

常州经开区乡村地区“通则式”规划管理规定
(征求意见稿)

江苏常州经济开发区管理委员会

2024年11月

目 录

第一章	总则.....	3
第二章	底线管控要求.....	5
第三章	建设项目选址与用地布局要求.....	7
第四章	建设用地管控要求.....	11
第五章	用地弹性管控要求.....	17
第六章	成果要求.....	19
第七章	成果汇交.....	20
第八章	附则.....	21
附件 1:	建设用地兼容表.....	22
附件 2:	实施地块土地利用现状图.....	23
附件 3:	实施地块土地利用规划图.....	24
附件 4:	实施地块重要控制线分布图.....	25
附件 5:	实施地块规划管控图则.....	26

第一章 总则

第一条 制定目的

为实现乡村地区规划管理全覆盖，规范村庄规划实施管理，保障乡村振兴建设，根据国家、省、市相关法律法规、政策文件和标准规范，结合常州经开区乡村地区发展实际，制定本“通则式”规划管理规定（以下简称“本规定”）。

本规定作为未编制村庄规划的乡村地区开展国土空间开发保护、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、开展各项建设活动的法定依据。

第二条 适用范围

本规定为“通则式”管理规定，适用于常州经开区城镇开发边界外乡村地区。已编制村庄规划的，可参照执行。

符合条件的农村村民住房、农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施、公用设施等“农村民生设施”，农村一二三产融合发展、农村人居环境整治、宜居宜业和美乡村建设等列入农业农村主管部门项目库的建设项目以及相关历史遗留问题项目的用地与规划管理，可依据本规定办理用地报批与规划许可手续。

经依法批准的村庄规划中建设用地的用地兼容、图标控制等弹性管控方式的具体要求适用本规定。

第三条 编制原则

（一）严守底线、严格管控

严格落实上位规划确定的重要控制线与规划分区管控要求，严格土地用途管制。严格保护耕地和永久基本农田，严守生态底线，优先保障粮食安全、生态安全、国土安全。

（二）因地制宜、科学编制

以保障农村发展需求为中心，持续优化生活、生产、生态空间布局，统筹配置农村土地资源，配套完善基础设施和公共服务设施，提升农村人居环境品质。

（三）公平公正、高效服务

按照公开、公平、公正的原则，充分听取农村村民的意见和建议，保障农村村民的合法权益。科学制定符合农村发展实际、符合农村村民期盼的管理流程，高效服务乡村发展。

第二章 底线管控要求

第四条 永久基本农田控制线

村庄建设应按照耕地保护专项规划的要求，严格实施耕地用途管制，全面落实耕地占补平衡制度，不得擅自占用永久基本农田。

第五条 地质灾害防控线

落实常州市国土空间规划、常州市地质灾害防治规划中地质灾害防治措施管控。在地质灾害易发区内进行工程建设应当在可行性研究阶段进行地质灾害危险性评估，并将评估结果作为可行性研究报告的组成部分。

第六条 历史文化保护线

涉及大运河核心监控区的，建设项目的用地与规划管理应符合《大运河常州段核心监控区国土空间管控实施细则》相关规定。

历史文化名村、传统村落、历史建筑、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物和古树名木的保护范围、各级各类文物保护单位的保护范围和建设控制地带内农村民生设施的规划建设应按照经批准的相关保护规划执行。

第七条 河湖管理范围线

已批准的各级河道名录保护范围内农村民生设施的规划建设应按照《常州市河道保护管理条例》和经批准的河道生态蓝线相关保

护规划执行。涉及长江、太湖流域的，建设项目的用地与规划管理还应符合《中华人民共和国长江保护法》《太湖流域管理条例》《江苏省太湖水污染防治条例》等国家、省、市相关法律法规规定要求。

第八条 村庄建设边界

村庄建设边界是规划期内相对集中集聚开展村庄建设的空间。未单独编制镇国土空间规划、村庄规划，或已编制国土空间规划、村庄规划但未划定村庄建设边界的，其村庄建设边界为国土空间总体规划中规划分区的村庄建设区范围。

除满足农民基本生活需求或选址有特殊要求的设施项目，乡村建设项目原则上应选址在村庄建设边界内，优先依托规划发展村庄布局。未划入村庄建设边界的现状村庄用地，应逐步实施搬迁复垦，农村村民住房危房翻新加固等确需改建、扩建的，应符合相关管理要求。

