

贵州省乡镇级国土空间总体规划
编制技术指南
(试行)

二〇二一年十二月

前 言

根据《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》（中发〔2019〕18号）、《中共贵州省委 贵州省人民政府关于加强国土空间规划体系并监督实施的意见》（黔党发〔2020〕5号）要求，乡镇级国土空间总体规划是本级政府对上级国土空间规划的细化落实，是对本行政区域国土空间开发保护作出的具体安排，侧重实施性。

为指导和规范我省乡镇级国土空间总体规划编制工作，更好地落实上级国土空间规划要求，提高规划的科学性和实施性，在全省20个极贫乡镇村国土空间总体规划试点工作基础上，制定本指南。当前国土空间规划编制尚处于探索阶段，本指南侧重于实施性和操作性，后期将结合自然资源部相关政策要求以及各地乡镇级国土空间总体规划编制工作反馈情况，适时进行修订和完善。

本指南主要起草单位：贵州省第三测绘院。

目 录

1. 总则	1
1.1 适用范围	1
1.2 规划定位	1
1.3 编制原则	1
1.4 规划范围及层次	2
1.5 规划期限	3
2. 编制要求	3
2.1 编制主体	3
2.2 编制程序	3
2.3 规划基数	3
2.4 基础分析	4
3. 规划内容	4
3.1 目标定位	4
3.2 区域协同	5
3.3 国土空间开发保护格局	5
3.3.1 国土空间总体格局	5
3.3.2 农业空间	5
3.3.3 生态空间	6
3.3.4 建设空间	6
3.3.5 优化国土空间布局与结构	7
3.3.6 规划分区与用途管制	8
3.4 资源要素保护与利用	8
3.4.1 耕地资源	9
3.4.2 林草资源	9
3.4.3 湿地资源	9
3.4.4 水资源	9
3.4.5 矿产资源	10
3.4.6 古生物化石资源	10
3.4.7 历史文化资源	10

3.4.8 存量土地资源	10
3.5 综合支撑体系	11
3.5.1 综合交通	11
3.5.2 公共服务设施	11
3.5.3 住房保障	12
3.5.4 基础设施	12
3.5.5 安全韧性与综合防灾	12
3.5.6 产业空间布局	13
3.5.7 提升城乡品质	13
3.6 生态修复及国土综合整治	14
3.6.1 生态修复	14
3.6.2 国土综合整治	14
3.7 村庄规划指引	15
4. 规划落实与传导	15
4.1 落实上级规划	15
4.2 详细规划传导	15
5. 规划实施保障	16
5.1 实施保障	16
5.2 近期行动计划	16
6. 成果要求	17
6.1 成果构成	17
6.2 规划文本	17
6.3 规划图件	18
6.4 规划数据库	18
6.5 规划说明和附件	18
附录 A 规划分区	19
附录 B 规划图件目录	23
附录 C 规划文本附表	24
附录 D 规划指标体系	29

1.总则

为适应建立国土空间规划体系要求，指导和规范乡镇级国土空间总体规划编制，提高规划科学性和可操作性，结合贵州省实际，制定本指南。

1.1 适用范围

本指南适用于贵州省行政区域内乡镇级国土空间总体规划（以下简称乡镇级总规）编制工作。市县中心城区范围外的乡镇，按本指南编制乡镇级总规。位于市县中心城区范围内的乡镇、街道和社区，应纳入市县级国土空间总体规划统一编制，不再单独编制乡镇级总规。

1.2 规划定位

乡镇级总规是对上级国土空间规划的细化落实，是对乡镇域国土空间保护开发作出的具体安排，兼顾刚性管控与弹性引导，侧重实施性，是编制详细规划和村庄规划、实施国土空间用途管制的重要依据。

1.3 编制原则

（1）底线约束，绿色发展

坚守粮食安全底线，严格实行国土空间用途管制，采取“长牙齿”的措施落实最严格的耕地保护制度。践行绿水青山就是金山银山的理念，牢牢守好发展和生态两条底线，加强“山水林田湖草”整体保护，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。

（2）以人为本、品质提升

坚持以人民为中心的发展思想，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。

（3）城乡协调，布局优化

坚持城乡融合发展，镇村联动，深入实施乡村振兴战略，按照生产集约高效、生活宜居适度、生态山清水秀要求，科学有序统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，统筹优化城乡空间和资源配置，推进城乡基本公共服务均等化，建立全要素全方位一体化的空间保护开发利用秩序。

（4）突出特色，因地制宜

立足贵州山地特色，根据乡镇资源禀赋、历史文化、民族特色和发展阶段，突出地域特点，创新开发和保护方式，加快资源优势向经济优势转变，有针对性地开展规划编制工作，注重解决实际问题。留住田园乡愁，建设山地特色城镇和美丽乡村。

