

湖北省国土空间规划编制工作领导小组办公室

鄂空间规划办〔2020〕10号

关于做好市县国土空间规划 有关工作的通知

各市、州、县人民政府：

为贯彻《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》（厅字〔2019〕48号）精神，现就做好市县国土空间规划有关工作通知如下：

一、总体要求

国土空间规划是空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。科学制定和实施国土空间规划，是构建“一主引领、两翼驱动、全域协同”区域发展布局和我省新发展格局的重要手段，是推进生态文明建设的重大举措，是实现“建成支点、走在前列、谱写新篇”奋斗目标的必然要求。

各地要切实提高认识，在党委、政府的领导下，按照上下联动、统筹推进的原则，把握新阶段、贯彻新理念、构建新格局，落实国家、省国土空间规划要求和“十四五”发展规划重大战略任务，加快编制市、县、乡镇各级国土空间总体规划（规划期2020年至2035

年，近期为 2025 年，远景展望至 2050 年），谋划本地区面向 2035 年的空间发展蓝图，同步建设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，确保 2021 年三季度前基本完成县级以上国土空间总体规划编制报批工作，乡镇级国土空间总体规划编制报批时间原则上与县级保持同步。

二、市、县、乡国土空间总体规划范围和编制主体

市级国土空间总体规划包括设区市、州国土空间总体规划，由市、州人民政府组织编制，市、州自然资源主管部门会同相关部门开展具体编制工作。县级国土空间总体规划包括省直管市、神农架林区、县和县级市国土空间总体规划，以及根据需要单独编制的市辖区、功能区国土空间总体规划，由县级人民政府组织编制，县级自然资源主管部门会同相关部门开展具体编制工作。

各设区市应按照全域覆盖、不交叉重叠的原则，结合实际确定县级国土空间总体规划编制单元。中心城区范围内的市辖区、功能区原则上不单独编制县级国土空间总体规划，根据需要可在市级国土空间总体规划的基础上，以行政区或功能区为单元编制分区规划。恩施州国土空间总体规划可只编制州域规划，鼓励恩施市同步编制县级国土空间总体规划，或与州国土空间总体规划合并编制、一并报批。

乡镇级国土空间规划由县级人民政府组织编制，县级自然资源主管部门会同乡镇人民政府及县级有关部门开展具体编制工作。可因地制宜以一个或多个乡镇为单元编制，也可与县级国土空间规划合并编制。

各市州人民政府可根据实际需要，编制本行政区内跨区域空间规划和专项规划，由自然资源主管部门会同相关职能部门共同牵头编制，可采取“共编共研共推共议”方式，协调各方诉求，解决区域协调重大问题。跨市域行政区域国土空间规划由省级人民政府组织编制。

三、规划编制重点内容

编制市县、乡镇级国土空间总体规划，要坚持生态优先、绿色发展、区域协同、城乡融合、以人民为中心的规划原则，注重规划的实施性和落地性，要在细化落实上级国土空间规划要求的基础上，对行政区域内国土空间开发保护活动作出具体安排，还要对下级国土空间规划提出指引，为编制相关专项规划和详细规划提供基础和依据。

（一）市级国土空间总体规划。市级国土空间总体规划要落实国家和省级国土空间总体规划下达的约束性指标、空间控制线和其他刚性管控要求；明确市域国土空间发展目标和开发保护总体格局，优化生态、农业、城镇空间结构和布局，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等重要控制线和国土空间基本分区并制定管制规则；落实城市群、都市圈等重点区域协调发展要求，协调市域内国土空间开发保护各类矛盾，科学预留弹性发展空间；统筹基础设施布局、廊道控制和公共服务设施配套，塑造城乡空间形态和景观风貌，保护和传承历史文化遗产，安排市域范围内国土空间保护、开发、利用和修复重大工程；划定市级中心城区范围，优化中心城区用地结构与功能布局，强化中心城区“蓝绿空间”、

历史文化保护等结构性要素管控；划分县级（或分区）规划单元，分解下达规划指标，提出县级规划指引。

（二）县级国土空间总体规划。县级国土空间总体规划要进一步细化落实上级国土空间规划下达的约束性指标和刚性管控要求；明确县域国土空间发展总体目标和开发保护格局；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”以及历史文化保护、“蓝绿空间”、重要基础设施、公共服务设施等重要空间控制范围；明确国土空间用途分区并提出管控要求，科学预留弹性发展空间；划定县级中心城区范围（单独编制的市辖区、功能区国土空间总体规划根据需要划定），细化空间安排；安排县域范围内国土空间保护、开发、利用和修复重大工程项目建设的规模、布局和时序；划分乡镇级规划单元，分解下达规划指标，提出乡镇级规划指引。

