

# 《沛县乡村地区“通则式”规划管理规定 (试行)》(征求意见稿)

## 第一章 总则

### 第一条 制定目的

为保障乡村地区建设，规范村庄规划管理，落实管控要求，根据国家、省、市相关法律法规、政策文件和标准规范，结合沛县乡村发展实际，以“高水平编制、全覆盖管理”为目标，以宜居宜业和美乡村建设为重点，制定沛县乡村地区“通则式”规划管理规定。“通则式”规划管理规定作为未编制村庄规划的乡村地区开展国土空间开发保护、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、开展各项建设活动的法定依据，实现乡村地区规划管理全覆盖。

### 第二条 适用范围

乡村地区“通则式”规划管理规定(以下简称“通则式”)适用于沛县城镇开发边界外，村庄规划(详细规划)未覆盖的乡村地区。符合条件的农民建房(新建、翻建)、乡村公共服务设施和公用设施建设、使用存量建设用地的乡村产业项目建设的规划管理，可依据“通则式”按相关规定办理规划许可手续。已单独编制村庄规划的，可参照执行。

较大规模的新型农村社区建设、使用新增建设用地的乡村

产业项目建设以及因特殊情况确需超出“通则式”要求的其他用地上的建设项目规划管理，应通过编制村庄规划明确相关技术指标和规划管控要求。

### 第三条 编制原则

#### 1.严守底线、严格管控

坚持保护优先，严格落实上位规划确定的重要控制线与规划分区管控要求，提高土地节约集约利用水平，严格土地用途管制。严格保护耕地和永久基本农田，严守生态底线，优先保障粮食安全、生态安全、国土安全。

#### 2.实事求是、科学编制

以人民需求为中心，统筹优化空间和资源配置，完善基础设施和公共服务设施，科学合理安排乡村道路、河道堤防、排水管网等内容，提升人居环境品质。

### 第四条 特定区域

历史文化名村、传统村落内农村民生设施的规划建设应按照经批准的相关保护规划执行。

## 第二章 开发保护底线管控

### 第一条 永久基本农田控制线

乡村建设不得擅自占用或者改变永久基本农田。严格耕地用途管制，全面落实耕地占补平衡制度。

## 第二条 生态保护红线

乡村建设应严格遵守生态保护红线，严禁任意改变红线内用地用途，严格禁止任何单位和个人擅自占用和改变用地性质。

## 第三条 灾害风险控制线

根据沛县国土空间规划中划定的相关灾害风险控制线进行管控。对采煤塌陷地质灾害重点防治区范围内的房屋人员进行搬迁避让。新建工程项目要进行地质灾害危险性评估、采空区稳定性评价，严格审批程序。

## 第四条 大运河徐州段核心监控区

滨河生态空间内，严控新增非公益性建设用地，原则上不在村庄建设边界外新增集中居民点。新增建设用地项目实行正面清单管理。除以下建设项目外禁止准入：

- 1.军事和外交需要用地的；
- 2.由政府组织实施的能源、交通、水文、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用的；
- 3.由政府组织实施的科技、教育、文化、旅游、卫生、体育、取（供）水、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用的；
- 4.纳入国家、省大运河文化带建设规划的建设项目；
- 5.国家和省人民政府同意建设的其他建设项目。

其他管控要求具体应符合《市政府关于印发大运河徐州段

核心监控区国土空间管控细则（试行）的通知》（徐政规〔2023〕4号）。

核心监控区其他区域内实行负面清单管理，禁止以下建设项目准入：

1.非建成区内，新建、扩建用地规模大于10公顷的房地产项目，新建、扩建用地规模600亩及以上或总投资15亿元及以上的主题公园项目；

2.新建扩建高风险、高污染、高耗水和不利于生态环境保护及南水北调水源保护的工矿企业，以及不符合相关规划的码头工程；

3.对大运河沿线生态环境产生较大影响或景观破坏的项目；

4.不符合国家和省关于生态保护红线、永久基本农田、生态空间管控区域相关规定的项目；

5.不符合《产业结构调整指导目录（2019年本）》《市场准入负面清单（2022年版）》《江苏省长江经济带发展负面清单实施细则》及江苏省河湖岸线保护和开发利用相关要求的项目；

