

鄂尔多斯市嘎查村规划管理指导意见

（试行）

鄂尔多斯市自然资源局
2023 年 1 月

目 录

第一章 总则	- 1 -
第二章 村庄规划的制定	- 2 -
第一节 村庄规划的编制	- 2 -
第二节 村庄规划的报批与修改	- 15 -
第三章 村庄规划的实施	- 16 -
第一节 一般规定	- 16 -
第二节 乡村建设规划许可	- 17 -
第三节 宅基地管理	- 19 -
第四章 监督检查	- 21 -
第五章 附则	- 22 -
附件 1：乡村建设规划许可办理流程	- 23 -
附件 2：乡村建设规划许可证申请表	- 24 -
附件 3：乡村建设规划许可证样本	- 27 -
附件 4：内蒙古自治区农村牧区宅基地面积控制标准表	- 29 -

第一章 总则

第一条 【制定目的和依据】为规范村庄规划建设，深入实施乡村振兴战略，推动高质量发展，规范乡村建设规划许可证管理，根据《中华人民共和国城乡规划法》（2019年4月23日第二次修正）、《中华人民共和国土地管理法》（2021年7月2日中华人民共和国国务院令 第743号第三次修订）、《中华人民共和国乡村振兴促进法》（2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过）、《内蒙古自治区城乡规划条例》（2019年5月31日修改）、《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国土地管理法办法〉》（2023年3月1日）等相关法律法规，参照《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）、《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（2021年中央1号文件）、《村庄规划编制规程》（DB15/T 2131-2021），结合本市实际，制定本指导意见。

第二条 【适用范围】本市行政区域内嘎查村庄规划的编制、审批、修改、实施全过程在线管理，应当遵守本指导意见。

本指导意见所称嘎查村庄是指行政区域内的嘎查、村庄、农村牧区社区。

城镇开发边界范围内的嘎查村庄，苏木乡镇所在地嘎查村原则上应当纳入城镇详细规划，确需单独编制的，参照本指导意见执行。

街道所属农村牧区社区、行政村村庄规划，参照本指导意见执行。

第三条 【法定地位】本指导意见所称村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中、城镇开发边界外乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可单进行各项建设活动的法定依据，开展各类开发、保护、建设活

动应当遵守经依法批准并公布的村庄规划，服从规划管理。

第四条 【工作原则】制定和实施村庄规划，应当遵循以人民为中心和尊重民意、保护优先和节约集约、因地制宜和循序渐进、上下衔接和多规融合的原则，改善农村牧区人居环境，促进农村牧区一二三产业融合发展，农村牧区现代化建设基本实现。

加强村庄规划与产业发展规划和生态环境保护规划的传导和衔接，建立“多规合一”的空间规划平台，实现嘎查村用地“一张图”管理。

第五条 【体制机制】市、旗区人民政府应当统筹本行政区域内村庄规划的制定实施。建立主要领导负责的村庄规划编制委员会，切实加强对村庄规划编制工作的领导。搭建乡村规划综合服务平台，引导规划设计单位、大专院校下乡开展村庄规划编制服务。探索通过社会招聘、购买服务等多种形式选聘专业人员，逐步建立驻村、驻镇规划师制度。

市、旗人民政府自然资源主管部门负责本行政区域内村庄规划管理的指导和监督工作。

市、旗区人民政府农牧业、住建、发改、生态环境、财政、民政、水务、文旅等有关部门依据各自职责，负责村庄规划管理相关指导工作。

苏木乡镇人民政府负责本行政区域内村庄规划的组织编制、实施工作，农牧民全程参与。

第六条 【经费保障】旗区人民政府应当将村庄规划编制和管理经费纳入本级财政预算。

第二章 村庄规划的制定

第一节 村庄规划的编制

第七条 【规划承接】村庄规划应当依据所在地市、旗、苏木乡

镇国土空间总体规划进行编制和修改，并与相关专项规划相衔接。

第八条 【编制主体】村庄规划由苏木乡镇人民政府组织编制，经嘎查村民会议或者嘎查村民代表会议讨论同意后，报旗区人民政府审批。苏木乡镇人民政府应当委托具有相应资质等级的单位承担村庄规划的具体编制工作。

第九条 【底线要求】编制村庄规划应当严守市、旗国土空间总体规划确定的永久基本农田控制线、生态保护红线，建设用地总量控制。

第十条 【规划期限】村庄规划的期限应与市、旗、苏木乡镇国土空间总体规划期限保持一致，近期目标年为 2025 年，远期至 2035 年。

第十一条 【村庄分类】在国家、自治区村庄分类基础上，结合我市嘎查村发展现状、区位条件、人口变化、资源禀赋、民族习惯和农牧民意愿，将全市 735 个嘎查村分为集聚提升类、特色保护类、城郊融合类和搬迁撤并类和其他类村庄，并提出我市嘎查村庄分类管控引导方向。

（一）分类原则

1. 农区空间。要把握村庄数量多、分布均质化、人口密度高、人均耕地少的分布特点，重点关注粮食生产、耕地保护、农村人口城镇化等因素，优先将人口规模大、基础条件好、基本农田规模大、发展潜力大的村庄按照集聚提升类村庄进行规划建设，不断提升公共服务水平，大力发展现代农业，以产业转型升级支撑村庄集聚提升；因地制宜布局城郊融合类村庄，促进城乡融合发展，引导农村人口有序城镇化；将符合历史文化特色保护要求的村庄，按照特色保护类村庄进行规划建设。对于发展潜力一般、常住人口有减少趋势的村庄，暂时予以保留，维持现状规模不变；对于人口外流严重、无法正常进行农业生产的村庄，在充分尊重农民意愿基础上，可以确定为拟搬迁撤并

