

农规发〔2019〕1号

中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见

各省、自治区、直辖市党委农办,农业农村厅(委、局),自然资源主管部门,发展改革委,财政厅(局):

为深入贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示精神,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,特制定如下意见。

一、切实提高村庄规划工作重要性的认识

习近平总书记强调,实施乡村振兴战略要坚持规划先行、有序推进,做到注重质量、从容建设。浙江省从启动“千村示范、万村整治”工程到建设美丽乡村,基本经验是以科学规划为先导,一张蓝图绘到底,久久为功搞建设。目前,各地农村人居环境整治等乡村建设工作正渐次展开,但一些村庄缺少规划,无序建设;一些地方急于求成,盲目大拆大建。实施乡村振兴战略,首先要做好法定的村庄规划,这有利于理清村庄发展思路,明确乡村振兴各项任务优先序,做到发展有遵循、建设有抓手;有利于统筹安排各类资源,集中力量、突出重点,加快补齐乡村发展短板;有利于通过科学设计和合理布局,优化乡村生产生活生态空间;有利于引导城镇基础设施和公共服务向农村延伸,促进城乡融合发展。各地各有关部门要切实提高思想认识,把加强村庄规划作为实施乡村振兴战略的基础性工作,精心组织、周密部署,稳扎稳打、善作善成,持之以恒推动乡村振兴战略落实落地。

二、明确村庄规划工作的总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,牢固树立新发展理念,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,深入学习浙江实施“千村示范、万村整治”工程以规

划先行的经验,坚持县域一盘棋,推动各类规划在村域层面“多规合一”;以多样化为美,突出地方特点、文化特色和时代特征,保留村庄特有的民居风貌、农业景观、乡土文化,防止“千村一面”;因地制宜、详略得当规划村庄发展,做到与当地经济水平和群众需要相适应;坚持保护建设并重,防止调减耕地和永久基本农田面积、破坏乡村生态环境、毁坏历史文化景观;发挥农民主体作用,充分尊重村民的知情权、决策权、监督权,打造各具特色、不同风格的美丽村庄。力争到2019年底,基本明确集聚提升类、城郊融合类、特色保护类等村庄分类;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,有条件的村可结合实际单独编制村庄规划,做到应编尽编,实现村庄建设发展有目标、重要建设项目有安排、生态环境有管控、自然景观和文化遗产有保护、农村人居环境改善有措施。

三、合理划分县域村庄类型

各地要结合乡村振兴战略规划编制实施,逐村研究村庄人口变化、区位条件和发展趋势,明确县域村庄分类,将现有规模较大的中心村,确定为集聚提升类村庄;将城市近郊区以及县城城关镇所在地村庄,确定为城郊融合类村庄;将历史文化名村、传统村落、少数民族特色村寨、特色景观旅游名村等特色资源丰富的村庄,确定为特色保护类村庄;将位于生存条件恶劣、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,以及人

口流失特别严重的村庄,确定为搬迁撤并类村庄。对于看不准的村庄,可暂不做分类,留出足够的观察和论证时间。统筹考虑县域产业发展、基础设施建设和公共服务配置,引导人口向乡镇所在地、产业发展集聚区集中,引导公共设施优先向集聚提升类、特色保护类、城郊融合类村庄配套。

四、统筹谋划村庄发展

各地要结合农村人居环境整治三年行动,加快推进村庄规划编制实施,统筹谋划村庄发展定位、主导产业选择、用地布局、人居环境整治、生态保护、建设项目安排等,做到不规划不建设、不规划不投入。结合村庄资源禀赋和区位条件,引导产业集聚发展,尽可能把产业链留在乡村,让农民就近就地就业增收。按照节约集约用地原则,提出村庄居民点宅基地控制规模,严格落实“一户一宅”法律规定。综合考虑群众接受、经济适用、维护方便,有序推进村庄垃圾治理、污水处理和厕所改造。按照硬化、绿化、亮化、美化要求,规划村内道路,合理布局村庄绿化、照明等设施,有效提升村容村貌。依据人口规模和服务半径,合理规划供水排水、电力电信等基础设施,统筹安排村民委员会、综合服务站、基层综合性文化服务中心、卫生室、养老和教育等公共服务设施。按照传承保护、突出特色要求,提出村庄景观风貌控制性要求和历史文化景观保护措施。

