

重庆市区县（自治县）国土空间总体规划 编制导则

（征求意见稿）

重庆市规划和自然资源局

2019 年 5 月

前 言

为贯彻落实党的十九大提出的“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”和“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”的任务要求，推动建立全市统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，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）的要求，制定本导则。

本导则由重庆市规划和自然资源局制定并负责解释。

本导则起草单位：重庆市规划设计研究院、广州市城市规划勘测设计研究院、重庆市国土资源和房屋勘测规划院。

目 录

一、总体要求	1
（一）规划定位	1
（二）规划原则	1
（三）规划范围	3
（四）规划期限	3
（五）基础数据	3
二、工作程序	3
（一）工作方案制定	3
（二）基础资料收集	3
（三）实地调研	4
（四）专题研究	4
（五）规划方案编制	4
三、规划内容	4
（一）综合调查与评估评价	5
（二）城市定位与发展目标	6
（三）指标体系	6

（四）区域协同发展	7
（五）总体空间结构	7
（六）“三线”划定	7
（七）规划分区	8
（八）自然资源保护与利用	8
（九）生态修复与国土综合整治	10
（十）发展要素配置	11
（十一）规划实施保障	15
（十二）信息化建设	15
四、规划成果	16
（一）技术成果	16
（二）报批成果	17
五、附则	17

一、总体要求

（一）规划定位

区县（自治县）国土空间总体规划（简称“区县总规”）是一定时期内对各区县（自治县）范围内国土空间开发保护做出的总体安排和综合部署，是指导城乡各类开发建设活动、开展国土空间资源保护利用与修复、制定空间发展政策和实施国土空间规划管理的空间蓝图，是编制乡镇级国土空间规划、相关专项规划和详细规划的依据。

（二）规划原则

——全局谋划、战略引领。更加注重从全局谋划一域、以一域服务全局，牢牢把握“在西部内陆地区带头开放、带动开放”和“在坚持生态优先、绿色发展筑牢长江上游重要生态屏障”这两个大局，制定面向长远的空间发展战略，统筹资源配置和规划布局。

——生态优先、绿色发展。以习近平生态文明思想为指导，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，严守生态安全、国土安全、粮食安全和历史文化遗产保护底线，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。

——城乡融合、区域协同。统筹推进区县总规编制工作，

自上而下、上下联动科学划定城镇开发边界。坚持城乡协同发展，推进城乡基本公共服务均等化。对国土空间开发强度实施总体控制，促进城镇密集地区城镇之间的空间协同。

——多规合一、全域覆盖。落实主体功能区战略和制度，充分吸收原“土地利用总体规划”、“城市总体规划”（以下简称“两规”）、区县（自治县）“多规合一”工作经验，实现城乡国土空间规划全域覆盖、全要素管控，形成区县总规“一张图”。

——以人为本、提升品质。遵循创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，优化城乡功能布局 and 空间结构。增加开敞空间和公共活动空间，改善人居环境，努力推动高质量发展、创造高品质生活。坚持“开门编规划”，强化规划编制全过程的公众参与，把人民群众满意度作为衡量规划编制实施水平的标准。

——明晰事权、权责对等。落实国家和全市国土空间总体规划的刚性管控要求和约束性指标。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”，给地方规划事权留有弹性空间，应对城乡社会经济发展的不确定性。

——因地制宜、分类指导。尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，根据当地自然禀赋、人文特色和发展阶段，有针对性地开展规划编制工作，注重解决实际问题。坚持目标导向、问题导向、实施导向相结合，注重规划

时效，强化规划强制性内容的分解、传导和考核。

（三）规划范围

规划范围为区县（自治县）行政范围。

（四）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，近期为 2025 年，远景展望至 2050 年。

（五）基础数据

以第三次全国国土调查成果作为区县总规编制的现状基础数据，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、遥感影像图为补充，统一采用 2000 国家大地坐标系作为空间基准。

二、工作程序

（一）工作方案制定

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工作。

（二）基础资料收集

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。

（三）实地调研

实地调研行政辖区内的重点地区和重点部门，通过现场踏勘、座谈等方式，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。

（四）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开发适宜性、战略目标和总体格局、自然资源保护与利用、基础设施与要素配置、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，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(表1)。

