

湖北省乡镇级国土空间总体规划编制导则

(试行)

湖北省自然资源厅

二〇二一年九月

前 言

为贯彻落实《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》《湖北省推进国土空间规划体系建立并监督实施方案》的要求，指导和规范湖北省乡镇级国土空间总体规划编制工作，省自然资源厅依据国家相关法律法规、政策文件和技术标准，结合湖北实际，组织编制了本导则。

本导则主要内容包括总则、编制要求、基础工作、编制内容、成果要求及附录等。

本导则由湖北省自然资源厅负责解释。乡镇级国土空间总体规划编制正处于实践探索阶段，各地在符合本导则的基础上，可在规划编制中结合实际深化细化相关内容，省厅将收集各地成熟经验，总结完善本导则。

本导则主要编制单位：湖北省国土资源研究院、湖北省城市规划设计研究院。

目 录

1	总 则.....	1
1.1	适用范围	1
1.2	规划定位	1
1.3	规划任务	1
1.4	规划原则	2
1.5	规划范围和层次	3
1.6	规划期限	3
2	编制要求.....	4
2.1	编制主体	4
2.2	编制方式	4
2.3	编制流程	4
2.4	编制依据	5
3	基础工作.....	6
3.1	调查研究	6
3.2	底图底数	6
3.3	评估分析	6
4	编制内容.....	8
4.1	目标定位	8
4.2	国土空间格局	8
4.3	三线划定与管控	9
4.4	规划分区与国土空间功能结构调整	9
4.5	资源保护与利用	10
4.6	乡村振兴与村庄建设	11
4.7	国土综合整治与生态修复	12
4.8	镇区（乡集镇）规划	12

4.9 支撑体系	13
4.10 规划实施	16
5 成果要求.....	18
5.1 成果构成	18
5.2 规划文本	18
5.3 规划图件	18
5.4 规划说明	19
5.5 规划数据库	20
5.6 其他材料	20
5.7 强制性内容	20
附录 A: 名词解释和说明.....	22
附录 B: 编制工作框架.....	23
附录 C: 指标体系表.....	24
附录 D: 规划分区.....	26
附录 E: 规划文本附表	28
附录 F: 图件编制规范	32

1 总 则

1.1 适用范围

本导则适用于湖北省乡镇级国土空间总体规划（以下简称乡镇级总规）编制。划入市县中心城区城镇开发边界内的乡镇可不再单独编制乡镇级国土空间总体规划。

1.2 规划定位

乡镇级总规是对规划期内镇（乡）域国土空间开发、保护、利用和修复做出的具体安排，是编制乡镇详细规划和开展各类开发保护活动、实施国土空间用途管制的基本依据。

1.3 规划任务

- （1）落实上级国土空间规划要求；
- （2）提出规划目标定位与规划指标体系；
- （3）落实优化国土空间开发保护总体格局，提出生态保护、农业生产、镇村发展空间格局（以下简称“三类空间”）；
- （4）落实划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线（以下简称“三条控制线”）；
- （5）落实规划分区，优化国土空间功能结构；
- （6）明确资源保护利用目标与要求；

(7) 提出村庄产业发展、村庄建设、风貌引导要求；

(8) 明确国土综合整治与生态修复目标、计划及项目安排；

(9) 优化镇区（乡集镇）用地布局；

(10) 完善公共服务、综合交通、市政设施、公共安全、综合防灾等支撑体系；

(11) 提出保障规划实施的措施，明确规划近期安排和重点项目。

1.4 规划原则

生态优先、绿色发展。坚持保护优先，严守生态安全、国土安全、粮食安全和历史文化保护底线，推动形成绿色低碳的发展方式和生活方式，控制和减少碳排放，促进碳达峰、碳中和目标的实现。

以人为本、品质提升。贯彻以人民为中心的发展思想，不断提升人居环境质量，实现城乡高质量发展、高品质生活。

全域统筹、城乡融合。坚持山水林田湖草生命共同体理念，优化国土空间开发保护格局。加强全域生态保护、空间布局、重要基础设施等方面的统筹协调。

因地制宜、集约节约。体现乡镇特色、地理区位特点，结合自然禀赋、历史文化等优势，因地制宜打造特色小镇，坚持集约节约，提高土地利用效率。

公众参与、共谋共治。坚持“开门编规划”，强化规划编制实施过程的公

众参与，把人民群众满意度作为衡量规划编制和实施水平的标准。

1.5 规划范围和层次

乡镇国土空间总体规划范围为该乡镇行政管辖区内全部国土空间，一般包括镇（乡）域和镇区（乡集镇）两个层次。

1.6 规划期限

规划期限一般为十五年，目标年与上级规划衔接一致；近期结合国民经济和社会发展五年规划，一般为五年。

2 编制要求

2.1 编制主体

乡镇级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乡镇人民政府及相关部门、下辖行政村（社区）开展具体编制工作。

2.2 编制方式

规划编制应坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的工作方式，建立重大问题决策机制。

坚持开门编规划，建立全流程、多渠道的公众参与和社会协同机制，在规划编制过程中，广泛听取人民群众、社会各界意见和需求。

2.3 编制流程

准备工作。包括建立规划编制组织架构，开展基础资料收集等组织准备、技术准备和现状调研等相关工作。

基础工作。包括调查研究、底图底数、评估分析等。

方案编制。围绕目标定位、国土空间格局、底线管控、规划分区与国土空间功能结构、资源保护利用、乡村振兴与村庄建设、国土综合整治与生态修复、镇区（乡集镇）规划、支撑体系、规划实施等内容研究论证，形成规划方案。

