

云南省乡镇国土空间规划编制技术指南 (试行)

云南省自然资源厅

二〇二四年四月

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》《中共云南省委 云南省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意見》，指导和规范云南省乡镇国土空间规划编制工作，提高规划编制的科学性、针对性和可操作性，根据相关法律法规和技术标准，总结实践经验、突出云南特色，以《云南省州（市）国土空间总体规划编制技术指南（试行）》《云南省县（市、区）国土空间总体规划编制技术指南（试行）》指引，结合《乡镇级国土空间规划数据库规范（试行）》要求，制定《云南省乡镇国土空间规划编制技术指南（试行）》。主要内容包括：总体要求、基础准备、编制内容、公众参与和多方协同、成果构成及审查要求等。

国家对乡镇级国土空间规划编制另有规定的从其规定，后续根据各地实践经验，适时修订本指南。

本指南由云南省自然资源厅负责解释。

主要起草单位：云南省国土资源规划设计研究院、昆明市规划设计研究院有限公司

主要指导人员：赵乔贵、吴先勇、廖晓祥、唐永红、赵灿华、章光日、杨建林、胡海鹏、韩宏伟、许东、姚俊宏、周丽华、黎贤强、何鑫、樊兆庆、冯雪、黄定柱、刘红卫、廖顺宽、黄惠芳、罗光明、吴晓伟、庄飞、浮宇涛、彭坤、程子焯、杨文礼、王明、杨红辉、张再羽、杨迪、赵俊三、杨宏瑞、陈国平、杨清、袁磊、崔亚楠、陈雪梅、杨正煜、鲁茸竹玛、孔垂锦、张丽梅

主要起草人员：李永平、熊波、张述清、蔡洋、瞿国寻、高海珍、王晟、周龙进、王治、马石林、陈卓、杨焰、周昕、王宇新、冯敏、王绍春、邱玥、刘飞、高孙翔、李娟、焦赛、杨晓庆、杨琼花、翟瑞、张倚铖、朱长友、王波、黄发梅、邹磊、聂伟齐、李海霞、李晓程、孙静聪、杨关平、蔡文玲、李海英、刘山、李润泽、罗灿培、张春晓、杨艳茹、洪超、卢文杰、李宗屿、廖绍珊

目 录

1 总体要求	1
1.1 适用范围.....	1
1.2 规划定位.....	1
1.3 编制依据.....	1
1.4 编制原则.....	3
1.5 规划范围.....	4
1.6 规划期限.....	4
1.7 规划层次.....	4
1.8 编制主体.....	5
1.9 编制程序.....	6
2 基础准备	8
2.1 形成底图底数	8
2.2 分析现状特征	8
2.3 识别问题与风险	9
3 编制内容	9
3.1 规划定位与目标	9
3.2 国土空间结构和用地布局	9
3.3 资源保护与利用	11
3.4 镇村统筹发展	13
3.5 支撑体系.....	16
3.6 生态修复和国土综合整治	17
3.7 中心镇区规划	19
3.8 规划实施保障	21
4 公众参与和多方协同	23
5 成果构成	23
5.1 规划文本.....	23
5.2 规划说明.....	23
5.3 规划图件.....	25
5.4 规划数据库	25
5.5 其他材料.....	25

6 审查要求	26
6.1 审查要件.....	26
6.2 审查要点.....	26
6.3 审批程序.....	28
7 环境影响评价	28
附录 A 名词解释和说明	29
附录 B 规划编制流程图	31
附录 C 国土空间规划用地分类	32
附录 D 规划指标体系	43
附录 E 国土空间规划分区	47
附录 F 规划文本附表	49
附录 G 公共服务设施指引（参考）表	56
附录 H 强制性内容	57
附录 I 规划图件目录	58
附录 J 乡镇国土空间规划成果审查报批流程	60
附录 K 规划文本框架指引	61

1 总体要求

1.1 适用范围

本指南适用于云南省乡、镇国土空间规划（以下简称“乡镇规划”）的编制，涉农街道可根据实际情况参照执行。

1.2 规划定位

乡镇规划是对乡镇行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用及修复作出的具体安排，是对上级国土空间总体规划以及专项规划的细化落实，是编制详细规划（含村庄规划）的基础，为实施国土空间用途管制提供基本依据。

1.3 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）《中华人民共和国土地管理法实施条例》（中华人民共和国国务院令 第743号）；
- （4）《云南省土地管理条例》；
- （5）《云南省城乡规划条例》；
- （6）《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）；
- （7）《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）；

(8) 《自然资源部关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》(自然资函〔2022〕47号)；

(9) 《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)；

(10) 《自然资源部关于印发〈国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南〉的通知》(自然资发〔2023〕234号)；

(11) 《自然资源部办公厅关于印发县级和乡镇级国土空间规划数据库规范的函》(自然资办函〔2023〕1003号)；

(12) 《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(自然资发〔2023〕43号)；

(13) 《中共云南省委 云南省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》(云发〔2020〕7号)；

(14) 《云南省州(市)国土空间总体规划编制技术指南(试行)》；

(15) 《云南省县(市、区)国土空间总体规划编制技术指南(试行)》；

(16) 《国土空间规划城市设计指南》(TD/T 1065-2021)；

(17) 《社区生活圈规划技术指南》(TD/T 1062-2021)；

(18) 乡村振兴等其他相关政策文件及标准规范。

1.4 编制原则

1.4.1 坚守底线，绿色发展

落实上位规划确定的底线及管控要求，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界（以下简称“三条控制线”）和其他控制线，全面落实生态文明建设要求，推动形成绿色低碳发展方式和生活方式。

1.4.2 保护耕地，节约集约

落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，树立大食物观，遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，夯实粮食安全根基；严控增量、盘活存量，科学合理利用好每一寸土地，提高国土资源利用效率。

1.4.3 以人为本，品质提升

坚持以人民为中心，以人民对美好生活的向往为出发点，坚持城乡融合发展，深入实施新型城镇化和乡村振兴战略，统筹优化空间和资源配置，保障公共服务和公共空间供给，优化人居环境，提升城乡居民的获得感、幸福感、安全感。

1.4.4 因地制宜，彰显特色

深入挖掘乡镇自然和历史文化资源，充分尊重本地历史文化、地域文化和民族文化，延续历史文脉，强化风貌管控，因地

制宜彰显云南丰富多样的地形地貌、气候、生物、民族和历史文化等特色。

1.4.5 上下联动，强化实施

按照县乡联动，同步规划的思路，注重精准落实管控要求，将上位规划确定的各项约束性指标和刚性管控要求落到具体地块，向下分解核心指标，对近期实施项目作出统筹和具体安排，充分运用信息化技术编制能用、管用、好用的规划。

1.4.6 政府主导，公众参与

坚持党委领导、政府组织，采用多种方式和手段，广纳民意、广集民智、广聚共识，组织相关部门、专家学者、社会公众参与规划编制的各个程序和阶段。

1.5 规划范围

规划范围包括乡镇行政辖区内全域国土空间。

1.6 规划期限

规划基期年为 2020 年，目标年为 2035 年，近期目标年为 2025 年。

1.7 规划层次

乡镇政府所在地划定城镇开发边界的，应包括乡镇域和中心镇区两个层次，中心镇区以乡镇政府所在地划定的城镇开发边界

为主体，根据规划管理需要，结合自然地物边界确定；未划定城镇开发边界的可仅包含乡域一个层次。

乡镇域规划主要突出底线约束、用地结构及布局、资源保护利用、产业空间布局和各类设施统筹安排、国土整治修复、用途管制和国土空间利用时序等内容。乡政府所在地未划定城镇开发边界的应划定村庄建设边界，村庄建设边界规模可结合乡政府所在地的实际建设需求予以适当倾斜，同时明确用地布局、设置配置、风貌管控等相关要求。

中心镇区规划主要突出道路交通、公共绿地与公共开敞空间、开发强度、风貌管控、历史文化保护、设施安排、综合防灾、“绿线、紫线、黄线、蓝线”（以下简称“四线”）控制等内容。

鼓励有条件地区同步编制中心镇区详细规划，可与乡镇规划合并，编制乡镇国土空间规划暨中心镇区详细规划。

1.8 编制主体

乡镇规划由县（市、区）自然资源主管部门会同乡镇人民政府组织编制。县级人民政府所在地的乡镇规划与县（市、区）国土空间总体规划（以下简称“县级总规”）合并编制；其他乡镇可以一个或几个为单元编制；鼓励各地因地制宜，将乡镇规划与县级总规合并编制。县（市、区）自然资源主管部门负责组织编制、业务指导和相关协调工作；乡镇人民政府负责规划具体编制和各项程序的落实。

1.9 编制程序

规划编制程序包括：准备工作、基础研究、规划编制、方案论证、规划公示、成果报批、规划公告等，规划编制流程详见附件 B。

1.9.1 准备工作

在县（市、区）国土空间规划领导小组指导下，成立乡镇规划工作领导小组，设立工作专班，制定工作方案和技术方案，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。

