

湖南省市县现版“两规”实施评估技术指南

(征求意见稿)

湖南省自然资源厅

二〇一九年二月

目 录

1 总则.....	1
1.1 评估目的	1
1.2 适用范围	1
1.3 评估原则	1
1.4 评估组织	1
2 工作流程.....	2
2.1 工作准备	2
2.2 现状调查与分析	2
2.3 成果编制	2
2.4 成果论证与公示	2
2.5 成果报批	2
3 评估主要内容.....	3
3.1 现状概况	3
3.2 现版“两规”回顾	3
3.3 战略目标评估	3
3.4 建设空间格局评估	4
3.4.1 各类建设用地布局评估	4
3.4.2 市（县）域城镇体系评估	4
3.4.3 中心城区规划评估	4
3.4.4 重点区域规划布局评估	4
3.5 耕地与基本农田保护评估	5

3.6 空间管控评估	5
3.7 要素配置评估	5
3.8 实施保障机制评估	6
3.9 现版“两规”差异评估	6
3.10 区域发展的新形势与新要求分析	6
3.10.1 外部发展环境分析	6
3.10.2 地方发展诉求分析	7
3.11 其他评估	7
3.12 评估结论	7
3.12.1 “两规”实施主要成效	7
3.12.2 存在的主要问题	7
3.12.3 主要建议	7
4 技术要点	8
4.1 基础资料收集	8
4.2 “两规”差异分析与处理	8
5 规划成果要求	9
5.1 成果构成	9
5.2 评估报告	9
5.3 评估图纸	9
6 附则	10
附件 1 现版“两规”实施评估资料收集清单	11
附件 2 “两规”差异图斑处理意见	14

1 总则

1.1 评估目的

为全面贯彻十九大和十九届三中全会会议精神，严格落实《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》要求，有效提升规划的科学性与战略性，按照自然资源部关于市县国土空间总体规划编制工作的总体思路，需对现版城市总体规划和土地利用总体规划（以下简称“两规”）的实施情况开展评估，全面摸清家底、深入分析现状，为开展市县国土空间总体规划编制奠定坚实基础。

1.2 适用范围

本技术指南适用于我省各地级市、县（含县级市）的现版“两规”实施评估工作。

1.3 评估原则

开展现版“两规”实施评估，应坚持党委领导、政府主导、专家领衔、部门协同、公众参与的原则，贯彻五大发展理念，全面客观、突出重点，积极采用新理念、新技术、新方法，客观评估“两规”执行情况、实施效果，提出规划实施和国土空间总体规划编制的建议与对策。

1.4 评估组织

现版“两规”实施评估应由本级人民政府组织、自然资源管理和规划主管部门具体落实，同级政府其他职能部门协同配合落实；市（县）人民政府可以委托具有相应资质的规划

编制单位或者组织专家组承担具体评估工作。

2 工作流程

2.1 工作准备

制定“两规”实施工作方案，明确“两规”实施评估工作组织单位、技术委托单位、工作流程、技术资料准备和经费保障等。

2.2 现状调查与分析

通过部门座谈、实地踏勘等方式，收集相关数据、文件、图纸等基础资料，了解并分析现版“两规”实施期间的生态环境、自然资源、人口、经济社会等发展情况。

2.3 成果编制

根据收集到的数据、文件、图纸等材料，完成对现版“两规”实施情况的评估，完成新形势、新要求下市县国土空间总体规划的适应性评估，发现问题，判断趋势，提出建议，提交报告、图纸、附件等成果。

