

云南省村庄建设边界划定工作指引

(征求意见稿)

云南省自然资源厅

2021年11月

目 录

一、 总则.....	- 3 -
1.1 编制目的	- 3 -
1.2 概念界定	- 3 -
1.3 划定原则	- 4 -
二、 划定流程	- 5 -
2.1 开展基础调研	- 5 -
2.2 落实底线管控	- 6 -
2.3 组织分析评价	- 6 -
2.4 选择适宜建设区域.....	- 7 -
2.5 确定村庄建设用地规模	- 7 -
2.6 划定村庄建设边界.....	- 8 -
三、 成果要求与应用	- 10 -
四、 附则.....	- 10 -
4.1 本指引自发布之日起试行。	- 10 -
4.2 本指引由云南省自然资源厅负责解释。	- 11 -

一、总则

1.1 编制目的

为了更好指导全省“多规合一”实用性村庄规划编制及“干部规划家乡行动”工作，指导各地科学划定村庄建设边界，加强乡村地区国土空间管控和引导集中建设，合理保障村民宅基地建房、村庄产业用地等需求，系统保护好乡村自然风光和田园景观。特制定本指引。

1.2 概念界定

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。村庄建设边界可分为村庄集中建设区、村庄弹性发展区和特别用途区。村庄建设用地规模一般为村庄集中建设区规模与村庄弹性发展区规模之和。

1.2.1 村庄集中建设区。为了满足村庄生产生活需要，划定的一定时期内相对集中的农村居民点建设及产业发展等地域空间。

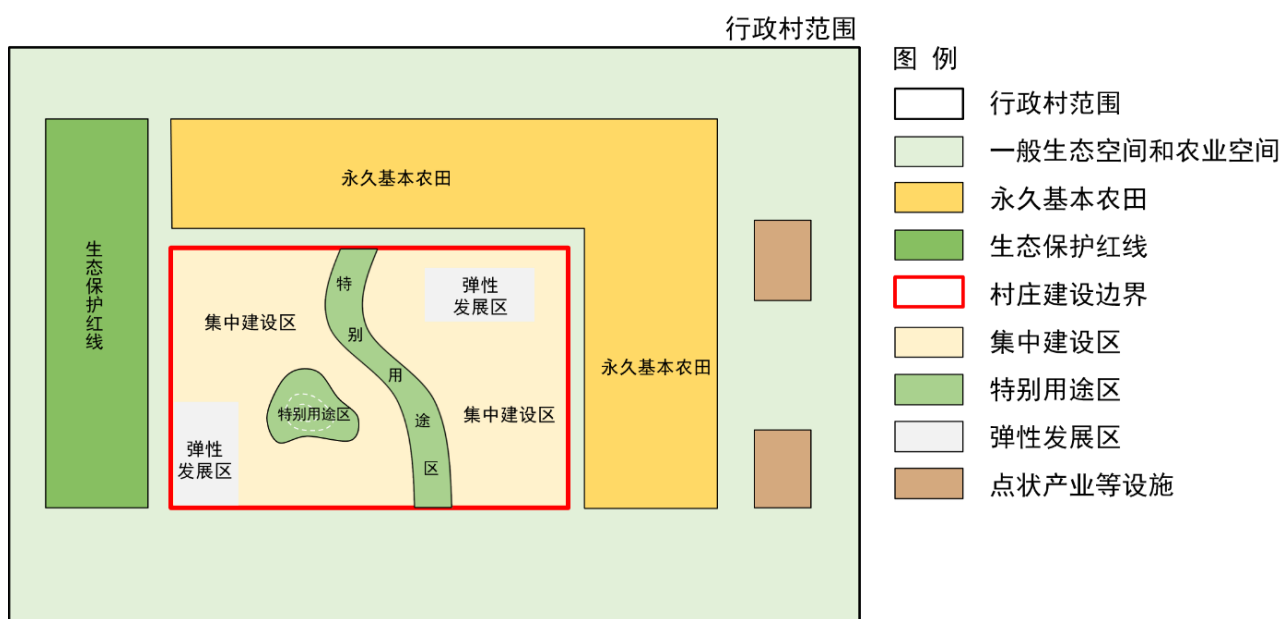
1.2.2 村庄弹性发展区。为应对村庄建设的不确定性以及引导现状零星建设用地逐渐向村庄建设边界内集中建设，在村庄集中建设区外划定的，满足特定条件下方可进行建设的地域空间。对应用途分类中的留白用地，其规模一般为机动指标建设用地规模与村庄建设边界外零星建设用地规模之和。