五、充分发挥村民主体作用

各地要紧紧依托村党组织和村民委员会开展村庄规划编制工作。由乡镇党委政府、县(市)政府有关部门、规划设计单位、村民代表共同组成村庄规划编制工作组,深入开展驻村调研、逐户走访,详细了解村庄发展历史脉络、文化背景和人文风情,充分听取村民诉求,获取村民支持。规划文本形成后,应组织村民充分发表意见,参与集体决策。规划报送审批前,应经村民会议或者村民代表会议审议,并在村庄内公示,确保规划符合村民意愿。

六、组织动员社会力量开展规划服务

搭建乡村规划综合服务平台,引导大专院校、规划设计单位下乡开展村庄规划编制服务。支持优秀“规划师、建筑师、工程师”下乡服务,提供驻村技术指导。引导投资乡村建设的企业积极参与村庄规划工作,探索规划、建设、运营一体化。鼓励各地结合实际开展示范创建,总结一批可复制可推广的典型范例,发挥示范引领作用。

七、建立健全县级党委领导政府负责的工作机制

各地要落实中央统筹、省负总责、市县抓落实,五级书记抓乡村振兴的要求,建立县级党委政府主要领导负责的乡村规划编制委员会,切实加强对村庄规划编制工作的领导,定期听取规划编制工作情况汇报,研究解决规划编制中的矛盾和问题,保障规划工作经费及人员力量,对编制的村庄规划进行科学论证,确保村庄规划

符合实际并能落地实施。要将村庄规划工作情况纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围,并作为下级党委政府向上级党委政府报告实施乡村振兴战略进展情况的重要内容。各级党委农村工作部门,农业农村、自然资源、发展改革、财政等部门要在同级党委政府的领导下,立足职能、密切配合,形成村庄规划工作合力。党委农村工作部门、农业农村部门要加大统筹协调推动力度,切实做到乡村振兴规划先行;自然资源主管部门要做好村庄规划编制和实施管理工作,为乡村振兴战略实施开好局、起好步打下坚实基础。

自然资办发〔2019〕35号

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

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门：

为促进乡村振兴战略深入实施，根据《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》和《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》等文件精神，现就做好村庄规划工作通知如下：

一、总体要求

（一）规划定位。村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。要整合村土地利用规划、村庄建设规划等乡村规

划，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合，编制“多规合一”的实用性村庄规划。村庄规划范围为村域全部国土空间，可以一个或几个行政村为单元编制。

（二）工作原则。坚持先规划后建设，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产。坚持农民主体地位，尊重村民意愿，反映村民诉求。坚持节约优先、保护优先，实现绿色发展和高质量发展。坚持因地制宜、突出地域特色，防止乡村建设“千村一面”。坚持有序推进、务实规划，防止一哄而上，片面追求村庄规划快速全覆盖。

（三）工作目标。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。暂时没有条件编制村庄规划的，应在县、乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求，作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。对已经编制的原村庄规划、村土地利用规划，经评估符合要求的，可不再另行编制；需补充完善的，完善后再行报批。

二、主要任务

（四）统筹村庄发展目标。落实上位规划要求，充分考虑人口资源环境条件和经济社会发展、人居环境整治等要求，研究制定村庄发展、国土空间开发保护、人居环境整治目标，明确各项约束性指标。

（五）统筹生态保护修复。落实生态保护红线划定成果，明确森林、河湖、草原等生态空间，尽可能多的保留乡村原有的地

貌、自然形态等，系统保护好乡村自然风光和田园景观。加强生态环境系统修复和整治，慎砍树、禁挖山、不填湖，优化乡村水系、林网、绿道等生态空间格局。

（六）统筹耕地和永久基本农田保护。落实永久基本农田和永久基本农田储备区划定成果，落实补充耕地任务，守好耕地红线。统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，推动循环农业、生态农业发展。完善农田水利配套设施布局，保障设施农业和农业产业园发展合理空间，促进农业转型升级。

