

郑州航空港经济综合实验区 通则式村庄规划管理规定

(试 行)



前言

为深入推动乡村全面振兴，规范郑州航空港经济综合实验区（以下简称“港区”）乡村地区各类建设活动，实现乡村地区规划管理全覆盖，根据国家、河南省相关政策要求，结合港区实际，制定本规定。

本规定依据自然资源部办公厅《关于乡村地区“通则式”规划技术管理规定编制要求的通知》（2025年4月）和河南省相关政策要求编制。

本规定以问题为导向，立足港区城镇化快速推进、乡村发展差异明显的现实背景。坚持底线管控与弹性引导相结合，明确空间准入、建设管控、许可程序等内容，推动乡村地区规划管理制度化、规范化和高效化，为港区全面推进乡村振兴、建设宜居宜业和美乡村提供有力支撑。

目录 Contents

01 底线约束与空间准入

02 布局引导与建设管控

03 许可依据和程序要求

04 实施管理与附则



什么是“通则式”村庄规划？

告别“千村一面” 实现“一本通则管全域”

“通则式”村庄规划是一套通用的规则与标准，
旨在为乡村建设提供统一、规范的指引，
既确保规划的法定性与严肃性，
又兼顾实施的灵活性与适应性。

“通则式”村庄规划



全域覆盖

适用于开发边界外全部乡村地区，实现规划管理无死角。



降本增效

统一标准减少重复编制工作，大幅压缩时间与资金成本。



刚弹结合

强调了规划在严守底线的同时，也具备一定的灵活性。



助推落地

简化审批流程，为乡村建设项目提供清晰、便捷的法定依据。



法定效力

本规定作为港区乡村地区实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的法定依据，适用于**港区范围内集体建设用地上的农村住房、乡村公共服务设施、公用设施项目，以及城镇开发边界外的乡村产业项目**。特殊情况下需突破本规定的，在符合国家、河南省相关法律法规的前提下，应充分论证，经港区规委会批准后执行。

已依法批准村庄规划的区域，在符合本通则底线管控要求的前提下，执行已批规划。位于历史文化名镇、传统村落及航空噪声控制区、净空限制区等特殊管控区域的村庄，应同时满足本规定和相关法律法规及专项规划要求。

国家、河南省对于**乡村地区规划管理要求、技术标准等存在更新的**，以最新政策为主。





01

空间底线与准入要求

严守“五条红线”，守护家园安全

这五条线是乡村规划建设不可逾越的“高压线”。任何乡村建设活动都必须严守底线，统筹兼顾**粮食安全、生态安全、建设秩序、文化传承与防灾减灾**，为家园构筑全方位的安全屏障。



