

# 国土空间规划知识点梳理

## 一、政策时间轴线



2014.08 国家发改委等四部联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》

2019.05.23 《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

2019.06.02 《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》

2019.06.04 《自然资源部2019年立法工作计划》

2019.12.31 《自然资源部办公厅关于国土空间规划编制资质有关问题的函》

2020.01.17 自然资源部办公厅关于印发《省级国土空间规划编制指南》（试行）的通知

## 二、主要工作内容及要求

各级自然资源主管部门要将思想和行动统一到党中央的决策部署上来,按照《若干意见》要求,主动履职尽责,建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施。按照自上而下、上下联动、压茬推进的原则,抓紧启动编制全国、省级、市县和乡镇国土空间规划(规划期至2035年,展望至2050年),尽快形成规划成果。部将印发国土空间规划编制规程、相关技术标准,明确规划编制的工作要求、主要内容和完成时限。

### (一) 编制时限要求

#### 2020 目标

基本建立国土空间规划体系;基本完成市县以上各级国土空间规划编制

#### 2025 目标

形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制

度

## 2035 目标

基本形成富有竞争力和可持续发展的国土空间格局

### (二) 编制要求

各地不再新编和报批主体功能区规划、土地利用总体规划、城镇体系规划、城市（镇）总体规划、海洋功能区划等。已批准的规划期至 2020 年后的省级国土规划、城镇体系规划、主体功能区规划,城市（镇）总体规划,以及原省级空间规划试点和市县“多规合一”试点等，要按照新的规划编制要求，将既有规划成果融入新编制的同级国土空间规划中。

对现行土地利用总体规划、城市（镇）总体规划实施中存在矛盾的图斑,要结合国土空间基础信息平台的建设，按照国土空间规划“一张图”要求，作一致性处理，作为国土空间用途管制的基础。一致性处理不得突破土地利用总体规划确定的 2020 年建设用地和耕地保有量等约束性指标，不得突破生态保护红线和永久基本农田保护红线,不得突破土地利用总体规划和城市（镇）总体规划确定的禁止建设区和强制性内容，不得与新的国土空间规划管理要求矛盾冲突。今后工作中，主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划等统称为“国土空间规划”。

按照“管什么就批什么”的原则，对省级和市县国土空间规划,侧重控制性审查，重点审查目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等，并对规划程序和报批成果形式做合规性审查。

### 三、 成果内容要求

本次规划编制统一采用第三次全国国土调查数据作为规划现状底数和底图基础，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，各地要按此要求尽快形成现状底数和底图基础。

规划成果数据库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。实现城乡国土空间规划管理全域覆盖、全要素管控。将各类相关专项规划叠加到统一的国土空间基础信息平台上,形成全域“一张图”。

#### 四、 编制注意事项

开展双评价工作。各地要尽快完成资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作,在此基础上，确定生态、农业、城镇等不同开发保护利用方式的适宜程度。

开展重大问题研究。要在对国土空间开发保护现状评估和未来风险评估的基础上，专题分析对本地区未来可持续发展具有重大影响的问题，积极开展国土空间规划前期研究。

科学评估三条控制线。结合主体功能区划分，科学评估既有生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等重要控制线划定情况,进行必要调整完善，并纳入规划成果。

各地要加强与正在编制的国民经济和社会发展规划的衔接，落实经济、社会、产业等发展目标和指标,为国家发展规划落地实施提供空间保障,促进经济社会发展格局、城镇空间布局、产业结构调整与资源环境承载能力相适应。

集中力量编制好“多规合一”的实用性村庄规划,结合县和乡镇级国土空间规划编制，通盘考虑农村土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产等，落实乡村振兴战略，优化村庄布局,编制“多规合一”的实用性村庄规划,有条件、有需求的村庄应编尽编。

同步构建国土空间规划“一张图 实施监督信息系统。基于国土空间基础信

息平台，整合各类空间关联数据，着手搭建从国家到市县级的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，形成覆盖全国、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”。

