

拉萨市 2020 年村庄规划编制试点工作 总体实施方案

(试行)

各县(区)人民政府、自然资源局:

为深入贯彻落实《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)《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)文件精神,主动履职尽责,逐步建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施,按照试点先行、压茬推进的原则,立足拉萨实际,集中力量编制好实用性村庄规划,指导乡村建设,特制定如下实施方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党的十九大、中央农村工作会议和中央第六次西藏工作座谈会精神,按照自治区、拉萨市经济工作会议和农村工作会议的决策部署,树立新发展理念、落实高质量发展要求,把“美丽乡村、幸福家园”建设作为主线,坚持稳中求进、补齐短板的工作总基调,着眼加强民族团结、建设美丽西藏,圆满打好脱贫攻坚战,注重城乡融合发展,加快新城镇化进程,统筹推进拉萨农牧区建设,逐步实现乡村治理体系和治理能力现代化。

二、编制原则

村庄规划作为法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展乡村地区开发保护活动、实施用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。

（一）体现合理性。村庄规划范围包含村域全部国土空间，结合拉萨实际，推荐采取几个行政村联合编制。在交通优越、资源丰富、重点发展等区域的村庄，推荐编制内容详尽的综合性规划；其他开发建设强度不大的村庄，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等内容。

（二）强化科学性。坚持生态优先、保护优先、节约优先、绿色发展和高质量发展，对现状进行研究评估，并与“三区三线”划定工作做好衔接，优化生态保护、农业生产、村民生活格局，科学布局生态、生产和生活空间。坚持公众参与和村民主体地位，改进规划编制方法，发挥不同领域专家的作用和先进技术手段，提高村庄规划编制水平。

（三）注重实用性。坚持求真务实、防止“千村一面”，尊重村民意愿，反映村民诉求，切合本地实际，突出区域特色，分解落实现行土地利用总体规划和城市规划要求，充分对接上位国土空间规划，提出具有针对性的规划约束性指标和刚性管控要求，确保村庄规划能用、管用、好用。

三、目标任务

（一）总体目标。结合各县（区）国土空间规划编制工作，在县域层面基本完成村庄布局工作。到 2020 年底，完

成 21 个村村庄规划编制试点工作和成果报批工作。各县(区)在总结试点经验的基础上,有条件、有迫切需求的村庄可加快编制进度,做到能编尽编。

(二) 进度计划。

第一阶段: 选定试点村庄, 确定配套经费, 6 月底完成(责任单位: 市自然资源局、各县(区));

第二阶段: 各县(区)成立组织机构, 编制工作方案, 7 月中旬完成(责任单位: 各县(区));

第三阶段: 各县(区)启动编制, 确定编制单位, 实地调研、分析评估, 形成报批成果稿, 7 月至 9 月底完成(责任单位: 各县(区));

第四阶段: 审查批准编制成果, 形成最终成果, 总结经验, 拟定下一年度村庄规划编制计划, 10 月底完成(责任单位: 各县(区)、市自然资源局);

四、试点村庄选定

统筹考虑农村土地利用、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、城乡结合区域、交通沿线、传统村落、旅游特色村等等重要因素, 兼顾耕作型、牧业型、半农半牧型等村庄类型。按照《拉萨市镇村体系规划(2018-2035 年)》《拉萨市乡村振兴战略总体实施方案(2018 年-2022 年)》以及“美丽乡村 幸福家园”建设和各县(区)2020 年上报计划, 本次选定 21 个试点编制村庄规划(详见附件)。

五、编制要求

按照《西藏自治区村庄规划编制技术导则（试行）》《拉萨市镇村体系规划（2018-2035）》等规定，结合乡村振兴战略、“美丽乡村、幸福家园”建设要求，提出现阶段村庄规划编制要求，指导村庄规划编制工作。

（一）确定规划期限。村庄规划期限原则上5-10年，也可与上位国土空间总体规划保持一致，编制期限至2035年，各县（区）可视具体情况而定。

（二）实地调研、科学研判。规划编制单位要深入村庄，通过走访座谈、现场踏勘、问卷调查和驻村体验等方式开展实地调研。全面准确了解村域基本情况、现状特征、主要问题、发展诉求等，鉴别集聚提升（河谷农区、高寒牧区）、城郊融合、特色保护、搬迁撤并、其他类等五种村庄类型，重点专项研究发展现状、住房条件、人居环境、村容村貌和基础设施等，并进行分析评估，掌握第一手基础资料。

（三）规划内容要点。以目标、问题为导向，综合考虑村庄土地利用、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等，与上位规划协调统一，系统研究分析“三条控制线”空间范围，编制“多规合一”的实用性村庄规划，突出规划引领作用。

