

湖南省县级国土空间总体规划编制指南

(征求意见稿)

湖南省自然资源厅

2020年8月

前 言

为贯彻落实省委 省政府《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》的要求，指导和规范我省各县（市）的国土空间总体规划编制工作，省自然资源厅依据相关法律法规、政策文件和技术标准，结合我省实际，研究制定了《湖南省县级国土空间总体规划编制指南（征求意见稿）》。

本指南主要内容包括五个部分：总则、编制组织、基础工作、主要编制内容、成果要求。

当前国土空间规划编制尚处于实践探索阶段，本指南侧重提出原则性、导向性要求，待实践探索后再总结并适时修订。

目 录

1	总则	1
2	编制组织	1
2.1	编制主体	1
2.2	编制依据	1
2.3	编制原则	2
2.4	编制程序	3
2.5	成果审批	5
2.6	规划公告	5
3	基础工作	5
3.1	形成统一底图底数	5
3.2	基础数据收集整理	5
3.3	分析自然地理特征	6
3.4	评估现状问题和风险	6
3.5	开展三条控制线研究	6
3.6	开展重大专题研究	7
3.7	加强总体城市设计	7
4	主要编制内容	7
4.1	发展定位目标	7
4.2	区域协同发展	8
4.3	国土空间格局	8
4.4	资源保护利用	10
4.5	产业发展空间	11

4.6	综合交通构建	12
4.7	公共服务完善	13
4.8	文化遗存保护	14
4.9	基础设施保障	14
4.10	中心城区规划	15
4.11	生态修复整治	19
4.12	规划传导对接	21
4.13	规划“一张图”建设	22
4.14	规划实施保障	22
5	成果要求	23
5.1	成果形式	23
5.2	成果构成	24
6	审查要点	25
附录 1	规划分区	26
附录 2	规划指标体系表	28
附录 3	规划文本附表	30
附录 4	规划图件目录	35
附录 5	规划强制性内容	37
附录 6	中心城区规划深度指引	38
附录 7	现状地类基数转换规则	41
附录 8	规划图件图例要求	43
附录 9	专题目录	46
附录 10	规划大纲编制要点	47

1 总则

适用范围。本指南适用于全省县（市）国土空间总体规划（以下简称“县级总体规划”）的编制工作。

定位作用。县级总体规划是对省、市国土空间规划的细化落实，是当地人民政府对本行政区域内国土空间开发利用修复作出的具体安排和综合部署，是编制详细规划的依据，相关专项规划的基础。

规划范围。规划范围是县（市）行政辖区的全部国土空间。

规划层次。县级总体规划包括县（市）域和中心城区两个空间层次。县人民政府所在镇（街道）全部划入中心城区范围的不再单独编制乡镇国土空间规划；未全部划入中心城区的，参照乡镇编制乡镇国土空间规划，并将中心城区部分纳入乡镇国土空间规划。

技术单位。县级总体规划编制技术单位应具备相应规划编制资质等级。

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

2 编制组织

2.1 编制主体

县级总体规划由县（市）人民政府组织编制，县（市）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。

2.2 编制依据

- （1）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年）；
- （2）《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年）；

- (3) 《中共中央国务院关于构建国土空间规划体系并监督实施若干意见》（中发〔2019〕18号）；
- (4) 《中共中央办公厅 国务院办公厅<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>的通知》（厅字〔2019〕48号）；
- (5) 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见>的通知》（中办发〔2019〕42号）；
- (6) 《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资源发〔2019〕87号）；
- (7) 《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）；
- (8) 《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发〔2019〕38号）；
- (9) 《湖南省委 省政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》；
- (10) 《湖南省自然资源厅关于全面开展国土空间规划编制工作的通知》等；
- (11) 《省级国土空间规划编制指南（试行）》（2020年）；
- (12) 《市级国土空间总体规划编制指南（征求意见稿）》（2020年）；
- (13) 其他相关标准规范及规划。

2.3 编制原则

生态优先、绿色发展。贯彻生态文明建设要求，坚持保护优先、绿色发展，加强“山水林田湖草”系统保护，以资源环境承载能力和国土空间

开发适宜性评价为前提，坚持城乡建设用地集约节约利用，严控增量、盘活存量、优化流量，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。

区域协同、全域统筹。落实省、市级国土空间总体规划和相关专项规划提出的管控要求，促进区域协同发展，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。

传承文化、品质宜居。深入挖掘自然禀赋和历史文化资源，突出地域特色。科学保障公共设施和公共空间供给，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。

底线管控、政策引导。以三条控制线为底线，提出覆盖全域的空间管控目标与管制制度，构建分级分类的用途管制措施，加强生态安全、粮食安全、国土安全的底线管控，确保规划能用、管用、好用。

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。

多方参与，共建共治。坚持开门编规划，按照党委领导、政府组织、部门协同、公众参与的工作组织方式，健全专家咨询与公众参与机制等机制，加强规划上下联动，采用多种方式和手段，广纳民意、广集民智、广聚共识，将规划编制转变全社会参与共建共治共享的过程。

2.4 编制程序

按照准备工作、基础调研、方案编制、咨询论证、审查审议、规划公

示六个阶段，县（市）级人民政府组织开展县级国土空间规划编制。

准备工作。成立以县主要领导为组长、相关部门主要负责人为成员的工作领导小组。由自然资源主管部门牵头制定县级总体规划编制工作方案，明确工作组织、责任分工、工作内容、阶段目标、进度安排、决策机制、经费落实等内容，开展多层次、多形式的宣传动员和业务学习培训工作。

基础调研。基础调研包括资料收集、座谈走访、问卷调研及现场踏勘等工作。收集整理地理区位、自然环境、社会经济、土地利用现状、产业发展、用地需求、历史文化、名胜古迹等各行业各部门基础数据与资料，收集上位规划、相关规划等规划成果资料及地方发展相关政策等各类与规划编制相关的资料；针对性的对各县（市）级部门、乡镇政府、相关专家学者及社会公众等以座谈走访或问卷调研等方式，深入了解当地发展实际与发展诉求；针对重点研究区域，进行现场实地踏勘。

方案编制。在专题研究基础上，确定国土空间开发保护战略目标和总体格局，划定规划用途分区与控制线，细化管控措施，明确各类自然要素配置、生态修复工程，提出规划实施保障措施。在编制正式规划成果前，研究制定县级总体规划大纲（详见附录 10）。

咨询论证。在规划方案编制阶段应充分征求专家学者、社会公众代表等各方意见与建议，对规划方案进行充分论证与修改完善。

审查审议。组织编制机关应对规划方案组织部门审查、专家评审及县规委会审议，对于审查审议意见的采纳结果，应当作为县级总体规划报送审查、审批材料的组成部分。

规划公示。县级总体规划报送审批前，组织编制机关应当将县级总体

规划方案予以公示，公示时间不少于三十日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。根据公众意见完善规划成果，建设规划数据库。

2.5 成果审批

县级总体规划经同级人大常委会审议，报市州政府审查同意后，由市州政府报省政府审批。

2.6 规划公告

县级总体规划自批准后二十日内应当向社会公告，公告的内容应当包括规划批准文件、规划文本的主要内容和主要图纸。但是，法律法规规定不得公开的内容除外。

3 基础工作

3.1 形成统一底图底数

各地应在第三次全国国土调查（以下简称“三调”）的基础上，按照地类转换要求（详见附录7），形成规划底数。各地亦可结合实际，对城镇开发边界内用地进行细化调查，对三调数据进一步细分。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。