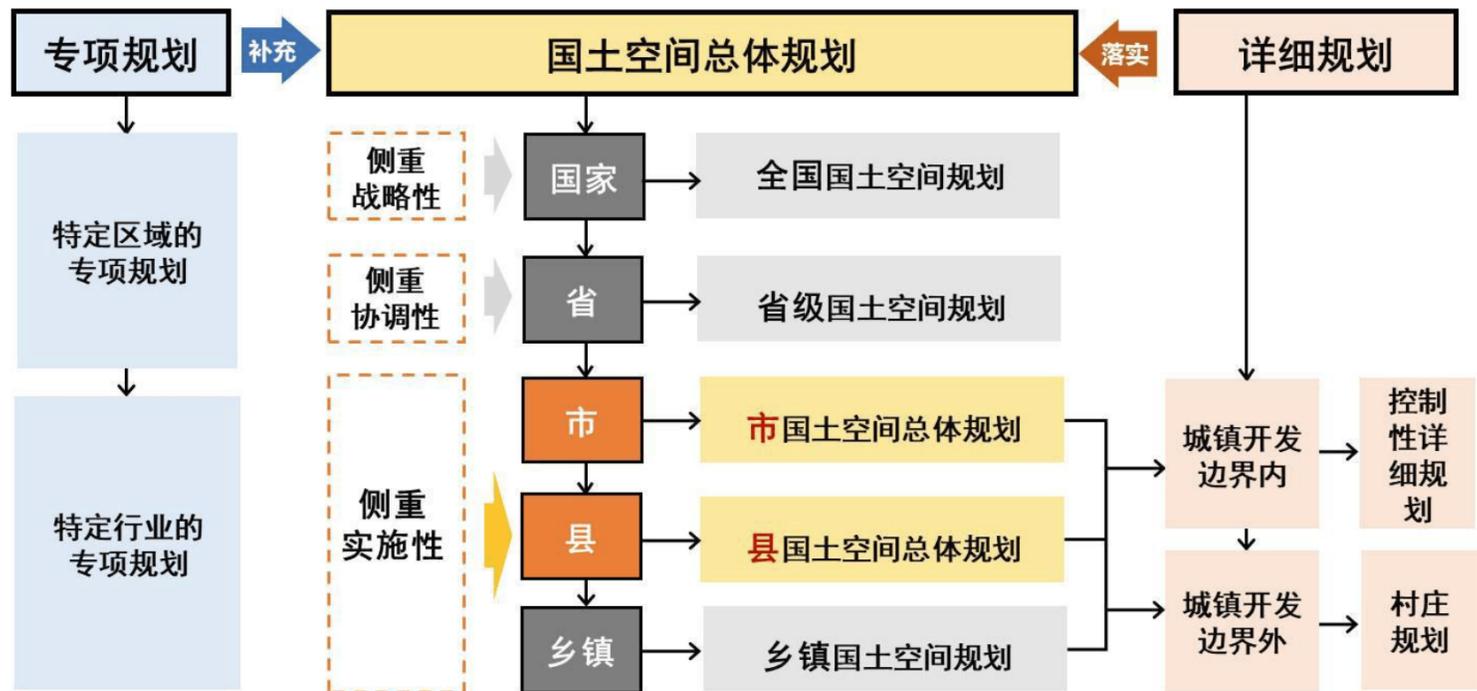
#### 四、“五级三类的国土空间规划体系

新的国土空间规划体系包括运行体系四个子体系，即规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。其中，规划编制审批体系和实施监督体系包括从编制、审批、实施、监测、评估、预警、考核、完善等的完整闭环的规划及实施管理流程；法规政策体系和技术标准体系是两个基础支撑。

规划编制审批体系即各级各类国土空间规划编制和审批、以及规划之间的协调配合。融合了主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划的新的国土空间规划包括“五级三类”。

国土空间规划的编制审批和监督实施要分级分类进行，即包括“五级三类”。五级指与我国行政管理层级相对应的国家、省、市、县、乡镇，不同层级的规划体现不同空间尺度和管理深度要求。其中，国家和省级规划**侧重战略性**，对全国和省域国土空间格局作出全局安排，提出对下层级规划约束性要求和引导性内容；市县级规划承上启下，**侧重传导性**；乡镇级规划**侧重实施性**，实现各类管控要素精准落地。五级规划自上而下编制，落实国家战略，体现国家意志，下层级规划要符合上层级规划要求，不得违反上层级规划确定的约束性内容。