（七）统筹历史文化遗产与保护。深入挖掘乡村历史文化资源，划定乡村历史文化保护线，提出历史文化景观整体保护措施，保护好历史遗存的真实性。防止大拆大建，做到应保尽保。加强各类建设的风貌规划和引导，保护好村庄的特色风貌。

（八）统筹基础设施和基本公共服务设施布局。在县域、乡镇域范围内统筹考虑村庄发展布局以及基础设施和公共服务设施用地布局，规划建立全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施和公共服务设施网络。以安全、经济、方便群众使用为原则，因地制宜提出村域基础设施和公共服务设施的选址、规模、标准等要求。

（九）统筹产业发展空间。统筹城乡产业发展，优化城乡产业用地布局，引导工业向城镇产业空间集聚，合理保障农村新兴产业新业态发展用地，明确产业用地用途、强度等要求。除少量必需的农产品生产加工外，一般不在农村地区安排新增工业用地。

（十）统筹农村住房布局。按照上位规划确定的农村居民点

布局和建设用地管控要求，合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，严格落实“一户一宅”。充分考虑当地建筑文化特色和居民生活习惯，因地制宜提出住宅的规划设计要求。

(十一) 统筹村庄安全和防灾减灾。分析村域内地质灾害、洪涝等隐患，划定灾害影响范围和安全防护范围，提出综合防灾减灾的目标以及预防和应对各类灾害危害的措施。

(十二) 明确规划近期实施项目。研究提出近期急需推进的生态修复整治、农田整理、补充耕地、产业发展、基础设施和公共服务设施建设、人居环境整治、历史文化保护等项目，明确资金规模及筹措方式、建设主体和方式等。

三、政策支持

(十三) 优化调整用地布局。允许在不改变县级国土空间规划主要控制指标情况下，优化调整村庄各类用地布局。涉及永久基本农田和生态保护红线调整的，严格按国家有关规定执行，调整结果依法落实到村庄规划中。

(十四) 探索规划“留白”机制。各地可在乡镇国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的建设用地机动指标，村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等用地可申请使用。对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质。建设项目规划审批时落地机动指标、明确规划用地性质，项目批准后更新数据库。机动指标使用不得占用永久基本农田和生态保护红线。

四、编制要求

(十五) 强化村民主体和村党组织、村民委员会主导。乡镇政府应引导村党组织和村民委员会认真研究审议村庄规划并动员、组织村民以主人翁的态度，在调研访谈、方案比选、公告公示等各个环节积极参与村庄规划编制，协商确定规划内容。村庄规划在报送审批前应在村内公示 30 日，报送审批时应附村民委员会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议。村民委员会要将规划主要内容纳入村规民约。

(十六) 开门编规划。综合应用各有关单位、行业已有工作基础，鼓励引导大专院校和规划设计机构下乡提供志愿服务、规划师下乡蹲点，建立驻村、驻镇规划师制度。激励引导熟悉当地情况的乡贤、能人积极参与村庄规划编制。支持投资乡村建设的企业积极参与村庄规划工作，探索规划、建设、运营一体化。

(十七) 因地制宜，分类编制。根据村庄定位和国土空间开发保护的实际需要，编制能用、管用、好用的实用性村庄规划。要抓住主要问题，聚焦重点，内容深度详略得当，不贪大求全。对于重点发展或需要进行较多开发建设、修复整治的村庄，编制实用的综合性规划。对于不进行开发建设或只进行简单的人居环境整治的村庄，可只规定国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求作为村庄规划。对于综合性的村庄规划，可以分步编制，分步报批，先编制近期急需的人居环境整治等内容，后期逐步补充完善。对于紧邻城镇开发边界的村庄，可与城镇开发边界内的城镇建设用地统一编制详细规划。各地可结合实际，合

理划分村庄类型，探索符合地方实际的规划方法。

（十八）简明成果表达。规划成果要吸引人、看得懂、记得住，能落地、好监督，鼓励采用“前图后则”（即规划图表+管制规则）的成果表达形式。规划批准之日起20个工作日内，规划成果应通过“上墙、上网”等多种方式公开，30个工作日内，规划成果逐级汇交至省级自然资源主管部门，叠加到国土空间规划“一张图”上。