类村庄。

2. 牧区空间。要把握嘎查村数量少、布局分散、人口密度低、人均草场面积大的分布特点，结合牧区现代化三年行动，重点加强以苏木乡镇政府驻地为中心的牧民生活圈建设，形成以旗政府所在地为核心、苏木乡镇政府驻地为支撑的牧区发展格局；要充分尊重牧民生产生活习惯，按照草牧场划分、草原植被状况等，合理布局嘎查村，落实草畜平衡和禁牧、休牧、划区轮牧制度，加强草原生态保护建设；少量布局的城郊融合嘎查村要加快融入城镇一体化发展；对于草原牧区特色鲜明、具有一定旅游服务功能、国家、自治区和市确定的乡村旅游重点嘎查村，在对生态环境不造成影响的前提下，按照特色保护类村庄进行规划建设，重点提升旅游服务功能；拟搬迁撤并类嘎查村要在充分征求牧民意愿的基础上确定。

3. 半农半牧区空间。要把握农村居民点与牧区嘎查村相互交错的布局特点，将以农业生产为主、人口相对集中、基础设施条件较好的村庄按照集聚提升类村庄规划建设，提升基本公共服务能力；引导半农半牧区的嘎查村有序向定居型集聚提升类村庄转型，积极发展现代畜牧业，推动标准化畜群建设养殖，建设畜产品、奶食品等生产加工销售为一体的产业园，推动畜牧业转型升级，形成以旗区政府所在地为中心、苏木乡镇政府驻地为节点、集聚提升类村庄为支撑的村庄布局体系。城郊融合类、特色保护类村庄参照农区、牧区的布局要求进行布局建设。

（二）分类编制指导

编制村庄规划应坚持保护优先、节约集约、因地制宜、多规融合、以人为本、简明实用的原则。依实际定产业、依产业定特色、依特色定路径、依路径定规划，顺应嘎查村庄发展规律，尊重农牧民意愿，保留本土特色，重塑乡村风貌，传承文化，留住乡愁。

集聚提升类村庄。规划应科学确定村庄发展方向，在原有规模的

基础上有序推进改造提升、激活产业、优化环境、提振人气、增添活力，保护保留乡村风貌，引导周边零散分布的自然村村民向集聚提升类村庄集聚，建设宜居宜业和美乡村。

城郊融合类村庄。规划应积极承接城镇郊野生态休闲功能需求，加快推动与城镇公共服务设施的共建共享、基础设施的互联互通，促进城乡资金、技术、人才、管理等要素双向流动。

特色保护类村庄。规划应深入挖掘嘎查村庄历史文化与特色要素，统筹保护、利用与发展的关系，保持嘎查村庄特色的完整性、真实性和延续性，强化特色保护和空间品质规划设计，并严控增量。

搬迁撤并类村庄。规划应严格限制新建、扩建活动，突出生态保护与修复，加强建设用地增减挂钩、“空心房”整治、废弃地的复垦利用等项目的安排。

其他类村庄。结合鄂尔多斯实际，对于看不准的村庄，暂分作两种情况处理，一种情况是指规划期内基本稳定，搬迁或建设需求较少，一时难以研判发展方向的居民点，统筹考虑旗域产业发展、基础设施建设和公共服务配置，引导人口向苏木乡镇所在地、产业发展集聚区集中，引导公共设施优先向集聚提升类、特色保护类、城郊融合类村庄配套。另外一种情况为村庄发展具有一定基础，农牧民留守意愿较强，但居住分散，以及因所处地理区域生态环境保护任务重的嘎查村，确定为保护发展类村庄。该类村庄规划应以农牧民最关心、最直接、最现实的利益问题为导向，以改善村庄环境和生产、生活条件为目标，充分考虑道路通达、设施配套、环境卫生等方面，提高农牧民生产生活质量。

第十二条 【规划内容及深度】村庄规划的内容和深度应当符合《村庄规划编制规程》（DB15/T 2131-2021）的要求，主要包括下列基本内容：确定村庄发展目标与定位、村域国土空间布局及用途管制、耕地与永久基本农田保护、产业布局、农村牧区住房布局、基础设施

和公共服务设施、历史文化和特色风貌保护、国土综合整治与生态修复、近期项目安排等。

上位规划永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、耕地保有量、城镇建设用地规模、村庄建设用地规模、补充耕地面积、建设用地复垦面积、生态修复面积等约束性指标和村庄建设用地边界重要控制线；农村宅基地的规模和范围；主要基础设施和公共服务设施的规模和范围，尤其是邻避设施和公益性公共服务设施的位置和规模；避灾点的位置和规模、危险品生产仓储用地和通道；村庄居民点范围内的河道、湖泊等主要水域的范围；历史文化保护名录、保护范围和保护要求应作为村庄规划的强制性内容。

第十三条 【技术要点】

（一）村庄用地分类统一按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资源部 2022 年 11 月）执行。

（二）约束性指标体系：约束性指标包含耕地保有量、永久基本农田保护面积、城乡建设用地规模、生态保护红线控制面积，如村庄尚存生态保护修复、耕地保护等特殊要求，可适当增设相应指标。

（三）生态保护修复规划：落实生态保护红线划定成果，明确管控要求。对重要的水源涵养、生物多样性保护、水土保持、防风固沙等功能的重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域，提出保护和修复措施。

（四）耕地保护规划：依据上位规划，落实耕地和永久基本农田保护任务。因大比例尺调查精度产生的数据差异，应予以说明。对大比例尺调查发现的永久基本农田图斑内存在非农建设用地或者其他零星农用地，在村庄规划中应当优先整理、复垦为耕地，规划期内确实不能整理复垦的，可保留现状用途，但不得扩大面积。农牧业空间加强空间管制措施规划。

（五）空间管制规划：承接国土空间总体规划和各专项规划，根

据生态环境、资源禀赋、公共安全和村民生产生活需求，在嘎查村域范围内划定村庄建设空间、农牧业空间和生态空间。建设空间充分利用现状建设用地，严控新增建设用地。生态空间衔接永久基本农田、生态保护红线范围。

（六）用地布局规划：根据空间管制规划要求，在嘎查村域范围内，按照耕地保有量不减少、生态环境不破坏、生产生活空间布局优化的原则，在不改变上级国土空间总体规划约束性指标，不涉及城镇建设用地开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线布局调整情况下，结合村庄发展需求，充分征求农牧民意愿，合理安排各类用地布局。