1.9.2 基础研究

收集整理自然地理、区位交通、资源环境、人口和社会经济、土地利用、产业发展、历史文化、各类设施、防灾减灾救灾等各行业部门基础数据资料和空间需求，以及上位和相关规划成果、地方发展相关政策文件等资料；通过座谈、走访或问卷调研等方式针对性地向相关部门、专家学者及社会公众深入了解乡镇发展实际与空间诉求；结合工作需求开展实地踏勘。整理基础数据和资料，综合分析现状特征，研判存在问题及风险，明确规划编制重点。

1.9.3 规划编制

基于基础研究成果，衔接上位国土空间规划及相关规划，明确乡镇发展定位及目标，落实约束性指标、控制性要求和三条控制线；明确规划分区及用途，优化村庄布局布点，统筹村庄建设边界规模，划定其他控制线；落实细化资源保护利用、整治修复、产业发展、基础设施和公共服务设施布局、历史文化保护、城乡风貌塑造和防灾减灾救灾等规划方案；明确重大工程与重点项目类型、规模、位置和时序等内容；提出规划实施保障措施。

1.9.4 方案论证

通过召开咨询论证会议、听证和意见征询等方式，广泛收集和听取各方意见和建议；论证完善后报县（市、区）国土空间规划委员会审查。

1.9.5 规划公示

规划成果通过报刊、电视、网络等各种媒体公示，公示时间不少于 30 天，成果应图文并茂，能直观表达规划内容。

1.9.6 成果报批

规划成果应充分吸纳规划公示意见，经乡镇人大审议后报县（市、区）人民政府审批，与县级总规合编的乡镇按照程序报州（市）人民政府审批。

1.9.7 规划公告

规划批准后，应及时向社会公布（法律法规规定不得公开的内容除外），并在 20 天内将规划纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

2 基础准备

2.1 形成底图底数

在第三次全国国土调查（以下简称“三调”）及 2020 年变更调查成果（城镇、村庄不打开统计）的基础上，加强基础数据分析，结合实际开展补充调查，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（详见附录 C）等有关标准规范，采用二级地类形成符合规定的国土空间利用现状和工作底图底数。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、上下贯通的规划底图。中心镇区鼓励使用现势性较好、精度较高的大比例尺地形图或正射影像图作为规划的参考工作底图。

2.2 分析现状特征

在研究乡镇地形、地貌、水文、土壤、气候等自然地理特征的基础上，分析区位交通、资源环境、人口和社会经济、土地利用、产业发展、历史文化、各类设施、防灾减灾等现状特征及空间协调关系，提出国土空间优化导向。

2.3 识别问题与风险

在现状特征分析的基础上，识别国土空间保护开发中存在的主要问题，研判机遇、风险和挑战，明确规划编制的重点和方向。

3 编制内容

3.1 规划定位与目标

3.1.1 规划定位

落实上位规划部署和乡镇主体功能定位，结合发展阶段和特点，统筹考虑区位交通、社会经济、资源禀赋和承载能力等因素，合理确定乡镇功能定位和发展方向。

3.1.2 规划目标

落实上位规划指标和管控要求，结合乡镇域和中心镇区国土空间保护与开发目标要求，确定规划指标体系，各地可结合实际补充相应特色指标（详见附录 D）。

根据乡镇规划定位以及上位规划的约束性指标，综合考虑国土空间保护、开发、整治的现状和任务，提出 2025 年和 2035 年规划目标（详见附录表 F.1）。

3.2 国土空间结构和用地布局

3.2.1 资源环境底线约束

（1）三条控制线

严格落实上位规划划定的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的规模、位置和具体管控要求，实行刚性传导。

（2）村庄建设边界

基于现状建设用地，充分尊重村民意愿，合理保障村庄发展建设需求，在与底线不冲突的前提下，统筹村庄建设边界规模，划定未纳入编制任务村庄的村庄建设边界，形态做到清晰可辨、便于管理。村庄建设边界规模不得突破县级总规分解规模，因重大建设确需突破的由县级总规进行统筹协调，乡镇规划在分解村庄建设边界规模时可预留部分规模作为规划“留白”机动指标，为未来发展留有余地。

（3）其他控制线

严格落实上位规划确定的天然林、生态公益林、基本草原、湿地、水源涵养地、河湖水系、河湖岸线等保护范围边界，以及历史文化保护、矿产资源开采保护、洪涝风险、工业用地等重要控制线。

3.2.2 空间结构与用地布局

（1）规划分区

乡镇域落实县级总规，进一步划分至二级规划分区，详见附录 E；编制乡镇域规划分区统计表，详见附录表 F.2。

（2）用地结构和布局

落实上位规划控制指标，严格控制耕地非农化及各类建设占用农业和生态用地，落位上位规划确定的耕地和林地后备资源补充空间。本着节约集约和盘活存量的原则，提出乡镇国土空间结构调整优化方案，确定各类用地的规模和比例，制定乡镇国土空间用途结构调整表，详见附录表 F.4。

优先落位上位规划确定的各类项目，根据乡镇发展定位、发展需求及存在的问题，明确乡镇域国土空间利用的重点和方向，制定乡镇域国土空间布局优化方案，确定各类用地的具体空间位置。严控建设用地规模，优先使用城镇村范围内的非建设用地，积极盘活闲置、低效、空闲的存量建设用地，探索农村集体经营性建设用地入市。科学布局留白用地，应对未来发展的不确定性。

3.3 资源保护与利用

3.3.1 自然资源保护与利用

(1) 耕地资源

落实耕地保有量、永久基本农田保护目标任务，把耕地和永久基本农田图斑带坐标、带位置落实到具体地块，确保面积不减少、质量不降低、生态有提高。落位高标准农田建设和整治项目，提高耕地和永久基本农田质量；明确耕地后备资源潜力、分布，提出开发利用时序；制定耕地占补平衡、进出平衡、永久基本农田保护的实施措施。

（2）林草湿地资源

根据森林覆盖率、草原综合植被盖度、湿地保护率等控制目标要求，明确生态公益林、商品林、基本草原、湿地保护范围和保障措施等内容，落实造林绿化空间和林地后备资源补充空间确定的地块，加强生态系统整体保护，落实用途管制措施。

（3）水资源

依据最严格水资源管理制度和上位规划指标约束，统筹水资源利用，注重雨水存续利用，合理布局水利设施，提高水资源利用效率。严格落实饮用水水源保护区、水源涵养区等水生态保护区保护范围和管控措施，加强河湖水系生态空间管控。涉及九大高原湖泊及地区重要水体的，应落实明确相关保护范围和保护措施。

（4）能矿资源

落实上位规划要求，明确能源矿产资源勘查、保护和开发的重点区域和管控措施。

（5）其他资源

针对特殊的生物、气候、自然景观等其他资源，处理好保护与开发的关系，确定重点区域，细化落实保护利用措施和管控要求。

3.3.2 历史文化保护与传承

细化落实上位规划确定的历史文化名镇、名村、传统村落、历史建筑、古树名木及各类历史文化资源的保护名录（附录表 F.8），明确空间位置、各类历史文化保护线范围及空间形态控制指标和管控要求。

突出云南省多元文化特色，深入挖掘其他具有保护价值的历史文化要素，划定历史文化保护线，明确保护要求，注重对历史文化遗存本体及其环境的整体保护。提出历史文化资源空间优化、活化利用的目标要求和策略。

农业生产、村庄建设等活动涉及历史文化保护线时，提出保护措施建议；在保障历史文化遗产安全的前提下，对乡村文化旅游、公共服务设施建设等活动提出鼓励和允许的措施建议；严禁村庄土地平整及机械耕作、产业设施布局等破坏乡村的历史环境。

3.4 镇村统筹发展

3.4.1 镇村体系与村庄布局优化

（1）人口规模预测

分析人口规模、结构和变化趋势，合理预测乡镇域、乡镇政府所在地、各行政村户籍人口和常住人口规模，人口预测应科学合理，符合人口迁移和新型城镇化等客观趋势。

（2）镇村体系构建

综合考虑人口规模、村庄类型、经济职能、辐射范围等因素，按照重点镇/一般镇、中心村、一般村三个等级，构建镇村体系。

（3）村庄布局优化

综合考虑区位交通、人口规模、经济社会发展等现状和变化趋势，基于村庄类型，从产业发展、资源保护利用、规模控制、设施配套等方面提出行政村（社区）管控要求和发展指引，优化村庄布局。

位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发、地方病严重等区域的搬迁撤并类村庄，经科学论证后明确安置区域；对自然消亡的空心村、零星分散的居民点，合理引导向中心镇区或发展条件较好、规模较大的农村居民点集聚；坝区村庄引导布局零乱、居住分散、闲置低效的自然村居民点向中心镇区和中心村集中，或向坝区边缘的宜建山地布局，控制村庄无序散乱蔓延；边境村庄夯实守边固边基础，充分发挥守边固边的重要节点作用，严控抵边自然村撤并；九大高原湖泊、其他重要水体、历史文化遗产聚集区及文化线路沿线、重要交通沿线等重点区域的村庄，严格落实相关保护范围及管控要求，合理引导村庄布局。

