

浙江省市县国土空间总体规划编制要点

（征求意见稿）

浙江省自然资源厅
2019年3月

目 录

1 总则	4
1.1 规划定位.....	4
1.2 编制原则.....	4
1.3 规划范围.....	5
1.4 规划期限.....	5
1.5 基础数据.....	6
2 规划编制	7
2.1 工作组织.....	7
2.2 编制方式.....	7
2.3 编制程序.....	8
3 规划内容	10
3.1 基础分析与评价.....	10
3.2 战略与目标.....	10
3.3 区域协同发展.....	11
3.4 空间结构与格局.....	12
3.5 空间控制线体系.....	13
3.6 规划分区.....	13
3.7 自然资源与生态保护利用.....	14
3.8 农业农村发展与农用地保护利用.....	15
3.9 城镇发展.....	15
3.10 海洋海岛海岸带保护利用（涉海市县编制）.....	16
3.11 综合支撑体系.....	17
3.12 国土综合整治与生态保护修复.....	18
3.13 管控体系与管控规则.....	19
3.14 对乡镇级规划的引导与要求.....	19
3.15 规划保障体系.....	20
4 成果构成	22
附录 1：市县国土空间总体规划逻辑框架图	23
附录 2：市县国土空间总体规划指标体系表（参考）	24
附录 3：市县国土空间总体规划图件表（参考）	25
附录 4：市县国土空间总体规划专题研究表（参考）	26

为贯彻落实国家关于建立国土空间规划体系并监督实施的意见，构建新时代国土空间开发保护制度，有效指导国土空间规划编制，按照国家有关要求结合浙江省实际制定本编制要点。本编制要点包括总则、规划编制、规划内容、成果要求和附则等五部分，适用于浙江省市、县（市）的国土空间总体规划的编制工作。

1 总则

1.1 规划定位

市县国土空间总体规划是一定时期内对市县域范围内国土空间开发保护做出的总体安排和综合部署，是制定空间发展政策、开展国土空间资源保护利用修复和实施国土空间规划管理的依据，是编制相关专项规划和详细规划的基础和指引。

1.2 编制原则

战略引领、面向未来。贯彻落实绿色、创新、协调、共享、开放的新发展理念，紧密围绕“两个一百年”的奋斗目标以及国家、省关于区域发展和主体功能定位的相关要求，充分发挥市县国土空间总体规划的战略引领作用，系统谋划新时代市县国土空间开发保护格局。

生态优先、绿色发展。以习近平生态文明思想为指导，全面落实生态文明建设要求，强调绿色高质量发展，坚持保护优先，集约节约，在资源环境承载能力评价和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的范围，严守粮食安全、生态安全和国土安全底线，严控增量、盘活存量，促进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，推动形成绿色发展方式和生活方式。

以人为本、品质提升。坚持以人民为中心的发展思想，把人民

对美好生活的向往作为规划的出发点和着力点，处理好人与自然的和谐关系，提升人居环境质量，改善基础设施和公共服务设施水平，实现城乡高质量发展、高品质生活。把人民群众满意度作为衡量规划编制实施水平的标准。

全域统筹、城乡融合。坚持陆域海域统筹、城乡全域统筹，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，合理安排资源开发利用，准确把握空间治理的整体性和联动性，建立全要素全方位一体化的空间保护开发利用秩序。坚持城乡融合发展，深入实施乡村振兴战略，推动乡村的全面振兴，推进城乡基本公共服务均等化。坚持区域协同，加强市县之间及内部各乡镇的联动保护与发展，促进城镇密集地区城镇之间的空间协同。

政策配套、管控落地。按照底线约束、刚性管控的要求，落实国家和省级国土空间规划的刚性管控要求和约束性指标。按照明晰事权、权责对等的要求，明确技术成果和报批成果，改进审批程序，提高审查审批效率。提高规划韧性，允许规划“留白”。根据各地实际，在省级规划的框架内，编制“符合省级导向、满足管理要求、体现地方特色”的规划。