耕地和永久基本农田

严守耕地和永久基本农田底线，确保粮食生产根基稳固，保障粮食安全。



重点生态空间

保护生态廊道、河流水域等重点生态空间，筑牢生态屏障，维护乡村生态系统完整。



历史文化保护线

保护历史建筑与传统风貌，留住乡愁记忆，让乡村文化脉络永续传承。



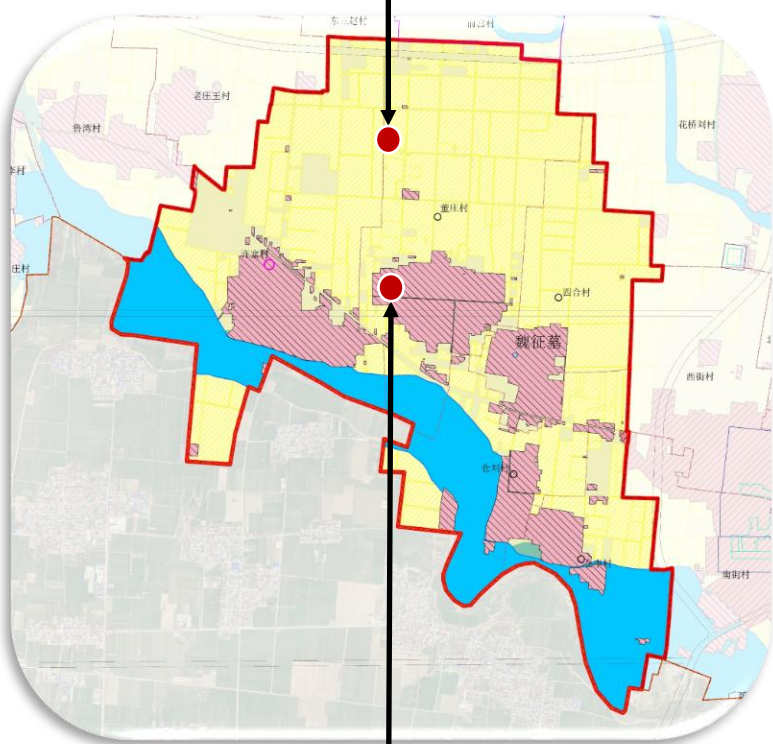
其他重要控制线

避让洪水高风险区域，完善防洪排涝设施，切实保障群众生命财产安全。



有效管控村庄建设边界

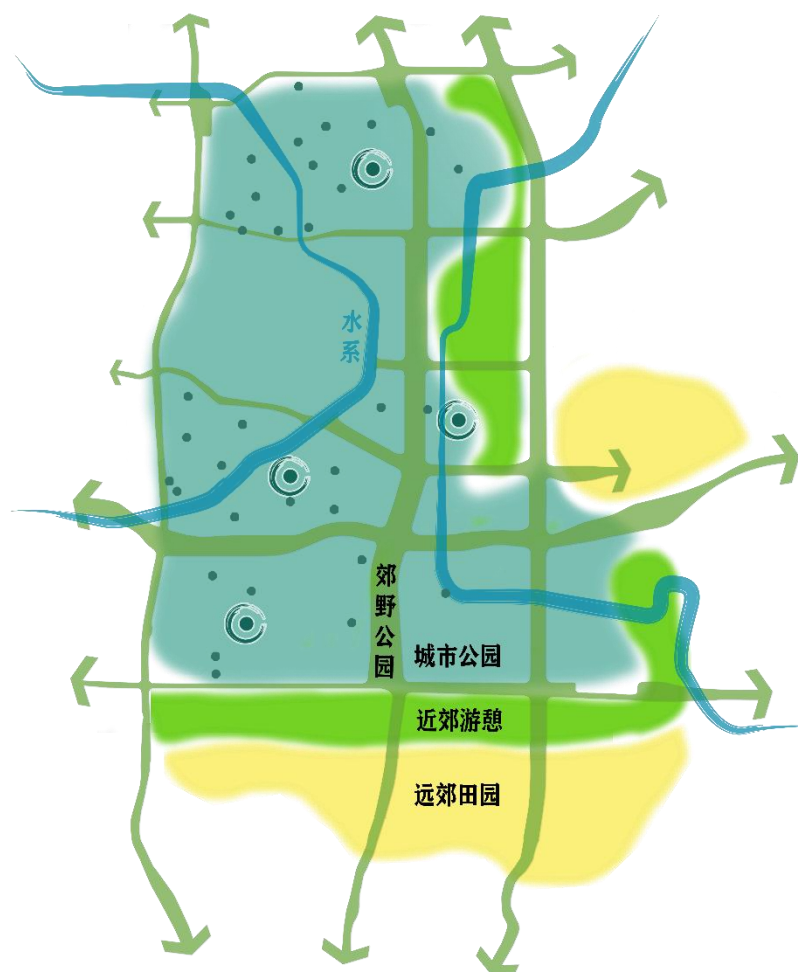
- ✓ 城镇开发边界外，利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必需的配套设施建设，可在不占用永久基本农田、不突破规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，**在村庄建设边界外安排少量建设用地。**



- ✓ **引导乡村建设向村庄建设边界内集中**，村民住宅、乡村公共服务设施、乡村产业项目等原则上应布局在村庄建设边界内。



保护港区特色生态空间



严格保护港区南水北调中线工程段、片区间生态廊道、河流水域等重点生态空间。

依据《河南省南水北调饮用水水源保护条例》等法律法规，**严格落实南水北调总干渠及其调蓄工程周边管理范围和保护范围，明确各项禁止和限制的人类活动，加强南水北调工程设施安全保护工作。**

以加强生态功能、促进国土绿化为导向，保持港区各片区间生态廊道规模稳定，推进生态系统保护和修复，促进生态廊道与城市功能高效融合。

重点保护港区河流水域空间，以水务主管部门划定的河湖管理范围为基础，依据严格控制、保护生态的原则，加强各类建设项目占用水域的建设活动管控。





02

布局引导与建设管控

用地引导一：农村宅基地怎么建？

正面清单：合规建设核心指引

- ✓ **严守“一户一宅”原则：**严格遵循农村宅基地分配的核心制度，保障村民合法权益与公平性。
- ✓ **盘活村内闲置资源：**优先利用村内闲置宅基地、空闲地等存量建设用地，不占或少占耕地。
- ✓ **控制规模与风貌：**宅基地面积 ≤ 167 平方米；鼓励联排布局，传承乡土特色，严格控制建设独立式住宅。