3.4.2 产业空间布局

落实上位及相关规划、乡村振兴等相关要求，结合乡镇产业发展的方向和重点，统筹产业布局，突出特色产业，推动农村一二三产业融合发展。

优化一二三产业融合发展用地布局，引导超过 50 亩的项目向县城开发边界内聚集，50 亩以下的向乡镇城镇开发边界或规模较大的农村居民点村庄建设边界内聚集，鼓励优先通过村庄整治、土地整理等方式结余的农村集体建设用地保障乡村产业项目用地，鼓励乡村重点产业和项目使用集体经营性建设用地。统筹布局农业设施建设用地，支持乡村产业发展。

3.4.3 城乡生活圈构建和公共服务设施配置

充分考虑行政村（社区）行政管理边界、地形地貌、道路交通条件、居民点分布、生活出行特点和实际需要，构建城乡生活圈，合理布局乡镇级、行政村（社区）级文化、教育、体育、医疗、卫生、防疫和社会福利等公共服务设施，明确自然村（集中居民点）基本公共服务设施配建要求，推进城乡基本公共服务均等化。

鼓励功能相近的公共服务设施相对集中配置，共建共享。人口规模较大、工贸产业发达、位于城市郊区、具有旅游发展潜力的乡镇，公共服务设施可根据实际发展需求适度超前配置。

3.4.4 特色风貌塑造

在深入分析自然地理格局、历史文化和景观资源的基础上，结合乡土、民族等地方特色，确定乡镇总体风貌定位。对全域山水格局、田园景观、空间形态、绿廊绿道、建筑风貌提出空间形态引导和管控要求。对坝区、山地、湖滨、河谷等不同区域的特色景观风貌提出针对性地管控要求。

3.5 支撑体系

3.5.1 交通设施

落实上位及相关规划要求，落位公路、铁路、机场、航道等区域性交通基础设施布局和廊道控制要求。结合区域联系、空间特征和产业布局，提出交通发展目标和策略，完善道路交通体系，明确重要交通设施、农村公路、公共交通线路及公交站（点）布局安排，促进城乡公交一体化。

3.5.2 水利设施

结合生产、生活、洪涝灾害治理等需求，落实上位规划及相关专项规划，进一步明确水利基础设施类型、布局、建设规模以及廊道管控措施，全面提升水安全保障能力。

3.5.3 市政基础设施

落实上位规划确定的重要市政基础设施及廊道的控制要求，综合服务人口和产业布局等因素，科学预测给水、排水、电力、

电信、燃气、环卫等设施的需求总量。结合乡镇实际和城乡一体化发展要求，合理确定各类设施规模和布局，推动城乡市政基础设施互联互通。

3.5.4 综合防灾与安全韧性

基于灾害风险评估，按照人防、地质灾害、防洪、抗旱、消防、抗震等防灾减灾救灾规划目标和设防标准，系统提出防护措施，合理布局防灾减灾救灾和应急保障设施。

针对乡镇已有易燃易爆设施、危化品生产、存储区域和运输等危险源，加强研究论证，优化空间布局，落实安全防护要求。

3.6 生态修复和国土综合整治

3.6.1 山水林田湖草系统修复

统筹山水林田湖草一体化保护修复工作，按照上位规划确定的乡镇生态保护和修复的类型、重点区域和重大工程，明确国土空间生态修复目标任务、空间范围以及规模、结构、布局和时序。

3.6.2 国土综合整治

落实上位规划确定的整治重点类型、区域、规模和时序，将整治任务和布局要求落实到具体地块。涉及全域土地综合整治的乡镇，规划编制应充分协调整治内容，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格

局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。

（1）农用地综合整治

适应发展现代农业和适度规模经营的需要，以耕地保护为重点，统筹推进耕地后备资源调查、耕地提质改造、高标准农田建设等，增加耕地数量，提高耕地质量；开展低效林草地和园地整治、污染土壤修复等，改善农田生态。

（2）闲置低效建设用地整治

开展闲置低效建设用地调查和潜力评价，识别闲置低效的农村宅基地、工矿废弃地、城镇低效用地以及其他闲置低效建设用地的重点区域或具体范围，提出整治目标，明确重点整治项目。

（3）乡村人居环境整治

全面梳理乡村人居环境存在问题，结合国家和云南省乡村人居环境整治要求，提出农村治危拆违、厕所革命、污水治理、垃圾无害化处理、村容村貌提升、绿美乡村建设等人居环境整治空间策略和保障措施。

3.6.3 矿山生态修复

针对上位规划确定的采空塌陷区、废弃矿山、岩坑裸露矿山、交通干线沿线敏感矿山和景区周边矿山等重点修复对象，落实修复的重点任务、区域、规模和时序等内容。

3.7 中心镇区规划

3.7.1 分析评估

对自然地理特征、历史演变、经济社会、土地利用、基础设施、空间形态和景观风貌等现状进行评估，综合研判存在的主要问题及风险，提出相应的规划对策。

3.7.2 规划分区

细化至三级规划分区，详见附录 E；编制规划分区统计表，详见附录表 F.3。

3.7.3 用地布局

结合乡镇功能定位，合理确定各类建设用地比例，统筹安排居住、商业、工业、公共服务设施、市政基础设施、道路交通、绿地广场等各类用地。充分盘活存量建设用地，加强低效用地再开发、鼓励建设用地混合使用，结合用地条件和未来发展需要，合理布局留白用地。

中心镇区内用地布局规划至二级类，制定中心镇区城镇建设用地结构规划表，详见附录表 F.5。

3.7.4 公共绿地与开敞空间

结合自然地理条件和地域文化特色，综合考虑服务半径和服务人口，构建分布合理、结构清晰、尺度宜人、富有活力的广场、公园等公共空间体系，确定结构性绿地、重要公园广场以及重要

水体的控制范围。推进公共空间与公共服务设施、市政基础设施的共建共用共享，提高公共空间利用效率。

3.7.5 公共服务设施

落实上位规划确定的重大公共服务设施，根据社区生活圈建设需要和相关标准规范，针对实际服务人口规模、人口构成和生产生活需要，合理布局文化、教育、体育、医疗、卫生、防疫和社会福利等相关设施，完善公共服务设施配置。乡镇级以上公共服务设施应当明确设施的数量、规模、位置和用地边界，社区级的公共服务设施应当明确设施的规模、数量和位置，见附录 G。

3.7.6 市政基础设施

优化路网结构，确定主次干道和支路的道路红线宽度及道路横断面，明确公交场站、客运站、停车场等交通设施的规模和位置。根据发展规模和相关规范标准，预测供水、排水、供电、燃气、通信、环卫等市政公用设施的需求量，确定各类设施数量、规模及用地布局，预留重要市政设施建设拓展廊道。

3.7.7 综合防灾

结合重要开敞空间和大型公共设施，细化防灾减灾救灾设施和应急避难场所等布局，明确重要疏散通道的管控要求，提出治理、预警、监控、避让和疏散等防灾减灾措施。

3.7.8 风貌管控

根据乡镇整体风貌定位和空间格局，明确空间形态和景观风貌总体控制要求，划定开发强度分区和建筑高度分区，提出建筑体量、色彩等方面的管控要求。

3.7.9 四线控制

划定“绿线、紫线、黄线、蓝线”，参照《城市绿线管理办法》《城市紫线管理办法》《城市黄线管理办法》《城市蓝线管理办法》等明确管控要求。

3.8 规划实施保障

3.8.1 规划传导

划定详细规划编制单元，明确向下位规划传导内容，将相关指标规模和空间布局传导至各行政村（社区）（附录表 F.6）。

提出详细规划编制指引、标准和要求，以及重要功能布局、开发强度、要素配置、空间形态等方面的约束要求，落实“四线”规模及管控要求，明确道路交通、市政基础设施、公共服务设施和综合防灾设施布局。

城镇开发边界外，开展实用性村庄规划编制，对村庄规划编制提出指引，重点保障村民建房、基础设施、公共服务设施、农村新产业新业态等与乡村振兴相关的项目用地。边境口岸、自然

保护地、国有林场、国营农场、矿区等特殊地区可结合实际划定详细规划编制单元，编制详细规划。

3.8.2 重点建设项目清单

在落实上位规划确定的重点建设项目的基礎上，结合实际制定乡镇域重点建设项目清单，明确项目名称、建设性质、建设年限、用地规模、涉及区域等内容（详见附录表 F.11），确保重点建设项目在国土空间上的安排与落实。

3.8.3 近期行动计划

按照乡镇国土空间规划目标和任务，对规划分期实施作出统筹安排，明确近期实施目标、重点任务和实施时序。

3.8.4 实施保障

建立党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的工作机制，提出推进乡镇规划的实施措施。充分利用各种媒介向社会公布和宣传乡镇规划，建立规划宣传和交流互动机制，增强公众对生态环境保护、国土空间合理保护开发、自然资源节约集约利用等重要性的认识；完善社会监督机制，鼓励公众积极参与规划的实施和监督；利用国土空间规划“一张图”实施监督系统，实现对乡镇规划的精准实施、实时监测、及时预警和定期评估。