乡村建设项目位于村庄建设边界内的，视作符合国土空间规划，可依法依规组织用地报批。

第三章 建设项目选址与用地布局要求

第九条 总体要求

乡村建设项目应依托规划发展村庄布局，除满足村民基本生活需求或选址有特殊要求的设施项目外，应在村庄建设边界内进行选址，优先使用乡村存量建设用地，确有新增建设用地需求的，应符合乡村振兴专项流量指标的使用要求。

对已纳入规划项目清单的乡村建设项目，以及未纳入项目清单、确需在村庄建设边界外选址且占地面积小于 1000 平方米的农村一二三产业融合发展、邻避设施和农村民生设施等项目，在不占用永久基本农田和生态保护红线、不破坏生态环境和乡村风貌、符合相关准入条件等前提下，可按要求保障项目用地。

第十条 底线和指标约束

严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线保护任务，落实“三区三线”划定成果；传导落实市、区、镇各级国土空间总体规划中的其他各类空间控制线，按照规划落实布局和控制要求。

乡村建设项目应依据相关上位规划及专项规划进行合理选址，涉及村民住房建设的，应符合《关于规范农村村民建房规划用地管理的指导意见（试行）》的相关要求。

乡村建设项目用地选址不得占用以下区域，确实难以避让的，必须符合相关管理规定。

（一）底线约束区域

1. 永久基本农田保护红线、永久基本农田储备区；
2. 自然保护地、生态空间管控区域等。

（二）资源保护区域

1. 林地保护利用规划确定的生态公益林；
2. 河湖湿地等地表水体保护和控制区域；
3. 各级文物保护单位、一般不可移动文物、历史建筑及古树名木的本体范围。

（三）安全保障区域

1. 地震断裂带、山体滑坡、泥石流、塌陷等地质灾害易发区或次生灾害隐患易发区以及洪涝灾害危险区；
2. 危险化学品生产企业、危险化学品储存仓库和存在安全隐患的建构筑物周边；
3. 油气输送管道高后果区；
4. 架空高压电力线路走廊；
5. 高压管道安全防护区；
6. 坡度大于30°的山体。

（四）其他区域

按要求需退让铁路、公路、城市道路、河道的区域；法律、法规禁止建设建（构）筑物的其他区域。

第十一条 建设用地布局

乡村建设用地布局应遵循用地节约、因地制宜、功能复合的要求，有序引导生活生产用地向环境适宜、交通便利、配套完善的地段集聚。

（一）村民住房用地布局要求

按照引导集聚、预留空间，有利生产、方便生活的原则，推进农村村民住房向规划发展村集聚，鼓励统一规划、统一建设。农村村民住房用地选址应符合常州经开区镇村布局规划的村庄分类与布局要求，并落实《关于规范农村村民建房规划用地管理的指导意见（试行）》（常自然资规发〔2020〕363号）的相关要求。

（二）农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施和公用设施用地布局要求

农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施应充分利用现有空间，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。乡村公用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。各类设施用地应符合国家和地方相关行业标准的规定。

（三）农村一二三产融合用地布局要求

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宜在产业园区内布局。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

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，在村庄建设边界外少量布局。

第四章 建设用地管控要求

第十二条 总体要求

使用乡村存量建设用地或新增建设用地应按照合理布局、集约利用、因地制宜、整体实施的原则，并满足本章管控要求。

第十三条 规模控制

坚持土地节约集约利用，充分尊重村民意愿，合理安排各类建设用地，合理确定建筑规模。

（一）农村村民住房

坚持“一户一宅、拆旧建新”的原则，严控农村宅基地标准，具体按照常州经开区农房建设标准执行。农村村民利用存量建设用地单独申请新建、翻建农房，符合上述要求的，视为符合规划，可按相关规定办理规划许可手续。搬迁撤并类村庄原则上要严格限制新建、扩建活动，但在实施搬迁撤并的过渡期内要保障村民的基本生活服务需求。

（二）农村民生设施

鼓励各类服务设施共建共享，提高使用效率。农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施、公用设施的用地和建设规模应按照《常州乡村基本公共服务设施配套标准（试行）》执行。利用村庄建设边界内存量建设用地新建、翻建农村社区服务设施、公共管理与公共服务设施、公用设施的，建筑高度在12米以下、建筑层数在3