1.3 规划范围

规划范围为设区市的市辖区、县（市）域行政范围，包括陆域和管辖海域。

1.4 规划期限

规划期限为 2020 年至 2035 年，2019 年为规划基期，规划目标年为 2035 年，近期年为 2025 年，远景展望至 2050 年。

1.5 基础数据

以第三次全国国土调查成果作为市县国土空间总体规划编制的现状基础数据，以地理国情普查、地质环境调查和海洋、林草、矿产等专项自然资源调查成果、遥感影像、地形数据为补充，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。在三调数据正式形成之前，可暂采用三调过程数据或最新年份土地利用变更调查数据。

其他现状基础数据采用 2019 年数据，目前可暂采用最新年份数据。

2 规划编制

2.1 工作组织

市县国土空间总体规划由市县人民政府组织编制，并成立相应的工作领导小组、工作小组，组建技术团队。

领导小组。建立规划编制领导小组，以市县人民政府主要领导为组长、相关部门负责人为成员，负责审定工作方案和规划成果，落实工作经费，对规划重大问题进行决议。

工作小组。成立规划编制工作小组，由自然资源主管部门牵头，联合发展改革、经信、财政、生态环境、建设、交通、水利、农业农村、文化旅游等多部门，建立协作联动工作机制，负责组织开展具体工作、召开部门联席会议，对各类问题进行协调。

技术团队。组建多学科、专业化、综合性相结合的规划编制技术团队。编制单位（联合体）原则上应具有城乡规划编制甲级和土地规划编制乙级以上资质。

2.2 编制方式

政府主导。市县人民政府应当充分发挥总体规划编制工作的主体责任，主要领导亲自负责，组建规划编制专班，切实加强组织领导，按时依规有序抓好各项任务落实。

部门协同。各有关部门要加强协作与联动，切实配合做好市县国土空间总体规划的编制实施工作。规划编制和平台建设经费由同

级财政安排。

专家领衔。建立专家咨询制度，成立不同领域专家组成的咨询委员会就规划编制的重大事项进行咨询、论证，充分发挥各行业各领域专家的作用。

公众参与。坚持开门编规划，结合新技术、新媒体，建立广泛的公众参与机制，调动社会力量参与规划编制，扩大公众和社会各界参与程度。规划草案应以多种方式进行公示，广纳民意、集中民智、凝聚民心。

2.3 编制程序

制定工作方案。明确各部门职责分工、工作内容、进度安排，建立领导决策机制、组织编制机制和经费保障机制。开展必要的宣传动员和技术培训等工作。

收集基础资料。收集行政区划、地质地理、自然资源、生态环境、土地利用、城乡建设、基础设施、经济人口、人文历史、社会民生等方面的基础资料和调查评价，以及各行业、各部门的空间性规划、行政审批等数据，并开展必要的补充调查。

开展实地调研。实地调研市县行政辖区内的重点地区和重点部门，通过现场踏勘、座谈交流等方式，深入了解地区发展实际与合理诉求，掌握各部门管理职能及其空间性规划、各行业发展区域与目标等。

加强专题研究。围绕国土空间现状与形势、资源环境承载能力及国土空间适宜性评价、战略目标和总体格局、空间控制线与规划

分区、自然资源保护与利用、基础设施支撑体系、国土空间用途管制、国土综合整治与生态修复、规划实施保障措施等重大问题，开展“双评估”、“双评价”等必做专题，同时设立体现地方特点的专题，进行深入研究，为规划方案编制提供支撑。

编制规划方案。以专题研究结论为基础，确定市县国土空间开发保护战略目标和总体格局，划分规划分区，统筹各类空间控制线划定，细化管控措施，明确各类自然要素配置、生态保护修复工程，提出规划实施保障措施。**比选规划方案。**根据社会经济条件、国土空间开发保护目标和规划实施保障措施的不同，可编制两个及以上比选方案，并从组织、经济、技术、公众接收程度等方面，对各方案进行可行性论证，提出推荐方案。

规范成果报批。规划成果编制完成后，按照程序组织专家评审、市人大常委会审议、省级相关部门意见征求、自然资源厅审查后，报省政府批准。

3 规划内容

3.1 基础分析与评价

现状分析、问题识别与形势研判。分析市县土地、水、矿产、森林、草原、岸线、海洋等资源开发利用的数量、质量、结构、空间布局特征和演变规律，总结市县国土空间开发保护整治的成效和问题。研究资源利用、经济社会发展、生态环境质量与国土空间开发保护的内在联系和时空演变规律，识别国土安全、生态保护、资源保障、人居环境、经济社会等方面存在的隐患和风险，研判未来一段时间市县国土空间开发保护面临的内外部形势以及重大机遇与挑战。

