

# 宁波市奉化区“通则式”村庄规划管理规定 (试行)

征求意见稿

二〇二五年一月

# 目录

一、总则 .....	- 3 -
二、指标管控 .....	- 3 -
三、控制线传导 .....	- 4 -
(一) 落实基本控制线管控 .....	- 4 -
(二) 加强村庄建设边界管理 .....	- 4 -
(三) 落实其他空间控制线管控 .....	- 4 -
四、管制分区 .....	- 5 -
(一) 农田保护区 .....	- 5 -
(二) 生态保护区 .....	- 5 -
(三) 乡村发展区 .....	- 5 -
(四) 其他规划用途分区 .....	- 6 -
五、乡村用地布局指引 .....	- 6 -
(一) 通用要求 .....	- 6 -
(二) 农村居住用地指引 .....	- 6 -
(三) 乡村基础设施和公共服务设施用地指引 .....	- 7 -
(四) 乡村三产融合用地指引 .....	- 8 -
(五) 乡村建筑风貌管控指引 .....	- 8 -
六、土地整治和生态修复工程指引 .....	- 10 -
(一) 总体要求 .....	- 10 -
(二) 分片指引 .....	- 10 -
七、规划许可审批要求 .....	- 11 -
八、附则 .....	- 11 -
附件 1 名词解释 .....	- 13 -
附件 2 编制依据 .....	- 14 -
附表 1 村庄规划管理核心指标表 .....	- 16 -
附表 2 村庄规划许可依据一览表 .....	- 17 -

## 一、总则

（一）为深化我区城镇开发边界外乡村地区“约束指标+分区准入”的管制方式，加快乡村地区国土空间规划编制和实施，实现乡村地区规划管理全覆盖，为乡村振兴各类开发建设活动提供规划依据，根据国家、省市相关文件要求，结合奉化区乡村地区实际规划管理需要，制定本管理规定。

（二）本管理规定以国家和地方相关法律法规、政策文件、标准规范等为依据（详见附件2）。

（三）本管理规定以城乡融合、底线思维、农民主体、技术引导为原则，通盘考虑村民住房建设、乡村公共服务设施和基础设施完善、乡村产业发展的相关需求，引导乡村地区开展符合国土空间规划的各类开发建设活动。

（四）本管理规定适用于奉化区城镇开发边界外，村庄规划（详细规划）未覆盖地区乡村建设项目的规划管理，主要包括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基础设施建设、使用存量建设用地的农村一二三产融合发展项目建设等情形。

本管理规定与村庄规划（详细规划）不能同时适用，适用范围随村庄规划的审批情况进行动态调整。已编制并依法批准村庄规划（详细规划）的村庄，以村庄规划（详细规划）为依据。

## 二、指标管控

1.划定基数。以2020年国土变更调查数据“203”图斑（不打开口径）为基础，经校核修正后扣除划入城镇开发边界的图斑作为基数，奉化区村庄建设边界为43.82平方千米。

2.规模管控。落实国土空间总体规划村庄建设边界划定成

果，划定村庄建设边界 44.79 平方千米、村庄建设用地总规模 39.39 平方千米、规划预留村庄建设用地指标 42.83 公顷，最终数据以经批准后的乡镇级国土空间总体规划为准。

### **三、控制线传导**

#### **（一）落实基本控制线管控**

1.划定永久基本农田保护范围 112.43 平方千米。严格落实永久基本农田保护制度，永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。

2.划定生态保护红线 305.22 平方千米。加强管控生态保护红线内的人为活动，规范占用生态保护红线用地的审批。生态保护红线内禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

#### **（二）加强村庄建设边界管理**

1.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应布局在村庄建设边界内。

2.对村庄建设边界内的建设用地，要加强对土地的节约集约利用，通过土地综合整治等方式优化土地资源配置，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。

#### **（三）落实其他空间控制线管控**

1.历史文化保护线。奉化区规划历史文化保护线主要包括历史建筑 101 处、文保单位 60 处、历史城区 1 处、历史文化街区 1 处，历史地段 2 处、历史文化名镇 1 个、历史文化名村 16 个的保护范围线。不可移动文物及其地下遗址须按相关文物法规实施保护。

2.灾害风险控制线。奉化区有 8 个重点防治区，其他区域为

一般防治区。突发性地质灾害易发区 16 个，其中包括高易发区 1 个、中易发区 9 个、低易发区 4 个、不易发区 2 个。规划应根据相关防治要求做好相应措施。

3.粮食安全控制线、生态环境控制线、基础设施控制线、风景文化控制线、城乡风貌控制线等其他国土空间总体规划中明确的控制线，应严格按照规划执行相应控制距离、管控范围的要求。