（5）公众参与，社会协同

秉持人人都是规划者的理念，加强社会协同和公众参与，充分听取公众意见，问需于民，问计于民，实现共商共治，使规划成果充分体现民生民意。

1.4 规划范围及层次

（1）规划范围：规划范围为乡镇行政辖区范围。

各地可根据需要单独编制乡镇级总规，或以几个乡镇为单元联合编制乡镇级总规。

（2）规划层次：乡镇级总规一般包括乡镇域和乡镇政府驻地两

个层次。乡镇域层面突出国土空间格局、空间用途管制、三条控制线、镇村体系、综合支撑体系、区域协同、资源要素保护与利用等内容；乡镇政府驻地层面突出用地布局、住房建设、设施安排和特色风貌引导等内容。

1.5 规划期限

本轮规划目标年为 2035 年，近期目标年为 2025 年，远景展望至 2050 年。

2.编制要求

2.1 编制主体

乡镇级总规由乡镇人民政府组织编制。县级自然资源主管部门负责业务指导和相关协调工作。

以几个乡镇为单元合并编制的乡镇级总规，由县级自然资源主管部门指导涉及乡镇人民政府联合组织编制。

2.2 编制程序

规划编制程序主要包括前期准备、现状调研、方案编制、专家论证、征求意见、规划公示、审查报批、规划公告等阶段。

2.3 规划基数

规划统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础。以最新国土调查成果数据为基础，以地理国情监测、地质环境调查和山体、水资源、森林、草原、湿地、矿产等专项自然资源调查成果、遥感影像、地形数据补充，统一采用按照自然资源部有

关标准规范形成的县级基数转换成果，确保底图底数坐标一致、边界吻合、上下贯通。

2.4 基础分析

对原土地利用总体规划、乡镇总体规划等空间类规划进行评估，总结乡镇空间类规划的实施成效和存在问题。在此基础上，结合上级资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价成果，对自然资源、历史文化资源、经济社会发展、人口分布、土地利用与生态环境现状进行分析，客观分析乡镇国土空间开发保护的现状情况、变化趋势、结构布局、空间绩效，总结特点和问题，提出规划编制主要任务和重点内容，分析乡镇在区域发展、国土空间保护开发、生态修复与国土整治等方面的机遇挑战。

3. 规划内容

3.1 目标定位

发展定位。落实上级规划要求，统筹考虑乡镇区位交通、自然资源、历史文化、经济社会发展等条件因素，结合乡村振兴战略、乡镇自身特色、发展条件以及当前亟需解决的问题等，分类明确交通枢纽型、旅游服务型、绿色产业型、工矿园区型、商贸集散型、移民安置型、其他特色型等功能定位，并根据自身定位提出发展策略。

目标与指标。根据乡镇总体定位，在落实上级规划下达各项指标的基础上，综合提出 2025 年、2035 年乡镇国土空间保护、开发、利用、修复、治理等方面的规划目标和具体管控指标，明确空间底线、空间结构与效率、空间品质等指标（见附录 D 表 D.1）。

3.2 区域协同

落实上级国土空间规划提出的区域协同发展要求，加强与周边县及乡镇协同发展研究，实现生态环境共治共保、基础设施互联互通、公共服务设施共建共享、邻避设施布局合理、历史文化协同保护、镇村联动等区域协调发展。发挥好特色小镇等节点城镇作用，形成多节点、网络化的协同发展格局。

3.3 国土空间开发保护格局

3.3.1 国土空间总体格局

结合新时代高质量发展和贵州省生态文明试验区建设要求，落实上级战略部署，遵循自然地理格局，加强底线约束，科学布置生产、生活、生态空间，落实永久基本农田、生态保护红线，划定城镇开发边界。优化国土空间结构，提升国土空间开发保护质量和效率，构建绿色、集约高效、全域统筹、城乡融合、安全韧性的国土空间总体格局。

3.3.2 农业空间

（1）落实耕地和永久基本农田保护任务

采取最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，对永久基本农田实行特殊保护，为粮食安全提供基本要素保障。严格按照上级规划明确的任务指标，落实耕地保有量和永久基本农田保护任务。

（2）落实永久基本农田控制线

依据永久基本农田保护任务，落实永久基本农田控制线，将图斑

落实到具体地块，落实管控要求。

（3）促进农业现代化

全面实施乡村振兴战略，结合农业现代化要求与自身资源特点，构建农业现代化发展新格局，大力发展农业特色优势产业，助推产业兴旺发展。结合农村产业发展的用地需求，稳定和优化农业生产空间，完善发展格局并落实管控。