3.2 基础数据收集整理

各地应收集相关规划成果、国家和省市相关政策文件，以及土地利用审批、永久基本农田等数据。根据需要开展多轮次基础调查，采取走访座谈、实地踏勘等多种形式，结合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、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。加强基础数据整理分析，深入理解政策文件精神，把握上位规划相关要求。

3.3 分析自然地理特征

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。

3.4 评估现状问题和风险

结合自然地理本底特征和“双评价”结果，开展现行城市总体规划、土地利用总体规划等空间类规划及相关政策的实施评估；基于区域发展和城镇化趋势、人口与社会需求变化、科技进步、气候变化等因素，开展国土空间开发保护所面临的风险评估。

3.5 开展三条控制线研究

坚持底线思维，科学评估生态保护红线划定情况，结合自然保护地优化调整成果，以及探矿权、矿业权等，合理有序调整生态保护红线和管控要求。

坚持问题导向，对永久基本农田划定成果开展核实工作，梳理问题清单，进行分类处置。调查耕地后备资源，划定永久基本农田储备区。

坚持以人为本，在“双评价”基础上，研究城镇未来发展方向，优化城镇形态和空间布局，模拟划定城镇开发边界，促进城镇高质量发展，塑造高品质人居环境。

3.6 开展重大专题研究

结合地方特点和规划编制需求，在“双评价”、“双评估”的基础上对有关重大问题开展专题研究。包括但不限于国土空间发展与战略定位研究、县（市）域村庄分类与布局研究，为规划编制提供方向性、基础性支撑（详见附录9）。

3.7 加强总体城市设计

研究县域生产、生活、生态空间的总体关系，优化生态、农业和城镇等功能布局，塑造具有特色和优势的县域国土空间总体格局和结构形态。基于人与自然和谐共生的原则，考虑国土空间开发保护中的地质、洪涝自然灾害等风险隐患，优化城镇乡村与山水林田湖草等自然环境的整体空间关系，提出开发保护的约束性条件和管控边界，增强国土安全韧性。基于本地自然和人文禀赋，在完善城市功能组织的同时，加强自然与历史文化遗产和蓝绿空间的保护，研究城市开敞空间系统、重要廊道和节点、天际轮廓线等有关城市空间秩序的控制引导方案，提高国土空间的舒适性、艺术性，提升国土空间品质和景观价值。

4 主要编制内容

4.1 发展定位目标

4.1.1 发展定位

围绕“两个一百年”奋斗目标和上位规划部署，结合本地发展阶段和特点，确定城市性质和国土空间发展目标，并针对存在问题、风险挑战和未来趋势，提出国土空间开发保护战略。

4.1.2 规划指标

根据发展定位，结合传承落实上位规划明确的约束性指标，从空间底线、空间结构与效率、空间品质三个方面提出近期（2025年）、远期（2035年）发展目标和规划指标体系（详见附录2）。指标分为约束性、预期性和建议性指标三类。可结合自身特点和地方实际，增加补充其他空间性指标，并将耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线控制面积等约束性指标分解至各乡镇（详见附录3表4~7）。

4.2 区域协同发展

落实省、市国土空间规划提出的协同发展要求，加强与周边行政区域在自然资源保护利用、生态环境治理、基础设施联通、公共服务配置、城镇协同规划建设等方面的协调。

长株潭区相关县（市）应以“两型社会”建设为基础，强化县市区产业协同共荣、基础设施互联互通、公共设施共建共享，推动“一体化”发展；洞庭湖区相关县（市）应以生态经济发展战略为引领，注重生态保护开发利用的衔接；湘西区、湘南区相关县（市）注重生态安全与空间发展的融合，统筹协调承接产业转移与生态环境保护。

4.3 国土空间格局

落实国家和省、市的区域发展战略、主体功能区战略，以自然地理格局为基础，统筹山水林田湖草等保护要素和城乡、产业、交通等发展类要素布局，构建区域协调、城乡融合、人水和谐的国土空间总体格局。

4.3.1 划定“三条”控制线

以“双评价”为基础，落实省级国土空间规划关于三条控制线的划定要求，在县域范围内统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开

发边界三条控制线，明确空间范围和坐标界线，三条控制线做到边界不交叉、空间不重叠，功能不冲突。各类线性基础设施应尽量并线、预留廊道，做好与三条控制线的协调衔接。

4.3.2 生态保护格局

以自然山水为本底，保护自然保护地体系等各类生态空间（详见附录 3 表 8），建设连接重要生态功能区的生态廊道，优化各生态要素，构建健康、完整、连续的绿色空间网络。

4.3.3 农业生产格局

严格落实上位规划确定的耕地和永久基本农田保护任务，结合地形地貌、水土光热特征和农田水利设施条件，综合分析本地既有的永久基本农田保护区、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区等农业空间的种植特点，因地制宜确定农业空间，明确优势农业产业发展布局。

4.3.4 城乡发展格局

加强对本地资源环境条件的约束性要求研究，特别是水资源约束性要求，合理预测全域总人口和城镇化水平，明确城镇体系的规模等级和空间结构（详见附录 3 表 10）。明确村庄分类及村庄布局优化的原则和要求（详见附录 3 表 11），围绕乡村振兴，鼓励一二三产融合，完善城乡基础设施和公共服务设施网络体系，改善交通可达性，构建不同层次和类型、功能复合的城乡生活圈，提升农村人居环境品质。

4.3.5 规划分区管控

根据主体功能定位和空间治理要求，结合地域特征和经济社会发展水平，按照全域覆盖、功能明确、便于实施的原则，在三条控制线划定和上

位国土空间总体规划基本分区基础上，将中心城区和生态保护区划分到三级，其他规划分区到二级。（详见附录1），规划分区应遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠的基本原则，当分区划分出现可叠加或交叉的情况时，应依据管制规则从严选择规划分区的类型。或在确保不损害保护资源的前提下选择更有利于实现规划意图的分区类型。确定规划分区的同时，明确各分区内下级国土空间规划应遵循的管控约束条件。

4.4 资源保护利用

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。

4.4.1 水资源利用与湿地保护

坚守水资源承载力底线，按照以水定地、以水定产、以水定城、以水定人的原则，明确用水总量、水质达标率等控制目标。优化河湖水系格局，明确具体管护目标，统筹重点河湖岸线及周边土地保护利用，划定河湖蓝线；确定水体保护等级和要求，严格落实地表水源保护区、地下水源涵养区等各类保护区。

4.4.2 森林资源保护与利用

加强森林资源管护，明确林地保有量等指标，优化森林资源布局，落实划定天然林、生态公益林等基本林地集中保护区。

4.4.3 耕地（农田）保护资源与利用

坚持最严格的耕地保护制度，落实上位规划提出的耕地保有量、永久基本农田保护面积等控制目标和任务要求，提出质量提升和布局优化的主要措施。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。

4.4.4 草地资源保护与利用

落实基本草原面积，划定基本草原空间布局，明确保护范围和要求，采取严格保护、区域准入、修复提升等手段，减轻利用活动对草原的占用和扰动，恢复草原生态。

4.4.5 矿产资源保护与利用

统筹矿产资源勘查、开发利用与保护，提出矿产资源开发格局、时序安排、总量调控目标。按照防治矿山地质灾害，推动清洁能源、绿色矿山建设等转型升级，提高矿产资源利用效率的要求，明确重要矿产资源保护和开发的重要区域。有需要的县（市）可编制矿产资源保护开发专项规划。

