

# 长葛市人民政府办公室关于印发长葛市国土空间总体规划编制实施方案的通知

长政办〔2020〕10

各镇人民政府、街道办事处，市政府有关部门、市直有关单位：

《长葛市国土空间总体规划编制实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

2020年6月15日

## 长葛市国土空间总体规划编制实施方案 案

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》、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）和《河南省自然资源厅关于全面开展市县国土空间规划工作的通

知》（豫自然资发〔2019〕47号）文件精神，全面完成我市国土空间总体规划编制工作，不断提升全市国土空间治理能力和水平，结合我市实际，制定本方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，按照中央和省决策部署，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，以有效提升国土空间治理能力和现代化水平为抓手，编制统一的国土空间总体规划，统筹市域国土空间保护、开发、利用和修复，健全国土空间开发保护制度，强化国土空间规划对各专项规划的指导和约束作用，体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性，切实提升国土空间治理能力，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

### （二）基本原则

1、多规合一，覆盖全域。发挥自然资源和空间规划管理合一的体制优势，融合主体功能区规划、土地利用规划、城市总体规划等空间规划，实现“多规合一”，形成全域

“一张底图”和“一个平台”，实现城乡国土空间规划管理全域覆盖、全要素管控。

2、坚守底线，绿色发展。坚持国家利益和公共利益优先，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，划定禁止开发范围，严守生态安全底线、国土安全底线、粮食安全底线和历史文化保护底线，确保国家、省、市重大发展战略和指标约束有效落实。严控增量、盘活存量，注重内涵提升，推动形成绿色发展方式。

3、以人为本，提升品质。努力提升人民群众获得感和幸福感，强化规划编制实施全过程的公众参与，将人民群众满意度作为衡量规划编制和实施水平的标准。优化城乡功能布局 and 空间结构，统筹生产生活生态，改善人居环境质量，提升基础设施和公共设施服务水平，提高人民生活品质。

4、因地制宜，突出特色。尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，坚持问题导向和目标导向相结合，根据本地自然禀赋、人文特点和发展阶段，明确规划重点内容，突出地方特色，有针对性地开展规划编制工作。

### （三）工作目标

1、构建统一协调的国土空间总体规划，促进空间规划多规合一。深化规划体制改革创新，编制全市统一的国土空间总体规划，将主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划等空间规划融合统一，解决规划间冲突问题，

不断提升全市国土空间治理能力和水平。整合各类空间性规划核心内容，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，编制形成融发展与布局、开发与保护为一体的规划蓝图，统一基础信息平台，形成全域“一张底图”和“一个平台”。

2、建立覆盖全域的国土空间格局，提升国土空间开发保护质量和效率。全面落实党中央、国务院和河南省重大决策部署，根据主体功能区定位，确定国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局。明确空间发展目标，优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局，确定空间发展策略，转变国土空间开发保护方式。完善全域国土空间规划分区及其准入规则，合理配置“生产、生活、生态”三大要素，研究各类空间准入规则和管控要求，合理控制整体开发强度。明确交通基础设施网络格局、生态保护格局、历史文化保护格局、城乡开发利用格局等。

3、建立健全国土空间实施管理体制机制，提升国土空间治理水平和治理能力。建立健全国土空间规划传导和实施机制，制定实施国土空间总体规划的政策措施，提出下级国土空间总体规划和相关专项规划、详细规划的分解落实要求，健全规划实施传导机制，确保规划能用、管用、好用。研究国土空间总体规划管理制度，建立国土空间总体规划编制、监督、评估、调整等完备的规划管理体系，同步开发建

设国土空间规划基础信息平台 and 监测评估管理系统，强化规划实施的监督管理。

## 二、工作任务

（一）开展基础评价，明确发展定位和战略目标。依据主体功能区战略和要求，全面分析区域资源环境本底，梳理资源环境要素特点及存在突出问题，在划分资源环境类型区的基础上，开展资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价，明确城市资源环境承载上限和不同区域发展条件，为划分城镇、农业、生态三类国土空间提供依据。对现版土地利用总体规划和城市总体规划的执行情况进行评估，分析规划实施中存在的主要问题。在双评价和现行规划实施评估的基础上，落实主体功能区战略，依据河南省和许昌市国土空间规划等上位规划，围绕“两个一百年”发展目标，结合自身资源禀赋，提出2035年市域国土空间发展目标，明确各项约束性和引导性指标，并与国民经济和社会发展“十四五”规划做好衔接，制定2025年近期目标。