6.法律法规禁止或限制的其他项目。

#### **第五条 村庄建设边界**

不单独编制规划的村庄，其村庄建设边界应保持和沛县国土空间总体规划中规划分区的村庄建设区范围一致，实施通则管理。原则上乡村地区“通则式”规划管理规定主要适用于村庄建设边界内符合条件的农民建房、乡村公共服务设施和公用设

施建设、使用存量建设用地的乡村产业项目建设等情形。主要包括以下建设用地类型：农村宅基地、农村社区服务设施用地、公共管理与公共服务用地、工业用地、物流仓储用地、乡村道路用地、公用设施用地。

对暂未明确且确需布局在村庄建设边界外的存量建设用地，如服务于村庄的小型基础设施用地、特殊用地（殡葬或土地庙等），原则上应通过编制规划图则明确相关技术指标和规划管控要求。

对暂未明确且确需布局在村庄建设边界外的新增建设用地，如服务于村庄的小型基础设施用地、特殊用地（殡葬或土地庙等），原则上应通过编制村庄规划明确相关技术指标和规划管控要求。

对村庄建设边界外的存量建设用地，通过土地整理、置换、复垦等方式逐渐向村庄建设边界内集中，原土地可根据实际需要调整为非建设用地。

## 第六条 河湖管理范围线

河湖管理范围内不得建设住宅、商业用房、办公用房、厂房、宾馆、饭店以及其他与河湖管理无关、侵占水域岸线、破坏水环境的建筑物。

河湖管理范围线外保护范围内，不得擅自建设与防洪无关的工程设施。确需建设的，应当按照建设程序报请批准，审批部门应当征求水行政主管部门的意见。

河湖管理范围线其它相关管理规定可参照《徐州市河湖管理条例》（2021年10月1日起施行）执行。

### 第三章 用地建设总体管控

#### 第一条 总体要求

“通则式”所指村庄建设活动，原则上应位于村庄建设边界范围内。按照合理布局、集约利用、因地制宜、整体实施的原则，合理确定存量建设用地更新规模和范围，明确用地选址、用地标准、建筑高度等方面管控要求。

#### 第二条 用地选址

农民建房、乡村公共服务设施和公用设施建设、使用存量建设用地的乡村产业等建设活动，在村庄建设边界内合理布局，促进土地节约集约高效利用。

不得占用以下区域，确实难以避让的，必须符合相关管理规定。

##### 1.底线约束区域

（1）永久基本农田、生态保护红线、永久基本农田储备区内；

（2）自然保护地、生态空间管控区域、饮用水源一级保护区、风景名胜区核心保护区内。

##### 2.资源保护区域

(1) 林地保护利用规划确定的生态公益林；

(2) 各级文物保护单位、一般不可移动文物、历史建筑及古树名木的本体范围；

(3) 安国湖国家重要湿地、省级重要湿地以及大沙河、京杭大运河、丰沛运河、饮用水水源保护区等重要地表水体保护和控制区域。

### 3.安全保障区域

(1) 采煤塌陷区、地震断裂带、土洞地面塌陷等地质灾害易发区或次生灾害隐患易发区以及洪涝灾害危险区；

(2) 危险化学品生产企业、危险化学品储存仓库和存在安全隐患的建构筑物周边；

(3) 河道管理范围和水库、渠道的控制区范围内；

(4) 油气输送管道高后果区；

(5) 架空高压电力线路走廊；

(6) 高压管道安全防护区。

### 4.其他区域

法律、法规禁止建设建（构）筑物的其他区域。

## 第三条 建筑退线

### 1.退让铁路

沿铁路两侧新建、扩建农村建筑，在满足《铁路安全管理条例》要求下，新建建筑退让铁路的距离还应满足下表要求：

**表1 建筑边缘与铁路路基外侧的距离标准**

铁路等级	退让距离
高速铁路	50米及以上
铁路干线	30米及以上
铁路支线、专用线	20米及以上

## 2.退让公路

沿穿越村庄、城镇的公路两侧新建农村建筑，在满足《公路安全保护条例》的要求下，新建建筑边缘距公路用地外缘的距离应满足下表要求。新建农村村民聚居点、学校等公共场所选址与公路建筑控制区边界外缘的距离还应符合国道、省道不少于50米，县道、乡道不少于20米的标准，并尽可能在公路一侧建设。