（三）乡镇级国土空间规划。乡镇级国土空间规划要明确乡镇国土空间发展目标，将上级规划下达的各项约束性指标和管控要求落到实地；确定“三条控制线”和其他重要空间控制线的边界和位置；确定土地用途，科学制定各类空间开发保护行为的指引与管制规则；落实各类保护开发利用修复工程 and 项目。

四、分级审批备案

（一）分级审批备案要求。武汉市及国务院指定城市的国土空间总体规划经同级人大常委会审议后，由省人民政府报国务院审批。其他市、州、直管市、神农架林区国土空间总体规划和本辖区内跨区域空间规划，经同级人大常委会审议后，报省人民政府审批；

其他县级国土空间总体规划（包括单独编制的市辖区或功能区国土空间总体规划）经同级人大常委会（或功能区涉及的区级人大常委会）审议并报所在市、州人民政府审核同意后，由市、州人民政府报省政府审批；乡镇级国土空间规划经县级人大常委会审议后，由县级人民政府报市、州人民政府审批。

市县级国土空间总体规划报批前，应将草案向社会公示不少于 30 天，广泛听取社会公众、相关部门、有关专家的意见和建议；正式上报省政府审批前，由省自然资源厅组织审查。专家评审意见、社会公示意见及采纳情况应作为附件，与规划成果一并报批。国土空间总体规划报批后，规划成果应在 30 个工作日内逐级向上汇交至省自然资源厅备案，纳入全省国土空间规划“一张图”。

（二）规划报批审查要点。规划审批机关同级自然资源主管部门应立足规划管理事权，按照“管什么就批什么”的原则，对国土空间总体规划报批成果侧重控制性审查，重点审查“双评价”、“双评估”、目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等，并对规划程序和报批成果形式做合规性审查。

报国务院、省人民政府审批的市级国土空间总体规划，审查要求按照国家要求执行。报省人民政府审批的县级国土空间总体规划，参照市级国土空间总体规划审查要点执行。乡镇级国土空间总体规划审查要点，由各市州结合实际制定。

五、推进规划编制重点工作

（一）统一规划基础，形成一张底图。统一采用省第三次全国国土调查数据作为规划现状底数和底图基础，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，尽快完成基数转换，整合规划编制所需的空間关联现状数据和信息，形成全域覆盖、坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图，作为国土空間规划编制的基础。各市、县自然资源主管部门应整合形成本辖区范围内的一张底图，并结合年度土地变更调查、补充调查工作及时更新，按要求逐级向上汇交至省自然资源厅，形成全省一张底图。

（二）深化资源环境承载能力和国土空間开发适宜性评价。按照《资源环境承载能力和国土空間开发适宜性评价指南（试行）》技术要求，通过定量评价方式，分析区域资源环境禀赋条件，研判国土空間开发利用问题和风险，识别生态系统服务功能极重要和生态极脆弱空间，明确农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间，为优化主体功能分区和国土空間格局、划定“三线”、实施国土综合整治与生态修复重大工程等提供基础性依据。市级“双评价”应在省级“双评价”结果的基础上，提高评价精度，并通过实地调查、边界校核等方式进行补充评价和修正；县级“双评价”可直接使用市级“双评价”结果，有条件、有必要的可进一步提高评价精度和开展针对性的补充评价。“双评价”专题成果作为国土空間总体规划成果必备内容一并论证报批入库。

（三）开展国土空間开发保护现状和风险评估。以“三调”成果为基础，结合“双评价”结果，评估现行土地利用总体规划和城市（镇）总体规划实施情况，全面摸清国土空間开发保护现状。围绕底线管控、空間结构和效率、品质宜居等方面，分析现行空間规划目标、主要指标的實現情况，分析国土空間开发保护存在的问题并

