

# 青海省县级国土空间总体规划编制指南 (试行)

青海省自然资源厅

二〇二一年七月

## 前 言

为贯彻落实《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》《中共青海省委 青海省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》，参照自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的要求，指导和规范青海各县（市、区、行委）国土空间总体规划的编制工作，结合青海实际，制定了《青海省县级国土空间总体规划编制指南（试行）》。主要内容包括 5 部分：总体要求、基础工作、编制内容、成果要求和审查要求。

本指南侧重实施性和操作性，待地方实践探索后总结并适时修订。各县（市、区、行委）可根据地方实际，补充、细化县级国土空间总体规划编制的内容要求和技术规定。

本指南参与起草单位：中规院（北京）规划设计有限公司、青海省国土空间规划研究院、青海省规划设计研究院有限公司。

# 目 录

<b>1</b>	<b>总体要求</b> .....	<b>1</b>
1.1	适用范围.....	1
1.2	规划定位.....	1
1.3	工作原则.....	1
1.4	规划范围、期限和层次.....	2
1.5	编制主体与程序.....	3
<b>2</b>	<b>基础工作</b> .....	<b>4</b>
2.1	统一底图底数.....	4
2.2	分析自然地理本底.....	5
2.3	规划实施和灾害风险评估.....	5
2.4	开展重大专题研究.....	5
2.5	开展总体城市设计研究.....	6
2.6	开展历史文化保护专项研究.....	7
<b>3</b>	<b>编制要求</b> .....	<b>7</b>
3.1	现状分析与形势研判.....	7
3.2	空间发展目标与战略.....	7
3.3	国土空间格局.....	8
3.4	城乡空间布局.....	12
3.5	中心城区空间布局.....	13
3.6	自然资源保护和利用.....	16
3.7	重大要素支撑.....	18
3.8	国土综合整治与生态修复.....	20
3.9	规划实施.....	22
<b>4</b>	<b>成果要求</b> .....	<b>23</b>
4.1	规划文本.....	24
4.2	规划图件.....	24
4.3	规划说明.....	26
4.4	专题研究报告.....	26
4.5	数据库.....	27
4.6	附件.....	27
4.7	成果形式.....	27
<b>5</b>	<b>审查要求</b> .....	<b>27</b>
5.1	规划“一张图”审查.....	27
5.2	总体规划审查要点.....	28
附录 A	名词解释和说明.....	30
附录 B	规划分区.....	33
附录 C	城镇开发边界划定要求.....	35

附录 D 规划文本框架参考.....	41
附录 E 规划文本附表.....	44
附录 F 规划指标体系.....	47

# 1 总体要求

## 1.1 适用范围

本指南适用于青海省县（市、区、行委）国土空间总体规划（以下简称县级总规）的编制。市辖区的区一级国土空间规划，原则上纳入市州级国土空间总体规划统一编制，确需单独编制的区，应按照本指南开展国土空间规划编制。

## 1.2 规划定位

县级国土空间总体规划（以下简称“县级总规”）是对县域国土空间保护、开发、利用、修复作出的具体安排和部署，是对省、市州级国土空间总体规划及相关专项规划的细化落实，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制的基本依据。

## 1.3 工作原则

（1）生态优先、绿色发展。贯彻落实习近平总书记新时代中国特色社会主义思想及生态文明建设要求，坚持底线思维，加强“山水林田湖草沙冰”整体保护和各类资源集约节约利用，推动城镇发展由外延式扩张向内涵式提升转变，促进高质量发展和绿色发展。

（2）聚焦空间、措施有效。聚焦空间内容，体现规划公共政策属性；坚持问题导向、目标导向、结果导向相结合，

按照“问题-目标-战略-布局-机制”的逻辑，针对性地制定规划方案和实施政策措施，确保规划能用、管用、好用。

（3）区域协同、全域统筹。落实区域协调发展战略，落实上级国土空间总体规划和相关专项规划提出的区域协同要求，加强生态共保、环境共治、产业共兴、设施共享。坚持城乡融合发展，加强全域全类型国土空间用途管制，形成科学合理、适度有序的国土空间开发保护格局。

（4）传承文化、品质宜居。深入挖掘自然禀赋和历史文化资源，延续历史文脉，突出地域特色。科学保障公共服务和公共空间供给，提升人居环境品质，建设宜居宜业的社区生活圈，不断提升城乡居民幸福感、获得感。

（5）多规合一、智慧规划。统筹协调政府各部门专项规划和不同领域的空间利用诉求，构建国土空间规划“一张图”，建立监测评估和预警机制，强化大数据、智能感知数据在规划决策方面的支撑作用。

#### **1.4 规划范围、期限和层次**

规划范围包括县级行政辖区内全部国土空间。规划基期年为2020年，目标年为2035年，近期至2025年，远景展望至2050年。

县级总规一般包括县域和中心城区两个层次。县域要统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护的战略部署和总体格局；中心城区要细化土地使用和空间布局，侧重功

能完善和结构优化；县域与中心城区要落实重要管控要素的系统传导和衔接。

## 1.5 编制主体与程序

规划编制应坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的工作方式。县级人民政府负责县级总规组织编制工作，县级自然资源主管部门会同相关部门承担具体编制工作。

工作程序主要包括基础工作、规划编制、规划设计方案论证、规划公示、成果报批、规划公告等。

**基础工作。**开展实地调研，收集各类基础资料和数据。分析研究国土空间保护利用中涉及底图底数、自然地理格局、规划实施和灾害风险评估等重要内容，加强重大专题研究，为规划方案编制提供基础支撑。

**规划编制。**围绕目标战略、区域协同发展、国土空间格局优化、资源保护与利用等编制内容，按照本技术指南要求和国家相关规定，编制规划方案。

**规划设计方案论证。**县级自然资源主管部门组织召开专家学者、有关部门、各乡镇、各领域社会公众代表参加的规划方案论证会议，对规划方案进行充分论证，提高规划的科学性。

**规划公示。**规划成果由县级自然资源主管部门组织规划公示，通过报刊、电视、网络等各种媒体公布规划成果，充分听取公众意见，规划公示时间不少于30天。

**成果报批。**规划方案修改完善后，形成规划成果，经本级人大常委会审议后，经市州级人民政府审查同意后，由县级人民政府逐级上报省人民政府审批，并按照数据库规范提交数据库。

**规划公告。**规划经批准后，应对规划目标、规划期限、规划范围、规划主要内容、批准机关和批准时间、违反规划的法律职责等内容，在30日内向社会公告。涉及向社会公开的文本和图件，应符合国家保密管理和地图管理等有关规定。

## **2 基础工作**

### **2.1 统一底图底数**

各地应在第三次国土调查（以下简称“三调”）的基础上，按照国土空间用地分类、城区范围确定等部有关标准规范，形成符合规定的国土空间利用现状和工作底数。统一采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准作为空间定位基础，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的工作底图。

各县应根据需要开展补充调查，并充分应用基础测绘和地理国情监测成果，收集自然资源、生态环境、经济产业、人口社会、历史文化、公共服务、基础设施、城乡发展、区域协调、灾害风险、水土污染等相关资料，以及相关规划成



果、土地利用审批、永久基本农田等数据，加强基础数据分析。

## **2.2 分析自然地理本底**

研究当地气候和地形地貌条件、水土等自然资源禀赋、生态环境容量等空间本底特征，分析自然地理格局、人口分布与区域经济布局的空间匹配关系，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”），明确农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间，提出国土空间优化导向。“双评价”可直接使用市州成果，或根据地方实际需要进行深化、补充和修正。