（五）规划方案编制

以专题研究结论为基础，确定国土空间开发保护战略目标和总体格局，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，细化管控措施和规划分区，统筹各类自然资源的保护与利用，明确生态修复与国土综合整治行动计划，优化发展要素配置，提出规划实施保障措施。

三、规划内容

兼顾问题导向、目标导向与实施导向，建立“综合调查与评估评价——城市定位与发展目标——指标体系——区域协同发展——总体空间结构——‘三线’划定——规划分区——自然资源保护与利用——生态修复与国土综合整治

——发展要素配置——规划实施保障——信息化建设”的技术路线。(图 1)

(一) 综合调查与评估评价

统一规划的底图底数，开展现行总规（城市总体规划和土地利用总体规划）实施评估、城市未来发展机遇和风险评估（简称“双评估”）。在第三次全国国土调查工作成果基础上，统一技术标准，融合自然资源专项调查、人-地-房-设施调查、经济社会调查等，摸清近年森林、水、耕地、草地、矿产、历史文化遗产、人口、用地、房屋、基础设施等的数量、质量、结构、空间布局特征和演变规律，形成统一的底图底数。梳理现行总规实施过程中，国土空间开发保护的成效和问题，识别国土安全、生态保护、资源保障、经济社会运行、城乡人居环境、历史文化保护等方面存在的短板和隐患。结合国家及区域发展的新理念、新战略、新要求、新挑战，从生态、环境、安全、政策、产业、财政等方面，研判未来发展机遇与风险，对规划编制提出总体要求。

坚持底线思维，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（简称“双评价”）（附件 1）。对照《资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价基础资料清单》（附件 2），收集完善有关基础资料。结合自身资源环境禀赋及发展面临的突出问题，遵循系统性、针对性、可量化、可操作性原则，选取土地、水、林草、矿产等资源要素和生态、地质、气候、

土壤、水等环境要素，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，以水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性、水土流失等为主要因素，开展生态保护综合评价，划分生态重要性等级；以农用地集中连片度、农用地类型、质量等别、利用等别等为主要因素，开展农业生产适宜性评价，划分农业生产适宜等级；以影响国土空间开发的区位、人口、交通、产业和经济等为主要因素，开展建设开发适宜性评价，划分建设开发适宜等级。

（二）城市定位与发展目标

紧紧围绕习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标、发挥“三个作用”和营造良好政治生态的重要指示要求，落实国家、区域、全市总体战略，针对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，明确城市定位与发展目标、发展战略，并提出 2025 年、2035 年分阶段发展目标。

（三）指标体系

落实全市国土空间总体规划有关指标管控与空间布局要求，根据自身城市定位与发展目标，从经济社会发展、资源环境约束、国土保护、国土开发、国土整治五个方面确定规划核心指标体系（表 2）。各区县（自治县）可根据自身发展战略和实际，增加监测指标。

（四）区域协同发展

主动对接国家、区域发展战略，在资源利用、产业布局、生态环境保护、基础设施和公共服务设施建设、防灾减灾、社会管理等领域提出区域合作的重点和方向，探索建立资源共享、产业集聚、共建共治、互联互通的协同机制，引导各类要素在区域间合理流动，形成区域协调互动与对外开放相互促进、相互支撑的良好局面。

（五）总体空间结构

推进产城景融合发展，构建山水为脉、枢纽引领、多点支撑、网络联动的总体空间结构。包括：梳理自然本底特征和历史人文特征，明确城市发展特色分区，优化提升创新带、生活带、景观带等重要关联要素；结合大型公共中心、主要交通枢纽、重大产业平台等规划重点功能区，形成发展动力源和增长极；构建城市生态网络、交通网络、生产生活网络在内的多层次网络布局。

（六）“三线”划定

坚持节约优先、保护优先。落实全市国土空间总体规划确定的主体功能区定位，在资源环境承载能力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，落实全市国土空间总体规划相关指标，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率，在城镇开发边界内进一步划定城镇集

中建设区、城镇有条件建设区和特别用途区（附件3）。

（七）规划分区

结合辖区内资源禀赋条件，进一步细化规划分区及其保护与发展的管控要求，传导和落实总体规划意图，构建区县（自治县）科学发展的国土空间格局。规划分区主要可包括：核心生态保护区、生态保护修复区、自然保留区、永久基本农田集中保护区、古迹遗址保护区，以及城镇集中建设区、城镇有条件建设区、特别用途区、农业农村发展区、矿产与能源发展区 10 类。（表 3）