层及以下，且符合安全、防火、环境保护等要求的，视为符合规划，可按相关规定办理规划手续。

（三）农村一二三产业融合发展用地

农村一二三产业融合发展用地应当符合国土空间规划和节约集约用地要求，提高土地利用效率。

第十四条 地块控制

乡村建设用地应编制地块规划管控图则，明确建筑退让、容积率、建筑密度、建筑高度及配建停车位的控制要求，加强对农村建筑的风貌引导。规划管控图则可作为确定规划条件、核发规划许可的依据。

（一）建筑退让控制

建筑后退铁路、公路、城市道路、河道、架空电力线路等的距离为刚性控制内容（详见表3-1至3-5）；建筑后退用地边界的距离为弹性控制内容，在符合村庄规划以及消防、施工、安全等要求的前提下，建筑后退用地边界可不作要求。

1. 建筑退让铁路。沿铁路两侧新建、改扩建农村建筑，在满足《铁路安全管理条例》要求下，建筑最小退让铁路距离还应符合表3-1 规定。

表3-1 建筑退让铁路距离控制指标表

铁路等级	从最近一侧铁路边轨中心线的距离
京沪高速铁路	60米
其他铁路	50米

2. 建筑退让公路。沿穿越村庄的公路两侧新建、改扩建农村建筑，在满足《公路安全保护条例》的要求下，建筑最小退让公路距离还应符合表3-2 规定。农村建筑退让村道外缘起向外的距离不得小于3 米。

表3-2 建筑退让公路距离控制指标表

公路等级	从最近一侧公路路基外边线的距离
高速公路	60米
一级公路	35米
二级公路	20米
三级公路	15米
四级公路	5米

3. 建筑退让城市道路。沿穿越村庄的城市道路两侧新建、改扩建农村建筑，其最小退让城市道路距离应符合表3-3 规定。

表3-3 建筑退让城市道路距离控制指标表

城市道路等级	从最近一侧城市道路红线外侧的距离
高架快速路	20米，同时满足高架桥边线外侧不小于45米
快速路	20米
主干路	15米
次干路	8米
支路	5米

4. 建筑退让河道。不得在河道两侧保护控制距离内新建、扩建农村建筑，在满足《江苏省河道管理条例》要求下，河道的保护控制距离还应符合表3-4 规定，同时有堤岸河道的保护控制距离另加8米的堤岸区。

表3-4 建筑退让河道距离控制指标表

河道等级	河道的保护控制距离（相邻河口控制线与保护控制线之间的间距）
一级河道	50米
二级河道	30米
三级河道	25米
四级与五级河道	20米
六级河道	15米
七级与八级河道	10米

5. 建筑退让架空高压电力线路走廊。不得在架空高压电力线路走廊下新建、扩建农村建筑，架空高压电力线路走廊宽度应符合表3-5 规定。

表3-5 架空高压电力线路走廊宽度表

电力线路电压	架空高压电力线路走廊宽度
35kV	12-20米
110kV	15-25米
220kV	30-40米
500kV	60-75米

国家、省、市相关文件、技术规范及上级规划对建筑退让控制有最新规定的，按最新规定执行。

（二）容积率控制

地块的容积率为弹性控制内容。统一规划新建或整体翻建的农村居民点，容积率宜控制在0.7-1.2 之间。

（三）建筑密度控制

地块的建筑密度为弹性控制内容。统一规划新建或整体翻建的农村居民点，建筑密度宜控制在40%以下。

（四）建筑高度控制

地块的建筑高度为弹性控制内容。农村村民住房的建筑层数原则上不应超过三层，檐口高度原则上不超过10 米。

（五）地坪标高控制

地块的室外地坪标高为弹性控制内容。统一规划新建或整体翻建的农村居民点，地块室外地坪标高应符合地区防洪排涝的要求，且应与交通组织、绿化环境、周边城乡道路及现状其他房屋地形标高相衔接。

（六）建筑风貌引导

新建、翻建、改建的农村建筑应尊重周边现状环境，体现常州

地方建筑特色。农村村民住房风貌可按照常州市居民点规划设计导则、农房建设通用图集等进行引导。特色保护类村庄应重点保护乡村空间肌理与特色风貌，加强建设管控和风貌引导。

第十五条 程序要求

建设用地规划管控图则由镇人民政府组织编制，提交村民委员会审议和村民会议或村民代表会议讨论通过，并在村内公示栏或常州经开区管委会官方网站公示，公示时间不得少于7日。公示期满无异议后，由常州市自然资源和规划局常州经济开发区分局组织技术审查，报常州经开区管委会（区人民政府）批准后，按相关规定汇交数据。