## **2.3 规划实施和灾害风险评估**

重视空间类规划实施评估和灾害风险评估（以下简称“双评估”）。开展现行城乡规划、土地利用总体规划等空间类规划及相关政策实施的评估，评估自然生态和历史文化保护、基础设施和公共服务设施、节约集约用地等规划实施情况；结合自然地理本底特征和“双评价”结果，针对不确定性和不稳定性，分析区域发展和城镇化趋势、人口与社会需求变化、科技进步和产业发展、气候变化等因素，系统梳理国土空间开发保护中存在的问题，开展灾害和风险评估。“双评估”结合市县国土空间规划城市体检评估工作，作为市县国土空间规划编制完善的重要基础和依据。

## **2.4 开展重大专题研究**

可包括但不限于：（1）研究人口规模、结构、分布以及人口流动等对空间供需的影响和对策；（2）研究气候变化及水土资源、洪涝等自然灾害等因素对空间开发保护的影响和对策；（3）研究重大区域战略、新型城镇化、乡村振兴、科技进步、产业发展等对区域空间发展的影响和对策；（4）研究公共服务、综合交通、基础设施、公共安全、风险防控等支撑保障系统的问题和对策；（5）研究建设用地节约集约利用和城市更新、土地整治、生态修复的空间策略；（6）研究自然山水和人工环境的空间特色、历史文化保护传承等空间形态和品质改善的空间对策；（7）研究资源枯竭、人口收缩城市振兴发展的空间策略；（8）研究城乡融合与乡村振兴的措施和空间策略；（9）研究耕地与永久基本农田、草地和基本草原保护的问题和对策；（10）研究规划实施保障机制和相关政策措施。

## **2.5 开展总体城市设计研究**

将城市设计贯穿规划全过程。基于人与自然和谐共生的原则，研究县域生产、生活、生态的总体功能关系，优化开发保护的约束性条件和管控边界，协调城镇乡村与山水林田湖草沙冰等自然环境的布局关系，塑造具有特色和比较优势的县域国土空间总体格局和空间形态。基于本地自然和人文禀赋，加强自然与历史文化遗产保护，研究城市开敞空间系统、重要廊道和节点、天际轮廓线等空间秩序控制引导方案，

提高国土空间的舒适性、艺术性，提升国土空间品质和价值。

## **2.6 开展历史文化保护专项研究**

对县域内历史文化遗产及其整体环境实施严格保护和管控。统筹划定历史文化保护线，并纳入国土空间规划“一张图”；针对历史文化资源富集、空间分布集中的地域，以及非物质文化遗产高度依存的自然环境和历史文化空间，明确区域整体保护和活化利用的空间管控要求；促进历史文化遗产活化利用。

# **3 编制要求**

## **3.1 现状分析与形势研判**

在现状“一张底图”的基础上，结合现行空间类规划实施评估、“双评价”、“双评估”和其他专题研究的成果，分析城市社会经济发展、国土空间开发保护、自然人文特色等方面的现状特点及存在问题，系统研究国家、省、市州和区域发展战略带来的机遇和挑战，明确规划重点任务。

## **3.2 空间发展目标与战略**

强化国土空间总体规划的战略引领和底线管控作用，促进国土空间发展更加绿色安全、健康宜居、开放协调、富有活力并各具特色。明确在落实国家、省级重大战略决策部署及上位国土空间规划目标基础上，结合县级社会经济发展战略及要求，从空间安全、结构、效率、品质等方面提出 2025 年、2035 年分阶段规划目标。

(1) 围绕第二个百年奋斗目标 和上位规划部署，深入实施“一优两高”战略部署，以共同守护好地球“第三极”为目标，以培育发展“四种经济形态”和创建“五个示范省”为引领，结合本地发展阶段和特点，并针对存在问题、风险挑战和未来趋势，确定城市性质和国土空间发展目标，提出国土空间开发保护战略。

(2) 落实上位规划的约束性指标要求，结合经济社会发展要求，确定国土空间开发保护的量化指标（附录 F）。

### **3.3 国土空间格局**

落实国家、省、市州重大战略和主体功能区定位，以自然地理格局为基础，统筹山水林田湖草沙冰等保护要素和城乡、产业、交通等发展类要素整体布局，构建开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体格局。

**(1) 完善区域协调格局：**注重城市群、都市圈和流域协同发展，发挥综合交通对区域网络化布局的引领和支撑作用，重点解决资源和能源、生态环境、公共服务设施和基础设施、产业空间和邻避设施布局等区域协同问题。城镇密集地区的县要提出跨行政区域的都市圈、城镇圈协调发展的规划内容，促进多中心、多层次、多节点、组团式、网络化发展，防止城市无序蔓延。其他地区在培育地区中心城市的同时，要注重发挥县城、重点特色镇等节点城镇作用，形成多节点、网络化的协同发展格局。

**(2) 重要控制线划定。**以市州级“双评价”为基础，按照《中共中央 国务院关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》、《关于在全省国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的实施方案》的要求，落实市州级国土空间总体规划的有关要求，在县域范围内统筹划定“三条控制线”，并明确“三条控制线+基本草原控制线”空间范围和坐标界线。

**生态保护红线划定。**在省级划定方案基础上，落实生态保护红线的规模、布局及管控要求，以双评价为基础，依据自然保护地整合优化工作和生态保护红线评估工作成果，协调边界矛盾，保证生态功能的系统性和完整性，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

**永久基本农田划定。**结合“三调”成果，按照上级下达永久基本农田的保护任务，对基本农田开展核实整改补足，划定县域永久基本农田。

**城镇开发边界划定。**落实市州级规划城镇开发边界的规模与管控要求，按照集约适度、绿色发展的原则，统筹划定县城和所辖建制镇、开发区的城镇开发边界。城镇开发边界具体划定方法详见附录 C。

**基本草原边界划定。**结合“三调”成果，把维护国家生态安全、保障草原畜牧业健康发展所需最基本、最重要的草原划定为基本草原并实施严格保护和管理。确保基本草原面

积不减少、质量不下降、用途不改变。

各县（市、区、行委）可根据地方实际，补充划定其他相关控制线，提出历史文化、矿产资源、地质灾害、洪涝灾害风险控制线等其他需要保护和控制的底线要求。

**（3）生态空间。**统筹山水林田湖草沙冰等各类要素，建立自然保护地体系，明确国家公园、各类自然保护区、自然公园（森林公园、地质公园、湿地公园等）等自然保护地名录。明确生态屏障、生态廊道和生态网络，维护生态安全和生物多样性，合理预留重大基础设施廊道。

生态空间应维持自然地貌特征，加强与城乡空间、农牧空间中的河湖水系、耕地、森林、草地、湿地、冰川等生态要素的衔接联通，构建连续、完整、系统的开敞空间网络体系。

**（4）农牧空间。**严格落实耕地和永久基本农田保护任务，以水资源平衡为前提，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为核心，结合地形地貌、水土光热特征和农田水利设施条件，因地制宜优化农牧空间布局，引导农业发展向优势区集中连片布局。重点保护集中连片的优质耕地、草地，明确具备整治潜力的区域，以及生态退耕、耕地补充的区域。