1.2.3 特别用途区。为完善村庄功能，提升人居环境品质，保持村庄建设边界的完整性，根据规划管理需要应划入开发边界内的重点地区，

主要包括与村庄关系密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间。

特别用途区原则上禁止集中的村庄建设行为，原则上不得新增除市政（乡村）基础设施、必要的配套设施及游憩设施外的其他村庄建设用地。（附图 A）

附图 A：村庄建设边界空间关系示意图



1.3 划定原则

1.3.1 强化底线管控约束。严格落实上级（上位规划）确定的生态保护红线、永久基本农田控制线等各项约束性指标，不得擅自调减耕地和永久基本农田面积，从严控制各项建设占用耕地特别是优质耕地，保护好乡村的山水格局、田园风光、历史文化资源。科学划定村庄建设边界，框定总量、严控增量。

1.3.2 坚持节约集约用地。严格控制村庄建设用地规模，村庄产业发展优先利用村内闲置、存量建设用地，综合考虑村庄产业融合发

展用地规模及投入产出效益、合理安排用地布局。合理确定宅基地规模，严格落实“一户一宅”，坚决遏制村庄建设用地无序扩张，引导农村宅基地集中布局。

1.3.3 充分尊重村民意愿。保障村民宅基地建房合理需求，充分尊重村民意愿，提高村民的知情权、参与权和决策权，不得强迫农民“上楼”。要采取符合农村特点、村民喜闻乐见的方式，积极开展村庄规划及村庄建设边界宣讲，引导村民在村庄建设边界内建设。

二、划定流程

村庄建设边界应当在开展县域国土空间总体规划及村庄规划编制中组织划定，采取“县级统筹——乡镇组织——村组参与——专业技术单位负责划定”的工作模式，按照“开展基础调研——落实底线管控——组织分析评价——选择适宜建设区域——确定村庄建设用地规模——划定村庄建设边界”的流程开展划定工作。

2.1 开展基础调研

根据“三调”数据资料，获取村庄底图和底数；通过资料收集、现场踏勘、部门走访、座谈交流等方式，充分掌握当地社会经济、自然环境、土地利用、基础设施和公共服务设施配置、村庄安全地质灾害隐患、历史文化和特色风貌、产业发展需求等现状情况。全面掌握本村的自然本底条件、国土空间开发利用等情况，充分了解村庄发展现状、矛盾问题及发展潜力，通过开展乡村特色风貌的基础调查，摸

清家底，全面掌握自然山水本底和历史文化遗存。

2.2 落实底线管控

落实上位国土空间规划确定的生态保护红线、永久基本农田控制线等各项约束性指标，以及九大高原湖泊保护管控线，村域地表水体、水源地保护，历史文化保护线等其他需要保护和控制的底线。应遵循“面积不减、质量提升、布局稳定”的原则，对永久基本农田进行局部正向优化调整。做到不挖山、不填塘、不毁林，保护好乡村的山水格局、田园风光、历史文化资源。做到划定的村庄建设边界与生态保护红线、永久基本农田不冲突，与各类保护线相协调。

2.3 组织分析评价

2.3.1 村庄现状建设空间分析。摸清现状村庄建设用地底数和空间分布，总结现状建设空间存在的问题。分析村庄存量建设用地情况（含一户多宅、空闲地、闲置宅基地等）、现状人均村庄建设用地规模、户籍人口变化趋势和刚性分户需求等因素，提出村庄建设发展优化方案和应对措施。

2.3.2 既有空间类规划分析。全面梳理村庄涉及空间类规划，包括上位国土空间规划（原土地利用规划或城乡规划），自然保护地、生态保护、矿产压覆及地下水保护、水源地保护、地质灾害防治、传统村落保护等规划，对其管控要素进行分级分类，明确不适宜或禁止村庄建设的区域和要求。

2.3.3 村庄发展空间分析。综合考虑上位规划或区域发展对村庄

的要求，结合村庄定位及规划提出的村庄发展构想，重点分析村庄新增宅基地、产业发展、基础设施和公共服务设施建设等空间需求，提出村庄发展建设空间区域范围。

2.4 选择适宜建设区域

适宜建设区域范围一般是指禁止建设区和限制建设区以外，村庄建设发展优先选择的区域。

2.4.1 排除避让禁止建设区。主要包括生态保护红线保护区、永久基本农田保护区、地下水源保护区的核心区、地质灾害隐患点及其他需要控制的区域。高速公路、交通控制带、坡度大于 25%建设难度大等区域应当作为禁止建设区域进行避让。

2.4.2 从严落实限制建设区。限制建设区主要是指为保护生态环境、资源和历史文化等，满足基础设施和公共安全等需要，必须对建设内容、规模、强度、密度等进行引导和控制的区域。

2.4.3 科学选择适宜建设区。充分考虑村庄现状用地条件，从村庄整体发展、山水田园格局、空间分布特点、地形地貌等分析，对未来村庄形态进行研判，确定村庄建设发展方向。村庄适宜建设区宜靠近现状建成区，整体形态宜相对完整，布局宜集中连片。

2.5 确定村庄建设用地规模

按照“底线约束、节约集约，盘活存量、严控增量”的要求，根据村庄分类，确定不同类型村庄建设用地规模。通过行政村所辖自然村（居民点）以及乡镇等更大区域统筹，实现村庄建设用地规模辖区