三类指总体规划、详细规划和相关专项规划.在国家、省、市、县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。各层级的国土空间总体规划是对行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用、修复的全局性安排，强调综合性。



相关专项规划可在国家、省、市、县层级编制，强调专业性，是对特定区域（流域）、特定领域空间保护利用的安排。其中，海岸带、自然保护地等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划(如长江经济带国土空间规划等)，由所在区域或上一级自然资源主管部门牵头组织编制;以空间利用为主的某一领域的专项规划，由相关部门组织编制。

详细规划在市县及以下编制,强调可操作性,是对具体地块用途和强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。城镇开发边界内的详细规划由市县自然资源主管部门编制,报同级政府审批;城镇开发边界外的乡村地区，由乡镇人民政府编制村庄规划作为详细规划,报上一级政府审批。

总体规划与详细规划、相关专项规划之间体现“总一分关系”国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础;详细规划要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改;相关专项规划要遵循国土空间总体规划,不得违背总体规划强制性内容,其主要内容要纳入详细规划。

需要说明的是,并不是所有地方都要求编制“五级三类”的国土空间规划。例如,各地可以因地制宜,将市县域乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划;村庄规划编制也应该按照“应编尽编”的原则编制“多规合一”的实用性村庄规划

对地方的国土空间规划审批留了弹性空间。一方面,事权下沉,对于国务院审批以外城市和县、乡镇国土空间规划,由省级人民政府根据当地实际明确编制审批内容和程序要求;另一方面,考虑到我国各地差异大,对乡镇国土空间规划编制审批作了灵活规定,各地可以因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划。

按照《若干意见》,到2020年国土空间规划体系将基本建立,并初步形成全国国土空间开发保护“一张图”。2025年,将进一步健全国土空间规划法规政策和技术标准体系,全面实施监测预警和绩效考核;到2035年,将全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

## 五、规划编制指标体系

序号	指标类型	指标名称	单位	指标性质
1	开发利用	国土开发强度	%	约束性
2		城乡建设用地规模	公顷	约束性
3		中心城区人均城镇建设用地面积	平方米/人	预期性
4		用水总量	亿立方米/年	约束性
5		单位地区生产总值（GDP）用水量	立方米/万元	约束性
6		新增建设用地占用耕地面积	亩	预期性
7		单位地区生产总值（GDP）建设用地面积	公顷/亿元	预期性
8	保护修复	耕地保有量	亩	约束性
9		永久基本农田保护面积	亩	约束性
10		生态保护红线控制面积	公顷	约束性
11		自然岸线保有率	%	约束性
12		生态公益林和天然林面积	亩	预期性
13		基本草原面积	亩	预期性
14		自然保护地面积	平方千米	预期性
15		森林覆盖率	%	预期性
16		湿地保有量	平方千米	预期性
17		重要江河湖泊水质达标率	%	预期性
18	人文安全	常住人口规模	万人	预期性
19		常住人口城镇化率	%	预期性
20		中心城区人均公共服务设施用地面积	平方米/人	预期性
21		中心城区人均公园绿地面积	平方米/人	预期性
22		中心城区400平方米以上绿地、广场等公共开放空间5分钟步行可达覆盖率	%	预期性
23		中心城区公共交通占全方式出行比例	%	预期性
24		中心城区应急避难场所人均避难面积	平方米/人	预期性

## 六、省级国土空间规划

### （一）审查内容

1 国土空间开发保护目标；

2 国土空间开发强度、建设用地规模，生态保护红线控制面积、自然岸线保

有率，耕地保有量及永久基本农田保护面积，用水总量和强度控制等指标的分解下达；

3 主体功能区划分,城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田的协调落实情况；

4 城镇体系布局,城市群、都市圈等区域协调重点地区的空间结构；

5 生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局,重大基础设施网络布局,城乡公共服务设施配置要求；

6 体现地方特色的自然保护地体系和历史文化保护体系；

7 乡村空间布局,促进乡村振兴的原则和要求；

8 保障规划实施的政策措施；

9 对市县级规划的指导和约束要求等。

国务院审批的市级国土空间总体规划审查要点,除对省级国土空间规划审查要点的深化细化外,还包括：

1 市域国土空间规划分区和用途管制规则；

2 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,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；