**（5）城乡空间。**落实市州级总规要求，围绕新型城镇化、乡村振兴、产城融合，分析城镇化发展阶段特征和人口总量、结构、分布及流动特征，提出城镇化发展目标和路径，

预测县域总人口和城镇化水平，明确县域城镇体系的规模等级和空间结构，提出村庄布局优化方案。提出城乡基础设施和公共服务设施布局方案。

**(6) 彰显地方特色空间。**发掘本地自然和人文资源，系统保护自然景观资源和历史文化遗存，针对自然景观资源和历史文化遗存资源富集、空间分布集中的地域，明确区域整体保护和利用的空间范围及管控要求。

**(7) 协同地上地下空间。**提出地下空间和重要矿产资源保护开发的重点区域，处理好地上与地下、矿产资源勘查开采与生态保护红线及永久基本农田等控制线的关系。提出城市地下空间的开发目标、规模、重点区域、分层分区和协调连通的管控要求。

**(8) 国土空间规划分区。**遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠的原则，在主体功能定位和市州级国土空间规划分区的基础上，结合实际在县域划定规划分区，确定国土空间功能导向和主要用途方向，制定用途准入原则和管控要求。

规划分区分为一级规划分区和二级规划分区。一级规划分区包含以下 6 类：生态保护区、生态控制区、农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区。其中，在县域范围内城镇发展区和乡村发展区须细分至城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区和村庄建设区、一般农业区、林业发展区、牧业发展区等二级规划分区；中心城区

范围内须将城镇集中建设区进一步细分为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区（具体类别和含义见附录 B）。

**（9）国土用途结构和布局优化。**落实上位规划指标，以盘活存量为重点明确用途结构优化方向，围绕总体目标与国土开发保护战略，制定全域国土空间用途结构和布局优化调整方案，合理确定生态、农牧业、建设等各类用地的空间布局、规模及比例结构。提出城乡建设用地集约利用的目标和措施。

### **3.4 城乡空间布局**

#### **（1）产业体系**

围绕国家及区域产业发展导向，基于现状产业基础与发展条件，确定主导产业发展方向，合理布局产业空间，提出产业用地规模控制目标，明确产业园区相关管控要求。保障农产品加工、文化旅游等乡村产业发展用地，促进乡村振兴。

#### **（2）镇村体系**

确定主要乡镇的职能定位和规模等级，按照县城（含县级市市区）、中心镇、一般镇（乡）、中心村、基层村等，确定镇村体系结构。

#### **（3）村庄布局**



以乡村振兴、城乡融合为指引，结合城镇化、空心村治理、易地扶贫搬迁等，按照《青海省村庄规划编制技术导则（试行）》要求，明确县域村庄分类，优化村庄空间布局。

#### **（4）历史文化保护体系**

梳理县域历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区、历史建筑、文物保护单位和非物质文化遗产等，提出历史文化保护体系和保护格局，明确各类历史文化遗产的保护范围和管控要求。

#### **（5）城乡风貌塑造**

充分利用自然山水、历史文化、城乡特色景观等资源，明确整体风貌定位和特征，构建全域城乡风貌格局。注重城乡风貌特色差异性，确定城乡风貌分区，提出各分区风貌指引和管控要求，形成丰富的城乡景观体系。

### **3.5 中心城区空间布局**

#### **（1）发展方向与范围**

综合考虑自然地理条件、区域交通联系、历史演进规律、行政区划调整和重要设施建设等因素，根据双评价，综合确定中心城区发展方向。划定中心城区范围，一般包括县政府驻地建成区及规划扩展区域，如核心区、组团、县级以上重要产业园区等，一般不包括外围独立发展、零星散布的乡镇建成区。中心城区应在城镇开发边界内，根据实际和本地规划管理需要等确定。明确中心城区现状和规划用地总规模、

各组团规模。

## **(2) 功能布局与用地结构**

优化城市功能布局，确定中心城区空间结构，明确城市发展轴线、重要节点以及各功能组团发展重点。鼓励“战略留白”，为重大项目、重大事件预留空间，应对发展的不确定性。优化产业布局，促进产城融合与职住平衡。

明确中心城区用地结构调整方向，合理确定居住、公共设施、商业、工业、仓储、交通设施、公用设施、绿地广场等用地的空间布局 and 比例结构。鼓励建设用地混合使用，倡导公共交通引导城市开发模式，提高空间资源利用效率。

## **(3) 蓝绿网络和公共空间**

保留、维护自然河道、湿地等空间，明确河湖水系、绿地空间、郊野公园等蓝绿网络的布局要求，确定人均公园绿地面积、公园绿地和广场步行5分钟覆盖率等指标（部分地广人稀的地区可考虑适当扩大服务半径），鼓励老城区留白增绿。

构建结构完整、级配合理、分布均衡、功能完善的城市公共空间系统，强化公共空间与各级公共设施、交通设施的衔接，提出公共空间的管控要求。结合街道和绿道建设，构建连续、安全的慢行系统，建设步行友好城市。

## **(4) 历史文化资源保护和利用**

明确历史文化街区、历史建筑和各级文物保护单位的保

护范围和保护要求，确定特色风貌保护的重点区域及保护措施，统筹划定包括城市紫线在内的各类历史文化保护线。保护历史性城市景观和文化景观，针对历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的地域和廊道，明确整体保护和促进活化利用的空间要求。

### **(5) 城市风貌引导和城市设计管控**

提出山水人文格局的空间形态引导和管控原则，对滨水地区、山麓地区等城市特色景观地区提出有针对性的管控要求。明确空间形态重点管控地区，提出开发强度分区和容积率、密度等控制指标，以及高度、风貌、天际线等空间形态控制要求。明确有景观价值的制高点、山水轴线、视线通廊等。

### **(6) 住房保障**

根据人口规模和住房需求，合理预测住房规模和结构，优化居住用地布局。构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应和保障体系。提出租赁住房、保障性住房布局要求和配置标准。

### **(7) 城市更新**

根据城市发展阶段与目标、用地潜力和空间布局特点，明确实施城市有机更新重点区域，结合城乡生活圈构建，系统划分城市更新空间单元，注重补短板、补弱项，优化功能结构和开发强度，传承历史文化，提升城市品质和活力，避

免大拆大建，保障公共利益。

### **(8) 地下空间开发利用**

统筹地上地下空间利用，提出城市地下空间利用的原则和目标，明确地下空间总体规模和利用方向。结合新区开发和旧区更新，兼顾公共服务、公共交通、市政设施、人防等用途，因地制宜划定地下空间集中建设区和管制范围。

### **(9) 城市“四线”管控**

划定城市黄线（城市重大交通、市政基础设施和公共安全设施控制线等）、蓝线（结构性水域岸线等）、绿线（结构性绿地和大型公共绿地控制线等）、紫线（历史文化街区及大型遗址、重要文物的保护控制线等），制定管控措施。

## **3.6 自然资源保护和利用**

**(1) 水资源利用与水体保护。**制定水资源供需平衡方案，明确水资源利用上限。按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产原则，优化生产、生活、生态用水结构和空间布局。确定水体保护等级和要求，划定河湖边界线和湿地、水源地保护范围，提出保护要求。

**(2) 能源优化利用。**制定能源供需平衡方案，落实碳排放减量、碳达峰、碳中和任务，控制能源消耗总量。优化能源结构，推动风、光、水、地热等本地清洁能源利用，提高可再生能源比例。

**(3) 林草资源保护与利用。**落实林地保有量和基本草原等指标，明确天然林、国家级生态公益林、基本草原等为主体的林地、草地保护区域和保护措施。

**(4) 湿地资源保护。**强化对湿地生物多样性及湿地生态功能完整性的保护，落实湿地总量控制、占补平衡、生态补偿等要求，提出相应的保护目标、重点区域和保护措施等内容。

**(5) 冰川、冻土、雪山等重要生态资源保护。**研究冰川灾害、冻土灾害、冰湖溃决等灾害风险，建立相关地质灾害响应机制。提出江河正源的冰川、雪山保护目标、重点区域和保护措施等内容。

**(6) 耕地资源保护与利用。**落实市州级规划提出的耕地保有量、永久基本农田保护面积等目标要求，优化耕地和永久基本农田布局，提出耕地资源保护利用策略。划定永久基本农田储备区，明确耕地后备资源储备规模和利用安排。落实耕地“先补后占”、“占优补优”、“占一补一”要求，提出高标准农田建设任务和耕地占补平衡方案。