方案论证。征询部门意见，充分听取专家、公众的建议，修改完善成果形成规划草案，进行规划公示。公示时间不少于 30 天。

规划报批。按相关规定程序上报审批。

成果公告。规划批复后，按规定的程序开展规划成果公告。

成果备案。按规定的程序进行成果备案。

2.4 编制依据

(1)《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《基本农田保护条例》等国家有关自然资源利用、保护与管理的法律法规及地方法规；

(2)《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》《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》等国家、地方有关自然资源利用、保护与管理的政策文件；

(3)《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》等涉及国土空间规划编制的技术标准；

(4) 上级国土空间规划、地方国民经济和社会发展规划、经依法批准的其他相关规划，国家、省、市及县级发展战略；

(5) 依法组织开展并公布的相关调查评价成果。

3 基础工作

3.1 调查研究

调查研究应结合经济和社会发展实际需求，因地制宜地开展，包括镇（乡）域、镇区（乡集镇）用地现状情况、公共服务设施和基础设施情况、村庄基本情况、土地综合整治潜力调查等。

调查研究应充分利用现有的工作基础和成果，依照相关技术标准和规定开展。

3.2 底图底数

以第三次全国国土调查成果为基础（以下简称“三调”），以地理国情普查、地质环境调查和林草、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，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类（试行）》、《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》、《湖北省国土空间总体规划基数转换技术指南（试行）》等相关要求进行基数转换，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的工作底图底数。

3.3 评估分析

开展国土空间现状和灾害风险评估。结合市级、县级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”）和乡镇自然地理本底特征，分析发展趋势、人口与社会需求变化、产业发展、气候变化等因素，系统分析

国土空间开发保护现状，开展灾害和风险评估。对现行空间类规划实施情况评估，评估规划目标、主要指标、自然资源和历史文化保护、基础设施和公共服务设施、节约集约用地等规划实施情况。

4 编制内容

4.1 目标定位

4.1.1 目标定位

落实国家、省、市、县的重大战略部署，按照上级国土空间规划的相关要求，结合本地发展阶段和特点，确定乡镇发展目标和定位，提出国土空间开发保护策略。

4.1.2 指标体系

落实上级国土空间规划下达的约束性指标要求，从空间底线、空间结构与效率、空间品质三大方面构建指标体系，确定国土空间开发保护的指标体系，并制定下辖各行政村的约束性指标分解方案（见附录 C）。各地可因地制宜增加地方特色指标。

4.2 国土空间格局

4.2.1 开发保护总体格局

以镇（乡）域内自然资源本底为基础，结合市、县“双评价”成果，落实上级国土空间规划要求，统筹山水林田湖草等保护类要素以及镇村、产业、交通等发展类要素布局，合理优化国土空间开发保护总体格局。

4.2.2 三类空间格局

（1）生态保护空间

基于生态安全和生物多样性的维护，顺应自然地理特征，增强河湖水系、

耕地、森林等生态要素的衔接连通，构建由重要生态功能区、自然保护地和生态廊道等组成的生态空间格局，形成健康、完整、连续的绿色网络。

(2) 农业生产空间

综合分析地形地貌、水土光热特征和农田水利设施条件，结合本地粮食生产功能区和重要农产品生产保护区等农业空间的特点，因地制宜规划农业生产空间。

(3) 镇村发展空间

落实上级国土空间规划、县级村庄布局规划等成果，合理预测人口规模及城镇化水平，明确乡镇重点发展区域，合理确定镇村体系（见附录 E 表 E.1）。

4.3 三线划定与管控

严格落实上级下达的生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，并提出相应的管控要求。

4.4 规划分区与国土空间功能结构调整

4.4.1 规划分区

落实上级国土空间确定的规划分区和管控要求（见附录 D 和附录 E 表 E.2）。规划期末镇区（乡集镇）常住人口规模在 3 万人以上的乡镇可将城镇集中建设区进一步细分至居住生活区、商业商务区、综合服务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区等规划分区。

4.4.2 国土空间功能结构调整

落实上级国土空间规划控制指标，制定国土空间功能结构调整方案，明确

国土空间功能结构调整和优化的重点、方向及时序安排，制定乡镇国土空间功能结构调整表（见附录 E 表 E.3）。

4.5 资源保护与利用

4.5.1 水资源

落实上级国土空间规划和相关专项规划确定的饮用水水源保护区、地下水源地涵养区、河湖水域及其岸线、水土流失重点防治区等水生态保护区，明确省级以上湿地公园保护范围，提出保护与管控要求。

4.5.2 耕地资源

落实上级国土空间规划的要求和耕地保护任务，优化耕地布局，重点保护集中连片的优质耕地，明确具备整治潜力的区域以及耕地补充的区域，提出耕地后备资源开发利用时序，落实划定永久基本农田储备区，制定永久基本农田保护、耕地占补平衡的实施措施。

4.5.3 林草资源

落实上级国土空间规划和相关专项规划的要求，明确林地保有量、草地保有量等指标。落实划定上级国土空间规划确定的天然林、公益林等林地保护区以及草地集中保护区，提出保护要求。