提出对策；研究现行空间规划存在的差异冲突，提出一致性处理的思路；研判城市发展阶段和未来的趋势，识别未来国土空间开发保护面临的风险和挑战。

同步开展市县国土空间开发保护现状年度评估专项工作。按照《市县国土空间开发保护现状评估技术指南（试行）》要求，形成年度评估报告。各市、县自然资源主管部门应按要求逐级向上汇交评估报告，经省自然资源厅核查通过后，上报国家级系统。

（四）开展重大问题研究。在“双评价”和“双评估”基础上，针对本地区未来可持续发展面临的重大问题开展专题研究，为国土空间总体规划编制提供支撑。可包括但不限于：（1）梳理国家、省重大发展战略对本市（县）的定位以及国土空间发展要求，研究在空间上落实的目标和对策，以县域为基本单元，研究提出主体功能定位建议，在此基础上，细化空间治理单元，在县域层面研究划定生态、农业、城镇空间及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三区三线”空间格局；（2）研究全域生态系统保护以及气候变化、水平衡等资源环境方面的重大问题；（3）研究落实乡村振兴战略、保障粮食安全等方面的重大问题，以及县域村庄分类布局问题；（4）研究人口规模、结构、分布、流动等及其对空间供需的影响；（5）研究区域城镇化、产业布局等区域发展问题；（6）研究城市空间发展方向、空间发展规模需求、土地利用效率提升与城镇开发边界划定问题；（7）研究优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，以及公共安全等支撑保障系统；（8）研究自然山水与人居环境特色、城乡空间历史演变、历史文化保护传承、自然生态保护

修复等空间形态和品质的问题，开展总体城市设计；（9）综合分析影响国土空间开发保护的关键因素，对规划方案和相关政策进行多情景分析。传统工业城市、资源枯竭型城市、人口收缩型城市等应研究转型发展、调整重构的策略。（10）全面摸清当地生态现状，识别诊断生态问题，明确生态修复格局，统筹谋划生态修复任务。

（五）加强与“十四五”规划、相关专项规划的衔接。全面贯彻落实党的十九届五中全会精神和省委十一届八次全会精神，落实国民经济和社会发展规划五年规划提出确定的目标、指标和各项任务，将发展规划提出的重大任务、重大工程、重大项目落实到空间布局中，为“十四五”规划落地实施提供空间保障。各市、县人民政府应结合“十四五”规划编制工作，以国土空间规划统领各类空间利用，加强对相关专项规划的指导和约束。涉及空间利用的各类相关专项规划，原则上由相关主管部门会同同级自然资源主管部门共同编制；法律法规明确规划编制主体和编制要求的，按法律法规规定组织编制报批。各类专项规划的重大项目空间需求（位置、规模、建设时间等），纳入本级国土空间总体规划中统筹安排。鼓励有条件的市、县组织有关部门与国土空间总体规划同步编制或修改相关专项规划。相关专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背其强制性内容。

（六）科学评估、统筹划定三条控制线。结合国土空间规划编制，按照不交叉、不重叠的原则，协调解决矛盾冲突，完成生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线划定和落地，批准后纳入国土空间规划“一张图”中严格落实，实现上图入库。科学

评估调整生态保护红线，根据生态功能做到应划尽划，加强与自然保护地整合优化工作的衔接，合理处理生态保护红线内的永久基本农田、村镇、矿业权有序退出问题。

从严核实优化永久基本农田控制线。对永久基本农田划定成果进行全面核实，将划定不实、违法占用、严重污染等问题的永久基本农田划出，允许结合城镇开发边界划定适度优化永久基本农田布局，并以县级行政区为基本单元编制优化补划方案，确保永久基本农田面积不减、质量不降、生态功能不改变，具体优化调整要求另行通知执行。

在尽可能避让生态保护红线和永久基本农田的前提下，各市、县根据主体功能定位和“双评价”成果，以城镇开发建设现状为基础，依据上级国土空间规划确定的建设用地控制指标确定城镇建设用地规模，按照集约适度、绿色发展要求，确定城镇集中建设区规模，同时综合考虑一定比例的弹性发展区、特别用途区等，合理提出城镇开发边界划定方案，按程序要求报批。

（七）充分挖掘存量土地开发潜力。按“总量锁定、增量递减、流量增效、存量优化、质量提高”五量管控的要求，围绕城市更新、农村建设用地盘活、存量工矿用地再利用、全域国土综合整治等，提出全域存量建设用地结构调整的总体布局，以及存量建设用地再开发的重点工程、重点项目及时序安排，以存量土地的盘活利用作为破解发展空间供需矛盾的重要途径。