**(7) 矿产资源保护与利用。**统筹矿产资源勘查、开发利用与保护，提出矿产资源开发的总量调控、空间分布和时序安排。按照绿色发展、转型升级、优化利用的要求，确定重要矿产资源保护和开发的重要区域。涉及到矿产资源勘查与开发的县（市）应编制矿产资源保护开发专项规划。

**(8) 土地资源保护与利用。**以严控增量、盘活存量、提高流量为目标，确定土地节约集约利用的目标、指标与实施策略，提出建设用地结构优化、布局调整的重点和时序安排。划定全域存量低效用地再利用的重点区域，提出再利用的方向策略。盘活农村存量建设用地，按照应保尽保原则，新增建设用地指标优先用于巩固脱贫攻坚成果和保障乡村产业发展用地。统筹地上地下空间，在保障用地主导用途前提下，鼓励建设用地合理混合使用。提出未利用地的保护和利用策略。

### **3.7 重大要素支撑**

#### **(1) 综合交通体系**

县域层面。提出全域综合交通发展目标和策略，落实市州级国土空间规划及交通部门专项规划要求，合理构建城乡综合交通体系，明确公路、铁路、航运等重要交通走廊和机场、铁路站场等重要交通枢纽设施的布局、等级和控制要求。预控县级以上交通枢纽和交通廊道的线型走向以及大型设施用地，保障农村公路用地。

中心城区层面。按照“小街区、密路网”的理念，优化中心城区城市道路网结构和布局，确定道路网密度、公共交通出行比例等发展指标，提出交通发展策略，统筹对外交通、轨道交通、公共交通、客运枢纽、货运枢纽、物流系统等重大交通设施布局，确定城市主干路系统，提出慢行交通、静

态交通的规划原则和指引。

## **(2) 公共服务设施体系**

县域层面。坚持城乡融合发展，推动公共服务向农村延伸，统筹镇村公共服务设施供给，建立覆盖城乡、均衡布局的公共服务体系，按照县级、社区级两级明确文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等各类公共服务设施的配置标准和布局原则。其中，社区级依据《社区生活圈规划技术指南》，城镇社区生活圈按照 15 分钟、5-10 分钟两个层级配置，乡村社区生活圈按照乡集镇、村/组两个层级配置。

中心城区层面。提出构建社区生活圈的目标、标准和实施路径，结合中心城区功能布局，明确各级各类公共服务设施的位置和规模，构建全民共享、便捷实用的多层次公共服务体系。

## **(3) 市政基础设施体系**

县域层面。确定各类市政基础设施的建设目标，科学预测城乡供水、排水、供电、燃气、供热、垃圾处理、通信需求总量，确定各类设施建设标准、规模和重大设施布局。预控县级以上水利、能源等区域性市政基础设施廊道。协调安排县级邻避设施等布局。

中心城区层面。合理预测中心城区供水、污水、供电、燃气、供热、垃圾处理和通信需求总量，确定各类设施的规模和布局，明确设施用地、防护边界和管控要求。根据城市

实际，提出城市综合管廊、垃圾分类处理的布局要求。

#### **（4）安全防灾体系**

县域层面。开展综合灾害风险评估，判断灾害风险，明确综合防灾减灾目标、设防标准和防灾分区，提出主要防灾基础设施和应急避难场所布局的原则和要求，明确防灾措施和减灾对策。

中心城区层面。明确防洪（潮）、抗震、消防、人防、防疫等各类重大防灾设施标准、布局要求与防灾减灾措施，建设韧性城市。划定涉及城市安全的重要设施范围、通道以及危险品生产和仓储用地的防护范围。

### **3.8 国土综合整治与生态修复**

#### **（1）国土综合整治**

**土地综合整治。**明确全域土地综合整治的目标、任务、重点方向与重点区域，加强农村居民点整理与建设用地提质增效，提出田水路林村综合整治、城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设等重点工程和措施要求。开展耕地后备资源潜力评估，明确补充耕地集中整备区规模和布局。提出农村人居环境整治的主要目标和重点领域，提出农村土地综合整治重点工程的规模、布局和时序。

**存量建设用地更新。**明确全域建设用地存量更新的目标、任务与重点区域。结合现状土地利用效率和潜力，明确城镇低效用地、城镇工矿用地、老旧小区、城中村等建设用地的



存量更新策略。提出建设用地存量更新重点工程的规模、布局 and 时序。

## **(2) 生态修复**

坚持山水林田湖草沙冰生命共同体的理念，针对生态功能退化、生物多样性减少、水土污染、洪涝灾害、地质灾害等问题区域，明确生态系统修复的目标、重点区域和重大工程，维护生态系统，改善生态功能。

**矿山生态修复。**以重要生态区、居民生活区、采空塌陷区、废弃矿山治理为重点，明确矿产资源综合整治的空间布局、类型和规模，提出矿山废弃地开发利用可能与方向明确矿山企业改造升级、绿色矿山建设的目标与措施。

**退化和污染土地修复治理。**提出水土流失防治和沙化土地、盐碱化土地、污染土地等修复治理措施，针对不同土地退化类型提出相应的防治要求及治理修复目标、重点区域和重大工程等内容。

**水生态修复。**确定流域水环境综合治理目标、任务和方向。提出水环境质量提升目标，以持续改善河湖水质为中心，提出重点水源保护、岸线修复、流域整治、水系连通、库湖调蓄、农田水利、水土保持建设等重点工程指引。

**重要生态系统保护修复。**以各类自然保护地、重要生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区等为目标单元，对破碎化严重、功能退化的生态系统进行修复和综合整治，提出封山

育林、封山（沙）育草、退耕（牧）还林、退耕（牧）还草、退耕（牧）还湿、退化公益林修复、草地改良、黑土滩治理、山体综合整治等方面的重点工程和措施。

### 3.9 规划实施

#### （1）规划传导

乡镇国土空间总体规划指引。各地结合实际需求，确定单独编制或合并编制国土空间总体规划的乡镇。编制乡镇国土空间总体规划应落实县级总规确定的规划目标、规划分区、重要控制线、城镇定位、要素配置等规划内容。制定用水总量、耕地保有量、林地保有量、生态保护红线面积、基本草原面积、湿地面积、建设用地指标等约束性指标分解方案，提出乡镇镇区建设用地规模控制要求，明确综合交通、公共服务和基础设施等布局要求。

详细规划指引。确定中心城区详细规划编制单元划分方案，在重要控制指标、功能布局和要素配置等方面提出指导约束要求，在空间形态、风貌塑造等方面提出控制引导要求。总体规划层面无法具体落位的公共服务设施和市政基础设施，应对总量、结构、布局等提出分解落实要求。

专项规划指引。相关专项规划应在国土空间总体规划的约束下编制，落实相关约束性指标，不得违背县级总规的强制性内容。明确各专项规划的主要任务，提出专项规划深化细化的方向和重点。