4.5.4 矿产资源

落实上级国土空间规划和相关专项规划的要求，落实重要矿产资源保护和开发的重点区块，并细化相应的保护和控制措施。

4.5.5 历史文化资源

依据上级国土空间规划和相关专项规划梳理的历史文化资源保护名录，落实历史文化名镇、历史文化名村、传统村落的保护控制范围和保护要求，严格落实划定历史文化保护线，提出历史文化保护线管控要求。对特色村镇和历史街巷、传统民居等，明确保护利用措施，提出历史文化资源功能复兴、活化利用的基本策略和目标要求。

4.6 乡村振兴与村庄建设

4.6.1 产业发展引导

结合上级国土空间规划的要求，提出乡镇产业发展的方向和目标，突出产业特色、优化产业结构，研究一二三产业发展策略及空间布局。

4.6.2 村庄建设引导

落实上级国土空间规划的要求，结合村庄分类，对村庄开发和保护提出指引，明确村庄人口和用地规模、公共服务和市政设施配置要求等（见附录 E 表 E.4），划定村庄建设边界。

4.6.3 村庄风貌引导

细化落实上级国土空间规划提出的城乡总体风貌指引和管控要求。注重对田园景观、乡土特色、历史文化的挖掘，结合乡镇地形地貌、山水格局特色，确定村庄风貌引导总体要求，并对村庄布局形态、建筑风格、体量、色彩提出引导。

4.7 国土综合整治与生态修复

4.7.1 国土综合整治与更新

落实上级国土空间规划及相关专项规划的要求，明确农用地综合整治、闲置低效建设用地整治、矿山地质环境整治、乡村国土绿化美化等重点任务的目标、区域和内容，提出整治对策和措施，并对近期整治更新项目进行空间落位（见附录 E 表 E.5）。

4.7.2 生态保护与修复

落实上级国土空间规划及相关专项规划要求，明确生态保护与修复的目标、任务、区域和主要内容，提出生态保护与修复的对策和措施、重点项目等，并对重点项目进行空间落位（见附录 E 表 E.5）。

4.8 镇区（乡集镇）规划

4.8.1 规划范围

落实上级国土空间规划，确定镇区（乡集镇）规划范围。

4.8.2 用地布局

综合考虑安全、绿色、集约发展和功能完善要求，优化用地布局，明确建设用地总量和用地结构调整方向，合理确定各类用地的比例，为应对发展的不确定性，适当考虑留白用地。规划用地分类以一级类为主（见附录 E 表 E.6），其中工矿用地、重要的公共管理与公共服务设施用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地可细分至二、三级类。

4.8.3 绿地系统与开敞空间

建立多层级的绿地系统，明确镇区（乡集镇）的绿地、重要水体等控制范围。优化绿地与开敞空间布局，提出绿地与开敞空间用地的总量和人均指标等要求。

4.8.4 住房建设与人居环境

合理确定居住用地规模和布局，保障人均住房面积。结合实际情况制定镇区（乡集镇）内旧村改造、危房改造、人居环境整治等计划，并提出建设时序。

4.8.5 “四线”控制

根据国家有关规定，划定“四线”（绿线、紫线、蓝线、黄线），将防护绿地、大型公共绿地等划定为绿线，按照《城市绿线管理办法》管控；将公布的历史文化街区和历史建筑的保护范围界线划定为紫线，按照《城市紫线管理办法》管控；将江、河、湖、库、渠等地表水体保护和控制的地域界线划定为蓝线，按照《城市蓝线管理办法》管控；将对乡镇发展全局有影响的、必须控制的重大基础设施（交通、给水、排水、电力、燃气、环卫、电信、综合防灾等）用地范围划定为黄线，按照《城市黄线管理办法》管控。

4.8.6 风貌指引

提出空间布局形态、开发强度、建筑风格、体量、色彩等方面的引导要求。

4.9 支撑体系

4.9.1 公共服务设施

乡镇域层面，梳理分析现状公共服务设施建设情况，落实上级国土空间规划确定的区域公共服务设施，根据常住人口和服务人口的总量和结构特征，结

合镇村体系布局，确定全域公共服务体系，合理确定文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等公共服务设施的配置标准、数量和布局原则。

镇区（乡集镇）层面，确定公共服务设施用地总量和比例，明确各级公共服务设施的配置标准和布局，提出重要文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等设施的选址和用地控制要求。

确定乡村公共服务设施配置原则，结合实际情况提出配置村委会、小学、幼儿园、文化站、老年活动中心、村级体育活动中心（室）、健身场地、村医疗卫生机构、村养老设施等满足村民日常生活需求的服务设施配置标准和要求。

4.9.2 综合交通

乡镇域层面，梳理现状交通系统的发展状况，落实上级国土空间规划及相关专项规划要求，提出综合交通发展目标，合理构建全域综合交通体系。落实铁路、公路、机场、港口等重大交通廊道和设施的空间布局及控制要求；完善乡镇道路网布局，强化镇区（乡集镇）与村庄、村庄间的道路连通，明确主干路的等级、走向、宽度等要求，合理配置相应的公交站场（点）等交通设施。

镇区（乡集镇）层面，明确道路交通网结构和密度，划分道路等级，确定主干路、次干路和支路走向、红线宽度、道路断面形式等，合理布局公交站场（点）、客运站、社会公共停车场等交通设施；有条件的乡镇可以提出慢行系统规划原则和指引。

4.9.3 市政基础设施

落实上级国土空间规划确定的基础设施和廊道规划要求，结合现状基础设施布局，按照“共建共享”的原则，统筹安排乡镇域范围内给水、排水、电力、电信、燃气、环卫等各类公用设施的建设标准、空间布局和管控要求。对

