

自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用 “千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知

自然资发〔2024〕1号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、党委农办，新疆生产建设兵团自然资源局、党委农办：

为深入贯彻习近平总书记关于村庄规划编制的重要指示精神，落实2024年中央一号文件部署，学习运用浙江“千万工程”经验，坚持先规划的原则，科学开展村庄规划编制工作，及时纠正一些地方村庄规划编制盲目追求全覆盖、脱离实际、实用性不强等问题和倾向，切实提高规划编制质量和实效，更好引领宜居宜业和美乡村建设、推进乡村全面振兴，现就有关事项通知如下。

一、加强县域统筹，整体优化宜居宜业和美乡村布局。各地要结合县乡级国土空间规划编制，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，优化细化县域镇村体系布局，明确重点发展村庄，引导人口、产业适度集聚紧凑布局；促进城乡融合发展，统筹优化县域产业园区、公共服务设施、基础设施等空间布局，形成宜居宜业和美乡村建设的县域整体优势。在符合“三区三线”管控要求，确保县域村庄建设边界规模不超过2020年度国土变更调查村庄用地（203）规模的前提下，可结合县乡级国土空间规划优化村庄建设边界，并预留部分规模作为规划“留白”机动指标，为未来发展留有余地。

二、从实际出发，分类有序推进村庄规划编制。各地要结合实际加强村庄规划编制分类指导，推进有需求、有条件的村庄编制村庄规划，不下达完成指标和完成时限，不盲目追求村庄规划编制“全覆盖”，不要求编制工作进度“齐步走”和成果深度“一刀切”。对没有需求、不具备条件的村庄可暂不编制规划，对个别地方此前作出的下指标、定进度等要求，要及时予以整改纠正。重点发展村庄可单独编制村庄规划，或多个村庄合并编制，或与乡镇级国土空间规划联合编制；城镇开发边界内及边界处已明确城镇化任务的村庄，可纳入城镇控制性详细规划统筹编制；其他村庄可制定“通则式”规划管理规定，明确村庄建设边界以及“三区三线”、自然灾害风险防控线、历史文化保护线和风貌特色等控制引导要求，纳入县乡级国土空间规划，依法报批后作为乡村规划建设管理依据。通过上述方式，实现乡村地区空间规划管理全覆盖。“多规合一”改革前已批准的村庄规划，经评估符合要求或补充完善后符合要求的，可继续使用。历史文化名村、传统村落等特色保护类的村庄规划编制和实施应将各类遗产保护利用管理要求统一纳入，明确土地利用、空间形态风貌的规划管控引导要求，防止搞成“两张皮”。

三、发掘地域资源资产优势，提升村庄规划编制质量。各地要立足本地资源禀赋特点和资产关系，扎实开展田野调查，规划应深入挖掘村庄自然资源和历史文化内涵，突出地域特色和比较优势，不简单套用城市规划方法，避免

造成“千村一面”。要因地制宜开展乡村空间设计，塑造美丽乡村特色风貌，统筹乡村经济、生活、生态和安全需求，统筹自然、历史、乡土文化和农耕景观资源，统筹人口、产业、土地和资产关系，优化土地利用和功能布局，适应乡村生产生活方式现代化新要求，满足村民养老、托幼、殡葬等乡村公共服务的合理空间需求。要结合县乡级国土空间规划合理确定乡村社区健康安全单元，划定灾害风险防控区域，合理布局疏散空间和通道，衔接县域安全应急的公共服务设施和基础设施，提升乡村地区安全韧性。其中，超大特大城市周边乡村地区要确定“平急两用”重点区域，结合村庄规划明确“平急两用”公共基础设施的功能转换和用途管制要求。