注：通过科学规划与集约利用，既满足居住需求，又保护乡村生态与文化肌理。

负面清单：触碰必究的红线行为

- ✗ **严禁占用耕地建房：**不准占用永久基本农田，不准强占多占耕地，切实守住耕地保护红线。
- ✗ **严禁违规流转与开发：**不准买卖、流转耕地违法建房，不准下乡建设别墅大院和私人会馆。
- ✗ **严禁风险区域选址：**必须避开地质灾害、洪涝风险、航空净空控制区等危险与管控区域。

注：违反上述红线行为，将依法依规进行处理，确保宅基地管理规范有序。



用地引导二：公共服务设施怎么配？

以“15分钟乡村社区生活圈”为核心



以村民日常活动半径为依据，科学划定乡村社区生活圈服务范围。通过同心圆式的圈层结构，统筹配置教育、医疗、养老、文体等基础服务设施，实现从基础保障到品质提升的全维度覆盖，让村民步行或短距离骑行即可享受便捷服务。

明确规划目标

构建“单元级—行政村”二级乡村社区生活圈体系，分别配置辐射带动型、基本功能完善型乡里中心。保障不同区域村民享有均等、可及、便捷的基本公共服务。

坚持核心理念

遵循“分级配置、共建共享、功能复合、均衡覆盖”原则，整合现有资源，避免重复建设，提升设施使用效率。

推进服务落地

在村委会或主要公共空间周边，集中建设“一站式”乡里中心服务综合体，聚合多元功能，打造村民的公共服务枢纽。



用地引导二：公共服务设施怎么配？

乡里中心配置要求

乡里中心层级	设施类型	设施名称	设置要求
辐射带动型乡里中心 (对应单元级社区生活圈)	行政管理	农业服务中心	鼓励设置
		就业服务中心	鼓励设置
	终身教育	幼儿园	必设
		完全小学	可设
	健康管理	乡镇卫生院分院/社区卫生服务站	必设
		幼儿园（托育部分）	可设
	为老服务	老年人日间照料中心	必设
	文化活动	文化活动中心/多功能活动室	必设
		红白喜事厅	必设
		特色民俗活动点	鼓励设置
		文化展示馆	鼓励设置
		文化广场	可设
	体育健身	多功能运动场地	可设
		室内综合运动馆/健身房	鼓励设置
	商业服务	金融电信服务点	可设
		物流配送点	可设
		集贸市场	可设
		社区食堂	鼓励设置
		生活服务站	必设
	其他	社区公园	可设
基本功能完善型乡里中心 (对应行政村级社区生活圈)	行政管理	党群服务中心（村务室）	必设
	健康管理	村（标准化）卫生室	必设
	为老服务	助餐点、老年活动室	鼓励设置
	文化活动	文化活动室（红白喜事场地）	必设
	体育健身	健身广场	可设
	商业服务	便民农家店（快递驿站）	必设
	其他	垃圾收集点	必设
		公共厕所	必设



用地引导三：乡村产业怎么兴？

乡村产业项目应符合国家、河南省相关法律法规、政策要求，遵循生态优先、集约高效、因地制宜、产村融合的原则在城镇开发边界外布局。

01 产业布局差异化引导

农产品精深加工→ 优先引导至港区产业园区，实现集聚化发展；

初加工、仓储与电商→ 布局于村庄建设边界内，贴近生产源头；

休闲文旅、康养→ 可在符合分区准入、不占用永久基本农田的前提下合理布局。



农村电商仓储物流场景：通过现代化的分拣与打包流程，打通农产品“出村进城”的关键环节，是乡村产业融合发展的典型缩影。

合理管控乡村产业用地规模。

村庄建设边界内单个项目用地面积原则上不超过15亩，村庄建设边界外单个项目用地面积原则上不超过5亩。规模超标的应引导至港区产业园区内布局，或报港区规委会审议通过后执行。



用地引导三：乡村产业怎么兴？

✓ 农村产业用地准入清单

直接服务于乡村振兴和农村生产生活

乡村产业项目原则上应为直接服务于乡村振兴和农村生产生活的项目，并符合航空港区乡村振兴规划和相关产业规划要求。

农村一二三产业融合发展项目类型

一般是指以农业农村资源为依托，拓展农业农村功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地。

⊗ 农村产业用地负面清单

- 1 农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租；
- 2 严禁以设施农业为名占用耕地违法违规建设与农业发展无关的设施；严禁在农业大棚内违法违规占用耕地建设住宅、餐饮、娱乐等非农设施；
- 3 严禁利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆；
- 4 不得用于国家明令淘汰的落后产能、列入国家禁止类产业目录的、高耗能、高排放、污染环境的项目建设；
- 5 其他法律、法规、国家政策文件规定的限制和禁止情形