4.4.6 土地节约集约利用

以严控增量、盘活存量、提高流量为目标，通过规模引导、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用等手段，促进节约土地、减量用地、提升用地强度、促进低效废弃地再利用、优化土地利用结构和布局、提高土地利用效率。

4.5 产业发展空间

促进人、城、产、交通一体化发展，融合产业园区与城市服务功能的关系，积极推进乡村振兴战略，优化和保障支撑一二三产业空间，在确保环境安全的基础上引导发展功能复合的产业社区。

4.5.1 产业体系布局

围绕省、市产业发展导向，基于现状产业基础与发展条件，明确产业发展目标，构建产业体系，合理布局产业空间，制定产业准入规则。

4.5.2 产业园区规划

按照“布局集中、用地集约、产业集聚”的要求，科学确定县域省级及以上产业园区发展定位，明确主导产业方向，合理确定主要用地类型的比例结构，用地布局细分至三级规划分区，对重要的公共设施、基础设施及安全设施进行布局，实现园区高质量发展。

4.5.3 乡村产业振兴

落实省、市战略部署，积极推进乡村振兴战略，提出乡村振兴发展的目标、策略，以农业农村资源为依托，以农民为主体，以农村一二三产业融合发展为路径，构建农业发展体系，突出优势特色，促进产业融合发展；科学合理布局，优化乡村产业空间结构，保障设施农用地、农业产业园及乡村旅游的合理发展空间，确保乡村产业振兴落地。

4.6 综合交通构建

坚持绿色与可持续交通发展理念，强化交通体系与空间资源、土地使用的协同布局，统筹构建便捷畅达综合交通体系。

4.6.1 综合交通发展战略

根据全域多元交通需求，以提高空间连通性和可达性为目的，科学判断综合交通体系的发展趋势，因地制宜制定综合交通体系发展目标与策略。

4.6.2 综合交通网络布局

加强区域交通衔接，合理确定综合交通体系，明确综合交通网络和枢纽体系布局。确定公路、铁路、航运、轨道交通等重要交通走廊走向，规划公路交通走廊深化至省道或一级公路；预控机场、港口、轨道交通站场等重要交通枢纽选址，做好县域内主要交通与国省道、高速的衔接。

坚持公交引导城镇发展，提出与城镇功能布局相融合的公共交通体系

与设施布局；优化公交枢纽和站点（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。

4.6.3 绿色智慧交通

体现公交优先、慢行友好的交通政策导向，坚持窄马路、密路网、完整街道理念，明确以社区生活圈为基础的慢行系统布局指引等，明确公交系统与慢行系统的衔接原则与要求。鼓励和推广清洁能源交通工具的使用，以及无人驾驶、智慧交通等新技术的应用。

4.7 公共服务完善

结合不同尺度的城乡生活圈，优化居住和公共服务设施用地布局，完善开敞空间和慢行网络，增强城乡居民的获得感、幸福感、安全感。

4.7.1 构建公共服务中心体系

基于常住人口的总量和结构，考虑实际服务管理人口规模和特征，提出重点镇—一般镇—中心村分级公共服务中心体系布局 and 标准，明确不同空间层级公共服务设施的差异化配置要求。

4.7.2 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镇。

4.7.3 完善蓝绿开敞空间

结合县（市）域生态网络，完善蓝绿开敞空间系统，确定结构性绿地、公园等重要绿地控制范围（绿线），以及重要水体控制范围（蓝线），并

提出控制要求。

4.8 文化遗存保护

充分利用自然山水、历史文化等资源，运用城市设计方法，优化空间形态，突显本地特色优势。

4.8.1 历史文化资源保护

梳理县（市）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存的保护范围。保护历史性城市景观，针对历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的区域和走廊，明确整体保护和活化利用的空间要求（详见附录3表9）。

4.8.2 全域空间形态引导

提出全域山水格局的空间形态引导和管控原则，对滨水地区、山麓地区、河口、河岸等城镇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，提出高度、风貌、天际轮廓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。

4.8.3 文化旅游融合

挖掘地方文化形态与底蕴，规划旅游发展的主题与主线，策划文化旅游产品。在空间设计上，将旅游开发与城市公共空间优化相结合，保障重点区域的旅游设施支撑。

4.9 基础设施保障

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。

4.9.1 重要基础设施布局

以整体优化、协同融合为导向，结合空间格局优化和智慧城市建设，形成各类基础设施一体化、网络化、绿色化、智能化布局。提出县（市）域重要高压输电干线、天然气高压干线等能源通道空间布局，以及县（市）域重大水利工程布局安排。

4.9.2 综合防灾规划

确定主要灾害类型的防灾减灾目标和设防标准。明确防洪、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。针对气候变化影响，适度高标准规划城镇防洪排涝基础设施，优化防洪排涝通道和走廊。

4.9.3 城镇应急网络规划

以社区生活圈为基础构建城镇健康安全单元，完善应急空间网络。结合公园、绿地、广场等开敞空间，提出网络化、分布式的应急避难场所、疏散通道和应急设施的布局要求。

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。

4.10 中心城区规划

4.10.1 范围划定

中心城区。县城所在区域，一般包括建成区及规划扩展区域，如核心区、组团、重要产业园区等。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求等确定。

4.10.2 空间结构

结合中心城区地形地貌、自然环境和用地条件，合理配置城镇主要功能，妥善处理新区开发与旧区改建的关系，按照职住平衡、精明增长理念，统筹生活区与生产区、建设空间与生态空间关系，优化城镇功能分区与空间结构，引导城镇从外延扩张转向内涵集约发展。

4.10.3 规划分区

对中心城区规划分区至三级（详见附录1），提出差异化管控要求和规划编制重点内容。

（1）集中建设区。根据主要功能导向具体可分为：居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业物流区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区。

（2）弹性发展区。在转换为集中建设区之前，按现状国土用途管制。对接集中建设区的线性基础设施，预留空间；在不违反国土空间规划强制性内容和不突破规划城镇建设用地规模的前提下，明确和细化弹性发展区转换为集中建设区的调整置换规则。

（3）特别用途区。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。提出适度开展休闲、科研、教育等相关活动的正面清单；明确约束指标，提出允许相关建设活动的用地规模指标和开发强度指标等。

4.10.4 用地布局

统筹生活居住、产业发展、道路交通、基础设施与公共服务设施、历史文化资源、防灾减灾等用地功能，合理组织各类用地布局，充分运用指

标预留、空间预留、功能预留等多种手段，为不可预见的重大项目用地需求作出战略预留（详见附录 3 表 3）。

4.10.5 就业与住房保障

协调重要产业园区与中心城区的关系，鼓励发展产业社区，促进产城融合，避免形成单一功能的大型居住区。提出中心城区人均居住用地面积，鼓励政策性住房优先布局在交通和就业便利地区。

4.10.6 综合交通组织

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，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，确定主要道路交通设施。提高中心城区道路网密度和人均道路用地面积，结合绿道系统提出慢行系统空间布局和控制要求，建设可步行城镇。

4.10.7 公共服务设施与社区生活圈

针对人口老龄化、少子化趋势，补齐公共服务设施短板，明确配置内容和标准，落实社区生活圈划分标准，确定公共服务中心体系以及教育、文化、体育、医疗卫生、社会服务等重要公共服务设施用地布局，划定 15 分钟社区生活圈（详见附录 6 表 1）。

4.10.8 基础设施布局

按照提高城镇韧性和可持续发展能力的原则，统筹安排传统市政基础设施和新型基础设施的布局要求。合理整合大型输油气管道、高压输电系统等干线廊道规划，确定供水、排水、供电供热、燃气、垃圾处理和通信等市政基础设施的规模和布局，提出县（市）域基础设施共建共享方案，