城镇集中建设区采用城市功能规划分区方式对城市空间规划布局进行结构性控制，并应完整、准确地体现城市发展总体空间规划结构及规划管控意图，突出各功能分区空间范围内的规划主要城市功能导向，便于通过详细规划进一步传导和落实规划意图、细化城市建设用地分类。城市功能规划分区主要包括：居住生活区、商业商务区、工业物流区、绿地休闲区、交通枢纽区、公用设施集中区、战略预留区、特色功能区 9 类。（表 4）

（八）自然资源保护与利用

坚持节约优先、保护优先，统筹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、方向、时序安排。

森林资源保护与利用。加强森林资源管护，明确森林资

源空间格局、森林覆盖率、重点公益林占比控制目标，完善林地用途管制。强化林地利用监督管理，提出严格执行森林采伐限额、有偿使用林地、加强野生动物和珍惜植物保护等措施和要求。

水资源保护与利用。坚守水资源承载能力底线，明确取用水量总量、水质达标率、水资源保护等控制目标。明确江河湖库水系网络格局，划定水功能区划和重要湖泊河流水体保护蓝线，划分湿地保护分区，明确管护要求。统筹重点江河湖海岸线及周边土地利用和管理，明确湿地保护目标，分类保护江心岛，提出岸线功能划分、利用保护方向以及两侧一定范围内土地用途管制措施。

耕地资源保护与利用。健全耕地保护责任制度，切实落实耕地保有量、永久基本农田保护面积等目标。确定永久基本农田整备区，划定永久基本农田保护区范围和边界，优化永久基本农田空间布局。严格实行监督检查制度，提出耕地动态监测、综合监管、联合执法的措施。严格耕地占补平衡责任，落实耕地“先占后补”“占水田补水田”要求。

草地保护与利用。加强草地资源保护，提出草地综合植被盖度、草地禁牧面积、草地灾害防控能力等目标。划定基本草地，明确管控要求。

矿产资源保护与利用。明确矿产资源开发与生态环境保护关系，统筹矿产资源开发利用，优化开采资源布局，提高

矿产资源利用效率，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，提出矿产资源开发格局、时序安排、总量调控目标。

（九）生态修复与国土综合整治

遵循山水林田湖草生命共同体理念，围绕生态系统的整体保护和系统修复，针对区域生态服务功能退化、湖泊湿地等生态空间萎缩、地下水超采、洪涝、自然灾害等问题，统筹流域上下游、城市乡村、地上地下等整体保护、系统修复、综合治理，确定全域国土综合整治的目标任务、重点区域和重大工程布局，提出实施补偿机制和差别化政策建议，从源头上系统开展生态保护修复的整体预案和行动方案，做到全局和局部相配套，治本和治标相结合，实现生态保护修复整体推进和重点突破相统一。

山体综合整治和修复。提升森林资源质量，提出封山育林、公益林修复、山体综合整治、生态景观林带建设的目标和重点工程。推进草地生态保护、开发利用，提升防灾减灾能力，提出退耕还草、退耕还林的目标和重点工程。

水环境整治和水生态修复。统筹推进水污染防治工作，提出水环境质量提升目标、重点区域污染负荷削减措施、重点区域产业结构、社会经济布局的调整方案。以持续改善江河湖泊水质为中心，提出重点水源、岸线修复、流域整治、水系连通、库湖调蓄、农田水利等重点工程。深入分析影响

水生态恢复的主要因素，提出不同区域水生生物多样性保护的主要措施等。

农田整治与污染修复。综合运用源头控制、隔离缓冲、土壤改良等措施，提出重要生态内沟坡丘壑综合整治、农业污染源治理、土壤污染治理、土地沙化和盐碱化治理、农田生态建设、耕地坡改梯、历史遗留工矿废弃地复垦利用等重点工程布局 and 措施。

矿山环境整治与修复。积极推进矿山环境治理恢复，以重要生态区、居民生活区、废弃矿山治理的重点，明确矿产资源综合整治的空间布局、类型和规模，提出废弃地开发利用可能与方向；抓紧修复交通沿线敏感矿山山体，对植被破坏严重、岩坑裸露的矿山加大复绿力度；提出矿山企业改造升级、绿色矿山建设目标与规模，从源头上减轻矿产资源开发活动对生态环境的负面影响。