3.3.3 生态空间

（1）落实全域生态空间格局

落实上级规划确定的生态格局，加强与省市“三线一单”生态环境分区管控衔接；落实上级规划确定的重要生态屏障、廊道和网络，提出规划管控措施；推动碳减排、碳增汇，严格保护森林、湿地、草地等具有碳汇功能的自然资源和生态空间。

（2）落实生态保护红线

严格落实上级规划下达的生态保护红线指标和管控要求，将生态保护红线落实到图斑地块。落实各类自然保护地规模、边界和管控要求。

3.3.4 建设空间

（1）划定城镇开发边界

在建设用地规模控制下进一步优化完善县级划示成果，划定城镇开发边界。已建成较完善城镇基础设施或有城镇建设重大项目需求的集镇可划入城镇开发边界，明确布局、规模和管控要求。

（2）优化镇村体系

结合全域国土空间总体布局发展要求，针对镇村空间布局、镇村等级结构与规模存在的问题，研究确定新的镇村发展调控策略，根据预测规划期末农村人口规模，结合农业产业发展布局，按照产城融合、产村相融的要求，确定镇村职能结构和规模等级，构建城乡融合发展的镇村体系规划表（见附录 C 表 C.9）。

（3）优化村庄发展格局

根据人口规模、区位条件和发展趋势，细化完善县级村庄分类、布局优化和发展的指导要求。落实上级规划下达的城乡建设用地规模，统筹安排村庄建设用地指标。

各地可在乡镇级总规中预留不超过 5% 的建设用地机动指标，村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等用地可申请使用。为发展农特加工、乡村旅游等新业态，在不占用永久基本农田、生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，可在村庄建设边界外安排少量建设用地，实行比例和面积控制。对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质。建设项目规划审批时落地机动指标、明确规划用地性质，项目批准后更新数据库。机动指标使用不得占用永久基本农田和生态保护红线。

3.3.5 优化国土空间布局与结构

（1）落实上级规划指标，结合城乡建设用地增减挂钩、集体经营性用地入市等政策，明确国土空间用途结构优化方向，确定全域主要用地的规模和比例，制定乡镇域国土空间功能结构调整表（见附录

C表 C.2)。提出城乡建设用地集约利用的目标和措施。

(2) 明确城镇发展方向，优化城镇空间形态，制定镇区用地结构规划表（见附录 C 表 C.3）。为应对未来发展的不确定性，可在城镇集中建设区适当区域预留“战略留白区”进行空间“留白”，暂不明确用地性质。

3.3.6 规划分区与用途管制

(1) 规划分区

规划分区应落实上级国土空间规划要求，对本行政区域国土空间保护开发作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。

按照主导功能，遵循全覆盖、不交叉不重叠原则，乡镇域划分一级规划分区和二级规划分区（见附录 A 表 A.1）。对集中建设区规模较小的乡镇，可作为一个综合性用途管控单元，明确主要交通干线，引导要素设施沿主干道进行布局。

(2) 用途管制

对所有分区分类实施用途管制，城镇开发边界、村庄建设边界内的建设活动，实行“详细规划+规划许可”的管制方式。

在城镇开发边界外未编制村庄规划区域的建设活动，按照“约束指标+分区准入”的管制方式。规划应明确各分区的具体管控措施。各分区管控原则详见附录 A 表 A.2。

3.4 资源要素保护与利用

3.4.1 耕地资源

结合耕地后备资源调查，明确耕地后备资源类型、规模与图斑，明确高标准农田建设和土地整治重点区域，加强耕地质量建设。非农建设项目严格执行耕地占补平衡制度。强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护和管控，对永久基本农田实行特殊保护。

3.4.2 林草资源

加强森林资源保护，明确林地保有量等指标，明确生态退耕区域，加强牧草地资源保护，明确基本草原面积指标，落实生态保护修复工程。

3.4.3 湿地资源

落实上级下达湿地保护目标、管理政策及湿地保护规划，配合上级政府完成湿地监测工作，做好保护宣传教育工作，提高社会保护湿地意识。

3.4.4 水资源

落实上级规划确定的水资源利用上限。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，建设节水型乡镇。落实上级规划确定的饮用水水源保护区、水源涵养、河湖水域及其岸线、水土流失重点防治区等水生态保护区，明确保护范围和管控要求。合理安排农业灌溉水渠、输水渠道，落实行洪通道管控要求。提高水资源利用率，围绕解决供水饮水问题，推进大中小水利工程的支撑和保障，防治水污染。