为新型基础设施预留发展空间（详见附录 6 表 2）。

4.10.9 公共绿地与开敞空间

确定中心城区绿地与广场用地的总量、人均面积和覆盖率指标，提出社区公园与开敞空间的网络化布局要求，划定城区结构性绿地及重要水体的控制范围与控制要求，明确各级绿地的服务半径（详见附录 6 表 3）。

4.10.10 历史文化资源保护与利用

明确历史文化街区、历史建筑、各级文物保护单位的保护范围，制定整体保护各类遗产及其依存的历史环境和人文景观的要求和措施，提出历史文化资源活化利用的目标要求和策略。

4.10.11 地下空间开发与利用

按照安全、高效、适度的原则，统筹地上地下空间利用，提出城区地下空间利用的原则和目标，划定中心城区地下空间开发重点区域，明确地下空间总体规模和主导功能，兼顾公共服务、公共交通、市政设施与人防等用途，因地制宜划定地下空间集中建设区和管制范围。

4.10.12 公共安全与综合防灾

按照提升城镇安全和韧性的理念，确定综合设防标准，明确防灾设施用地布局和防灾减灾具体措施，划定涉及综合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。结合公园绿地和开敞空间，布局网络化、分布式的应急设施和应急避难场所（详见附录 6 表 4）。

4.10.13 城镇“四线”管控

划定城镇黄线（城镇重大交通、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文化遗址、重要文物的保护控制线等）制定管控措施。

4.10.14 城市更新

合理把握城镇发展阶段特征、潜力和不同区域的特点，结合城乡生活圈构建，划定城镇更新单元，明确城镇更新的目标、策略和时序安排，制定老旧小区改造计划，引导有机更新。

4.10.15 风貌引导与管控

加强城镇设计引导，划定城区景观风貌重点管控区域，提出重要景观风貌要素、视廊、天际线等空间形态控制要求，确定城区开发强度分区及容积率、密度、高度等管控要求。

4.10.16 划分详细规划单元

(1) 详规编制单元划分原则。依据行政区界、功能定位、城市骨架路网、铁路及河流岸线等自然界线，合理划定中心城区详细规划编制单元。划分编制单元应覆盖中心城区全部地域范围，相邻编制单元之间范围不得重叠、冲突。

(2) 编制单元规模。编制单元一般控制在 1—5 平方公里左右，旧城区、城市中心区控规编制单元控制在 1 平方公里左右，城市新区可适当划大；以居住混合用地为主要用地功能的控规编制单元规模为 1—2 平方公里左右；以风景区、工业区为主要功能的控规编制单元规模一般为 2 平方公里以上；城市特色风貌区、历史文化街区等特殊地区的编制单元划分，应保持边界和功能完整性，结合实际确定编制单元规模，以利于保护和塑造城市特色。

4.11 生态修复整治

4.11.1 生态修复

(1) 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、退耕还林、退耕还湿、退化公益林修复、山体综合整治等方面的重点工程和措施。

(2) 水生态修复。落实流域水环境综合治理任务，明确本县水环境质量目标，以持续保护河湖水质为中心，提出重点水源保护、岸线修复、流域整治、水系连通、湖库调蓄、农田水利建设等重点工程指引。

(3) 土壤污染治理。根据土壤污染状况调查成果，提出农业面源污染治理、企业污染防控、土壤污染治理、农田生态建设和污染土地无害化利用等措施，提出相应的防治要求及治理措施指引。

(4) 矿山生态修复。以重要生态区、采空塌陷区、废弃矿山治理为重点，明确矿山整治布局、类型和规模，提出矿山废弃地开发利用方向，明确矿山企业改造升级、绿色矿山建设的目标与措施。

4.11.2 国土综合整治

(1) 国土综合整治。明确本县全域综合整治的目标任务、策略路径、重点方向与重点区域，提出农用地整治、城乡建设用地增减挂钩和乡村生态保护修复重点工程的规模、布局和时序。乡镇纳入县级总体规划进行合编的，应明确乡镇土地综合整治的目标任务、主要内容和重点区域。

(2) 存量建设用地更新。明确存量建设用地更新的目标任务、策略路径、重点方向与重点区域，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，提出更新重点工程的规模、布局和时序。有效盘活农村闲散土地、城镇工业用地、老旧小区和城中村等存量低效用地。

4.12 规划传导对接

4.12.1 对下级规划的传导

明确全域范围内须单独或联合编制国土空间总体规划的乡镇。正在编制乡镇国土空间规划的，县级规划编制时应统筹考虑。

确定约束性指标：将耕地保有量、生态保护红线面积、永久基本农田面积、城镇建设用地规模、城乡建设用地规模、用水总量等约束性指标分解至乡镇级国土空间规划。明确强制性要求：包括县（市）域国土空间规划分区和用途管制规则、三条控制线、县（市）级以上重大交通及公共服务设施、历史文化保护范围与控制要求。制定引导性内容：包含乡镇定位目标、乡镇空间优化、品质提升要求，以及乡镇级重要公共服务设施和基础设施布局等内容。

4.12.2 对相关专项规划的传导

明确专项规划编制清单。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。

4.12.3 对详细规划的传导

（1）城镇开发边界内：对不同详细规划编制单元主导功能提出差异化引导要求，明确需要向各编制单元传导的功能定位、核心指标、管控边界和要求。其中建设用地规模、容积率、建筑密度以及水域面积、道路网密度等应作为约束性指标向下传递，城市黄线、蓝线、绿线、紫线以及城市

快速路和主次干路的走向、红线宽度应作为刚性要素层层落实。省级及以上产业园区按照规划范围划定编制单元。

(2) 城镇开发边界外：

城镇开发边界以外的特色产业区、特殊用途区，划定编制单元，明确功能布局、重要控制指标、要素配置等约束指标和准入条件。

村庄规划：开展村庄分类与布局规划，确定村庄类型、村庄人口规模及建设用地规模等，为下一步村庄规划的具体编制做好前期准备工作。

4.13 规划“一张图”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。建立各部门共建共享共用、全县统一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。鼓励基于国土空间基础信息平台，探索建立城市时空感知系统，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。

4.14 规划实施保障

4.14.1 近期重大项目

与县级国民经济和社会发展规划“十四五”规划做好衔接，从基础设施、国土综合整治、公共服务设施、环保、民生等方面列出重大项目清单，对项目布局和时序做出统筹安排，建立近期项目库（详见附录3表12）。

4.14.2 保障措施

(1) 强化组织领导。在县政府领导下，县直各有关部门要依法实施规

划。县党委和县政府履行国土空间规划实施主体责任，自然资源部门负责规划的具体实施。建立县级国土空间规划委员会制度，发挥组织协调和咨询审查作用，完善规划实施统筹决策机制。

(2) 提升规划智慧信息化水平。整合自然资源、经济社会、空间规划等相关数据，构建国土空间规划大数据体系。建立国土空间基础信息平台，结合人工智能等新技术手段，提升信息化智慧水平，对国土空间规划数据进行实时更新和动态维护，新批相关专项规划、详细规划成果及时纳入平台，逐步形成国土空间规划“一张图”。

(3) 建立国土空间用途管制制度。对所有国土空间分区分类实施用途管制，因地制宜明确分区准入、用途转换等管制规则。严格耕地、自然保护地、生态保护红线等特殊区域的用途管制。