**表2 建筑边缘距公路用地外缘的距离标准**

公路等级	退让距离
高速公路	不少于50米
国道	不少于20米
省道	不少于15米
县道	不少于10米
乡道	不少于5米

注：高速公路自隔离栏外缘，其他公路自两侧边沟（截水沟、坡脚护坡道）外缘起计算退让距离

## 3.退让架空电力线路

沿架空电力线路两侧新建、改建、扩建农村建筑，其后退线路边导线距离除有关规划和电力主管部门另有规定外，应满

足下表要求：

**表3 建筑退让电力线路距离标准**

线路电压等级（千伏）	距架空电力线边导线向外侧水平距离
1-10	不少于5米
35-110	不少于10米
150-330	不少于15米
500	不少于20米

#### 4.退让村庄内部道路

村庄建筑、围墙侧面（不设出入口）距村庄内部支路的距离应不小于1.5米，距村庄内部主要道路的距离不应小于2米。

村庄建筑、围墙正面（设出入口）距村庄内部支路的距离应不小于2米，距村庄内部主要道路的距离不应小于2.5米。

#### 5.退让用地边界

在符合消防、施工、安全等要求的前提下，建筑后退用地边界可不作要求。

### 第四条 建筑间距

1.农村建筑正向间距布置应满足通风和日照间距要求，新建、改建、扩建农房正向间距均不得小于6米。阳台、屋檐等出挑物不应影响相邻房屋的正常通风、采光和正常使用。

2.农村建筑间距应不妨害相邻权，应保证相邻房屋的正常采光和通行要求，并符合《农村防火规范》（GB 50039-2010）的规定和《建筑设计防火规范》（GB50016-2014）的相关规定。

3.集贸市场、厂房、仓库以及变压器、变电所（站）之间及与居住建筑的防火间距应符合现行国家标准《建筑设计防火规范》（GB50016-2014）的要求。

## 第五条 规模控制

坚持土地节约集约利用，充分尊重村民意愿，合理安排各类建设用地和建筑规模。

### 1.一般要求

集聚提升类、特色保护类、城郊融合类等规划发展村庄，允许新建、翻建农房。其他一般类村庄和搬迁撤并类村庄原则上禁止新建农房，允许有条件翻建农房。

引导其他一般类村庄和搬迁撤并类村庄的留乡村民向乡镇镇区和规划发展村庄适度集中居住、易地建造住宅。经批准易地建造住宅的，应当严格按照“建新拆旧”要求将原宅基地交还给村集体。

### 2.农村村民住房

坚持“一户一宅、拆旧建新”的原则，每户宅基地面积不得超过二百平方米，现有宅基地超过上述标准的，申请翻建、改（扩）建、新建房屋时须按规定核减。村民新建、翻建住宅建筑层数不得超过3层，檐口高度原则上不得超过10米，层高超过2.2米的架空层按一层计算。利用存量建设用地新建、翻建农房，符合上述要求的，视为符合规划，可按相关规定办理规划许可手续。

农村宅基地还应符合《沛县农村宅基地管理办法（试行）》（沛农宅改办〔2021〕10号）的相关规定。

### 3.农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施和公用设施

鼓励各类服务设施共建共享，提高使用效率。利用村庄建设边界内的存量建设用地新建、翻建农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施、公用设施的，建筑高度在12米以下、建筑层数在3层及以下，且符合安全防护、防火、环境保护等要求的，视为符合规划，可按相关规定办理规划许可手续。

### 4.农村一、二、三产融合用地项目

经县级以上农业农村部门审核认定的农村一、二、三产融合项目用地应当符合国土空间规划和节约集约用地要求，提高土地利用效率。规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本大、能耗高、废弃物处置量大的项目要安排在产业园区；直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链等乡村振兴项目，原则上应在发展类村庄建设边界内集中布置。