3.4.5 矿产资源

落实上级规划确定的矿产资源重点开采区、集中开采区及禁止和限制勘查开采空间，细化落实分区管控措施，并形成重要矿产区域一览表（见附录 C 附表 C.6）。

3.4.6 古生物化石资源

落实上级规划确定的重点古生物化石产地保护区，明确保护范围和管控要求，防止建设及矿业权设置等对重点古生物化石产地造成占压和破坏。

3.4.7 历史文化资源

充分挖掘乡村自然和文化资源，落实历史文化名镇、名村（传统村落）、街区和不可移动文物、历史建筑等保护范围，明确保护类型，制定保护名录，保持乡村特有的乡土文化，注重传统农耕文化传承，保护历史文脉。对于尚未列入上述名录，但具有特殊保护价值的历史遗存，应提出保护控制范围并制定相应保护措施。涉及历史文化名镇、名村（传统村落）、街区，应单设历史文化保护章节，明确保护范围、核心保护区、建设控制地带、保护措施、建设管控要求、风貌保护要求等内容。历史文化资源一览表见附录 C 表 C.4。

3.4.8 存量土地资源

以严控增量、盘活存量、用好流量为目标，确定土地节约集约利用的目标、指标与实施策略，明确规划期内拟盘活的存量用地规模。强化低丘缓坡、地下空间开发利用，推进低效、空置、闲置等存量土地盘活利用，促进建设用地内涵式高质量发展。

3.5 综合支撑体系

3.5.1 综合交通

(1) 乡镇域。落实上级规划对公路、铁路、机场、水运等重要交通的空间布局和控制要求，加强各类对外交通设施与上级规划路网、乡镇域道路系统的衔接协调。强化乡镇政府驻地与村庄，以及村庄之间的道路连通，配置相应的公交站场（点）等交通设施。有旅游发展潜力的乡镇，加强景区与乡镇域干线公路、政府驻地、周边高速下线口等重要节点交通联系。

(2) 乡镇政府驻地。明确乡镇政府驻地道路交通网络结构，确定主干路走向、红线宽度、道路交叉口等，合理布局公交站场（点）、客车站、停车场等交通设施。

3.5.2 公共服务设施

(1) 乡镇域。落实上级规划确定的区域公共服务设施，坚持以人民为中心，立足乡镇作为服务农民区域中心的定位，统筹镇村公共服务设施资源配置，合理确定镇村公共服务设施体系布局的原则和标准。

(2) 乡镇政府驻地。根据乡镇级公共服务设施配置及社区生活圈需要和相关标准规范，结合实际服务管理人口的规模、构成及生产生活需求，合理确定各类公共服务设施的规模及布局，乡镇政府驻地人口规模大、工贸产业发达、位于城市周边、具有旅游发展潜力的乡镇，公共服务设施应根据实际发展需求适度超前配置。

3.5.3 住房保障

(1) 乡镇域。合理预测城镇及农村住房用地需求，农村住房应严格执行“一户一宅”政策，新增宅基地原则上在规划确定的宅基地范围内相对集中布局，根据实际情况也可以在村庄建设边界周边就近相对集中布局。

(2) 乡镇政府驻地。合理确定居住用地规模和布局，提升居民生活品质，保障人均住房面积。明确居住建筑管控要求，塑造山地城镇特色风貌。构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应和保障体系。

3.5.4 基础设施

(1) 乡镇域。满足镇村发展要求，结合现状基础设施布局，落实新能源汽车充电设施、5G 通信基站等新型基础设施建设，确定镇村水利、能源、给水排水、电力、通信、燃气、环卫、物流等设施规模、空间布局及规划要求。

(2) 乡镇政府驻地。确定水利、能源、给水排水、电力、通信、燃气、环卫、物流等设施建设目标、规模与布局，明确重要管线走向及范围。

3.5.5 安全韧性与综合防灾

(1) 乡镇域。根据上级规划确定的综合防灾减灾目标，提出设防标准，落实主要防灾基础设施和应急避难场所的空间布局、规划要求及防灾措施，提高安全保障水平和韧性应急能力。

(2) 乡镇政府驻地。落实镇区重要防灾减灾设施、避难场所的

布局，明确消防栓、消防供水、防洪工程设施（防洪堤、防洪闸、排涝泵站等）、人防工程等布局原则和总体要求。

3.5.6 产业空间布局

（1）乡镇域。按照发展定位以及自身资源特色，结合上级规划要求，统筹城乡产业发展，优化城乡产业用地布局，落实“不少于 10% 建设用地指标重点保障乡村重点产业和项目用地”的要求，合理保障农村新产业新业态发展用地，推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。以坝区提质增效和坡耕地结构调整为重点，大力发展农业特色优势产业，提高产出率和收益率。充分利用农村现状集体经营性建设用地，在村庄建设用地规划范围内，优先将腾退的宅基地等闲散建设用地规模，集中用于乡村产业发展。除少量农产品生产加工外，一般不在农村地区安排新增工业用地。