2.4 成果论证与公示

通过座谈会、听众会、公众参与等多种形式，对现版“两规”实施评估报告进行论证与公示。

2.5 成果报批

市级（地级市）“两规”实施评估成果经本级人大审查同意后，由市人民政府报省自然资源厅审批，报上级政府备案（报国务院审批的城市国家另有要求的按国家要求执行）。

县级（含县级市）“两规”实施评估成果经本级人大审查同意后，报上级市人民政府审查，经上级市人民政府审查同意后，报省自然资源厅审批。

3 评估主要内容

在梳理现版“两规”核心内容的基础上，进行规划实施情况评估，发现问题，分析原因，判断趋势，提出建议。评估内容主要包括：

3.1 现状概况

简述区域发展现状，包括自然资源、生态环境、经济社会发展等方面。

3.2 现版“两规”回顾

现行城市总规要点回顾：梳理现行城市总规的期限、定位、战略、规模、城市性质、空间结构、交通等核心内容，并对城市空间的演变情况进行分析。

现行土地总规要点回顾：梳理现行土地利用总体规划的期限、主要目标、耕地与基本农田保护、城乡建设用地安排、中心城区土地利用控制、重大工程项目等核心内容。

3.3 战略目标评估

（1）发展定位评估：分析现行“两规”的城市性质与发展定位，从综合竞争力、城市影响力、生活满意度等方面评估市县发展定位的准确性。

（2）发展战略评估：从区域关系、发展阶段、发展动

力等方面评估市县发展战略的可行性。

(3) 目标指标评估：综合现版“两规”目标体系，比照目标设置，分析现状与规划要求的差距，评估现行“两规”的实施目标达成情况，重点对未完成目标进行原因剖析。

3.4 建设空间格局评估

3.4.1 各类建设用地布局评估

地级市规划评估分县市分析现行土规安排的城镇工矿建设用地、农村居民点建设用地、交通水利及其他用地的实施情况，重点分析各县市规划城镇工矿、农村居民点、交通水利及其他用地的新增建设用地剩余空间，评估规划的各类建设用地空间分布与区域经济发展实际是否契合。

县或县级市规划评估则分乡镇进行分析。

3.4.2 市（县）域城镇体系评估

重点分析评估市（县）域空间结构、城镇规模等级、城镇职能等情况。

3.4.3 中心城区规划评估

分析评估中心城区发展方向、人口和用地规模、空间结构、功能布局、组团布局、城市建设用地结构与布局、用地审批与供应、节约集约用地等情况。结合区域经济社会发展实际，进行中心城区用地布局合理性分析。

3.4.4 重点区域规划布局评估

主要针对市（县）域内各类产业园区等重点发展区域的

规划实施情况，建设用地空间布局情况进行分析。论证现版“两规”建设用地空间布局是否与区域发展形势相契合。

3.5 耕地与基本农田保护评估

分析评估区域内的耕地与基本农田数量变化与质量分布情况；结合耕地后备资源调查成果和区域土地开发整理规划，分析区域耕地后备资源潜力和基本农田补划能力（即未划为基本农田的耕地适宜划为基本农田的规模、分布）；论述区域高标准基本农田建设任务完成情况（包括完成的高标准基本农田数量、布局等）；分析现行规划耕地尤其是基本农田空间布局情况，重点评估耕地和基本农田空间布局是否应进行调整；全面分析市县耕地保护的主要成效与问题。

3.6 空间管控评估

分析评估现行城市总规的生态控制线、城市开发边界、四线—绿线、蓝线、紫线、黄线等空间管控情况，以及现行土地总规的土地用途分区管控与建设用地空间管制等方面情况。

3.7 要素配置评估

分析评估市县域综合交通、产业发展、历史文化保护、旅游发展等实施情况，以及中心城区综合交通、产业发展、市政设施、公共服务设施、住房建设、历史文化保护、景观风貌、公共开敞空间、综合防灾等体系基本情况。

3.8 实施保障机制评估

评估现版“两规”的实施机制、决策机制、监督检查机制等内容，分析规划提出的各类实施措施的执行情况和效果，分析措施对规划目标实现的有效性。

3.9 现版“两规”差异评估

现状用地数据以第三次国土调查基础数据为准，重点基于现行城市总体规划和土地利用总体规划数据资料，进行“两规”规划目标与规模比对。进而市县域范围内以土地利用总体规划图件为基础，中心城区及重点片区规划范围内以城乡规划图件为基础制定国土空间总体规划底图，进行现版“两规”规划用地布局比对，梳理分析“两规”空间布局的差异（条件允许情况下，可进一步深化，进行定量差异分析，形成差异图斑，为下一步规划编制工作奠定基础）。分析“两规”空间规划布局差异形成原因，提出差异消除建议。

3.10 区域发展的新形势与新要求分析

3.10.1 外部发展环境分析

比对区域发展条件变化情况，从上位规划与战略对地方发展定位的变化、经济发展环境的变化、重大事件与重大工程的影响、行政区划调整等方面展开，梳理影响规划实施和城市发展的宏观环境与重大事件，为国土空间总体规划的编制提出方向性建议。

