

《桃江县乡村地区“通则式”规划管理规定（草案）》起草说明

一、起草背景

随着桃江县及桃花江镇等 15 个乡镇国土空间规划的批复，县城和镇区城镇开发边界内详细规划、省市重点村村庄规划已纳入计划或编制完成，桃江县国土空间规划体系基本形成，但未实现规划全覆盖。而且目前实施的《益阳市城市规划管理技术规定（2019 年版）》仅适用于城（镇）区，对于广大的乡村地区尚无成系统的技术文件作为行政审批的依据。

桃江县共有 15 个乡镇，233 个行政村（社区），其中 25 个省市重点村村庄规划已获得批复，34 个村纳入乡镇规划采用“一图一表”进行管理，剩余 174 个村全部或部分区域位于城镇开发边界外暂无规划管理依据，成为桃江县乡村地区乡村建设规划许可核发、国土空间用途管制的棘手问题。

二、起草目的

（一）落实上级改革部署，构建全域乡村规划管理闭环

严格贯彻自然资源部乡村地区“通则式”规划管理规定新规、湖南省和益阳市乡村建设规划许可改革要求，摒弃“一村一规划”一刀切模式，落实按需编规划的政策导向。调查显示，目前桃江县已完成编制并获批的村庄规划规模占全县村庄规模仅为 25.32%，全县约 3/4 的乡村地区均处于规划缺位或审批停滞状态，县级国土空间总体规划向下传导落地缺

乏手段，区域内的乡村建设均缺乏统一、规范的管理依据。

（二）为基层减负增效，大幅优化乡村建设审批效率

减少大量农业发展类、生态保护类等建设需求相对较少村庄单独编制村庄规划的财政经费、技术人力及时间成本，把有限规划资源投向城郊融合重点村、竹产业集聚村等建设规模需求较大的村庄。明确“通则”具备与村庄规划同等法定效力，破解“无规可依”堵点，简化前置审查要件，提高乡村建设审批效率。

（三）规范乡村建设管控，提升乡村空间治理精细化水平

通过“通则”明确乡村建设用地选址、建设标准、风貌管控等通用标准，解决以往建设标准管控口径不一、风貌管控不到位等问题，从源头上减少乡村违法用地，完善乡村空间治理体系，为村民建房、乡村振兴项目等落地提供稳定明晰的规划制度保障。

三、起草依据及过程

（一）起草依据

依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国城乡规划法》，结合《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》（2025 年中央一号文件）、《自然资源部办公厅关于乡村地区“通则式”规划技术管理规定编制要求的通知》（自然资办发〔2025〕13 号）、《关于加强乡村地区规划管理的通知》（湘自资办发〔2026〕24 号）等有关规定，起草了《桃江县乡村地区“通则式”规划管理规定》（以下

简称《通则》)。

(二) 起草过程

从 2026 年 7 月初开始，桃江县自然资源局组织专班，并委托长沙佳源土地规划咨询有限公司进行文件的起草工作。通过全面收集 2020 年以来国家、省和益阳市出台的关于乡村建设规划管理的政策、文件，以及桃江县关于乡村建设规划许可、村民住宅审批、非村民住宅审批等项目审批的实例和资料，起草了《通则》(草案)，后经多次内部讨论、修改，形成了《通则》(初稿)。

四、主要内容

《通则》共包括七章二十九条，主要内容如下：

第一章是总则。明确了《通则》制定目的、适用范围、法定效力和特殊区域规定。

第二章是用地管理。明确了乡村地区用地管理的总体要求、指标管控要求、底线管控要求以及用地选址要求，并对村民建房、乡村公共设施和乡村产业项目三类用地选址进行了细化。

第三章是弹性管理。在不突破国土空间管控底线、规划强制性内容，不涉及村庄安全问题、不损害村庄公共利益及整体风貌的前提下，适度放宽乡村土地管控弹性；允许土地混合使用和用途变更转换，鼓励已确权登记的宅基地等农村建设用地复合利用，允许村民建房、乡村公共设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等用地按程序申请使用村庄留白指标。

第四章是建设控制。明确并细化村民建房、乡村公共设施和乡村产业项目等建设用地规模、建筑退让距离、建筑间

距控制和控制指标管控等要求，对乡村建设防洪排涝明确控制标准。

第五章是风貌管控。基于桃江县地域文化和山水基底，对村民建房、乡村公共设施建设和乡村产业项目进行风貌引导，包括结构、外立面、屋顶、村庄绿化景观以及使用建材等进行风貌引导。

第六章是实施管理。明确了依《通则》或地块图则实施乡村建设管理的范畴、地块图则的编制要求及编审程序以及留白指标使用管理程序。

第七章是附则。明确了《通则》生效时间、上位法优先适用原则及解释权归属。