4 公众参与和多方协同

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。在规划编制阶段，广泛调研社会各界意见和需求，深入了解人民群众所需所急所盼；充分调动和整合各方力量，鼓励各类相关机构参与规划编制；健全专家咨询机制，组建包括各相关领域专家的综合咨询团队；完善部门协作机制，共同推进规划编制工作。在方案论证阶段，要形成通俗易懂的可视化中间成果，充分征求有关部门、社会各界意见。规划获批后，应在符合国家保密管理和地图管理等有关规定的基礎上及时公开，并接受社会公众监督。

5 成果构成

乡镇规划成果包括：规划文本（含附表）、规划说明、规划图件、规划数据库和其他材料。

5.1 规划文本

规划文本应直接表述规划结论，明确本指南要求的强制性内容（附录 H），用词准确规范，行文简明扼要。

5.2 规划说明

规划说明应阐述规划决策的编制基础、技术分析和编制内容等方面，是规划实施中配合规划文本和规划图件使用的重要参考。

可主要包含以下内容：

（1）规划编制基础。包括编制背景、依据，数据采用等。

（2）规划协调衔接。与相关规划在发展定位、规划目标、空间格局衔接情况等。

（3）规划目标定位。规划定位和战略的确定依据，规划目标确定和规划指标体系构建依据，规划指标测算和分解的依据。

（4）国土空间结构和用地布局。资源环境底线约束、空间结构、规划分区和用地布局等的具体测算和划分依据。

（5）自然资源保护及历史文化遗产。整体保护、系统活化利用文化遗产和自然遗产的思路和举措，包括构建遗产保护空间体系、完善空间保障和管控政策、合理利用风景名胜资源的综合价值等。

（6）镇村统筹。人口规模预测和城乡生活圈构建的依据，产业发展、公共服务设施布局达标性，确定风貌特色定位，塑造具有地域特色的城乡风貌，提出空间形态引导和管控原则的依据。

（7）支撑体系。交通、水利、市政基础设施、能源资源、防灾减灾救灾等支撑体系的确定思路。

（8）生态修复和国土综合整治。生态修复和国土综合整治重点项目、重点区域、时序安排等的确定依据。

(9) 中心镇区。“四线”划定，各类用地结构和布局，交通体系，公共空间与公共服务设施布局，历史文化与城市特色风貌，基础设施体系，安全韧性等规划内容的确定思路和依据。

(10) 规划方案论证。对规划方案进行组织、技术、经济可行性论证的结论，以及规划方案实施后可能产生的社会经济影响评价。

(11) 其他。规划需要具体说明的其他重要问题。

5.3 规划图件

规划图件详见附录 I。各乡镇可结合实际，突出特色，将以上图件合并表达或增补其他规划图件。规划图件的具体编制要求参照相关制图规范执行。

5.4 规划数据库

规划数据库包括空间数据和属性数据，按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批，纳入国土空间规划“一张图”。

涉及多个乡镇合并编制的，按单个乡镇建设数据库；中心镇区涉及总详合编的，中心镇区详细规划参照《云南省国土空间详细规划数据库建设指南》（试行）单独建设数据库。

5.5 其他材料

包括规划编制过程中的部门意见、专家论证意见、政府审查意见、人大审议意见、社会公示意见等。

6 审查要求

审查要求包括审查要件、审查要点、审查报批流程，内容供参考，各地可结合实际具体明确。

6.1 审查要件

包括规划文本（含附表）、规划图件、说明、规划数据库、有关材料（部门征求意见、专家评审论证意见、人大审议意见、公众参与情况说明）等。

6.2 审查要点

（1）党中央、国务院、省委省政府有关要求落实情况。落实习近平新时代中国特色社会主义思想、党的二十大精神，党中央、国务院以及省委省政府提出的涉及空间发展的重要指示批示，提出相应的规划措施。

（2）上位规划落实情况。落实省、市、县国土空间总体规划明确的主体功能定位、规划目标、规划任务、约束性指标、空间控制线和强制性内容，统筹落实各类相关专项规划的国土空间开发保护要求。

（3）用地布局。优化和调整国土空间利用结构、布局和时序，明确各地块的土地用途。在落实上位规划确定的重点项目的基础上，明确乡镇重点建设项目空间布局、建设规模和时序。

(4) 资源保护利用。统筹自然和历史文化资源保护利用，细化落实保护利用措施和管控要求。

(5) 镇村统筹发展。合理预测人口规模，优化村庄布局和提升人居环境，构建城乡社区生活圈，补齐配优基础设施和公共服务设施，统筹协调产业空间布局，筑牢安全底线，强化综合防灾减灾，结合乡土、民族等塑造地方特色风貌。

(6) 中心镇区规划。优化国土空间功能结构和用地布局，完善公共空间与绿地系统，补齐配优公共服务和基础设施，加强存量低效用地再开发，强化风貌管控及魅力塑造。

(7) 规划实施措施。细化明确规划用途管控要求和实施措施，落实上位规划确定的重大项目具体安排。

(8) 成果完整性。规划成果完整齐全，符合《云南省乡镇国土空间规划编制技术指南》（试行）、《云南省乡镇国土空间规划数据库标准》（试行）及数据汇交等相关要求。

(9) 相邻关系衔接。落实空间协调措施，协调安排综合交通、公共服务设施和基础设施、产业空间和邻避设施、生态环境保护、资源和能源保护开发等，征求相邻乡镇意见。

(10) 规划“一张图”系统落实情况。将文本和图集涉及空间安排的规划内容按数据汇交要求纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统。

6.3 审批程序

与县级总规合并编制的乡镇规划，与县级总规一并报州（市）政府审批；其他乡镇可以一个或几个为单元编制乡镇规划，报县（市、区）政府审批。审批流程详见附录 J。

7 环境影响评价

按州（市）人民政府相关规定执行。

附录 A 名词解释和说明

A.1 中心镇区

指乡镇人民政府所在地集中连片建设区域，原则上为乡镇人民政府所在地城镇开发边界围合范围，为保证中心镇区的完整性和满足规划实施管理需求，可结合自然地物等边界进行优化，划定时应尽量控制中心镇区的规模。

A.2 村庄建设边界

在一定时期内，可以进行村庄开发建设的地域空间边界，是规划保留且相对集中的农村居民点现状建设用地以及因村庄建设和发展需要必须实行规划控制的区域。

A.3 城乡生活圈

按照以人为本的城镇化要求，围绕全年龄段人口的居住、就业、游憩、出行、学习、康养等全面发展的生活需要，在一定空间范围内，形成日常出行尺度的功能复合的城乡生活共同体。对应不同时空尺度，城乡生活圈可分为都市生活圈、城镇生活圈、社区生活圈等；其中，社区生活圈应作为完善城乡服务功能的基本单元。

A.4 社区生活圈

在适宜的日常步行范围内，满足城乡居民全生命周期工作与生活等各类需求的基本单元，融合“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能，引领面向未来、健康低碳的美好生活方式。

A.5 “四线”