五、组织实施

（十九）加强组织领导。村庄规划由乡镇政府组织编制，报上一级政府审批。地方各级党委政府要强化对村庄规划工作的领导，建立政府领导、自然资源主管部门牵头、多部门协同、村民参与、专业力量支撑的工作机制，充分保障规划工作经费。自然资源部门要做好技术指导、业务培训、基础数据和资料提供等工作，推动测绘“一村一图”“一乡一图”，构建“多规合一”的村庄规划数字化管理系统。

（二十）严格用途管制。村庄规划一经批准，必须严格执行。乡村建设等各类空间开发建设活动，必须按照法定村庄规划实施乡村建设规划许可管理。确需占用农用地的，应统筹农用地转用审批和规划许可，减少申请环节，优化办理流程。确需修改规划的，严格按程序报原规划审批机关批准。

（二十一）加强监督检查。市、县自然资源主管部门要加强评估和监督检查，及时研究规划实施中的新情况，做好规划的动态完善。国家自然资源督察机构要加强对村庄规划编制和实施的

督察，及时制止和纠正违反本意见的行为。鼓励各地探索研究村民自治监督机制，实施村民对规划编制、审批、实施全过程监督。

各省（区、市）可按照本意见要求，制定符合地方实际的技术标准、规范和管理要求，及时总结经验，适时开展典型案例宣传和经验交流，共同做好新时代的村庄规划编制和实施管理工作。

自然资源部办公厅关于加强国土空间规划 监督管理的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门：

建立国土空间规划体系并监督实施是党中央、国务院作出的重大决策部署，各级自然资源主管部门肩负国土空间规划监督管理的重大责任。要依法依规编制规划、监督实施规划，防止出现违规编制、擅自调整、违规许可、未批先建、监管薄弱以及服务意识不强、作风不实等问题，切实“严起来”。现就有关要求通知如下：

一、总体要求

（一）提高政治站位。认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，明确履责责任，加快机构整合、队伍融合，加强行业指导和监管，切实把“多规合一”改革精神落到实处，决不能身子进了新时代，思想还停留在过去。

（二）改进工作作风。统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，力戒形式主义、官僚主义。深化“放管服”改革，在“多规合一”基础上全面推进规划用地“多审合一、多证合一”，提高审批效率。依法帮助行政相对人解决困难问题，保障项目及时落地，服务便民。

（三）严守廉政底线。坚持依法行政，把纪律和规矩挺在前面，进一步完善制度、规范程序，加强国土空间规划重点领域、重点岗位、重点环节的廉政风险防控，树立风清气正的行业形象。

二、规范规划编制审批

（一）严格按照中央精神，依法依规编制和审批国土空间规划，不在国土空间规划体系之外另行编制审批新的土地利用总体规划、城市（镇）总体规划等空间规划，不再出台不符合新发展理念和“多规合一”要求的空间规划类标准规范。

（二）建立健全国土空间规划“编”“审”分离机制。规划编制实行编制单位终身负责制；规划审查应充分发挥规划委员会的作用，实行参编单位专家回避制度，推动开展第三方独立技术审查。

（三）下级国土空间规划不得突破上级国土空间规划确定的约束性指标，不得违背上级国土空间规划的刚性管控要求。各地不得违反国土空间规划约束性指标和刚性管控要求审批其他各类规划，不得以其他规划替代国土空间规划作为各类开发保护建设活动的规划审批依据。

（四）规划修改必须严格落实法定程序要求，深入调查研究，征求利害关系人意见，组织专家论证，实行集体决策。不得以城市设计、工程设计或建设方案等非法定方式擅自修改规划、违规变更规划条件。

三、严格规划许可管理

（一）坚持先规划、后建设。严格按照国土空间规划核发建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证。未取得规划许可，不得实施新建、改建、扩建工程。不得以集体讨论、会议决定等非法定方式替代规划许可、搞“特事特办”。