## **四、管制分区**

传导落实国土空间总体规划用途管制分区，在城镇发展区外明确农田保护区、生态保护区、乡村发展区和其他规划用途分区四类等控制范围和管制要求，分区分类实施用途管制。

### **（一）农田保护区**

农田保护区内严格控制非农建设占用，原则上禁止建设项目准入，对农村取水等必要设施在永久基本农田红线范围外实施限制准入；鼓励区内实施土地综合整治，完善农业配套设施，改善农业发展基础条件，提升耕地质量。

### **（二）生态保护区**

生态保护区实行严格保护，重点用于维护和提升区域生态功能，保障区域生态安全。原则上禁止建设项目、耕地等非生态功能的土地整治项目准入。对通信基站等必须建设项目实施限制准入。在符合相关规定的前提下鼓励区域内开展有助于生态功能稳定和提升的相关生态修复活动。

### **（三）乡村发展区**

乡村发展区应根据具体土地用途类型进行管理，原则上允许在村庄建设边界范围内合理安排各类生活生产活动区。村庄建设边界外以农业生产发展为主，允许基础设施、土地整治与生态修

复工程等项目准入。

#### **（四）其他规划用途分区**

将生态控制区和其他保护利用区划入其他规划用途分区。生态控制区以生态保护与修复为主导用途，严格限制与主导功能不相符的建设活动。在依法依规的前提下，可进行适度的基础设施建设，并鼓励开展地质灾害防治等生态修复工程。

其他保护利用区以区域基础设施集中区为主。区域基础设施集中区应保持区内基础设施用地的主导性，严格控制建设活动，限制影响基础设施安全和正常运行的用途。

### **五、乡村用地布局指引**

#### **（一）通用要求**

村民住宅、乡村公共服务设施、乡村基础设施、乡村产业等用地布局应当遵循的一般原则：

1.应选址在村庄建设边界内，环境适宜、交通便利、配套完善的地段。

2.新增村庄建设用地应与农村土地综合整治相结合，充分利用原有闲置宅基地、村内空闲地或其他未利用地，少占或不占耕地。

3.历史文化名村、传统村落内村庄建设用地布局应当遵循延续历史文脉、村庄风貌的原则，落实历史文化名村、传统村落保护规划要求，并按照浙江省、宁波市历史文化名城名镇名村保护条例等相关文件严格执行建设管控要求。

#### **（二）农村居住用地指引**

1.除通用要求外，村民住宅选址布局还应当符合以下要求：

（1）引导集聚、预留空间，有利生产、方便生活。

(2) 鼓励集中统建或联建公寓式住宅。

(3) 符合国土空间总体规划、村庄布点规划等相关规划针对村民居住用地选址的管控要求。

2.村民新建住宅选址应征求用地建房相邻权益人的意见，并经村集体经济组织（村民）代表会议讨论同意后予以公示，公示无异议后方可上报审批。

3.农村宅基地审批面积严格落实《中共奉化市委奉化市人民政府关于规范农村宅基地管理和农居房建设的实施意见》（市委[2016]25号）相关规定，根据不同户型进行分类控制。宅基地标准后续根据奉化区最新出台的政策文件进行相应调整。

### （三）乡村基础设施和公共服务设施用地指引

1.除通用要求外，乡村基础设施、乡村公共服务设施选址布局还应当符合以下要求：

(1) 鼓励乡村公共服务设施充分利用现有空间，综合行政管理、治理服务、医疗卫生、文化体育等功能复合设置，选址宜布置在位置适中、内外联系方便的地段，方便村民使用。

(2) 乡村基础设施应充分考虑地形地貌、防灾减灾、邻避距离等要素，在满足功能需求的前提下减少对环境和生活的影响。

(3) 各类设施用地应符合国家和地方相关行业标准的規定。

2.乡村基础设施、公共服务设施建设应符合以下建设标准：

(1) 乡村公共建筑建设标准应符合《浙江省村庄规划编制技术要点（试行）》（2023.12修订版）和《宁波市乡村建筑规划管理技术标准研究》等相关要求和建设标准。

(2) 农村公园建设应符合《村庄绿化技术规程》

(GB/T44347-2024)等相关要求和建设标准。

(3)农村交通场站建设应符合《镇村公交场、站设施规范》(DB3304/T 014-2018)等相关要求和建设标准。

(4)应符合相关专项规划及各行业主管部门明确的建设标准,在满足功能的前提下合理控制项目建设规模。

#### **(四)乡村三产融合用地指引**

1.除通用要求外,乡村产业用地选址布局还应当符合以下要求:

