

饶平县“通则式”村庄规划管理规定 (草案)

饶平县自然资源局

广东省科学院广州地理研究所

二〇二四年十一月

项目名称：饶平县“通则式”村庄规划管理规定

委托单位：饶平县自然资源局

编制单位：广东省科学院广州地理研究所

城乡规划编制资质证书等级：甲级

证书编号：自资规甲字 21440448

法人代表：周 霞（所 长）

项目审定：陈升忠（研究员）

项目审核：戴亚丽（注册城乡规划师）

项目负责：李世婷（高级工程师）

李智新（高级工程师）

技术负责：陈敏婷（助理工程师）

参编人员：李世婷（高级工程师）

李智新（高级工程师）

陈敏婷（助理工程师）

赖 勇（工程师）

钟 瑾（工程师）



城乡规划编制资质证书

证书编号：自资规甲字21440448

单位名称：广东省科学院广州地理研究所

承担业务范围：业务范围不受限制

统一社会信用代码：124400004558569647

有效期限：自2021年12月31日 至2025年12月31日

证书等级：甲级



扫码登录“城乡规划编制单位信息系统”了解更多信息



目 录

第一章 总则	1
第一条 制定目的	1
第二条 适用范围	1
第三条 编制原则	2
第二章 开发保护底线管控	3
第四条 永久基本农田控制线	3
第五条 生态保护红线	3
第六条 灾害风险控制线	3
第七条 河湖管理范围线	3
第八条 村庄建设边界	3
第九条 历史文化保护线	4
第三章 用地建设总管控	4
第十条 总体要求	4
第十一条 用地选址	5
第十二条 适用地类	5
第十三条 建筑退线	6
第十四条 建筑间距	8
第十五条 建设指标控制	8
第十六条 风貌引导	10
第四章 用地兼容管控	10
第十七条 总体要求	10
第十八条 用地兼容	11
第五章 规划图则	11
第十九条 图则管控要求	11
第二十条 制图要求	11
第二十一条 程序要求	12
第六章 实施管理规定	12
第二十二条 加强实施监督	12

第二十三条 其他事项	13
第七章 附 则	13

附件：

1. 图则管控依据
2. 用地兼容表
3. 规划图则范式

第一章 总则

第一条 制定目的

深入贯彻习近平总书记关于村庄规划工作的重要指示批示精神和党的二十届三中全会关于城乡融合发展、区域协调发展的决策部署，落实《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）、《广东省自然资源厅转发自然资源部办公厅关于切实做好村庄规划工作的通知》（粤自然资规划〔2024〕1947号）的要求，推进做好村庄规划编制工作，逐步建立健全国土空间规划体系中详细规划+“通则式”规划管理规定的双重管理机制，实现乡村地区空间规划管理全覆盖。

根据国家和省的有关技术规定，参照《潮州市人民政府关于印发〈潮州市城乡管理技术规定〉的通知》（潮府规〔2023〕2号）《潮州市城乡村民住宅建设管理办法（试行）》，结合我县实际，制定本管理规定，明确饶平县村庄在城镇开发边界外地区建设项目的规划管理，包括农村宅基地、基础设施和公共服务设施用地、农村集体经营性建设用地等各类项目的新建、改建、扩建，以实现饶平农村地区规划管控依据的有效覆盖。

第二条 适用范围

“通则式”村庄规划管理规定（以下简称“通则式”）适用于饶平县位于城镇开发边界外且实用性村庄规划未覆盖的村庄建设区

（2020年度国土变更调查村庄用地“203”，以下简称“存量建设用地”）。符合建设条件的农村宅基地（新建、翻建）、农村公共服务设施和公用设施用地，以及使用存量建设用地的农村集体经营性建设用地、农民集中式住宅的规划管理，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。

因特殊情况确需超出“通则式”要求的其他建设项目，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

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）因地制宜

充分考虑饶平县不同区位村庄的资源条件、建设基础、社会经济发展水平、上位规划要求等因素，遵循因地制宜、实事求是的原则，确保乡村振兴战略的有效实施，满足村民的合理诉求，推动村庄的持续健康发展。

第二章 开发保护底线管控

第四条 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。永久基本农田主要用于种植粮、棉、油、糖、蔬菜等粮食作物种植，禁止在永久基本农田上种树、种果、种草、挖塘、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土。严格耕地用途管制，全面落实耕地占补平衡制度。

第五条 生态保护红线

乡村建设应严格保护生态红线，生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

第六条 灾害风险控制线

根据饶平县国土空间规划中划定的相关灾害风险控制线进行管控。对地质灾害重点防治区范围内的房屋人员进行搬迁避让。项目建设应避开地质灾害易发区，并禁止违规建设导致地质灾害发生。

