

楚雄彝族自治州住房和城乡建设局文件

楚住建复〔2018〕57号

楚雄州住建局关于对州第十届政协第二次会议第17号提案的回复

李有贵委员：

您提出的《关于进一步加强村庄规划工作》提案是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大重大决策部署、实施乡村振兴战略的好提案。乡村振兴战略是一个复杂的系统工程，包括乡村的经济发展、环境保护、社会治理、文化建设、人居环境提升等一系列举措。乡村规划，是政府通过空间管控实现乡村振兴的手段之一。今年以来，州住建局结合乡村振兴战略和您的提案，对2013年就已完成了的全州村庄规划的全覆盖的规划实施情况进行综合调研，以问题为导向，采取了多项针对性的工作措施，全面加强村庄规划建设管理工作。

一、工作推进情况

（一）加强区域村庄统筹规划。为协调城乡发展、实现全面建成小康社会目标、改善农村人居环境，州住建局树立符合农村实际的乡村规划理念，编制了《楚雄州“十三五”住房和城乡建设事业规划》，确立了“乡村规划实现县市域乡村建设规划、村庄规划、示范村控制性详细规划三个全覆盖”、“建设1000个美丽宜居乡村综合示范（区）村，覆盖全州总人口的30%”的目标。按照“迁村并点有目标，乡村规模有引导，乡村产业分化有方向，乡村建设有管控，城乡特色风貌和农村人居环境能改善，乡村基础设施和公共服务设施能配套”的要求，坚持县（市）域乡村建设规划先行，启动了县市域乡村建设规划编制试点工作，其中楚雄、姚安、永仁规划成果已通过省住建厅技术审查；2018年，5县开展了编制工作，年底可完成，余下的2019年完成。从县市域建立起与我州生产力布局、环境和资源保护相配套的村庄空间布局体系，基本解决“迁哪些村，往哪里迁，迁去如何发展、区域基础设施如何配套”的问题。二是推进村庄建设规划的全覆盖。楚雄州村庄规划在全省最先完成乡村规划全覆盖的地州，至2014年，全州已完成93个乡镇完成集镇建设规划、完成14981个村庄规划编制任务，其中行政村995个，自然村建设规划13986个。2012—2017年，有129个省级、90个州级、74个县级示范村按照新的技术标准编制了村庄建设规划。

（二）进一步强化了村镇居民个人建房选址、审批和监管。村庄规划管理薄弱是个难题，考验的是各级政府对长期

以来实行的“城乡二元分治”行政体制机制的改革能力。除村庄建设点多面广外，监管跟不上是最大的问题。产生这个问题的根源还在于乡村房屋没有实现财产登记和财产权的上市交易、抵押，农民没有依规申请审批规划建设、依法登记产权的意识。随着农村“三权分置”等体制机制改革和产权登记制度的推进，逐步培养农民依法办理村庄规划建设许可是进一步加强村庄规划管理的前提。2014年以前，云南省村镇居民个人建房实施准建证管理制度，由乡镇人民政府实施发证管理。2014年后按照住建部要求改为实施乡村规划许可证管理。在镇规划区内国有土地进行建设的，应依法申请办理“一书两证”，由县市人民政府村镇规划主管部门核发；在集体土地上进行农村居民住宅建设，以及乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，应依法申请办理乡村建设规划许可证，其中村民住宅建设规划许可，由县市规划主管部门委托乡镇人民政府核发。自2015年开始全面实施乡村建设规划许可管理制度，目前农村建房规划许可覆盖率达50%以上。进一步完善村庄规划土地建设专管员选聘和管理制度，2017年全州各县市配备行政村村庄土地规划建设专管员1098名，自然村土地规划建设信息员12955名，覆盖率均达到了100%，为乡村规划实施管理提供了有力保障。全面推进违法违规建筑治理，2018年5月底，锁定城乡违法建筑面积309.98万平方米，查处建筑面积255.1927万平方米，其中拆除206.7938万平方米。

（三）实施特色乡村打造专项行动。强化政策创新和集成，先后出台了《楚雄州人民政府关于城乡特色风貌规划建设管理的实施意见》《楚雄州城乡特色风貌（特色小镇特色乡村）打造专项行动方案》《G56 杭瑞高速公路楚雄州境内沿线特色风貌打造工程实施方案》等，把特色发展理念和“中国彝乡”特色元素融入城乡规划建设管理的各个环节，为特色风貌打造提供了系统的政策依据。推动“中国彝乡”特色打造课题研究，编制了《楚雄州乡村建设规划编制技术要点》。推动实施城乡风貌特色打造、传统风貌街区保护利用修缮等重点工程，完成楚雄市东瓜镇庄甸社区庄甸村民小组福塔彝村环境整治提升、永仁县中和镇中和老街传统村落保护利用修缮等 67 项特色风貌打造项目，完成投资 18 亿元。2017 年 12 月召开立法工作会议，正式启动《楚雄彝族自治州城乡特色风貌规划条例》立法工作，目前已完成《条例》征求意见稿第二稿，正在征求省人大常委会意见。《条例》的制定和实施将为特色乡村规划提供法律保障。

