

附件

关于提升乡村地区规划实施效能 打通项目 落地“最后一公里”的指导意见

为深入实施北京城市总体规划，充分发挥国土空间规划对乡村建设的规划引领和要素保障作用，进一步提高乡村地区规划管理效能，推动首都乡村振兴，按照分类施策、降本增效、动态协同的原则，对乡镇国土空间规划编制范围内的各类建设项目实施管理提出以下指导意见：

一、加强规划引领，高质量推动乡村地区项目统筹实施

（一）空间引导

落实分区规划和乡镇国土空间规划的目标要求，在项目实施过程中，进一步优化细化镇村体系布局，引导各类建设项目向乡镇集中建设区和村庄建设边界内集中布局；统筹优化居住、产业、公共服务设施、基础设施的空间布局，形成宜居宜业和美乡村建设的区域整体优势。

（二）要素统筹

坚持“村地区管”，在确保不突破规划规模总量的前提下，可结合各区城镇化进程，统筹使用城乡建设用地、建筑规模指标，做好乡镇国土空间规划预留机动指标和留白用地的近远期调控，实现资源要素集中精准投放和供需适配。在优先盘活闲置空间资

源和低效集体建设用地的前提下，着力加强对农业新质生产力的空间供给，优先保障乡村地区公共服务设施和基础设施建设。

（三）品质提升

加强城镇、村庄风貌保护和引导，提升公共空间和建筑设计水平。加强历史文化名镇名村、传统村落保护，防止大拆大建和过度硬化，传承好乡土底色与历史文化基因。提升村镇防灾减灾能力，推进“平急两用”公共基础设施建设，提高乡村地区对首都安全韧性的支撑保障作用，打造具有地域特色、安全便利的新风貌乡村。

二、适应乡村发展需求，分区分类明确项目实施路径

乡镇国土空间规划是乡村地区实施国土空间用途管制和用地审批的依据，详细规划（包括乡镇集中建设区控制性详细规划、村庄规划和规划综合实施方案）是乡村地区进行各类建设工程审批的法定依据。适应乡村发展需求，建立项目分级分类管理规则，高效推动项目落地实施。涉及乡镇国土空间规划运行维护的，应按照《北京市乡镇国土空间规划实施管理办法（试行）》履行相关程序。

（一）位于乡镇集中建设区内的项目

乡镇集中建设区控制性详细规划（以下简称乡镇集建区控规）已批复的，政府投资类公共服务设施和基础设施项目无需编制规划综合实施方案，经区政府同意后，可直接编制项目建设方案和备案图则；其他项目可编制简化版规划综合实施方案，由区

政府批准后，按程序办理规划审批手续。

乡镇集建区控规未批复的，可依据乡镇国土空间规划形成乡镇集建区控规管控图则。政府投资类公共服务设施和基础设施项目可依据管控图则编制简化版规划综合实施方案，由区政府批准后，按程序办理规划审批手续。其他项目按需编制规划综合实施方案，由区政府批准后，按程序办理规划审批手续。

（二）位于村庄建设边界内的项目

农民住房类项目应按照我市农村宅基地和房屋建设管理的相关要求，履行用地、建房申请与审批手续。

地上建筑面积不超过 2000 平方米的农村公益项目、地上建筑面积不超过 10000 平方米的乡村产业项目，无需编制规划综合实施方案，依据村庄规划套合完善成果和通用管控规则，可直接编制项目建设方案及备案图则，按程序办理规划审批手续。

对于功能综合、服务范围广、体量较大、投资量较高的其他乡村建设项目，可按需编制简化版规划综合实施方案，由区政府批准后，按程序办理规划审批手续。

（三）位于村庄建设边界外的项目

非建设用地类点状配套设施项目，按照原地类管理，无需编制规划综合实施方案。其中直接服务于农业生产的设施农业用地和直接为林业生产经营服务工程设施用地的项目，按照现有要求履行备案、审查、审批等程序；其他小微配套设施项目，由区政府批准实施，并报区相关行业和规划自然资源主管部门备案。