(4) 完善相关配套政策。健全自然资源有偿使用、生态补偿制度，明确完善增减挂钩、增存挂钩、人地挂钩等政策工具，创新人口、产业、财税、金融等体制机制，构建有利于县级总规实施的政策体系。

(5) 加强规划实施监测评估。建立规划实施评估指标体系和“一年一体检，五年一评估”的定期评估制度，同步建设国土空间规划实施监测评估预警系统，健全规划实施动态监测、评估、预警、考核和动态调整机制。

5 成果要求

5.1 成果形式

规划成果分为技术成果和报批成果，报批成果为在技术成果基础上，按“明晰事权、权责对等”原则进行梳理、提炼，形成报批成果。鼓励形成图文并茂、通俗易懂的公众读本。规划成果应以纸质文档和电子文件两

种形式提交。电子文件采用通用的文件存储格式，规划文本可采用*.wps、*.doc (*.docx)、*.pdf 格式，图纸采用*.jpg 格式，矢量数据采用*.shp 格式。

5.2 成果构成

技术成果和报批成果均由规划文本、图件、数据库和附件构成，规划成果的表达应当清晰、规范。

5.2.1 规划文本

规划文本应当以条款格式表述规划结论，突出强制性内容，包括文本条文、必要的表格。表述应准确规范、简明扼要、含义清楚。

5.2.2 图件

县级总体规划图件包括规划成果图和基础分析图（详见附录 4），图件内容应包括但不限于所列图件。图件均采用北方定向，基本比例尺为 1:1 万-1:5 万，各地可根据辖区范围和形状选择出图比例，确保制图区域内容全部表达在图幅内。

5.2.3 数据库

数据库成果包括基础空间数据和属性数据，按照统一的数据库标准（数据库标准后续印发）及《国土空间规划“一张图”建设指南（试行）》，与规划编制工作同步建设、同步报批，并逐级报省自然资源厅备案，形成国土空间规划“一张图”。

5.2.4 附件

(1) 规划说明。是对规划文本的具体说明与解释，主要阐述规划的编制基础、分析过程和分析结论，作为规划实施中配合规划文本和图件使用的重要参考。

(2) 专题研究报告。依据设置的重大专题，形成相应专题研究报告。

(3) **其他材料**。应包括人大常委会审议意见、部门意见、专家论证意见、公众参与记录等。

6 审查要点

(1) 国土空间开发保护目标；

(2) 对省、市级国土空间总体规划提出的传导性指标分解落实情况；

(3) 县域国土空间规划分区和用途管制规则；

(4) 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；

(5) 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；

(6) 中心城区城市功能布局和用地结构等。

附录1 规划分区

1.1 一般规定

1.1.1 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。

1.1.2 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。

1.1.3 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。若县域内存在未列出的特殊政策管制要求，可在规划分区基础上，依据国家相关法律法规及矿产资源保护和利用、历史文化保护等专项规划补充划定相应分区和边界，并明确空间管理要求。

1.2 分区类型

规划分区分为一级、二级、三级规划分区。一级规划分区包括以下4类：生态保护区、耕地保护区、城镇发展区、乡村发展区。在生态保护红线区、生态保护控制区、城镇集中建设区分别细分至三级规划分区，具体类型和含义见下表。

县（市）域国土空间规划分区建议

一级分区	二级分区	三级分区	含义
生态保护区	生态保护红线区	自然保护地核心保护区	国家公园和自然保护区的核心保护区
		自然保护地一般控制区	国家公园和自然保护区的一般控制区
		其他红线区	生态保护红线内自然保护地之外的其他区域
	生态保护控制区	森林生态控制区	生态保护红线外的公益林、天然林重点区域、古树名木集中分布区、林木种质资源保护区
		水体和湿地生态控制区	生态保护红线外的重要湿地、饮用水水源地、重要江河湖泊水库等水域、水产种质资源保护区、重要生态廊道

一级分区	二级分区	三级分区	含义
		其他生态控制区	生态保护红线外的防护林和特用林、一般湿地、一般水系、一般生态廊道，及其他生态功能重要区域
耕地保护区	永久基本农田保护区		永久基本农田保护区
	永久基本农田储备区		永久基本农田储备区
	一般耕地区		除永久基本农田外的一般耕地区
	耕地后备资源区		耕地后备资源区
城镇发展区	城镇开发边界内	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
		工业物流区	以工业、仓储物流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、滨水开放空间、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、铁路客货客运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
		历史文化紫线区	历史文化街区保护紫线区、文化遗产保护紫线区和一般历史保护地区
		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	
	零散城镇建设区		城镇开发边界外可以进行零散城镇建设的区域
乡村发展区	村庄建设区		规划重点发展和规划保留的村庄、集镇建设用地区域
	一般农业区		耕地保护区外，以种植业为主要利用功能导向划定的区域
	文化遗产区		以历史文化遗产保护为主要功能的区域
	旅游发展区		以旅游度假、游览设施为主要功能的区域
	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区域
	矿业发展区		以矿产资源开采加工为主导功能的区域

附录 2 规划指标体系表

县级国土空间总体规划指标体系表

编号	指标项	指标属性	指标层级	备注	说明
一、空间底线					
1	生态保护红线面积（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
2	永久基本农田保护面积（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
3	耕地保有量（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
4	国土开发强度	预期性	县域	必选	继承市级（部）
5	城乡建设用地规模（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
6	林地保有量（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
7	基本草原面积（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
8	湿地面积（平方千米）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
9	自然岸线保有率（%）	约束性	县域	必选	继承市级（部）
10	用水总量	约束性	县域	必选	继承市级（部）
11	自然和文化遗产（处）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
12	新增生态修复面积	预期性	县域	可选	继承市级（省）
13	地下水水位（米）	建议性	县域	可选	待商榷
14	可再生能源利用比例（%）	建议性	县域	可选	待商榷
15	生物多样性指数（本地指示性物种种类不降低）	建议性	县域	可选	待商榷
16	新增建设占用耕地规模	预期性	县域	可选	新增
17	永久基本农田储备区	预期性	县域	可选	新增
18	补充耕地任务量	预期性	县域	可选	新增
二、空间结构与效率					
19	常住人口规模（万人）	预期性	县域、中心城区	可选	继承市级（部）
20	常住人口城镇化率（%）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
21	人均城镇建设用地面积（平方米）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
22	人均应急避难场所面积（平方米）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
23	公交站点 300 米半径服务覆盖率	建议性	中心城区	可选	继承市级（部）
24	轨道交通站点 800 米半径服务覆盖率	建议性	中心城区	可选	继承市级（部）
25	道路网密度（千米/平方千米）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
26	每万元 GDP 水耗（立方米）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
27	每万元 GDP 地耗（平方米）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
三、空间品质					
28	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
29	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率（%）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
30	城镇人均住房面积（平方米）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
31	人均体育用地面积（平方米）	预期性	县域	可选	继承市级（部）

32	每千名老年人拥有养老床位数（张）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
33	医疗卫生机构千人床位数（张）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
34	人均公园绿地面积（平方米）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
35	公共交通占全方式出行比例（%）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
36	平均通勤时间/平均通勤距离（分钟/公里）	建议性	中心城区	可选	继承市级（部）
37	降雨就地消纳率（%）	预期性	中心城区	可选	待商榷
38	城镇生活垃圾回收利用率（%）	预期性	县域	可选	继承市级（部）
39	公共交通占全方式出行比例（%）	预期性	中心城区	可选	继承市级（部）
40	农村生活垃圾处理率（%）	预期性	县域	可选	继承市级（部）

注：前 10 项为必须上报省政府批复的必选指标，各地可因地制宜增减可选指标。

附录3 规划文本附表

表1

规划指标表

单位：公顷

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				
生态保护红线面积				
...				