四、加强规划和土地政策融合，提高规划的实效性。各地要以村庄规划（或县乡级国土空间规划）为依据，用好全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、主体功能区等政策工具，优化乡村农业、生态和建设空间，引导耕地“数量质量生态”系统连片保护、各类建设用地高效集聚。探索村庄建设用地兼容和农业、生态空间复合利用，优先保障农村一二三产业融合发展的空间需求。发展农产品初加工、休闲观光旅游必需的配套设施建设，可在村庄就近布局；规模较大、工业化程度较高、分散布局配套设施成本较高的产业项目要进产业园区；对空间区位有特殊要求、确需在村庄建设边界外选址的零星文化旅游设施、

农业设施、邻避设施项目等，在符合耕地保护等政策要求的基础上，可使用规划“留白”机动指标予以保障。

五、加强政策宣传解读，引导农民参与村庄规划编制。各地要采取农民喜闻乐见的形式，讲清编制“多规合一”的实用性村庄规划的意义和主要内容。要有效发挥村级组织作用，动员村民参与村庄规划编制，引导农村致富带头人、新型农业经营主体、外出务工经商人员等献计献策，增强村庄规划的针对性和可实施性。要严格落实村级事务民主决策程序，做好村民讨论、方案比选、方案公示等工作，保障村民知情权、参与权、决策权、监督权。村庄规划成果可制作直观易懂的版本，让农民看得懂、好操作、能监督。

六、健全村庄规划编制和实施保障机制，加强全生命周期管理和服务。各地要建立健全政府领导、自然资源主管部门统筹、相关部门协同、村民和集体组织全程参与的规划编制和实施保障机制，提高乡村建设和治理的实效。要依托国土空间基础信息平台，应用信息化手段提升村庄规划编制和实施的指导服务能力，有效控制规划编制和实施成本。要将村庄规划成果及时纳入国土空间规划“一张图”，并结合年度国土变更调查等开展规划实施体检评估，推动建立村庄规划编制、审批、实施、监督的全周期管理工作机制。要加强和规范乡村地区用途管制，做好乡村建设规划许可证核发，优化乡村用地办理程序，完善地方相关技术标准和政策规则。要建立健全乡村责任规划师制度，

完善注册城乡规划师继续教育内容，探索将城乡规划编制单位和规划师下乡开展公益服务编制村庄规划，作为单位业绩考核和规划师职称评定的加分项，积极培养在地规划人才。

自然资源部 中央农村工作领导小组办公室

2024 年 2 月 6 日

自然资源部国土空间规划局负责人解读《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》

日前，自然资源部、中央农村工作领导小组办公室联合印发《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》（自然资发〔2024〕1号，以下简称《通知》），

全面贯彻落实2024年中央一号文件精神，用好“千万工程”经验，解决村庄规划编制工作存在的盲目追求全覆盖、成果质量不高、实用性不强等问题，更好地支撑宜居宜业和美乡村建设。

学习运用“千万工程”经验——因地制宜、分类施策、循序渐进、久久为功

2003年6月，时任中共浙江省委书记的习近平同志亲自谋划、亲自部署、亲自推动实施“千村示范、万村整治”工程，造就了万千美丽乡村，造福了万千农民群众。“千万工程”顺利实施的重要经验，就是因地制宜、分类施策、循序渐进、久久为功。

2019年5月，自然资源部印发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（以下简称35号文），对村庄规划的主要任务进行全面部署，强调坚持因地制宜、突出地域特色；坚持有序推进、务实规划。

2020年12月，为推进乡村振兴战略实施，自然资源部印发《关于进一步做好村庄规划工作的意见》（以下简称57

号文），进一步强调有序推进村庄规划编制、尊重农民意愿等原则，提出以国土“三调”为基础划好村庄建设边界等要求。

2024年2月，自然资源部、中央农村工作领导小组办公室联合印发《通知》，运用“因地制宜、分类施策”的经验，从强化县域层面统筹、提升编制成果质量、加强土地政策融合三方面针对不同类型、不同发展阶段的村庄明确了工作任务；运用“循序渐进、久久为功”的经验，在35号文、57号文的基础上进一步从分类推进规划编制、引导农民广泛参与、健全实施与保障机制三方面，明确工作要求，逐步完善对村庄规划的指导。