（2）乡镇政府驻地。结合资源禀赋、产业特点，合理确定工业用地规模及布局，引导工业向城镇开发边界内集中集聚、规模化发展。

3.5.7 提升城乡品质

（1）塑造特色城乡空间

根据贵州山水格局和地方文化特色，确定乡镇政府驻地风貌特色定位，明确重要节点的景观意向。

在乡村层面应体现尊重自然、传承文化、以人为本的理念，保护乡村自然本底，营造富有地域特色的“山水路林村”景观格局，传承空间基因，延续当地空间特色，运用本土化材料，展现独特的村庄建设风貌。

（2）构建社区生活圈

提出城镇及乡村社区生活圈的规划目标、配置标准和布局要求，完善居民生活所需的基本功能和公共活动空间。

3.6 生态修复及国土综合整治

按照山水林田湖草生命共同体理念，落实上级规划国土综合整治和生态系统修复的目标、重点区域、任务工程，确定各类工程的规模、布局、时序、建设内容等。

3.6.1 生态修复

落实上级规划确定的生态修复目标、任务及重点区域，明确生态修复工程布局和时序安排。按照自然恢复为主，人工修复为辅的原则，提出水污染防治和水生态修复、矿山环境治理修复、土壤污染修复、生态环境综合修复等具体工程措施要求和建设指引。

3.6.2 国土综合整治

综合考虑国土整治潜力、经济社会发展状况、农民意愿、政策支持及资金保障水平等因素，制定综合整治方案，确定整治类型、规模和范围，安排整治项目。鼓励各地通过全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、增存挂钩等政策措施，优化用地结构，挖潜盘活存量空间规模，在规划编制中落实新增耕地区域，并优先纳入永久基本农田进行保护。

各地需结合资源禀赋、区位条件、发展定位，确定综合整治的目标方向，因地制宜开展国土综合整治。

（1）农用地整理

适应发展现代农业和适度规模经营的需要，统筹推进高标准农田建设、低效林草地和园地整理、现有耕地提质改造等，补齐农田基础设施建设短板，增加耕地数量，提高耕地质量。

（2）建设用地整理

按照城乡统筹发展要求，规范开展农村建设用地整理，统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地，有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理，优化农村建设用地布局结构。通过整理腾退的建设用地，在保障项目区内农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地前提下，重点用于农村一二三产业融合发展，促进产业振兴，增强乡村自我造血功能。

3.7 村庄规划指引

各乡镇要结合乡村振兴战略的实施，研究村庄人口变化、区位条件和发展趋势，结合县级总规确定的村庄分类，进一步细化完善，尽量按自然村（组）分为“集聚发展类村庄”、“整治提升类村庄”、“特色保护类村庄”、“城郊融合类村庄”、“搬迁撤并类村庄”、“暂不分类村庄”等村庄类型（附录 C 表 C.7、C.10）。

4. 规划落实与传导

4.1 落实上级规划

乡镇级总规应落实上级规划提出的重要指引及管控内容，包括规划目标、职能定位、规划分区、重要控制线、要素配置等内容。

4.2 详细规划传导

提出城镇开发边界内重要功能布局、开发强度、要素配置、空间

形态等方面的约束要求，明确基础设施、公共服务设施和综合防灾设施等布局。

在城镇开发边界外，根据乡镇级总规确定的村庄分类、布局优化和发展指导性要求，有序推进实用性村庄规划编制；暂不编制村庄规划的，应在乡镇级总规中制定村庄国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求，支撑用地审批和乡村建设规划许可。

5.规划实施保障

5.1 实施保障

(1) 开展信息化建设。形成乡镇级总规数据库，与规划成果同步上报，并纳入县级国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行管理。

(2) 建立动态监测机制。对规划实施情况进行动态监测，对违反规划的行为及时预警，作为建立国土空间规划动态维护调整机制、规划实施考核的重要参考。

(3) 提出相关政策建议。落实和细化规划分区等政策，建立健全规划实施保障政策机制，提出有针对性、可操作性的政策措施，保障规划有序实施，促进国土空间优化和空间资源资产价值实现。

