

# 新疆维吾尔自治区乡镇国土空间 总体规划编制技术指南

( 试行 )

新疆维吾尔自治区自然资源厅

2022 年 2 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》（中发〔2019〕18号）、《自治区党委 自治区人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的意見》（新党发〔2020〕18号）要求，指导和规范自治区乡镇国土空间总体规划编制工作，根据新疆维吾尔自治区实际情况，制定本指南。

本指南最终解释权归新疆维吾尔自治区自然资源厅。

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 一、总则 .....              | 1  |
| (一) 适用范围 .....          | 1  |
| (二) 定位作用 .....          | 1  |
| (三) 编制原则 .....          | 1  |
| (四) 规划范围与层次 .....       | 2  |
| (五) 规划期限 .....          | 2  |
| (六) 编制单元 .....          | 2  |
| (七) 编制主体 .....          | 3  |
| (八) 编制单位 .....          | 3  |
| (九) 基础数据与工作底图 .....     | 3  |
| (十) 编制依据 .....          | 4  |
| 二、规划编制与审批 .....         | 5  |
| (一) 规划编制 .....          | 5  |
| (二) 规划审批 .....          | 6  |
| 三、规划内容 .....            | 7  |
| (一) 基础评估分析 .....        | 7  |
| (二) 乡镇分类导引 .....        | 7  |
| (三) 发展定位与指标 .....       | 7  |
| (四) 国土空间格局 .....        | 8  |
| (五) 国土空间规划分区 .....      | 10 |
| (六) 国土空间规划用途与结构调整 ..... | 10 |
| (七) 自然资源保护与利用 .....     | 10 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| (八) 产业发展 .....                | 11 |
| (九) 村庄布局优化 .....              | 12 |
| (十) 基础保障体系 .....              | 12 |
| (十一) 乡(镇)人民政府驻地规划 .....       | 16 |
| (十二) 历史文化与特色风貌 .....          | 17 |
| (十三) 国土综合整治与生态修复 .....        | 19 |
| (十四) 规划传导与实施 .....            | 20 |
| (十五) 近期建设 .....               | 21 |
| 四、成果要求 .....                  | 21 |
| (一) 成果构成 .....                | 21 |
| (二) 成果形式 .....                | 22 |
| 附录 .....                      | 23 |
| 附录 1 主要基础资料清单 .....           | 23 |
| 附录 2 乡镇分类导引 .....             | 24 |
| 附录 3 规划分区 .....               | 28 |
| (一) 一般规定 .....                | 28 |
| (二) 分区类型 .....                | 28 |
| 附录 4 附表 .....                 | 30 |
| 表 1 规划指标体系表 .....             | 30 |
| 表 2 国土空间功能结构调整表 .....         | 31 |
| 表 3 村庄分类引导表 .....             | 32 |
| 表 4 村庄规划编制单元划分表 .....         | 32 |
| 表 5 乡(镇)人民政府驻地建设用地结构规划表 ..... | 33 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 表 6 乡（镇）人民政府驻地道路系统分级.....     | 33 |
| 表 7 乡镇基础设施和公共服务设施项目配置标准表..... | 34 |
| 表 8 历史文化资源一览表.....            | 36 |
| 表 9 乡镇域土地综合整治和生态修复项目表.....    | 36 |
| 表 10 乡镇规划指标分解表.....           | 37 |
| 表 11 近期建设项目表.....             | 38 |
| 附录 5 规划图件目录.....              | 39 |
| （一）现状图.....                   | 39 |
| （二）必备规划图.....                 | 39 |
| 附录 6 强制性内容.....               | 41 |

## 一、总则

### （一）适用范围

本指南适用于新疆维吾尔自治区乡镇国土空间总体规划编制。经批准设立的边境口岸和工矿农林牧场区的总体规划可参照本指南执行。

### （二）定位作用

乡镇国土空间总体规划是乡镇国土空间保护、开发、利用、修复和各类建设的行动指南。乡镇国土空间总体规划侧重实施性，落实和细化地（州、市）、县（市）级国土空间总体规划下达的各项约束性指标和管控要求，为编制详细规划（村庄规划）提供基本依据。