现行规划实施评估。对现行土地利用总体规划、城市总体规划、县（市）域总体规划、海洋功能区划等各类空间性规划的实施情况进行评估，总结规划实施成效，找出自然资源利用和国土空间布局的主要问题，明确本次规划的重点。

资源环境承载能力和国土空间适宜性“双评价”。落实省级国土空间规划主体功能定位，结合市县域资源环境禀赋及发展面临的突出问题，评价资源环境承载状态和潜力，明确资源环境短板和比较优势。在资源环境承载能力评价结果的基础上，开展生态保护综合评价、农业生产适宜性评价、建设开发适宜性评价，划分生态重要性等级、农业生产适宜等级和建设开发适宜等级。

3.2 战略与目标

国土空间开发保护战略。贯彻生态文明、高质量发展理念，落实国家和区域发展战略，以及省级国土空间规划确定的市县主体功能定位，针对市县国土空间开发保护存在的重大问题以及面临的形势，结合自然资源禀赋和经济社会发展阶段，制定市县国土空间开发和保护的功能定位、发展战略。

国土空间开发保护目标。在落实国家、省重大战略决策部署及省级国土空间规划目标基础上，以市县国土空间开发保护战略为引领，从经济社会发展、资源环境约束、国土空间保护、空间利用效率、生态整治修复等方面提出 2025、2035 年分阶段规划目标和约束性、预期性指标，并将主要指标分解到乡镇（片区）。同时，与国民经济和社会发展规划做好衔接，重要指标展望至 2050 年。

3.3 区域协同发展

区域协同发展。主动对接东部优化发展、“一带一路”、长江经济带、长三角一体化等国家重大发展战略，重点推动大湾区、大花园、大通道、大都市区的“四大”建设要求与协同发展在市县层面的落实，加强山海协作与陆海统筹，提出市县在生态环境保护、资源开发利用、产业空间布局等领域的区域合作重点与方向，探索建立资源共享、产业集聚、陆海联动、共建共治和互联互通的协同机制。

设区市市域统筹（设区市编制）。设区市应明确市域山水林田湖海等自然资源的系统保护与利用要求；确定市域城镇化目标、策略以及市域城镇体系结构；提出市域交通发展目标、策略，确定综合交通体系、重大交通设施以及交通廊道；进行水资源承载力供需平

衡论证，明确水资源配置方案，确定涉及公共安全、有邻避效应及其他重要的区域性市政设施；确定市域城乡综合防灾减灾目标、主要灾害类型及其设防标准、危险品生产储存基地布局和防护要求。

3.4 空间结构与格局

国土空间开发保护总体格局。结合国土空间开发保护战略与目标，立足市县域自然资源本底，统筹生态、农业、海洋、历史文化等重要保护区域和廊道，分析人、地、产、城、交通关系，确定城镇、产业开发的轴带和重要节点，依托基础设施支撑体系，构建市县国土空间开发保护总体格局。

生态、农用地与资源环境保护格局。合理确定市县域生态安全格局与空间结构、农用地保护格局以及海域海岛海岸带保护格局。

历史文化保护格局。梳理市县域历史文化名城（含历史文化街区）、名镇、名村，以及省级以上文物保护单位、历史建筑 and 传统村落、历史文化村落等，提出市县域历史文化保护整体格局。

交通基础设施网络格局。提出市县域城乡交通线网（铁路、轨道交通、高速公路、国省道及主要公路、航道等）、综合交通枢纽（铁路及公路站场与枢纽、码头、航空港等）等主要交通基础设施网络格局。

城乡体系与开发利用格局。合理确定市县域镇村体系以及城乡居民点体系结构，明确各类主要产业空间平台，构建市县城乡开发利用格局。

3.5 空间控制线体系

分级分类划定空间控制线。落实省级国土空间规划主体功能定位、三条控制线及海洋保护利用控制线管控要求，建立统一的分级分类空间控制线体系，明确总体目标、重点区域、空间布局，统筹优化划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和海洋保护利用等一级空间控制线，互不交叉重叠。在此基础上，划定历史文化保护控制线、重要基础设施控制线以及绿线、蓝线等二级空间控制线。