第七条 河湖管理范围线

确定行政区范围内的河道管理范围，建设项目涉及河道管理范围的，应符合防洪标准及有关技术要求，不得影响河势稳定、危机堤防安全。相关建设进行前应按河道管理有关规定报水利水务部门审批。

第八条 村庄建设边界

落实国土空间总体规划村庄建设边界划定成果，村庄建设边界以

经批准后的乡镇级国土空间总体规划为准。

引导乡村建设向村庄建设边界内集中。涉及新增建设用地的村民住宅、乡村基本公共服务设施原则上应布局在村庄建设边界内。

对村庄建设边界内的建设用地，加强对土地的节约集约利用，通过土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩等方式优化土地资源配臵，保障各类村庄建设用地新增需求，控制村庄建设用地规模总量不增长。村庄建设边界内各类建设项目，应实行严格的规划许可和建设审批程序，确保所有新建、改建、扩建项目符合规划要求。

第九条 历史文化保护线

严格保护村内不可移动文物、历史建筑、古树名木等历史文化遗产，按照文物保护单位相关规划要求执行。对暂未列入保护名录，但具有保护价值的宗祠、传统民居、古井、石雕石刻等，划定预控范围。核心保护范围内，除必要的基础设施和公共服务设施外，禁止新建、扩建活动；建设控制地带内，新建、扩建、改建、重建、修缮和装饰装修(构)筑物的高度、体量、风格、色彩等要与核心保护范围的传统风貌相协调。当历史文化保护线中不同类别保护对象的保护范围出现重叠时，应按其中较为严格的控制要求执行。

第三章 用地建设总体管控

第十条 总体要求

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、建筑高度等方面管控要求。

第十一条 用地选址

村民建房、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：永久基本农田、生态保护红线、永久基本农田储备区内；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：生态公益林；不可移动文物、历史建筑及古树名木的本体范围；重要湿地以及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：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；危险化学品企业、储存仓库和存在安全隐患的构筑物周边；河道管理范围和水库、渠道的控制区范围内；油气输送管道高后果区；架空高压电力线路走廊；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。

第十二条 适用地类

“存量建设用地”范围内农村宅基地、农民集中式住宅、公共服务设施用地、公用设施用地、农村集体经营性建设用地等建设活动，适用于本规定。

（1）农村宅基地

“存量建设用地”范围内农房建设的，在符合集体身份认定有关

要求的前提下，可以依据“通则”核发规划许可。

(2) 农民集中式住宅

“存量建设用地”范围内农民集中式住宅建设的，应制定规划图则，其建设控制指标上限按照本规定执行。

(3) 公共服务设施用地

“存量建设用地”范围内村委会、休憩亭、文化礼堂、宗祠、卫生站、养老室（院）、居家养老服务中心和幼儿园等设施建设的，可以依据“通则”核发规划许可。

(4) 公用设施用地

“存量建设用地”范围内农村取水设施、污水处理设施、村配电房、通信基站、垃圾收集点、垃圾转运站、公厕、村级水闸和水电机房等设施建设的，可以依据“通则”核发规划许可。

(5) 农村集体经营性建设用地

对“存量建设用地”范围内新建的农村集体经营性建设用地，应制定规划图则，其建设控制指标上限按照本规定表 3 执行。特殊项目需要提高建设强度的，经县自然资源主管部门研究批准后予以调整，但调整幅度不得超过表 3 上限的 15%。

第十三条 建筑退线

新建、改建、扩建建筑物与用地界线、铁路、公路、河道相邻时，其建筑控制线退让距离，必须满足消防、抗震、防汛、防爆、交通安全以及水源保护、环境保护、电力保护等方面的要求，并符合本规定。

(1) 退让铁路及公路

沿铁路及公路两侧新建、扩建的农村建筑，在满足《铁路安全管理条例》《公路安全保护条例》要求下，新建建筑退让距离还应满足表 1 要求：

表 1 建筑边缘距铁路及公路用地外缘的距离标准

公路等级	退让距离
高速铁路最外侧钢轨	不少于 50 米
普通铁路干线最外侧钢轨	不少于 30 米
其他铁路线路最外侧钢轨	不少于 15 米
高速公路/快速路	不少于 15 米
高架道路匝道外缘线	不少于 15 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。

（2）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 2 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
220-330	不少于 15 米
500	不少于 20 米

(3) 退让村庄内部道路

村庄建筑、围墙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。

(4) 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。

第十四条 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，建筑主朝向间距宜不小于 5 米，次朝向间距宜不小于 4 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。悬挑阳台、走廊、楼梯平台、悬挑实体凸出建筑主体超过 1.8 米的，超过部分应增退建筑间距。