落实中央一号文件要求——强化县域统筹、分类编制、强化乡村空间设计

2月3日，中央一号文件《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》公布，对2024年全国农业农村工作做了全面部署，其中涉及村庄规划工作的核心要求是强化县域统筹、分类编制村庄规划和强化乡村空间设计。

（一）加强县域统筹

我国农村地域广阔，随着城镇化进程的持续推进，大量农民离开故土。资源闲置、粗放利用等问题进一步加剧。当前，急需顺应乡村地区人口变化趋势，科学引导和配置空间资源，带动人口、资源、产业向优势地区集聚，优化乡村地区城镇、农业、生态空间格局，更高效率配置空间资源，更

好满足农民就地过上现代生活的诉求。

因此，《通知》落实中央一号文件“强化县域国土空间规划对城镇、村庄、产业园区等空间布局的统筹”要求，提出在县乡级国土空间规划中，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，优化细化县城镇村体系布局，明确重点发展村庄，引导人口、产业适度集聚紧凑布局；统筹优化县域产业园区、公共服务设施、基础设施等空间布局，形成宜居宜业和美乡村建设的县域整体优势。

（二）分类有序编制

广大乡村地区，建设需求不高。2013年12月，习近平总书记强调，“随着经济社会发展，一些村落会集聚更多人口，一些自然村落会逐步消亡，这符合村庄演进发展规律。关键是要做到规划先行，哪些村保留、哪些村整治、哪些村缩减、哪些村做大，都要经过科学论证，不要头脑发热，不顾农民意愿，强行撤并村庄，赶农民上楼”。编制村庄规划，必须立足于村庄发展基础，把握演变趋势，合理确定有编制需求的村庄，正确理解有条件、有需求的村庄“应编尽编”，不盲目追求村庄规划编制“全覆盖”，不要求编制进度“齐步走”和成果深度“一刀切”，避免简单地定任务、赶进度和层层加码。

因此，《通知》落实中央一号文件“分类编制村庄规划，可单独编制，也可以乡镇或若干村庄为单元编制，不需要编制的可在县乡级国土空间规划中明确通则式管理规定”要求，明确“多规合一”改革前已批准的村庄规划，经评估符

合要求或补充完善后符合要求的，可继续使用。需要重新编制的，聚焦重点发展村庄，可单独编制，也可多村合并编制，或与乡镇级国土空间规划联合编制；城镇开发边界内及边界处已明确城镇化任务的村庄，可纳入城镇控制性详细规划统筹编制；其他村庄可制定“通则式”规划管理规定。通过上述方式，实现乡村地区空间规划管理全覆盖。

（三）强化乡村空间设计

2018年3月，习近平总书记参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时强调，要推动乡村振兴健康有序进行，规划先行、精准施策、分类推进，科学把握各地差异和特点，注重地域特色，体现乡土风情，特别要保护好传统村落、民族村寨、传统建筑。

2022年10月，党的二十大提出“建设宜居宜业和美乡村”。其中，重点任务之一是扎实稳妥实施乡村建设行动，主要解决“有新房没新村，有新村没新貌”问题，具体工作包括统筹推进乡村基础设施和公共服务设施建设、保护传统村落和特色民居，提升乡村风貌等。

《通知》深刻领会上述精神，落实宜居宜业和美乡村、美丽乡村建设有关要求，按照中央一号文件“强化乡村空间设计和风貌管控”的部署，进一步细化乡村空间设计有关内容。一是因地制宜开展空间设计，按照全域全要素的要求，从大地景观、村庄风貌、重要建筑等不同层次、不同侧面体现不同村庄的特点，实现各美其美、美美与共的目标，杜绝“千村一面”。二是通过空间设计引领空间分布，优化土地