表2

国土空间用途结构调整表

单位：公顷、%

用地类型		规划基期年		规划目标年		规划期间 面积增减	
		面积	比重	面积	比重		
农用地	耕地						
	种植园地						
	林地						
	草地						
	其他农用地						
	农用地合计						
生态用地	水域						
	其他土地						
	生态用地合计						
建设用地	城乡建设用地	城镇建设用地					
		村庄建设用地					
		城乡建设用地合计					
	其他	区域交通设施用地					
		区域公共设施用地					
		特殊用地					
		采矿用地					
	其他建设用地						
建设用地合计							

注：用地分类参考《湖南省国土空间规划用地分类》（试行）

表 3

(中心城区) 建设用地结构平衡表

单位: 公顷、%

用地类型	规划基期年		规划目标年	
	用地比例	面积	用地比例	面积
城镇居住用地				
城镇公共管理与公共服务设施用地				
城镇商业服务业设施用地				
城镇工业用地				
城镇物流仓储用地				
城镇道路与交通设施用地				
城镇公用设施用地				
城镇绿地与广场用地				
城镇建设用地合计				
战略留白用地				
总计				

注: 用地分类参考《湖南省国土空间规划用地分类》(试行), 重要的蓝绿空间、公共设施、基础设施等可表达至四级地类。

表 4

耕地、永久基本农田规划指标分解表

单位: 公顷

乡镇	基期年耕地面积	耕地保有量指标		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 5

林地保有量指标分解表

单位：公顷

乡镇	基期年林地面积	林地保有量指标		公益林保护面积	
		近期目标年	规划目标年		
XX					
XX					
…					
合计					

表 6

建设用地指标分解表

单位：公顷、平方米

乡镇	规划基期年			规划基期年		
	建设用地总规模	城乡建设用地规模	人均城乡建设用地	建设用地总规模	城乡建设用地规模	人均城乡建设用地
XX						
XX						
…						
合计						

表 7

其他底线管控指标分解表

单位：公顷、亿立方米、%

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	自然岸线保有率	新增生态修复面积
XX						
XX						
…						
合计						

表 8

自然保护地一览表

单位：平方公里

序号	名称	保护区范围所在行政区	总面积	保护区类型	级别
1				国家公园	国家级/省级
2				自然保护区	
3				自然公园	
4					
5					
...					

表 9

历史文化资源一览表

序号	名称	地址	级别	类别	备注
1			国家级/省级		
2					
3					
4					
5					
...					

表 10

城镇体系规划表

单位：万人

等级	个数	名称	人口规模	职能分工
县城（含县级市城区）				
重点镇				
一般镇				
集镇				
.....				

注：乡镇职能分工参照《湖南省乡镇国土空间规划编制指南》（试行）分为城郊服务型、产业发展型、商贸物流型、现代农业型、文旅融合性、生态保护型、其他特色型七类。

表 11

村庄分类统计表

序号	名称		集聚提升类	城郊融合类	搬迁撤并类	特色保护类	其他类
1	XX乡镇	村庄数量					
		村庄名称					
2	XX乡镇	村庄数量					
		村庄名称					
...					
...	合计						

表 12

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							
4							
5							
6							
...							

附录4 规划图件目录

县级国土空间规划图件一览表

类型	序号	图件名称	表达内容
基础 分析 图	1	县（市）域国土空间用地现状图	以第三次全国国土调查为基础，根据用地分类标准细分至二级类，转换为规划底图
	2	县（市）域自然保护地分布图	表达县（市）域内各级自然保护地分布及控制范围
	3	县（市）域历史文化遗存分布图	表达县（市）域内历史文化名镇、名村、历史文化街区、历史建筑等物质文化遗产和非物质文化遗产分布
	4	生态保护重要性等级评价图	表达考虑生态服务重要性、生态脆弱性等因素形成的生态保护中心等级评价图，包括单因子评价图和综合等级评价图
	5	农业生产适宜性等级评价图	表达农业空间生产适宜程度，包括单因子评价图和综合等级评价图
	6	城镇建设适宜性等级评价图	表达城镇建设开发适宜程度，包括单因子评价图和综合等级评价图
	7	县（市）域综合交通现状图	表达县域综合交通发展的现状情况
	8	县（市）域基础设施现状分布图	表达县域电力、电信、给排水等基础设施的现状情况
	9	县（市）域公共服务设施现状分布图	表达县域医疗、卫生、教育等公共服务设施的现状情况
	10	中心城区国土空间用地现状图	以第三次全国国土调查为基础，根据用地分类标准细分至三级，转换为规划底图
规划 成果 图	1	县（市）域国土空间总体格局图	表达需要保护的各类要素，明确保护区域及影响发展的道路系统、重要资源
	2	县（市）域“三条控制线”划定图	表达生态保护红线、永久基本农田控制线及城镇开发边界
	3	县（市）域自然保护地规划图	表达国家公园、自然保护区、自然公园三级自然保护地分布与范围
	4	县（市）域耕地保护规划图	表达永久基本农田保护区、永久基本农田储备区、一般耕地区、耕地后备资源区
	5	县（市）域国土空间规划分区图	表达生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区及村庄建设区、一般农业区、林业发展区、牧业发展区
	6	县（市）域国土空间用地规划图	按照用地分类标准将县域用地划分至二级地类
	7	县（市）域城镇体系规划图	表达不同等级城镇的规模结构与职能分工
	8	县（市）域历史文化保护规划图	表达县（市）域内历史文化名镇、名村、历史文化街区、历史建筑等保护范围

类型	序号	图件名称	表达内容
	9	县（市）域村庄分类发展引导图	表达村庄发展类型，包括城郊融合类、特色保护类、集聚提升类、搬迁撤并类、其他类
	10	县（市）域综合交通体系规划图	表达县域对外交通网络、内部交通联系、交通基础设施等
	11	县（市）域城乡生活圈和公共服务设施规划图	表达 15 分钟生活圈及其配套公共服务设施
	12	县（市）域基础设施布局规划图	表达供水、排水、供电、燃气、供热、垃圾处理、通信等市政基础设施走线及设施布局
	13	县（市）域综合防灾减灾规划图	表达县域防灾指挥、应急设施布局及疏散通道与避难场地等内容
	14	县（市）域国土综合整治与生态修复规划图	表达县域规划整治与生态修复区域及整治与修复项目的分布
	15	县（市）域矿产资源规划图	表达县域矿产资源分布及各级采矿权、矿业经济区、允许开采区、限制开采区及禁止开采区范围
	16	中心城区功能结构规划图	表达中心城区主要规划功能区及主要的发展轴带
	17	中心城区用地布局规划图	将规划用地划分至三级地类，重要区域可细分至四类
	18	中心城区“四线”规划图	表达城市绿线、蓝线、紫线、黄线控制范围
	19	中心城区公园绿地与开敞空间规划图	表达主要的公园、广场等主要开敞空间
	20	中心城区社区生活圈规划图	以规划居住用地为底，表达社区级公共服务设施及覆盖范围
	21	中心城区开发强度分区规划图	根据用地类型与功能，确定中心城区用地建筑密度、建筑高度、容积率
	22	中心城区详细规划编制单元划分图	依据行政管理需要、功能定位、路网及自然地形地貌划定中心城区详细规划编制单元