### （三）编制原则

**生态优先，绿色发展。**坚持保护优先，落实“三区三线”，强化底线约束，为可持续发展预留空间。以科学保护为前提，创新开发利用方式，平衡好保护与开发的关系。落实“碳达峰、碳中和”战略，加快形成绿色发展方式和生活方式。

**全域管控，节约集约。**注重统筹区域协调、城乡融合，坚持节约优先，严控增量、盘活存量，提高土地利用效率，促进乡镇发展逐步由外延扩张向内涵提升转变。

**分类引导，彰显特色。**坚持因地制宜，深入挖掘区位条件、自然禀赋、历史文化、经济发展等优势，统筹城乡建设、产业发展、生态保护等空间要求，结合乡镇类型分类编制。延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色。

**以人为本，品质提升。**坚持以乡村居民需求为中心，推动实

施乡村振兴战略。优化人居环境，完善基础设施和公共服务设施，促进乡镇高质量发展，提升乡镇生活品质。

**公众参与,开放共享。**坚持开门编规划,广泛征求公众意见,保障公众知情权、参与权和监督权。建立上下联动机制,加强部门协调沟通。

#### (四) 规划范围与层次

规划范围包括乡镇级行政辖区内全部国土空间。

乡镇国土空间总体规划分为乡镇域和乡(镇)人民政府驻地两个层次。

乡镇域要统筹全域全要素规划管理,应细化落实上位国土空间规划的要求,对本行政区域的国土空间开发保护作出具体安排,并对下辖村庄提出发展引导;乡(镇)人民政府驻地要细化土地利用和空间布局,侧重功能完善与结构优化。

确定乡(镇)人民政府驻地规划范围时,对划定开发边界的建制镇应以其开发边界为准,对未划定开发边界的应根据实际情况确定。

#### (五) 规划期限

规划期限应与上位规划期限一致,规划目标年为2035年,近期至2025年,远景展望至2050年。

#### (六) 编制单元

乡镇国土空间总体规划可因地制宜确定编制单元,可独立编制、多乡镇联编、与县(市、区)国土空间总体规划合并编制或镇村合编。

多乡镇联编以几个乡镇为单元编制总体规划,可将空间紧邻、

社会经济发展互补、乡镇功能相似、公共基础设施共享的多个乡镇划为一个编制单元。未来需要撤并或开发建设较少的乡镇，可与相邻乡镇合并编制或纳入县（市、区）国土空间总体规划合并编制。

面积较小、城乡一体化程度较高的市县可将乡镇纳入县（市、区）国土空间总体规划合并编制。县（市、区）中心城区城镇开发边界内的乡镇，可纳入县（市、区）规划统筹编制。

乡镇国土空间总体规划中应明确搬迁撤并类村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求，作为其实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。

#### （七）编制主体

独立编制或镇村合编的乡镇国土空间总体规划，由乡（镇）人民政府组织编制，县级自然资源主管部门指导乡（镇）人民政府开展规划编制工作。

多乡镇联编的乡镇国土空间总体规划，由县（市、区）人民政府组织编制。

#### （八）编制单位

乡镇国土空间总体规划应委托具备相应编制资质的单位承担。

#### （九）基础数据与工作底图

以第三次全国国土调查（以下简称“三调”）成果为基础，以年度国土变更调查、地理国情普查、地质环境调查和森林、草原、湿地、矿产等专项自然资源调查监测成果为补充，整合规划编制所需要的空间现状数据和信息。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、上下贯通的工作底图。