（七）产业发展规划

鼓励在村庄规划产业布局中明确促进资源变资产、资金变股金、农民变股东、返乡创业等措施，激发乡村发展活力，增加农牧民收入。

（八）公共服务设施规划

落实上位（专项）规划对公共服务设施的要求，按照城乡基本公共服务均等化要求和乡村生活圈理念，结合嘎查村庄居民点布局以及农牧民实际需求，梳理嘎查村庄现状缺少及配置不达标的公共服务设施项目，合理配置各类公共服务设施，具体包括村委会、文化礼堂、文化活动场所、健身场地、卫生所、快递服务、农贸市场、养老服务设施、教育设施、标准化农村综合服务社等。确定公共服务设施配置内容和建设要求，明确各类设施的布局、规模、标准等。暂时无法明确位置、无需独立用地等情形的公共服务设施可采用“点位+清单”的控制方式。

集聚提升类村庄和其他类中的保护发展村庄应根据现状公共服务设施分布、农牧民住宅布局等情况，在满足建设要求的基础上，采用新建、扩建等多种方式灵活布局。特色保护类村庄应根据村庄特色需求，可重点考虑配置一些与文化旅游相关的公共服务设施。城郊融

合类村庄可根据自身区位条件与需要，因地制宜与城镇公共服务设施共享配置。

（九）交通设施规划

落实上位（专项）规划确定的各类道路交通设施，做好用地预留和布局衔接。根据需要因地制宜制定与过境公路衔接的嘎查村道路规划方案，细化路网布局，明确各类道路等级、走向和用地安排。

根据村庄规模和集聚程度，选择相应的村内部道路等级与建设标准。规模较大的村庄可按照干路、支路和宅前路进行分级设置，规模较小、用地紧张的村庄可酌情确定道路等级与建设标准，明确各类道路宽度，有需要的可细化断面形式，提出道路沿线廊道控制、建设退距、绿化景观等管控要求。

居民点道路系统可分为主要道路和次要道路两级，其规划技术指标原则上主要道路路面宽度 6-8 米，次要道路 4-6 米。

规划 3 米以上 6 米以下田间道路系统整体格局，确定复垦、新增、改造的田间道路，明确总长度和路网密度，以及各条道路的宽度（含路基）、长度。

对于以发展旅游观光为特色的嘎查村庄，可因地制宜规划绿道、骑行道、慢行道等旅游特色道路，可结合现有道路设置，也可以单独设置，应明确其布局、长度和建设要求。对于有需求的嘎查村庄，还应规划冷链物流通道等保障农牧业生产的特色通道，明确其布局、长度和建设要求。

交通场站规划：综合考虑农村牧区实际需要，充分结合公共广场、路边等地，因地制宜规划布局公交站场和停车场地。多层住宅停车场地宜集中布置，低层住宅停车可结合农房宅院、宅前路分散布置。有特殊功能（如乡村旅游）的嘎查村庄，要考虑停车安全和减少对农牧民的干扰，可在村口、公共活动中心等附近集中布局一定规模的停车场，可因地制宜设置用地复合的季节性停车场。

（十）基础设施规划

加强农田水利建设，落实上位（专项）规划中给水、排水、供电、通信、燃气、环卫、农田水利等设施布局、规模和建设要求，做好用地预留和布局衔接。明确嘎查村级基础设施的布局、规模和建设标准，根据需要，明确必要的管线布局，加强相关用地的规划保障落实。

尊重少数民族和特殊宗教信仰群众的特殊殡葬习俗和要求的基礎上，合理布局和安排殡葬设施。

设施的配置应符合当地农牧民的生产生活习惯，从投资、运营、维护、使用效率等多个方面进行综合考量。搬迁撤并类村庄的市政基础设施设置应以保障基本生活条件为重点；特色保护类和集聚提升类村庄的基础设施设置可适度超前，鼓励有条件的多个村庄共建共用基础设施；城郊融合类村庄基础设施的建设应与规划城镇基础设施联通共用。对于外来人口集聚、旅游人口规模较大的村庄，要充分考虑人口容量，提高配建标准。

（十一）安全与防灾规划

落实上位规划对安全和防灾减灾的工作要求，分析嘎查村域内地质灾害、洪涝等隐患，划定灾害影响范围和安全防护范围，明确消防、防洪排涝、地质灾害防治、抗震、卫生防疫等防灾减灾设施的布局、面积、建设标准和灾害应对措施。落实上位规划确定危险品生产仓储用地，落实村域内的危险品运输通道，落实安全防护要求。

（十二）历史文化及特色风貌保护规划

历史文化保护类村庄规划应按《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求（试行）》（建规〔2012〕195号）、《传统村落保护发展规划编制基本要求（试行）》（建村〔2013〕130号）等要求进行历史文化保护范围划定并提出管控要求。

（十三）建房规划

结合农牧民生产生活特点和需求，确定农村牧区新建宅基地面积、

建筑高度等控制性内容，以及对建筑的风格、色彩提出指引性要求。

（1）宅基地面积

按照国家和自治区有关规定实行农牧民“一户一宅”政策，宅基地建设控制标准原则上依照《内蒙古村庄规划编制规程》

（DB15/T2131-2021）表4 内蒙古自治区农村牧区宅基地面积控制标准表执行。在批准使用的宅基地面积中，包括主房、院落及凉房占地三部分。

（2）民房建筑高度

集聚提升类、特色保护类和城郊融合类嘎查村庄应根据特色产业发展需要、景观风貌建设需要、保护要素控制需要、集体建房需要及周边限制性因素条件，提出民房建筑高度控制要求。搬迁撤并类村庄原则上保障原住居民建筑安全，不进行新建和扩建。

（十四）景观风貌与村庄设计要求

风貌特色保护引导：充分结合地形地貌、山体水系等自然环境条件，传承嘎查村庄历史文化，引导嘎查村庄形成与自然环境、地域特色相融合的空间形态，提出嘎查村庄与周边山水相互依存的规划要求。