### 5.农村集体建设用地利用

开展集体建设用地有偿退出工作，应符合国家、省、市相关政策要求，并根据我县相关文件要求按程序有序退出。在符合国土空间规划确定的用地类型、控制性高度、乡村风貌、基础设施和用途管制要求、确保安全的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务、民俗体验、文化创意等农村产业。

## 第六条 地块控制

位于村庄建设边界内的乡村产业类项目用地以及位于村庄建设边界外的存量建设用地，应编制规划图则。应明确建筑退让、容积率、建筑密度、建筑高度及配建停车位指标的控制要求，加强农村建筑的风貌引导。容积率、建筑密度及建筑高度可参照国家、省、市相关规定执行。

### 1.建筑退让控制

建筑后退铁路、公路、城市道路、河道、架空电力线路等的距离为刚性控制内容，应符合国家、省、市相关规范要求；建筑后退用地边界的距离为弹性控制内容，在符合村庄规划以及消防、施工、安全等要求的前提下，建筑后退用地边界可不作要求。

### 2.容积率控制

统一规划新建或整体翻建的农村居民点应充分考虑用地节约集约利用，容积率宜控制在1.2以下。其中，城郊融合类村庄的农村居民点容积率控制标准可适当提高。

### 3.建筑密度控制

统一规划新建或整体翻建的农村居民点，建筑密度宜控制在40%以下。

### 4.建筑高度控制

农村村民住房的建筑层数原则上不应超过3层，檐口高度原则上不超过10米。其中，城郊融合类等村庄的农村村民住房建

筑高度应与周边建筑高度相协调。

#### 5.地坪标高控制

统一规划新建或整体翻建的农村居民点，地块室外地坪标高应符合地区防洪排涝的要求，且应与交通组织、绿化环境、周边城乡道路及现状其他房屋地形标高相衔接。

#### 6.配建停车位指标控制

充分考虑乡村地区小汽车未来发展趋势，合理布局和预留停车空间。静态交通采用多种停车形式，农村公共停车空间可结合公共空间设置临时停车位。农村村民住房小汽车停车位可结合农房入户空间停放，停放比例宜1辆/户。

### 第七条 风貌引导

乡村聚落应注重保持具有地方特色的乡土生活气息和传统风貌，做好与“大汉之源”文化特色的整体融合与衔接。加强乡村地区内文物保护单位、历史建筑及其周边环境风貌管控和引导，彰显沛县历史文化特色，打造古今融合、层次分明的乡村风貌，形成沛县最富文化底蕴的特色名片。

坚持生态优先，沿大运河、大沙河、丰沛运河等水系打造蓝绿交织生态长廊，乡村建设有机融入自然环境大背景，形成与水系、田野和谐共生的景观风貌。

提升休闲旅游空间的设施水平和环境品质，结合各镇发展计划引入新的休闲文化项目，将生态观光、休闲娱乐与文化内涵相融合，形成富有沛县特色的休闲文化空间。

乡村聚落注重保持具有地方特色的乡土生活气息和传统风貌，采用低层、低密度建筑和传统院落格局，对村庄主要道路、公共空间开展整治提升和美化行动。农村村民住房风貌应注重在地域传统建筑中提取元素和符号，遵循所在区域整体色彩特征，与周边建筑整体风貌协调，避免色彩突兀、反差过大。特色保护类村庄应重点保护乡村空间肌理与特色风貌，加强建设管控和风貌引导。

## 第四章 用地兼容管控

### 第一条 总体要求

在符合规划导向、确保主导性质不变，且满足安全、环境等要求和相关标准、规范的前提下，鼓励功能用途互利、环境要求相似或相互无不利影响的用地混合设置。

### 第二条 用地兼容

用地兼容分为完全兼容、部分兼容、禁止兼容三种类型。其中“完全兼容”是指原规划用地性质可完全转变成其它用地性质；“部分兼容”是指在满足原规划主导用地性质的前提下可适度混合其它用地性质；“禁止兼容”是指不允许原规划用地性质转变或混合其它用地性质。