## （十）编制依据

### 1.相关法律法规

- （1）《中华人民共和国土地管理法》；
- （2）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- （3）《中华人民共和国城乡规划法》；
- （4）《中华人民共和国环境保护法》；
- （5）《基本农田保护条例》；
- （6）《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》；
- （7）《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》；
- （8）其他相关法律法规及地方法规。

### 2.标准规范

- （1）《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（试行）；
- （2）《基本农田划定技术规程》（TD/T1032-2011）；
- （3）《第三次全国国土调查技术规程》（TD/T1055-2019）；
- （4）《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》；
- （5）《镇规划标准》（GB 50188-2007）；
- （6）《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求（试行）》；
- （7）《社区生活圈规划技术指南》（TD/T 1062-2021）
- （8）其他相关标准规范性文件。

### 3.政策性相关文件

(1) 《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）；

(2) 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（厅字〔2019〕48号）；

(3) 《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》（自然资办发〔2020〕27号）；

(4) 《新疆维吾尔自治区乡村振兴战略规划（2018-2022年）》；

(5) 《自治区党委 自治区人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的意见》（新党发〔2020〕18号）；

(6) 《关于在自治区国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的实施意见》（新党厅字〔2020〕56号）；

(7) 《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕165号）；

(8) 其他相关政策性文件。

## 二、规划编制与审批

### （一）规划编制

乡镇国土空间总体规划应由乡（镇）人民政府向县（市、区）人民政府申请并经同意后，方可组织编制。编制程序包括制定工作方案、开展基础调查、编制规划成果、组织咨询论证。

**制定工作方案。**在县（市、区）自然资源主管部门指导下，由乡（镇）人民政府制定工作方案。多乡镇联编的，由县（市、区）人民政府牵头制定工作方案。

**开展基础调查。**乡（镇）人民政府应及时向编制单位提供基础资料，协助编制单位开展现场调研工作。编制单位进行深入调查，收集乡镇自然资源、生态环境、经济产业、社会人文等方面的基础资料，对涉密的基础资料承担保密责任；开展乡（镇）人民政府部门座谈会、实地踏勘、入户调查与问卷调查等工作（见附录 1）。

**编制规划成果。**分析研究乡镇国土空间开发保护现状与诉求，明确乡镇发展定位与目标；确定国土空间总体格局，强化资源环境底线约束；优化国土空间布局；细化自然资源保护与利用管控措施，提出城乡统筹和要素配置要求；实施国土综合整治与生态修复；建立规划实施保障机制。

**组织咨询论证。**编制主体应将规划方案充分征求专家、县级相关部门、乡镇人大代表、村民委员会意见，广泛征询社会各方意见与建议，论证完善规划成果。

## （二）规划审批

### 1.规划公示

乡镇国土空间总体规划报批前，依法应将方案予以公示，公示的时间不得少于 30 日。

### 2.成果审批

乡镇国土空间总体规划成果经乡镇人民代表大会（常委会）审议后，由县（市、区）人民政府报地（州、市）人民政府（行政公署）审批。多镇联编的乡镇国土空间总体规划成果经县级人大（常委会）审议后，报地（州、市）人民政府（行政公署）批准。

### 3.公告备案

规划自批准之日起 30 日内，编制主体依法将规划予以公告；规划成果实行逐级备案，电子成果交县（市、区）自然资源主管部门备案，纳入国土空间规划“一张图”。

### 三、规划内容

#### （一）基础评估分析

以第三次全国国土调查成果为基础，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》形成规划基期现状用地底数和底图。划定城镇开发边界的乡镇可结合实际，对城镇开发边界内用地进一步细化至用地三级类。

衔接县（市、区）资源环境承载力、国土空间适宜性评价以及灾害与风险评估等专题研究成果，总结乡镇域在国土空间开发保护中存在的问题与面临的风险。对乡镇现行各类空间规划实施情况进行评估，总结规划实施成效和存在问题。

分析乡镇发展趋势，综合运用大数据、人工智能等技术方法，从区位、人口、资源环境、产业发展、历史文化等方面，结合各类评价、评估结论，总结乡镇国土空间开发保护的特点、面临的形势与存在的问题。