公共空间布局引导：结合生产生活需求，合理布置公共服务设施和住宅，形成公共空间体系化布局；从农牧民的实际需求出发，充分考虑现代化农牧业生产和农牧民生活习惯，形成具有地域文化气息的公共空间场所。对公共空间和标志性公共建筑的规划设计提出要求，引导形成与山水格局、村庄肌理、既有建设相协调的、具有本地特色的建筑风貌。

绿化景观设计引导：充分考虑村庄与自然的有机融合，合理确定各类绿地与开敞空间用地的规模和布局，提出嘎查村庄环境绿化美化的措施，确定本土绿化植物种类；提出嘎查村庄闲置房屋和闲置用地的整治和改造利用措施；提出坑塘水体、堤坝桥涵等的整治措施；提出村口、公共活动空间、主要街巷等重要节点的景观整治措施。

建筑设计引导：嘎查村庄建筑设计应因地制宜，重视对传统民俗文化的继承和利用，体现地方乡土特色；充分考虑农牧业生产和农牧民生活习惯的要求，做到“经济实用、就地取材、错落有致、美观大方”，挖掘、梳理、展示鄂尔多斯民居特色；提出现状农房、庭院整治措施，并对农牧民房屋的风格、色彩、高度、层数等进行规划引导。

环境小品设计引导：对环境设施小品提出设计引导要求，主要包括场地铺装、围栏、花坛、园灯、座椅、雕塑、宣传栏、废物箱等。

（十五）国土综合整治规划

立足于全面促进乡村人地关系的和谐发展，将整治思维融入规划，统筹考虑乡村地区生活、生产、生态空间，实现全域功能布局的合理化。规划以自然资源整体布局和村庄现状建设布局情况，综合形成分片区的村庄发展指引。

生活空间上，结合农牧民意愿确定村社集并方案、确定村庄建设用地规模与边界为主，并结合村庄发展形成村庄建设用地布局方案，实现村庄建设用地的腾退，并作为依据指导国土空间综合整治中建设用地增减挂钩方案的制定。

生产空间上，建议结合村庄实际，在存量建设用地上保留部分指标转化为旅游设施用地，满足村庄旅游休闲产业诉求；也可保留原作为产业、物流、仓储用途的集体建设用地。

生态空间上，一方面针对乡村地区“山水林田湖草沙”生命共同体，国土空间综合整治利用生态、农业技术对各类自然资源进行保护、修复、恢复和重建，构建起乡村地区生态平衡与可持续发展的有效机制；另一方面通过对国土资源的二次整合，利用工程技术开展土地整理、用地复垦以及土地再开发，实现对耕作农田、村庄屋宅、基础设施、乡村景观、废弃矿山等进行统筹建设与开发利用。

第十四条 【成果要求】

（一）成果内容应达到《村庄规划编制规程》（DB15/T 2131-2021）、

《内蒙古自治区村庄规划备案审查要求》、《内蒙古自治区村庄规划成果汇交要求》、《内蒙古自治区村庄规划图件制图要求》和《内蒙古自治区村庄规划数据库标准》的要求。

(二) 宜采用近期勘测地形图、全国国土调查数据、数字线划地图或国土数字正射影像图作为工作底图，并用农村地籍调查数据、地理国情普查及监测数据作补充。其中建设用地宜采用 1:1000~1:2000 比例尺的近期勘测地形图，其余部分可采用 1:2000~1:10000 比例尺的近期勘测地形图。根据实际需要，可加大特定区域地形图比例尺、选用航拍图。

(三) 集聚提升类村庄规划成果要求：集聚提升类村庄规划成果主要包括“一文、三图、三表”。

规划文本：对嘎查村庄发展现状、发展目标与规模、生态保护、耕地保护、空间管制、建设用地布局、公共服务设施、基础设施、文化传承、风貌整治、农牧民建房、近期建设等各项规划内容进行说明阐述。

主要图纸包括村庄现状图、村庄规划图、村域国土空间控制线图。

三表包括规划目标表、国土空间结构调整表、三区三线面积统计表。

(四) 城郊融合类村庄规划成果要求：对于紧邻城镇开发边界的嘎查村庄，可与城镇开发边界内的城镇建设用地统一编制详细规划。

单独编制的城郊融合类村庄规划成果为“一文、三图、三表”。

规划文本：对嘎查村庄发展现状、发展目标与规模、生态保护、耕地保护、空间管制、建设用地布局、公共服务设施、基础设施、文化传承、风貌整治、农牧民建房、近期建设等各项规划内容进行说明阐述。

主要图纸包括村庄现状图、村庄规划图、村域国土空间控制线图。

三表包括规划目标表、国土空间结构调整表、三区三线面积统计

表。

（五）特色保护类村庄规划成果要求：特色保护类村庄规划成果主要包括“一文、四图、三表”。

规划文本：对嘎查村庄现状、发展目标与规模、生态保护、耕地保护、空间管制、建设用地布局、公共服务设施、基础设施、文化传承、风貌整治、农牧民建房、近期建设等各项规划内容进行说明阐述，并针对具体村庄特色资源进行专项研究，增加风貌整治部分内容深度等。

主要图纸包括村庄现状图、村庄规划图、村域国土空间控制线图、特色资源规划图及风貌整治规划图。

三表包括规划目标表、国土空间结构调整表、三区三线面积统计表。

（六）搬迁撤并类村庄规划成果要求

搬迁撤并类村庄，可只编制村庄国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求，也可与本苏木乡镇范围内其他类型的嘎查村庄共同编制规划。规划成果包含国土空间用途管制规划的相关说明与空间管制规划图，其他内容可结合嘎查村庄实际情况增减。

（七）其他类村庄规划成果要求

其他类村庄规划成果可根据嘎查村庄实际，参照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类村庄编制成果表达。可与临近嘎查村庄合并编制，也可结合上位国土空间规划空间管制形成简易成果。

