

# 内蒙古自治区盟市国土空间总体规划编制 技术导则（试行）

（征求意见稿）

2022年4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》，指导和规范内蒙古自治区盟市国土空间总体规划编制工作，根据自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，结合自治区实际，研究制定《盟市国土空间总体规划编制技术导则》（以下简称《技术导则》）。主要内容包括总体要求、基础工作、规划主要内容、公众参与以及规划审查审批要求。

本指南参与起草单位：

# 1 总体要求

## 1.1 适用范围

本指南适用于内蒙古自治区 12 个盟市国土空间总体规划（以下简称盟市总规）编制。

## 1.2 规划定位

盟市总规是自治区国土空间规划的落实和深化，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提供基本依据，是盟市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，具有综合性、战略性、协调性、基础性和约束性。

## 1.3 规划范围

规划范围包括盟市行政辖区内全部国土空间。

## 1.4 规划期限

规划基期年为 2020 年，目标年为 2035 年，近期目标年为 2025 年，远景展望至 2050 年。

## 1.5 规划层次

盟市总规一般包括全域和中心城区两个层次。全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，城镇开发边界涉及的城区范围依据《城区范围确定规程》

(TD/T 1064—2021)有关要求划定。全域与中心城区规划均要落实重要管控要素的系统传导和衔接。

兴安盟、锡林郭勒盟和阿拉善盟可根据实际情况选择编制全域和中心城区两个层次的国土空间总体规划，也可以仅编制全域国土空间总体规划。仅编制全域总体规划盟市，应在全域总规中提出中心城区总体规划编制的具体要求，并指导盟行政公署所在城市编制中心城区规划，并根据工作需要，可将其作为盟市中心城区总体规划。

## 1.6 规划编制原则

**生态优先、绿色发展。**统筹协调人水地、产城乡关系，合理布局生态、农牧、城镇空间，全面加强草原、森林、湿地等生态系统保护。

**以人为本、高质量发展。**坚持以人民为中心，加快补齐生态环境的短板，全面推进社会主义现代化建设，努力提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

**统筹兼顾、协调发展。**落实主体功能区战略，统筹新型城镇化和乡村振兴战略实施，统筹资源禀赋与区域定位，推动城乡协调发展。

**因地制宜、特色发展。**尊重自然地理格局和客观发展规律，立足区域资源禀赋实际，发挥比较优势，提高区域发展竞争力和可持续性。

**底线思维、安全发展。**统筹发展和安全，不搞打破自然生态平衡的开发，不建超出资源环境承载能力的工程，牢牢守住生态、粮食、能源等安全底线。

**共建共治、共享发展。**加强社会协同，鼓励公众参与，发挥专家作用，提升国土空间治理能力和水平，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一，使国土空间保护开发成果更多更公平惠及全体人民。

## **1.7 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。盟行政公署和市级人民政府负责盟市总规组织编制工作，盟市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。

## **1.8 成果形式与要求**

规划成果包括规划文本、附表、图件、说明、专题研究报告、国土空间规划“一张图”相关成果等。

# **2. 基础工作**

## **2.1 统一规划基数**

根据自然资源部印发《国土空间调查、规划、用途管制用地

用海分类指南(试行)》，将第三次国土调查数据转换为规划分类，结合土地利用审批数据，形成符合规定的国土空间利用现状和工作底数。盟市总规统一采用 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。

## **2.2 分析自然地理格局**

研究当地气候和地形地貌条件、水土矿等自然资源禀赋、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”）。明确盟市域生态功能极重要和极脆弱区域，在生态保护极重要区域外，识别农牧业生产和城镇建设的适宜区和不适宜区；基于空间约束和水资源约束，提出耕地保有量、牲畜头数、城镇建设用地的最大合理规模，优化国土空间格局。

## **2.3 重视规划实施和灾害风险评估（与自治区双评价的衔接问题要写明？）**

开展现行土地利用总体规划和城市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。

## **2.4 加强重大专题研究**

各地可结合实际，可开展人口变化分析、城镇化发展研判、生态环境保护修复、乡村振兴战略实施、经济社会发展、资源保护与节约集约用地、历史文化保护与传承、基础设施和产业发展、规划实施保障等方面研究，专题研究内容可参考自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》。

## **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，研究全域生产、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等自然环境的布局关系，塑造具有特色和比较优势的全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。

# **3. 规划主要内容**

## **3.1 目标与战略**

梳理国家、自治区及盟市重大战略，按照内蒙古自治区国土

空间规划确定的空间格局、主体功能定位、重大任务等，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，面向第二个百年奋斗目标，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。