1. 村庄功能定位和发展目标。落实上位规划要求，根据村庄的自然本底、社会经济、历史文化等因素，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，确

定村庄功能定位，制定村庄发展、国土空间开发保护等目标，对耕地、永久基本农田、建设用地、公共服务设施、基础设施等各项约束性指标提出严格管控要求。

2. 空间结构和总体布局。按照自然生态不破坏、耕地保有量不减少质量不降低、建设用地规模不增加的原则，优化调整村域空间布局，统筹安排农村居民点、农村宅基地、生产经营性建设用地、基础设施和公共服务设施用地、开敞空间、景观设施等。探索规划“留白”机制，可预留不超过5%的建设用地机动指标。坚持集约节约用地，优化整合建设空间，提出腾出建设用地的管控措施。

3. 生态空间保护修复。落实详化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。核查现有生态保护红线成果与生态功能极重要、生态环境极敏感脆弱区域的关系，核实生态保护红线内永久基本农田、耕地、林地、草场、基础设施、矿产资源等交叉重叠情况，评估提出优化整合方案。落实耕地和永久基本农田保护任务，引导村庄规划建设项目避让永久基本农田，保障设施农业和农业产业园发展合理空间，防止以设施农用地之名进行非农建设，侵占耕地和永久基本农田。

4. 产业发展空间。围绕农村一二三产融合发展和农牧民增收为目标，统筹谋划村庄产业定位，坚持错位协调发展，培育具有地方特色、符合生态文明要求的产业体系，合理安

排产业用地布局，明确产业用地的用途、强度、高度、风貌等要求。引导生态环境类产业项目，注重产业集中集聚，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。

5. 生活空间。结合自然地形规划村庄空间布局，在空间上应适度集中，严格落实“一户一宅”，合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，因地制宜提出居民点建设用地管控要求和住宅的规划设计要求。加强各类建设的风貌规划和引导，充分考虑当地建筑文化特色和居民生产生活习惯，保护好村庄的特色风貌。

6. 基础设施和基本公共服务设施。落实上位规划关于基础设施和基本公共服务设施要求，结合地形地貌、村庄规模、村庄形态、河流走向，规划道路交通、农田水利、供水排水、电力电信、垃圾治理、污水处理等基础设施；依据村民生产生活习惯、人口规模和服务半径，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。

7. 历史文化遗产与保护。划定乡村历史文化保护线，传承当地民族文化，保护好历史遗存的真实性，守住好乡村的根与魂，让村民记得住乡愁，以新时代精神激活优秀传统文化的生命力，提出历史文化景观整体保护措施，防止大拆大建，做到应保尽保。

8. 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。

9. 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、筹措方式、配建标准、建设主体和建设方式等。

(四)规划成果。统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础，形成具有矢量数据的现状底数底图和规划数据。规划成果包括规划文本、图件、附表和矢量数据库，应简明扼要，重点突出，采用公众版、管理版分类提交规划成果。图件应包含村域综合现状图、村域国土空间规划图、管控边界图、村域产业布局引导图、村域道路交通规划图、居民点公共服务设施布局规划图、居民点道路交通规划图、居民点公用设施规划图、居民点历史文化保护规划图、居民点景观风貌指引图、居民点安全和综合防灾减灾规划图、住宅户型范式指引图、近期实施项目分布图等等。公众版应采用藏汉双语印刷，便于村民阅读、理解和接受。同时，探索“前图后则”（即规划图表+管制规则）的成果表达形式。

六、配套经费

为打好国土空间规划体系下村庄规划编制的良好开局，推进拉萨市“美丽乡村、幸福家园”建设，特向各县（区）配套试点村庄编制经费，此次试点村庄编制总配套经费为

610 万元。结合新时期国土空间规划编制要求以及村庄规划编制收费情况，初步拟定每个村庄配套 30 万元编制经费，联合编制的村庄适当调整（具体编制经费配套详见附件）。

原则上配套经费用于对应试点村庄规划编制，编制项目确定后，确有剩余的配套经费可调整用于其他村庄规划的编制工作，但应报请我局同意。

七、组织实施

（一）**加强组织领导**。各县（区）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，部门协调、村民参与、专家力量技术支撑的工作机制。各乡镇要在属地县（区）政府的统筹领导下积极参与村庄规划编制工作。

（二）**选好编制团队**。编制村庄规划，应委托具有相应规划资质的单位承担，收集整理分析基础数据，制定规划编制方案，明确编制背景、指导思想、编制原则、编制范围、规划期限、技术路线、主要任务和内容等等。做好基础数据和资料统计汇总工作，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。