第五章 用地弹性管控要求

第十六条 总体要求

在符合发展导向、确保主导用地性质不变，且满足安全、环境等要求和相关标准、规范的前提下，鼓励功能用途互利、环境要求相似或无不利影响的用地混合设置。

在符合约束性指标和底线管控的前提下，引导各类土地高效利用和设施合理布局，不断增强村庄规划管理的适用性。

第十七条 用地兼容

用地兼容分为完全兼容、部分兼容、禁止兼容三种类型。其中“完全兼容”是指用地性质可完全转变成其它用地性质；“部分兼容”是指在满足主导用地性质的前提下可适度混合其它用地性质；“禁止兼容”是指不允许用地性质转变或混合其它用地性质。符合“完全兼容”和“部分兼容”的用地需在规划实施阶段进一步论证，明确兼容用地性质和控制引导要求。

涉及保护公共利益、生态环境和保障城乡安全的用地应严格控制，保障其必需的用地规模，不得随意占用或变更。优先兼容为农村民生设施用地，相关兼容要求详见附件1。

建设用地确需转变用途且符合用地兼容管理要求的，应编制规划管控图则。

第十八条 图标控制

村庄规划中按照图标控制的农村民生设施，在符合配置要求、服务半径和建设要求的前提下，规划实施阶段可在村庄规划明确的建设用地范围内合理选址，编制规划管控图则。

第十九条 程序要求

存量或规划建设用地在实施阶段确需转变用途且符合用地兼容管理要求的，应由镇人民政府组织编制规划管控图则，提交村民委员会审议、村民会议或村民代表会议讨论通过，经常州市自然资源和规划局常州经济开发区分局技术审查后，按相关规定汇交数据。

“图标控制”规划管控图则由镇人民政府组织编制，提交村民委员会审议、村民会议或村民代表会议讨论通过，经常州市自然资源和规划局常州经济开发区分局技术审查后，按相关规定汇交数据。

第六章 成果要求

第二十条 制图要求

规划管控图则应表达地块编码、地块位置、用地面积、用地性质、容积率、建筑高度、建筑密度、建筑退让等控制内容，可包括建筑风貌、设施配套等控制内容，制图版式可参考附件2-附件5。

地块位置、用地面积、用地性质、建筑退让铁路、公路、城市道路、河道、架空电力线路等的距离作为刚性内容，容积率、建筑密度、建筑高度、建筑风貌及建筑后退用地边界的距离等作为弹性内容。

第二十一条 地块编码

地块编码是指在规划中对不同的地块进行编号标识，具有唯一性、连续性、继承性和可读性，适用于地块全生命周期的规划管理。

村庄规划管理中地块规划管控图则的编制应按照《常州市区详细规划单元划分规划》的要求对地块进行赋码。

第七章 成果汇交

第二十二條 汇交材料

汇交材料包括以下内容（含纸质文件和电子文件，内容应保持一致）：

1、规划成果：包括“四图、一库、一清单”。其中，“四图”包括实施地块土地利用现状图、实施地块土地规划图、实施地块重要控制线分布图和实施地块规划管控图则，应为JPG 格式，A3 大小，像素不低于300dpi；“一库”指规划数据库；“一清单”指规划项目清单。