（二）构建全域国土空间格局，明确区域协同和市域空间统筹思路和方案。按照国家和省域主体功能区战略，明确市域国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局，构建“多中心、网络化、组团式、集约型”的全域国土空间格局。优化城镇、生态、农业等功能分区，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条空间管控底线，明

确管控要求和准入规则。制定全域城镇体系规划，提出市域城乡统筹发展战略，预测市域总人口及城镇化水平，确定各城镇人口规模、职能分工、空间布局方案和建设标准。统筹新城区与老城区、生活区与生产区、建设空间与生态空间的关系，优化城市功能布局，重塑城市空间结构。明确集中建设区总量，做优增量空间，盘活存量空间，预留弹性空间，科学合理利用地下空间资源。建立城市蓝线、绿线、黄线、紫线等规划控制体系，明确各项规划管控要求。提出长葛融入郑许一体化发展的战略思路，明确长葛对接融入郑州大都市区、郑州临空经济示范区协调发展策略，明确中心城区与产业集聚区、长葛产业新城的协调发展策略和发展格局。创新城乡融合发展体制机制，提出城乡融合发展策略。

（三）统筹推进国土综合整治和生态修复，制定整治修复总体方案。统筹农村土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设、矿山地质环境恢复治理和土地复垦、自然生态修复、流域治理等，划定不同类型国土综合整治的重点区域，合理安排国土综合整治重点工程，修复国土功能，提高国土开发利用的效率和质量，提升国土空间治理水平。明确国土空间生态修复目标、任务和重点区域，安排国土综合整治和生态保护修复重点工程的规模、布局和时序，针对各类生态自然空间分别提出生态保护和修复要求。

（四）统筹全域自然资源保护与利用，构建国土空间支撑体系。重点研究郑许一体化背景下的长葛市发展对重大基础设施建设需求，提出重点建设项目安排。合理安排市域土地、水、森林、草地等重要资源的保护和开发利用的目标、时序、总量、布局、结构、强度等，提出重大工程和重点项目保障措施。科学编制区域综合交通规划，合理确定交通发展战略，统筹安排市域交通设施布局和廊道控制，明确重要交通枢纽设施选址和轨道交通走向。中心城区明确主干道的走向和建设控制要求，构建功能完善的城市道路网系统，加强城市交通设施和公共交通设施建设，完善城市绿色交通设施和慢行系统，因地制宜提出乡村道路系统布局原则和建设要求。统筹城乡发展，建立覆盖集中建设区功能完善的综合公共服务体系。统筹布局区域电力、电信、燃气、水利等各类重大市政基础设施，控制并保护重大市政设施廊道，落实重大市政基础设施空间布局。保护与传承历史文化，划定各类历史文化遗产保护区和控制范围，提出保护要求。因地制宜保护全域“山水林田湖草城村”自然格局，对特色主导功能单元提出特色风貌引导，对于城市重点区域做出城市设计引导。

（五）建立健全规划传导机制，制定规划实施保障措施。建立健全从全域到分区、乡镇单元，从总体规划到相关专项规划、详细规划，从市县到镇的规划传导机制。明确国土空

间区域准入、用途转换等管制规则，统一行使国土空间用途管制。完善增减挂钩、增存挂钩、人地挂钩等政策工具，建立城乡运行指标体系，健全规划实施动态监测、评估、预警、考核和动态调整机制。采用“主导功能单元划分+详细规划引导”的规划传导形式，对各城市组团或主导单元进行功能定位和发展指引，提出分阶段实施目标和重点任务。明确分阶段约束性指标、管控边界和管控要求。提出近期应编制的功能区规划、专项规划、详细规划，发挥总体规划对下位规划的指导约束作用。遵循客观、公开、公正的原则，在规划编制过程中组织开展环境影响评价，提高规划的科学性、合理性、可实施性。

（六）建立统一数据库，搭建国土空间基础信息平台 and 规划监测评估预警系统。整合目前长葛市已有的各类国土空间保护利用的相关数据，结合第三次全国国土调查，统一规划用地和现状用地分类体系，摸清底数，打牢底盘，划清底线。依托全市土地调查数据库、自然资源和地理空间信息数据库，整合各部门现有空间管控信息管理平台，搭建基础数据、目标指标、空间坐标、技术规范统一衔接共享的基础信息平台 and 规划管理系统，为全市统一的政务数据共享交换平台提供数据支持，为规划编制和政府决策提供辅助支撑。