简易成果主要包括“两图两表一规则”，“两图”为村庄现状图、村庄规划图，“两表”为规划目标表、国土空间结构调整表，“一规则”为村庄国土空间用途管制规则。

（八）区块法定图则

承担重要生态保护功能的嘎查村庄规划可绘制区块法定图则。以行政边界、道路、水系、山体、已经明确的各类项目范围线等具有实

际意义的地理边线为界，根据农牧民居民点建设、集体经营性建设用地建设、土地综合整治和生态修复等主导功能将嘎查村庄划分为若干个区块并编制区块法定图则，明确相关控制线和规划控制要求。

（九）地块法定图则

嘎查村集体经营性建设用地、社区服务设施用地、嘎查村公共管理与公共服务用地集中的公共中心应编制地块分图则，对建设地块的容积率、建筑限高、出入口位置、建筑退线等提出管控要求。其他建设用地视情况编制地块分图则。

第十五条 【主要图纸要求】

（一）村庄现状图应体现以下内容：根据用地用海分类标准，反映出村庄各类用地的现状用途，标注出河流、湖泊、山体、自然保护区、风景名胜区、文物古迹，贯穿村庄的铁路、高速公路、国省干道及代号、水利设施、民用机场、港口码头、高压走廊、管道设施等，以及村域各类公共服务与基础设施的位置和规模。

（二）村庄规划图应体现以下内容：

国土空间布局及用途管制：主要表达国土空间规划用途、永久基本农田保护区、永久基本农田储备区、生态保护红线、乡村历史文化保护线、村庄建设边界、宅基地建设范围与用地规模等。

生态修复与综合整治：国土综合整治区、灾害影响范围、安全防护范围等。

产业方面：主要表达产业发展用地布局，集体经营性建设用地、规模化种养殖用地等产业发展用地。

道路方面：确定村域及居民点内各级道路等级及宽度，标明道路设施及名称。

设施方面：确定村域及居民点内各类公共服务设施、基础设施的布局、规模。

（三）综合整治规划图

根据村庄整治内容、项目等实际情况进行编制。

（四）特色风貌规划图

对历史文化资源较丰富的村庄，如历史文化名村、传统村落，提出村庄历史文化资源保护与利用策略。

对民族民俗文化资源较丰富的村庄，提出村庄民族资源特色保护与利用策略。

第十六条 【数据库】数据入库标准按照自治区数据入库统一标准执行。矢量数据采用“gdb”文件格式。坐标系统采用“2000 国家大地坐标系（CGCS2000）”，高程系统采用“1985 国家高程基准”，采用“高斯-克吕格投影”，采用国家标准分带。

第十七条 【村庄留白】村庄规划可以预留不超过规划建设用地总规模 5%作为预留指标，在充分保障农牧民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，按照规划要求和用地标准，鼓励利用集体建设用地建设乡村旅游、养老服务设施、公共设施、公益事业、租赁住房等项目。预留指标使用不得占用永久基本农田和生态保护红线。

第二节 村庄规划的报批与修改

第十八条 【规划报批】村庄规划由嘎查村庄所在苏木乡镇人民政府报旗区人民政府批准。

规划成果经嘎查村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上嘎查村民代表同意后上报，并应纳入苏木乡镇国土空间总体规划。

报送审批的材料中应当附征求意见采纳情况、村民委员会审议意见以及村民会议或者村民代表会议决议。

第十九条 【村民参与】编制村庄规划应当邀请农牧民参与，充分听取农牧民意见。

村庄规划草案应当通过村内公示、邮递、电话、动画等便于农牧民认知的方式征求农牧民或者农牧民代表意见。

村庄规划草案编制完成后，苏木乡镇人民政府应当在村内公共场所公告不少于 30 日，并采取座谈会、村民大会、入户访(座)谈等多种形式征求和听取农牧民的意见。

规划编制单位在编制、修改和优化规划时应当调查了解和充分考虑村民意愿，并在村民会议或者村民代表会议审议规划草案时安排专人向村民进行解释说明。

第二十条 【专家咨询】建议专家咨询全过程参与，在村庄规划启动、草案编制、上报成果等各环节征求专家意见与建议，并在上报成果中附具专家意见采纳情况。

第二十一条 【成果公布】遵循公开、便民的原则，在规划批准之日起 20 个工作日内，在村委会、公共活动空间等区域，将规划成果通过“上墙、上网”等多种方式公开，推进“阳光规划”。30 个工作日内，规划成果逐级汇交至自然资源主管部门，叠加到国土空间规划“一张图”上，作为用地审批和核发乡村建设规划许可证的依据。

第二十二条 【规划修改】经依法批准的村庄规划未经法定程序不得修改；根据经济社会发展需要确需修改的，按照本指导意见第十八条审批程序报批。

第二十三条 【修改情形】村庄规划原则上以五年为周期开展实施评估，评估后确需修改的，按法定程序进行调整。在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励探索村庄规划动态维护机制。

第三章 村庄规划的实施

第一节 一般规定

第二十四条 【实施主体】苏木乡镇人民政府是村庄规划实施管理主体。苏木乡镇人民政府应当建立村庄规划实施管理制度，严格组织实施村庄规划，将村庄规划的主要内容纳入村规民约。

第二十五条 【基础设施】各级人民政府应当加大对村庄交通、

供水、绿化、公共照明、医疗、垃圾处理、厕所和污水治理等基础设施和公共服务设施建设的投入，持续改善农村牧区人居环境。

鼓励社会资金投入嘎查村庄基础设施、公共服务设施的建设、运营、维护和公益事业，改善人居环境，提高乡村公共服务水平，促进乡村经济发展。

第二十六条 【产业发展】旗区级人民政府宜按照一旗一业、一村一品的发展格局，因地制宜，引导农村集体围绕产业链、供应链、价值链推进一二三产业融合发展，促进产业振兴。

苏木乡镇人民政府应当支持农村集体立足本地资源和生态优势，利用乡村特色风貌、优秀传统文化等，引入乡村运营主体，发展特色种植、生态农业、乡村旅游、文化体验、拓展训练、健康养老等业态。