#### （二）乡镇分类导引

结合乡镇特征，将乡镇划分为生态保育类、特色发展类、城郊服务类、富民兴边类和其他类，应结合类型划分，确定不同编制内容。同时具备多种功能的乡镇，可根据发展实际参照一种或多种类型的编制导引（见附录 2）。

#### （三）发展定位与指标

##### 1. 发展定位

立足于区域整体发展情况，结合区位、人口、资源环境、产业发展、历史文化等条件，落实上位规划的总体定位、职能分工和管控要求，综合考虑发展基础、区域环境、发展趋势等因素，明确乡镇未来发展定位和目标，提出乡镇发展策略。

## **2.规划指标**

落实上位国土空间规划各项指标，因地制宜建立可量化、可考核、可监督的规划指标体系。指标分为约束性、预期性和建议性三类（见附录4表1、表10）。

为突出乡镇特色，可根据乡镇实际情况增设相关指标。乡镇应严格落实约束性指标并向村庄传导，努力实现预期性指标。

### **（四）国土空间格局**

#### **1.总体格局**

按照上位国土空间规划要求，以自然地理格局为基础，落实生态保护、农业发展、历史文化等重要保护区域和廊道，因地制宜确定国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局。

**生态保护空间。**落实上位规划确定的生态安全格局、自然保护地等生态重要和生态敏感区域，识别重要生态廊道、生态屏障，形成连续、完整、系统的生态保护格局和开敞空间网络体系。

**农业发展空间。**落实粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，因地制宜划定种植业、畜牧业、养殖业等农业发展区域，合理引导农业现代化。

**城乡发展空间。**明确镇村体系的规模等级和空间结构，结合村庄分类与布局，提出村庄布局优化的原则和要求。完善镇村基础设施和公共服务设施网络体系，构建具有地方特色的乡镇社区

生活圈与乡村社区生活圈。

## 2.控制线划定

(1) 永久基本农田。严格落实上位国土空间规划确定的永久基本农田保护目标以及管控要求，将永久基本农田落实至地块，确保永久基本农田面积不减少、质量有提高、布局更合理。

(2) 生态保护红线。严格落实上位国土空间规划确定的生态保护红线管控要求。落实国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地管控要求。

(3) 城镇开发边界。根据上位国土空间规划确定的城镇定位、规模指标等控制性要求，结合地方发展实际，落实并细化上位国土空间规划的城镇开发边界。在布局总体稳定的基础上，可进行局部优化。

(4) 村庄建设边界。划示城镇开发边界以外乡政府驻地和村庄的建设边界。在城乡建设用地规模约束下，结合现状村庄建设用地范围及未来发展趋势，划示村庄建设边界。搬迁撤并类村庄原则上不划定村庄建设边界。

村庄建设边界划示应刚性控制和弹性调整相结合。乡镇国土空间总体规划侧重明确村庄建设用地规模的刚性指标，提出村庄建设边界划示方案。村庄规划应落实乡镇国土空间总体规划的传导指标，细化落实村庄建设边界。

(5) 其他各类控制线。落实上位规划划定的其他控制线，包括历史文化保护线、洪涝风险控制线等，可根据实际情况增加本级各类控制线。

## 3.区域统筹

落实上位国土空间规划关于区域统筹发展的相关要求，研究与周边乡镇在产业发展、生态环境、历史文化、重要基础设施和邻避设施等方面存在的主要问题，提出区域协同策略和方案。

### **（五）国土空间规划分区**

落实上位国土空间规划分区要求，结合乡镇国土空间开发与保护情况，进一步细化规划分区管控和引导要求（见附录3）。

### **（六）国土空间规划用途与结构调整**

落实上位国土空间规划分区和调控目标，以盘活存量为重点，明确用途结构优化方向，确定全域主要用地类型的规模和比例。提出国土空间结构调整优化的重点、方向及时序安排，制定国土空间功能结构调整表（见附录4表2）。