城乡综合整治。结合乡村建设、农业发展、一二三产业融合发展等，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。结合现状城镇建设用地的二三产业土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。

（十）发展要素配置

城乡体系。统筹乡村振兴和城市提升，综合评价区域资

源禀赋条件，合理预测区域人口及城镇化水平，引导人口流向，确定城乡建设用地规模与结构，提出城乡空间结构及布局优化要求，构建“区县城、小城镇、新型农村社区”三级城乡体系，明确职能分工和协作机制，推进城乡基础设施、要素市场、公共服务一体化发展、网络化布局，促进集约紧凑的宜居城区、各具特色的小城镇和舒朗有致的美丽乡村相互支撑，形成“城乡交相辉映、各美其美、美美与共的巴渝山水田园画卷”。

产业空间布局。坚持以供给侧结构性改革为主线，把制造业高质量发展放到更加突出的位置，以大数据智能化引领创新发展为路径，推进“数字产业化、产业数字化”和“生态产业化、产业生态化”，加快构建市场竞争力强、可持续的现代产业体系。强化“产城景”融合发展，明确重点产业功能布局，划定产业区块控制线，预留产业发展空间，明确园区节约集约用地管控要求，促进产业结构、布局、增速与资源环境承载能力相匹配。

居住与公共服务。贯彻以人民为中心的发展思想，在发展中保障和改善民生，聚焦“衣食住行、生老病死、安居乐业”，以问题为导向，治理“城市病”，补齐民生短板，提升公共服务水平。加强人口规模、人口密度控制和分布引导，适度提高城镇居住用地占城乡建设用地比重，建立多主体供应、租购并举的住房供应体系，引导农村住房向城镇集中布

局。建立健全城乡公共服务中心体系，以社区为基本单元，细分 15 分钟宜居生活圈，推进城乡基本公共服务均等化、设施布局均衡化，实现公共服务精准配置。

绿色开敞空间。筑牢长江上游重要生态屏障，践行“绿水青山就是金山银山”理念，建设山清水秀美丽之地，将风景名胜区、森林公园、湿地公园、郊野公园、城市公园等具有休闲游憩功能的绿色开敞空间纳入城乡公园体系，划定绿线蓝线，依托河湖水系、历史文化遗产等，构建多层次、多功能、人性化的游憩体系，展现重庆“城在山水间、山水在城中”“有山有水、依山伴水、显山露水”的独特魅力。

历史文化保护。以更高的站位和标准加强历史文化保护，处理好保护与利用、传承与创新的关系，让优秀传统文化活在当下、服务当代。做好历史文化名城、名镇、名村以及世界遗产、历史文化街区、文物古迹及历史建筑、文化景观和非物质文化遗产（“三层五类”遗产要素）普查工作，划定历史文化遗产保护底线，充分挖掘历史文化内涵，构建文化价值体系，着力构建完善点、线、面相结合的城乡历史文化保护体系。将历史文化要素融入街区、景点，完善公共文化服务设施，确定城区文化空间结构及风貌管控要求，着力提升城市“颜值”和“气质”。

基础设施布局。面向“一带一路”、长江经济带、成渝世界级城市群建设，塑造全面开放新格局，落实全市国土空

间总体规划确定的重大基础设施布局与要求，结合城镇发展、人口和产业集聚对重大基础设施的需求，合理配置各类基础设施，着力完善“交通网”“水利网”“能源网”“信息网”，构建功能完善、绿色便捷、智能高效、安全友好的现代基础设施体系，明确重大基础设施项目及建设时序安排。

美丽乡村。对标“两个一百年”奋斗目标，落实中央农村工作会议精神，大力推进乡村振兴，加快补齐基础设施和公共服务短板，提出农村居民点布局优化要求，加强分类指导，制定农村用地管控和空间治理的差异化政策。其中，城中村全面纳入城镇集中建设区，实现一体管理；城边村逐步引导向城镇转型；远郊村发展以自然景观和农村体验为主的特色乡村旅游，推动空心村盘活利用与有序腾退，引导生态保护区内村民向城镇转移。加强乡村工业园用地整治，通过连片整合、“退二进三”和“拆并转”等措施，逐步实现乡村工业园用地整治提升。