第二十七条 【绿色发展】鼓励在村庄规划、建设和管理中，选用适宜嘎查村建设的节能、节地、节水、节材和有利于保护环境的新建建筑技术和材料，开发、推广和应用建筑产业化部品部件及技术。

鼓励将海绵乡村建设作为专项设计与村庄规划同时设计、同时施工、同时验收、同时运作。方便在规划层面协调海绵乡村建设与河流水体保护、污水系统、农田系统、灌溉系统、生态保护之间的关系，加强专业间的协调和链接，实现海绵乡村的建设目标。

第二十八条 【档案管理】苏木乡镇人民政府应当建立、健全村庄规划档案管理制度，及时向市、旗区人民政府自然资源主管部门备案，对村庄规划管理中形成的文件、图纸、视频等具有保存价值的资料，及时整理归档并建立电子档案。

第二节 乡村建设规划许可

第二十九条 【使用范围】农牧民住宅、乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设、村集体经营性项目进行建设的，应当符合村庄规划，并按照国家 and 自治区有关规定由苏木乡镇人民政府或街道办事处核发乡村建设规划许可证。市、旗人民政府自然资源主管部门在其法

定职责范围内，依照法律、法规、规章的规定进行监管。

确需占用农用地进行农牧民住宅、乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设、村集体经营性建设项目的，依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转批手续后，申请办理乡村建设规划许可证。

涉及占用林地、草原的，应当按照相关法律、法规规定取得相关部门审核后，方可办理农用地转用审批手续。

在嘎查村庄范围内使用原有宅基地进行农牧民住宅建设的，按照自治区相关管理办法执行。

第三十条 【办理流程】

（一）村级初审：建设单位或个人应持申请材料向村民委员会或村集体经济组织提出申请。经村民会议或村民代表会议讨论通过后，将拟建项目的建设单位、项目位置、用地范围、用地面积、用地性质、建筑布局、建筑面积、建筑间距等内容进行公示。公示无异议的，村民委员会或村集体经济组织在乡村建设规划许可证申请表上签署意见并加盖公章。

（二）苏木乡镇或街道办事处核发：苏木乡镇人民政府或街道办事处在接收申请材料后在规定时间内审查并作出决定。对符合法定条件、标准的，应依法作出准与许可的书面决定，并向申请人核发乡村建设规划许可证。对不符合法定条件、标准的，应依法作出不予许可的书面决定，并说明理由。

苏木乡镇或街道办事处应对拟建项目是否符合村庄规划、国土空间用途管制规则、建设管控要求等内容进行审查。按照有关法律法规，涉及自然资源、林草、水务、电力、文物等内容的，还应征求相关行政主管部门意见。

第三十一条 【申报材料】建设单位或个人申请乡村建设规划许可证时，应当提交以下材料：

- (一) 乡村建设规划许可证申请表或申请文件；
- (二) 建设项目批准、核准或者备案文件；
- (三) 建设项目用地范围地形图（1:500 或 1:1000），经审定的建设工程设计方案等；
- (四) 有关土地证明文件（农用地转用、林草占用等审批文件）；
- (五) 其他应当提供的材料。

第三十二条 【规划验线和核实】建设工程开工前以及基础工程或者隐蔽工程施工前，建设单位或者个人应当向苏木乡镇人民政府或街道办事处申请验线，苏木乡镇人民政府或街道办事处应当在五个工作日内进行验线。经验线合格确认后，方可进行工程建设。

第三十三条 【许可效力及变更】乡村建设规划许可证是经苏木乡镇人民政府、街道办事处依法审核，有关建设工程符合国土空间规划和用途管制要求的法律凭证。

个人或建设单位应按照乡村建设规划许可证的规定进行建设，不得随意变更。确需变更的，被许可人应向作出乡村建设规划许可决定的行政机关提出申请，依法办理变更手续。

因乡村建设规划许可所依据的法律、法规、规章修改或废止，或准予乡村建设规划许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，可依法变更或撤回已经生效的乡村建设规划许可证。

第三节 宅基地管理

第三十四条 【宅基地利用】嘎查村农牧民申请宅基地建住宅的，应当符合国土空间规划、村庄规划和用途管制要求，并取得乡村建设规划许可证。

宅基地建设不得占用永久基本农田，尽量利用原有宅基地和村内空闲地。宅基地建设涉及占用农用地、未利用地的，应当依法办理转用审批手续。

第三十五条 【宅基地申请条件】符合下列条件之一的，嘎查村

农牧民可以申请使用宅基地：

- （一）因结婚、分户等原因确需建房的；
- （二）因自然灾害或者实施嘎查村庄规划需要搬迁的；
- （三）非本嘎查村户籍人口落户本嘎查村成为集体经济组织成员，没有宅基地的；
- （四）原有宅基地被依法征收，或者因公共设施和公益事业建设被占用的；
- （五）法律、法规规定的其他条件。

第三十六条 【宅基地申请流程】嘎查村农牧民申请宅基地的，应当以户为单位向嘎查村集体经济组织提出申请；没有设立嘎查村集体经济组织的，应当向所在的嘎查村民小组或者嘎查村民委员会提出申请。

经嘎查村民集体讨论通过并在本集体范围内公示，公示时间不少于十日。公示结束无异议的，报苏木乡镇人民政府、街道办事处审核批准。公示有异议的，由受理申请的嘎查村进行调查，经调查异议成立的，退回申请；异议不成立的，报苏木乡镇人民政府、街道办事处审核批准。

第三十七条 【不予批准宅基地】有下列情形之一的，嘎查村农牧民申请宅基地不予批准：

- （一）宅基地选址不符合嘎查村庄规划的；
- （二）占用永久基本农田的；
- （三）将原有农村牧区住宅出卖、出租、赠与或者改作生产经营用途，再申请宅基地的；
- （四）申请另址新建住房，未签订退出原有宅基地协议的；
- （五）结婚后单独立户男女一方已有宅基地的；
- （六）在地质灾害易发区选址建房可能引发地质灾害的；
- （七）法律、法规规定不予批准的其他情形。