内“增减”平衡，特别是坝区村庄、九大高原湖泊周边村庄用地规模只减不增，力争村庄建设用地规模总量不增加。

村庄分类及建设用地规模引导一览表

分类	内涵	定位	导向
集聚发展类	现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄	示范引领型	进一步提高村庄综合配套水平，可预留一定规模的建设用地。
整治提升类	规模较大的且继续保留、存量用地较多、整体需整治提升的村庄	改造提升型	村域农村人居环境整治，用好各类存量、严控增量。
城郊融合类	城市近郊区以及县城所在地的村庄	基本保留型	加快向城市社区转变，承接城镇人口和功能外溢，可预留一定规模的建设用地。
		规划拆除型	推进市民化进程，远期纳入城镇化建设发展，采取“节地上楼”等方式保障村民住房需求，提高土地利用效率。
特色保护类	自然历史文化特色资源丰富的村庄		保护村庄特色，保护区线内严禁改扩建，杜绝大拆大建。适度发展乡村旅游和特色产业、产业发展潜力较佳的，可预留一定规模的建设用地保障乡村产业发展需求，以及其他建设用地需求。
	守边固边要求的村庄		夯实守边固边基础。充分发挥自然村守边固边的重要节点作用，严控抵边自然村撤并，可预留一定规模的建设用地。
搬迁撤并类	位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄；因重大项目建设需要搬迁的村庄；人口流失特别严重的农村；点状零星分布的村庄。	环境恶劣完全不适宜居住，也不适宜发展生产	异地搬迁
		农村人口大量流失，已经出现严重空心化	以保障农民基本生产生活条件为底线，进行一般性的农村整治
		点状零星分布，公共设施基础设施不配套	引导农户向中心村、城乡一体化社区集聚，推进全域土地综合整治

2.6 划定村庄建设边界

2.6.1 村庄建设边界线尽量利用国家有关基础调查明确的地类边界、地理边界线等界线，并充分利用现状各类边界，如道路、河流、

林地、草地等明显的现状地物，做到清晰可辨、便于管理。

2.6.2 村庄建设边界形态应充分与周边环境融合，保护延续村落传统空间形态和肌理，做到与山水林田湖草等空间的自然过度衔接，避免村落形态僵化生硬。

2.6.3 原则上 30 户以上相对集中的自然村（集中居民点）应划定完整、闭合的村庄建设边界，30 户以下，小而散的村庄依据现状视具体情况划定村庄建设边界，满足新增村民宅基地建房需求。现状零星建设用地建议不划入边界线，通过土地整理、宅基地置换等方式逐渐向村庄建设边界内集中。

2.6.4 村庄建设边界的划定应充分尊重村民意见，保障村民合理宅基地建房需求，保证村民充分参与，让边界划定更合理，更便于操作和管控。

2.6.5 村庄建设边界超过现状村庄建设用地 1.1 倍的，对其合理性及必要性予以说明，原则上县域村庄建设边界规模不超过现状村庄建设用地面积总规模的 1.1 倍。

2.6.6 现状建成的相对集中的农村居民点、紧邻的公共服务设施用地和乡村产业用地应划入村庄集中建设区。村庄集中建设区应结合地形分析，避开不适宜建设区域、地质灾害隐患区和底线要素，不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

村庄建设边界内，村庄集中建设区一般不少于 80%。

2.6.7 在与村庄集中建设区充分衔接、关联的基础上，合理划定村

庄弹性发展区，原则上其规模不超过规划村庄建设用地规模的 20%。

2.6.8 特别用途区应做好与村庄集中建设区蓝绿空间的衔接，形成完整的村庄生态网络。如对村庄功能和村庄格局有重要影响、与村庄关系密切的小山体、小树林、古井古树、河湖水系、古迹遗址、防护隔离等地域空间。

三、成果要求与应用

村庄建设边界是“多规合一”实用性村庄规划的重要组成部分，应由有规划编制资质技术单位负责划定，满足《云南省“多规合一”的实用性村庄规划编制指南（试行修订版）》《云南省村庄规划用途分类标准》《云南省村庄规划电子数据标准及成果汇交规范》要求。

成果数据应为 Shapefile 格式的村庄建设边界图层。划定成果矢量数据采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准，在“三调”成果基础上，结合高分辨率卫星遥感影像图、地形图等基础地理信息数据，作为“多规合一”实用性村庄规划成果一同汇交入库。纳入县级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”实施管理。

四、附则

4.1 本指引自发布之日起试行，目前尚未启动村庄规划编制的村庄，参照本工作指引试划村庄建设边界，保障村民宅基地建房需求。但严

禁侵占或调整上位国土空间规划确定的生态保护红线、永久基本农田控制线。

4.2 本指引由云南省自然资源厅负责解释。