安全保障。牢固树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想。坚持以防为主、防抗避救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，强化综合减灾、统筹抵御各种自然灾害。分析评估防灾减灾的现状和存在问题，完善灾害监测预警网络，提出灾害防治重点区域，构建应急预案与长效管理体系，健全自然灾害应急救援的部门联动与综合协调机制，提升灾害综合应对能力，明确防灾减灾重大工程。

（十一）规划实施保障

规划传导及管控体系。落实全市国土空间总体规划对区县总规的管控引导内容，并将核心指标分解到城区和城区以外乡镇两部分，建立纵向实施传导机制。健全各类空间性规划编制、审批、调整协调机制，发挥国土空间总体规划对各类专项规划的指导约束作用，建立横向实施传导机制。

实施时序和行动计划。构建“战略-行动-空间平台-重点项目”的规划传导路径，以战略重点为牵引，以重大工程和重点建设项目为抓手，加强对国土空间总体规划目标任务的分解落实和实施推动。

规划体检评估制度。建立“一年一体检，五年一评估”的定期评估制度。对城市发展运行和规划实施总体情况进行全面体检监测；对违反规划管控要求的行为进行及时预警；对规划阶段性实施情况进行综合评估，作为规划修改的重要依据。

规划实施监督考核机制。强化规划执法监督，明确区县（自治县）、乡镇执法职责划分，建立实施绩效考核制度，纳入市级自然资源督查对区县（自治县）人民政府监督检查范围，并根据考核评估建立公开、透明、制度化的动态维护机制。

（十二）信息化建设

市规划自然资源局负责建设全市国土空间基础信息平

台，完善规划冲突检测、动态监测、定期评估功能和数据共享机制，提供基础服务。各区县（自治县）规划自然资源部门做好数据交接工作，形成区县总规“一张图”，实现各类空间管控边界精准落地，上图入库，并利用平台提升工作的信息化水平。

四、规划成果

区县总规成果包括技术成果和报批成果。

（一）技术成果

技术成果由文本、图集、数据库和附件组成。

规划文本。规划文本应涵盖本导则所明确的规划内容，各区县（自治县）可根据实际情况进行适度探索和补充。

规划图集。规划图集包括规划成果图、基础分析图、评价分析图（详见附录）。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。（表 5）

数据库。数据库包括基础地理数据、规划数据、底线管控数据、建设项目数据等，按照“一数之源、分级治理”的数据治理理念，统一数据标准、统一坐标、统一格式（GIS 格式）、统一比例尺，实现数据库的四个统一。数据库标准将于本导则印发后由市规划自然资源局统一提供。

附件。附件是对规划文本、规划图件的补充解释，包括说明书、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、宣传手册等。

（二）报批成果

报批成果是在技术成果的基础上，按照“事权明晰、权责对等”的原则进行梳理、提炼，形成报批成果。

五、附则

规划制定、审查、报批等程序参照《重庆市区县（自治县）国土空间总体规划制定及报批工作规程》执行。

- 附件：1. 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价
技术指南（试行）
2. 资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价
所需基础资料清单
3. 城镇开发边界划定指南（试行）