涉及保护公共利益、生态环境和保障城乡安全的用地应严格控制，保障其必需的用地规模，不得随意占用或变更。

优先兼容农村民生设施用地，相关兼容要求详见附件2。

建设用地因改变主导功能确需转变用途且符合用地兼容管理要求的，应编制规划图则，并按照相关程序执行。

## 第五章 用地弹性管控

### 第一条 总体要求

在符合约束性指标和底线管控的前提下，引导各类土地高效利用和设施合理布局，不断增强村庄规划管理的灵活性。

### 第二条 图标控制

乡村地区按照图标控制的农村民生设施，在符合配置要求、服务半径和建设要求的前提下，可在村庄建设边界范围内合理选址。位于村庄建设边界外，需编制规划图则，明确用地面积、用地性质等控制内容。

## 第六章 规划图则

### 第一条 图则管控

规划图则设置规划条件要遵守相关技术规范 and 标准，应因地制宜，与村庄风貌、周边环境相协调。经审定的规划图则，是规划管理和行政许可的依据，应按要求的标准形成矢量数据。

## 第二条 制图要求

规划图则应表达地块位置、用地面积、用地性质、容积率、建筑高度、建筑密度、建筑退让等控制内容，可包括建筑风貌、设施配套等控制内容，制图版式可参考附件3。

## 第三条 程序要求

规划图则由镇人民政府（街道）组织编制，提交村（居）民委员会审议和村（居）民会议或村（居）民代表会议讨论通过，并在村（居）内公示栏或镇人民政府官方网站公示，公示时间不得少于7日。公示期满无异议后，由沛县自然资源和规划局组织技术审查和论证，经沛县人民政府批准，报沛县自然资源和规划主管部门备案后施行。

# 第七章 实施管理规定

## 第一条 加强实施监督

强化日常监督管理，工作过程中要注重实现全流程、多方式的公众参与，广泛征求当地村民、村委和相关部门等意见，积极向公众宣传。

## 第二条 其他事项

“通则式”成果不得与法律法规和有关政策冲突。

# 第八章 附则

第一条 本规定由沛县自然资源和规划局负责解释。

第二条 本规定自发文之日起施行。

附件：1.名词解释  
2.用地兼容表  
3.规划图则范式

附件1:

## 名词解释

序号	名词	名词解释
1	永久基本农田控制线	为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法划定的不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的耕地保护线。
2	生态保护红线	在生态空间范围内划定的具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的陆域、水域、海域保护线。
3	灾害风险控制线	河流、蓄滞洪区、地质灾害隐患点、地震活断层、重大危险源等单灾种灾害相关管理部门提供的该灾种灾害风险程度与范围。
4	大运河徐州段核心监控区	为大运河徐州段主河道两岸各2千米的范围。核心监控区由滨河生态空间、建成区（城市/建制镇）及核心监控区其他区域组成。
5	村庄建设边界	村庄建设边界是指在一定时期内，可以进行村庄开发建设及需要重点管控的国土空间范围，是规划相对集中的农村居民点建设用地以及因村庄建设和发展需要必须实行规划控制的区域。
6	河湖管理范围线	为管理河道与湖泊岸线资源，维护河道与湖泊基本功能而划定的管理范围界线，是流域或区域防洪安全的底线。

附件2:

## 用地兼容表

兼容用地类别 \ 规划用地类别		居住用地		公共管理与公共服务用地	商业服务业用地	工矿用地	仓储用地	交通运输用地	公用设施用地	绿地与开敞空间用地
		农村宅基地	农村社区服务设施用地							
居住用地	农村宅基地				√			×	×	
	农村社区服务设施用地	√		√	√	√	√			
公共管理与公共服务用地			√		√	√	√			
公用设施用地					√	√	√			