(1)应使用存量建设用地,产业类型应符合农村一二三产业融合发展项目类型。如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。

(2)不得用于开发商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产项目,不得擅自改变用途或分割转让转租,不得进行挖山填湖、削峰填谷、挖田造湖造景或成片毁林、破坏水域水系等行为。

#### **(五)乡村建筑风貌管控指引**

##### **1.建筑临距管控**

(1)新建农村建筑临距控制应符合以下规定:

①新建农村建筑间距控制统一执行《宁波市城乡管理技术规定》(甬政发〔2014〕74号)要求。

②建筑间距必须满足日照要求,并符合消防、卫生、环保、防灾、工程管线和建筑保护等要求和建设标准。

(2)其他退距应符合以下规定:

乡村建设应符合铁路线路安全保护区、公路建筑控制区、轨道交通控制保护区、河道管理范围、水利工程管理和保护范围、航道保护范围管控要求;满足危化品管线、高压线等各类市政管



线等安全防护距离要求。

## 2.建筑高度管控

(1) 新建农村建筑高度控制应符合以下规定：

①双联排及单体独栋住宅建筑檐口高度原则上不宜超过 11 米，多层住宅建筑高度不宜超过 27 米，在不影响风貌的情况下，经过相关部门审核建筑高度可适当突破。

②乡村公服及产业建筑高度不宜超过 15 米，在不影响风貌的情况下，经过相关部门审核建筑高度可适当突破。

③农村建筑高度应满足安全、日照、通风等基本要求，如涉及城市重要景观地区、文保单位、历史文化名村、传统村落、自然保护区、风景名胜区等特定区域，还应符合城市景观、历史文化、生态保护等特定的高度管控要求。

## 3.建筑风貌管控

(1) 新建农村建筑风貌控制应符合以下规定：

①应尊重周边环境和建筑现状，融合村庄整体风貌，有序构建院落、住宅空间，体现奉化地方农房特色。

②乡村建设应处理好与传统民居、院落肌理以及古树、古桥、古庙等历史人文要素的关系，并与村庄所处地区地形地貌、林木生态、河流水库等生态自然环境景观特色相协调。

(2) 新建村民住宅建设形式应按以下要求控制：

①针对集聚建设类和城郊融合类农村居民建房，应以低层联排住宅和多层住宅建筑为主，原则上禁止建造独立式住宅，允许紧邻城镇的城郊融合类村庄建设高层住宅建筑。

②针对整治提升类农村民居建房，应以低层联排住宅为主，鼓励利用内部空闲地、存量建设用进行建造。

## 六、土地整治和生态修复工程指引

### （一）总体要求

落实奉化区划定的六大土地综合整治片区，分别为宁南田园城市综合整治示范片区、西坞-岳林城乡融合整治片区、云上大堰绿色生态整治片区、溪口魅力文旅整治片区、锦屏-尚田产城融合整治片区和莼湖-松岙蓝色海湾整治片区六大整治片区。不同村庄落实分区整治规模和要求。

### （二）分片指引

#### 1.宁南田园城市综合整治示范片区

推进耕地质量提升和耕地集中连片，开展退耕地提质连片、低效工业用地整治、村居环境整治、生态保护修复等工程建设，重点建设生命科学城、转型示范区及轨道沿线等区域，通过全域整治，优先推动片区城市更新、城市品质建设。

#### 2.西坞-岳林城乡融合整治片区

妥善处理周边生态带保护与发展的关系，严格保护永久基本农田，满足村民生活基本需求，提升城乡发展品质；积极谋划“万亩方”建设，蓄力打造“稻生西坞·共富田园”长三角地区高质量共富乡村田园综合体；提升西坞传统江南水乡“水乡古镇”品牌名声。