重庆市规划和自然资源局

2019年5月24日

（联系人：刘培立，联系电话：63158255）

表 1：专题研究与重点问题列表

	专题名称	重点问题
专题研究	1、现行总规实施评估、城市未来发展机遇及风险评估专题（“双评估”专题）	1、梳理现行总规实施过程中，国土空间开发保护的成效和问题，识别国土安全、生态保护、资源保障、经济社会运行、城乡人居环境、历史文化保护等方面存在的短板和隐患。 2、结合国家及区域发展的新理念、新战略、新要求、新挑战，从生态、环境、安全、政策、产业、财政等方面，研判未来发展机遇与风险。
	2、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价专题（“双评价”专题）	1、明确资源环境短板和优势，开展生态重要性、农业适宜性和建设开发适宜性评价。 2、提出土地利用结构和空间布局优化建议，为划定“三区三线”提供基础支撑。
	3、发展战略与区域协同专题	1、明确城市定位与发展目标、发展战略，并提出 2025 年、2035 年分阶段发展目标。 2、主动对接长江经济带、“一带一路”、成渝城市群、重庆都市圈等区域战略，在资源利用、产业布局、生态环境保护、基础设施和公共服务设施建设、防灾减灾、社会管理等领域提出区域协同发展策略。
	4、三类空间划分、控制线（生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界）划定与空间管制专题	1、在“双评价”基础上，细化落实全市国土空间总体规划要求，合理划分城镇、农业、生态空间，制定差异化的管控目标和实施政策； 2、在“双评价”基础上，细化落实全市国土空间总体规划要求，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，互不交叉重叠，制定各类控制线的管控政策。
	5、人口、城镇化与城乡统筹专题	1、摸清人口现状情况，分析人口结构和空间分布特征，判定人口规模增长因素。 2、综合评价发展条件，以资源环境承载能力为基础，合理预测户籍人口、常住人口和“两栖”人口规模，科学预测城镇化发展水平。 3、综合用地需求和供给两方面，结合国土空间开发适宜性评价，合理确定城乡建设用地规模。 4、明确城乡体系，确定城乡等级结构和职能分工，提出各乡镇人口和建设用地规模指标等，形成各乡镇差异化协调发展新格局。 5、提出实现城乡统筹的实施路径等。
	6、自然资源保护与利用专题	1、以“三调”数据为基础，结合各类自然资源专项规划，摸清自然资源的底图底数。

		2、坚持节约优先、保护优先，统筹“山水林田湖草”等各类自然资源的保护与利用，确定各类自然资源保护目标，提出各类自然资源供给总量。 3、合理确定各类自然资源的空间结构、提出自然资源空间调整的重点和方向。 4、提出各类自然资源的保护修复措施。 5、提出各类自然资源的开发利用目标和措施。
	7、生态修复与国土综合整治专题	1、明确生态保护修复的目标任务、策略路径、重点方向、重点区域、措施要求和重点项目。 2、明确国土综合整治的目标任务、策略路径、重点方向、重点区域、措施要求和重点项目。
	8、产业优化与整合提升专题	1、分析围绕国家及区域产业发展导向，结合发展基础与发展条件，明确产业发展目标、规模，提出产业发展重点方向。 2、以现有产业为基础，遵循产业发展和空间分布规律，统筹全域产业布局，提出重大产业项目布局。 3、预测产业用地需求，识别低效产业用地，整合产业用地，提出产业用地布局方案。
	9、城乡公共服务设施综合专题	1、评估现状公共服务设施的特征与问题等。 2、预测各类公共服务设施的需求和用地规模。 3、构建公共服务中心体系和 15 分钟宜居生活圈，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。 4、明确重大公共服务设施空间布局。
	10、绿色开敞空间与游憩体系专题	1、提出绿色开敞空间的发展目标与指标。 2、明确绿色开敞空间的空间布局结构。 3、构建游憩体系，明确游憩路线，提出游憩体系建设标准和服务设施配套标准。
	11、历史文化保护与城乡风貌特色专题	1、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、保护原则和总体要求。 2 明确历史文化遗产保护的总体空间格局和措施。 3 提出非物质文化遗产的保护目标、保护内容和措施。 4、梳理特色景观风貌要素，提出城乡风貌景观愿景。从宏观（全域）、中观（城区）、微观（重点地区）三个层次提出保护目标，景观风貌结构，保护和设计要点。
	12、综合交通规划专题	1、开展基础调研，分析现状交通问题。 2、结合未来城市交通发展态势，提出总体交通发展目标、指标和发展战略。 3、分析对外交通需求，明确航空、铁路、航运、公路等重大

		区域交通设施的发展策略、规模和布局等。 4、提出城市道路网布局方案，明确公共交通、慢性交通、停车设施、货运物流的发展策略和空间布局。
	13、重大市政基础设施规划专题	1、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。 2、按照城乡全覆盖原则确定各类市政基础设施及主要线网的空间布局，构建市政基础设施网络。
	14、乡村分类发展引导专题	1、按照村庄发展阶段差异性和发展模式差异化，明确乡村发展分类，确定乡村主导功能和等级结构。 2、在建设用地总量控制的前提下，统筹分配各村庄的建设规模，引导村庄空间布局，并提出建设用地规模挖潜、用地腾挪建议和措施。
	15、综合防灾减灾专题	1、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。 2、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。
	其他重大问题专题	