重要的市政生命线廊道进行预留和管控。确定镇区（乡集镇）各类市政基础设施及工程管线的布局，因地制宜推进海绵城镇建设。

给水：确定给水水源，选择集中统一或独立分片的供水模式；预测需水总量，布置给水管网，确定给水设施的布局、规模，提高供水应急保障能力。

排水：确定排水体制，划分排水分区，布局污水管网及处理设施；确定污水处理标准，加强对再生水合理利用，对污泥进行无害化、稳定化处理。采用海绵城镇理念，合理布局雨水管道（沟渠）及调蓄设施。

电力：落实上级国土空间规划中确定的电厂、35kV及以上变电站、高压走廊的建设标准、规模及用地管控要求。预测用电需求，布局中低压电力线路和变电设施。

电信：落实通信设施布局、用地规模及建设要求。落实5G基站等新型基础设施建设。

燃气：根据周边气源条件，确定供气方式。预测燃气需求总量，布局燃气管道，明确门站、供气储备站等燃气站场的供气规模、占地面积。提出对燃气管道及燃气站场的安全防护要求。

环境卫生：建立垃圾分类收集、运输、处置体系，推进垃圾处理无害化、减量化和资源化。落实上级国土空间规划确定的垃圾处理设施。明确垃圾转运站、公共厕所等主要环境卫生设施布局、建设标准及用地管控要求。

4.9.4 公共安全与综合防灾

基于灾害风险评估，根据上级国土空间规划和相关专项规划的要求，确定公共安全与综合防灾目标与设防标准，各类防灾减灾救灾设施（防洪、排涝、抗震、消防、人防、地质灾害防治、防疫等）的规划原则、布局要求及防灾减

灾措施；确定镇区（乡集镇）各类防灾设施和应急保障设施布局及主要疏散通道。

4.10 规划实施

4.10.1 详细规划指引

乡镇级国土空间总体规划需对详细规划提出要求，建议划分详细规划编制单元，明确对下位规划的传导内容。详细规划编制单元，包括城镇（乡集镇）编制单元和村庄编制单元。

城镇（乡集镇）开发边界内为城镇（乡集镇）编制单元，需明确以下内容：

- （1）单元四至边界、面积；
- （2）建设用地规模、开发强度；
- （3）公共服务设施、市政基础设施、绿地开敞空间、防灾避难场所规划要求；
- （4）黄线、绿线、蓝线、紫线的管控边界及要求等。

城镇（乡集镇）开发边界外为村庄编制单元，原则以一个或若干个行政村为一个编制单元，需明确以下内容：

- （1）单元范围、面积；
- （2）村庄人口规模；
- （3）永久基本农田、生态保护红线、耕地保有量、建设用地规模等约束性指标；
- （4）永久基本农田、生态保护红线、天然林、公益林、水源保护区、村

庄建设边界、历史文化保护等控制线的边界及管控要求；

(5) 公共服务设施、市政基础设施的布局原则和配置标准等。

4.10.2 近期安排

按照乡镇国土空间总体规划目标与任务，对规划分期实施做出统筹安排，提出分期实施目标和重点任务。制定国土空间开发、保护、利用与修复的近期规划、年度行动计划及近期项目库（见附录 E 表 E.7）。

5 成果要求

5.1 成果构成

规划成果包括：规划文本、规划图件、规划说明、规划数据库和其他材料。除纸质形式外，规划成果应按照国家数据库标准、制图规范的有关要求，形成相关电子数据。成果报批按照有关规定执行。

5.2 规划文本

规划文本一般包含以下内容：

- (1) 国土空间现状；
- (2) 发展目标定位与指标体系；
- (3) 国土空间总体格局与三类空间格局；
- (4) 底线管控、规划分区和国土空间功能结构调整；
- (5) 资源保护与利用；
- (6) 乡村振兴与村庄建设；
- (7) 国土综合整治与生态修复；
- (8) 镇区（乡集镇）规划；
- (9) 国土空间支撑体系；
- (10) 规划实施保障措施。

5.3 规划图件

规划图件包括调查型图件、管控型图件、示意型图件三类，必选图件如下

表所示，编制要求见附录 F。

序号	图件类型	图件名称
1	调查型图件	镇（乡）域国土空间用地现状图
2		镇区（乡集镇）国土空间用地现状图
3	管控型图件	镇（乡）域国土空间控制线规划图
4		镇（乡）域国土空间规划分区图
5		镇（乡）域历史文化保护规划图
6		镇（乡）域村庄建设边界规划图
7		镇（乡）域生态修复和综合整治规划图
8		镇（乡）域综合交通规划图
9		镇（乡）域基础设施规划图
10		镇区（乡集镇）土地使用规划图
11		镇区（乡集镇）开发强度分区图
12		镇区（乡集镇）控制线规划图
13		镇区（乡集镇）绿地系统和开敞空间规划图
14		镇区（乡集镇）公共服务设施体系规划图
15		镇区（乡集镇）道路交通规划图
16		镇区（乡集镇）市政基础设施规划图
17		镇区（乡集镇）综合防灾减灾规划图
18	示意型图件	镇（乡）域国土空间总体格局规划图
19		镇（乡）域镇村体系规划图
20		镇（乡）域公共服务设施规划图
21		镇（乡）域近期重点建设项目布局图

各乡镇可根据实际需要增设其他规划图件，包括区位图、现状分析图以及包含其他控制线、产业发展、住房保障、城乡绿道、景观风貌、城市设计等内容的规划图件。可将上述若干图件合并表达，也可以分为多张图件表达。