### **（七）自然资源保护与利用**

#### **1.水资源**

落实上位规划确定的饮用水水源保护区、水源涵养区、河湖水域及其岸线、水土流失重点防治区、地下水功能区等水生态保护保护区，明确保护范围和具体管控要求。合理安排农业灌溉渠系，保障水安全有关的水利设施。注重雨、雪水的存续利用。

#### **2.耕地资源**

落实上位规划下达的耕地保有量、永久基本农田保护任务等控制目标，落实永久基本农田储备区划定区域，按照数量、质量、生态“三位一体”保护的要求，严格保护耕地，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”。在确保生态安全前提下，合理开发耕地后备资源。划定高标准农田建设区域。

#### **3.矿产资源**

落实上位国土空间规划确定的矿产资源禁止开采区、限制开采区，细化落实分区管制措施。处理好矿产资源勘查开采与生态保护红线、永久基本农田的关系。

#### **4.林草资源**

落实上位国土空间规划确定的林地保有量、基本草原面积等指标，落实上位规划确定的天然林、生态公益林、基本草原等为主体的保护区域，明确乡镇域林地、草地资源分布与类型，提出管控要求。

#### **5.湿地资源**

落实湿地保护面积目标，明确湿地资源规模和布局，推进湿地合理利用，提出管控要求，严禁破坏湿地。

#### **6.特色资源**

根据水资源状况，识别荒漠化、盐碱地等生态恢复区域，提出生态修复要求与措施。有效保护冰雪资源，处理好冰雪旅游资源保护与开发的关系，提出防治措施与管控要求。

### **（八）产业发展**

落实上位国土空间规划、乡村振兴、相关专项规划的要求，提出乡镇产业发展的方向和目标，发展特色产业，调整产业结构，统筹优化产业发展空间，促进农村一二三产融合发展。

优化产业用地布局。引导工业向城镇产业空间集聚，合理保障农村新产业新业态发展用地，明确产业用地用途、强度等要求。工业用地原则上安排在县、乡镇的产业园区；除少量必需的农产品生产加工外，一般不在农村地区安排新增工业用地。对利用本地资源、不占用永久基本农田、不破坏生态环境和历史风貌的乡

村旅游、农村电商、农产品分拣、冷链、初加工等农村产业业态可根据实际条件就近布局。

## （九）村庄布局优化

### 1.镇村体系

按照上位规划关于村庄布局要求，提出镇、村统筹布局的总体方案，根据村庄职能、规模等条件，在现状基础上对村庄布点、建设和整治等提出规划要求。

### 2.村庄引导及单元划分

结合县（市、区）村庄布局，因村施策，针对综合定位、产业发展方向、基础设施、公共服务设施配置要求等提出差异化的规划建设指导意见（见附录4表3）。

集聚提升类、特色保护类村庄加快编制，城郊融合类村庄可纳入城镇控制性详细规划统筹编制，搬迁撤并类村庄原则上不单独编制。对于尚未单独编制村庄规划的，可依据县、乡镇级国土空间规划的相关要求，进行用地审批和核发乡村建设规划许可证。

乡镇可因地制宜，统筹推进村庄规划编制，可以一个或几个村庄为整体，确定村庄规划编制单元。指引区位相近、公共服务设施和产业发展关联性强的村庄合并编制（见附录4表4）。

## （十）基础保障体系

### 1.道路交通

（1）乡镇域。落实上位国土空间规划提出的公路、铁路、机场等重要交通设施布局和廊道控制要求，提出乡镇域交通发展目标，加强各类对外交通设施与县（市、区）规划路网、乡镇域道路系统的衔接。完善乡镇域道路网布局，优化路网结构，形成