“四线”指城市“绿线、紫线、黄线、蓝线”，是对城市发展全局有影响的、国土空间规划中确定的、必须管控的四类控制线。

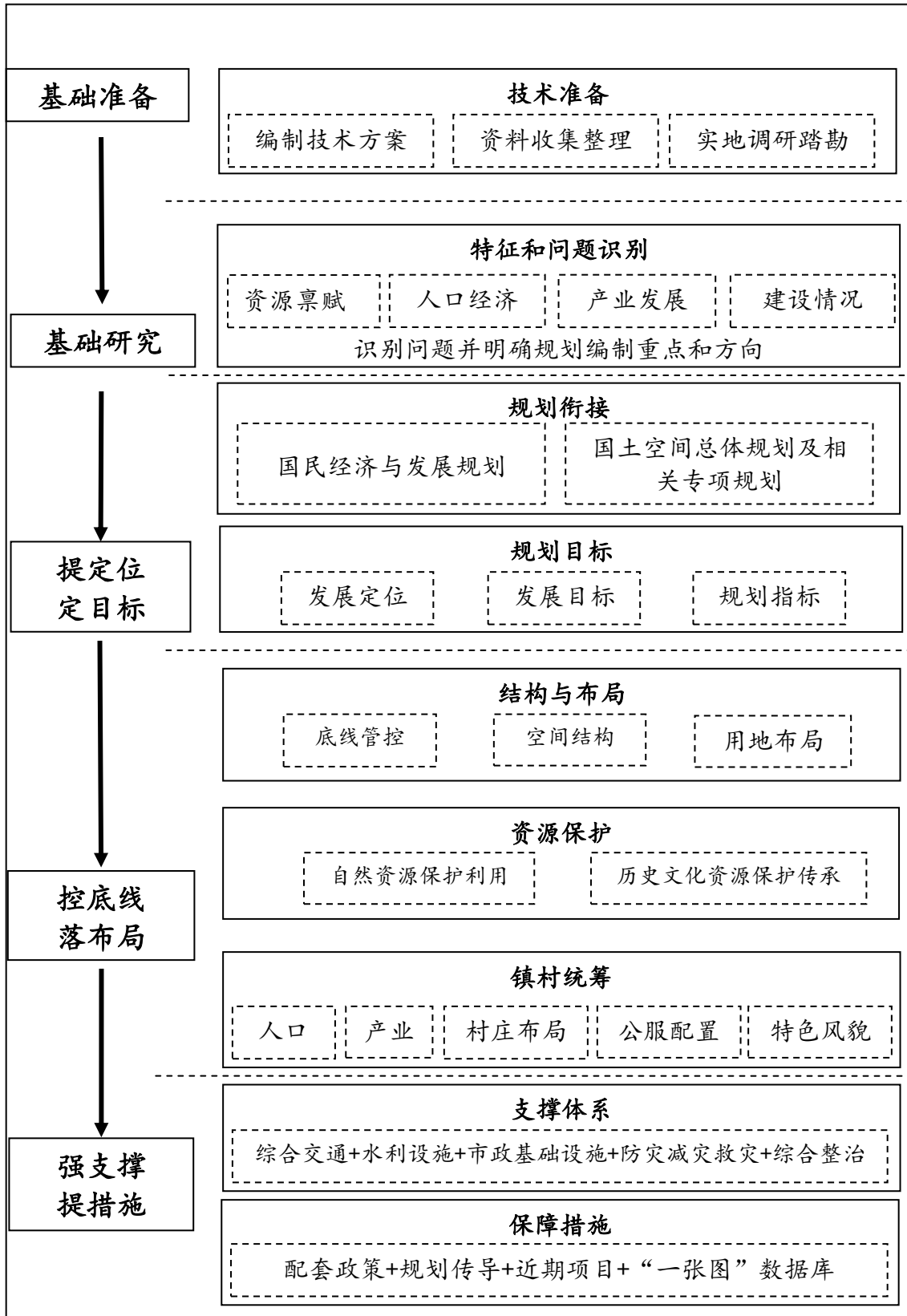
——绿线是指城市各类绿地范围的控制线。

——紫线是指国家历史文化名城内的历史文化街区和省人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线，以及历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线。

——黄线是指对城市发展全局有影响的、规划中确定的、必须控制的城市基础设施用地的控制界线。

——蓝线是指规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。

附录 B 规划编制流程图



附录 C 国土空间规划用地分类

附录 C.1 国土空间规划用地分类表

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
01	耕地	0101	水田		
		0102	水浇地		
		0103	旱地		
02	园地	0201	果园		
		0202	茶园		
		0203	橡胶园地		
		0204	油料园地		
		0205	其他园地		
03	林地	0301	乔木林地		
		0302	竹林地		
		0303	灌木林地		
		0304	其他林地		
04	草地	0401	天然牧草地		
		0402	人工牧草地		
		0403	其他草地		
05	湿地	0501	森林沼泽		
		0502	灌丛沼泽		
		0503	沼泽草地		
		0504	其他沼泽地		
		0505	沿海滩涂		
		0506	内陆滩涂		
		0507	红树林地		
06	农业设施建设 用地	0601	农村道路	060101	村道用地
				060102	田间道
		0602	设施农用地	060201	种植设施建设用地
				060202	畜禽养殖设施建设 用地
				060203	水产养殖设施建设 用地
		07	居住用地	0701	城镇住宅用地
070102	二类城镇住宅用地				
070103	三类城镇住宅用地				
0702	城镇社区服务设施 用地				

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
		0703	农村宅基地	070301	一类农村宅基地
				070302	二类农村宅基地
		0704	农村社区服务设施用地		
08	公共管理与公共服务用地	0801	机关团体用地		
		0802	科研用地		
		0803	文化用地	080301	图书与展览用地
				080302	文化活动用地
		0804	教育用地	080401	高等教育用地
				080402	中等职业教育用地
				080403	中小学用地
				080404	幼儿园用地
				080405	其他教育用地
		0805	体育用地	080501	体育场馆用地
				080502	体育训练用地
		0806	医疗卫生用地	080601	医院用地
				080602	基层医疗卫生设施用地
				080603	公共卫生用地
		0807	社会福利用地	080701	老年人社会福利用地
080702	儿童社会福利用地				
080703	残疾人社会福利用地				
080704	其他社会福利用地				
09	商业服务业用地	0901	商业用地	090101	零售商业用地
				090102	批发市场用地
				090103	餐饮用地
				090104	旅馆用地
				090105	公用设施营业网点用地
		0902	商务金融用地		
		0903	娱乐用地		
0904	其他商业服务业用地				
10	工矿用地	1001	工业用地	100101	一类工业用地
				100102	二类工业用地
				100103	三类工业用地
		1002	采矿用地		
1003	盐田				

一级类		二级类		三级类			
代码	名称	代码	名称	代码	名称		
11	仓储用地	1101	物流仓储用地	110101	一类物流仓储用地		
				110102	二类物流仓储用地		
				110103	三类物流仓储用地		
		1102	储备库用地				
12	交通运输用地	1201	铁路用地				
		1202	公路用地				
		1203	机场用地				
		1204	港口码头用地				
		1205	管道运输用地				
		1206	城市轨道交通用地				
		1207	城镇村道路用地				
		1208	交通场站用地	120801	对外交通场站用地		
				120802	公共交通场站用地		
				120803	社会停车场用地		
1209	其他交通设施用地						
13	公用设施用地	1301	供水用地				
		1302	排水用地				
		1303	供电用地				
		1304	供燃气用地				
		1305	供热用地				
		1306	通信用地				
		1307	邮政用地				
		1308	广播电视设施用地				
		1309	环卫用地				
		1310	消防用地				
		1311	水工设施用地				
		1312	其他公用设施用地				
14	绿地与开敞空间用地	1401	公园绿地				
		1402	防护绿地				
		1403	广场用地				
15	特殊用地	1501	军事设施用地				
		1502	使领馆用地				
		1503	宗教用地				
		1504	文物古迹用地				
		1505	监教场所用地				
		1506	殡葬用地				
		1507	其他特殊用地				
16	留白用地						
17	陆地水域	1701	河流水面				
		1702	湖泊水面				

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
		1703	水库水面		
		1704	坑塘水面		
		1705	沟渠		
		1706	冰川及常年积雪		
23	其他土地	2301	空闲地		
		2302	后备耕地		
		2303	田坎		
		2304	盐碱地		
		2305	沙地		
		2306	裸土地		
		2307	裸岩石砾地		

附录 C.2 三调工作分类与国土空间规划用地分类转换对照表

第三次全国国土调查工作分类				国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类		
一级类		二级类		三级类	二级类	一级类
00	湿地	0303	红树林地	——	0507 红树林地	05 湿地
		0304	森林沼泽	——	0501 森林沼泽	
		0306	灌丛沼泽	——	0502 灌丛沼泽	
		0402	沼泽草地	——	0503 沼泽草地	
		0603	盐田	——	1003 盐田	10 工矿用地
		1105	沿海滩涂	——	0505 沿海滩涂	05 湿地
		1106	内陆滩涂	——	0506 内陆滩涂	
		1108	沼泽地	——	0504 其他沼泽地	
01	耕地	0101	水田	——	0101 水田	01 耕地
		0102	水浇地	——	0102 水浇地	
		0103	旱地	——	0103 旱地	
02	园地	0201	果园	——	0201 果园	02 园地
		0202	茶园	——	0202 茶园	
		0203	橡胶园	——	0203 橡胶园地	
		0204	其他园地	——	0204 油料园地	
				——	0205 其他园地	
03	林地	0301	乔木林地	——	0301 乔木林地	03 林地
		0302	竹林地	——	0302 竹林地	
		0305	灌木林地	——	0303 灌木林地	
		0307	其他林地	——	0304 其他林地	
04	草地	0401	天然牧草地	——	0401 天然牧草地	04 草地
		0403	人工牧草地	——	0402 人工牧草地	
		0404	其他草地	——	0403 其他草地	
				——	2302 后备耕地	23 其他土地
05	商业服务业用地	05H1	商业服务业设施用地	——	0702 城镇社区服务设施用地	07 居住用地
				——	0704 农村社区服务设施用地	
				090101 零售商业用地	0901 商业用地	09 商业服务业用地
				090102 批发市场用地		
				090103 餐饮用地		
090104 旅馆用地						

第三次全国国土调查工作分类				国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类		
一级类		二级类		三级类	二级类	一级类
05	商业服务业用地	05H1	商业服务业设施用地	090105 公用设施营业网点用地		11 仓储用地
				——	0902 商务金融用地	
				——	0903 娱乐用地	
				——	0904 其他商业服务业用地	
	0508	物流仓储用地	110101 一类物流仓储用地	1101 物流仓储用地		
			110102 二类物流仓储用地			
			110103 三类物流仓储用地			
			——	1102 储备库用地		
06	工矿用地	0601	工业用地	100101 一类工业用地	1001 工业用地	10 工矿用地
				100102 二类工业用地		
				100103 三类工业用地		
		0602	采矿用地	——	1002 采矿用地	
07	住宅用地	0701	城镇住宅用地	070101 一类城镇住宅用地	0701 城镇住宅用地	07 居住用地
				070102 二类城镇住宅用地		
				070103 三类城镇住宅用地		
		0702	农村宅基地	070301 一类农村宅基地	0703 农村宅基地	
				070302 二类农村宅基地		
				070302 二类农村宅基地		
08	公共管理与公共服务用地	08H1	机关团体新闻出版用地	——	0801 机关团体用地	08 公共管理与公共服务用地
				——	0802 科研用地	
		08H2	科教文卫用地	080301 图书与展览用地	0803 文化用地	
				080302 文化活动用地		
				080401 高等教育用地	0804 教育用地	