落实上位规划的约束性指标要求，依据国家指南要求，结合经济社会发展要求，确定国土空间保护开发的量化指标。

### **3.2 强化底线约束**

基于资源环境承载能力和国土安全要求，明确重要资源利用上限，划定国土空间保护开发控制线，作为开发建设不可逾越的红线。

(1) 落实自治区国土空间规划确定的生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界（以下简称“三条控制线”）的规模与布局，根据国家和自治区有关要求，统筹发展与安全，划定“三条控制线”。

(2) 落实自治区国土空间规划确定的基本草原保护规模和黄河流域生态保护要求，强化草原和黄河流域生态保护，统筹生态保护与高质量发展，划定基本草原和沿黄生态控制线，并提出历史文化、矿产资源、清洁能源等其他需要保护和控制的底线要求。

(3) 落实水资源总量和强度双控要求，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，重视雨水和再生水等资源利用，建设节水型社会。

(4) 落实碳达峰、碳中和有关要求，制定能源供需平衡方案，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，鼓励分布式、网络化能源布局，建设低碳城市。

(5) 基于地域自然环境条件，严格保护低洼地等调蓄空间，明确重要河湖水系、湿地、蓄滞洪区和水源涵养地的保护范围，确定重要河湖水域岸线的保护措施。明确天然林、生态公益林、沙漠沙地等为主体的保护区域。

### **3.3 优化国土空间总体格局**

落实国家和自治区的区域发展战略、主体功能区战略，以自然地理格局为基础，形成开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体布局。

(1) 完善区域协调格局：注重推动都市圈、城镇圈交通一体化，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。城镇密集地区的城市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。其他地区在培育区域中心城市的同时，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) 优先确定生态保护空间：以生态保护红线为基础，构建重要生态屏障、廊道和网络，形成连续、完整、系统的生态保护格局和开敞空间网络体系，维护生态安全和生物多样性。

(3) 保障农牧业发展空间：以永久基本农田和基本草原划定成果为基础，优化农牧业生产空间布局，引导布局都市农业，提高就近粮食保障能力和蔬菜自给率，重点保护集中连片的优质耕地和草地，明确具备整治潜力的区域，以及生态退耕、耕地后备资源的区域。

(4) 融合城乡发展空间：围绕新型城镇化、乡村振兴、产城融合，明确城镇体系的规模等级和空间结构，提出村庄布局优化的原则和要求。完善城乡基础设施和公共服务设施网络体系，改善可达性，构建不同层次和类型、功能复合、安全韧性的城乡生活圈。

(5) 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，划定自然和人文资源的整体保护区域。

### **3.4 划分土地用途分区**

依据国土空间保护开发总体格局，统筹发展与安全，以主体功能分区为基础，结合本地特色和发展实际，划分土地利用分区。

(1) 细化国土空间功能区：按照主体功能定位和空间治理

要求，在初步确定的生态、农牧、城镇空间基础上，兼顾生产、生活、生态用途，优化空间功能布局和用地结构，划分规划分区（参考附录 B）。其中，中心城区应细化至二级规划分区。

（2）优化建设用地结构和布局，推动人、城、产、交通一体化发展，促进产业园区与城市服务功能的融合，保障发展实体经济的产业空间，在确保环境安全的基础上引导发展功能复合的产业社区，促进产城融合、职住平衡。

（3）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。

（4）明确战略性的预留空间，应对未来发展的不确定性。

### **3.5 合理配置要素与传导指标**

规划指标传导是优化要素配置的重要抓手，按照山水林田湖草沙系统治理要求，统筹耕地、森林、草原、湿地、河湖、荒漠、矿产等各类自然资源的保护利用，确定自然资源利用上线和环境质量安全底线。合理安排各类建设用地，提出建设用地节约集约用地利用的对策与建议，将各类资源要素通过指标传导的方式落实到国土空间。

（1）严格落实自治区国土空间规划下达各项约束性指标，依据《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，遵循自然规律

和经济社会发展规律，确定规划指标体系和盟市国土空间功能结构调整表。

(2) 制定耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线保护面积、用水总量等约束性指标，坚决守住粮食安全、生态安全和水资源安全的底线，优化要素配置，将指标传导至旗县（市、区），不得低于自治区国土空间规划下达指标。

(3) 建设用地总规模和城乡建设用地以严控增量、盘活存量、提高流量为基本导向，坚持节约集约，提出建设用地结构优化、布局调整的重点和时序安排，并将指标传导至旗县（市、区），不得突破自治区国土空间规划下达指标。