3 城镇开发边界内,城市结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求,各类历史文化遗存的保护范围和要求,通风廊道的格局和控制要求；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；

4 中心城区城市功能布局和用地结构等。

其他市、县、乡镇级国土空间规划的审查要点,由各省（自治区、直辖市）

根据本地实际，参照上述审查要点制定。

## （二）改进规划报批审查方式

简化报批流程，取消规划大纲报批环节。压缩审查时间，省级国土空间规划和国务院审批的市级国土空间总体规划，自审批机关交办之日起，一般应在 90 天内完成审查工作，上报国务院审批。各省（自治区、直辖市）也要简化审批流程和时限。

# 七、市县级国土空间规划

市县规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对行政辖区内国土空间开发保护活动作出的具体安排，侧重实施性。

## （一）市县规划主要任务

- a) 落实上级规划要求；
- b) 提出规划战略、目标、重要指标；
- c) 明确国土空间开发保护格局；
- d) 划定用地分区，制定管制规则；
- e) 进行国土空间要素统筹配置；
- f) 明确基础设施等建设项目安排；
- g) 划定城镇开发边界，加强中心城区管控；
- h) 明确国土整治修复安排；
- i) 指导下位规划，协调相关规划；
- j) 制定近期规划及行动计划；

) 制定规划实施政策措施。

## 二) 编制原则

### 1 底线约束、绿色发展

坚持保护优先、集约节约,在资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价的基础上,优先划定不能进行开发建设空间范围,严格落实上级规划的管控性要求和约束性指标,严守生态安全、国土安全、粮食安全和历史文化保护线,推动形成绿色发展方式和生活方式。

### 2 以人为本、提升品质

坚持以人民为中心,优化国土空间功能和布局,统筹生产、生活、生态空间,增加开敞空间和公共活动空间,改善人居环境,实现高质量发展、高品质生活。把群众满意度作为衡量规划水平的标准。

### 3 同步推进、统筹协调

市县规划编制应同步推进,自上而下、上下联动;可根据实际,与乡镇国土空间规划合并编制,协同划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界(以下简称“三条控制线”)。坚持陆海统筹,确定海洋保护利用相关控制线;坚持城乡协同,推进城乡基本公共服务均等化;坚持区域联动,控制全域国土空间总体开发强度,促进都市圈、城市群有序发展。

### 4 多规合一、全域管控

落实主体功能区战略和制度,将各类空间性规划融合为统一的国土空间规划,实现海陆和城乡空间规划全域覆盖、全要素管控。将各相关专项规划叠加到统一的国土空间基础信息平台上,形成市县全域“一张图”。

### 5 因地制宜、分类指导

阶段特征和需求，有针对性地开展规划编制工作。坚持问题导向和目标导向，鼓励规划“留白”，给地方留有弹性空间，确保规划能用、管用、好用。

#### 6 多方参与、科学决策

按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作组织方式，坚持落实责任、部门协同，坚持“开门编规划”，强化规划全过程公众参与，扩大公众和社会各界参与程度，不断完善公众参与制度，建立专家咨询机制，发挥不同领域专家的作用，提高规划科学决策水平。