统筹划定空间控制线。优先划定一级空间控制线，生态保护红线与永久基本农田存在矛盾的，要先论证生态保护重要性，确需纳入生态保护红线的，可逐步退出永久基本农田，并在市县域内按数量不减少、质量有提高、生态功能有改善进行补划；城镇开发边界与生态保护红线、永久基本农田存在冲突的，要优先保障生态保护红线和永久基本农田的整体性、连续性、稳定性，优化调整城镇开发边界。

一级空间控制线划定重点。自然保护区核心区、森林公园生态保育区等重要生态功能区和生态环境敏感区，优先划入生态保护红线；粮棉油生产基地内的耕地，高标准农田等集中连片、质量较高的耕地，优先划入永久基本农田；城镇规划建设区、各类新区、开发区等人口产业集聚区，划入城镇开发边界。严控围垦填海，严格保护自然岸线，整治修复受损岸线，根据海岸线保护、海洋生态系统安全等相关要求，科学划定海洋保护利用控制线。

3.6 规划分区

在“双评价”基础上，围绕目标战略和开发保护格局，结合市县地域特征和经济社会发展水平，按照事权清晰、主导功能明确、陆海统一分区的原则，以乡镇为基本管理单元合理确定市县国土空间规划分区，合理划定生态保护区、海洋预留与特别保护区、耕地保护区、古迹遗址保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋利用区、矿产与能源发展区等分区，并明确各分区的核心管控目标、政策导向与管制规则。各市县还可结合地方实际，在上述分区基础上进一步细化落实辖区内国土空间规划分区及其保护与发展的管控要求。

3.7 自然资源与生态保护利用

自然资源要素。按照“山水林田湖草海”系统保护要求，统筹市县耕地、森林、河流、湖泊、湿地、海洋及矿产等各类自然资源的保护与利用，确定自然资源保护底线和利用上线，提出各类自然资源供给总量，结构优化、布局调整的重点和方向，以及时序安排等。

重要生态功能区。落实并明确市县域水源涵养、水土保持、生物多样性维护等重点生态功能区，明确范围、布局与保护利用指引。

自然保护地体系。构建市县域自然保护地体系，明确分级分类标准，提出各类保护地的保护对象、保护目标及功能定位，确定各类保护地的保护范围、总体布局与保护发展指引。

生态廊道。建立连通森林、湿地、公园和保护区等的生态廊道系统，明确生态廊道类型、范围、布局与保护指引；构建生物多样性保护网络，明确保护要求与保护措施。

3.8 农业农村发展与农用地保护利用

农用地资源。统筹农业生产布局，确定各类农用地资源供给总量，加强市县耕地、园地、林地、牧草等各类农用地的保护与利用，提出结构优化以及布局调整的重点和方向，形成适应乡村振兴战略要求的农用地空间结构和利用方式。明确农业设施用地规模与布局，提出“农业+”和农村一二三产业融合发展的用地需求和规划指引。

耕地与永久基本农田保护。落实耕地保有量和永久基本农田保护任务要求，划定永久基本农田保护区范围和边界。确定永久基本农田整备区，优化永久基本农田空间布局。提出高标准农田建设和土地整治工程指引，提高耕地和永久基本农田质量。

粮食生产功能区、重要农产品生产功能区与渔业资源保护区。基于市县域耕地、基本农田等资源数量与分布，提出农、渔业空间布局，确定粮食生产功能区、重要农产品生产功能区以及渔业资源保护区指引。

农村居民点建设。提出市县域村庄体系，确定村庄的功能类型、空间布局、用地规模和建设标准。按照城乡一体化和基本公共服务均等化要求，合理配置农村基础设施和公共服务设施用地，有效管控农村工业用地。引导开展农村环境综合整治，统筹推进农村人居环境改善和美丽乡村建设。