5.4 规划说明

规划说明建议包含以下主要内容：

- （1）规划编制背景及过程；
- （2）现状自然资源、社会经济基础数据及相关分析；
- （3）现行空间类规划实施情况评估；

- (4) 规划主要内容说明；
- (5) 关于规划管控体系及实施保障措施的相关内容；
- (6) 其他需要具体说明的重要问题，包括社会公示意见、专家评审意见、部门和地方意见采纳情况等。

5.5 规划数据库

数据库是成果数据的电子形式，包括各类文字报告、图件及各类栅格和矢量数据。数据库上报审批成果应满足国家、湖北省相关技术规范要求。

5.6 其他材料

包括规划编制过程中形成的工作报告、基础资料、会议纪要、部门意见、人大常委会审议意见、政府审查意见、专家评审意见、社会公示意见等，有需求的乡镇可根据设置的重大问题专题研究形成研究报告。

5.7 强制性内容

乡镇级国土空间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，并在图纸上有准确标明或在文本上有明确、规范的表述。强制性内容应包括：

- (1) 约束性指标落实及分解情况；
- (2) 自然保护地、生态廊道和生态系统保护控制要求；
- (3) 生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界及其管控要求；

(4) 历史文化保护线及管控要求；

(5) 乡镇文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等主要公共服务设施的配置标准和布局原则；

(6) 重大交通枢纽、重要线性工程网络、安全与综合防灾减灾、邻避设施等设施布局；

(7) 镇区（乡集镇）“四线”管控要求。

附录 A：名词解释和说明

1 镇（乡）域

镇（乡）人民政府行政的地域。

2 镇区（乡集镇）

镇（乡）人民政府驻地的建成区和规划建设发展区。

3 镇村体系

镇（乡）人民政府行政地域内，在经济、社会和空间中有机联系的镇区（乡集镇）和村庄群体。

4 中心村

镇村体系规划中，设有兼为周围村服务的公共设施的村。

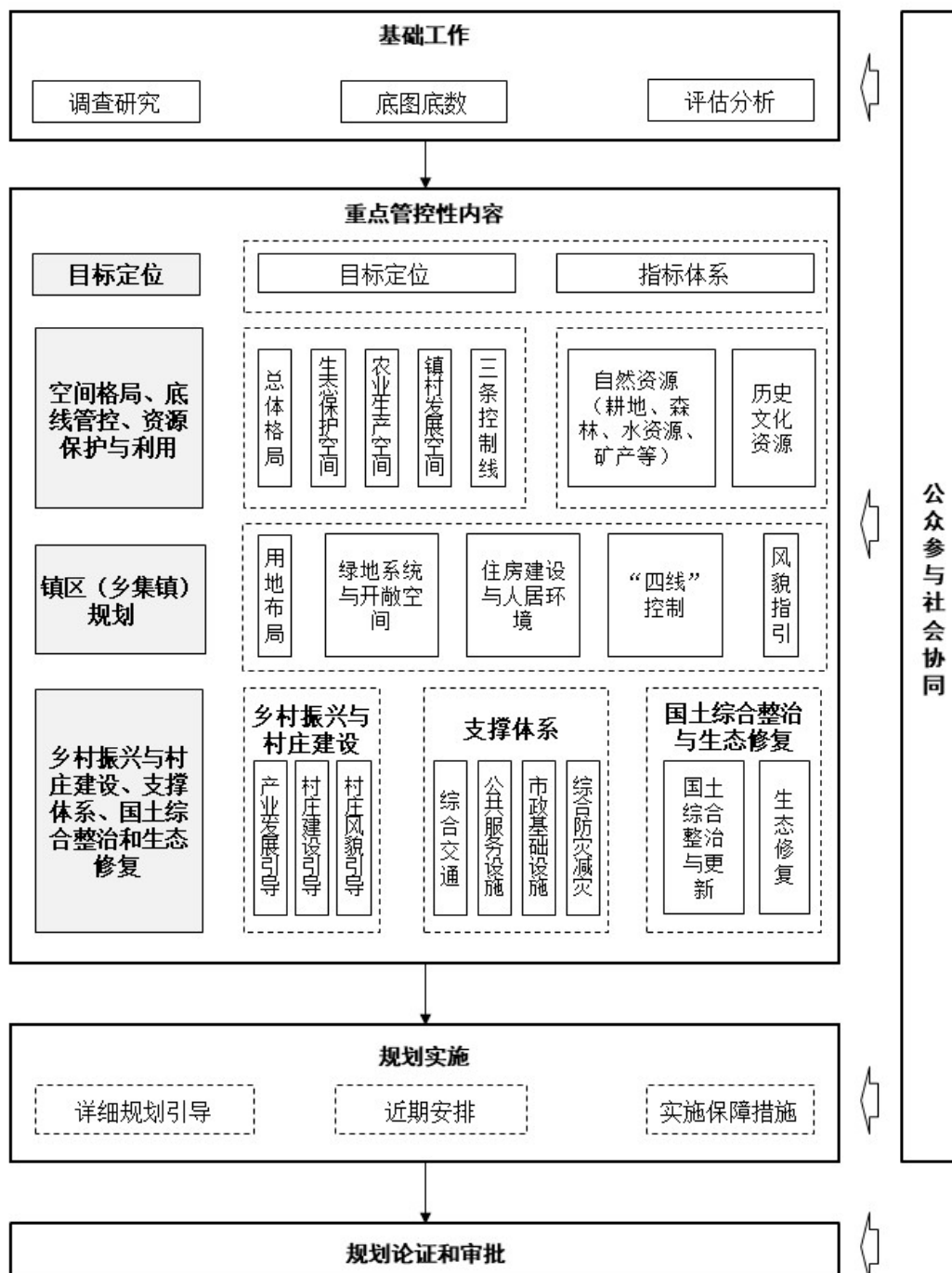
5 基层村

镇村体系规划中，中心村以外的村。

6 村庄建设边界

在一定时期内因村庄发展需要，可以进行村庄开发建设的区域。

附录 B：编制工作框架



附录 C：指标体系表

表 C.1 乡镇级国土空间规划指标体系一览表

序号	指标项	基期年	近期目标年	规划目标年	指标属性	指标层级
一、空间底线						
1	生态保护红线面积（公顷）				约束性	镇（乡）域
2	永久基本农田面积（公顷）				约束性	镇（乡）域
3	耕地保有量（公顷）				约束性	镇（乡）域
4	建设用地总规模（公顷）				约束性	镇（乡）域
5	城乡建设用地规模（公顷）				约束性	镇（乡）域
6	林地保有量（公顷）				约束性	镇（乡）域
7	湿地面积（公顷）				约束性	镇（乡）域
8	新增生态修复面积（公顷）				建议性	镇（乡）域
9	高标准农田面积占比（%）				建议性	镇（乡）域
二、空间结构与效率						
10	常住人口规模（万人）				预期性	镇（乡）域、镇区（乡集镇）
11	常住人口城镇化率（%）				预期性	镇（乡）域
12	人均城镇建设用地面积（平方米）				约束性	镇（乡）域、镇区（乡集镇）
13	人均村庄建设用地面积（平方米）				预期性	镇（乡）域
14	人均应急避难场所面积（平方米）				建议性	镇区（乡集镇）
三、空间品质						
15	城镇人均住房面积（平方米）				预期性	镇区（乡集镇）
16	人均公共服务设施面积（平方米）				预期性	镇区（乡集镇）
17	等级医院交通 30 分钟村庄覆盖率（%）				建议性	镇（乡）域
18	城镇人均体育用地面积（平方米）				建议性	镇区（乡集镇）
19	人均公园绿地面积（平方米）				预期性	镇区（乡集镇）
20	医疗卫生机构千人床位数（张）				预期性	镇（乡）域
21	农村生活垃圾处理率（%）				建议性	镇（乡）域

序号	指标项	基期年	近期目标年	规划目标年	指标属性	指标层级
22	农村自来水普及率（%）				预期性	镇（乡）域
23	行政村等级公路通达率（%）				预期性	镇（乡）域

注 1：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；建议性指标是指可根据地方实际选取的规划指标，各地可因地制宜、创造特色增减相应指标。