2、规划批准文件及汇交请示文件。

第二十三條 汇交程序

常州市自然资源和规划局常州经济开发区分局按照上述要求，将报备材料汇交常州市自然资源和规划局，涉及新增建设用地的，应将汇交材料上报省自然资源厅。

第八章 附则

第二十四条 解释主体

本规定由常州市自然资源和规划局常州经济开发区分局负责解释。

第二十五条

本规定自2025年1月1日起施行，国家、省、市相关文件、技术规范及上级规划对村庄建设用地规划管理有最新规定的，按最新规定执行。

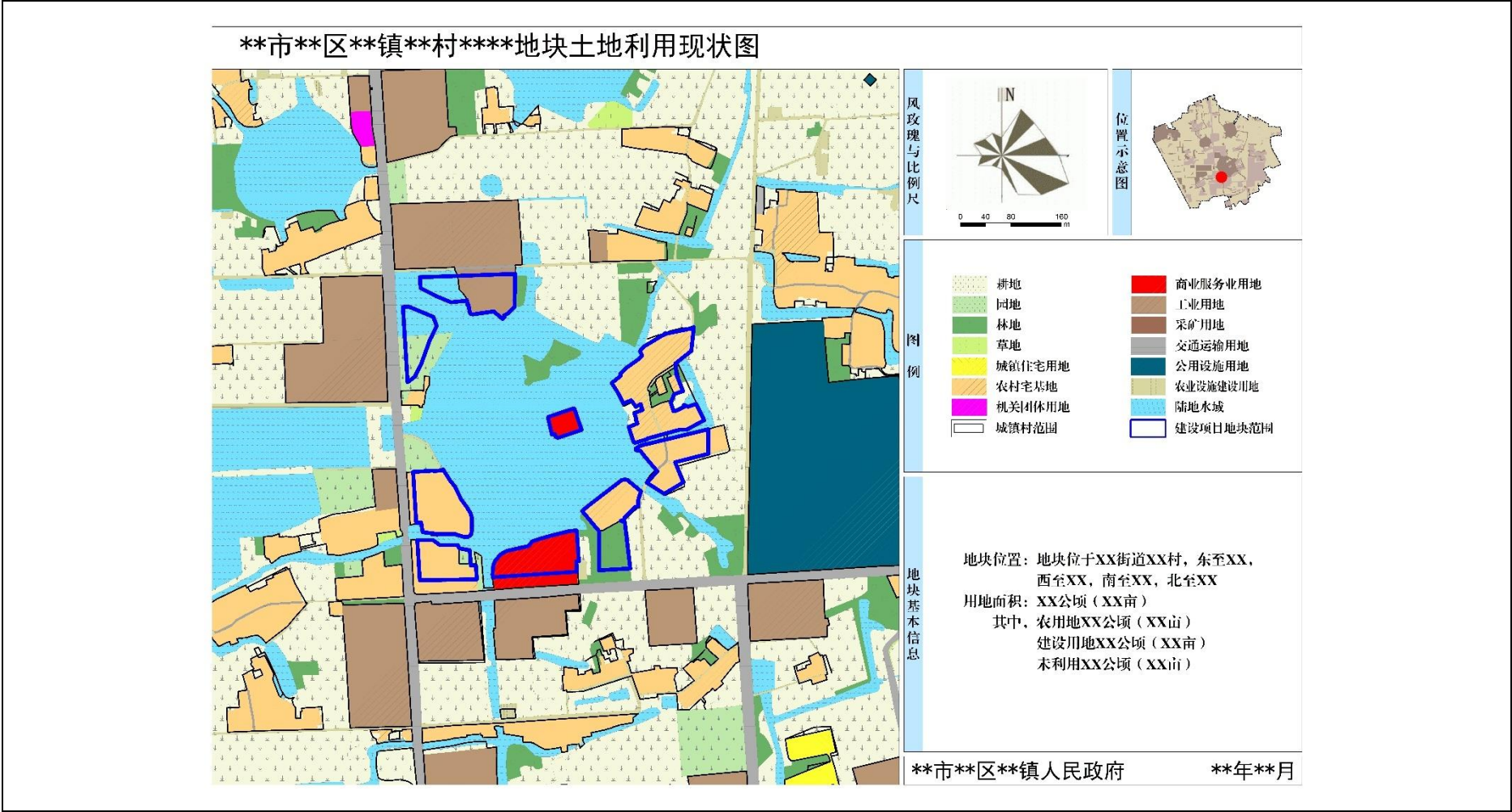
附件 1：建设用地兼容表

用地类别 兼容用地类别		居住用地		公共管理与公共 服务用地	公用设施 用地	商业服务 业用地	工矿 用地	仓储 用地	交通运输 用地	公园与 绿地	特殊 用地	城镇村范围内 其他用地
		农村 宅基地	农村社区服务 设施用地									
居住 用地	农村宅基地				×	✓			×			
	农村社区服务 设施用地	✓		✓		✓	✓	✓				
公共管理与公共服务用地			✓			✓	✓	✓				
公用设施用地						✓	✓	✓				
商业服务业用地		×									×	
工矿用地		×	×	×				✓		×	×	
仓储用地		×	×	×			✓			×	×	