## **(2) 近期行动计划**

衔接国民经济和社会发展规划，对规划近期做出统筹安排，制定行动计划，编制城市更新、整治修复、基础设施建设、公共服务设施等重大项目清单，提出资金保障方案与实施支撑政策。

## **(3) 实施保障机制**

落实和细化主体功能区等政策，提出有针对性、可操作的财政、投资、产业、环境、生态、人口、土地等规划实施政策措施，保障规划目标的实现，促进国土空间的优化和空间资源的资产价值实现。

## **(4) 信息化建设**

形成县级总规数据库，作为县级总规的成果组成部分同步上报。基于国土空间基础信息平台同步开展国土空间规划“一张图”建设，构建国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，为城市体检评估和规划全生命周期管理奠定基础。基于国土空间基础信息平台，探索建立城市信息模型（CIM）和城市时空感知系统，促进智慧规划和智慧城市建设，提高国土空间精治、共治、法治水平。

## **4 成果要求**

规划成果包括规划文本、附表、图件、说明、专题研究报告、基于国土空间基础信息平台的国土空间规划“一张图”相关成果等。

## 4.1 规划文本

规划文本应当以条款格式表述规划结论，包括文本条文、必要的表格。表达准确规范、简明扼要。规划中涉及的安全底线、空间结构等方面内容，应作为规划强制性内容，并在文本上有明确、规范的表述，同时提出相应的管理措施。强制性内容应包括：

（1）约束性指标落实及分解情况，如生态保护红线面积、用水总量、永久基本农田保护面积等；

（2）生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，自然保护地体系；

（3）生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线；

（4）涵盖各类历史文化遗存的历史文化保护体系，历史文化保护线及空间管控要求；

（5）中心城区范围内结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求；

（6）城乡公共服务设施配置标准，城镇政策性住房和教育、卫生、养老、文化体育等城乡公共服务设施布局原则和标准；

（7）重大交通枢纽、重要线性工程网络、城市安全与综合防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局。

## 4.2 规划图件

## 1、现状图：

### （1）应提交的现状图件：

- 县域国土空间用地现状图
- 县域自然保护地分布图
- 县域历史文化遗存分布图
- 县域自然灾害风险分布图
- 中心城区国土空间用地现状图

（2）其他现状图件：反映自然地理、生态环境、能源矿产、区域发展、经济产业、人口社会、城镇化、交通市政、公服设施、乡村发展、灾害风险等方面现状与分析评价的必要图件。

## 2、规划图：

### （1）应提交的规划图件：

- 县域主体功能分区图
- 县域国土空间总体格局规划图
- 县域国土空间控制线规划图
- 县域生态系统保护规划图
- 县域城镇体系规划图
- 县域农牧业空间规划图
- 县域历史文化保护规划图
- 县域城乡生活圈和公共服务设施规划图
- 县域综合交通规划图

- 县域基础设施规划图
- 县域国土空间规划分区图
- 县域生态修复和综合整治规划图
- 县域矿产资源规划图
- 中心城区土地使用规划图
- 中心城区国土空间规划分区图
- 中心城区开发强度分区规划图
- 中心城区控制线规划图（绿线、蓝线、紫线、黄线）
- 中心城区历史文化保护和城市更新规划图
- 中心城区绿地系统和开敞空间规划图
- 中心城区公共服务设施体系、道路交通、市政基础设施、综合防灾减灾、地下空间规划图

（2）其他规划图件：包括住房保障、社区生活圈、慢行系统、城乡绿道、通风廊道、景观风貌等内容的规划图件。

根据需要，可将若干张图件合并表达，也可以分为多张图件表达。

### **4.3 规划说明**

规划说明是对规划文本的具体说明与解释，主要阐述规划决策的编制基础、分析过程和分析结论，是配合规划文本和图件使用的重要参考。规划说明内容应与规划文本相对应，采用图文并茂的方式，表述内容详实、逻辑清晰、科学合理。

### **4.4 专题研究报告**

包括规划编制中有关专题研究报告。

#### **4.5 数据库**

规划数据库包括基础空间数据和属性数据，按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批，并逐级报自然资源部备案，形成国土空间规划“一张图”。

#### **4.6 附件**

人大常委会审议意见、部门意见、专家论证意见、公众意见及采纳情况等。

#### **4.7 成果形式**

规划成果应以纸质版文件和电子版文件两种形式提交。

（1）纸质版成果。规划文本、规划说明、专题研究报告和其他材料等资料采用 A4 竖向排版，图集采用 A3 幅面折叠成册。挂图应根据制图区域范围和内容完整表达的要求，合理确定幅面大小。

（2）电子版成果。电子版文件采用通用文件存储格式，文档采用\*.docx 或\*.wps 或 PDF 等格式；图纸采用\*.jpg 或 TIF 等格式；矢量数据为 shp、mdb、gdb 等格式。

### **5 审查要求**

#### **5.1 规划“一张图”审查**

通过国土空间规划“一张图”监督实施系统审查县级总体规划的规划数据库。按照数据库建库标准和相应质检细则审查规划数据库的入库数据，如数据成果的规范性、空间关

系的正确性、坐标一致性、边界吻合度以及遥感影像、基础地理等现状数据的整合集成情况等，重点审查上位规划约束性指标、强制性内容落实情况。

## 5.2 总体规划审查要点

细化落实上位规划约束性指标和刚性管控要求，规划编制应侧重目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等，包括以下几个方面：

（1）城市战略定位和城市性质，全县域国土空间开发保护战略，国土空间开发保护格局；

（2）对省、市州重大发展战略的落实情况，与“十四五”的衔接情况，以及落实省、市州级国土空间总体规划的约束性指标情况；确定的规划传导指导约束内容；

（3）对主体功能区的落实，“三条控制线”的统筹划定，县域国土空间规划分区和用途管制规则；

（4）耕地资源保护利用，特别是永久基本农田储备区划定和耕地后备资源的开发利用；

（5）草原保护利用，特别是基本草原的划定和管控；

（6）自然保护地体系；

（7）历史文化资源保护与传承、城乡景观风貌塑造等提出的规划管控要求；

（8）县域镇村体系规划；

（9）生态保护修复和国土综合整治；



- (10) 基础设施布局和廊道控制;
- (11) 城乡公共服务设施布局原则和标准;
- (12) 中心城区功能布局和用地结构, 公共服务设施和社区生活圈、保障性住房布局、重大基础设施布局、城市更新;
- (13) 县级及以上产业园区规划;
- (14) 交通发展战略、交通网络及枢纽;
- (15) 结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求, 景观廊道的格局和控制要求;
- (16) 城镇开发强度分区及容积率、密度等控制指标, 高度、风貌等空间形态控制要求;
- (17) 乡镇国土空间规划的指导和约束要求等;
- (18) 国家相关技术规程要求审查的其它内容等。

## **附录 A 名词解释和说明**

### **A.1 都市圈**

以中心城市为核心，与周边城乡在日常通勤和功能组织上存在密切联系的一体化地区，一般为一小时通勤圈，是带动区域产业、生态和服务设施等一体化发展的空间单元。

### **A.2 城镇圈**

以重点城镇为核心，空间服务功能和经济社会活动紧密关联的城乡一体化区域，一般为半小时通勤圈，是统筹城乡空间组织和资源配置的基础单元，体现城乡融合和公共服务的共建共享。

### **A.3 城乡生活圈**

按照以人为核心的城镇化要求，围绕全年龄段人口的居住、就业、游憩、出行、学习、康养等全面发展的生活需要，在一定空间范围内，形成日常出行尺度的功能复合的城乡生活共同体。对应不同时空尺度，城乡生活圈可分为都市生活圈、城镇生活圈、社区生活圈等；其中，社区生活圈应作为完善城乡服务功能的基本单元。