注 2：指标涵义参照自然资源部发布的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》及《国土空间规划城市体检评估规程》。

表 C.2 约束性指标分解表

单位：公顷

行政区域	生态保护红线面积		永久基本农田面积		耕地保有量		建设用地总面积		城乡建设用地面积		林地保有量		湿地面积	
	近期目标年	规划目标年	近期目标年	规划目标年	近期目标年	规划目标年	近期目标年	规划目标年	近期目标年	规划目标年	近期目标年	规划目标年	近期目标年	规划目标年

注：行政区域指行政村、社区等

附录 D：规划分区

1 一般规定

(1) 规划分区应落实上级国土空间规划要求，综合考虑生态环境保护、产业布局、人口分布、国土利用等因素，对镇（乡）域国土空间的保护与利用做出综合部署和总体安排。

(2) 规划分区应坚持水陆统筹、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优化国土空间开发保护格局的基础，并配套制定相应的分区管制要求。

(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、不重叠的基本原则，并应符合下列基本规定：

①以主体功能定位为基础，将全域范围内规划管制意图与管制规则相同的关键资源要素划入同一规划分区；

②各分区出现空间交叉、重叠的问题，应依据管制规定从严选择基本分区类型，按照保护低级别服从高级别的原则进行整合，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规划分区类型；

③如全域内存在矿产资源和文化保护、自然保护地、国家重大基础设施等政策管制区，或有意义的特定政策管理区，应根据所在基本分区，叠加规划意图和管制规定，可形成复合控制区并统一实施规划管理。

2 分区类型

规划分区分为规划一级分区和规划二级分区。规划一级分区包括以下 6 类：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、矿产能源

发展区。城镇发展区和乡村发展区分别细分为二级规划分区，具体类型和含义见下表。

表 D.1 乡镇国土空间规划分区及含义一览表

一级规划分区	二级规划分区		含义
生态保护区			具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地自然区域，包括陆域生态保护红线集中划定的区域
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、限制开发建设的陆地自然区域
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			城镇开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域
	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、医疗以及综合商业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、铁路客货客运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
		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	
乡村发展区			农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展与农民集中生活和生产配套为主的区域
	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

附录 E：规划文本附表

表 E.1 镇村体系规划

镇村等级	个数（个）	名称	常住人口规模（人）	备注
镇区（乡集镇）				
中心村				
基层村				
合计				

表 E.2 乡镇规划分区统计表

单位：公顷

规划一级分区	规划二级分区		面积
生态保护区			
生态控制区			
农田保护区			
城镇发展区	城镇集中建设区	居住生活区	
		综合服务区	
		商业商务区	
		工业发展区	
		绿地休闲区	
		物流仓储区	
		交通枢纽区	
		战略预留区	
	城镇弹性发展区		
特别用途区			
乡村发展区	村庄建设区		
	一般农业区		
	林业发展区		
	牧业发展区		
矿产能源发展区			
合计			