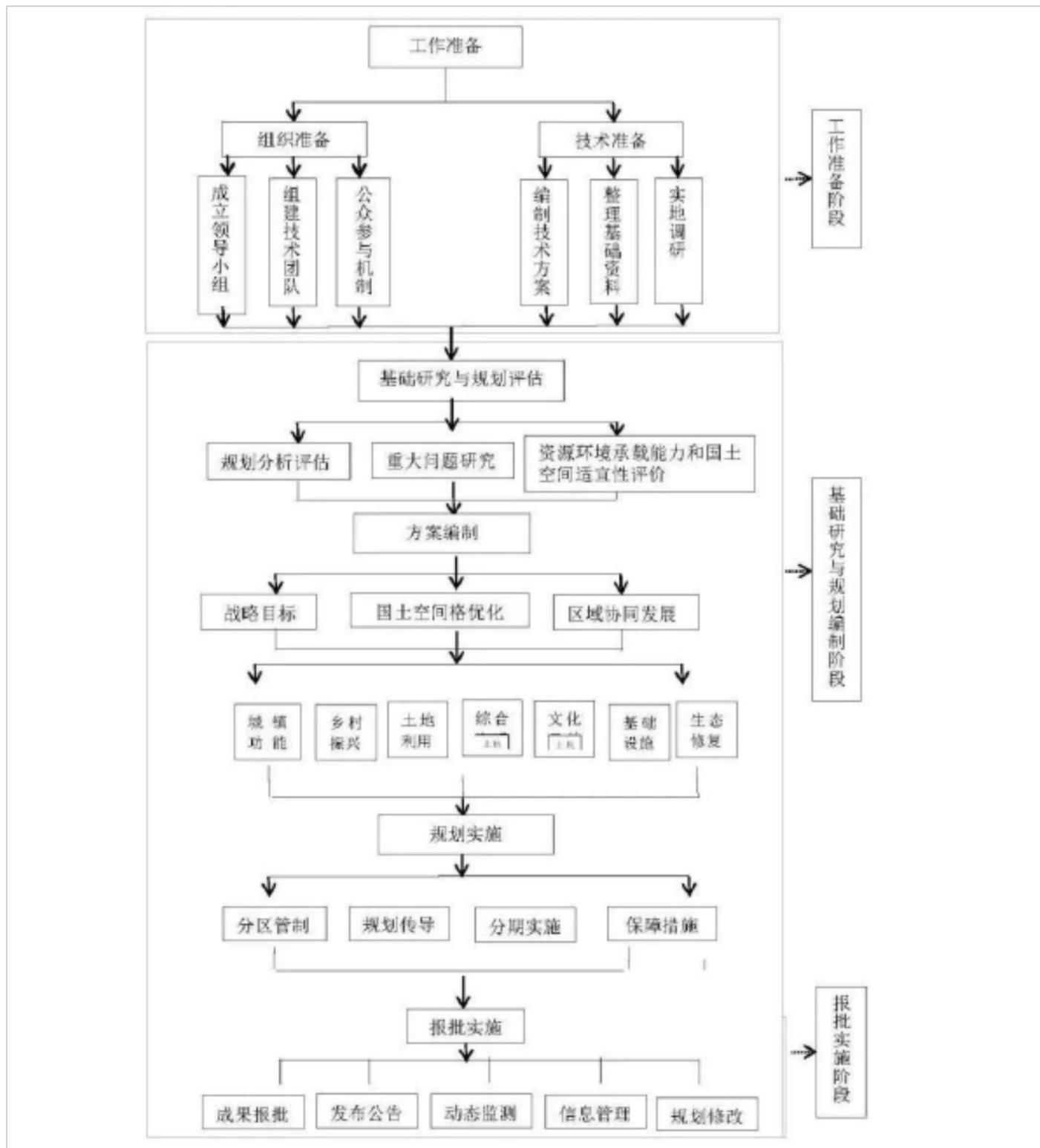
#### 三) 规划期限

规划期限为2020年至2035年，近期为2025年，远景展望至2050年。

#### (四) 编制主体

市县规划编制主体为市县人民政府。市县级自然资源行政主管部门应会同相关部门开展具体编制工作。

## 五) 工作步序



## (六) 工作重点

### 人地和谐的空间格局构建

基于保护和发展两大视角,以资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价为基础,聚焦全域生态、农业和城镇空间,优化生态空间、城乡开发利用和历史文化保护三大格局,统筹陆与海、建设与非建设空间、城与乡三大关系,实现生态共治、功能互动、产业联动、交通联通和设施均等,构建人地和谐的全域空间格局。