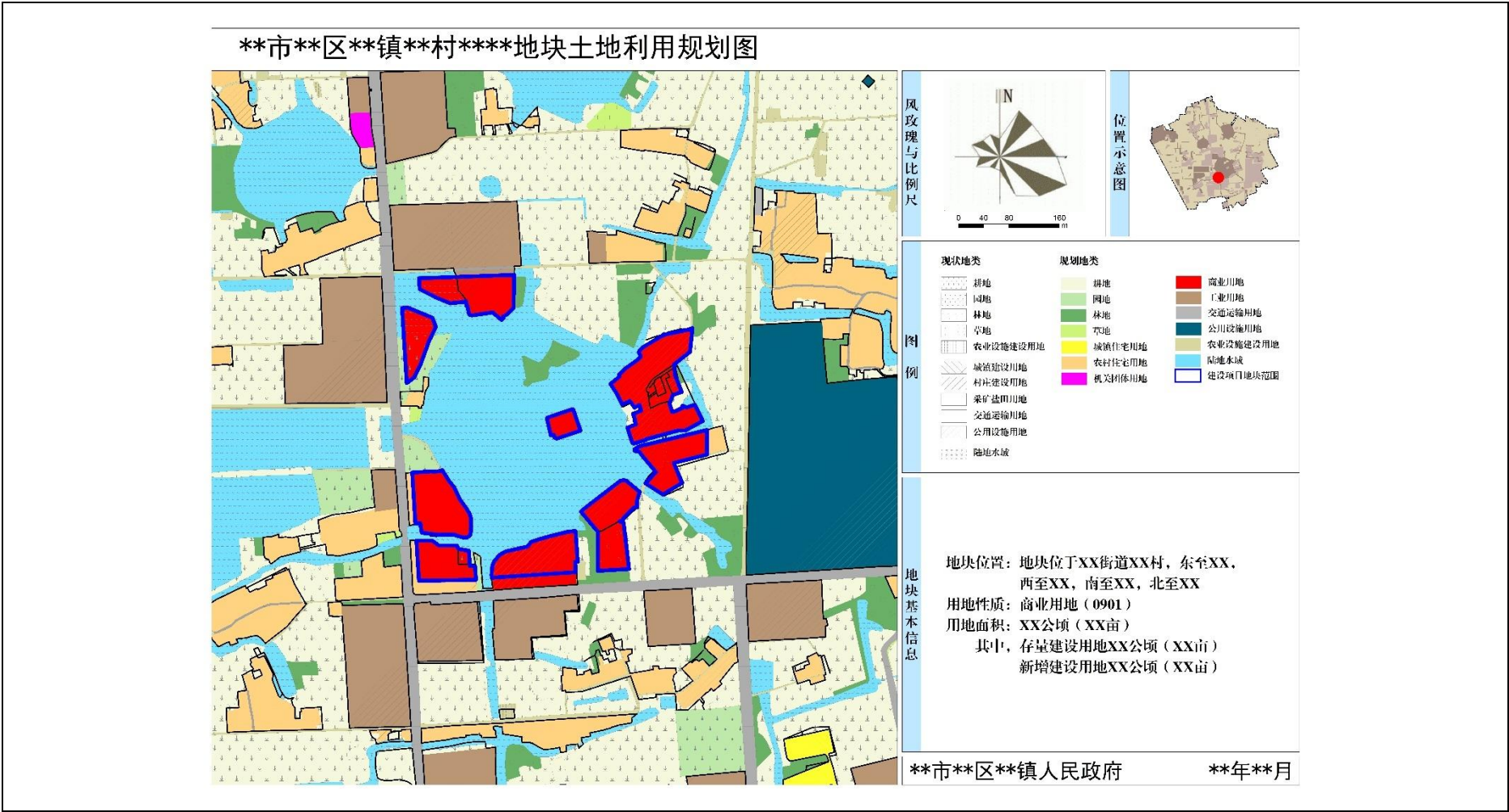
注：

- 1.横向的为现状或规划用地类别，纵向的为可与之相兼容的用地类别。
- 2.✓表示“完全兼容”，指用地性质可完全转变成其它用地性质；空格表示“部分兼容”，指在满足主导用地性质的前提下可适度混合其它用地性质；×表示“禁止兼容”，指不允许用地性质转变或混合其它用地性质。
- 3.按照《江苏省村庄规划编制指南（试行）2020 年版》编制的村庄规划中，农村住房用地对应农村宅基地、工业用地对应工矿用地、道路与交通设施用地对应交通运输用地、绿地与广场用地对应绿地与开敞空间用地。

附件 2：实施地块土地利用现状图



附件 3：实施地块土地利用规划图



附件 4：实施地块重要控制线分布图