表 E.3 乡镇国土空间功能结构调整表

地类	基期年		规划目标年	
	面积（公顷）	比重（%）	面积（公顷）	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	城镇用地			
	村庄用地			
区域基础设施用地				
其他建设用地				
陆地水域				
其他土地				
总计				

表 E.4 村庄建设引导一览表

行政区域	村庄类型	人口规模（人）	建设用地规模（公顷）	公共服务设施配置要求	市政设施配置要求

注：行政区域指行政村、社区、街道办事处等

表 E.5 乡镇国土综合整治与生态修复重大项目安排表

单位：公顷

序号	项目类型	项目名称	重点任务	实施区域	建设规模	预期目标	建设时序
1							
2							

序号	项目类型	项目名称	重点任务	实施区域	建设规模	预期目标	建设时序
3							
4							
5							
6							
.....							
总计							

注：表中 1. “项目类型”即为山水林田湖草生态修复、国土综合整治、矿山生态修复、其他整治和修复等；2. “重点任务”即为项目需要解决的突出问题，建设内容和目标等；3. “实施区域”即为项目实施涉及的行政村；4. “建设规模”即为项目涉及的建设区域总面积；5. “预期目标”即为项目实施后达到的效果；6. “建设时序”即为项目预计实施的年限。

表 E.6 镇区（乡集镇）城镇建设用地规划表

序号	用地类型	规划目标年	
		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	留白用地		
合计			

表 E.7 乡镇近期项目一览表

序号	项目类型	项目名称	建设性质	用地规模	建设起止年	预算资金	涉及区域	新增建设用地
1	交通	XX						
2							
3	水利	XX						
4							
5	能源	XX						
6							
7	电力	XX						
8							
9	环保	XX						
10							
11	旅游	XX						
12							
13	文教	XX						
.....								
总计								

注：建设性质可填新建、改扩建、续建等；道路类项目应标明起讫点。

附录 F：图件编制规范

1 空间参照系统和比例尺

正式图件的平面坐标系统采用“2000 国家大地坐标系”，高程系统采用“1985 国家高程基准”。

乡镇级国土空间总体规划中，乡镇域图件比例尺一般为 1:1 万，如辖区面积过大或过小，可适当调整图件比例尺。

乡镇级国土空间总体规划中，镇区（乡集镇）图件比例尺一般为 1:1000-1:2000，镇区（乡集镇）规划控制范围较大的，图件比例尺可缩小至 1:5000。

2 图件的合并与拆分

图纸合并。同专业或不同专业内容的现状图件和规划图件，在不影响内容识别的前提下，可合并绘制。

图纸拆分。综合交通、市政基础设施、综合防灾减灾等规划图件，可按不同专业内容拆分绘制。

3 基础地理要素

行政界线。制图区域内行政界线，表达到村界；制图区域外行政界线外围标注四周相邻行政单位名称。

政府驻地。制图区域内政府驻地。

重要地物。包括制图区域内的主要山地、水体等，根据实际情况可选择表达其他重要地物。

其他地物。根据区域情况可选择表达其他重要地物，图式可参考地形图相关规范表达。

4 注记

主要注记内容：乡镇政府驻地名称；行政村及主要自然村名称；公路、铁路、机场与港口码头名称；水利设施名称；河流、湖泊与水库名称；自然保护区、风景名胜区名称；其他重要地物名称。

同一图形文件内注记文字种类以不超过四种为宜。汉字可选用宋体、黑体、楷体、隶书。英文宜采用 Times New Roman，可选用 Arial Black。

点状要素注记（如政府驻地、山峰、遗址等）可采用水平字列无间隔排列，且尽量遵循八方位原则放置，从而使图件具有整洁性、美观性、统一性。

线状要素注记（如河流、交通等）可使用雁形字列或屈曲字列，其注记与符号平行或沿其轴线配置。其中，河流注记的倾斜方向宜与河流流向一致。对于过长线状要素，可沿要素多处重复注记。

面状要素注记（如市、县的行政区划名称等）配置在相应面积内时，原则上沿该轮廓的主轴线配置，成直线、雁形或屈曲字列，可打散文字排列，使其尽可能均匀地分布在面状区域中。