5.2 近期行动计划

衔接上级规划，结合乡镇实际对近期规划作出统筹安排，落实重大基础设施项目建设、生态修复和国土综合整治等工程及时序安排。

对乡镇产业、交通、水利、能源、电力、通信、环保、旅游等建设项目，文化、教育、医疗体育、社会福利等公共设施项目，明确近

期实施重点和建设时序。

制定重点建设项目规划表，明确项目名称、建设性质、建设年限、用地规模、涉及区域等。重点建设项目安排表见附录 C 表 C.5。

6.成果要求

6.1 成果构成

规划成果包括规划文本、附表、图件、说明、乡镇级总规数据库等。

6.2 规划文本

规划文本应当以章节条款格式表述规划内容，包括文本条文和必要的表格，表述准确规范，简明扼要，不得作分析性和过程性表述。规划文本应包括但不局限于以下内容：

- (1) 国土空间开发保护目标定位；
- (2) 耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、城乡建设用地规模、人均城镇建设用地面积等约束指标的落实分解情况；
- (3) 永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界及其他重要控制线的范围及管控要求；
- (4) 综合交通、公共服务设施、住房保障、基础设施、安全韧性与综合防灾、产业空间布局等综合支撑体系的布局及配置要求；
- (5) 体现地方特色的历史文化保护体系；
- (6) 乡镇政府驻地功能布局及用地结构；
- (7) 对上级规划的落实及详细规划的传导。

6.3 规划图件

规划图件目录见附录 B。

6.4 规划数据库

规划数据库包括现状数据和规划数据，按照统一的数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批，并及时将乡镇级总规成果数据纳入县级国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

6.5 规划说明和附件

规划说明是对规划文本的说明，包括规划背景与基础、规划编制主要过程、规划主要内容、重大规划问题处理、规划成果构成；附件包括专家论证意见及修改说明、政府审议意见、乡镇人民代表大会意见、部门审查意见、座谈会记录、公众参与记录等。

附录 A 规划分区

1. 一般规定

(1) 规划分区应以落实上级国土空间规划为基本要求，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。

(2) 坚持发展和保护两条主线，坚持城乡统筹，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。

(3) 规划分区划定应以主体功能定位为基础，体现规划意图，配套用途管制要求；当出现多重使用功能时，应突出主导功能，选择更有利于实现规划意图的规划分区类型；各规划分区在空间上不重叠、不交叉。

(4) 按照自然生态保护修复得当、国土开发利用合理的要求，实施全域国土空间用途管制，并制定相应用途管制规则。

2. 规划分区类别与用途管制类别

规划分区分为一级规划分区和二级规划分区。一级分区包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、矿产能源发展区、乡村发展区等 6 个分区。其中，生态保护区、城镇发展区、乡村发展区分别细分至二级规划分区。

表 A.1 乡镇级国土空间总体规划分区表

一级分区	二级分区	备注	
生态保护区	自然保护区核心保护区	生态保护红线中自然保护区核心保护区。	
	自然保护区核心保护区外生态保护红线	生态保护红线中自然保护区核心保护区以外的区域。	
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。	
城镇发展区	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、铁路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域。
	战略留白区	在城镇集中建设区中，为城镇重大战略功能进行控制的留白区域。	
	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。		
乡村发展区	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。	
	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。	
	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。	

表 A.2 规划基本分区对应管控原则

规划一级分区	规划二级分区	管控原则	
生态保护区	自然保护区核心保护区	按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、《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》（厅字〔2019〕48号）及相关法律法规等进行管理。	
	自然保护区核心保护区外生态保护红线		
生态控制区		采用“名录管理+约束指标+分区准入”相结合的方式细化管理规定，以保护为主，并应开展必要的生态修复。应依法依规按照限制开发的要求进行管理，允许在不降低生态功能、不破坏生态系统的前提下，依据国土空间规划和相关法定程序、管制规则的前提下，允许适度开发利用。	
农田保护区		应按照《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》等相关规定进行管理，区内从严管控非农建设占用永久基本农田，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量。	
城镇发展区	城镇集中建设区	居住生活区	区内应编制详细规划，采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，对城镇建设用地的总体和单项指标严格管控，实施规划用途管制与开发许可制度。同时，加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线（蓝线、绿线、黄线、紫线）的协同管控及制定管理办法实现对城镇核心要素的控制。
		综合服务区	
		商业商务区	
		工业发展区	
		物流仓储区	
		绿地休闲区	
	交通枢纽区		
战略留白区	战略预留区应在充分论证的基础上划定。战略留白区应明确规定主要的战略性功能指引，严格管控区内的一切建设行为。规划期内不开发或特定条件下开发，待开发意向明确后，依据相关发展要求，在详细规划中细化具体的土地用途与空间布局。		
城镇弹性发展区		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，可调整为城镇集中建设区，调整后的管控要求等同城镇集中建设区，采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，可准入各类城镇建设行为。	
特别用途区		采用“详细规划+规划许可”的方式进行管控，同时应明确可准入的项目类型，区内涉及的山体、水体、保护地应分别纳入山体、水体、保护地名录进行专项管理。该区内的建设行为应严格管控，在对生态、人文环境不产生破坏的前提下，可适度开展休闲、科研、教育等相关活动，为城镇居民提供生态、人文景观服务。	
乡村发展区	村庄建设区	实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管理方式。村庄建设区主要引导重点发展村庄的布局和农村产业用地布局，区内应优先利用闲置地和荒废地，新增建设用地应符合规划确定的农村居民点建设用地规模和范围要求。	

