

自然资源部办公厅

关于印发《城中村改造国土空间规划政策指引》的通知

自然资办发〔2024〕30号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，充分发挥国土空间规划对城中村改造的引领作用，积极稳步推进工作，打造宜居、韧性、智慧城市，部组织制定了《城中村改造国土空间规划政策指引》。现印发给你们，请结合实际抓好落实，及时总结经验，分析问题和矛盾，重要事项及时报告我部。

附件：城中村改造国土空间规划政策指引.doc

自然资源部办公厅

2024年6月13日

城中村改造国土空间规划政策指引

根据相关法律法规和政策规范，制订本政策指引，旨在推动支持城中村改造的相关国土空间规划政策工作的积极稳步开展。

一、总则

（一）总体目标

坚持以人民为中心的发展思想，以推动高质量发展为主题，贯彻落实全国国土空间规划纲要，充分发挥国土空间规划对城中村改造的统筹引领作用，积极稳步推进城中村改造工作，有效消除安全风险隐患，建设宜居、韧性、智慧城市。

（二）适用范围

本指引所称“城中村改造”包括城镇开发边界内的各类城中村，具体范围由城市人民政府结合实际确定。本指引用于指导各地在各级各类国土空间规划中深化落实城中村改造相关要求。

（三）工作原则

1.坚持规划引领、优化布局。城中村改造是城市功能布局优化、土地和空间资源配置优化过程，应坚持先规划、后建设，依法发挥国土空间规划对城中村改造的统筹引领作用，加强规划与土地政策的衔接。

2.坚持底线约束、节约集约。落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约集约用地制度，提高土地节约集约利用水平，走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展之

路。

3.坚持系统观念、保障权益。以维护资源资产权益、尊重合法权益为出发点，统筹考虑城中村复杂的产权关系、空间布局、历史文化遗存等，实现好、维护好、发展好政府、村集体和村民、市场、新市民等相关主体利益。

4.坚持以人为本、补齐短板。以人民为中心，有效消除各类安全风险隐患，加强环境整治，补齐设施短板，提升基础设施韧性，改善城乡人居环境。

5.坚持因地制宜、差异引导。从实际出发，统筹问题导向与目标导向，依据规划确定的发展定位、功能布局等，结合城中村的区位、产业、人口等特征，实施分区分类改造。

6.坚持政策衔接、统筹推进。将城中村改造与保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设相结合，衔接低效用地再开发、全域土地综合整治等工作部署，形成政策合力。

（四）规划层级

国土空间总体规划是编制城中村改造详细规划的上位依据。详细规划是核发城中村改造规划许可、实施城中村改造活动的法定依据，应依据总体规划编制。

二、做实城中村改造的前期调查评估

（一）加强城中村资源资产调查

依托人口普查、国土调查、城市国土空间监测、地籍调查等数据基础，开展城中村基础数据、社会状况等信息的调查工作，形成覆盖全面、权威统一的城中村数据资源体系，建立调查评估与规划编制联动机制，为后续工作提供支撑。

在详细规划层面细化调查，系统进行单元内城中村基础地理信息、土地、房屋、权属、人口、经济、产业、历史文化遗存、公共服务设施和基础设施、改造意愿、专项调查等信息的摸底调查、确认和公示、核查工作。充分考虑相关部门已排查的房屋结构、消防、供用电、燃气等安全风险隐患，建立城中村基础信息台账。经审核、公布的城中村改造基础数据作为签订搬迁补偿协议的基础。

（二）开展前期体检评估

深化城中村改造体检评估，综合考虑政府、村集体和村民、市场、新市民等群体多元诉求，查找突出问题，开展资源环境、公共服务设施和基础设施等承载力评估以及安全隐患评估，加强城市安全、历史文化和生态景观保护、自然灾害、社会稳定等方面的风险影响评估。