建设用地类点状配套设施项目，按需编制规划综合实施方案，由区政府批准后，按程序办理规划审批手续。

其他不属于点状配套设施的，对空间区位有特殊需求且确需在村庄建设边界外选址的零星文化旅游设施、景区配套设施、防灾减灾设施、邻避设施、基础设施等项目，在符合耕地保护、生态保护红线、安全底线等管控要求并与相关专项规划充分衔接的基础上，按需编制规划综合实施方案，征求相关市级行业主管部门意见，其中涉及重要事项的，由市规划自然资源委上报市政府；其余项目由区政府批准后，按程序办理规划审批手续。

（四）其他情形

涉及重大项目的，应编制重大项目选址方案，作为规划综合实施方案的一种类型，经市级部门联合审查后，上报市政府批准，按程序办理规划审批手续。符合简易低风险政策的项目直接开展审批，符合规划许可证豁免清单的项目报备后实施建设，均无需编制规划综合实施方案。

三、提高乡村地区规划实用性，明确差异化的编制深度和内容

乡村地区规划实施管理，不简单套用城市规划方法，不要求规划编制成果深度“一刀切”。乡村地区的规划综合实施方案应根据不同区位和类型，因地制宜精炼简化编制内容，鼓励采用“菜单式”专项内容按需确定编制内容和深度，压缩乡村地区项目规划编审周期，提高规划综合实施方案的实用性和有效性。

（一）简化规划综合实施方案编制，确定基础编制内容

规划综合实施方案基础内容包括基本情况、功能布局、规划指标、三大设施、实施安排（详见附件1）。对于符合乡镇集建区控规和村庄规划套合成果、规划条件较清晰、实施基础较好、实施路径明确的项目，可按照基础内容形成简化版规划综合实施方案。

（二）按需选取“菜单式”专项编制内容

1. 选址论证。涉及新增规划建设用地的项目，应开展选址论证，研究建设必要性、资源条件、交通与基础设施条件、环境影响、经济测算、指标来源等内容。
2. 安全底线评估。位于村庄建设边界外或处于地质条件复杂、洪涝和地质灾害易发、生态环境敏感区域的项目，应开展地质灾害、洪水影响、生态环境影响等必要的评估论证工作。
3. 区域统筹。除政府投资类公共服务设施和基础设施以外的项目，以规划街区和村庄为基本单元，统筹指标要素配置和功能布局优化，做好与周边用地的实施衔接。
4. 历史文化保护。位于历史文化名镇名村、传统村落、文物保护单位保护范围的项目，应落实保护要求，挖掘提炼传统元素，明确空间肌理、建筑风貌等内容，提出活化利用的策略。
5. 特色风貌塑造。位于乡村风貌景观重要区域的项目，应结合自然资源禀赋特点，提出对建筑布局、形式、体量、色彩、第五立面、环境景观等规划引导和管控要求。

6. 产业发展。产业项目应按照上位规划确定的功能定位，结合行业主管部门对于产业发展方向、产业准入与监管要求，按需开展研究分析。

7. 城乡统筹。位于城乡结合部地区或涉及村庄搬迁安置的项目，应明确集体建设用地利用机制，提出保障村民利益的相关措施。

8. 资源统筹利用。根据项目实际情况，可选择开展资源统筹利用分析，包含建设空间与非建设空间统筹、减量发展与存量更新、资源保护利用与城乡融合发展的关系等内容。

其他项目可视具体情况酌情增加相关专项内容。

四、提高审批效率，完善实施保障与监管机制

(一) 加强项目实施监督

各区应及时将审批数据纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为依法行政督查督导、建设用地审批“双随机、一公开”抽查和执法检查的重要内容。

(二) 强化市级统筹协调

市规划自然资源委同各相关部门及时协调解决乡村地区项目实施和管理中的各类难点问题，指导各区优化完善乡村地区项目审批流程，进一步探索降低项目实施成本、提高项目审批效率的实施路径。