### **3.6 加强中心城区管控**

中心城区是以城镇主城区为主体，并包括邻近各功能组团以及需要加强用途管制的国土空间区域。为便于规划的后期管理与使用，形成便于横向衔接、纵向统一的“一张图”，中心城区范围原则上不打破苏木乡镇或嘎查村行政界线。

(1) 确定中心城区各类建设用地总量和结构，制定中心城区城镇建设用地结构规划表。提出不同规划分区的用地结构优化导向，鼓励土地混合使用。

(2) 坚持公交引导城市发展，提出与城市功能布局相融合的公共交通体系与设施布局。优化公交枢纽和场站（含轨道交通）布局与集约用地要求，提高站点覆盖率，鼓励站点周边地区土地

混合使用，引导形成综合服务节点，服务于人的需求。

(3) 优先保障住房和各类重要公共服务设施用地，以及涉及军事、外事、殡葬等特殊用地。

(4) 基于常住人口的总量和结构，提出分区分级公共服务中心体系布局 and 标准，针对实际服务管理人口特征和需求，完善服务功能，改善服务的便利性。确定中心城区公共服务设施用地总量和结构比例。

(5) 优化居住用地结构和布局，改善职住关系，引导政策性住房优先布局在交通和就业便利地区，避免形成单一功能的大型居住区。确定中心城区人均居住用地面积。严控高层高密度住宅。

(6) 完善社区生活圈，针对人口老龄化、少子化趋势和社区功能复合化需求，重点提出医疗、康养、教育、文体、社区商业等服务设施和公共开敞空间的配置标准和布局要求，建设全年龄友好健康城市，以社区生活圈为单元补齐公共服务短板。

(7) 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，提高中心城区道路网密度。

(8) 构建系统安全的慢行系统，结合街道和蓝绿网络，构建连通城市和城郊的绿道系统，提出城市中心城区覆盖地上地下、室内户外的慢行系统规划要求，建设步行友好城市。

(9) 结合市域生态网络，完善蓝绿开敞空间系统，为市民

创造更多接触大自然的机会。确定结构性绿地、城乡绿道、市级公园等重要绿地以及重要水体的控制范围，划定中心城区的绿线、蓝线，并提出控制要求。

(10) 在中心城区提出通风廊道、隔离绿地和绿道系统等布局和控制要求。确定中心城区绿地与开敞空间的总量、人均用地面积和覆盖率指标，并着重提出包括社区公园、口袋公园在内的各类绿地均衡布局的规划要求。

### **3.7 保护传承历史文化**

加强自然和历史文化资源的保护，运用城市设计方法，优化空间形态，突显本地特色优势。

(1) 挖掘本地历史文化资源，梳理全域历史文化遗产保护名录，明确和整合各级文物保护单位、历史文化名城名镇名村、历史城区、历史文化街区、传统村落、历史建筑等历史文化遗产的保护范围，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。

(2) 提出全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则，对滨水地区（河口）、山麓地区等城市特色景观地区提出有针对性的管控要求。

(3) 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，严格控制新建超高层建筑。

(4) 对乡村地区分类分区提出特色保护、风貌塑造和高度控制等空间形态管控要求，发挥田野的生态、景观和空间间隔作用，营造体现地域特色的田园风光。

### **3.8 完善基础设施体系**

统筹存量和增量、地上和地下、传统和新型基础设施系统布局，构建集约高效、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，提高城市综合承载能力，建设韧性城市。

(1) 提高空间连通性和交通可达性，明确综合交通系统发展目标，促进城市高效、安全、低能耗运行，优化综合交通网络，完善物流运输系统布局，促进新业态发展，增强区域、市域、城乡之间的交通服务能力。

(2) 以协同融合、安全韧性为导向，结合空间格局优化和智慧城市建设，优化形成各类基础设施一体化、网络化、复合化、绿色化、智能化布局。提出市域重要交通廊道和高压输电干线、天然气高压干线等能源通道空间布局，以及市域重大水利工程布局安排。提出中心城区交通、能源、水系统、信息、物流、固体废弃物处理等基础设施的规模和网络化布局要求，明确廊道控制要求，鼓励新建城区提出综合管廊布局方案。

(3) 基于灾害风险评估，确定主要灾害类型的防灾减灾目标和设防标准，划示灾害风险区。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，适度提高生命线工程的冗余度。针对气候变化影响，结合城市自然地理特征，优化防洪排涝通道和蓄滞洪区，划定洪涝风险控制线，修复自然生态系统，因地制宜推进海绵城市建设，增加城镇建设用地中的渗透性表面。