具体注记配置可参考《国家基本比例尺地图图式》和湖北省自然资源厅公布的标准地图。

5 图幅配置

乡镇级国土空间总体规划图件的图幅配置内容包括：图名、图廓、指北针

与风玫瑰图、比例尺、图例、署名和制图日期。

图名。图名宜位于图廓外上方，包括规划名称、主题名称，汉字采用黑体，英文采用 Times New Roman。

图廓。图廓由外图廓和内图廓构成，外图廓用粗实线绘制，内图廓用细实线绘制。

指北针与风玫瑰图。指北针与风玫瑰图可绘制在图幅内右上角或左上角，有风向资料地区采用 16 方向或 8 方向风向玫瑰图，其他地区采用指北针式样。

比例尺。比例尺可选用数字比例尺或直线比例尺，数字比例尺形式如“1:10000”，直线比例尺总长度宜为 10 厘米。

图例。图例由图形（线条、色块或符号）和文字构成，图例绘制在图幅内下方（竖版）或右方（横版）。

署名和制图日期。图件应署规划编制单位的正式名称和规划编制日期，注于图廓外左下方或右下方。

6 必选图件目录与表达要素

附表 F.1 调查型图件列表

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
1	镇（乡）域国土空间用地现状图	<p>耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、特殊用地、陆地水域、其他土地</p> <p>现状机场、铁路及站场、城际轨道、港口码头、公路、城镇骨干路网等重要结构性交通要素叠加在用地要素上</p>	<p>可参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规定细化至二级或三级类；可将城镇和村庄范围内的有关用地归并表达为城镇和村庄用地；镇（乡集镇）区范围、历史文化保护线等要素</p>
2	镇区（乡集镇）国土空间用地现状图	<p>耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、特殊用地、陆地水域、其他土地</p>	<p>可参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规定细化至二级或三级类；镇（乡集镇）区范围、历史文化保护线等要素</p>

附表 F.2 管控型图件列表

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
1	镇（乡）域国土空间控制线规划图	城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线	可根据实际情况增加历史文化保护线、洪涝风险控制线等要素
2	镇（乡）域国土空间规划分区图	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、矿产能源发展区等，其中城镇发展区、乡村发展区应细化表达至二级规划分区	
3	镇（乡）域历史文化保护规划图	世界遗产；省级（含）以上文物保护单位、历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区（分级表达）；各类历史文化保护线，可结合遗产特征和图纸比例尺情况择情合并或分类表达	可根据实际情况增设市级文物保护单位、未定级不可移动文物、地下文物埋藏区、水下文物保护区、历史建筑、历史地段、历史城区、工业遗产、农业遗产、水利遗产、风景名胜區、山水形胜等要素；历史文化保护重点区域、线路或廊道、节点等

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
4	镇（乡）域村庄建设边界规划图	村庄建设边界	
5	镇（乡）域生态修复和综合整治规划图	城镇建设用地存量更新重点区、乡村土地综合整治重点区、山体生态修复重点区、水环境和水生态修复重点区、矿产资源综合整治的重点区	
6	镇（乡）域综合交通规划图	高速公路、国道、省道、县道、铁路及铁路枢纽、机场、港口码头、公路枢纽	可根据实际情况增加铁路分级、港口分级、机场分级、枢纽分级、轨道线网结构等
7	镇（乡）域基础设施规划图	电力设施（发电站、35kV及以上变电站、35kV及以上高压线及其两侧控制线）、给排水设施（水源地、水厂、污水处理厂）、燃气设施（储气站、燃气门站、高压管线）、环卫设施（生活垃圾处理设施）	可根据实际情况增设供热设施、原水干管、截污干管、次高压管线、通信设施、新能源设施、取水口等要素

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
8	镇区（乡集镇）土地使用规划图	耕地、园地、林地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、特殊用地、留白用地、水域、其他土地	可参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规划定二级类或三级类
9	镇区（乡集镇）开发强度分区规划图	根据容积率指标，划定不同等级的开发强度分区	可根据实际情况增设中心地标控制区、生态景观控制区、高度分区、视线通廊等要素
10	镇区（乡集镇）控制线规划图	绿线、蓝线、黄线、紫线	可根据实际情况增加其他控制线
11	镇区（乡集镇）绿地系统和开敞空间规划图	公园绿地、广场用地、防护绿地等	可根据实际情况增加其他隔离绿地、绿道、通风廊道等
12	镇区（乡集镇）公共服务设施体系规划图	镇级及以上文化设施、体育设施、医疗卫生设施、社会福利设施	可根据实际情况增设其他教育设施、商业设施等要素；可根据实际情况区分现状设施与新增设施
13	镇区（乡集镇）道路交通规划	主干路、干路、支路，各类交通站场和对外交通设施等	可根据实际情况增设公共换乘停车场，国道、省道、县

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
	图		道、区域性的铁路及铁路枢纽、高速公路、港口码头及预留通道等要素
14	镇区（乡集镇）市政基础设施规划图	电力设施（包括发电站、35kV 及以上变电站、35kV 及以上高压线）、给排水设施（包括水厂、污水处理厂、输水干管、雨污水排水干管、截污干管、雨水调蓄设施）、燃气设施（包括储气站、燃气门站、次高压及以上等级调压站、次高压及以上等级管线）、环卫设施（包括生活垃圾处理设施及转运设施）、热力设施（包括热力站、热电厂、热力干管）、通信设施（包括通信局所）	可根据实际情况增设新能源设施、新建设施、排涝泵站等要素
15	镇区（乡集镇）综合防灾减灾规划图	消防站、应急避难场所、主要疏散通道	可根据实际情况增设防灾指挥站、灾害风险分区、洪涝风险控制线等

附表 F.3 示意型图件列表

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
1	镇（乡）域国土空间总体格局规划图	重要的生态功能区、城镇密集区、农产品生产功能区、生态廊道、产业发展走廊	可根据实际情况增加历史风貌保护区、景观廊道、节点等
2	镇（乡）域镇村体系规划图	镇区（乡集镇）、中心村、基层村等镇村等级结构	公共服务设施布局、产业布局等
3	镇（乡）域公共服务设施体系规划图	各级文化设施、教育设施、体育设施、医疗卫生设施、社会福利设施	可根据实际情况增设其他各级商业设施、公共服务设施等要素
4	镇（乡）域近期重点建设项目布局图	近期建设项目布局，附项目规划表	