六、同步建设国土空间规划“一张图”系统

各市、县在省国土空间基础信息平台基础上拓展完善市、县空

间基础信息平台，保障部、省、市、县四级贯通；基于国土空间基础信息平台，省厅建设省级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，开展市、县级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统试点，系统建成后提供市县使用，各市、县结合本地实际完善系统终端和数据建设。对已经建设的系统确保“一套数据、一张底图”，与省级平台完成对接，通过平台和系统报批国土空间总体规划。鼓励设区市统一建立覆盖全部县域的国土空间信息平台 and 系统，县区可不再单独开展县级平台和系统建设。

编制国土空间总体规划应同步按照《市县级国土空间规划数据库标准》（试行）建设数据库，规划批准后及时向本级国土空间基础信息平台入库，并逐级向国家级平台汇交，作为详细规划和相关专项规划编制和审批的基础和依据。市、县自然资源主管部门整合叠加依法批准的各级各类国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划数据成果，形成以一张底图为基础，可层层叠加打开的国土空间规划“一张图”，作为统一国土空间用途管制、强化规划实施监督的法定依据。根据“三调”数据等形成的一张底图，以及生态保护红线评估、永久基本农田整改补划等专项工作形成的三条控制线划定数据成果，应优先纳入“一张图”系统，并逐级向上汇交至省级平台，作为市县级国土空间总体规划编制的基础和依据，待批复后动态更新。

七、做好过渡期规划衔接和实施

各地国土空间总体规划批准以前，不再新编和报批主体功能区规划、土地利用总体规划、城市（镇）总体规划等空间规划，已批

准的继续按原有要求执行。其中已批准的规划期至 2020 年后的城市（镇）总体规划以及原市县“多规合一”试点等，按照新的规划编制要求，将成果融入同级国土空间总体规划中。为保障“十四五”近期重大基础设施和民生保障项目、重大产业项目建设用地需求，省级按照 2019 年国家下达的新增建设用地计划的 50%预支建设用地规模。

对现行土地利用总体规划、城市（镇）总体规划实施中存在矛盾的图斑，各地可结合国土空间基础信息平台的建设，按照新的国土空间规划编制及“一张图”要求，作一致性处理。将经处理的现行法定城市（镇）总体规划、详细规划、土地利用总体规划、相关专项规划成果数据，汇总至“一张图”系统，实现过渡期“多规合一”审批。

一致性处理不得突破土地利用总体规划确定的 2020 年建设用地规模和耕地保有量等约束性指标，不得突破生态保护红线和永久基本农田保护红线，不得突破土地利用总体规划和城市（镇）总体规划确定的禁止建设区和强制性内容，不得与新的国土空间规划管理要求冲突。其中，对于城市（镇）总体规划确定的建设用地范围但不符合土地利用总体规划的，可视同土地利用总体规划的有条件建设区管理；对于土地利用总体规划确定的建设用地范围但未纳入城市（镇）总体规划确定的建设用地的，在符合城市（镇）总体规划空间布局原则和管制规则的基础上，市县可通过对建设项目所在地块编制或调整控制性详细规划，明确城乡规划管理要求。新的国

土空间总体规划编制完成后，统一按批准的国土空间总体规划执行。

八、强化规划编制工作保障

（一）加强组织保障。各地要成立以党委、政府主要负责同志为组长，相关部门负责同志为成员的领导小组，统筹推进规划编制工作，决策规划重大问题。切实发挥政府主体责任，构建自然资源主管部门牵头，相关部门协同配合的工作机制，确保形成工作合力。

（二）加快编制进度。各地按照 2021 年 6 月底前基本完成规划编制、9 月底前完成报批的总体安排，进一步完善国土空间规划编制工作方案，明确工作目标、重点任务、责任分工和时间节点。实行定期调度机制，对照目标要求，督促按时保质保量完成规划编制任务。

（三）加强宣传引导。坚持开门编规划，充分征求各方意见，加大国土空间规划编制工作的宣传力度，积极回应社会关切，提高公众对国土空间规划的认识和支持力度，自觉接受社会公众监督。

湖北省国土空间规划编制工作领导小组办公室

2020 年 12 月 14 日

办公室

公开形式：不予公开