(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、物流仓储建筑以及变压器、变电所（站）之间及与居住建筑的防火间距必须满足防火间距、工艺及其他相关专业规范的要求。

第十五条 建设指标控制

(1) 农村宅基地

建设层数不得超过 4 层，建设高度（含车库、夹层）控制在 14 米（含）以下，首层层高不超过 4.8 米；平屋面建设高度计算至顶层

屋面板（不含梯间），斜屋面建设高度计算至檐口。

（2）农民集中式住宅

新建农民集中式住宅，其建筑高度不高于 54 米，容积率不大于 3.0，建设密度不大于 35%，绿地率不小于 30%。

（3）公共服务设施用地

新建公共服务设施用地，其建筑高度不高于 36 米，容积率不大于 2.5，建设密度不大于 35%，绿地率不小于 20%。

（4）公用设施用地

新建公用设施用地，其建筑高度不高于 30 米，容积率不大于 2.0，建设密度不大于 45%，绿地率不小于 15%。

（5）农村集体经营性建设用地

农村集体经营性建设用地的建设指标，由各乡镇根据村庄地理位置与发展潜力，进行分类管理。

表 3 农村集体经营性建设用地分类管理一览表

类型	发展潜力较大的村庄		发展潜力小的村庄	
	容积率	建筑限高 (米)	容积率	建筑限高 (米)
商业类经营性 建设用地	≤ 3.0	56	≤ 2.0	40
工业类经营性 建设用地	$1.0 \leq \text{容积率} \leq 2.5$	45	$1.0 \leq \text{容积率} \leq 2.0$	24
仓储物流类经 营性建设用地	≤ 2.0	36	≤ 1.5	20
新型/混合式经 营性建设用地	≤ 3.0	56	≤ 2.0	40

新建商业类经营性建设用地建筑密度控制在 25%-40%，绿地率不小于 15%。新建工业类经营性建设用地建筑密度控制在 25%-50%，绿地率不小于 10%。新建仓储物流类经营性建设用地建筑密度控制在 45%以内，绿地率不小于 10%。

(6) 建筑限高的其他说明

与文物保护单位、历史风貌建筑、风景名胜区相邻的新建、扩建、改建各类建（构）筑物，其建筑高度必须符合文物古迹和历史风貌建筑保护的有关规定，并按相关保护规划执行

第十六条 风貌引导

新建建筑实行统一风貌管控，与村庄整体环境相协调，屋面采用坡屋顶或以坡屋顶为主、局部平顶相结合的形式，墙面统一色调，以白色、灰色为主。

在文物保护单位建设控制区内修建新建筑和构筑物，应按文物保护法律法规及有关规范执行，不得破坏文物保护单位的环境风貌。

历史风貌建筑外观应保持传统风貌样式，翻修、改建应遵循不影响文物风貌管控要求的原则。

第四章 用地兼容管控

第十七条 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。

第十八条 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。

优先兼容公共服务设施用地及公用设施用地，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 规划图则

第十九条 图则管控要求

根据法律法规、技术规范 and 标准、最新政策文件及相关规划，应因地制宜，结合各镇村发展特点与条件，协调周边景观风貌的基础上，制定规划图则。经审定的规划图则，应按相关要求标准形成矢量数据，纳入镇级国土空间总体规划“一张图”，作为办理建设用地规划许可和用地审批的依据。

第二十条 制图要求

规划图则应表达地块位置、用地性质、用地面积、容积率、建筑密度、计容建筑面积、建筑限高、绿地率、建筑退让等控制内容，可

包括土地兼容性、设施配套、建筑风貌等控制或建设指引内容，并明确各类管控线，制图版式可参考附件 3。

第二十一条 程序要求

规划图则由镇人民政府组织编制，经村（居）会议或村（居）民代表大会三分之二以上成员讨论同意通过后，在村（居）委会公示栏、镇人民政府和饶平县人民政府官方网站公示，公示时间不得少于 30 个自然日。公示期满无异议后，由饶平县自然资源局组织技术审查和论证，经饶平县人民政府批准后，报饶平县自然资源主管部门备案后施行。

第六章 实施管理规定

第二十二条 加强实施监督

（1）规模控制

“通则”实施过程中，应严格管控约束指标，确保规划期末永久基本农田面积、生态保护红线面积不减少，村域内城镇开发边界外村庄建设用地规模不得超过 2020 年（三区三线划定时）城镇开发边界外村庄建设用地规模。各镇应配合县自然资源主管部门建立“通则”实施台账，实行年度规模管控。