3.9 城镇发展

人口与城镇化水平。综合评价市县域发展条件，合理预测人口及城镇化水平，确定乡镇发展目标、战略和路径，明确乡镇等级结

构和职能分工，形成各乡镇差异化协调发展新格局。

中心城区及各乡镇发展。明确中心城区及各乡镇发展规模、主要发展方向、空间形态与用地构成，预留弹性发展空间，引导内部结构和布局优化，提出规划要点与发展指引。

产业发展与平台建设。围绕国家及区域产业发展导向，结合市县二三产业的发展基础与发展条件，明确市县“陆海统筹、产业联动”的产业发展思路与策略，提出二三产业发展方向和重点；优化二三产业结构，确定产业准入规则与负面清单；明确陆海二三产业平台，进行产业空间布局，提出产业空间优化与整合提升的原则与措施。

公共服务设施与社区生活圈。构建市县域公共服务设施体系，明确教育、文化、体育、卫生、社会保障等各类公共服务设施配置标准、服务人口、设施规模，明确重要公共设施空间布局。建立社区生活圈体系，明确社区生活圈建设标准，推动社区基本公共服务设施均等化、服务范围全覆盖。

历史文化遗产。明确市县域历史文化遗产保护名录，提出历史文化遗产保护整体框架与保护要素，确定保护目标、保护原则、保护范围和总体要求。

城市设计与城乡风貌特色。保护自然山水格局，确定市县域整体景观风貌架构，明确绿地系统、主要河湖水系及岸线的布局和建设要求，构建高品质公共空间网络。针对中心城区，研究总体空间格局和景观风貌特征，定位城市形象，构筑空间景观系统框架，对空间景观要素系统提出总体要求。

3.10 海洋海岛海岸带保护利用（涉海市县编制）

海洋功能区划与海域使用。深化市县海洋功能区划，科学划定农渔业区、港口航运区、工业与城镇用海区等各类海洋功能区，明确海洋功能区的空间布局、开发保护重点、发展时序和无居民海岛功能定位，统筹协调与优化配置各行业用海，合理控制各类建设用海规模，保障渔业、重要涉海产业和重点建设项目的用海需求，优化海域使用结构，提出保护利用指引。

海洋生态系统与海岛海岸带。统筹保护市县海陆生态环境，明确海洋保护区、保留区、围填海规模等控制目标，维护河口、海湾、海岛、滨海湿地等海洋生态系统安全以及河口海域防洪安全；统筹协调市县陆地、海洋的开发利用和环境保护，明确海陆分界线，严格海岛海岸带的保护。

海洋经济平台与海洋产业布局。确定市县主要海洋经济平台发展方向与功能定位，提出空间布局与优化提升策略，引导海洋产业优化布局。

3.11 综合支撑体系

综合交通支撑。突出城乡一体化要求，确定市县域综合交通体系，明确重要交通枢纽地区选址预控和轨道交通走向，深化区内城乡交通线网、各类交通设施与枢纽布局。

市政基础设施。市县明确水资源配置方案，提出能源、水利、电力、信息、给水、排水、环保、环卫、殡葬等市政基础设施发展目标与规模，按照城乡全覆盖原则确定各类市政基础设施及主要线网布局，构建市政基础设施网络。

防灾减灾规划。市县明确防灾减灾目标、设防标准、防灾设施

布局与防灾减灾措施，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。

3.12 国土综合整治与生态保护修复

生态保护修复。明确市县全域生态保护修复的目标任务、策略路径、重点方向与重点区域，提出水污染防治和水生态修复、矿山环境整治与修复、土地整治与污染修复、生态环境综合修复、自然保护区生态修复、海洋生态保护修复等措施要求，提出生态保护修复的重点工程及重点项目。

国土综合整治。明确市县全域国土综合整治的目标任务、策略路径、重点方向与重点区域，提出高标准农田、田水路林村综合整治、城乡建设用地增减挂重点工程和措施要求；进行耕地后备资源评估，明确补充耕地集中整备区规模和布局；结合现状城乡建设用地利用效率和可挖潜能力，提出城镇低效用地再开发、城镇景观风貌提升、生态环境治理、污染土地无害化利用、闲置用地处置等重点工程和实施机制；提出自然灾害防治的主要目标与措施。

建设用地存量更新。明确市县域城乡建设用地存量更新的目标任务、策略路径、重点方向与重点区域，加快农村宅基地、城镇工业用地、老旧小区和城中村等建设用地存量更新，提出城乡建设用地存量更新的重点工程及重点项目。