用地引导四：建设用地如何弹性管理？

✓ 留白用地

使用留白用地的项目，其类型、选址和建设要求应符合本规定。各办事处、乡镇人民政府的机动指标使用应依据“总量控制、乡镇统筹”的原则建立机动指标使用管理台账，由各办事处、乡镇人民政府在辖区内统筹调剂。

✓ 建设用地兼容使用

在不突破国土空间底线管控和规划强制性内容、不涉及村庄安全问题、不影响村庄公共利益及村庄整体风貌的前提下，保障合理的土地管控弹性。鼓励村庄建设用地兼容使用，依据《河南省乡村建设用地区划控制指引（试行）》，农村宅基地、商业服务业用地、物流仓储用地、工业用地可合理兼容其他用地功能，兼容面积不宜超过总用地面积的7%，兼容建筑面积不宜超过项目总建筑面积的30%。

村庄建设用地兼容正面清单	
用地类型	可兼容用地类型
农村宅基地	行政办公、商业服务业、公共管理与公共服务、绿地与开敞空间用地
商业服务业用地	行政办公、公共管理与公共服务、绿地与开敞空间
物流仓储用地	工业、行政办公、生活服务设施
工业用地	物流仓储、行政办公、生活服务设施



用地引导四：建设用地如何弹性管理？

✓ 建设用地兼容和混合使用负面清单

村庄建设用地兼容和混合使用负面清单

- 1.禁止具有污染性的工业用地、物流仓储用地与其他任何用地混合;禁止特殊用地与其他任何用地混合。
- 2.工业用地及物流仓储用地的兼容及混合使用，必须符合安全生产和环境保护的相关要求。禁止涉及影响公共安全、公共利益、环境保护及特殊功能需求用地混合。
- 3.禁止涉及传染病的医疗设施用地、加油加气站用地等与其他用地混合。
- 4.法律法规规章和国家有关政策文件规定限制、禁止混合的其他情形。

✓ 建设用地混合使用和用地性质变更转换正面清单

村庄建设用地混合使用和用地性质变更转换正面清单

- (1) 在符合公共利益需求的前提下，允许乡村公共设施项目用地之间相互混合使用或用地性质变更转换，允许乡村产业项目用地混合或变更转换为乡村公共设施项目用地；
- (2) 在符合相关产业政策的前提下，允许乡村产业项目用地之间相互混合使用或用地性质变更转换。
- (3) 在确保安全、满足郑州市农村宅基地管理要求、满足有关行业规范及主管部门要求的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。