注：可结合实际，将以上图件合并表达或增补其他规划图件。

附录5 规划强制性内容

县级总体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：

- (1) 约束性指标落实及分解情况；
- (2) 生态保护红线，永久基本农田，城镇开发边界；
- (3) 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) 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；
- (5) 历史文化保护体系，各类历史文化遗存的保护范围和要求；
- (6) 中心城区范围内结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围与管控要求；
- (7) 中心城区范围内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。

附录 6 中心城区规划深度指引

表 1

中心城区公共服务设施规划深度指引

设施	设施级别	具体设施名称	规划深度要求		
			定界	定点	定量
教育设施	县级	高中阶段学校	√		√
	社区级	义务教育阶段学校、学前教育机构		√（独立占地）	√
医疗卫生设施	县级	县医疗中心、县办专业公共卫生机构	√		√
	社区级	社区卫生服务中心（站）、镇卫生院、村卫生站、门诊部（所）、卫生室		√（独立占地）	√
文化设施	县级	县级博物馆、图书馆、文化馆	√		√
	社区级	社区文化活动中心		√（独立占地）	√
体育设施	县级	县级全民健身中心、县级专项训练基地	√		√
	社区级	社区体育中心、社区足球场、多功能运动场、社区全民健身		√（独立占地）	√
养老设施	县级	县级养老机构	√		√
	社区级	社区养老助餐配餐点、日间照料中心、老年星光之家、社区老年活动室		√（独立占地）	√

表 2

中心城区市政基础设施规划深度指引

设施类型		规划深度要求				备注
		定界	定点	定量	定标准	
供水	供水厂 (≥5 万吨/日)	√		√		控制 DN1000 及 以上规格 供水管的 路由
	供水厂 (≥1 万吨/日)		√	√		
	供水厂 (<1 万吨/日)			√		
	供水泵站 (≥2 万吨/日)	√		√		
	供水泵站 (≥1 万吨/日)		√	√		
	供水泵站 (<1 万吨/日)			√		
污水	污水处理厂 (≥10 万吨/日)	√		√		控制 DN1000 以上污水 主干管的 路由
	污水处理厂 (<10 万吨/日)		√	√		
	污泥处置设施		√	√		
电力	500kV 变电站	√		√		需控制 220kV 及 以上等级 高压走廊 的路由
	220kV 变电站	√		√		
	110kV 变电站		√	√		
	220kV 及以上电压等级电厂	√		√		
	110kV 及以下电压等级电厂		√	√		
燃气	分布式能源站		√	√		需控制天 然气高 压、次高 压管道的 路由
	天然气分输站	√		√		
	天然气门站	√		√		
	天然气应急调峰气源站	√		√		
	LNG 气化站		√	√		
	天然气高中压调压站		√	√		
	液化石油气储配站		√	√		
环卫	垃圾处理设施	√		√		
	大中型垃圾转运站 (≥150 吨/日)	√		√		
	小型垃圾转运站 (≤150 吨/日)		√	√		
消防	战勤保障消防站	√		√		
	特勤消防站	√		√		
	普通消防站		√	√		
通信	数据中心		√			
	综合通信母局		√			
	邮政处理中心		√			

表 3

中心城区绿地公园规划深度指引

公园类型		规划深度要求			
		定界	定点	定量	
城市 公园	综合 公园	全县综合公园	√		√
		区域性综合公园	√		√
	专类公园		√		√
	社区公园			√	√

表 4

中心城区综合防灾设施规划深度指引

设施类型		规划深度要求				备注
		定界	定点	定量	定标准	
防洪排涝	水闸		√			
	泵站		√			
	防洪堤		√		√	
应急避护 场所	中心（区域）应急避护 场所		√	√		
	室内应急避护场所				√	
人防	人防工程				√	

附录 7 现状地类基数转换规则

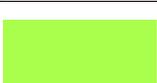
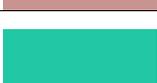
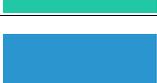
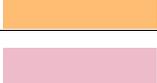
县级国土空间总体规划用地分类与三调用地分类转换关系表

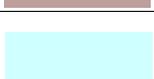
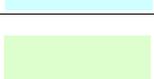
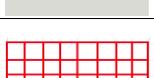
国土空间规划现状地类			三调地类	
一级	二级	三级		
建设用地 (H)	城镇建设用 地 (H1)		三调 201、202 范围内的全部建设用地	
		住宅用地 (H1R)	主要为城镇住宅用地 (0701); 如有农村宅基地 (0702), 也纳入	
		城镇公共管理与公共服务设施 用地 (H1A)	机关团体新闻出版用地 (08H1)、科教 文卫用地 (08H2)	
		城镇商业服务业设施用地 (H1B)	商业服务业设施用地 (05H1)	
		城镇工业用地 (H1M)	工业用地 (0601)	
		城镇物流仓储用地 (H1W)	物流仓储用地 (0508)	
		城镇交通运输用地 (H1S)	铁路用地 (1001)、轨道交通用地 (1002)、公路用地 (1003)、城镇村 道路用地 (1004)、交通服务站场用地 (1005)、机场用地 (1007)、港口码 头用地 (1008)、管道运输用地 (1009)	
		城镇公用设施用地 (H1U)	公用设施用地 (0809)	
		城镇绿地与广场用地 (H1G)	公园与绿地 (0810)	
		城镇其他建设用地 (H18)	空闲地 (1201), 及三调 201、202 范 围内建设用地中除 H1R、H1A、H1B、H1M、 H1W、H1S、H1U、H1G 之外的建设用地	
	村庄建设用 地 (H2)		三调 203 范围内的全部建设用地	
		住宅用地 (H2R)	主要为农村宅基地 (0702); 如有城镇 住宅用地 (0701), 也纳入	
		村庄公共管理与公共服务设施 用地 (H2C)	机关团体新闻出版用地 (08H1)、科教 文卫用地 (08H2)、公用设施用地 (0809)	
		村庄公园与绿地 (H2G)	公园与绿地 (0810)	
		村庄工业物流用地 (H2M)	工业用地 (0601)、物流仓储用地 (0508)	
		村庄基础设施用地 (H2U)	主要为城镇村道路用地 (1004)、交通 服务站场用地 (1005); 如有铁路用地 (1001)、轨道交通用地 (1002)、公 路用地 (1003)、港口码头用地 (1008)、 管道运输用地 (1009), 也纳入	
	村庄其他建设用地 (H2X)	空闲地 (1201), 及三调 203 范围内建 设用地中除 H2R、H2C、H2G、H2M、H2U 之外的建设用地		
	区域交通设 施用地 (H3)		铁路用地 (H31)	铁路用地 (1001)
			公路用地 (H32)	公路用地 (1003)
			港口码头用地 (H33)	港口码头用地 (1008)
		机场用地 (H34)	机场用地 (1007)	