第三十八条 【宅基地有偿退出】允许进城落户的农牧民依法自愿有偿退出宅基地。退出的宅基地优先用于保障本集体经济组织成员的宅基地需求。

鼓励嘎查村集体经济组织及其成员通过自主经营、合作经营、委托经营等方式盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

第三十九条 【宅基地安置】嘎查村农牧民因易地搬迁、地质灾害避让搬迁、土地整治、危房改造等原因，确需使用本集体经济组织以外的农牧民集体所有土地建设住宅的，经安置所在地的嘎查村集体经济组织同意，可以依法申请使用安置所在地的集体土地，但应当退出本集体经济组织的原有宅基地。

第四十条 【宅基地许可】利用宅基地建设住宅的，应当经村民委员会同意后，嘎查村农牧民持宅基地用地批准文件或者宅基地使用证明、建房申请审批表等资料申请乡村建设规划许可证。对符合嘎查村庄规划的，由苏木乡镇人民政府、街道办事处在规定时限内核发乡村建设规划许可证。

第四十一条 【宅基地验收】建议苏木乡镇人民政府和街道办事处的综合行政执法机构组织规划验线，苏木乡镇人民政府相关部门进行规划核实。街道参照执行。

第四十二条 【宅基地审批备案】苏木乡镇人民政府要建立宅基地用地建房审批管理台账，有关资料归档留存，并及时将审批情况报旗区农业农村、自然资源等部门备案。

第四十三条 【许可延期】乡村建设规划许可证有效期为二年。确需延期的，建设单位或者个人应当在期满前三十日内向苏木乡镇人民政府和街道办事处提出申请，经批准可以延期一次，期限不得超过一年。

第四章 监督检查

第四十四条 旗区级以上人民政府及其自然资源主管部门应当加强对村庄规划编制、实施的监督检查，采取核查资料、现场检查、设立举报电话、受理投诉举报等方式，及时发现并依法纠正违法不当行为。监督检查情况和处理结果应当依法公开，供公众查阅和监督。

第四十五条 苏木乡镇人民政府应当加强对村庄规划实施的日常监管和巡查，利用网格化、智能化监控手段，及时发现并依法制止违反村庄规划的行为。

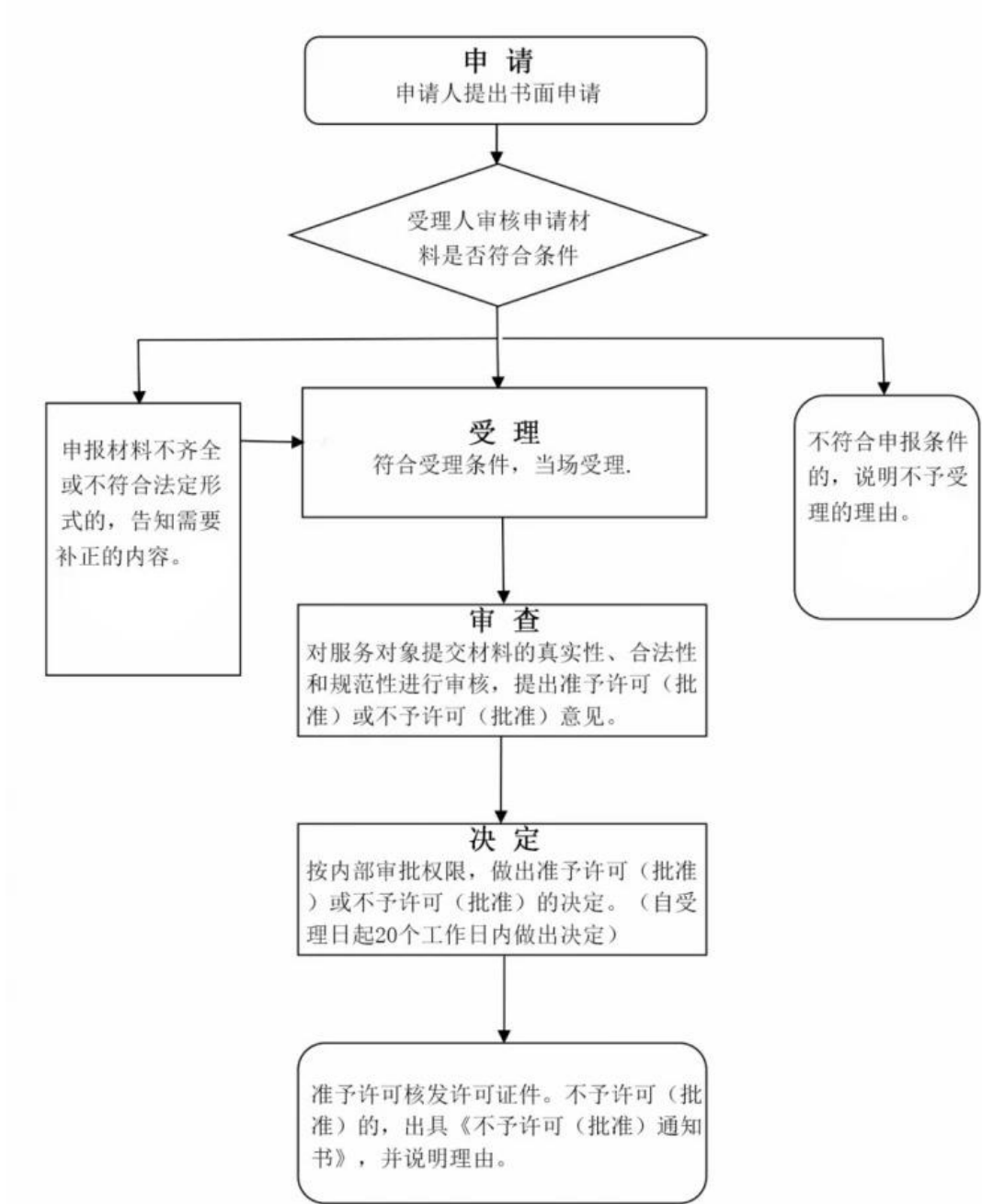
第四十六条 鼓励苏木乡镇人民政府通过发放宣传材料、现场宣讲等形式和广播、网络等途径加强对村庄规划实施的宣传教育，引导农牧民参与规划实施。