（二）严格依据规划条件和建设工程规划许可证开展规划核实。规划核实必须两人以上现场审核并全过程记录，核实结果应及时公开，接受社会监督。无规划许可或违反规划许可的建设项目不得通过规划核实，不得组织竣工验收。

（三）农村地区要有序推进“多规合一”的实用性村庄规划编制和规划用地“多审合一、多证合一”，加强用地审批和乡村建设规划许可管理，坚持农地农用。严禁借农用地流转、土地整治等名义违反规划搞非农建设、乱占耕地建房等，坚决杜绝集体土地失管失控现象。

四、实行规划全周期管理

（一）加快建立完善国土空间基础信息平台，形成国土空间规划“一张图”，作为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督的依据和支撑。不得擅自更改底图、数据，确保数据规范、上下贯通、图数一致。

（二）建立规划编制、审批、修改和实施监督全程留痕制度，要在国土空间规划“一张图”实施监督信息系统中设置自动强制留痕功能；尚未建成系统的，必须落实人工留痕制度，确保规划管理行为全过程可回溯、可查询。

（三）加强规划实施监测评估预警，按照“一年一体检、五年一评估”要求开展城市体检评估并提出改进规划管理意见，市县自然资源主管部门要适时向社会公开城市体检评估报告，省级自然资源主管部门要严格履行监督检查责任。

（四）将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容，加强日常巡查和台账检查，做好批后监管。对新增违法违规建设“零容忍”，一经发现，及时严肃查处；对历史遗留问题全面梳理，依法依规分类加快处置。

五、严格干部队伍建设

（一）规划领域涉及利益重大，严禁规划重点岗位公职人员配偶、子女及其配偶在规划直接相关领域经商办企业。严查官商勾结、权力寻租、利益输送、失职渎职甚至包庇纵容充当“保护伞”等违纪违法行为。坚决遏制规划领域腐败现象，打造忠诚干净担当的干部队伍。

（二）建立健全规划重点岗位干部轮岗交流制度，防范干部在同一岗位长期任职的廉政风险。

（三）对违规编制、审批、修改规划，违规发放或变更规划许可，不按规定开展规划核实，插手干预规划实施监督管理等行为的单位或个人，一经发现，必须严肃处理。涉嫌违法违纪的，按有关规定移交纪委监委等有权机关调查处理；涉嫌犯罪的，移送司法机关。

文件执行中遇到的重大问题，及时向部报告。

自然资源部办公厅

2020年5月22日

自然资办发〔2020〕57号

自然资源部办公厅关于 进一步做好村庄规划工作的意见

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为深入贯彻十九届五中全会精神，扎实推进乡村振兴战略实施，针对当前村庄规划工作中反映的一些问题，在《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）基础上，进一步提出以下意见：

一、统筹城乡发展，有序推进村庄规划编制。在县、乡镇级国土空间规划中，统筹城镇和乡村发展，合理优化村庄布局。结合考虑县、乡镇级国土空间规划工作节奏，根据不同类型村庄发

展需要，有序推进村庄规划编制。集聚提升类等建设需求量大的村庄加快编制，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。避免脱离实际追求村庄规划全覆盖。

二、全域全要素编制村庄规划。以第三次国土调查（下文简称“三调”）的行政村界线为规划范围，对村域内全部国土空间要素作出规划安排。按照《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），细化现状调查和评估，统一底图底数，并根据差异化管理需要，合理确定村庄规划内容和深度。

三、尊重自然地理格局，彰显乡村特色优势。在落实县、乡镇级国土空间总体规划确定的生态保护红线、永久基本农田基础上，不挖山、不填湖、不毁林，因地制宜划定历史文化保护线、地质灾害和洪涝灾害风险控制线等管控边界。以“三调”为基础划好村庄建设边界，明确建筑高度等空间形态管控要求，保护历史文化和乡村风貌。