### **A.4 城区**

在县级政府驻地的实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域，一般是指由实际已开发建设、市政公用设施和公共服务设施基本具备的居（村）民委员会辖区构成的建成区。

## **A.5 中心城区**

县级总规关注的重点地区，根据实际和本地规划管理需求等确定，一般包括城市建成区及规划扩展区域，如核心区、组团、县级以上重要产业园区等；一般不包括外围独立发展、零星镇的建成区。

## **A.6 城市实际服务管理人口**

需要本市提供交通、市政、商业等城市基本服务以及行政管理的城市实有人口，除城市常住人口外，还包括出差、旅游、就医等短期停留人口。

## **A.7 慢行系统**

步行、自行车等慢行方式出行使用的道路网络及附属设施，主要包括城镇与居民点内部的生活性步行交通系统、自行车交通系统；与城乡生态空间结合的，供人们健身、休闲的绿道网系统等。

## **A.8 洪涝风险控制线**

为保障防洪排涝系统的完整性和通达性，为雨洪水蓄滞和行泄划定的自然空间和重大调蓄设施用地范围，包括河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行泄通道等，以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留的空间。

## **A.9 城市体检评估**

依据县级总规等国土空间规划，按照“一年一体检、五年一评估”，对城市发展体征及规划实施情况定期进行的分

析和评价，是促进和保障国土空间规划有效实施的重要工具。

## **附录 B 规划分区**

### **B.1 一般规定**

B.1.1 规划分区应落实上位国土空间规划要求，为本行政区域国土空间保护开发做出综合部署和总体安排，应充分考虑生态环境保护、经济布局、人口分布、国土利用等因素。

B.1.2 坚持城乡统筹、地上地下空间统筹的原则，以国土空间的保护与保留、开发与利用两大功能属性作为规划分区的基本取向。

B.1.3 规划分区划定应科学、简明、可操作，遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠，并应符合下列基本规定：

1) 以主体功能定位为基础，体现规划意图，配套管控要求；

2) 当出现多重使用功能时，应突出主导功能，选择更有利于实现规划意图的规划分区类型；

3) 如县域内存在本指南未列出的特殊政策管控要求，可在规划分区建议的基础上，叠加历史文化保护、灾害风险防控等管控区域，形成复合控制区。

### **B.2 分区类型**

规划分区分为一级规划分区和二级规划分区。一级规划分区包括以下 6 类：生态保护区、生态控制区、农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区。在城镇发展区、乡村发展区分别细分为二级规划分区，各地可结合实

际补充二级规划分区类型。规划分区类型和具体含义见下表。

表 B.1 规划分区建议

一级规划分区	二级规划分区	含义	
生态保护区		具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的天然区域，包括生态保护红线集中划定的区域	
生态控制区		生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的天然区域	
农田保护区		永久基本农田相对集中需严格保护的天然区域	
城镇发展区		城镇开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的天然区域	
	城镇集中建设区	居住生活区	以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的天然区域
		综合服务区	以提供行政办公、文化、教育、医疗以及综合商业等服务为主要功能导向的天然区域
		商业商务区	以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的天然区域
		工业发展区	以工业及其配套产业为主要功能导向的天然区域
		物流仓储区	以物流仓储及其配套产业为主要功能导向的天然区域
		绿地休闲区	以公园绿地、广场用地、滨水开敞空间、防护绿地等为主要功能导向的天然区域
		交通枢纽区	以机场、铁路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的天然区域
	战略预留区	在城镇集中建设区中，为城镇重大战略性功能控制的留白天然区域	
	城镇弹性发展区	为应对城镇发展的不确定性，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的天然区域	
	特别用途区	为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点天然区域，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等天然区域	
乡村发展区		农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的天然区域	
	村庄建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用天然区域	
	一般农业区	以农业生产发展为主要利用功能导向划定的天然区域	
	林业发展区	以规模化林业生产为主要利用功能导向划定的天然区域	
	牧业发展区	以草原畜牧业发展为主要利用功能导向划定的天然区域	
矿产能源发展区		为适应国家能源安全与矿业发展的重要陆域采天然区域、战略性矿产储量区等天然区域。	

## **附录 C 城镇开发边界划定要求**

### **C.1 基本概念及说明**

#### **C.1.1 城镇开发边界**

城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，完善城镇功能、提升空间品质的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。城镇开发边界内可分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区（空间关系详见图 1）。城市、建制镇应划定城镇开发边界。

#### **C.1.2 城镇集中建设区**

根据规划城镇建设用地规模，为满足城镇居民生产生活需要，划定的一定时期内允许开展城镇开发和集中建设的地域空间。

#### **C.1.3 城镇弹性发展区**

为应对城镇发展的不确定性，在城镇集中建设区外划定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的地域空间。

在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，城镇建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行调整，同时相应核减城镇集中建设区用地规模。

#### **C.1.4 特别用途区**

为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间。

特别用途区原则上禁止任何城镇集中建设行为，实施建设用地总量控制，原则上不得新增除市政基础设施、交通基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外的其他城镇建设用地。



图1 空间关系示意图

## C.2 总体要求

### C.2.1 划定原则

一是统筹发展与安全，坚持保护优先，在确保粮食安全、生态安全等资源环境底线约束的基础上，划定城镇开发边界，确保“三条控制线”不交叉冲突；二是坚持节约集约、紧凑发展，通过划定城镇开发边界，改变以用地规模扩张为主的



发展模式，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变；三是因地制宜，基于自然地理格局和城市发展规律，结合当地实际划定城镇开发边界，引导促进城镇空间结构和功能布局优化，避免城镇开发边界碎片化，为城市未来发展留有合理的弹性空间。

### C.2.2 划定规则

1. 守住自然生态安全边界。城镇开发边界不得侵占和破坏山水林田湖草沙冰的自然空间格局。

2. 将资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价(简称“双评价”)结果作为划定城镇开发边界的重要基础。避让地质灾害风险区、蓄滞洪区等不适宜建设区域。

3. 贯彻“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则，根据水资源约束底线和利用上限，引导人口、产业和用地的合理规模和布局。

4. “三调”的现状城镇集中建成区应划入城镇开发边界。

5. 落实生态保护红线划定方案和耕地保护任务，统筹推进永久基本农田核实整改补足和城镇开发边界划定工作。涉及长期稳定利用耕地的，以“开天窗”的形式予以标注，不计入城镇开发边界面积。

6. 发挥好城市周边重要生态功能空间和永久基本农田对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用。重视区域协调发展，促进形成多中心、网络化、组团式的空间布局。

7. 划定城镇开发边界不预设比例，不与城镇建设用地规模指标挂钩。应基于城镇的发展潜力、用地条件、空间分布特点等划定城镇开发边界，体现城镇功能的整体性和开发建设活动的关联性。