规划一级分区	规划二级分区	管控原则
	一般农业区	实行“约束指标+分区准入”的管理方式。区内采用全域村庄建设用地指标对一般农业区村庄建设活动进行规划控制。
	林业发展区	实行“约束指标+分区准入”的管理方式。区内按照林业生产规范和发展规划进行管理，采用适当的封育和采伐措施，发展林下经济和生态旅游，兼顾生态功能和经济效益。
	牧业发展区	实行“约束指标+分区准入”的管理方式。区内按照畜牧业生产规范和发展规划进行管理，确定适当的载畜量，兼顾生态功能和经济效益，确保草地的可持续利用。
矿产能源发展区		严格各类矿产、能源开发准入条件，强化矿产资源节约与综合利用，开展矿山地质环境与矿区土地复垦，鼓励矿业领域循环经济。因建设项目压覆矿产资源，需做压覆评估，保障自然资源部门审批。

附录 B 规划图件目录

类别	序号	图件名称	是否必选
现状分析图	1	区位图	√
	2	乡镇域资源现状分布图（套图，含水资源、矿产资源、旅游资源等）	
	3	乡镇域自然保护区分布图	
	4	乡镇域历史文化遗产分布图	
	5	乡镇域自然灾害风险分布图	√
	6	乡镇域国土空间利用现状图	√
	7	乡镇政府驻地国土空间利用现状图	√
	8	乡镇域生态保护重要性评价图	
	9	乡镇域农业生产适宜性评价图	
	10	乡镇域城镇建设适宜性评价图	
规划成果图	1	镇（乡）村体系规划图	√
	2	乡镇全域三区三线图	√
	3	乡镇全域国土空间规划分区图	√
	4	村庄规划指引图	√
	5	乡镇全域历史文化保护规划图	√
	6	乡镇全域公共服务设施布局规划图	√
	7	乡镇全域综合交通体系规划图	√
	8	乡镇综合防灾布局规划图	√
	9	乡镇全域国土综合整治与生态修复规划图	√
	10	近期重点项目布局图	√
	11	乡镇政府驻地主导功能规划分区图	√
	12	乡镇政府驻地土地使用规划图	
	13	乡镇政府驻地公共服务设施规划图	
	14	乡镇政府驻地道路交通规划图	
	15	乡镇政府驻地市政设施规划图	
	16	乡镇政府驻地综合防灾减灾规划图	
	17	乡镇政府驻地综合管网规划图	
	18	乡镇政府驻地近期建设用地规划图	
	19	乡镇政府驻地绿地系统和开敞空间规划图	

注：1.标√图纸为必备图件,具体可参照《市级国土空间总体规划制图规范(试行)》《市级国土空间总体规划制图规范（试行）参考样图集》并结合地方特色和实际情况制图。

附录 C 规划文本附表

C.1 规划指标统计表

指标名称	单位	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	指标属性
生态保护红线	公顷				约束性
用水总量	万立方米				约束性
永久基本农田保护面积	公顷				约束性
.....					

表 C.2 国土空间功能结构调整表

单位：公顷、%

地类	规划基期年		规划近期目标 年（2025）		规划目标年 （2035 年）		近期净 变化量	规划期净 变化量
	面积	比重	面积	比重	面积	比重		
耕地								
园地								
林地								
草地								
湿地								
农业设施建设用地								
城乡建设 用地	城镇							
	村庄							
区域基础设施用地								
其他建设用地								
陆地水域								
其他土地								
合计								

注：建设用地=城乡建设用地+区域基础设施用地+其他建设用地

表 C.3 镇区用地结构规划表

序号	用地类型	比例 (%)	面积 (公顷)
1	居住用地		
2	公共管理与公共服务用地		
3	商业服务业用地		
4	工矿用地		
5	仓储用地		
6	交通运输用地		
7	公用设施用地		
8	绿地与开敞空间用地		
9	特殊用地		
10	留白用地		
	合计		

表 C.4 历史文化资源一览表

序号	名称	行政辖区	级别	类型	备注
1			国家级		
2			省级		
3				
.....					

表 C.5 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				
2			改扩建				
3						
.....							

表 C.6 重要矿产区域一览表

序号	类别	类型	所在地区
1			
2			
.....			