建设管控：建筑高度、间距与退距

建筑高度管控

新建村民住宅的层数原则上不超过3层，底层层高不大于3.60米，二、三层层高不大于3.20米，建筑总檐高不大于10.0米，屋脊建筑高度不宜超过12米。

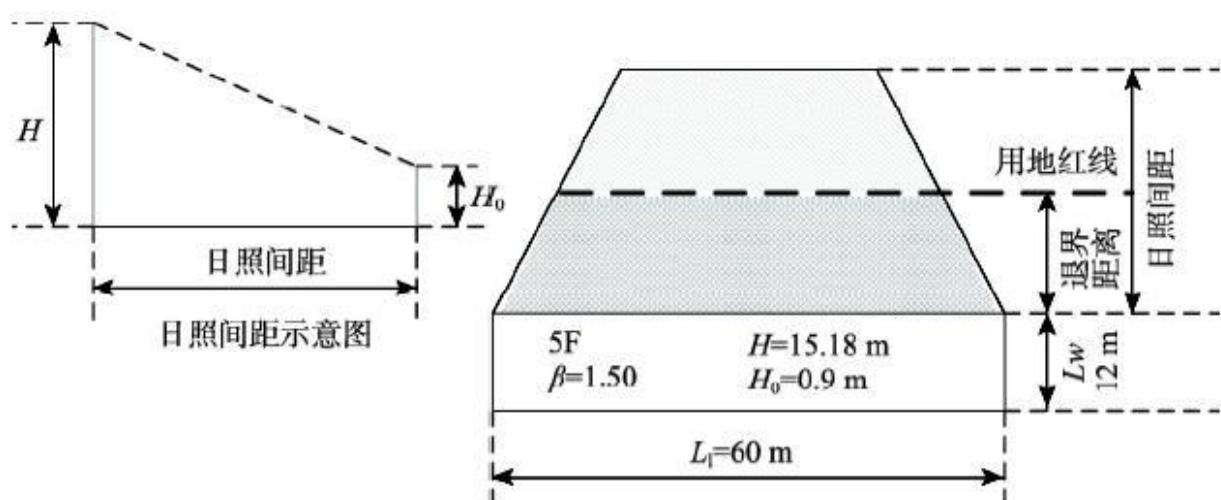
建筑间距标准

新建农村建筑的间距必须符合日照、通风、消防、防灾及管线敷设等要求，并保障相邻权益。南北向平行布置的住宅建筑，其间距不宜小于南侧建筑高度的1.2倍，保障居住环境的舒适度与安全性。

道路分级退距

国家重点高速公路 ≥ 50 米、其他高速公路 ≥ 30 米、国道 ≥ 20 米、省道 ≥ 15 米、县道 ≥ 10 米、乡道 ≥ 5 米、村道 ≥ 3 米、村域主干路 ≥ 1.5 米。

特别提醒：规划建设必须无条件服从机场净空保护要求，严禁超高违规建设，确保航空运行安全。



村庄风貌管控

港区乡村风貌应延续地势坦荡辽阔、文化底蕴深厚特征，展示广袤无垠、包容博大的田园景观，突出规整、厚重、质朴的村庄肌理和建筑风格，形成具有港区特色的中原地区现代田园乡村。

村庄风貌管控负面清单

一 建筑风貌负面设计清单

1. 农房建筑风格禁止采用与本地风貌明显冲突的外地或城市化风格。严禁在新建农房中采用单坡架空太阳能板、彩钢板等与风貌不协调的元素。
2. 农村住房的附属用房严禁侵占公共空间和街巷空间。
3. 农房建筑色彩禁止使用大红、大绿等高饱和度、强对比或杂乱无章的色彩组合。
4. 公共类建筑注重功能复合，不应仅考虑单一功能而忽视空间利用效率。

二 公共空间负面设计清单

1. 村入口空间应避免杂乱无章，不宜缺乏标识性或采用与村庄气质不符的装饰元素。
2. 公共空间设施禁止出现长期闲置、破损失修或存在安全隐患的情况。
3. 街头巷尾空间应避免浪费，或违规用于私搭乱建、杂物堆放等。
4. 景观小品禁止采用粗制滥造、尺度失当或脱离乡土语境的装饰构件。

三 道路空间负面设计清单

1. 村庄主要道路及入户通道不应出现道路坑洼不平、泥泞不堪的情况。
2. 道路沿线标识牌、路灯、护栏等附属设施不应出现缺失、破损或设置混乱影响视觉秩序。
3. 停车空间不应侵占主干道、公共活动空间或绿化空间进行长期停车。

四 基础设施负面设计清单

1. 环卫设施（如垃圾收集点、公厕等）禁止出现选址不当、暴露脏乱、异味扰民或影响村容村貌的情况。
2. 污水处理设施不宜裸露构筑物或产生视觉突兀感。
3. 标识系统（含导视、宣传、安全提示等）不应设置标识混乱、文字模糊、风格突兀的标识系统。

五 大地景观负面设计清单

1. 农业空间禁止开展破坏农业空间的建筑活动，破坏农田的完整性和农田连片发展。
2. 不宜盲目建设与农业生产无关、维护成本高或破坏田间景观的设施。
3. 林下空间禁止过度开发，对树木生长和生态造成破坏。
4. 滨水驳岸设计禁止采用大规模硬质化、破坏生态的设计形式，影响水体自净与生物栖息。
5. 亲水活动场所设施禁止出现设施缺失或存在安全隐患的情况。