(三) 鼓励多元主体参与

在规划实施过程中，应征求乡镇政府、村集体经济组织及相关部门意见，充分发挥农民主体作用，尊重农民意愿，保障农民

权益，引导多方力量积极参与项目实施监督与乡村治理。

（四）发挥多师协同技术赋能作用

鼓励各区、各乡镇结合实际需求，组织责任规划师、建筑师、评估师、园艺师等技术团队开展全周期、全过程的陪伴式服务，充分发挥多师协同在规划实施过程中的技术咨询与把关作用，为乡村地区规划实施管理提供高质量的智力支撑。

附件：1. 规划综合实施方案“简化版”内容模板
2. 规划综合实施方案“菜单式”专项内容

附件 1 规划综合实施方案“简化版”内容模板

XX 区 XX 项目规划综合实施方案说明书

一、项目基本情况

1. 规划范围

2. 现状情况

项目实施范围的现状用地、建筑、权属、限制性要素情况等，形成“现状用地一览表”。

3. 上位规划

对乡镇国土空间规划、乡镇集中建设区控制性详细规划、村庄规划的落实情况。（对应图 1：上位规划示意图）

二、项目规划方案

1. 用地指标及功能布局

项目规划范围的总用地规模及总建筑规模，各地块用地性质、容积率、高度及其他

规划控制指标，形成“规划用地平衡表”和“规划地块控制指标一览表”。

（对应图 2：规划管控图则）

2. 三大设施规划

包括公共服务设施、市政交通基础设施、公共安全设施等相关内容。

三、实施安排

1. 实施路径

实施主体、实施方式（如使用国有建设用地的，应明确供地方式）、实施时序等。

2. 增减挂钩、占补平衡

若涉及占用非建设用地（如林地、耕地等）等情况，应提出耕地占补平衡方案和林地进出平衡方案；若项目涉及新增建设用地的，应明确增减挂钩方案。

附表 1 现状用地一览表

用地分类		用地面积 (公顷)	用地比例 (%)	建筑规模 (万平方米)
城乡建设用地				
其中	居住用地			
	商业服务业用地			
	工矿用地			
	仓储用地			
	公共管理与公共服务设施用地			
	交通运输用地(城乡部分)			
	公用设施用地(城乡部分)			
	绿地与开敞空间用地			
	特殊用地(城乡部分)			
	留白用地			
	其他土地(城乡部分)			
特交水建设用地				
其中	交通运输用地(特交水部分)			

用地分类	用地面积 (公顷)	用地比例 (%)	建筑规模 (万平方米)
公用设施用地(特交水部分)			
特殊用地(特交水部分)			
非建设用地			
其中	耕地		
	园地		
	林地		
	草地		
	湿地		
	陆地水域		
	农业设施建设用地		
	其他土地(非建设用地部分)		
	合计		

*原则上保留 2 位小数。

*各类用地统计口径、与变更调查的对应关系参照《国土空间调查、规划、用途管制用地分类标准(DB11/T 996—2024)》。

附表 2 规划用地平衡表

用地分类	用地面积 (公顷)	用地 比例 (%)	建筑规模 (万平方米)
城乡建设用地			
其中	居住用地		
	商业服务业用地		
	工矿用地		
	仓储用地		
	公共管理与公共服务设施用地		
	交通运输用地(城乡部分)		
	公用设施用地(城乡部分)		
	绿地与开敞空间用地		
	特殊用地(城乡部分)		
	留白用地		
	其他土地(城乡部分)		
特交水建设用地			
其中	交通运输用地(特交水部分)		

用地分类	用地面积 (公顷)	用地 比例 (%)	建筑规模 (万平方米)
公用设施用地(特交水部分)			
特殊用地(特交水部分)			
非建设用地			
其中	耕地		
	园地		
	林地		
	草地		
	湿地		
	陆地水域		
	农业设施建设用地		
	其他土地(非建设用地部分)		
	合计		

