庄在全部在城镇开发边界内的行政村，需在城镇控制性详细规划统筹编制；其余城郊融合类的村庄可参照集聚提升类编制；搬迁撤并类的村庄建议明确编制和审批要求。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
4	3. 术语和定义	(1) 术语和定义：国土空间规划、详细规划是否保留请斟酌，建议删去；建议针对规划文本中的特定词汇给出定义。 (2) 术语定义中增加“成果”的定义。	陕西省国土空间勘测规划院	部分采纳，增加规划文本中特定词语得定义
5	4. 总体要求	(1) 4.2.4提到“村庄类型”，表1、表2、表3均按村庄类型提出要求，建议将村庄类型引用的文件列入规范性引用文件，或者给出定义。 (2) 4.5编制主体：建议将“并委托具有规划资质等级的单位承担村庄规划编制任务”改为“可委托具有规划资质等级的单位承担村庄规划编制任务”。 (3) 4.3规划范围和4.4规划期限建议纳入规划内容部分。	陕西省国土空间勘测规划院	部分采纳，将村庄类型引用的文件列入参考文献

6	5. 前期准备	(1) 5.1.3建议将标题“现状调研和收集资料”改为“现状调研和资料收集”。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
7	7. 内容编制	(1) 6.1标题“定位与目标确定”建议改为“规划目标指标确定”，去掉“定位”二字以便不再与4.1规划定位产生歧义。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
8		(2) 6.1.2建议将“制定相关预期性指标”改为“制定约束性和预期性指标”。 (3) 6.2.2提到“形成村域国土空间结构调整表”，建议在附录中明确“村域国土空间结构调整表”的表式和框架内容。 (4) 第6章规划内容应纳入到方案编制部分，具体给出各部分内容如何编制的方法。 (5) 第7章成果要求可纳入到成果报批部分。 (6) 村庄规划内容一览表，表格中的“近期建设规划”作为“规划内容”的分项之一。 (7) 特色保护类村庄中若没有历史文化资源的村庄，历史文化保护利用内容和图为可选。 (8) 具体规划编制的程序各部分的描述应使用标准的表述方式，使用标准常用助动词，直接描述如何编制，侧重于给出具体的编制方法和实操性。	陕西省国土空间勘测规划院	
	8. 公众参与与规划论证	(1) 5.4方案论证第三小段最后一句“上一级人民政府按程序及时组织审查，并在60日内予以批复”建议删去，以避免与5.5成果报批相同语句重复。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
	9. 成果要求	(1) 明确上墙图纸，如村域控制线规划图、村域国土空间布局规划图、居民点布局规划图、住房设计引导图、环境整治引导图；可长期在村庄宣传栏张贴、使村民能够了解耕地、宅基地等各类用地分布，引导村民参与规划和建设，参照上墙图纸进行农房建设和环境进行整治。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
9	附录	(1) 附录A标题“村庄规划现状调查内容参考”建议改为“村庄规划现状调查内容一般要求”(资料性附录就是参考的)。 (2) 附录B标题“村庄调查样表(示例)”建议改为“村庄现状调查表样式”。 (3) 附录C标题“管控内容与管控图则”建议改为“村庄空间管控内容与管控图则”。 C.1标题“管控内容参考格式”建议改为“管控内容”。 (4) 附录D标题“村庄规划样表(示例)”建议改为“村庄规划表样式”。 (5) 附录E标题“村庄规划图件制图要求”改为“村庄规划图件制作要求”。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳

六、知识产权说明

任何单位使用本标准所产生的知识产权归该单位。

七、采标情况

无。

八、与现行相关法律法规、规章及现行有效标准的协调性

本标准与现行的国家相关法律、法规和强制性标准不冲突。

九、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

十、标准性质的建议说明

建议《村庄规划编制技术规程》作为推荐性标准发布实施。

十一、贯彻标准的要求、措施和建议

1、在规程批准后应提出应用要求。

2、市县级自然资源主管部门根据上级的总体要求，实事求是地制定本级工作计划和技术方案。

3、积极做好宣传、培训和示范推广工作。

十二、废止现行相关标准的建议

无。

十三、其他应予说明的事项

建议本标准名称修改为“村庄规划编制技术规程”。根据叶青和刘平立等专家意见，“实用性”作为村庄规划工作的应用效果表达，不应出现在标题中，容易造成理解困难，国家行业其他数据成果相关标准，都直接使用“村庄规划”命名。

因此建议修改本标准命名为“村庄规划编制技术规程”。