(4) 以社区生活圈为基础构建城市健康安全单元，完善应急空间网络。结合公园、绿地、广场等开敞空间和体育场馆等公共设施，提出网络化、分布式的应急避难场所、疏散通道的布局要求。

(5) 预留一定应急用地和大型危险品存储用地，科学划定安全防护和缓冲空间。

(6) 确定重要交通、能源、市政、防灾等基础设施用地控制范围，划定中心城区重要基础设施的黄线，与生态保护红线、永久基本农田等控制线相协调。在提出控制要求的同时保留一定弹性，为新型基础设施建设预留发展空间。

### **3.9 推进国土整治修复**

针对空间治理问题，分类开展整治、修复与更新，有序盘活存量，提高国土空间的品质和价值。

(1) 生态修复应坚持山水林田湖草生命共同体的理念，按



照城乡统筹的原则，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。

(2) 土地整治应以乡村振兴为目标，结合村庄布局优化要求，推进乡村地区田水路林村全要素综合整治，针对土壤退化等问题，提出农用地综合整治、低效建设用地整治等综合整治目标、重点区域和重大工程，建设美丽乡村。

(3) 城市更新应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的重点区域，根据需要确定城市更新空间单元，结合城乡生活圈构建，注重补短板、强弱项，优化功能布局 and 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。

### **3.10 规划实施保障**

保障规划有效实施，提出对下位规划和专项规划的指引；衔接国民经济和社会发展规划，制定近期行动计划；提出规划实施保障措施和机制，以“一张图”为支撑完善规划全生命周期管理。

#### **(1) 旗县指引**

对旗县（区、市）提出规划指引，按照主体功能区定位，落实盟市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。各地可根据实际情况，在盟市总规基础上，

大城市可以行政区或规划片区为单元编制分区规划(相当于县级总规),中小城市可直接划分详规单元,加强对详细规划的指引和传导。涉及中心城区范围的旗县(区、市)的国土空间总体规划,应落实盟市总规对中心城区的国土空间安排。

## (2) 专项指引

相关专项规划应在国土空间总体规划的指导约束下编制,落实相关约束性指标,不得违背盟市总规的强制性内容。经依法批准后叠加到国土空间规划“一张图”上。

## (3) 近期行动计划

衔接国民经济和社会发展规划,结合城市体检评估,对规划近期做出统筹安排,制定行动计划。编制城市更新、土地整治、生态修复、基础设施、公共服务设施和防洪排涝工程等重大项目清单,提出实施支撑政策。

## (4) 政策机制

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。鼓励探索主体功能区制度在基层落实的途径,各地可依法制定相应配套措施。

## (5) 国土空间规划“一张图”建设

形成盟市总规数据库,作为盟市总规的成果组成部分同步上

报。建立各部门共建共享共用、盟市域统一、上下联动的国土空间基础信息平台，并做好与国家级平台对接，积极推进与其他信息平台的横向联通和数据共享。基于国土空间基础信息平台同步建设国土空间规划“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. 公众参与和多方协同**

贯彻落实“以人民为中心”规划理念，坚持开门编规划，建立全流程、多渠道的公众参与和社会协同机制。在规划编制阶段，广泛调研社会各界意见和需求，深入了解人民群众所需所急所盼；充分调动和整合各方力量，鼓励各类相关机构参与规划编制；健全专家咨询机制，组建包括各相关领域专家的综合咨询团队；完善部门协作机制，共同推进规划编制工作。在方案论证阶段，要形成通俗易懂可视化的中间成果，充分征求有关部门、社会各界意见。规划获批后，应在符合国家保密管理和地图管理等有关规定的基础上及时公开，并接受社会公众监督。

#### **5. 审查与审批**

在方案论证阶段和成果报批之前，编制机关应将规划成果报送审查机关进行审查，审查要件包括盟市国土空间总体规划文本、附表、说明、图集、“一张图”系统、专题研究成果、基础资料

汇编等必要成果。呼和浩特市国土空间规划总体规划的审查依据《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号），其他盟市总规的审查要点依据《内蒙古自治区国土空间规划技术审查办法》执行。

审查通过后，自治区国土空间规划委员会办公室组织专家对规划成果进行论证。盟市规划可履行政府常务会、盟市人大审议等程序，并提请自治区国土空间规划委员会审议盟市国土空间总体规划。审议通过后，报国务院或自治区人民政府审批。

## **6. 其他说明事项**

本《技术导则》与自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中不一致的地方，依据本《技术导则》开展规划编制工作；一致的地方，不再赘述。

