

禹州市人民政府办公室文件

禹政办〔2020〕25号

禹州市人民政府办公室 关于印发禹州市国土空间规划编制工作 实施方案的通知

各乡镇人民政府，各街道办事处，市政府各有关部门，各有关单位：

《禹州市国土空间规划编制工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



禹州市国土空间规划编制工作实施方案

为合理布局国土空间，推进生态文明建设和经济社会可持续发展，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》精神，按照省、许昌市关于国土空间规划编制工作的相关部署，结合我市实际，特制定本方案。

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，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。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、城乡总体规划、“多规合一”试点工作经验，发挥自然资源和空间规划管理合一的体制优势，融合各类专项规划内容，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. 分类推进,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,形成全市域“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，提出乡镇国土空间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基础信息平台 and “一张图” 实施监督信息系统，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的突出问题，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年禹州市国土空间发展目标，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。按照国家、省域和市域主体功能区战略，明确禹州市国土空间保护、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，提出禹州市城乡统筹发展战略，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“五线”（红线、绿线、蓝线、紫线、黄线）规划控制体系，明确各项规划管控要

求。明确中心城区与周边城市（镇、组团）的协调发展策略。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，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。合理安排市域耕地、水、林地、草地、矿产等重要资源保护和开发利用的目标、时序、总量、布局、结构、强度等，提出重大工程建设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协调衔接，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的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“山水林田湖草城村”总体格局，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、单元，从总体规划到相关专项规划、详细规划，从省、市到县、乡的规划传导机制。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，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，发挥总体规划对乡镇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、可操作性。

（六）建立统一数据库，搭建国土空间基础信息平台 and “一张图” 实施监督信息系统。整合目前全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。依托全市国土调查数据库、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 “一张图” 实施监督信息系统，为全市统一的政务数据共享交换平台提供支持，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。市自然资源和规划局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。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知，倡导社会各界积极参与，为规划编制建言献策。

四、时间节点和阶段工作安排

根据河南省和许昌市要求，我市国土空间总体规划编制工作要于 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 “一张图” 实施监督信息系统。

（一）启动部署阶段（2020 年 5 月至 7 月）。召开禹州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) 专题研究阶段(2020年7月至9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9月至10月)。提取和汇总相关成果的问题及研究结论,开展禹州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,并征求各乡镇人民政府和市政府有关部门意见。同时,积极与省、许昌市自然资源和规划部门对接汇报,及时修改完善规划成果初步方案。

(四) 成果修改及报批阶段(根据省市要求适时推进)。根据专家论证以及省、许昌市自然资源和规划部门的意见和要求,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,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。成立禹州市国土空间规划编制工作领导小组,统筹协调全市国土空间规划编制、实施中重要事项。各相关单位要充分认识建立国土空间规划体系的重大意义,主要负责人亲自抓,建立健全领导和工作推进机制,落实政府组织编制

和实施国土空间规划的主体责任，确保高质量完成规划编制任务。

（二）落实工作责任。市自然资源主管部门要发挥牵头作用，发改、教体、科技和工业信息化、财政、生态环境、住建、交通运输、农业农村、水利、文化广电和旅游、卫生健康、应急管理、统计等部门和各乡镇人民政府（街道办事处）及其他有关单位要按照各自职能，明确责任，形成合力，共同做好国土空间规划编制工作。规划报批前，应征求相关主管部门意见。

（三）加强经费和队伍保障。市财政部门要落实国土空间规划编制工作经费，强化经费保障。自然资源主管部门要认真履行职责，加强专业队伍建设和行业管理，提高规划编制和实施水平。

附件：禹州市国土空间规划编制工作领导小组组成人员名单
及职责分工

附 件

禹州市国土空间规划编制工作领导小组 组成人员名单及职责分工

一、领导小组组成人员名单

组 长：范晓东 市政府市长

副组长：何长成 市委常委、市政府常务副市长

孟占义 市政府副市长

成员单位：市自然资源和规划局、市发改委、市财政局、市住建局、市市场监管局、市城管局、市科技和工业信息化局、市教体局、市民政局、市交通运输局、市公路局、市水利局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市卫健委、市统计局、市司法局、市应急管理局、市政务服务和大数据管理局、许昌市生态环境局禹州分局、市商务局、市公安局、市煤炭局、市人防办、市扶贫办、市供电公司、市产业集聚区建设环保局及各乡镇人民政府（街道办事处）

以上单位中，市公安局、市煤炭局分管副职为领导小组成员，其他单位行政正职为领导小组成员。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，市自然资源和规划局局长关晓东兼任办公室主任。

二、主要职责

审议市国土空间规划工作总体部署；组织协调国土空间规划编制工作重大问题，协调解决重点难点问题；协调产业布局、基础设施建设、生态环境保护、自然与文化资源保护利用等涉及空间利用的规划与国土空间规划的关系；对国土空间规划编制成果、涉及空间利用的重要规划和重大项目布局规划进行审议；对市政府批准的有关国土空间规划的实施评估进行审议。

三、领导小组办公室主要职责

负责领导小组日常工作，督促落实领导小组议定事项；会同领导小组成员单位做好规划编制工作，主动保持与市级国土空间规划编制工作组的联络对接，协调配合国土空间规划编制工作组开展实地踏勘，资料收集、复核、汇总、上报等相关工作；完成领导小组交办的其他工作。