#### 3.云上大堰绿色生态整治片区

串联多类销售单元，推出农产品套装上市，盘活民宿经济，梳理闲置土地资源，落户品牌民宿，挖掘红色教育、生态环保教学资源，实现“红色联合体”、“红色讲师团”提档升级。

#### 4.溪口魅力文旅整治片区。

加强森林资源管护和森林质量精准提升，提高森林生态系统

结构完整性；结合农产品多样性、历史文化资源多样性、物产文旅资源丰富性，推进农文旅融合发展。

#### 5. 锦屏-尚田产城融合整治片区。

以产城融合为特色，通过农用地整治，大力推进特色农业发展，推进以草莓、茶叶、鳃笋为主导的“彩色农业”，建设山海休闲游憩带和宁波城市后花园。

#### 6. 莼湖-松岙蓝色海湾整治片区。

以丰富的生态基底、较高的物种多样性等优越自然资源为本底，建设蓝色海洋生态屏障，打造宁波“滨海会客厅”，成为展示绿色发展、湾区经济、滨海旅游的重要窗口。

### **七、规划许可审批要求**

（一）依据本规定核发规划许可的两种情形：①直接以本通则作为规划许可依据；②需补充编制重点区域图则作为规划许可依据（详见附表4）。

（二）重点区域图则由镇人民政府、街道办事处组织编制，在报审前公示程序应符合宁波市相关要求，公示期不少于十日，期满无异议后，由区自然资源和规划分局会同相关部门组织审查，依据审查通过后的重点区域图则，核定规划控制要求，并依法核发乡村建设规划许可证。

### **八、附则**

（一）本管理规定经宁波市人民政府批准后生效，并自公布之日起实施，由宁波市自然资源和规划局奉化分局负责解释，规划期限与奉化区各级国土空间总体规划保持一致，为2021至2035年。

(二)本管理规定批准后,应根据实施情况适时开展评估调整;因乡村地区开发保护利用需求,以及奉化区人民政府确定的其他情形确需修改“本规定”的,应当由组织编制机关征求利害关系人意见,并按照原审批程序组织修改、报批。

(三)本管理规定有关用语如下:

1.在执行本管理规定的条文时,对要求严格程度不同的用词说明如下:

(1)表示很严格,非这样做不可的用词:正面词采用“必须”,反面词采用“严禁”。

(2)表示严格,在正常情况均应这样做的用词:正面词采用“应”,反面词采用“不应”或“不得”。

(3)表示允许稍有选择,在条件许可时首先应这样做的用词:正面词采用“宜”,反面词采用“不宜”。

(4)表示有选择,在一定条件下可以这样做的用词,采用“可”。

2.条文中指明应按其他有关标准、规范执行的要求为:“应符合……的规定(要求)”或“应按照……执行”,如相关标准、规范有更新,按最新文件要求执行。

## 附件1 名词解释

**村庄建设边界：**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。

**村庄建设边界划定基数：**指本地区2020年国土变更调查数据“203”图斑（不打开口径）经扣除划入城镇开发边界后的图斑规模。

**村庄建设用地：**指乡村居民点，指乡村所属的商业服务业、住宅、工业、学校等用地。包括乡村居民点范围内的其他各类建设用地。

**重点区域图则：**指在城镇开发边界外未编制国土空间详细规划的区域，为明确具体项目建设的规划设计条件组织编制的规划方案，在符合国土空间规划及安全、主要控制线、景观风貌等管理要求的基础上，作为核发规划许可的依据。

**建筑高度：**平屋顶建筑高度应按建筑物主入口场地室外设计地面至建筑女儿墙顶点的高度计算，无女儿墙的建筑应计算至其屋面檐口；坡屋顶建筑高度应按建筑物室外地面至屋檐和屋脊的平均高度计算；当同一座建筑物有多种屋面形式时，建筑高度应按上述方法分别计算后取其中最大值。

**建筑间距：**指建筑外墙面之间的正向最小垂直距离。

**建筑退距：**是规定建筑物应距离道路或用地红线的程度。

## 附件 2 编制依据

### 2.1 法律法规

- 2.1.1 中华人民共和国城乡规划法（2019 年修正）；
- 2.1.2 中华人民共和国土地管理法（2020 年修订）；
- 2.1.3 中华人民共和国土地管理法实施条例（2021 年修订）；
- 2.1.4 浙江省国土空间规划条例（2024）；
- 2.1.5 浙江省土地管理条例（2021）；
- 2.1.6 浙江省国土空间用途管制规则（试行）；
- 2.1.7 浙江省村庄规划编制技术要点（试行）；
- 2.1.8 宁波市国土空间规划条例（2021）。