03

许可依据和程序要求

建设项目如何获得“准生证”？

乡村建设规划许可三步走

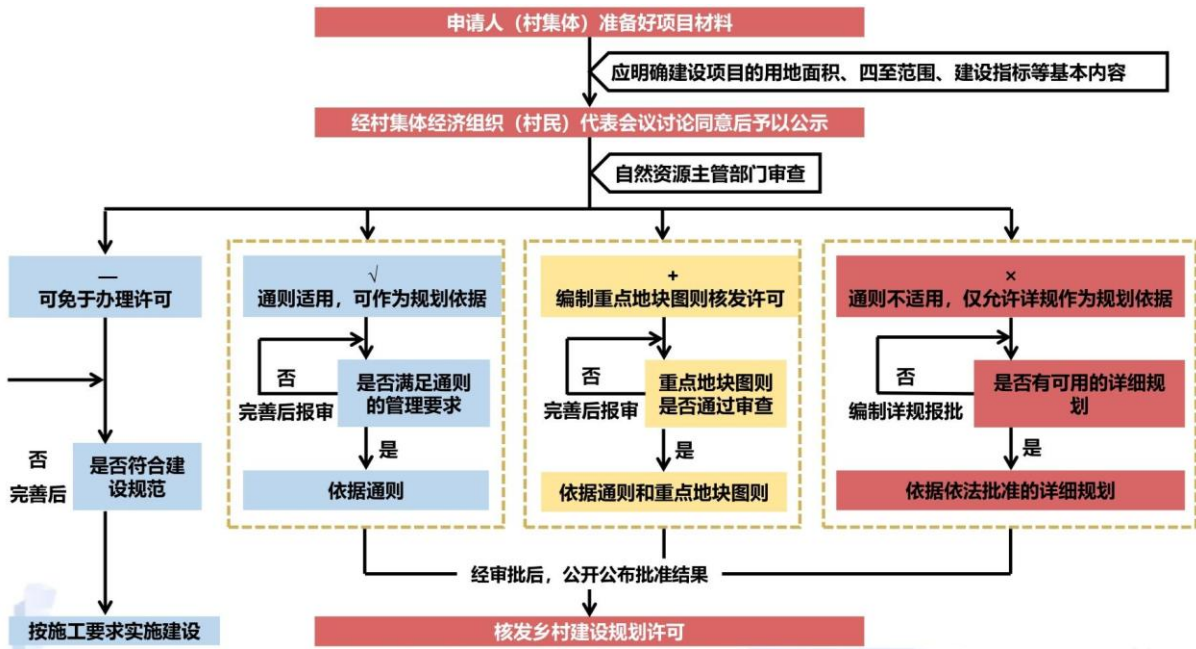
本规定适用于港区乡村地区新建、改建、扩建项目。

在不改变原用途、不扩大面积和不增加高度的前提下重建、翻建的，本规定可直接作为核发规划许可的依据。

存在历史遗留问题的乡村建设项目，应在合法合规解决历史遗留问题的前提下，依据本规定开展建设活动。

其他乡村地区建设项目规划许可分为以下三种类型：

图示梳理了乡村建设项目从申请、审查到核发许可的全流程逻辑，针对不同项目类型（无需许可、通则适用、需编图则/规划）设计了差异化的审批路径，确保合规高效。



建设项目如何获得“准生证”？

乡村建设规划许可三步走

路径一：直接适用通则（快速审批）

通则适用，直接以本规定作为许可依据的。单户或多户联合建房、村庄建设用地范围内的内部道路用地、村庄公用设施项目、村庄绿地与开敞空间，可直接以本规定作为规划许可依据。

路径二：通则+重点地块图则（规范审批）

通则适用，补充重点地块图则作为许可依据的。农村社区服务设施用地、村庄公共服务设施、村庄产业与物流仓储用地、村庄交通场站用地等，应由镇人民政府（街道办事处）组织编制地块图则，明确其用地规模、布局或控制要求，经规定程序批准后作为规划许可依据。

路径三：需编制详细规划（法定审批）

通则不适用，需编制详细规划（村庄规划）作为许可依据的。计划开展乡村建设示范、全域土地综合整治、农村集体经营性建设用地入市、村庄集中安置建设等类型工作，原则上应另行编制村庄规划，经规定程序批准后作为规划许可依据。



村庄建设用地规划审批依据一览表

√：通则适用，经本规定第25条前置审查审议程序通过后，可直接作为办理规划许可的依据；
+：通则适用，依据本规定第25条，经编制地块图则并批复后，可作为办理规划许可的依据；
×：通则不适用，仅允许详细规划（村庄规划）作为办理规划许可的依据；
—：可免于办理规划许可；免于办理规划许可的乡村建设项目清单在本规定试用期内根据试用情况动态完善。