乡镇与村组连通、等级明晰、结构合理、循环畅通的道路网络，配置相应的公交站场（点）等交通设施。

坚持公交优先原则，合理布局乡（镇）政府驻地与村庄之间的公共交通和公交停靠站，促进镇村公交一体化发展。

（2）乡（镇）人民政府驻地。优化乡（镇）人民政府驻地道路交通网结构，划分道路等级，确定主次干路走向、红线宽度、道路断面形式和控制点标高。明确客货运站场、公交站场（点）、停车场等交通设施的规模与布局（见附录 4 表 6）。

## **2. 公共服务**

（1）乡镇域。按照上位规划提出的公共服务设施配置标准，统筹城乡公共服务设施布局，兼顾公平与效率，保障基本公共服务底线。地广人稀地区可因地制宜配置公共服务设施。

（2）乡（镇）人民政府驻地。明确各类公共管理和服务设施的布局和规模要求，统筹考虑周边村庄公共服务需求，合理布局公共服务设施，共建共享。人口规模较大、工贸产业发达的乡镇，公共服务设施可根据实际发展需求适度超前配置。具有旅游发展潜力的乡镇可适当增加旅游服务类公共服务设施的配置（见附录 4 表 7）。

## **3. 市政工程**

（1）乡镇域。落实上位国土空间规划和专项规划确定的重要市政基础设施廊道和重大邻避设施控制要求，确定环境保护和资源利用目标；落实生活垃圾处理率、污水处理率等规划指标，确定各类市政基础设施的建设目标和配置标准；预测乡镇供水、排水、供电、燃气、供热、垃圾处理、通信需求总量，确定各类

设施建设标准、规模以及布局。推动基础设施资源共建共享。

(2) 乡（镇）人民政府驻地。

**给水工程。**明确给水水源、供水模式，预测用水总量，确定给水设施规模、给水管网布局。

**排水工程。**明确排水体制，划分排水分区，明确污水处理标准，确定污水管网及处理设施布局，倡导再生水利用和海绵城镇建设。

**供电工程。**落实上位国土空间规划确定的电厂、变电站、高压走廊等电力设施的建设和管控要求，预测用电负荷，确定供电电源、变电设施以及供电线路布局。

**通信工程。**落实上位国土空间规划确定的通信设施建设和管控要求，预测用户数量，确定局（所）位置、用地规模、设施容量和通信线路布局。

**供热工程。**根据实际选择供热方式，确定供热热源，积极推进清洁能源供热。预测供热需求总量，明确供热站建设规模和标准，确定供热管网及热交换站布局。

**燃气工程。**明确燃气种类、供气方式，预测燃气需求总量，确定供气设施规模、管网布局，提出对燃气管道及燃气站场的安全防护要求。

**环境卫生工程。**落实上位国土空间总体规划确定的垃圾处理设施建设要求。明确垃圾转运站、公共厕所等主要环境卫生设施布局。

**公共卫生规划。**建立疾病预防控制体系、重大疫情防控救治体系、应急医疗救助体系、应急物资保障体系等公共安全应急体

系。平灾结合，预留公共卫生事件应对空间，与给水、排水、电力、通信等体系相结合，联防联控。

#### **4.综合防灾**

(1) 乡镇域。明确灾害风险，确定防灾减灾目标，制定消防、防洪、抗震、风雪、疫病防控、生物灾害等防治措施。划定地质灾害危险分区，明确地质、洪涝等灾害可能影响的村庄数量、人口规模等，提出防护措施。确定各类防灾设施和应急保障设施的建设标准、规模，合理布局防灾减灾设施、避难场所及重大邻避设施。