（四）推广木塑新材料，打造特色村庄试点。运用木塑新材料建成了姚安古镇 1 条景观大道、1 个游客接待中心、8 个特色旅游片区、1 个古镇提升品质区；新建南华岔河新建彝族民居 20 户，实施整个村寨风貌提升以及基础设施配套工程，建成木塑新型材料运用项目 14 个，建设面积 6.67 万平方米，全年完成投资 6028.28 万元。在一镇一村形成可推广的木塑新型材料运用示范片区，创建了具有鲜明产业形态

和宜居和谐的美丽环境，实现了通过城乡特色风貌培育地方新型建筑建材产业的新突破。

（五）紧扣风貌提升，打造 G56 沿线特色村寨。按照《楚雄州人民政府办公室关于印发 G56 杭瑞高速公路楚雄州境内沿线特色风貌打造工程实施方案的通知》（楚政办函〔2017〕78 号）要求，围绕建设一条特色风貌线、绿色生态线、精致景观线的目标，完成沿线景观及 10 个州级特色示范村庄规划设计方案已批复相关县市组织实施，并初显成效；沿线三县市完成 30 个特色村庄规划设计方案指导特色村庄打造，以及 10 个户型新建民居建筑设计，完成了景观特色风貌提升整治规划，以及州界铭牌（昆楚交界）规划方案、选址勘察和施工图设计。楚雄市、禄丰县、南华县 3 个县投入资金 5200 万元，实施了 8 个乡镇 123 个自然村 9757 户特色风貌打造工程，形成串点连线成片的规模效应，建成一条美丽特色乡村景观带。

（六）保护传统文脉，推动传统村落发展。完成了楚雄市子午镇以口夸村、双柏县法脰镇雨龙村委会李方村、禄丰县金山镇炼象关村、妥安乡琅井村、牟定县安乐乡小屯村、蟠猫乡母鲁打村等 22 个传统村落建档、保护发展规划和实施方案编制工作。争取到四批传统村落财政一事一议奖补资金 1225 万元，农村节能减排资金 1880 万元，项目已全面开工。全州 57 个村庄申报第五批中国传统村落，其中 15 个通过省级初审，已上报国家正在审核。

（七）结合农村人居环境整治，加快省级农村危房改造

示范村建设。2015年—2017年向省争取到省级示范村129个，贷款资金17264万元，已使用资金8849.42万元。截至目前，2015年50个省级示范村已全部竣工。2016年36个省级农村危房改造示范村已开工32个，竣工4个。2017年43个省级示范村已完成规划编制、评审、批复、贷款前期资料准备工作，贷款资料上报至国开行，待国开行发放贷款，预计争取资金8600万元。

二、存在的困难和问题

(一)村庄规划缺乏区域统筹。这几年农村危改示范村、移民搬迁、异地扶贫、民族团结示范村、美丽乡村、旅游特色村等规划由住建、扶贫、发改、民宗、农办、旅发等不同的部门编制，但缺乏区域的整合，村庄选址规划布点还存在不科学、不合理的问题。加之各部门编制技术标准不统一，按照各自要求编制乡村规划，出现了迁村并点目标不清，人口转移与区域产业区划、生态保护和扶贫攻坚目标不重合，区域性基础设施、公共服务设施重复投资等区域空间管控不足的问题。

(二)村庄规划难以指导建设。我州2013年编制的14981个村庄规划由于受财力所限，大部分没有开展地形图测绘，编制深度达不到指导建设的要求，很多村庄规划被“束之高阁”，没有得到落实。造成村落摊大饼式发展，土地资源浪费；公共设施配套不完善，标准低，投资效益低；大拆大建造成乡村特色和文化建筑破坏，产业发展用地等预留不足，

环保设施配套不全等问题；有的村庄规划套搬城市规划的方法，农民看不懂，难以形成农民自我管理的村规民约。

（三）村庄规划实施管理人员严重缺乏。村庄规划的落实需要懂技术的管理人员进行大量的宣传引导。但是我州绝大部分村庄缺乏管理人员落实规划，村庄规划往往是“纸上画画，墙上挂挂”。全州 270 多万人口，受过专业训练的村庄规划建设管理人员应该在 800-900 人（按万分之三计算），实际情况是全州专业从事村庄规划建设管理人员不足 100 人，有相关专业教育背景的不足 30 人，原来配齐的村镇规划助理员、村庄规划协管员等人员，由于编制、转岗、补助经费没有落实等原因，人员流失现象严重，管理人员严重不足。