四、成员单位职责分工

市自然资源和规划局：牵头负责本次国土空间规划编制工作，负责组织、协调国土空间规划编制各阶段的技术及日常工作，会同相关部门对各专题研究、专项（专业）规划进行技术与进度协调；负责提供林业科技发展现状资料及发展规划，参与资源评价与规划专项研究，协助开展生态环境、城市园林绿地系统等专项规划工作。

市发改委：负责提供全市经济发展主要指标、国民经济和社

会发展规划等材料，开展相关业务对接工作；协助国土空间规划报审过程中与上级发改部门的协调工作。

市科技和工业信息化局：负责提供市产业集群（工业园区）发展现状及发展规划，信息通信产业发展现状、发展规划、实施方案及年度计划、科技发展现状资料及发展规划；与市自然资源和规划局共同开展产业发展战略与布局研究（专项规划）工作，参与工业、信息通信、高新技术产业发展策略及其实施政策的制定。

市教体局：负责提供全市教育事业、教育设施现状资料及发展规划，体育事业、体育设施现状资料及发展规划；协助开展公共服务设施（教育设施、体育设施）布局相关专项工作。

市公安局：负责提供市域及各乡镇人口现状情况（包括常住人口、户籍人口、暂住人口状况），协助开展人口现状及预测等专项规划工作。

市民政局：负责提供主要民政设施现状情况、民政事业发展规划和发展目标；协助开展公共服务设施（社会福利设施）布局专项规划工作。

市财政局：协助制定促进国土空间规划编制与实施的财政政策；参与经济发展策略专项规划工作。

许昌市生态环境局禹州分局：负责提供全市环境保护现状情况（包括生态环境问题关注重点、重点保护区域等）；负责提供部门“十三五”规划、环境保护规划、生态保护规划等各类规划资料；参与生态保护策略及其实施政策的制定。

市住建局：负责提供全市近五年重大建设工程项目实施情况、城市公共服务、市政基础设施等现状及规划资料，以及城市建设资金筹措、计划分配和监督管理情况资料；负责提供村庄整治及美丽宜居村庄建设等相关规划、农村人居环境建设情况和相关规划，协助国土空间规划报审过程中与上级住建部门的协调工作。

市城管局：负责提供全市城市环卫系统等现状及规划资料；协助开展城市环卫系统等专项规划工作。

市交通运输局：负责提供全市各类交通发展规划、部门“十三五”发展规划；参与交通发展策略及其实施政策的制定；协助开展全市综合交通发展战略专项规划工作。

市公路局：负责提供全市公路现状和相关公路专项规划，提出全市未来公路建设的设想。

市水利局：负责提供全市水资源利用综合报告、水利发展规划、水源规划及防洪体系规划；协助开展河湖水系、综合防灾等专项规划工作。

市农业农村局：负责提供全市关于农业和农村工作的方针政策、农村经济与社会发展战略规划，协助开展农业产业化经营的方针、政策、全市农村改革和发展、农业综合开发等专项规划工作。

市文化广电和旅游局：负责提供全市文化事业、文化设施现状资料及发展规划，旅游服务设施现状资料及发展规划；协助开展公共服务设施（文化设施、旅游服务设施）布局相关专项规划工作，协助国土空间规划报审过程中与上级部门的协调工作。

市卫健委：负责提供全市卫生事业、卫生设施现状资料及发展规划；协助开展公共服务设施（医疗卫生设施）布局相关专项规划工作；负责提供全市人口发展规划；协助开展国土空间规划的人口现状及预测的研究工作。

市统计局：负责提供 2008 年至 2018 年统计年鉴、各乡镇分类详细统计数据；协助开展国土空间规划的人口现状及预测的研究工作。

市司法局：提出对本次编制国土空间规划的意见和建议；参与国土空间规划公共政策的制定；协助制定保障国土空间规划实施的政策。

市应急管理局：协调市消防救援大队提供全市消防事业发展现状，提出存在问题、规划设想；提供全市消防“十三五”规划等相关专项规划。

市人防办：负责提供全市人防工程现状资料及发展规划，协助开展地下空间综合利用。

市商务局：提供物流园区、配送中心、批发市场、零售网点、商业特色街等商业网点发展现状及发展规划。提供全市商业、商务用地发展现状，提出存在问题、规划设想。

市煤炭局：提供全市煤炭工业发展现状，提出存在问题、规划设想；提供全市煤炭工业规划等相关专题规划。

市扶贫办：提供全市扶贫事业发展现状，提出存在问题、规划设想；提供全市扶贫产业、项目落实情况。

市产业集聚区建设环保局：提供全市产业集聚区发展现状，提出存在问题、规划设想；提供全市产业集聚区相关规划资料。

市供电公司：提供全市电网建设改造等发展现状，提出存在问题、规划设想；提供全市电力发展“十三五”规划等相关专项规划。

市政务服务和大数据管理局：负责提供全市智慧城市、数字禹州等方面工作的发展规划、重大政策，公共数据和电子政务基础设施建设现状、存在问题和发展设想。

市市场监管局：负责提供市场监督管理过程中存在的问题及对未来市场监督管理的设想。

各乡镇人民政府（街道办事处）：负责配合全市国土空间规划编制工，提供各乡镇建成区或街道办事处基本情况，参与制定规划成果及其实施政策。

主办：市自然资源和规划局

催办：市自然资源和规划局

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市人民法院，市人民检察院。

禹州市人民政府办公室

2020年8月13日印发