### 三、工作要求

（一）坚持专家领衔。通过招投标确定高水平规划设计单位，组织相关领域专家组成此次规划编制的专家评审团队，对规划进行评审和指导，并借鉴先进规划理念，多调查研究、多听证论证，确保规划成果质量。

（二）完善工作方式。科学制定工作节点计划，细化任务分工和进度安排，合理有序安排编制工作整体推进。完善工作推进方式，采用实地调研、座谈交流等多种方式，加强协调衔接，提高工作效率和质量。

（三）注重舆论引导。通过政务公开、新闻报道等形式，加大宣传力度，主动开展规划解读，普及规划理念方法，提高公众对规划的认识，倡导社会各界积极参与，为规划编制建言献策。

#### 四、时间安排

根据省厅要求，我市国土空间总体规划编制工作计划于2020年年底完成，同步开发建设国土空间规划基础信息平台 and 监测评估管理系统。

（一）启动部署阶段（2020年6月—7月）。成立长葛市国土空间总体规划工作领导小组，召开长葛市国土空间总体规划编制工作动员大会。完成规划编制采购、预算工作；规划编制单位组织开展专题研究、收集资料、实地调研、分析论证，形成专题研究初步思路。

（二）重点专题研究阶段（2020年7月）。在系统分析和梳理基础数据资料和现行规划成果的基础上，针对国土空间规划编制过程中的问题，全面开展各项专题研究工作，并对规划成果完善提出针对性、指导性的研究结论，形成系列专题研究报告。

（三）初步成果阶段（2020年8月—9月）。提取和汇总相关成果的问题及研究结论，开展长葛市国土空间总体规划方案编制。按照国土空间总体规划编制及内容要求，进行初步成果编制，完成规划文本、图集和说明书等内容，并征求各镇人民政府（街道办事处）和市直部门意见。同时，根据省自然资源厅要求沟通汇报，及时修改完善规划成果初步方案。

（四）成果修改及报批阶段（2020年10月—12月）。根据专家论证和试点经验总结交流会情况，以及省自然资源厅的意见和要求，对成果进行修改完善。邀请专家对规划征求意见稿进行论证、咨询；通过网上公告听证等形式，广泛征求社会公众意见，形成长葛市空间规划最终成果。并同步进行数据库的全方位建设，按要求完成最终成果的上报审查、批准实施。

## 五、保障措施

（一）加强组织领导。长葛市国土空间总体规划编制采取与许昌市国土空间总体规划同步编制、上下联动的工作方式，促进上下级规划之间高效反馈和紧密衔接，提高工作成效，形成长葛工作特色和亮点。建立日常工作定期通报、重大问题共同研究等合作机制，共同推动工作开展。市委、市政府已成立长葛市国土空间总体规划编制工作领导小组，领导小组主要负责研究确定、统筹协调市级国土空间总体规划编制工作中的重大问题和事项，推进规划编制工作。领导小组根据工作需要不定期召开全体或部分成员单位工作会议，工作会议由领导小组组长或副组长召集。

领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局，负责领导小组日常工作，协调沟通各成员单位，对具体编制工作指导、督促，并对重点难点问题开展研究。办公室主任由市自然资源和规划局局长兼任，副主任由市自然资源和规划局分管副局长担任。

领导小组办公室内设专家咨询组、规划编制组、平台建设组，具体负责我市国土空间总体规划编制推进工作，对我市国土空间规划的工作方案、技术方案、规划成果等进行审定。

（二）明确工作责任。市直有关部门要结合自身职能，按照本方案工作部署，加强协调配合，共同推进工作。市自然资源和规划局作为牵头部门，负责做好统筹协调和组织编

制工作，及时高效对接最新政策要求、规划编制单位调研需求，以及市直各部门、各镇人民政府（街道办事处）、产业集聚区管委会、社会各界对规划编制的诉求，发改、财政、生态环境、住建、交通、农业农村、水利、教体、科工、文广旅、卫健委、应急、电力、统计及其他有关部门要按照各自职能，明确责任，形成合力，确保时间节点内保质保量完成规划编制工作。

（三）落实经费保障。将国土空间规划编制工作经费纳入市财政预算，并严格按照有关规定使用，保障国土空间规划编制工作顺利进行。

抄送：市委各部门，市人大、市政协办公室，市人武部，  
市

法院，市检察院。

长葛市人民政府办公室

2020年6月15日印发