注：1.横向的为规划用地类别，纵向的为可与之相兼容的用地类别。

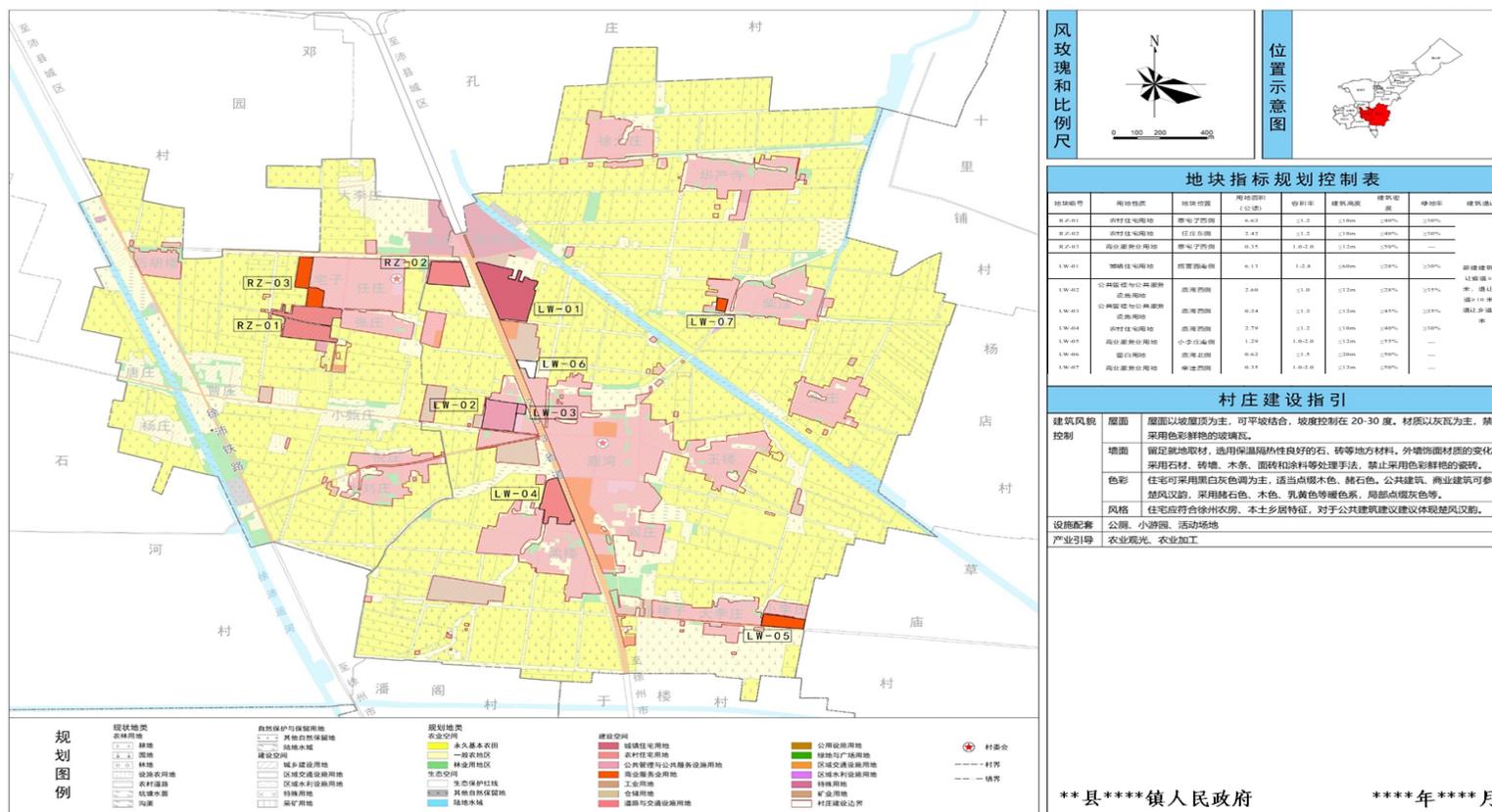
2.√表示“完全兼容”，指原规划用地性质可完全转变成其它用地性质；空格表示“部分兼容”，指在满足原规划主导用地性质的前提下可适度混合其它用地性质；×表示“禁止兼容”，指不允许原规划用地性质转变或混合其它用地性质。

3.按照《江苏省村庄规划编制指南》（2023年版）编制的村庄规划中，农村住房用地对应农村宅基地、工业用地对应工矿用地、道路与交通设施用地对应交通运输用地、绿地与广场用地对应绿地与开敞空间用地。

附件3:

# 规划图则范式

\*\*县\*\*镇\*\*村\*\*地块规划图则



\*\*县\*\*镇人民政府      \*\*年\*\*月