表 C.7 重点保护、发展村庄一览表

序号	村庄名称	所在乡镇	类别	备注
1				
2				
.....				

注：可以行政村或自然村为单位进行填写。类别包含特色保护类（历史文化名村、传统村落）、集聚发展类等。

表 C.8 规划分区统计表（增补）

单位：公顷

县（乡镇） 名称	生态保护区	生态控制区	农田保护区	城镇发 展区	乡村发展区	合计
XX							
XX							
XX							
...							
合计							

注：规划分区划分至二级规划分区的乡镇，应在表中体现二级规划分区。

表 C.9 镇村体系规划表（增补）

单位：万人

行政村类型	个数	名称	人口规模	职能分工
集聚发展类				
	
整治提升类				
	
特色保护类				
	
城郊融合类				
	
搬迁撤并类				
	
暂不分类				
	

注：职能分工包括特色农业、生态保护、旅游服务等

表 C.10 自然村类型划分表（增补）

序号	名称		集聚发展类	整治提升类	特色保护类	城郊融合类	搬迁撤并类	暂不分类
1	XX 村	自然村数量						
		自然村名称						

附录 D 规划指标体系

表 D.1 乡镇级国土空间总体规划指标体系表

分类	编号	指标项	属性	指标层级
空间底线	1	生态保护红线面积（公顷）	约束性	全域
	2	用水总量（万立方米）	约束性	全域
	3	永久基本农田保护面积（公顷）	约束性	全域
	4	耕地保有量（公顷）	约束性	全域
	5	建设用地总规模（公顷）	预期性	全域
	6	城乡建设用地规模（公顷）	约束性	全域
	7	林地保有量（公顷）	预期性	全域
	8	基本草原面积（公顷）	预期性	全域
	9	湿地面积（公顷）	预期性	全域
	10	新增生态修复面积（公顷）	预期性	全域
空间结构与效率	11	常住人口规模（万人）	预期性	全域
	12	常住人口城镇化率（%）	预期性	全域
	13	人均城镇建设用地面积（平方米/人）	约束性	镇区
空间品质	14	城镇人均住房面积（平方米）	预期性	镇区
	15	公园绿地、广场步行5分钟覆盖率（%）	预期性	镇区
	16	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	镇区
	17	城镇生活垃圾处理率（%）	预期性	镇区
	18	城镇污水处理率（%）	预期性	镇区
	19	农村生活垃圾处理率（%）	预期性	全域

（1）指标分类

指标分为约束性指标、预期性指标。约束性指标是为实现规划目标、在规划期内不得突破或必须实现的指标；预期性指标是指按照经济社会发展预期，规划期内努力实现或不突破的指标。各乡镇可根据实际情况对预期性指标进行调整，可增加与地方特点相适应的指标（预期性、约束性），有条件的乡镇可选择部分预期性指标作为约束性指标。

（2）指标涵义

生态保护红线面积：在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域面积。

用水总量：国家确定的规划水平年流域、区域用水总量控制性约束指标

永久基本农田保护面积：为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法确定不得擅自占用或改变用途，实施特殊保护的耕地面积。

耕地保有量：规划期内的必须保有的耕地面积。

建设用地总规模：乡镇域范围内建设用地的总面积。

城乡建设用地面积：建制镇、村庄范围内的建设用地面积。

林地保有量：规划区内预计保有的林地数量。

基本草原面积：依据《草原法（2021年修正）》的四十二条规定，划定的基本草原总面积。

湿地面积：天然或人工的、永久的或间歇性的沼泽地、泥炭地，滩涂等的面积。

新增生态修复面积：规划期内通过人工干预方式新增的山水林田湖草生态修复、矿山生态修复等区域面积的累计规模。

常住人口规模：实际经常居住半年及以上的人口数量（该项指标在乡国土空间总体规划中不作要求）。

常住人口城镇化率：城镇常住人口占常住人口的比重（该项指标在乡国土空间总体规划中不作要求）。

人均城镇建设用地面积：建制镇范围内的建设用地面积与城镇常住人口规模的比值。

城镇人均住房面积：城镇住房建筑总面积与城镇常住人口的比值。

公园绿地、广场步行5分钟覆盖率：400平方米以上公园绿地、

广场用地周边 5 分钟步行范围覆盖的居住用地占有所有居住用地的比例。

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：卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施周边步行 15 分钟所覆盖的居住用地占有所有居住用地的比例（分项计算）。

城镇生活垃圾处理率：经收集、转运处理的生活垃圾占生活垃圾总量的比例。

城镇污水处理率：区域内经过处理的生活污水、工业废水量占污水排放量总量的比例。

农村生活垃圾处理率：农村经收集的生活垃圾占生活垃圾总量的比例。