在详细规划层面强化评估和论证的深度，综合考虑设施承载力、公共卫生安全、防灾减灾、城市通风环境、成本与效益等因素，论证改造可行性，统筹确定规划单元内建筑规模上限，可在市域内统筹平衡规划指标。统筹配置公益性用地和经营性用地，分类提出资产整备、配置、运营策略，按需编制改造资金使用方案，促进改造资金综合平衡、动态平衡。

三、在国土空间规划中统筹城中村改造要求

国土空间规划的编制实施应根据城市发展目标、阶段特征和存量发展需要，完善城中村改造的工作内容和管理要求。对于总体规划已完成编制但尚未明确城中村改造内容的城

市，应在详细规划及近期建设规划中做出安排。

（一）总体规划层面强化空间统筹安排

各地应在国土空间总体规划中因地制宜明确城中村改造的规划目标、重点区域、节奏与时序等要求，提升城市能级和核心竞争力、推进城乡区域更趋协调、促进国家战略深入实施。

确定改造目标和重点区域。按照有效消除各类安全风险隐患、推动城市高质量发展的要求，确定城中村改造目标。根据国土空间规划实施需要，划定城中村改造重点区域，按拆除新建、整治提升、拆整结合的分类确定改造方式。坚持目标导向、应改则改，优先改造位于国土空间规划确定的重点功能片区、重点发展组团的城中村。坚持问题导向、需改则改，优先改造安全风险隐患多、景观风貌差、配套短板突出的城中村。兼顾实施导向、能改可改，适时改造符合规划要求、具有政策支撑和市场动力的城中村。

做好时序安排。总体规划已完成编制但尚未明确城中村改造内容的，应当编制近期建设规划，落实总体规划，充分衔接国民经济和社会发展规划，做好实施时序安排。结合城市近期发展目标，确定城中村改造的五年规划目标与任务规模。结合重点区域划定近期城中村改造范围，鼓励位于城市重点片区，改造可行性较高、紧迫性较强的城中村优先划入近期改造的范围，并与土地资源资产配置方案与实施计划进行衔接。结合近期改造的城中村范围，制定近期实施项目清单，并适当预留规划弹性与可实施性，明确改造面积、改造

方式、年度时序等内容，指导城中村改造年度计划编制。

（二）详细规划层面细化空间管控要求

各地应积极发挥详细规划法定作用，衔接上位规划确定的管控要求、引导措施、规划目标等内容，结合城中村改造方式、详细规划管理实际与工作组织安排以及现状权属关系等，合理确定城中村改造单元，将城中村改造单元细分为“规划单元”和“实施单元”两个层次，分层编制、分级审批，也可根据工作需要，依规同步一体编制审批。

1. 规划单元详细规划明确管控要求

城中村改造规划单元详细规划以总体规划为依据，分解落实相关要求，明确规划单元的发展定位、主导功能及建筑规模总量，提出刚性管控和特色引导要求。规划单元详细规划是实施单元详细规划编制的依据，编制中应突出以下内容。

补齐设施短板。充分利用原有设施，补齐配套设施短板，优化保障性住房布局，构建十五分钟社区生活圈，兼顾单元内外设施衔接与共建共享，可与相邻区域统筹设施配套。

加强城市设计和风貌管控。提出建筑高度、天际线、重要景观节点、绿地系统与开敞空间、风廊视廊等重要廊道以及特色风貌控制等城市设计内容。

建立正负面清单。建立针对城中村改造方式的正负面清单，区别明确相应的改造方式。对有助于优化城市空间结构、提升产业发展能级、完善城市功能、补齐重大公共基础设施、促进生态保育、历史文化保护活化等的城中村改造项目，纳入正面清单，鼓励优先改造。对有特殊保护要求、不应“大

拆大建”的，制定规划监督的负面清单，加强对出现负面清单中情况的及时处置。

2. 实施单元详细规划明确规划设计要点

实施单元详细规划宜结合实施时序动态编制，是提出城中村改造项目规划条件、核发规划许可（含方案设计）的法定依据。“规划单元”“实施单元”两个层级详细规划同步合并一体编制的，应达到“实施单元”详细规划的深度，方可作为法定依据。编制中应突出以下内容。