四、精准落实最严格的耕地保护制度。将上位规划确定的耕地保有量、永久基本农田指标细化落实到图斑地块，确保图、数、实地相一致。

五、统筹县域城镇和村庄规划建设，优化功能布局。工业布局要围绕县域经济发展，原则上安排在县、乡镇的产业园区；对

利用本地资源、不侵占永久基本农田、不破坏自然环境和历史风貌的乡村旅游、农村电商、农产品分拣、冷链、初加工等农村产业业态可根据实际条件就近布局；严格落实“一户一宅”，引导农村宅基地集中布局；强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，合理布局村基础设施、公益事业设施和公共设施，促进设施共建共享，提高资源利用节约集约水平。

六、充分尊重农民意愿。规划编制和实施要充分听取村民意见，反映村民诉求；规划批准后，组织编制机关应通过“上墙、上网”等多种方式及时公布并长期公开，方便村民了解和查询规划及管控要求。拟搬迁撤并的村庄，要合理把握规划实施节奏，充分尊重农民的意愿，不得强迫农民“上楼”。

七、加强村庄规划实施监督和评估。村庄规划批准后，应及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为用地审批和核发乡村建设规划许可证的依据。不单独编制村庄规划的，可依据县、乡镇级国土空间规划的相关要求，进行用地审批和核发乡村建设规划许可证。村庄规划原则上以五年为周期开展实施评估，评估后确需调整的，按法定程序进行调整。上位规划调整的，村庄规划可按法定程序同步更新。在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励各地探索村庄规划动态维护机制。

省（自治区、直辖市）自然资源主管部门可根据各地实际，细化具体要求；市县自然资源主管部门要加强对村庄规划工作的

指导。本意见执行中遇到的问题，应及时向部报告。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2020年12月15日印发

自然资源部 农业农村部 关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知

自然资发〔2020〕127号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局：

近年来，一些地方农村未经批准违法乱占耕地建房问题突出且呈蔓延势头，尤其是强占多占、非法出售等恶意占地建房（包括住宅类、管理类、工商业类等各种房屋）行为，触碰了耕地保护红线，威胁国家粮食安全。习近平总书记等中央领导同志高度重视，多次作出重要指示批示。为贯彻落实中央领导重要指示批示精神，坚决遏制农村乱占耕地建房，现就农村建房行为进一步明确“八不准”。通知如下：

- 一、不准占用永久基本农田建房。
- 二、不准强占多占耕地建房。
- 三、不准买卖、流转耕地违法建房。
- 四、不准在承包耕地上违法建房。
- 五、不准巧立名目违法占用耕地建房。
- 六、不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房。
- 七、不准非法出售占用耕地建的房屋。
- 八、不准违法审批占用耕地建房。

各地要深刻认识耕地保护的极端重要性，向社会广泛公告、宣传“八不准”相关规定。地方各级自然资源、农业农村主管部门要在党委和政府的领导下，完善土地执法监管体制机制，加强与纪检监察、法院、检察院和公安机关的协作配合，形成合力，采取多种措施合力强化日常监管，务必坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为。对通知下发后出现的新增违法违规行为，各地要以“零容忍”的态度依法严肃处理，该拆除的要拆除，该没收的要没收，该复耕的要限期恢复耕种条件，该追究责任的要追究责任，做到“早发现、早制止、严查处”，严肃追究监管不力、失职渎职、不作为、乱作为问题，坚决守住耕地保护红线。

自然资源部 农业农村部
2020年7月29日

自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知

(自然资发〔2020〕128号)

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村(农牧)厅(局、委)，新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，保障农村村民住宅建设合理用地，针对当前存在的计划指标需求不平衡、指标使用要求不够明确、指标有挪用等问题，现通知如下：

一、计划指标单列。各省级自然资源主管部门会同农业农村主管部门，每年要以县域为单位，提出需要保障的农村村民住宅建设用地计划指标需求，经省级政府审核后报自然资源部。自然资源部征求农业农村部意见后，在年度全国土地利用计划中单列安排，原则上不低于新增建设用地计划指标的5%，专项保障农村村民住宅建设用地，年底实报实销。当年保障不足的，下一年度优先保障。

二、改进农村村民住宅用地的农转用审批。对农村村民住宅建设占用农用地的，在下达指标范围内，各省级政府可将《土地管理法》规定权限内的农用地转用审批事项，委托县级政府批准。