（2）过程监管

“通则”实施过程中，县级以上自然资源主管部门和乡镇人民政府按“通则”明确的管控要求，严格规范各类乡村用地建设行为，并依托国土空间规划“一张图”实施监督系统强化跟踪管理、开展监督评估。

第二十三条 其他事项

(1) “通则式”成果不得与法律法规和有关政策冲突。

(2) 村庄建设符合设施农用地、“不征不转”“只征不转”“只转不征”等有关规定的，依照其规定执行，无需核发规划许可。

(3) 本规定出台后，其适用范围由饶平县自然资源局会同相关部门根据实际管理情况进行调整。

第七章 附 则

饶平县乡镇级国土空间规划应将本管理规定相关内容纳入专题报告或专章，实现乡村地区空间规划管理全覆盖。

本规定未明确之处由饶平县自然资源局负责解释。

本规定出台后，如和我省、县里最新审批权限和管控要求冲突的，以我省、县的有关规定为准。本规定至 202*年**月**日起施行，有效期至 202*年**月**日。

附件 1：图则管控依据

（一）法律法规

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2020 年修订）；
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）；
3. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》。

（二）政策文件

1. 《中共中央 国务院关于学习运用“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》（2024 年中央一号文件）；
2. 《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）；
3. 《自然资源部办公厅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）；
4. 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南〈试行〉》（自然资办发〔2020〕51 号）；
5. 《自然资源部办公厅关于引发〈乡村振兴用地政策指南（2023 年）〉的通知》（自然资办发〔2023〕48 号）；
6. 《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69 号）；
7. 《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）；

8. 《社区生活圈规划技术指南》；
9. 《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅关于印发〈广东省村庄规划全面优化提升三年行动计划〉的通知》（粤自然资函〔2021〕436号）；
10. 《广东省自然资源厅关于印发〈市县镇级国土空间总体规划编制相关技术文件〉的通知》（粤自然资规划〔2022〕1196号）；
11. 《潮州市人民政府关于印发〈潮州市城乡规划管理技术规定〉的通知》（潮府规〔2023〕2号）；
12. 《潮州市人民政府关于印发〈潮州市城乡村民住宅建设管理办法（试行）〉的通知》（潮府规〔2021〕22号）；
13. 《潮州市农村村民建房指引》（2024）；
14. 《饶平县城乡建设用地土地使用强度控制及规划建设管理技术导则》。

（三）相关规划

1. 《潮州市国土空间总体规划（2021-2035年）》；
2. 《潮州市“三线一单”生态环境分区管控方案》（2021）；
3. 《饶平县国土空间总体规划（2021-2035年）》；
4. 《饶平县县域乡村建设规划（2018-2035年）》。

附件 2:

用地兼容表

兼容用地 \ 规划用地	农村宅基地 (0703 地类)	农村社区服务设施用地 (0704 地类)	商业类经营性建设用地	工业类经营性建设用地	仓储物流类经营性建设用地	公用设施用地 (13 地类)
农村宅基地		○	√	○	○	×
农村社区服务设施用地	√		√	√	√	○
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。

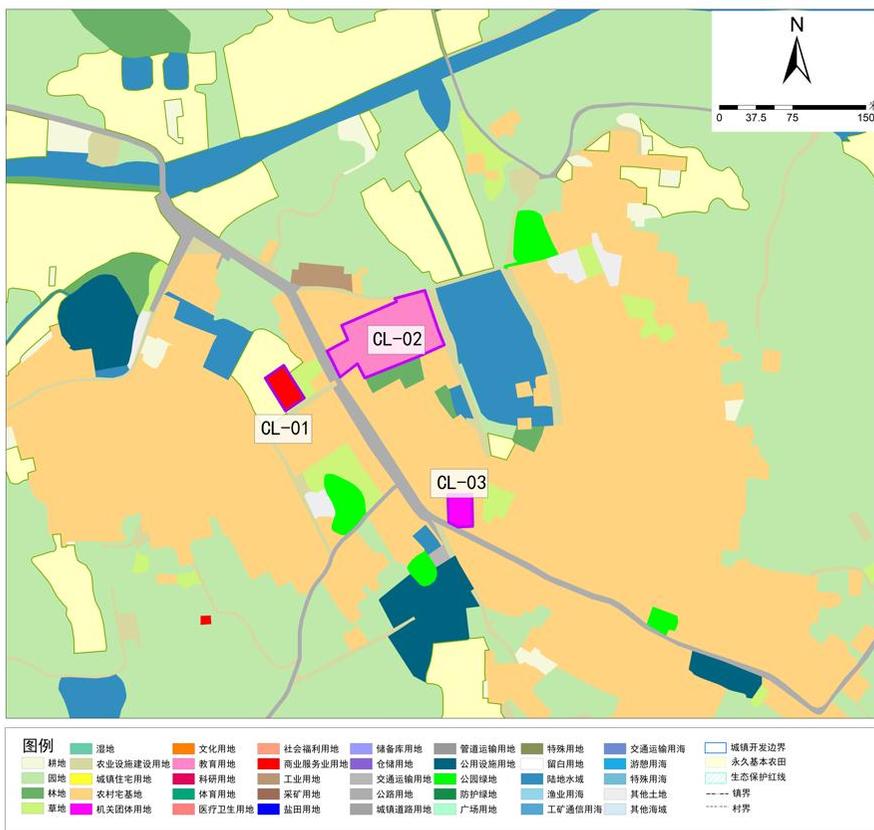
2. √表示“完全兼容”, 指原规划用地性质可完全转变成其它用地性质;