*原则上保留 2 位小数。

*各类用地统计口径、与变更调查的对应关系参照《国土空间调查、规划、用途管制用地分类标准(DB11/T 996—2024)》。

附表 3 规划地块控制指标一览表

*原则上保留 2 位小数。

地块 编号	北京市城乡 规划用地分 类标准 (DB11/996- 2013)		国土空间调 查、规划、用 途管制用地 分类标准 (DB11/996- 2024)		用地 规模	建筑 规模	容积 率	建筑 高度	绿地 率*	建筑 密度*	备注
	用地 代码	用地 性质	用地 代码	用地 性质							
总计							--	--	--	--	

*绿地率、建筑密度：可依据项目类型选择填写。

附图

图 1 上位规划示意图

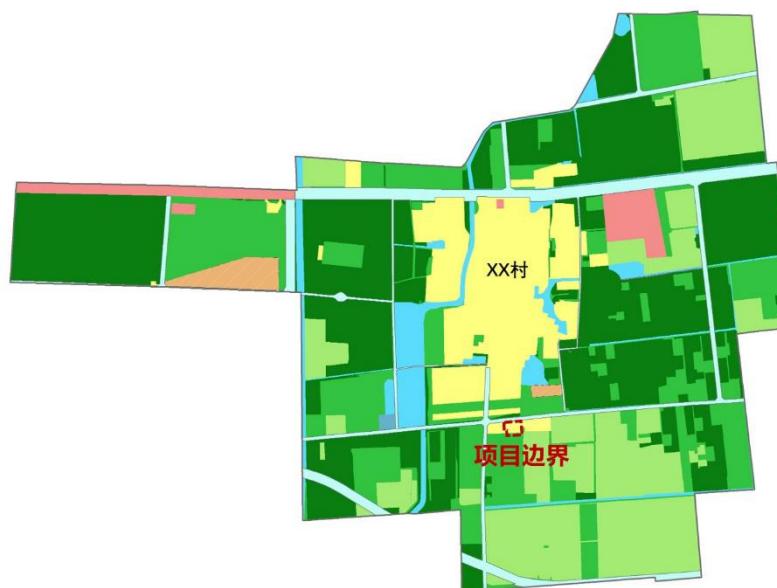
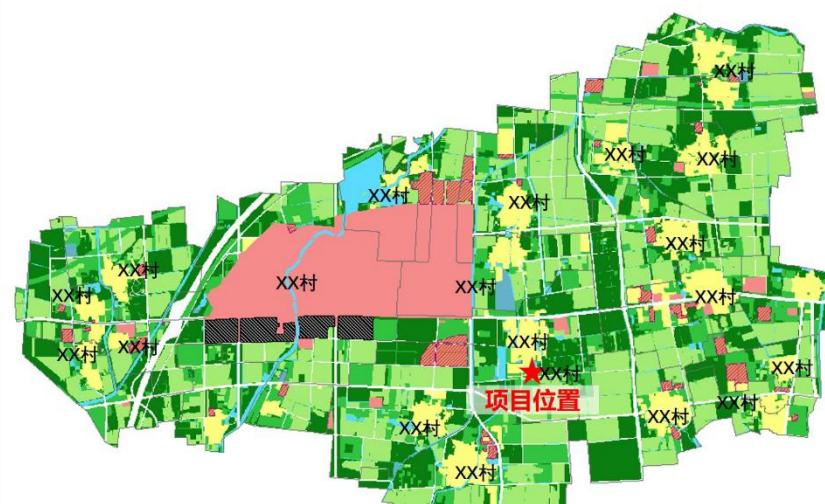
图 2 规划管控图则