（三）**严格规划编制审批**。原则上村庄规划由乡镇政府组织编制，报上一级政府审批。县（区）自然资源部门按照县（区）政府统一部署提前介入、加强指导，配合做好审查工作，市自然资源局做好业务指导工作。紧紧依托村党组织和村民委员会开展村庄规划编制工作，在资料收集、调研访谈、方案比选、公告公示等规划编制各个环节，让村民充分

参与、让村党组织和村民委员会决策。村庄规划在报送审批前应在村内公示30日，并经村民会议或村民代表会议讨论同意，公示结束15日内报请各县（区）政府审批。

规划批准之日起20个工作日内，规划成果要通过“上墙、上网”等多种方式公开，30个工作日内，完成逐级成果汇交，并报市自然资源局备案。

（四）加强监督检查。一是我局将加强督促指导各县（区）开展编制工作，在2020年村庄规划编制试点工作中，选定1-2个村庄作为帮扶点，全程介入村庄规划编制工作，收集过程数据，总结编制经验。二是村庄规划编制工作进展情况实行月报告制度，各县（区）应在每月25日前将工作开展情况、配套经费使用情况，存在问题和下一步工作计划等形成文字材料盖章后（含电子版）报送我局，我局及时将编制工作情况汇总上报拉萨市委农村工作领导小组，作为年度目标考核内容。

附件：拉萨市2020年村庄规划编制试点村庄一览表

拉萨市自然资源局

2020年7月10日

附件:

拉萨市2020年村庄规划编制试点村庄一览表

时间: 2020年7月7日

序号	县(区)	拟选定村庄	编制形式	配套编制经费 (万元)	初步选择理由	备注
1	堆龙德庆区	措麦村	单独编制	30	马镇, 109国道沿线、文旅乡村(藏戏), 以农为主	
		巴热村	单独编制	30	古荣镇, 半农半牧, 香雄美朵区域、庄园遗址等旅游资源, 藏药生产基地(巴普寺)、发展设施农业(采摘)	
2	曲水县	江村	单独编制	30	聂当乡, 临318沿线和拉萨河, 乡镇政府所在地, 以农为主, 产业以蔬菜、果树、经济林、休闲农庄为主, 已有村庄规划编制基础。 2020年示范村(居)“美丽乡村 幸福家园”建设计划村庄	
		才纳村	单独编制	30	2020年示范村(居)“美丽乡村 幸福家园”建设计划村庄	
3	尼木县	吞达村	单独编制	30	吞巴镇, 318国道沿线, 以农为主, 旅游景区(国家森林公园), 藏香产业, 有特色小城镇建设规划基础	
		曲林村	单独编制	30	尼木乡, 县城对面, 临尼木河, 以农为主(分散布局), 种植少量沙棘, 列入明年美丽乡村建设计划	
		朗堆村	单独编制	30	麻江乡, 以牧为主, 琼姆岗嘎雪山景点(正在建设旅游设施)	
4	达孜区	尊木材村	单独编制	30	章多乡, 依托祁连山水泥厂发展相应的工业加工企业, 配套修建各类附属设施, 有特色小城镇建设规划基础	
		主西村	单独编制	30	塔杰乡, 徒步旅游步道, 有特色小城镇建设规划基础	
5	当雄县	冲嘎村	单独编制	30	依托5100天然矿泉水公司、康玛温泉度假村、阿热湿地等自然风光	
		曲才村	单独编制	30	距离县城近, 念青唐古拉山、亚运圣火采集点、温泉等旅游资源	
		郭庆村	单独编制	30	2020年示范村(居)“美丽乡村 幸福家园”建设计划村庄	

拉萨市2020年村庄规划编制试点村庄一览表

时间：2020年7月7日

序号	县（区）	拟选定村庄	编制形式	配套编制经费 (万元)	初步选择理由	备注
6	林周县	强嘎村	单独编制	30	2020年示范村（居）“美丽乡村 幸福家园”建设计划村庄	
		江热夏村	单独编制	30	江热夏乡，优越的交通区位，丰富的农业资源及休闲旅游资源（荷花园）	
7	墨竹工卡县	日多乡念村、日多乡拉龙村、日多乡怎村、扎西岗乡仁青林村、扎西岗乡巴洛村、扎西岗乡朗杰林村、扎雪乡龙珠岗村		190	日多乡念村辘拉康组、日多乡拉龙村拉龙沟、日多乡怎村哈姆组、扎西岗乡仁青林村强贡组和洒组、扎西岗乡巴洛村朗杰康萨组、扎西岗乡朗杰林村、扎雪乡龙珠岗村被纳入2020年“美丽乡村、幸福家园”建设试点村庄，已开始实施。	
8	合计			610		