土地利用优化。优化市县土地利用结构，严格保护耕地；提高土地利用绩效，节约集约用地；加强农用地结构、空间及功能上的复合利用引导；鼓励建设用地功能复合优化、融合发展与混合使用；积极推进低效建设用地再利用，有序调节用地供应；完善城乡

建设用地增减挂钩、增存挂钩、人地挂钩以及退宅还耕、退耕还林、退林还田等政策工具，引导土地要素的有效流动。

3.13 管控体系与管控规则

管控体系。市县构建“全域——乡镇（片区）——单元（村庄）”三个层面的国土空间管控体系，明确各层面的管控要素、管控重点与管控要求，确定各层面的规划传导内容。

市县域层面管控内容与要求。明确市县全域管控边界，落实上位规划的传导内容与要求，细化空间控制线管控、转换和准入规则，明确生态保护红线规模、永久基本农田保护面积等约束性指标，提出分级分类管控要求；其中，生态保护红线、永久基本农田内实行正面清单管理和强度控制，城镇开发边界内实行负面清单管理、建设用地总面积和开发强度控制。在规划分区基础上，制定市县基本农田保护、自然与文化遗产保护等土地用途区以及海洋自然保护、工业用海等海域使用管控规则，严格耕地、自然保护地、海岸带、生态敏感脆弱区等特色区域的用途管制。

3.14 对乡镇级规划的引导与要求

乡镇级规划范围界定。乡镇级国土空间规划是市县国土空间总体规划的下位规划，以一个乡镇行政范围或片区（若干个乡镇行政范围）编制。市县国土空间总体规划应将乡镇（片区）主体功能、空间控制线要求、规模指标体系、国土开发保护方向、国土整治与生态修复等管控要求以及准入、退出和转换规则传导至乡镇（片区）国土空间总体规划，在乡镇（片区）规划中进一步细化土地用途区以及海

域使用管控规则。

空间控制线传导。市县国土空间总体规划应将生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间控制线管控要求以及准入、退出、转换规则传导至乡镇（片区），在乡镇（片区）国土空间规划落实空间控制线的具体边界，上图入库，确保落地实施。

指标体系传导。市县国土空间总体规划应将生态保护红线规模、永久基本农田保护面积、城镇开发边界范围面积、城乡建设用地规模等主要约束性指标分解下达至各乡镇（片区）。

3.15 规划保障体系

信息平台。建立市县国土空间信息平台，整合自然资源、经济社会、空间规划等相关数据，形成国土空间规划大数据体系。制定市县国土空间规划与各专项规划、各层级规划之间的数据对接方式，确保规划数据的无缝衔接。对国土空间规划数据进行实时更新和动态维护，保障国土空间规划信息的准确有效，实现全覆盖的国土空间管理。

配套政策。健全市县国土空间用途管制、自然资源有偿使用、生态补偿、空间管控传导、区域协调联动等制度，按照政策精准化、措施精细化、协调机制化的要求，制定市县国土空间规划实施系列政策，指导人口流动、产业投资、金融财税和资源配置等配套政策。

评估监测预警机制。**规划评估。**建立“一年一体检、五年一评估”的评估机制，定期评估市县国土空间总体规划主要目标、空间布局、重大工程及项目等执行情况，以及各乡镇（片区）对市县国土空

间总体规划的落实情况等，根据评估结论适时组织规划修改。**监测预警**。研究提出市县国土空间开发利用监测指标体系，利用国土空间信息平台，设计构建横向协调、纵向联动的规划实施监测评估系统，建立监测预警长效机制。**监督考核**。加强监督检查，建立实施绩效考核制度，纳入省级自然资源督察对市县人民政府监督检查范围。

4 成果构成

市县国土空间总体规划成果包括技术成果和报批成果。

技术成果由文本（含管控规则）、图件、数据库和附件组成。附件是对文本、图件的补充解释，包括条文说明、专题研究、基础资料汇编以及会议纪要、部门意见、专家论证意见、公众参与记录、市民手册等。

在技术成果基础上，按“明晰事权、权责对等”原则进行梳理、提炼，形成报批成果。