XX区XX镇XX项目规划综合实施方案

上位规划示意图

01

乡镇国土空间规划分区图



集建区控规或村庄规划套合成果图

图例

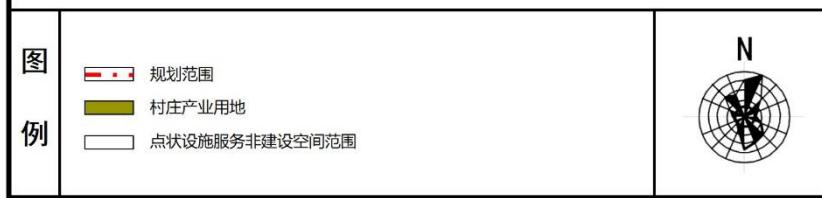
规划分区	
区界	城镇建设用地
乡镇界	林草保护区
镇区界	村庄建设用地
村界	生态混合区
	对外交通用地
	有条件建设区
	对外交通设施用地
	特殊及其他建设用地
	水域保护区
	永久基本农田保护区



XX区XX镇XX项目规划综合实施方案

规划管控图则

02



附件2 规划综合实施方案“菜单式”专项内容

需编制规划综合实施方案的部分项目，应根据建设项目所在区域，结合实际情况对规划综合实施方案编制进行“菜单式”专项内容增补（详见下表），包含但不仅限于下表内容，区规自分局与建设单位可根据项目实际情况增加相关内容篇章，确保项目规划条件论述完整性。

表1 “菜单式”专项内容

一级菜单	二级菜单	集中建设区内	村庄建设边界内	村庄建设边界外
基础内容		深度匹配		
基本情况	项目背景、区位及范围、上位规划要求、现状用地情况等	●	●	●
功能布局	功能定位、总量控制、用地布局	●	●	●
规划指标	用地面积、建筑高度、建筑规模、其他规划控制指标和要求	●	●	●
三大设施规划	公共服务设施、市政交通基础设施、公共安全设施等	●	●	●
实施安排	实施路径、建设用地增减挂钩、占补平衡等	●	●	●
专项内容		深度匹配		
选址论证	建设必要性、资源条件、交通与基础设施条件、环境影响、经济测算、指标来源	○ 涉及新增规划建设用地	△	●
安全底线评估	地质灾害、洪水影响、生态环境影响等必要的评估论证工作	○ 位于地质条件复杂、洪涝和地质灾害易发、生态环境敏感的区域	○ 位于地质条件复杂、洪涝和地质灾害易发、生态环境敏感的区域	●
区域统筹	以规划街区和村庄为基本单元，包含指标要素配置和功能布局优化，与周边用地的实施衔接	○ 除政府投资类公共服务设施和基础设施以外的项目	△	○ 除政府投资类公共服务设施和基础设施以外的项目

一级菜单	二级菜单	集中建设区内	村庄建设边界内	村庄建设边界外
历史文化保护	保护要求、传统元素、空间肌理、建筑风貌等管控要求，活化利用策略	○ 位于历史文化名镇、名村、传统村落、文物保护单位保护范围等的项目	○ 位于历史文化名镇、名村、传统村落、文物保护单位保护范围等的项目	○ 位于历史文化名镇、名村、传统村落、文物保护单位保护范围等的项目
特色风貌塑造	建筑布局、形式、体量、色彩、第五立面、环境景观等规划引导和管控要求	○ 位于乡村风貌景观重要区域的项目	○ 位于乡村风貌景观重要区域的项目	○ 位于乡村风貌景观重要区域的项目
产业发展	产业发展方向、产业准入与监管要求	△	△	○ 与产业相关的项目
城乡统筹	集体建设用地利用机制、村民利益保障措施	○ 涉及城乡结合部地区；涉及村庄搬迁安置	○ 涉及城乡结合部地区；涉及村庄搬迁安置	○ 涉及城乡结合部地区；涉及村庄搬迁安置
资源统筹利用	建设空间与非建设空间统筹、减量发展与存量更新、资源保护利用与城乡融合发展的关系等	△	△	△
运行维护方案		深度匹配		
运行维护方案	规划修改类、传导衔接、深化落实、勘误修正	○	○	○
注： ●为必选内容，结合区位、资源禀赋等实际情况着重表述相关内容 ○为项目涉及该内容即为必选 △可选内容，可视项目具体情况予以考虑				