**消防规划。**明确消防站、消防给水、消防通信、消防车通道布局，确定消防设施配置要求。

**防洪规划。**应与本地水利、水土保持、绿化造林等规划相结合，确定河道整治、堤坝修建、蓄滞洪区设置等工程措施。根据洪灾类型（河洪、山洪等）提出相应的防洪标准及防洪措施，工程防洪措施与非工程防洪措施相结合，构建完善的防洪体系。

**抗震防灾规划。**根据抗震等级要求，确定工程抗震等重要设施的位置和规模，防止地震次生灾害的发生，明确避震疏散的通道、场所，提出救灾措施。

**地质灾害规划。**根据乡镇域范围内地质灾害种类、规模和位置，提出应对滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷、地裂缝等地质灾害的预防和治理措施。

**气候灾害规划。**加强气象灾害监测预警能力建设，扩大气象灾害预警信息覆盖面，确定重大生命线工程和基础设施布局，提出预防和治理措施。

**其他防灾设施规划。**危险源防控。对于上位规划或相关灾害风险评估中明确的灾害隐患，提出近期、远期的控制与防护措施。重点关注安全敏感要素，加强对油气走廊、危险化学品仓储设施等敏感要素的安全防护及避让。

群防体系建设。结合乡镇综合防灾体系设置，按照相关标准落实人均应急避难场所面积，合理安排避难场所、治安管理、应急救援等设施的位置、规模和布局，提出群防群治预警措施。

(2) 乡（镇）人民政府驻地。衔接乡镇域综合防灾要求，合理安排消防站、消防栓、消防通道、消防供水、防洪设施、避震疏散通道、应急避难场所、人防工程等各项设施，明确各项设施的布局和要求。

#### (十一) 乡（镇）人民政府驻地规划

##### 1. 优化用地布局

结合地形地貌、土地利用现状、风险评估、产业及交通联系等统筹确定乡镇建设发展方向和空间布局。优化居住、公共管理与公共服务、交通运输、绿地与开敞空间、产业等各类用地规模和布局。合理安排农产品加工、休闲旅游业、新型服务业等产业用地空间（见附录 4 表 5）。

可在乡镇国土空间规划中预留不超过 5% 的建设用地机动指标，用于村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等。对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质。建设项目规划审批时落地机动指标、明确规划用地性质，项目批准后更新数据库。机动指标使用不得占用永久基本农田和生态保护红线。

规模较小的乡镇政府驻地详细规划，可以与镇总体规划编制相结合，提出规划控制要求和指标。

## **2.绿地与开敞空间**

提出乡镇政府驻地绿地、水体等开敞空间的控制范围和管控要求，确定人均公园绿地面积。通过多种绿化和空间组合形式，构建尺度适宜、富有活力，具有当地文化特色的街巷、广场、公园和滨水等公共空间体系。推进公共空间与公共设施、市政设施的共用共享，提高公共空间利用效率。

## **3.要素管控**

明确划定“五线”。乡镇政府驻地划定道路红线；确定城镇各类绿地范围的控制线；确定地表水体保护和控制的水域蓝线；确定各级人民政府公布的历史文化街区和历史街区以外的历史建筑、文保单位的保护范围界线，划定历史文化资源保护紫线；确定对乡镇发展全局有影响的，必须控制的基础设施用地黄线。在“五线”控制的基础上，提出重要交通廊道、滨水周边、公共安全设施等相关的管控要求。

明确各类管控要素，提出开发强度分区、容积率、建筑密度、建筑高度等控制指标；提出建筑特色、公共空间和景观风貌等要求。

### **（十二）历史文化与特色风貌**

#### **1.历史文化保护与传承**

（1）历史文化保护范围的划定。严格落实上位国土空间规划确定的历史文化保护控制线。查明本地历史文化资源，梳理乡镇域范围内历史文化遗产保护名录（见附录4表8），明确各级

文物保护单位、历史文化名镇名村、历史文化街区、传统村落、历史地段、历史建筑等各类保护对象的保护范围和必要的控制地带，划定地下文物埋藏区，统筹划定包括城市紫线在内的各类历史文化保护线。