## 附录 A 规划基数

为形成自治区-盟市-旗县-苏木乡镇四级统一的规划基数，以第三次国土调查及国土变更调查数据成果(以下简称“三调”)为基础，依据《国土空间调查、规划、用途管制、用地用海分类指南(试行)》(以下简称“用地用海分类”)转换规则，结合自治区实际，进一步明确规划基数转换规则。

**建设用地：**是指建造建筑物、构筑物的土地，主要包括“用地用海分类”中居住用地(07)、公共管理与公共服务用地(08)、商业服务业用地(09)、工矿用地(10)、仓储用地(11)、交通运输用地(12)、公用设施用地(13)、绿地与开敞空间用地(14)、特殊用地(15)、留白用地(16)，不包括农业设施建设用地。

**城乡建设用地：**指“三调”及国土变更调查中标注城市(201)、建制镇(202)、村庄(203)性质的土地。

**区域基础设施用地：**包括区域性交通运输用地和公用设施用地，主要包括交通运输用地(部分：铁路用地1201、公路用地1202、机场用地1203、港口码头用地1204、管道运输用地1205)，公用设施用地(部分：干渠1311、水工设施用地1312)。

**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，主要包括工矿用地(部分：采矿用地1002、盐田1003)，未纳入城乡建设用地中的特殊用地。

**耕地：**在“三调”及国土变更调查中的“水田、水浇地、旱

地”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中耕地的基数。

园地：在“三调”及国土变更调查中的“果园、茶园、橡胶园、其他园地”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中园地的基数。

林地：在“三调”及国土变更调查中的“乔木林地、竹林地、灌木林地、其他林地”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中林地的基数。

草地：在“三调”及国土变更调查中的“天然牧草地、人工牧草地、其他草地”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中草地的基数。

湿地：在“三调”及国土变更调查中的“森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、内陆滩涂、沼泽地”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中湿地的基数。

陆地水域：在“三调”及国土变更调查中的“河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沟渠”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中陆地水域的基数。

其他土地：在“三调”及国土变更调查中的“田坎、盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地”的基础上，扣除已纳入城乡建设用地范围的上述用地，作为国土空间规划中其他土地的基数。

## 附录 B 规划分区

规划分区应落实上位国土空间规划要求，遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠原则，突出分区主体功能，划定规划分区。

表 B.1 规划分区表

一级区	二级区	主导功能和范围
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陆地和海洋自然区域，包括陆域生态保护红线、海洋生态保护红线集中划定的区域
	自然保护地核心区	突出生态系统的原真性，包括行政辖区内各类自然保护地的核心区
	自然保护地一般控制区	加强生态系统和生态环境的保护，包括行政辖区内各类自然保护地的一般控制区
	自然保护地以外生态保护红线区	突出生态安全的底线，包括除自然保护地核心区以外的全部生态保护红线
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、限制开发建设的陆地和海洋自然区域
	生态保育区	指生态服务功能重要的区域，具有水源涵养、生物多样性维护、防风固沙、水土保持等重要作用。主要包括生态保护红线外围，森林、草原植被覆盖度较好的区域和重要水源地、生物栖息地
	生态修复区	指生态环境较脆弱的区域，需要通过人工措施提升服务功能。主要包括土地沙化区、退化区，水土流失区，草原禁牧区等
	生态保留区	主要包括为划入生态保护红线内的沙漠、戈壁、重要河流湖泊等重要生态功能区的区域
农田保护区		永久基本农田相对集中需严格保护的区域
	永久基本农田保护区	包括行政辖区内已划定的永久基本农田
	永久基本农田储备区	包括行政辖区内已划定为永久基本农田储备区的耕地
乡村发展区		永久基本农田保护区外，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区域
	村庄建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用地区域，包括未划入生态保护红线内的农村居民点用地。
	一般农业区	以农业生产发展为主要利用功能导向划定的区域，包括农田保护区以外的一般耕地

	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区域，包括未划入生态空间内的林地。	
	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区域，包括未划入生态空间内的草地。	
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区域
		工业发展区	以工业及其配套产业为主要功能导向的区域
		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区域
		交通枢纽区	以机场、港口、铁路客货站等大型交通设施为主要功能导向的区域
		历史文化区	以保护传承历史文化遗产为主要功能导向的区域
		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矿区、战略性矿产储量区等区域。	
	矿产资源开采区	以煤炭、稀土、金属矿产等矿种采选为主要功能的区域	
	化石能源发展区	以石油、天然气等化石能源开采为主要功能的区域	
	清洁能源发展区	以风电、光伏等清洁能源发展为主要功能的区域	