三、加强规划管控。在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，要为农村村民住宅建设用地预留空间。已有村庄规划的，要严格落实。没有村庄规划的，要统筹考虑宅基地规模和布局，与未来规划做好衔接。要优先利用村内空闲地，尽量少占耕地。

四、统一落实耕地占补平衡。对农村村民住宅建设占用耕地的，县级自然资源主管部门要通过储备补充耕地指标、实施土地整治补充耕地等多种途径统一落实占补平衡，不得收取耕地开垦费。县域范围确实无法落实占补平衡的，可按规定在市域或省域范围内落实。

五、严格遵守相关规定。农村村民住宅建设要依法落实“一户一宅”要求，严格执行各省（自治区、直辖市）规定的宅基地标准，不得随意改变。注意分户的合理性，做好与户籍管理的衔接，不得设立互为前置的申请条件。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，可以按照《土地管理法》采取措施，保障户有所居。充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。宅基地审批要严格落实《农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）。

各省级自然资源、农业农村主管部门要结合实际制订实施细则。

自然资源部 农业农村部

2020年7月29日

自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于 保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通 知

自然资发〔2021〕16号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、发展改革委、
农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团自然
资源局、发展改革委、农业农村局：

为贯彻落实党中央、国务院优先发展农业农村、全面推
进乡村振兴的决策部署，发展县域经济，顺应农村产业发
展规律，保障农村一二三产业融合发展合理用地需求，为
农村产业发展壮大留出用地空间，现通知如下：

一、明确农村一二三产业融合发展用地范围。农村一二
三产业融合发展用地是以农业农村资源为依托，拓展农业
农村功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流
通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观
光旅游、电子商务等混合融合的产业用地，土地用途可确
定为工业用地、商业用地、物流仓储用地等。

二、引导农村产业在县域范围内统筹布局。把县域作为
城乡融合发展的重要切入点，科学编制国土空间规划，因
地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服
务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需

要。规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的产业项目要进产业园区；具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚；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、产地低温直销配送等产业，原则上应集中在行政村村庄建设边界内；利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地，实行比例和面积控制，并依法办理农用地转用审批和供地手续。具体用地准入条件、退出条件等由各省（区、市）制定，并可根据休闲观光等产业的业态特点和地方实际探索供地新方式。

三、拓展集体建设用地使用途径。农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，可以依据《土地管理法》第六十条规定使用规划确定的建设用地。单位或者个人也可以按照国家统一部署，通过集体经营性建设用地入市的渠道，以出让、出租等方式使用集体建设用地。

四、大力盘活农村存量建设用地。在充分尊重农民意愿的前提下，可依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用

于支持农村产业融合发展和乡村振兴。探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市。在符合国土空间规划前提下，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、电子商务等农村产业。

五、保障设施农业发展用地。支持现代农业发展，农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地，可按照《关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）要求使用。对于作物种植和畜禽水产养殖设施建设对耕地耕作层造成破坏的，应认定为农业设施建设用地并加强管理。农村产业融合发展所需建设用地不符合设施农业用地要求的，应依法办理农用地转用审批手续。

六、优化用地审批和规划许可流程。在村庄建设边界外，具备必要的基础设施条件、使用规划预留建设用地指标的农村产业融合发展项目，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，可暂不做规划调整；市县要优先安排农村产业融合发展新增建设用地计划，不足的由省（区、市）统筹解决；办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书；除依法应当以招标拍卖挂牌等方式公开出让的土地

外，可将建设用地批准和规划许可手续合并办理，核发规划许可证书，并申请办理不动产登记。

七、强化用地监管。落实最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非农化”行为，严禁违规占用耕地进行农村产业建设，防止耕地“非粮化”，不得造成耕地污染。农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。各级自然资源主管部门要将农村产业融合发展用地情况纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”进行动态监管，并结合国土变更调查进行年度评估。各地对村庄建设边界外分散布局的用地管理，要与本通知一致。各省（区、市）要结合实际制订实施细则。

自然资源部

国家发展改革委

农业农村部

2021年1月28日