图 1：技术路线图

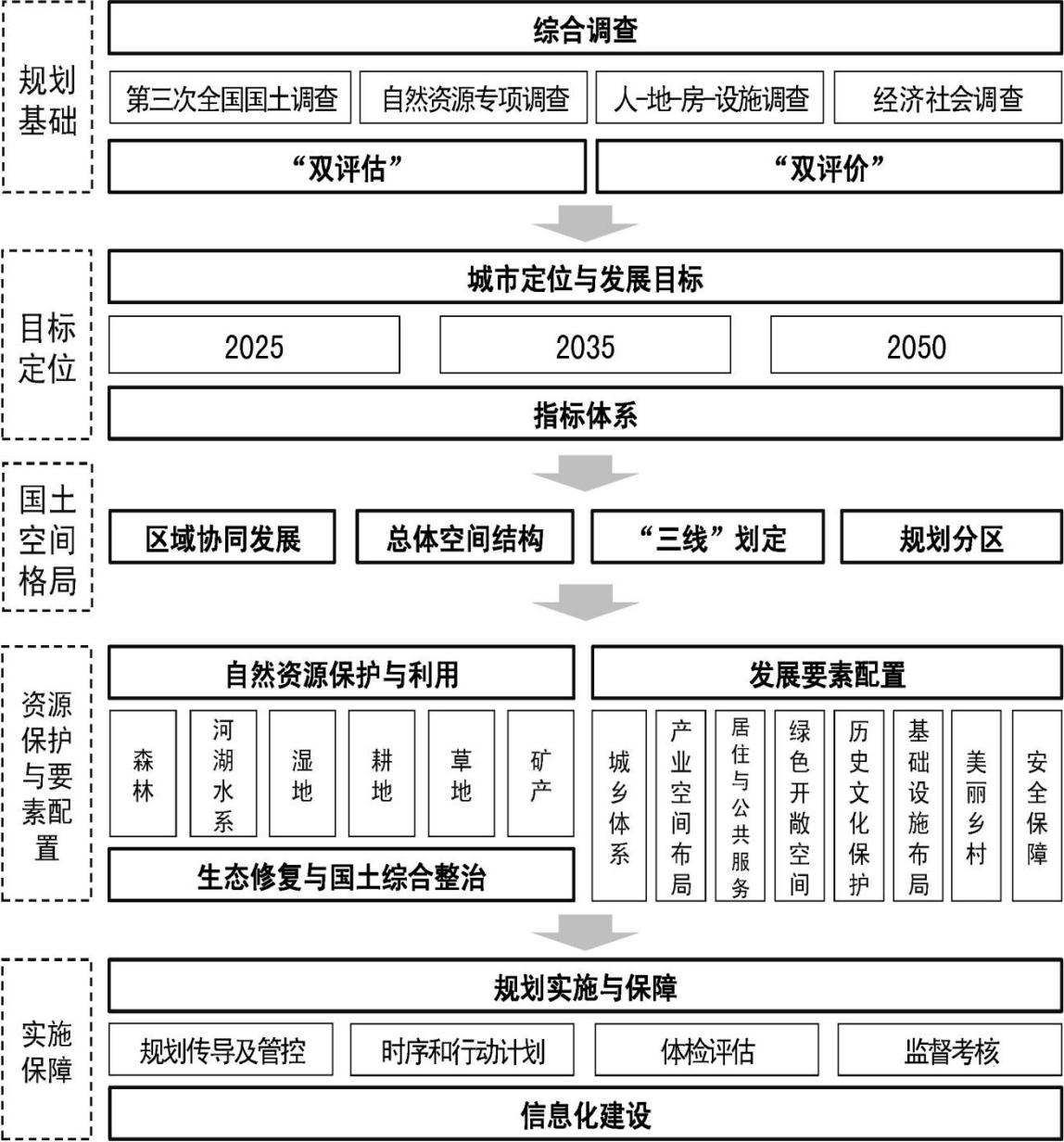


表 2：核心指标体系列表

类型	指标名称	单位	2019 年 (现状)	2025 年 (规划)	2035 年 (规划)	属性
经济社会发展	常住人口	万人				预期性
	地区生产总值	亿元				预期性
	城镇化率	%				预期性
	工业用地地均工业增加值	亿元/ 平方公里				预期性
资源环境约束	用水总量	亿立方米				约束性
	重要江河湖泊水功能区达标率	%				约束性
	空气质量优良天数比率	%				预期性
国土保护	生态保护红线	平方公里				约束性
	永久基本农田	平方公里 (万亩)				约束性
	耕地保有量	万亩				约束性
	森林覆盖率	%				约束性
	草原综合植被盖度	%				预期性
	水土流失率	%				预期性
	湿地面积	平方公里				预期性
国土开发	城镇开发边界	平方公里				约束性
	国土开发强度	%				约束性
	建设用地	平方公里				约束性
	城乡建设用地	平方公里				约束性
	城镇建设用地	平方公里				预期性
	铁路网密度	公里/ 平方公里				预期性
	高速公路网密度	公里/ 平方公里				预期性
	普通国省道路网密度	公里/ 平方公里				预期性
	农村公路网密度	公里/ 平方公里				预期性
国土整治	高标准农田建设面积	万亩				预期性
	新增治理水土流失面积	平方公里				预期性

表 3：规划分区列表

目标	颜色(RGB)	分区名称	含义
保护与修复	90,120,70	核心生态保护区	具有特殊重要生态功能或生态环境敏感脆弱、必须强制性严格保护的自然资源，是生态保护红线集中区域
	130,170,100	生态保护修复区	核心生态保护区外，需进行生态保护与生态修复的区域
	175,210,165	自然保留区	不具备开发利用与建设条件，也不需要特别保护与修复的陆地自然区域
	220,250,140	永久基本农田集中保护区	永久基本农田相对集中的区域
	204,153,0	古迹遗址保护区	以历史文化资源保护为主要功能的大遗址和地下文物埋藏区域
开发与利用	215,125,105	城镇集中建设区	为满足城镇居民生产、生活需要，允许集中连片建设的区域
	255,210,210	城镇有条件建设区	城镇开发边界内，城、镇集中建设区外，为应对城镇发展不确定性划定的，当满足特定条件时方可进行城镇开发和集中建设的地域空间
	40,160,40	特别用途区	城镇开发边界内，与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、历史文化保护等地域空间