8. 对于近五年来城镇常住人口规模减少的、存在大量批而未建或闲置土地的市、县（区），预留的弹性空间应从严控制。

9. 城镇开发边界由一条或多条连续闭合的包络线组成。边界划定应充分利用河流、山川、交通基础设施等自然地理和地物边界，形态尽可能完整，便于识别、便于管理。

### **C. 2. 3 划定层次**

县级总规应依据市州级总规的指导方案，划定县域范围内的城镇开发边界，包括县人民政府所在地镇（街道）、其他建制镇、各类开发区等。

按照“自上而下、上下联动”的组织方式，同步推进城镇开发边界划定工作，整合形成城镇开发边界“一张图”。

### **C. 2. 4 规划期限**

城镇开发边界期限与国土空间总体规划相一致。资源环境超载的城镇，要划定永久性开发边界。

### **C. 2. 5 调整和勘误**

城镇开发边界以及城镇开发边界内的特别用途区原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政

区划调整等确需调整的，按国土空间规划修改程序进行。规划实施中因地形差异、用地勘界、产权范围界定、比例尺衔接等情况需要局部勘误的，由市州级自然资源主管部门认定后，不视为边界调整。

### **C.3 划定技术流程**

城镇开发边界划定一般包括基础数据收集、开展评价研究、边界初划、方案协调、边界划定入库等5个环节。其中，基础数据收集、开展评价研究与县级总规基础工作一并开展。

#### **C.3.1 边界初划**

**C.3.1.1 城镇集中建设区。**结合城镇发展定位和空间格局，依据国土空间规划中确定的规划城镇建设用地规模，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域确定为城镇集中建设区。现状建成区，规划集中连片的城镇建设区和城中村、城边村，依法合规设立的各类开发区，国家、省、市确定的重大建设项目用地等应划入城镇集中建设区。城镇建设和发展应避让地质灾害风险区、蓄泄洪区等不适宜建设区域，不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

县级总规按照市州级总规提出的区县指引要求划定县（区）域的全部城镇开发边界后，以县（区）为统计单元，划入城镇集中建设区的规划城镇建设用地一般应不少于县（区）域规划城镇建设用地总规模的90%。

**C. 3. 1. 2 城镇弹性发展区。**在与城镇集中建设区充分衔接、关联的基础上，合理划定城镇弹性发展区，做到规模适度、设施支撑可行。城镇弹性发展区面积原则上不超过城镇集中建设区面积的 15%，收缩城镇及人均城镇建设用地显著超标的城镇，应进一步收紧弹性发展区所占比例，原则上不超过城镇集中建设区面积的 5%。

**C. 3. 1. 3 特别用途区。**根据地方实际，特别用途区应包括对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩、防护隔离、农业景观、古迹遗址等地域空间。同时，对于影响城市长远发展，在规划期内不进行规划建设、也不改变现状的空间，可以以林地、草地或湿地等形态，一并划入特别用途区予以严格管控。特别用途区应做好与城镇集中建设区的蓝绿空间衔接，形成完整的城镇生态网络体系。对于开发边界围合面积超过城镇集中建设区面积 1.5 倍的，对其合理性及必要性应当予以特殊说明。

### **C. 3. 2 方案协调**

城镇开发边界应尽可能避让生态保护红线、永久基本农田。出于城镇开发边界完整性及特殊地形条件约束的考虑，对于无法调整的零散分布生态保护红线和永久基本农田，可以“开天窗”形式不计入城镇开发边界面积，并按照生态保护红线、永久基本农田的保护要求进行管理。

### C. 3. 3 划定入库

**C. 3. 3. 1 明晰边界。**尽量利用国家有关基础调查明确的边界、各类地理边界线、行政管辖边界等界线，将城镇开发边界落到实地，做到清晰可辨、便于管理。城镇开发边界由一条或多条连续闭合线组成，单一闭合线围合面积原则上不小于 30 公顷。

**C. 3. 3. 2 上图入库。**划定成果矢量数据采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准，在“三调”成果基础上，结合高分辨率卫星遥感影像图、地形图等基础地理信息数据，作为国土空间规划成果一同汇交入库。

## 附录D 规划文本框架参考

前言

### 第一章 规划背景

地理格局与资源禀赋

国土空间保护开发问题与挑战

国土空间约束

### 第二章 目标与战略

指导思想与基本原则

总体定位

国土空间开发保护目标

国土空间开发保护战略

### 第三章 国土空间开发保护格局

区域协调

总体格局（并含生态、农业、城镇等空间格局）

重要控制线划定

国土空间规划分区与用途管制

国土空间用途结构优化

#### **第四章 资源要素保护与利用**

水资源保护与利用（含河流水系与湿地资源）

耕地资源保护与利用

林草资源保护与利用

其他重要生态资源保护与利用

矿产资源保护与利用

历史文化资源保护与利用

旅游资源保护与利用

#### **第五章 城乡融合发展与乡村振兴**

人口与城镇化

城镇体系/镇村布局

公共服务设施

产业空间布局

乡村振兴与村庄布局

城乡空间特色保护与塑造

#### **第六章 中心城区布局优化**

空间结构和中心体系

功能/用地布局

居住与住房保障

公共服务设施布点/布局

蓝绿开敞空间

城市风貌引导与管控（包括高度与开发强度等）

城市更新

地下空间开发利用

城市控制线划定

## **第七章 基础设施支撑体系**

综合交通系统（包括县域与中心城区）

市政公用设施（包括县域与中心城区）

城乡安全防灾与设施（包括县域与中心城区）

基础设施用地管控与保障

## **第八章 生态修复和国土综合整治**

山水林田湖草沙冰系统修复

矿山生态修复

退化土地修复治理

全域土地综合整治

## **第九章 规划实施**

专项规划体系与传导

乡镇规划传导

实施保障机制

## 近期行动安排

### 附录 E 规划文本附表

表 E.1 规划指标表

单位：平方公里

指标	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	指标属性
耕地保有量				
永久基本农田保护面积				
生态保护红线面积				
.....				

表 E.2 县域国土空间功能结构调整表

单位：平方公里、%

用地类型	规划基期年		规划目标年	
	面积	比重	面积	比重
耕地				
园地				
林地				
草地				
湿地				
城乡建设用地	城镇			
	村庄			
区域基础设施用地				
其他建设用地				
陆地水域				
其他土地				

注：1. 城乡建设用地中的城镇、村庄是指城镇、村庄范围的建设用地，规划基期年数据采用“三调”中的城市、建制镇、村庄用地数据。

2. 区域基础设施用地包括区域性交通运输用地、公用设施用地。

3. 其他建设用地是城乡建设用地、区域基础设施用地以外的建设用地，主要包括特殊用地、矿业用地等。

表 E.3 中心城区城镇建设用地结构规划表

序号	用地类型	比例 (%)	面积 (平方公里)
1	居住用地		
2	公共管理与公共服务用地		
3	商业服务业用地		



4	工矿用地		
5	仓储用地		
6	交通运输用地		
7	公用设施用地		
8	绿地与开敞空间用地		
9	特殊用地		
10	留白用地		
	合计		

表 E.4 耕地、永久基本农田规划指标分解表

单位：平方公里

行政区 (乡镇)	基期年耕地面积	耕地保有量		永久基本农田保护 面积
		近期目标年	规划目标年	
XX				
XX				
....				
合计				

表 E.5 林地保有量指标分解表

单位：平方公里

行政区 (乡镇)	基期年林地面积	林地保有量	
		近期目标年	规划目标年
XX			
XX			
....			
合计			

表 E.6 草原指标分解表

单位：平方公里

行政区 (乡镇)	基本草原面积	草原综合植被盖度	
		近期目标年	规划目标年
XX			
XX			
....			
合计			

表 E.7 建设用地指标分解表

单位：平方公里、平方米

行政区 (乡镇)	规划基期年			规划目标年		
	建设用地 总规模	城乡建设 用地规模	人均城镇 建设用地	建设用地 总规模	城乡建设 用地规模	人均城镇 建设用地
XX						
XX						
....						
合计						

表 E.8 其他底线管控指标分解表

单位：平方公里、亿立方米、%

行政区 (乡镇)	规划目标年			
	生态保护红线面积	用水总量	基本草原面积	湿地面积
XX				
XX				
... ..				
合计				

表 E.9 自然保护地一览表

序号	名称	保护地范围所在行政区	总面积(平方公里)	核心保护区面积(平方公里)	一般控制区面积(平方公里)	保护地类型
1	XX					国家公园
2	XX					自然保护区
3	XX					自然公园
.....						