第三次全国国土调查工作分类			国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类			
一级类	二级类		三级类	二级类	一级类	
08	公共管理与公共服务用地	08H2	科教文卫用地	080402 中等职业教育用地		
				080403 中小学用地		
				080404 幼儿园用地		
				080405 其他教育用地		
				080501 体育场馆用地	0805 体育用地	
				080502 体育训练用地		
				080601 医院用地	0806 医疗卫生用地	
				080602 基层医疗卫生设施用地		
				080603 公共卫生用地		
				080701 老年人社会福利用地	0807 社会福利用地	
				080702 儿童社会福利用地		
				080703 残疾人社会福利用地		
				080704 其他社会福利用地		
				——	0702 城镇社区服务设施用地	
	——	0704 农村社区服务设施用地				
	0809	公用设施用地	——	1301 供水用地	13 公用设施用地	
			——	1302 排水用地		
			——	1303 供电用地		
			——	1304 供燃气用地		
			——	1305 供热用地		
——			1306 通信用地			
——			1307 邮政用地			
——			1308 广播电视设施用地			
——			1309 环卫用地			
——			1310 消防用地			

第三次全国国土调查工作分类				国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类		
一级类		二级类		三级类	二级类	一级类
		0810	公园与绿地	——	1312 其他公用设施用地	14 绿地与开敞空间用地
				——	1401 公园绿地	
				——	1402 防护绿地	
				——	1403 广场用地	
09	特殊用地			——	1501 军事设施用地	15 特殊用地
				——	1502 使领馆用地	
				——	1503 宗教用地	
				——	1504 文物古迹用地	
				——	1505 监教场所用地	
				——	1506 殡葬用地	
				——	1507 其他特殊用地	
10	交通运输用地	1001	铁路用地	——	1201 铁路用地	12 交通运输用地
				120801 对外交通场站用地	1208 交通场站用地	
		1002	轨道交通用地	——	1206 城市轨道交通用地	
		1003	公路用地	——	1202 公路用地	
		1004	城镇村道路用地	——	1207 城镇村道路用地	
		1005	交通服务场站用地	120801 对外交通场站用地	1208 交通场站用地	12 交通运输用地
				120802 公共交通场站用地		
				120803 社会停车场用地		
				——		
		1006	农村道路	060101 村道用地	0601 农村道路	06 农业设施建设用地
				060102 田间道		
		1007	机场用地	——	1203 机场用地	12 交通运输用地
		1008	港口码头用地	——	1204 港口码头用地	
120801 对外交通场站用地	1208 交通场站用地					

第三次全国国土调查工作分类			国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类			
一级类		二级类		三级类	二级类	一级类
		1009	管道运输用地	——	1205 管道运输用地	
11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	——	1701 河流水面	17 陆地水域
		1102	湖泊水面	——	1702 湖泊水面	
		1103	水库水面	——	1703 水库水面	
		1104	坑塘水面	——	1704 坑塘水面	
		1107	沟渠	——	1705 沟渠	
		1109	水工建筑用地	——	1311 水工设施用地	13 公用设施用地
		1110	冰川及永久积雪	——	1706 冰川及常年积雪	17 陆地水域
12	其他土地	1201	空闲地	——	2301 空闲地	23 其他土地
		1202	设施农用地	060201 种植设施建设用地	0602 设施农用地	06 农业设施建设用地
				060202 畜禽养殖设施建设用地		
				060203 水产养殖设施建设用地		
		1203	田坎	——	2303 田坎	23 其他土地
		1204	盐碱地	——	2304 盐碱地	
		1205	沙地	——	2305 沙地	
		1206	裸土地	——	2306 裸土地	
1207	裸岩石砾地	——	2307 裸岩石砾地			
无此用地用海分类				——	——	16 留白用地

附录 C.3 国土空间功能结构调整表

国土空间功能 结构调整表		《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》		
		代码	名称	备注
耕地		01	耕地	
园地		02	园地	
林地		03	林地	
草地		04	草地	
湿地		05	湿地	
农业设施建设用 地		0601	农村道路	
		0602	设施农用地	
城乡建设 用地	城镇 用地	07	居住用地	含城中村
		08	公共管理与公共服务用地	
		09	商业服务业用地	
		1001	工业用地	
		11	仓储用地	
		1207	城镇村道路用地	
		1208	交通场站用地	
		1209	其他交通设施用地	
		1301-1310, 1312	公用设施用地	包括供水用地等 11 个 二级类，不包括水工设 施用地
		14	绿地与开敞空间用地	
		16	留白用地	
	2301	空闲地		
		城市、建制镇范围 (201.202) 内的其他用地		
	村庄 用地	07	居住用地	
		08	公共管理与公共服务用地	
		09	商业服务业用地	
		1001	工业用地	
11		仓储用地		
1207		城镇村道路用地		
1208		交通场站用地		

国土空间功能 结构调整表		《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》		
		代码	名称	备注
城乡建设 用地	村庄 用地	1209	其他交通设施用地	
		1301-1310, 1312	公用设施用地	包括供水用地等 11 个二级类，不包括水工设施用地
		14	绿地与开敞空间用地	
		16	留白用地	
		2301	空闲地	
			村庄范围（203）内的其他用地	
区域基础设施用地		1201	铁路用地	
		1202	公路用地	
		1203	机场用地	
		1204	港口码头用地	
		1205	管道运输用地	
		1206	城市轨道交通用地	
		1311	水工设施用地	
其他建设用地		15	特殊用地	
		1002	采矿用地	
		1003	盐田	
陆地水域		1701	河流水面	
		1702	湖泊水面	
		1703	水库水面	
		1704	坑塘水面	
		1705	沟渠	
		1706	冰川及常年积雪	
其他土地		2302	后备耕地	
		2303	田坎	
		2304	盐碱地	
		2305	沙地	
		2306	裸土地	
		2307	裸岩石砾地	

附录 D 规划指标体系

D.1 指标分类

乡镇规划指标按指标性质分为约束性指标和预期性指标。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。约束条件分为必选、可选和条件必选，必选为规划中必选包含指标，可选为按照本地编制实际，确定是否选择该指标，条件必选为地方编制成果涉及指标该内容时为必选指标。

D.2 指标体系

表 D2 规划指标表

编号	指标项	指标属性	指标层级	约束条件
一、空间底线				
1	耕地保有量（公顷）	约束性	乡镇域	必选
2	永久基本农田保护面积（公顷）	约束性	乡镇域	必选
3	生态保护红线面积（公顷）	约束性	乡镇域	必选
4	自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例（%）	预期性	乡镇域	条件必选
5	水域空间保有量（公顷）	预期性	乡镇域	条件必选
6	村庄建设边界规模（公顷）	预期性	乡镇域	必选
7	自然和文化遗产（处）	预期性	乡镇域	条件必选
二、空间结构与效率				
8	常住人口规模（人）	预期性	乡镇域、中心镇区	必选
9	人均城镇建设用地面积（平方米）	预期性	中心镇区	条件必选

编号	指标项	指标属性	指标层级	约束条件
10	人均村庄建设用地面积（平方米）	预期性	乡镇域	必选
11	道路网密度（公里/平方公里）	预期性	中心镇区	必选
12	人均应急避难场所面积（平方米）	预期性	中心镇区	必选
三、空间品质				
13	农村生活垃圾收集率（%）	预期性	乡镇域	必选
14	农村污水收集处理率（%）	预期性	乡镇域	必选
15	农村自来水普及率（%）	预期性	乡镇域	可选
16	农村无害化卫生厕所普及率（%）	预期性	乡镇域	必选
17	人均公园绿地面积（平方米）	预期性	中心镇区	必选
18	人均公共服务设施面积（平方米）	预期性	中心镇区	必选
19	城镇生活垃圾收集率（%）	预期性	中心镇区	条件必选
备注：各地可结合实际补充相应指标。				

D.3 指标涵义

（1）耕地保有量：规划期内必须保有的耕地面积。

（2）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的面积。

（3）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陆域、水域等面积。

（4）自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例：指各级各类自然保护地陆域面积总和占陆域国土面积的百分比。

（5）水域空间保有量：根据国土调查分类，包括河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面等二级地类。

（6）村庄建设边界规模：村庄建设边界围合面积。

(7) 自然和文化遗产：由各级政府和部门依法认定公布的自然和文化遗产数量。一般包括：世界遗产、国家文化公园、风景名胜區、文化生态保护区、历史文化名城名镇名村街区、传统村落、文物保护单位和一般不可移动文物、历史建筑，以及其他经行政认定公布的遗产类型。