合理划定地块。在调查评估基础上，基于资源资产，叠加地块产权信息，结合改造方式，合理划定实施地块范围。

推动土地整理。通过土地征收、土地置换、拆旧复垦、收购归宗、混合改造等方式，整合存量建设用地，可扩大至周边低效用地等，促进成片改造。

细化管控引导。确定实施单元主导功能，细化规划单元管控引导要求并落实到地块，明确地块用地性质、开发强度（容积率、建筑密度等）、绿地率、建筑控制高度，设施配建、保障性住房配建要求等。

明确实施策略。协调各类利益主体意愿和诉求，结合项目实施机制和市场需求，研究适配的规划和土地策略。

动态维护优化。在符合上位规划刚性管控要求前提下，各地可结合实际，通过局部技术性修正或优化调整等方式，对规划单元和实施单元详细规划进行动态维护，经法定程序审批后纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

3. 规划审查要点

各地在审查涉及城中村改造单元的详细规划时，除详细规划常规审查要点外，还需重点考虑以下内容：

一是是否落实国土空间总体规划，是否与更新改造相关专项规划做好衔接。

二是是否在资源环境承载能力、公共服务设施和基础设施承载能力等评估的基础上确定规划指标。

三是实施策略是否符合相关土地政策，如涉及土地置换、土地整合，是否已取得相关权属人的初步同意意见。

四是历史文化资源、古树名木保护和利用策略是否已经专家和相关主管部门认可。

五是正负面清单是否保障维护群众安全和正当权益。

四、完善城中村改造实施的政策保障

建立城中村改造配套保障机制，推动落地实施。

（一）强化政府统筹力度，用好用足相关政策

充分发挥政府主导作用，强化主体责任，推动城市核心区域、安全隐患突出的城中村优先改造，保障城市战略意图的贯彻落实。

坚持依法依规、公平公正、守牢底线红线，充分利用低效用地再开发、全域土地综合整治等相关政策，分类实施城中村改造，强化规划统领，实施依法征收，加强土地收储支撑，保障“净地”供应，探索依法实施综合评价出让或带设计方案出让，推进土地混合开发和空间复合利用，依法妥善处理历史遗留用地问题。部将加强政策运用的跟踪指导工作，

对于地方工作中被实践证明有效可复制的政策，将加大力度推广。

（二）探索政策激励创新，充分保障相关主体权益

鼓励各地因城施策，探索土地混合开发、空间复合利用、容积率核定优化、跨空间单元统筹、存量资产运营等政策，推动形成规划管控与市场激励良性互动的机制。各地自然资源主管部门可会同有关部门按需制定适合城中村改造的地方性规划标准和规范。

充分保障村民合法权益，先行做好意愿征求、产业搬迁、人员妥善安置、历史文化保护、落实征收补偿安置资金等前期工作，巩固提升村民原有生活水平。为外来人口提供经济可负担的居住空间，着力解决新市民、青年人等群体住房困难。

（三）充分发挥社会综合治理力量

坚持开门编规划，做好城中村改造的意愿征询、协调协商、方案公示等公众参与工作。鼓励引导市场力量开展渐进式整治。依托街道、社区等基层组织，搭建多元协商共治平台，构建党建引领、法治保障、政府统筹、社会协同、公众参与的共建共治共享社会治理格局。

五、加强规划实施监督

构建数字化管理体系。充分利用各类数据资源，深化大数据、人工智能等数字技术应用。在国土空间规划实施监测网络建设中，融合实景三维模型、视频监控、基础设备等数据，探索搭建数字管理场景，完善社区治理基础设施，辅助

城中村数字化、精细化管理。

加强跟踪指导。做好与各级各类国土空间规划衔接，将相关规划成果按程序纳入所在市级、区（县、市）级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为实施成效评估的依据。