利用和功能布局，适应乡村生产生活方式现代化新要求。

提高村庄规划编制质量和实效——从六方面加强实效性、可操作性和执行约束力

根据中央一号文件“加强村庄规划编制实效性、可操作性和执行约束力”要求，《通知》围绕严守底线、注重资源资产调查、加强安全韧性、强化规划与土地政策融合、加强全生命周期管理、强调农民参与和人才培养等方面进行了明确，以提高村庄规划编制的质量和实效。

（一）严守底线

编制村庄规划，引领宜居宜业和美乡村建设，推进全面乡村振兴，重点要统筹发展与安全的关系，守住粮食安全、生态安全底线和历史文化保护线，科学选址建设空间保障农民生命安全，是保障国家安全健康发展的基础和前提。

《通知》强调，一要守耕地保护和生态保护底线。落实耕地和永久基本农田保护的管控要求，用好政策工具，引导耕地“数量、质量、生态”系统连片保护，并落实生态保护红线管控要求。二要守历史保护底线。在规划中明确历史文化保护线，历史文化名村、传统村落等特色保护类村庄规划编制和实施应将各类遗产保护利用管理要求统一纳入，明确土地利用、空间形态风貌的规划管控引导要求，防止搞成“两张皮”。三要守节约集约用地底线。在确保县域村庄建设边界规模不超过 2020 年度国土变更调查村庄用地规模的前提下，优化细化村庄建设边界，促进各类建设用地高效集聚。

（二）注重资源资产调查

自然资源部充分发挥机构改革优势，在现状调查的基础上，用好资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价、年度国土变更调查、权属调查等相关成果。同时，拓展资源资产调查范围，将存量作为重要的资源资产，进一步摸清潜在存量空间和村庄发展需求。

《通知》强调，立足本地资源禀赋特点和资产关系，把握生态、农业、城镇三类空间的基本格局，了解本村自然资源情况，把握历史文化内涵，找准本村地域特色和比较优势。

（三）加强安全韧性

2023年7月，国务院办公厅印发《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设的指导意见》，要求从规划和用地保障等方面积极探索，稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设。2023年8月，自然资源部办公厅印发《关于统筹做好“平急两用”公共基础设施国土空间规划和用地保障工作的通知》，要求严格按照土地管理法律法规和国土空间规划（包含村庄规划），编制平急功能复合的国土空间规划，将“平急两用”公共基础设施用地和留白空间统筹纳入国土空间规划“一张图”，严格实施管理。

郊区规划建设“平急两用”公共基础设施，有助于推进治理“大城市病”和城乡融合发展、区域一体化发展，城乡融合与乡村振兴需要城乡资源流动，带动乡村有效流量空间，通过流量带来效益，形成新的增长点。

《通知》有关“平急两用”的内容，主要包括两个方面：一是城乡统筹。强调要结合县乡级国土空间规划合理确定乡村社区健康安全单元，划定灾害风险防控区域。二是突出重点。衔接县域安全应急的公共服务设施和基础设施，提升乡村地区安全韧性。其中，超大特大城市周边乡村地区要确定“平急两用”重点区域，结合村庄规划明确“平急两用”公共基础设施的功能转换和用途管制要求。

（四）强化规划与土地政策融合

随着乡村振兴快速推进，各地在规划和土地政策融合方面开展了一些探索。如广西、贵州探索村庄建设用地规模在乡镇、村庄之间腾挪，盘活存量资源，满足不同发展阶段、不同发展诉求的村庄对空间资源的不同需求；江苏探索在县或乡镇总体规划中预留部分规划建设用地规模，未来结合项目落地落图，以应对乡镇村项目急、小、快，且部分选址有特殊要求须远离村镇居民点等问题；浙江探索通过村庄规划引导全域土地综合整治，优化整合永久基本农田、村庄建设边界等空间。