三、下步工作

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，深入学习贯彻党的十九大精神，统筹推进新型城镇化建设和乡村振兴战略，统筹实施农村人居环境整治三年行动、城乡特色风貌（特色小镇特色乡村）打造专项行动，大力开展美丽宜居特色乡村示范村创建活动，塑造具有地域特点、彝乡特色、时代特征的美丽宜居村庄。

（一）实施农村人居环境整治三年行动，实现村庄规划全覆盖管理。根据省级即将出台的《云南省村镇规划建设管理三年行动计划（2018—2020 年）》，总结 2013 年村庄规划编制的经验教训，制定我州的三年行动计划，明确 2018-2020 年村庄规划编制计划，采用分类编制规划的方法

实现村庄规划全覆盖，即：重点村，有地形图测绘和修建性详细规划；一般村，有地形图测绘和建设规划；基本村，有村民达成共识的建设管控村规民约，计划用三年左右的时间，实现乡村规划的全覆盖。2018年，集中财力和人力完成村庄规模大，有集市或带动周边发展的产业支撑的村重点村约420个的规划编制，全村的规划深度达到修建性详细规划的深度。2019年，开展规模在100户至200户之间的一般村（约1100个）规划，村庄的核心区和公共设施区域（学校、卫生院、文化体育活动设施等）和基础设施（道路、给排水、垃圾、公厕等）的规划达到修建性详细规划的深度，其他区域能满足村庄人居环境整治和管控要求。2020年，完成县市域乡村域乡村建设规划确定的保留的基本村（约11400个）的村庄建设村规民约制定。由于村庄规划点多面广，其中完成重点村和一般村的规划编制，约需资金耗资1.2亿，各县市财力紧张，编制资金缺口大，现州住建局已经拟定《楚雄州农村人居环境整治三年行动方案》，将村庄规划编制任务纳入方案，并建议州人民政府采用以奖代补的方式，由州级财政给予县市一定的补助资金。

（二）实施城乡特色风貌（特色小镇特色乡村）打造专项行动，推进中国彝乡特色乡村建设。按照楚雄州人民政府印发2018年“十大专项行动”方案的通知要求，继续深入实施城乡特色风貌（特色小镇特色乡村）打造专项行动，切实履行好楚雄州城乡特色规划建设领导小组办公室职责，抓好任务分解和各项工作的指导、督促、检查。重点开展以下

五方面工作：一是开展设计下乡活动，举办面向全国优秀中、青年设计师的“中国彝乡·民居建筑”设计创意竞赛，创作与环境融为一体、传统与现代有机结合的优秀建筑设计，为特色城镇和美丽乡村建设提供更多借鉴和选择。二是实施历史文化保护与传承工程。结合历史街区划定和保护建筑确定工作，在全州全面开展“中国彝乡·历史记忆”建筑普查，有针对性保护好传统村落和有保护价值的古旧建筑，传承和留下历史记忆。三是完成《楚雄州城乡特色风貌规划条例》立法工作，着力解决好乡村建设特色风貌缺失的问题，确保乡村振兴战略和农村人居环境整治有关部署落到实处，为实现建设美丽宜居中国彝乡的目标提供法律保障。四是继续开展道路交通沿线三线打造工程。围绕打造“特色风貌线、绿色生态线、精致景观线”的目标，重点提升G56杭瑞高速、G5京昆高速、南永和元双二级公路、昆楚大铁路沿线风貌，集中打造一批精品特色示范村庄，促进区域城乡协调发展，加快形成新的经济增长带。五是深度谋划一批特色乡村打造重点项目。认真贯彻落实《楚雄州人民政府关于城乡特色风貌规划建设管理的实施意见》（楚政发〔2017〕17号），统筹做好全州城乡特色风貌规划建设管理工作，督促和指导各县市按照启动一批、准备一批、储备一批的原则，结合农村危房改造、提升城乡人居环境、易地扶贫搬迁项目、重大交通设施建设、历史文化名镇名村和传统村落保护等工作，深度谋划一批特色乡村打造项目，支撑特色乡村打造工作有重大更新突破。严格按照时限要求完成省级农村危改示范村和

传统村落建设。

村庄规划建设是一项复杂的系统工程，涉及面广，政策性强，与群众利益密切相关。下一步，将结合提案中的建议，根据《楚雄州村镇规划建设管理三年行动计划（2018—2020年）》，进一步优化乡村空间结构，努力将我州村庄建设成为布局合理、规模适度、设施完善、环境优美，既具有中国彝乡特色，又富有现代气息的美丽村庄。

衷心感谢您对乡村规划工作的关心和支持。

楚雄州住房和城乡建设局

2018年8月13日

联系人：规划综合科陶洋，联系电话：13187644107

抄送：州人民政府办公室、州政协提案委员会

楚雄州住房和城乡建设局办公室

2018年8月13日印发