第四十七条 村民委员会应当协助苏木乡镇人民政府做好村庄规划的相关工作，对违反村庄规划的行为予以劝阻并及时向苏木乡镇人民政府或者市、旗级人民政府自然资源主管部门报告。

第五章 附则

第四十八条 本指导意见自 2023 年 1 月 1 日起实施，由鄂尔多斯市自然资源局负责解释。

附件 1：乡村建设规划许可办理流程



附件 2：乡村建设规划许可证申请表

行政许可事项：乡村建设规划许可证申请表

村民住宅、乡镇企业、乡村公共设施和公益性事业建设项目

项目总编号：

申请编号：20 乡宅（建）申字号

许可中心编号：申报日期： 20 年 月 日

申 报 人 信 息	村民住宅		乡镇企业、乡村公共设施和公益性事业	
	申报个人		申报单位	
	身份证号码		组织机构代码	
	固定电话		单位性质	<input type="checkbox"/> 民营企业 <input type="checkbox"/> 非民营企业 <input type="checkbox"/> 其他
	移动电话		法人代表或负责人	
	代理人		固定电话/移动电话	
	身份证号码		经办人	
	固定电话		身份证号码	
	移动电话		移动电话	
	地址	区镇（乡）、道（路、街）村 号		
E-mail			邮政编码	
设 计 单 位	单位名称		资质证书编号	
	设计负责人		资质专用章	
	联系电话		外地单位备案号	
项	建设类型	<input type="checkbox"/> 村民住宅 <input type="checkbox"/> 乡镇企业 <input type="checkbox"/> 乡村公共设施 <input type="checkbox"/> 公益性事业建设		

目 情 况	项目名称						
	项目地址	区					
	可用地面积	m ²			是否占用农用地		<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	建设项目 四至范围	东至：			西至：		
	南至：			北至：			
拟 建 项 目 指 标	拟建项目	规划用地性质	幢数	层数	建筑面积(m ²)	高度(m)	
				地上：	地上：		
				地下：	地下：		
				地上：	地上：		
				地下：	地下：		
				地上：	地上：		
			地下：	地下：			
	总建筑面积	m ²	地上建筑面积	m ²	地下建筑面积	m ²	
	机动车泊位	地上：	地下：	非机动车泊位	地上：	地下：	
村民会议、村民代表大会或村委会审核意见 (盖章)				乡、镇人民政府 审核意见(盖章)			
申报人承诺： 本表填报的内容及提交的所有材料真实，并对其实质内容的真实性负责。如有任何虚假，将承担一切后果及法律责任，与许可机关无关。 申请本项目行政许可中，我本人（单位）制作（或委托制作）的设计图纸等内容，是（否）关系到我本人（单位）经营利益，涉及个人隐私或商业秘密，相关资料仅作为本项目符合城乡规划要求的证明材料使用，我本人（单位）是（否）同意任何形式的公开（法律法规明确指定的具体公开图纸除外）。 本次报审事项仅限于城乡规划内容，其他事项以向其他行业主管部门申请审批内容为准。本工程属_____行业范畴，有关设计符合_____行业标准要求。 申报人：（签章） 设计单位（公章）： 法人代表：（签字） 20 年月日							

<p>村民住宅：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、乡村建设规划许可证申报表； 2、平房村民住宅建设项目需提供房屋用地四至图，房屋设计方案及简要说明或通用设计图、标准设计图；其他村民住宅建设项目需提供房屋用地四至图及房屋设计方案； 3、建设用地相关证明。原址拆建的村民住宅建设项目需提供土地使用证、房屋所有权证复印件，同时交验原件；新增的涉及占用农用地建设的需提供农用地转用审批文件； 4、经村委会签署的意见；建设项目对四邻有影响的，需提供四邻签字认可意见； 5、法律、法规、规章和规定的其他需要提供的材料。 	<p>乡镇企业、乡村公共设施和公益性事业：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、乡村建设规划许可证申请表； 2、建设项目用地范围地形图（1：500或1：1000），建设工程设计方案； 3、建设用地相关证明，涉及占用农用地建设的需提供农用地转用审批文件，同时交验原件； 4、经村委会签署的意见；建设项目对四邻有影响的，需提供四邻签字认可意见； 5、相应测绘资质单位出具的建设工程规划放线测量技术报告(含电子文件)； 6、法律、法规、规章和规定的其他需要提供的材料。
--	---

附件 3：乡村建设规划许可证样本



中华人民共和国
乡村建设规划许可证

字第 号

根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》和国家有关规定,经审核,本建设工程符合国土空间规划和用途管制要求,颁发此证。

发证机关
日期

建设单位(个人)	
建设项目名称	
建设位置	
建设规模	
附图及附件名称	

遵守事项

- 一、本证是经自然资源主管部门依法审核,在乡、村庄规划区内有关建设工程符合国土空间规划和用途管制要求的法律凭证。
- 二、依法应当取得本证,但未取得本证或违反本证规定的,均属违法行为。
- 三、未经发证机关审核同意,本证的各项规定不得随意变更。
- 四、自然资源主管部门依法有权查验本证,建设单位(个人)有责任提交查验。
- 五、本证所需附图及附件由发证机关依法确定,与本证具有同等法律效力。

附件 4：内蒙古自治区农村牧区宅基地面积控制标准表

区域类型		控制标准 虻/户
城市地区村庄	中等以上城市地区村庄 (市、区城市总人口大于 50 万的或设 1 个以上区的城市)	<400
	小城市地区村庄 (市、区城市总人口小于 50 万的或只设 1 个区的城市)	<600
旗县地区村庄	农业旗县地区村庄	<600
	半牧业旗县地区村庄	农业旗县地区村庄<600 牧业旗县地区村庄<1000
	牧业旗县地区村庄	<1000