3.10.2 地方发展诉求分析

分析新时代背景下地方政府的发展诉求，并对相关规划诉求的合理性进行评估。

3.11 其他评估

地方政府认为其它有必要进行评估的内容也可开展实施评估。

3.12 评估结论

3.12.1“两规”实施主要成效

总结现版“两规”在保障区域经济社会发展、保障重点项目、引导城乡建设有序布局、促进耕地和基本农田保护、约束国土空间用途管控等方面的绩效。

3.12.2 存在的主要问题

总结现版“两规”在具体实施与应对未来新形势中存在的问题，并进行影响规划实施的原因分析。

3.12.3 主要建议

针对“两规”在具体实施过程中存在的问题与影响因素，从战略定位、规划目标、国土空间格局、耕地与基本农田保护、生态安全建设、三线划定（重点是城市开发边界划定）、中心城区建设布局等方面提出相关建议，指明市县国土空间总体规划编制的方向。

4 技术要点

4.1 基础资料收集

收集整理市委、发改、自然资源与规划、经信委、住建、交通、环保、林业、农业、园林、统计等部门的工作总结、规划文件、统计数据、遥感影像数据、审批数据等“两规”实施评估编制的基础资料，基础资料收集清单详见附件 1。

4.2“两规”差异分析与处理

4.2.1 规划空间布局的比对

中心城区及重点区域规划空间布局比对以城乡规划图斑为基础，其他区域空间布局以土地利用规划图斑为基础，对“两规”的规划环境敏感区域与禁建区域之间、规划建设空间与非建设空间之间进行差异布局比对分析，重点反映城乡规划和土地利用总体规划建设用地差异（条件允许时，可进一步深化，研究分析城乡规划和土地利用总体规划的建设用地规模和布局差异，通过定量差异分析确定城乡规划和土地利用总体规划建设用地布局差异区域的面积、位置，形成差异图斑）。

4.2.2 差异图斑消除

差异建设用地的处理应基于生态空间格局，按照优先保护生态用地、不超建设用地规模、考虑建设项目需求、高效配置土地资源、全面统筹建设时序的原则，采取差异化措施予以协调解决（具体消除建议见附件 2）。

5 规划成果要求

5.1 成果构成

成果由评估报告、图纸和附件组成。

5.2 评估报告

评估报告主要包括现版“两规”实施情况、“两规”存在的主要差异、区域发展新形势与新要求、存在问题及下一步实施的建议等。

5.3 评估图纸

(1) 市域（县域）重大基础设施对比图（标明本阶段新增基础设施）；

(2) 市域（县域）重大公共服务设施对比图（标明本阶段新增公共服务设施）；

(3) 市域（县域）综合交通对比图（标明本阶段新增综合交通设施）；

(4) 中心城区建设用地对比图（底图为中心城区遥感影像图，叠加城市总规土地利用规划图斑和土地总规中心城区规划允许建设区边界，标明规划基期年现状图用地范围、本阶段新增建设用地范围，城市开发边界）；

(5) 中心城区综合交通对比图（底图为中心城区综合交通规划图，标明本阶段新增道路及交通设施）；

(6) 中心城区住房建设对比图（底图为中心城区总规居住用地规划图，标明新增居住用地情况，保障性住房建设情况等）；

(7) 中心城区市政公用设施对比图（底图为中心城区市政公用设施规划图，标明本阶段新增市政公用设施布局及用地）；

(8) 中心城区公共服务设施对比图（底图为中心城区公共服务设施规划图，标明本阶段新增公共服务设施布局及用地）；

(9) 中心城区绿地系统建设对比图（底图为中心城区绿地系统规划图，标明本阶段新增绿地）；

(10) 重点区域建设用地对比图（底图为重点区域遥感影像图，叠加重点区域总规土地利用规划图斑和土地总规允许建设区边界，标明规划基期年现状图用地范围、本阶段新增建设用地范围）；