表 E.10 历史文化资源一览表

序号	名称	行政辖区	级别	类别	备注
1	XX		国家级/省级/市级/县级		
2					
3					
.....					

表 E.11 重点建设项目安排表

序号	项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地	所在地区
1	XX类	XX项目	新建/改扩建				
2							
3							
.....							

注：非整数类指标数值保留至小数点后2位。

## 附录 F 规划指标体系

表 F.1: 规划指标体系表

编号	指标项	指标属性	指标层级
<b>一、空间底线</b>			
1	生态保护红线面积 (平方公里)	约束性	县域
2	用水总量 (亿立方米)	约束性	县域
3	永久基本农田保护面积 (平方公里)	约束性	县域
4	耕地保有量 (平方公里)	约束性	县域
5	建设用地总面积 (平方公里)	约束性	县域
6	城乡建设用地面积 (平方公里)	约束性	县域
7	林地保有量 (平方公里)	约束性	县域
8	基本草原面积 (平方公里)	约束性	县域
9	湿地面积 (平方公里)	约束性	县域
10	自然和文化遗产 (处)	预期性	县域
11	地下水水位 (米)	建议性	县域
12	新能源和可再生能源比例 (%)	建议性	县域
13	本地指示性物种种类	建议性	县域
<b>二、空间结构与效率</b>			
14	常住人口规模 (万人)	预期性	县域、中心城区
15	常住人口城镇化率 (%)	预期性	县域
16	人均城镇建设用地面积 (平方米)	约束性	县域、中心城区
17	人均应急避难场所面积 (平方米)	预期性	中心城区
18	道路网密度 (千米/平方公里)	约束性	中心城区
19	公共交通站点 300 米半径服务覆盖率 (%)	建议性	中心城区
20	都市圈 1 小时人口覆盖率 (%)	建议性	县域
21	每万元 GDP 水耗 (立方米)	预期性	县域
22	每万元 GDP 地耗 (平方米)	预期性	县域
<b>三、空间品质</b>			
23	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率 (%)	约束性	中心城区
24	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率 (%)	预期性	中心城区
25	城镇人均住房面积 (平方米)	预期性	县域
26	每千名老年人养老床位数 (张)	预期性	县域
27	每千人口医疗卫生机构床位数 (张)	预期性	县域
28	人均体育用地面积 (平方米)	预期性	中心城区
29	人均公园绿地面积 (平方米)	预期性	中心城区
30	绿色交通出行比例 (%)	预期性	中心城区

31	工作日平均通勤时间（分钟）	建议性	中心城区
32	降雨就地消纳率（%）	预期性	中心城区
33	城镇生活垃圾回收利用率（%）	预期性	中心城区
34	农村生活垃圾处理率（%）	预期性	县域

注：各地可因地制宜增加相应指标；部分地广人稀的地区可考虑适当扩大公园绿地、广场服务半径。

## （1）指标分类

按指标性质分为约束性指标、预期性指标和建议性指标。约束性指标是为实现规划目标，在规划期内不得突破或必须实现的指标；预期性指标是指按照经济社会发展预期，规划期内努力实现或不突破的指标；建议性指标是指可根据地方实际选取的规划指标。

## （2）指标涵义

**生态保护红线面积：**在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的陆域、水域等面积。

**用水总量：**指各类用水户取用的包括输水损失在内的毛水量，包括农业用水、工业用水、生活用水、生态环境补水四类。

**永久基本农田保护面积：**为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法确定不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的耕地的面积。

**耕地保有量：**规划期内必须保有的耕地面积。

**建设用地总面积：**县域范围内的建设用地的总面积。

**城乡建设用地面积：**城市、建制镇、村庄范围内的建设用地的面积。

**林地保有量：**规划期内必须保有的林地面积

**基本草原面积：**依据《中华人民共和国草原法（2013年修正）》第四十二条规定，划定的基本草原总面积。

**湿地面积：**天然的或人工的、永久的或间歇性的沼泽地、泥炭地，滩涂等。

**自然和文化遗产：**由各级政府和部门依法认定公布的自然和文化遗产数量。一般包括：世界遗产、国家文化公园、风景名胜区、文化生态保护区、历史文化名城名镇名村街区、传统村落、文物保护单位和一般不可移动文物、历史建筑，以及其他经行政认定公布的遗产类型。

**地下水水位：**含浅层和深层，依托国家地下水监测工程监测点测量的地下水水面高程（以黄海高程为准）。

**新能源和可再生能源比例：**在消费的各种能源中，新能源和可再生能源折算标准量累计后占能源消费总量的比例。

**本地指示性物种种类：**反映本地生态系统的保持情况的指示性物种的种类。

**常住人口规模：**实际经常居住半年及以上的人口数量。

**常住人口城镇化率：**城镇常住人口占常住人口的比重。

**人均城镇建设用地面积：**城市、建制镇范围内的建设用地面积与城镇常住人口规模的比值。

**人均应急避难场所面积：**应急避难场所面积与常住人口规模的比值。

**道路网密度：**快速路及主干路、次干路、支路总里程数与中心城区面积的比值。

**公交站点 300 米半径服务覆盖率：**公交站点 300 米半径范围内覆盖的人口与就业岗位占总人口与就业岗位的比例。

**都市圈 1 小时人口覆盖率：**都市圈 1 小时通勤圈范围内覆盖的人口占总人口的比例。

**每万元 GDP 水耗：**每万元 GDP 产出消耗的水资源数量。

**每万元 GDP 地耗：**每万元二三产业产出增加值消耗的建设用地面积。

**公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率：**400 平方米以上公园绿地、广场用地周边 5 分钟步行范围覆盖的居住用地占有所有居住用地的比例。

**卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率：**卫生、养老、教育、文化、体育等各类社区公共服务设施周边 15 分钟步行范围覆盖的居住用地占有所有居住用地的比例（分项计算）。

**城镇人均住房面积：**城镇住房建筑总面积与城镇常住人口规模的比值。

**每千名老年人养老床位数：**每千名 60 岁及以上老年人拥有的养老机构床位数。

**每千人口医疗卫生机构床位数：**每千名常住人口拥有的各类医疗卫生机构床位数。

**人均体育用地面积：**体育用地总面积与常住人口规模的比值。

**人均公园绿地面积：**公园绿地总面积与常住人口规模的比值。

**绿色交通出行比例：**采用步行、非机动车、常规公交、轨道交通等绿色方式出行量占所有方式出行总量的比例。

**工作日平均通勤时间：**工作日居民通勤出行时间的平均值。

**降雨就地消纳率：**通过减少硬化面积，增加渗水、蓄水、滞水空间，使多年平均降雨量的 70% 实现下渗、储存、净化、回用的城市建成区占总建成区的比例，是反映海绵城市建设水平的指标。

**城镇生活垃圾回收利用率：**城镇经生物、物理、化学转化后作为二次原料的生活垃圾处理量占生活垃圾产生总量的比例。

**农村生活垃圾处理率：**农村经收集、处理的生活垃圾量占生活垃圾产生总量的比例。