	200,240,50	农业农村发展区	永久基本农田集中保护区外，为满足农林牧渔等农业发展，以及为满足农民集中生活及生产配套为主的区域
	200,150,220	矿产与能源发展区	陆域油气区、采矿区、盐田区及风能、太阳能采集区等保障国家资源安全供应的区域

表 4：城市功能规划分区列表

名称	颜色(RGB)	含义
居住生活区	255,255,200	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	255,150,150	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	255,51,0	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	255,190,0	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	50,200,50	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	150,100,255	以机场、港口、铁路客货货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
公用设施集中区	0,125,255	以垃圾填埋场、污水处理厂、水厂等大型公用设施为主要功能导向的区域
战略预留区	220,220,220	应对发展不确定性、为重大战略性功能控制的留白区域
特色功能区 (创新发展区、提升优化区、文化创意区……)	255,100,205	体现城市特定发展意图，具有特定建设或保护要求，需要实行特定管理政策的区域

表 5：规划图集列表

图号	图名
1	规划范围图
2	用地现状图
3	现状影像图
4	区位图
5	区域协同发展示意图
6	总体空间结构规划图
7	生态空间、农业空间、城镇空间布局规划图
8	生态保护红线划定图
9	永久基本农田划定图
10	城镇开发边界划定图
11	规划分区图
12	城区城市功能分区图
13	林业资源规划图
14	水系资源规划图
15	湿地资源规划图
16	耕地资源规划图
17	草地资源规划图
18	矿产资源规划图
19	山体综合整治规划图
20	水环境整治规划图
21	农田整治规划图
22	矿山环境整治规划图
23	城乡综合整治规划图
24	城乡体系规划图
25	产业空间规划图
26	公共服务中心体系规划图
27	绿色开敞空间与游憩体系规划图
28	绿线蓝线规划图
29	历史文化遗产保护底线划定图
30	城乡历史文化保护体系规划图
31	城区文化空间结构及风貌分区规划图
32	综合交通系统规划图
33	重大市政基础设施规划图
34	地质灾害防治区划图
35	综合防灾减灾规划图
36	乡村分类发展引导规划图