D3.1.2 空间结构与效率

(8) 常住人口规模：实际经常居住半年及以上的人口数量。

(9) 人均城镇建设用地面积：城市、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。

(10) 人均村庄建设用地面积：乡镇域范围内的村庄建设用地面积与乡村常住人口规模的比值。

(11) 道路网密度：快速路及主干路、次干路、支路总里程数与中心镇区面积的比值。

(12) 人均应急避难场所面积：应急避难场所面积与常住人口规模的比值。

(13) 农村生活垃圾收集率：农村生活垃圾收集的质量与农村生活垃圾排放总量的比值。

(14) 农村污水收集处理率：经过处理的农村污水占污水排放总量的比重。

(15) 农村自来水普及率：日供水规模 $10\text{m}^3/\text{d}$ 以上、有完善的水质净化和消毒措施并供水到户的集中式供水工程受益人口占农村供水人口的比例。

(16) 农村无害化卫生厕所普及率：行政区域内累计无害化卫生厕所户数与该区域内乡村总户数的百分比（农村无害化卫生厕所普及率=累计无害化卫生厕所户数/乡村总户数）。

(17) 人均公园绿地面积：公园绿地总面积与常住人口规模的比值。

(18) 人均公共服务设施用地：区域内各类公共服务设施用地总面积的人均占有量（区域各类公共服务设施用地总面积/区域内人口总数）。

(19) 城镇生活垃圾收集率：城市生活垃圾收集的质量与城市生活垃圾排放总量的比值。

附录 E 国土空间规划分区

E.1 一般规定

E.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。

E.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。

E.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，并应符合下列基本规定：

（1）以主体功能定位为基础，体现规划意图，配套管控要求；

（2）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；

（3）如乡镇域内存在本指南未列出的特殊政策管控要求，可在规划分区建议的基础上，叠加历史文化保护、灾害风险防控等管控区域，形成复合控制区。

E.2 分区类型

规划分区分为一级、二级和三级规划分区。一级规划分区包括以下 6 类：生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展

区、城镇发展区、矿产能源发展区。规划分区类型和具体含义见下表 E。

表 E 规划分区

一级规划分区	二级规划分区	三级规划分区	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和海洋自然区域,包括陆域生态保护红线、海洋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和海洋自然区域
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
工业拓展区	——	城镇开发边界外工业用地拓展线区域	
乡村发展区			农田保护区外,为满足农林牧渔等农业发展以及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 F 规划文本附表

表 F.1 规划目标表

编号	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	耕地保有量（公顷）				约束性	乡镇域
2	永久基本农田保护面积（公顷）				约束性	乡镇域
3	生态保护红线面积（公顷）				约束性	乡镇域
4	自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例（%）				预期性	乡镇域
5	水域空间保有量（公顷）				预期性	乡镇域
6	村庄建设边界规模（公顷）				预期性	乡镇域
7	自然和文化遗产（处）				预期性	乡镇域
二、空间结构与效率						
8	常住人口规模（人）				预期性	乡镇域、中心镇区
9	人均城镇建设用地面积（平方米）				预期性	中心镇区
10	人均村庄建设用地面积（平方米）				预期性	乡镇域
11	道路网密度（公里/平方公里）				预期性	中心镇区
12	人均应急避难场所面积（平方米）				预期性	中心镇区
三、空间品质						
13	农村生活垃圾收集率（%）				预期性	乡镇域
14	农村污水收集处理率（%）				预期性	乡镇域
15	农村自来水普及率（%）				预期性	乡镇域
16	农村无害化卫生厕所普及率（%）				预期性	中心镇区
17	人均公园绿地面积（平方米）				预期性	中心镇区
18	人均公共服务设施面积（平方米）				预期性	中心镇区
19	城镇生活垃圾收集率（%）				预期性	中心镇区
注：各地按实际选择指标进行补充						

表 F.2 乡镇域规划分区统计表

单位：公顷

一级规划分区	二级规划分区	面积
生态保护区	——	
生态控制区	——	
农田保护区	——	
城镇发展区	面积小计	
	城镇集中建设区	
	城镇弹性发展区	
	特别用途区	
乡村发展区	面积小计	
	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 F.3 中心镇区规划分区统计表

单位：公顷

一级规划分区	二级规划分区	三级规划分区	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	
		物流仓储区	
		绿地休闲区	
		交通枢纽区	
	战略预留区		
	城镇弹性发展区	——	
	特别用途区	——	
	工业拓展区	——	
乡村发展区	村庄建设区	——	

一级规划分区	二级规划分区	三级规划分区	面积
	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 F.4 乡镇域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	
	面积	比重	面积	比重
耕地				
园地				
林地				
草地				
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				

备注：1.城乡建设用地规划基期年数据采用 2020 年度变更调查中的城市、建制镇、村庄用地数据。

2.区域基础设施用地包括区域性交通运输用地、公用设施用地。

3.规划基期年填写面积数，保留 2 位小数；规划目标年能够填写面积数的填写面积整数，并明确“≥”或“≤”，难以明确的可填写“保持稳定”“持续增加”等。

4.本表不计算合计数（未统计湿地、其他土地等地类）。

表 F.5 中心镇区城镇建设用地结构规划表

单位：公顷、%

序号	用地类型		规划基期年		规划目标年	
	一级类	二级类	面积	比例	面积	比例
1	居住用地	城镇住宅用地				
		城镇社区服务设施用地				
		农村宅基地				
		农村社区服务设施用地				
2	公共管理与公共服务用地	机关团体用地				
		科研用地				
		文化用地				
		教育用地				
		体育用地				
		医疗卫生用地				
		社会福利用地				
3	商业服务业用地	商业用地				
		商务金融用地				
		娱乐用地				
		其他商业服务业用地				
4	工矿用地	工业用地				
		采矿用地				
		盐田				
5	仓储用地	物流仓储用地				
		储备库用地				
6	交通运输用地	铁路用地				
		公路用地				
		机场用地				
		港口码头用地				
		管道运输用地				
		城市轨道交通用地				
		城镇村道路用地				
		交通场站用地				
其他交通设施用地						
7	公用设施用地	供水用地				
		排水用地				
		供电用地				
		供燃气用地				
		供热用地				
		通信用地				
		邮政用地				

序号	用地类型		规划基期年		规划目标年	
	一级类	二级类	面积	比例	面积	比例
			广播电视设施用地			
		环卫用地				
		消防用地				
		水工设施用地				
		其他公用设施用地				
8	绿地与开敞空间用地	公园绿地				
		防护绿地				
		广场用地				
9	特殊用地	军事设施用地				
		使领馆用地				
		宗教用地				
		文物古迹用地				
		监教场所用地				
		殡葬用地				
		其他特殊用地				
10	留白用地					

表 F.6 规划指标分解表

单位：公顷

行政区	耕地保有量	永久基本农田	生态保护红线	村庄建设边界
XX				
……				
其他				
合计				

备注：行政区填写至行政村，下同。

表 F.7 自然保护地一览表（条件必选）

单位：公顷

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					
2					
3					
……					

备注：1.保护地类型为国家公园、自然保护区、自然公园；

2.级别为国家级、地方级。

表 F.8 历史文化资源一览表（条件必选）

序号	名称	类别	级别	行政辖区	备注
1					
2					
.....					

备注：（1）类别：文物保护单位、历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、传统村落、历史建筑、历史环境要素、大遗址、地下文物埋藏区、水下文物保护区、世界文化遗产、世界文化与自然混合遗产、风景名胜区、中国及全球重要农业文化遗产、世界灌溉工程遗产、国家水利遗产、国家工业遗产、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物、其他；（2）级别：世界级、国家级、省级、市级、县级、其他。具体参见《国土空间规划历史文化遗产保护技术指南》

表 F.9 村庄分类及统计表

单位：个

序号	行政村名称	行政村村庄类型	自然村村庄类型	自然村名称	数量
1	XX 村	XX 类	集聚发展类	XX 村、XX 村、XX 村	
			整治提升类		
			城郊融合类		
			特色保护类		
			搬迁撤并类		
2	XX 村	XX 类	集聚发展类		
			整治提升类		
			城郊融合类		
			特色保护类		
			搬迁撤并类		
.....					