《通知》在总结地方经验的基础上重点解决三方面问题：一是解决发展弹性问题，提出在县乡级国土空间规划中预留一定比例建设用地规模，用于满足确需在村庄建设边界外实施的文化旅游设施、农业设施、邻避设施等项目的落地需求。二是解决规划可操作性问题，提出用好全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、主体功能区等政策工具，优化乡村生产、生活、生态空间布局和形态，确保建设空间、农业空

间集约高效、生态空间稳定安全。三是解决规划效能问题，提出鼓励探索建设用地兼容和农业生态空间复合利用模式，提高空间资源的利用效率。

（五）加强全生命周期管理

村庄规划编制和实施，涉及发展改革、农业农村、住建、交通、水利等多个部门，需要强有力的统筹协调机制，确保规划意图有效落地实施。但目前有的地方没有建立村庄规划编制实施的统筹协调机制，有的虽已建立，但部门间配合协同不好、信息共享不够，未能有效发挥作用。另外，从国土空间规划“一张图”实施情况看，乡村一级对此重视不够，需要进一步提高国土空间规划数字化管理整体水平，提升基层治理能力，提高村庄规划编制、审批、实施和管理效能。为此，《通知》强调从三方面加强管理：一要健全保障机制，建立政府领导、自然资源主管部门统筹、相关部门协同、村民和集体组织全程参与的规划编制和实施保障机制，提高乡村建设和治理的实效。二要完善政策和技术标准，加强和规范乡村地区用途管制，做好乡村建设规划许可证核发，优化乡村用地办理程序，完善地方相关技术标准和政策规则。三要用好信息化手段，将村庄规划成果及时纳入国土空间规划“一张图”，并结合年度国土变更调查等开展规划实施体检评估，推动建立村庄规划编制、审批、实施、监督的全周期管理工作机制。

（六）强调农民参与和人才培养

村庄规划有别于城市规划的地方在于，村庄规划的实施

是农民主导，村民的意愿对于规划的实施至关重要。《城乡规划法》对引导农民参与规划作了具体要求，凸显其重要性。自然资源部也多次强调，在村庄规划编制过程中强化村民主体和村党组织、村民委员会的主导作用，积极想办法引导农民参与。但从实践看，引导农民参与村庄规划工作做得不够，效果一般。

《通知》按照“发动农民参与+专业技术人员赋能+在地规划人才培养”的思路，鼓励调动农民参与规划、实施规划的积极性。一是讲清楚规划是什么。要求村庄规划采取农民喜闻乐见的形式，讲清编制“多规合一”的实用性村庄规划的意义和主要内容，让基层干部和农民群众对村庄规划有基本了解。二是发挥能人乡贤的作用。要有效发挥村级组织作用，动员村民参与村庄规划编制，引导农村致富带头人、新型农业经营主体、外出务工经商人员等献计献策，增强村庄规划的针对性和可实施性。三是加强在地规划人才的培养。建立乡村责任规划师制度，完善注册城乡规划师继续教育内容，探索将城乡规划编制单位和规划师下乡开展公益服务编制村庄规划，作为单位业绩考核和规划师职称评定的加分项，积极培养在地规划人才。

为了便于农民参与，《通知》还鼓励丰富村庄规划成果的表达方式，可以制作直观易懂的版本，让农民看得懂、好操作、能监督。

下一步，自然资源部将按照党中央、国务院的决策部署，坚持和深化“多规合一”改革，按照高质量发展、高品质生活、高水平治理的要求，不断健全完善国土空间规划体系，指导地方编制能用、好用、管用的“多规合一”的实用性村庄规划，为乡村振兴、乡村建设、美丽乡村等党和国家重大战略的落地见效提供空间保障。自然资源部也将进一步协同中央农村工作领导小组办公室等部门，更好地在乡村全面振兴中，增强乡村规划引领效能，发挥部门合力，共同推动工作。