## 高质量发展模式下的要素配置

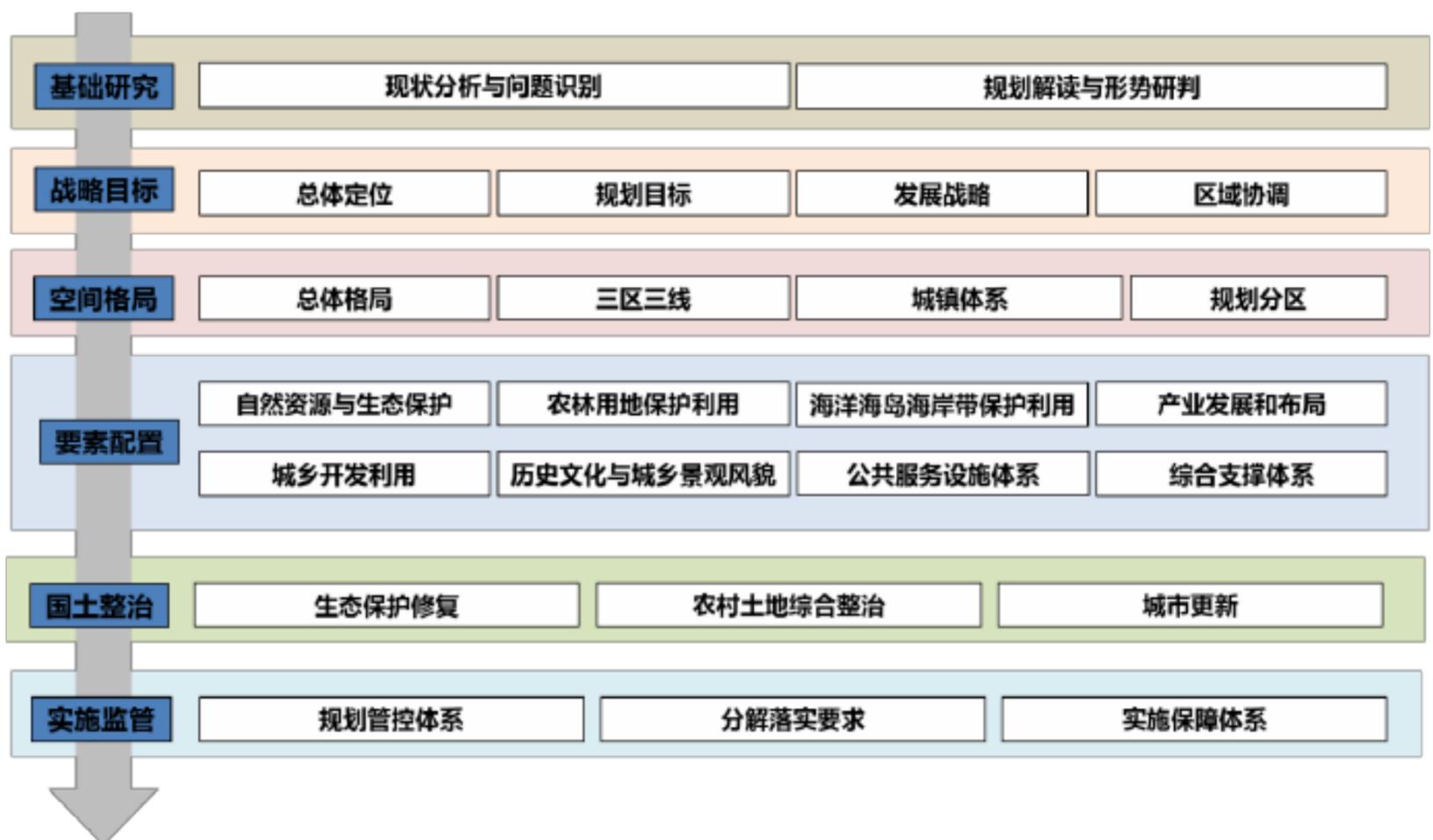
国土综合整治+以人为本的服务要素配置+城市文化与特色塑造的宏观指导

### 3. 刚弹相济的规划传导路径和机制设计

横向发挥市县国土空间总体规划对其他专项规划的**指导约束**作用

纵向重点体现国家和省级国土空间规划的**管控要求**

### 七) 工作技术路线



### (八) 资源环境承载能力和国土空间适宜性评价

在省级资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价基础上，结合地方实际，重点深化评价结论、在市县规划中落实。县可不再单独开展评价工作。

通过评价识别资源环境承载能力和关键限制因素，分析国土空间开发潜力；在“三条控制线”统筹划定、国土开发保护格局确定、国土空间用途管制、国土整治与生态修复安排等方面，为规划方案提供技术与策略支撑。（具体评价方法

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/727040001113006042>