(11) 中心城区“两规”差异空间分布图（底图为城乡规划中心城区用地规划图，标明与土地利用规划及生态保护红线等的差异空间分布）。

5.4 附件

附件为征求和采纳公众意见的情况说明，包括实施评估相关表格等。

6 附则

6.1 市县现版“两规”实施评估开展除符合本技术指南的要求外，还应符合国家、湖南省现行的相关法律、法规、规范和标准的规定。

6.2 本技术指南由湖南省自然资源厅负责解释。

附件 1

现版“两规”实施评估资料收集清单

部门	资料名称	备注
政府办	政府工作总结	
	关于本市（县）的纲领性、战略性研究	
	主要领导有关的重要讲话	
自然资源与规划	第三次国土调查数据成果	
	土地利用总体规划最新成果	
	市（县）永久基本农田划定成果	
	耕地后备资源调查成果	
	农用地分等定级成果	
	城市总规现状与规划资料	
	城市控制性详细规划	
	公共服务设施专项规划	
	城市综合交通规划	
	重点片区总体规划及城市设计	
用地审批资料		
发改	国民经济与社会发展“十三五”规划	
	各部门“十三五”专项规划	
工信	工业发展现状	
	工业园区主导产业、产值、面积、企业相关基础数据	
	工业相关规划、园区发展规划	
科技	科创发展现状	
	科创相关规划	
环保	市（县）生态脆弱区、水源涵养保护区、自然保护区等	
	空气质量现状、水环境现状质量等	
	近五年规划区污水处理率、生活垃圾无害化处理率、SO ₂ 排放	

部门	资料名称	备注
	强度、水质监测数据等	
	近五年环保投资额	
林业	森林公园保护规划、湿地公园保护规划等	
农业	市（县）域耕地资源数据库	
园林	现状绿地数据（绿地面积、绿化覆盖面积、绿地率、绿化覆盖率等）	
	现状公园数据（公园面积、个数、公园绿地面积）	
统计	市（县）三普至六普人口普查数据	
	近十年常住人口与常住城镇人口数据	
	最新统计年鉴	
旅游	旅游发展现状及旅游发展规划	
	来本市（县）旅游人口特征分析	
人防	人防基本情况、发展计划及其他相关资料	
文广新	文化事业及文化产业发展现状及相关研究报告	
邮政	邮政十三五发展规划	
	邮政发展现状、存在问题、规划设想	
电力	电力十三五发展规划	
	发展现状、存在问题、规划设想	
水文 水利	市（县）多年平均年降水量、年蒸发量	
	市（县）境内重要水系水位标高	
	水源情况	
	用水量、用水现状基础数据、未来用水节水情况	
	近五年工业废水深度处理率和尾水资源化率	
	近五年生活污水生产量、处理量、集中处理率	
住建	市（县）水、电、气、热、通信、广播电视、排水、环卫、消防、防洪等市政公用设施现状资料及规划成果	

部门	资料名称	备注
	近五年城区建设的市政道路项目库	
	城市交通研究课题；绿道、自行车道、步行设施近期建设计划	
	近十年城乡建设统计报表	
交通	市（县）交通现状（路网、公路客货运站、公交线路等）	
	交通专项规划	
教育	教育设施建设现状及存在问题	
	人口学历结构	
	高等教育、中等职业教育等其他非基础教育设施现状情况	
民政	目前社会福利设施的建设规划中存在的问题及解决建议	
	各街道和社区面积，人口最新统计数据	
文保	文物保护单位	
	主要文化遗产一览表	
	非物质文化遗产一览表	

附件 2

“两规”差异图斑处理意见

根据规划差异图斑形成的原因，差异建设用地的处理措施主要分为以下三类：

（1）边界微小差异引起的差异建设用地

因河流、道路等线性地物造成的微小差异建设用地，原则上以现状控制为主进行差异用地处理。因地块规划边界造成的微小差异建设用地，结合实际情况进行差异用地处理。

（2）现状建设用地规划不一致引起的差异建设用地

对三调确定为现状建设用地并已取得合法用地手续，而城规或土规规划为非建设用地的地块，在不影响生态保护的前提下，原则上应落实建设用地规模。

对未取得合法用地手续的现状建设用地，原则不安排用地规模。若属市级及以上重点项目用地，应由发展改革部门核定项目级别和规模后，在本行政区域内适当调整解决。

（3）新增建设（未建）用地规划不一致引起的差异建设用地

涉及县（市、区）以上重点建设项目、市政和民生设施项目，原则上应安排建设用地规模。但涉及到与生态保护红线、永久基本农田保护红线冲突的项目，除国家及省级能源、交通、水利、军事等民生工程重点建设项目经论证确实无法避让的之外，其他建设用地调出。重点建设项目、市政和民生设施项目用地规模较大的，需由发改部门核定项目建设规

模和开发时序，原则上安排近期建设用地规模。

若城乡规划和土地利用总体规划建设用地布局存在严重差异和重大矛盾，应在征求各级政府和相关部门意见的基础上报请市县人民政府协调确定。

征求意见稿