建设项目用地类型		具体建设内容	许可依据
农村宅基地 (0703地类)		单户或多户联合建房（一类农村宅基地）	√
		村庄集中安置建房（二类农村宅基地）	×
农村社区服务设施用地 (0704地类)		党群服务中心（村务室）、村（标准化）卫生室、老年活动室、文化活动室、文化礼堂、健身广场、红白事中心、文化活动中心/多功能活动室等	+
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	乡镇卫生院、社区卫生服务站	+
	老年人社会福 利用地	养老院	+
		老年人日间照料中心	+
商业服务业用地（09地类）		商业项目、休闲旅游项目	+
一、二类工业用地（1001地 类）		农产品初加工产业项目	+
物流仓储用地（1101地类）		物流快递中转点	+
		其他物流仓储项目	+
交通运输用地 (10地类)	城镇村道路用 地	村庄建设用地范围外的农村公路	+
		村庄建设用地范围内的内部道路	√
	交通场站用地	对外交通场站、公共交通场站、社会停车场等	+
公用设施用地 (13地类)		小型农村取水设施、小型农村污水处理池、小型泵站、村配电房、通信基站、垃圾中转站、垃圾收集点、公厕、村级水闸、水电机房等	√
绿地与开敞空间用地 (14地类)		村庄用地范围内的公园绿地、防护绿地、广场等公共开敞空间用地，及其附设的建筑物、构筑物	√
小型构筑物及设施		候车亭、岗亭、公共自行车站点	—
		外立面装修装饰、空调架、晾衣架、太阳能设备等设施	—
		景观小品、景观灯光	—
		充电桩、电力环网柜、交管设施	—



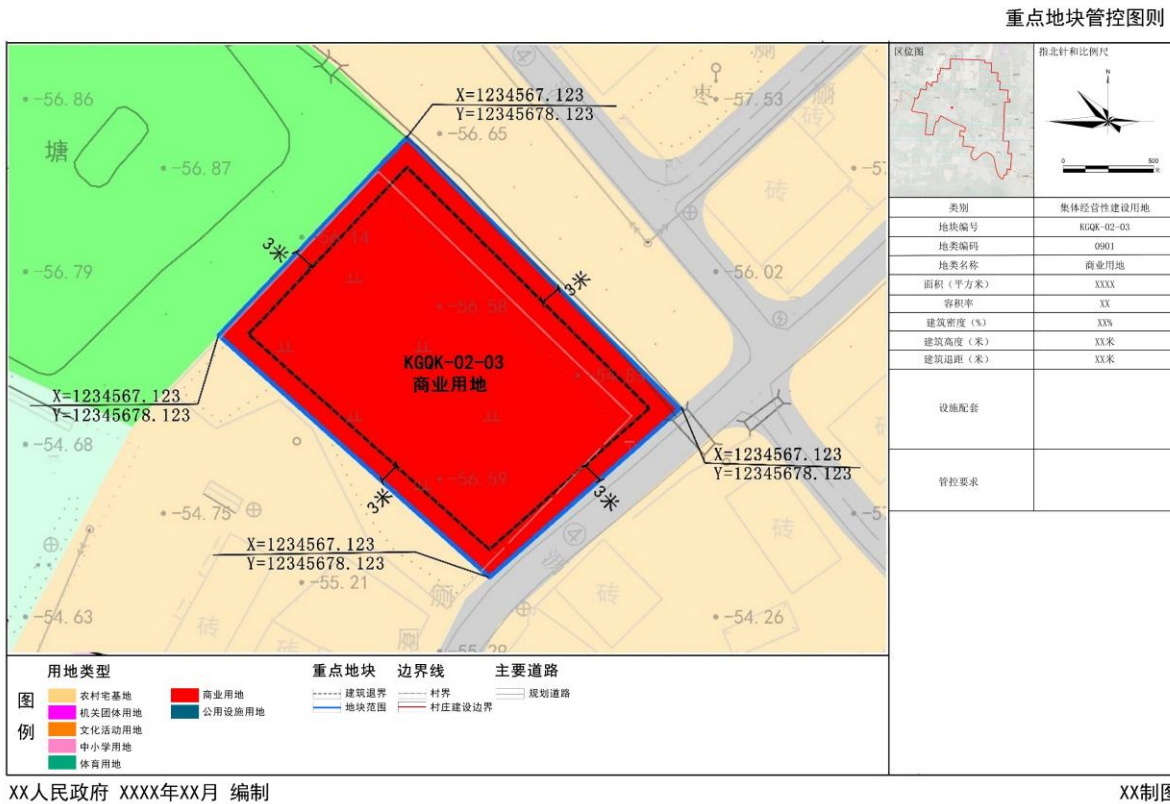


04

实施管理与附则

重点地块图则示例

重点地块图则是衔接规划与具体项目建设的关键桥梁。它将宏观的规划原则转化为微观的地块控制指标，确保每一块土地的开发建设都符合区域发展的整体愿景，是规划管理部门进行审批和监督的法定依据。