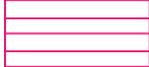
国土空间规划现状地类			三调地类
一级	二级	三级	
		管道运输用地 (H35)	管道运输用地 (1009)
		区域公共设施用地 (H4)	公用设施用地 (0809)、水工建筑用地 (1109)
		特殊用地 (H5)	特殊用地 (09)
		采矿用地 (H6)	采矿用地 (0602)、盐田 (0603)
		其他建设用地 (H8)	空闲地 (1201), 及除 H1、H2、H3、H4、H5、H6 之外的建设用地
农用地 (A)	耕地 (A1)	水田 (A11)	水田 (0101)
		水浇地 (A12)	水浇地 (0102)
		旱地 (A13)	旱地 (0103)
	种植园地 (A2)	果园 (A21)	果园 (0201)
		茶园 (A22)	茶园 (0202)
		橡胶园 (A23)	橡胶园 (0203)
		其他园地 (A24)	其他园地 (0204)
	林地 (A3)	乔木林地 (A31)	乔木林地 (0301)
		竹林地 (A32)	竹林地 (0302)
		红树林地 (A33)	红树林地 (0303)
		森林沼泽 (A34)	森林沼泽 (0304)
		灌木林地 (A35)	灌木林地 (0305)
		灌丛沼泽 (A36)	灌丛沼泽 (0306)
		其他林地 (A37)	其他林地 (0307)
	草地 (A4)	天然牧草地 (A41)	天然牧草地 (0401)
		沼泽草地 (A42)	沼泽草地 (0402)
		人工牧草地 (A43)	人工牧草地 (0403)
	其他农用地 (A5)	田坎 (A51)	田坎 (1203)
		坑塘水面 (A52)	坑塘水面 (1104)
		沟渠 (A53)	沟渠 (1107)
农村道路 (A54)		农村道路 (1006)	
设施农用地 (A55)		设施农用地 (1202)	
其他用地 (E)	水域 (E1)	河流水面 (E11)	河流水面 (1101)
		湖泊水面 (E12)	湖泊水面 (1102)
		水库水面 (E13)	水库水面 (1103)
		内陆滩涂 (E14)	内陆滩涂 (1106)
		沼泽地 (E15)	沼泽地 (1108)
	其他土地 (E2)	盐碱地 (E21)	盐碱地 (1204)
		沙地 (E22)	沙地 (1205)
		裸土地 (E23)	裸土地 (1206)
		裸岩石砾地 (E24)	裸岩石砾地 (1207)
		其他草地 (E25)	其他草地 (0404)

附录 8 规划图件图例要求

县级国土空间总体规划图件图例要求

规划地类及控制线			表达图式	
			图式符号	RGB
农用地	耕地	耕地		RGB(255,255,163)
		永久基本农田		RGB(255,255,0)
	种植园地			RGB(132,255,104)
	林地			RGB(51,242,129)
	草地			RGB(170,255,76)
	农村道路			RGB(199,148,145)
	设施农用地			RGB(39,204,170)
	沟渠与坑塘水面			RGB(43,149,207)
	设施农用地			RGB(199,218,102)
建设用地	村庄建设用地	住宅用地		RGB(254,103,172)
		村庄公共管理与公共服务设施用地		RGB(254,76,102)
		村庄基础设施用地		RGB(255,152,153)
		村庄工业物流用地		RGB(255,51,0)
		村庄公园与绿地		RGB(0,116,1)
		村庄其他建设用地		RGB(255,188,115)
	城镇建设	住宅用地		RGB(238, 187,203)

规划地类及控制线		表达图式	
		图式符号	RGB
用地	城镇公共管理与公共服务设施用地		RGB(238, 130,124)
	城镇商业服务业设施用地		RGB(243, 160,161)
	城镇工业用地		RGB(183, 123,87)
	城镇物流仓储用地		RGB(245, 177,153)
	城镇交通运输用地		RGB(228, 210,216)
	城镇公用设施用地		RGB(253, 239,242)
	城镇绿地与广场用地		RGB(129, 173,70)
	城镇其他建设用地		RGB(242, 201,172)
	区域交通设施用地		RGB(255,114,52)
	区域公共设施用地		RGB(184,105,255)
	特殊用地		RGB(251,73,211)
	采矿用地		RGB(222,132,123)
	其他建设用地		RGB(189,159,156)
	其他用地	水域	
其他土地			RGB(220,255,205)
留白用地			RGB(218,218,213)
生态保护红线	自然保护地核心保护区		RGB(235,54,69), 线型
	自然保护地一般控制区、自然公园		RGB(235,54,69), 线型

规划地类及控制线		表达图式	
		图式符号	RGB
	生态保护红线		RGB(235,54,69), 线型
城镇开发边界	城镇集中建设区		RGB(226,0,117), 线型
	城镇弹性发展区		RGB(226,0,117), 线型
	特别用途区		RGB(226,0,117), 线型

注：可根据实际情况增加图例或相关标注。

附录9 专题目录

县级国土空间总体规划专题目录

序号	专项规划名称	备注
1	资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价专题研究	必选
2	现行国土空间规划实施评估专题研究	必选
3	国土空间开发保护现状评估和未来风险评估	必选
4	国土空间发展与战略定位研究	必选
5	县域村庄分类与布局专题研究	必选
6	耕地与基本农田保护专题研究	可选
7	城镇开发边界划定专题研究	可选
8	国土空间生态修复与综合整治专题研究	可选
9	国土空间用途管制专题研究	可选
10	城乡建设用地集约节约利用专题研究	可选
11	产业空间布局专题研究	可选
12	生态保护红线与自然保护地专题研究	可选

附录 10 规划大纲编制要点

县级总体规划应在编制正式规划成果前，研究制定县级总体规划大纲，研究确定县级总体规划中的重大问题，作为编制规划成果的依据。

大纲应包括下列内容：

（1）在“双评价”、“双评估”的基础上，分析国土空间保护开发中的重大问题及面临的形势与挑战，落实国家、省、市级重大战略部署，结合主体功能区划，综合确定区域发展功能定位。

（2）提出县域国土空间保护开发战略，确定底线管控、结构效率、生活品质等方面目标指标体系；在产业发展、生态环境治理、重要基础设施布局等方面，并提出区内区外协同措施。

（3）确定国土空间保护开发总体格局，统筹落实三条控制线，划分生态保护格局、农业生产格局、城镇化格局，明确国土空间规划分区与管控，用地结构优化要求，在此基础上，提出自然资源保护利用方向与重点。

（4）推动城乡功能结构优化提升，明确产业规划布局，提出乡村振兴发展策略，建立综合交通、公共服务等重大要素支撑体系及防灾减灾体系，构建历史文化保护体系与格局，塑造城乡风貌特色。

（5）明确生态修复及全域土地综合整治重点地区，结合山水林田湖草等保护及城乡建设用地增减挂钩等重点工程和措施要求，提出修复和国土综合整治具体治理目标任务和布局。

（6）提出中心城区空间范围、功能结构、用地布局方案，确定城区历史文化资源保护利用、风貌引导、四线管控、城市更新与特色塑造要求，划定详细规划编制单元。

(7) 提出上下级规划传导的主要内容、指标和管控要求，制定乡镇规划指引；明确总体规划分期实施目标和近期建设重点任务，提出规划实施保障措施。

县级总体规划大纲成果包括大纲文本、说明书、相应的图纸和研究报告。编制成果逐级上报至省自然资源主管部门审查。

规划大纲图件要求：

- (1) . 县（市）域国土空间用地现状图
- (2) . 中心城区国土空间用地现状图
- (3) . 县（市）域国土空间总体格局图
- (4) . 县（市）域“三条控制线”划定图
- (5) . 县（市）域自然保护地规划图
- (6) . 县（市）域耕地保护规划图
- (7) . 县（市）域国土空间规划分区图
- (8) . 县（市）域城镇体系规划图
- (9) . 县（市）域村庄分类发展引导图
- (10) . 县（市）域综合交通体系规划图
- (11) . 县（市）域城乡生活圈和公共服务设施规划图
- (12) . 县（市）域基础设施布局规划图
- (13) . 县（市）域综合防灾减灾规划图
- (14) . 县（市）域国土综合整治与生态修复规划图
- (15) . 中心城区功能结构规划图
- (16) . 中心城区公园绿地与开敞空间规划图