### 2.2 政策文件

2.2.1 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）；

2.2.2 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）；

2.2.3 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）；

2.2.4 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）；

2.2.5 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）；

2.2.6 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）；

2.2.7 中共浙江省委 浙江省人民政府关于加强国土空间规划体系建设并监督实施的意见（浙委发〔2019〕29号）；

2.2.8 浙江省自然资源厅 中共浙江省委农村工作领导小组办公室关于深化“千万工程”提升乡村地区规划管理水平通知（浙自然资规〔2024〕8号）；

2.2.9 浙江省自然资源厅关于加强规划实施监督管理的指导意见（浙自然资规〔2024〕10号）；

2.2.10 浙江省自然资源厅关于印发浙江省“通则式”村庄规划管理规定工作指引（试行）的通知（浙自然资规〔2024〕61号）；

2.2.11 宁波市人民政府关于印发宁波市城乡规划管理技术规定的通知（甬政发〔2014〕74号）

### 2.3 相关规划

2.3.1 宁波市奉化区国土空间总体规划（2021—2035年）；

2.3.2 奉化区乡镇级国土空间总体规划（2021—2035年）（报批稿）；

**附表 1 村庄规划管理核心指标表**

序号	镇（街道）	生态保护红线面积（公顷）	永久基本农田面积（万亩）	耕地保有量（万亩）	村庄建设用地总规模（公顷）		村庄建设边界规模（公顷）	规划预留指标（公顷）
					现状	规划		
1	锦屏街道	-	0.39	0.48	163.07	162.9	179.8	1.07
2	岳林街道	-	0.69	0.82	200.44	163.1	220.45	1.92
3	江口街道	-	1.38	1.61	210.43	207.24	237.92	2.5
4	方桥街道	-	1.03	1.59	149.49	131.51	148.08	1.52
5	西坞街道	1081.98	3.76	3.84	510.94	452.37	510.55	4.77
6	萧王庙街道	-	0.41	0.46	349.33	332.34	389.29	4.94
7	尚田街道	3908.08	2.09	2.18	628.28	491.51	574.61	5
8	莼湖街道	412.77	2.07	2.13	737.07	698.78	798.44	7.26
9	溪口镇	16609.25	0.97	1.04	621.75	628.55	640.29	8.71
10	裘村镇	744.72	1.15	1.23	399.10	358.63	402.3	2.24
11	松岙镇	0.07	0.88	0.96	128.28	120.56	139.39	2.3
12	大堰镇	7765.02	2.04	2.18	283.88	191.29	238.1	0.6
合计		30521.87	16.86	18.51	4382.05	3938.78	4479.22	42.83

注：1.村庄建设用地规模以城镇开发边界外为统计口径，相关数据以批复的乡镇级国土空间总体规划为准。

2.规划村庄建设用地规模及规划预留指标由奉化区全区统筹平衡。



## 附表2 村庄规划许可依据一览表

用地类型		具体建设内容		土地利用情况			
				新增建设用地	存量建设用地		
					改变用途	使用原用途	
				扩建	改建		
农村宅基地 (0703地类)		单宗独户或单宗联排		√	√	√	√
		自然村规模以上的集中安置		×	×	×	√
农村社区服务设施用地(0704地类)		村委会、农村卫生服务站、休息亭、文化礼堂、体育健身点、红白事中心、宗祠等		+	+	+	√
公共管理与公共服务用地 (08地类)	中小学用地	小学		×	×	×	×
	幼儿园用地	幼儿园		+	+	+	√
	基层医疗卫生设施用地	卫生院		+	+	+	√
	老年人社会福利用地	养老院		+	+	+	√
		居家养老服务中心		+	+	+	√
儿童社会福利用地	留守儿童福利院		+	+	+	√	
工业用地 (1001地类)	一、二类工业用地	用于农产品初加工	村庄建设区内的	×	×	×	√
		的产业用地	村庄建设区外的	×	×	×	×
物流仓储用地 (1101地类)		用于农产品流通的物流用地		×	×	×	√
交通运输用地 (1001地类)	城镇村道路用地	村道		√	√	√	√
	社会停车场用地	景区停车场		+	+	+	√
		小型村用停车场		√	√	√	√
公用设施用地 (13地类)	供水用地	小型农村取水设施		√	√	√	√
	排水用地	小型农村污水处理池		√	√	√	√
	供电用地	村配电房		√	√	√	√
	通信用地	通信基站		√	√	√	√
	环卫用地	垃圾中转站		+	+	+	√
		垃圾收集点		√	√	√	√
		公厕		√	√	√	√
	水工设施用地	村级水闸		√	√	√	√
水电机房		√	√	√	√		
绿地与开敞空间用地(14地类)	公园绿地	小型农村公园		√	√	√	√

√: 通则适用, 可作为规划依据; ×: 通则不适用, 仅允许村庄规划(详细规划)或落实方案作为规划依据; +: 需补充编制重点区域图则。