核心定义：规划许可的直接依据

重点地块图则是对乡村地区通则式管理规定的深化和空间具体化，针对公共服务设施、产业项目等特定地块，明确其开发建设的具体规则，是项目规划许可与实施的核心法律依据。

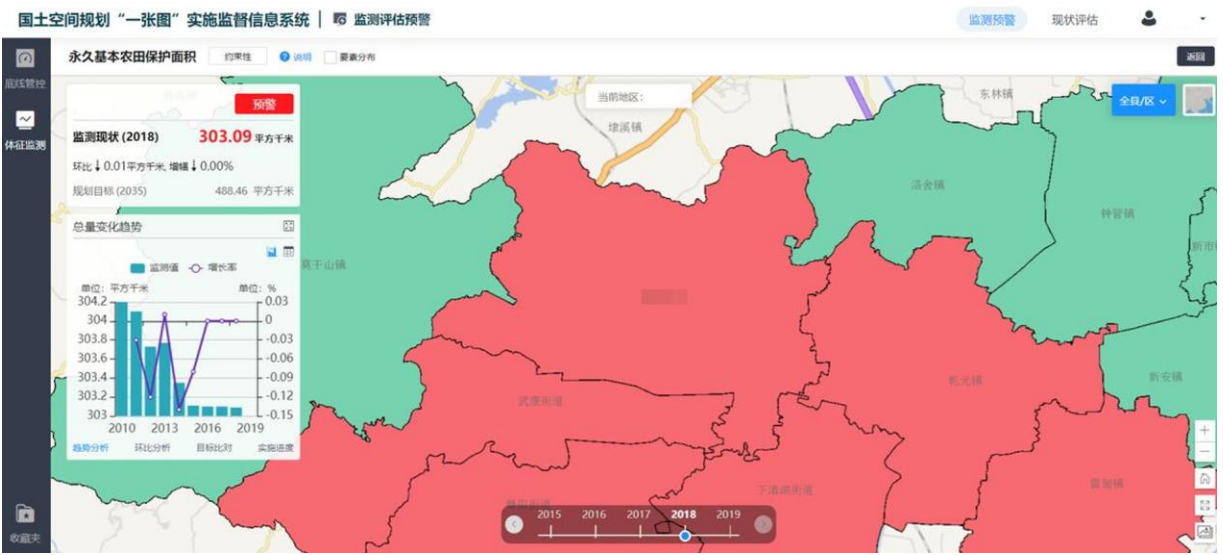
主要内容：强制性与引导性结合

涵盖地块开发的双重管控维度：一是容积率、建筑高度、绿地率等刚性的强制性控制指标；二是建筑风貌、色彩、空间形态等弹性的引导性内容，兼顾规范与创新。

实施监管与公众参与

全过程数字化监管体系

依托“国土空间规划一张图”实施监督信息系统，对建设项目的选址、审批到落地进行全流程动态跟踪，实现违法建设行为的及时发现、快速预警与高效处置，确保规划刚性落实。



纳入村规民约

将规划通则核心内容转化为村民共同遵守的行为准则，强化内生约束。

村民参与监督

搭建多元监督平台，鼓励村民主动参与规划实施的全过程监督。

营造共治氛围

凝聚集体共识，构建政府引导、村民主体的共建共治共享新格局。



通则的生效与衔接

新老项目如何衔接？

本通则自正式发布起施行，试用期为两年。施行日期作为划分新老项目的核心时间界限，清晰界定适用范围。

坚持法不溯及既往原则，保障已获批、已建成项目的合法权益；同时严格规范新增项目，确保新规落地执行的一致性与严肃性。

✓ 施行前已批项目

项目在通则施行前已依法取得规划许可或已批准建设的项目，按照原批准内容执行。

🏠 施行前已开工但未取得规划许可的建设项目

依法依规进行处理后，由乡镇人民政府（街道办事处）组织相关部门进行认定：对符合国土空间规划和本通则要求的，补办规划许可手续；对不符合国土空间规划或本通则要求的，整改后依规处理。

🏡 施行前已建项目

已建成的建设项目，维持现状使用。确需改建、扩建的，按照本通则规定办理。

📄 施行后新办项目

正在受理、新受理的乡村建设项目规划许可申请，按照本通则规定执行。





感谢阅读！

——
共建共享，让每一个家园都充满温度与生机

郑州航空港经济综合实验区自然资源和规划局