○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。

规划图则范式

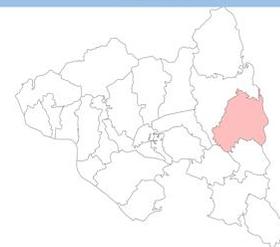
饶平县**镇**村**地块规划图则



图例

湿地	文化用地	社会福利用地	储备库用地	管道运输用地	特殊用地	交通运输用地	城镇开发边界
耕地	农业设施建设用地	教育用地	仓储用地	公用设施用地	留白用地	游憩用地	永久基本农田
园地	城镇住宅用地	科研用地	工业用地	交通运输用地	公园绿地	特殊用地	生态保护红线
林地	农村宅基地	体育用地	采矿用地	公路用地	防护绿地	其他土地	镇界
草地	机关团体用地	医疗卫生用地	盐田用地	城镇道路用地	广场用地	工矿通信用地	村界

位置示意图



地块指标规划控制表

地块编号	用地性质 (公顷)	容积率	建筑密度 (%)	计容建筑面积 (平方米)	建筑层数 (层)	建筑密度 (%) (下限)	建筑退让	备注
CL-01	商业服务用地	0.0907	≤2.0	40%	0.1914	40		农贸市场
CL-02								
CL-03								

村庄建设指引

开发保护底线管控

- 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。永久基本农田主要用于种植粮食、油、糖、蔬菜等粮食作物种植，禁止在永久基本农田上种树、种果、挖塘、建房、建设、挖砂、采石、采矿、取土，严禁耕地用途改变，全面落实耕地占补平衡制度。
- 生态保护红线**
乡村建设应严格保护生态红线，生态保护红线内，自然保护地核心区原则上禁止人为活动，其他地区严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。
- 灾害风险管控**
参照国家国土空间规划中划定的相关灾害风险控制线进行管控，对地质灾害重点防治区范围内的房屋人员进行搬迁避让。项目建设应避开地质灾害易发区，并禁止违规建设导致地质灾害发生。
- 河湖管理范围线**
村庄建设应避开河湖管理范围，建设项目涉及河湖管理范围的，应符合防洪标准及有关技术要求，不得影响河势稳定、危及堤防安全。相关建设进行前应报河道管理有关批复水利主管部门审批。
- 村庄建设边界**
落实国土空间总体规划村庄建设边界划定成果，村庄建设边界以经批准的乡镇国土空间总体规划为准，引导乡村建设向村庄建设边界内集中，涉及新增建设用地的村民住宅、乡村基本公共服务设施原则上应布局在村庄建设边界内。对村庄建设边界内的建设用，加强对土地的节约集约利用，通过土地综合整治、减少建设用地增量等措施优化土地资源配置，保障各村庄建设用地增量需求，控制村庄建设用地规模总量不增长，村庄建设边界内各类建设项目，应实行严格的规划许可和建设审批程序，确保所有新建、改建、扩建项目符合规划要求。
- 历史文化保护线**
严格保护村内不可移动文物、历史建筑、古树名木等历史文化遗产，按照文物保护单位相关要求执行，对暂未列入保护名录，但具有保护价值的宗祠、传统民居、古井、石磨石碾等，划定保护范围，核心保护范围内，除必要的基础设施多次修缮外，禁止新建、扩建活动；建设控制地带内，新建、扩建、改建、修缮、装饰装修(构)筑物的高度、体量、风貌、色彩等要与核心保护范围的传统风貌相协调，当历史文化保护线中不同类别保护对象的保护范围出现重叠时，应按其中较为严格的控制要求执行。

**镇人民政府