表 F.10 生态修复和国土综合整治重大工程安排表（条件必选）

单位：公顷

序号	工程名称	工程类型	重点任务	实施区域	建设规模	主要技术指标	建设时序
1							
2							
.....							
合计							

备注：1.工程类型：山水林田湖草系统修复、国土综合整治、矿山生态修复、其他整治和修复；
2.实施区域原则上填写至行政村。

表 F.11 重点建设项目安排表

单位：公顷

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							
2							
……							

备注：1.项目类型为交通、水利、能源、电力、通讯、环保、旅游、民生、产业、生态、其他；

2.建设性质为新建、改扩建；

3.所在地区填写至行政村。

附录 G 公共服务设施指引（参考）表

设施	设施级别	具体设施名称	规划深度要求		
			定界	定点	定量
文化设施	乡镇级及以上	文化馆、文化活动中心、博物馆、图书馆	√		√
	社区级	社区文化活动中心、文化站、图书室等		√	√
教育设施	乡镇级及以上	高等教育、中等职业学校、高中、初中	√		√
	社区级	小学、幼儿园等		√	√
医疗设施	乡镇级及以上	综合医院、卫生院、公共卫生机构	√		√
	社区级	社区卫生服务中心、门诊部、卫生站、卫生室等		√	√
体育设施	乡镇级及以上	体育场馆、运动场	√		√
	社区级	功能运动场地、室外综合健身场地等		√	√
养老设施	乡镇级及以上	养老机构、养老院	√		√
	社区级	老年人活动中心、老年人日间照料中心等		√	√

注：定界即为明确设施的边界，定点即为明确设施的位置，定量即为明确设施的建设数量和规模。下层级详细规划编制应符合设施定界、定点、定量的要求。

附录 H 强制性内容

乡镇规划中涉及的安全底线、空间结构、约束性指标等方面的内容，应作为规划强制性内容，并在图纸上有准确的标明或在文本上有明确、规范的表述，同时，提出相应的管控措施。

乡镇规划中强制性内容应包括：

(1) 约束性指标的落实情况，耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积等；

(2) 生态保护红线、耕地和永久基本农田、城镇开发边界、村庄建设边界控制线；

(3) 历史文化保护体系、历史文化保护线、历史文化遗存保护范围和控制要求；

(4) 中心镇区内的绿线、蓝线、紫线、黄线及管控要求。

(5) 公共服务设施、市政基础设施、综合防灾等规划情况。

(6) 重大交通设施、重要线性工程网络、邻避设施等设施安排。

附录 I 规划图件目录

- (1) 国土空间用地用海现状图 (必选)
- (2) 国土空间控制线规划图 (必选)
- (3) 耕地和永久基本农田保护红线图 (必选)
- (4) 生态保护红线图 (条件必选)
- (5) 城镇开发边界图 (条件必选)
- (6) 村庄建设边界图 (条件必选)
- (7) 国土空间规划分区图 (必选)
- (8) 国土空间用地布局规划图 (条件必选)
- (9) 村庄布点规划图 (必选)
- (10) 历史文化保护规划图 (条件必选)
- (11) 综合交通规划图 (必选)
- (12) 基础设施规划图 (必选)
- (13) 综合防灾减灾规划图 (必选)
- (14) 生态修复和综合整治规划图 (条件必选)
- (15) 详细规划编制单元划分图 (条件必选)
- (16) 重大项目用地布局图 (可选)
- (17) 中心镇区国土空间用地用海现状图 (必选)
- (18) 中心镇区国土空间规划分区图 (必选)
- (19) 中心镇区国土空间用地规划图 (必选)
- (20) 中心镇区道路交通规划图 (必选)

- (21) 中心镇区公共服务设施体系规划图 (必选)
- (22) 中心镇区绿地系统和开敞空间规划图 (必选)
- (23) 中心镇区开发强度分区规划图 (必选)
- (24) 中心镇区市政基础设施规划图 (必选)
- (25) 中心镇区综合防灾减灾规划图 (必选)
- (26) 中心镇区控制线规划图 (必选)

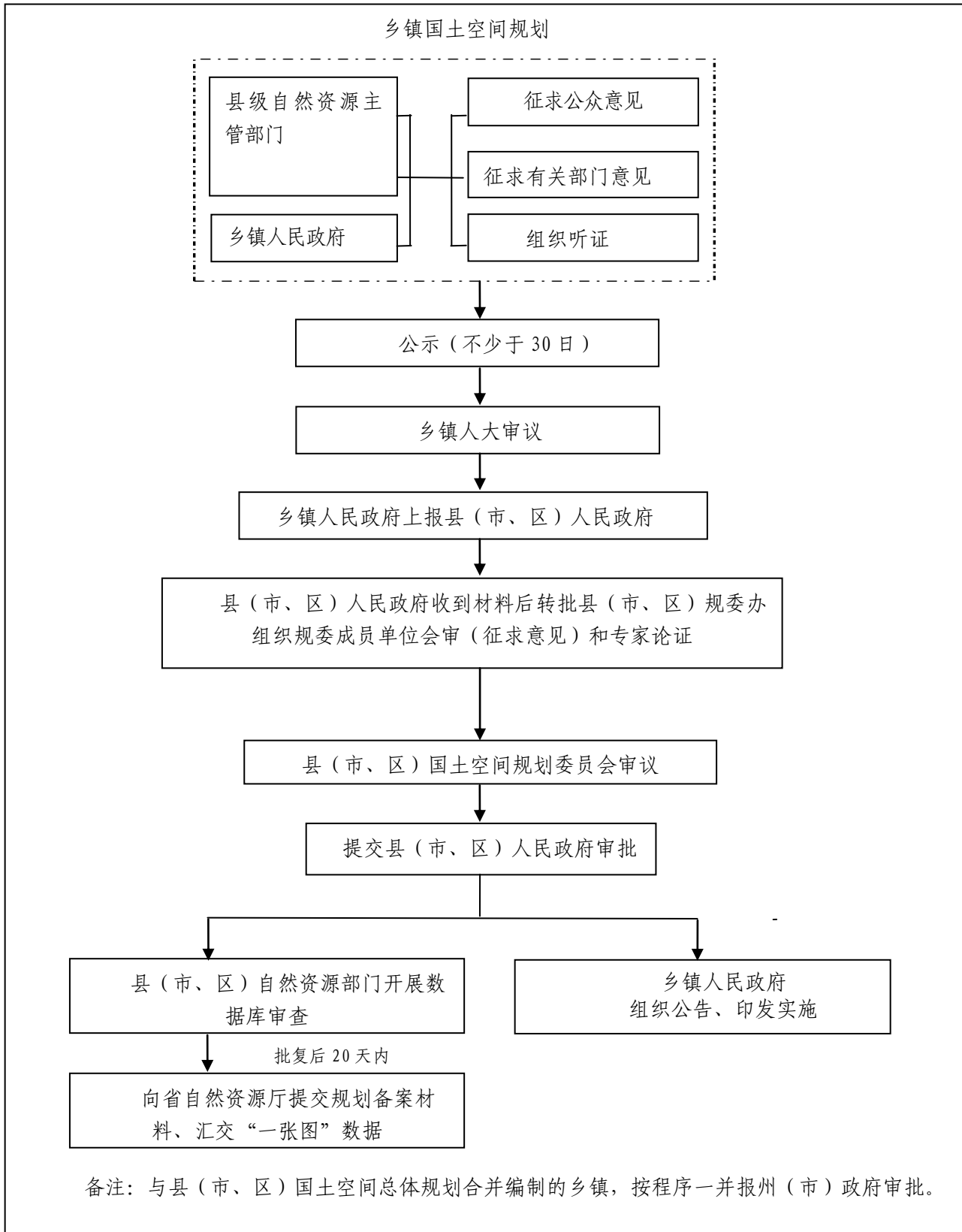
注 1: 未划定城镇开发边界的乡政府所在地集中建设区图件:

- (1) 乡政府所在地国土空间用地用海现状图 (必选)
- (2) 乡政府所在地用地规划布局图 (必选)
- (3) 乡政府所在地综合布局规划图 (必选)

注 2: 涉及中心镇区详细规划与乡镇规划合并编制的, 中心镇区图件保留中心镇区国土空间用地用海现状图、中心镇区国土空间规划分区图、中心镇区国土空间用地规划图, 并参考《云南省国土空间详细规划编制导则》(试行)中的图件要求绘制中心镇区详细规划图纸。

注 3: 各乡镇可根据规划编制需要增加其它图件; 根据需要, 可将若干张图件合并表达, 也可以分为多张图件表达。

附录 J 乡镇国土空间规划成果审查报批流程



附录 K 规划文本框架指引

一、现状分析与问题识别

主要包括：现状与特征、问题与风险、机遇与挑战等。

二、发展定位与规划目标

主要包括：指导思想、功能定位和目标、规划指标等。

三、国土空间结构和用地布局

主要包括：底线约束及重要控制线落实、村庄建设边界划定、用地结构、用地布局等。

四、资源保护与利用

主要包括：耕地资源、林草湿资源、水资源、能矿资源、历史文化资源、其他资源保护与利用。

五、镇村统筹发展

主要包括：人口、镇村体系与村庄布局、城乡生活圈和公共服务设施配置、产业布局与乡村振兴、特色风貌等。

六、基础设施支撑体系

主要包括：道路交通设施、水利设施、市政基础设施、综合防灾与安全韧性等。

七、生态修复与国土综合整治

主要包括：山水林田湖草系统修复、国土综合整治、矿山生态修复等。

八、中心镇区规划

主要包括：规划分区、用地布局、道路交通、公共绿地与开敞空间、公共服务设施、市政基础设施、综合防灾、开发强度与风貌管控、四线控制等。

涉及详细规划与乡镇规划合并编制的，中心镇区内容主要包括规划分区、单元规模控制和底线管控等。

九、中心镇区详细规划

涉及详细规划与乡镇规划合并编制的，应增加本章节主要包括：用地布局、综合交通、公共服务设施、绿地与开敞空间、历史文化保护、市政公用设施、综合防灾、竖向规划“四线”控制等。具体内容和深度参考《云南省国土空间详细规划编制导则》（试行）的要求执行。

十、规划传导与实施保障

主要包括：详细规划单元、规划向下位传导内容、重点建设项目、近期行动计划、实施保障等。