(2) 历史文化保护与传承。依据上位国土空间规划，明确保护重点和保护要求，制定相应的保护及管制措施。提出历史文化资源空间优化、活化利用的目标要求和策略。对于不同历史时期的历史文化遗存，尤其应将近现代、新中国成立以后、改革开放以来有代表性的建设成果及时纳入保护名录。

## **2.特色风貌塑造**

(1) 确定乡镇整体风貌定位。落实上位国土空间规划提出的风貌指引和管控要求，结合乡镇的山水林田湖草沙冰的整体形态格局和地方文化特色，确定乡镇整体风貌特色定位和总体要求。

(2) 优化乡镇山水人文格局。着重挖掘田园景观、乡土特色，提出全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则。对山水格局、聚落格局、街巷肌理、建筑特色等提出具体的风貌控制与引导要求。

(3) 确定风貌重点管控区及管控要求。根据乡镇整体风貌定位和空间格局，划定风貌重点管控区域，提出建筑特色、公共空间和景观风貌等要求。对于具有景观价值的制高点、山水轴线、视线通廊等进行保护控制。

(4) 提出村庄风貌规划指引与管控要求。协调村庄与周边重要自然景观资源的关系。挖掘地方民居特色，充分发挥田野的生态、景观和空间隔离作用，塑造富有地域特色的村庄风貌，体

现多元一体的文化内涵。

### **（十三）国土综合整治与生态修复**

落实上位国土空间规划国土综合整治和生态修复要求，按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则，明确全域国土综合整治的目标任务、整治区域、主要内容、建设时序等。鼓励以乡镇为单元开展全域国土综合整治与生态修复，引导乡村建设减碳生态修复增碳（见附录4表9）。

#### **1.整治区域划定**

梳理全域国土空间现状问题，提出全域国土综合整治目标。将确需采取人工措施进行整治方可实现规划目标的拆旧建新、整理复垦、零星开发、修复治理等区域划定为整治区域，并落实到图斑地块。划定的整治区域应相对集中连片，可根据需要对区域内已有项目进行优化整合。

#### **2.农用地整治**

统筹规划农田基础设施建设、现有耕地提质改造、低效林草地和园地整治等，增加耕地数量，提高耕地质量，改善农田生态。明确农用地整治项目的整治规模、实施区域、建设时序等内容。

#### **3.建设用地整治**

统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地，有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整治，优化农村建设用地布局，提升建设用地使用效益和集约化水平。做好城乡建设用地增减挂钩计划，明确乡村建设用地腾退与安置规模、布局及用途。

#### **4.生态系统修复**

统筹推进山水林田湖草沙冰综合治理，明确冰川、雪山、河流、湖泊、湿地、沟渠、坑塘水面等修复范围；明确防护林、退耕还林还草、退化草原等林草修复范围，明确沙化土地修复范围。重点治理重要生态功能区、居民生活区以及废旧矿山。

#### （十四）规划传导与实施

##### 1. 规划传导

对上位规划的落实。落实上位国土空间规划确定的发展定位、人口和建设用地规模、生态保护红线、耕地保有量、永久基本农田保护任务、城乡建设用地规模等约束性指标，落实“三区三线”和重大基础设施、生态廊道等空间布局，做好与专项规划的衔接。

对村庄规划的传导。确定村庄规划编制单元，明确村庄规划编制数量和名单。提出村庄的规划综合定位、产业发展方向、公共服务设施配置、基础设施配置等引导要求，划示村庄建设边界。将生态保护红线、永久基本农田等底线管控的指标规模和空间布局传导至村庄（见附录 4 表 10）。

对镇区详细规划的传导。明确镇区详细规划编制单元，提出重要功能布局、开发强度、要素配置、空间形态等方面的约束要求。划定镇区“五线”，明确基础设施、公共服务设施和综合防灾设施等布局。

##### 2. 实施保障

工作机制。建立政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的工作机制，提出规划实施保障措施，保障编制经费。县（市、区）级人民政府与乡镇人民政府负责规划实施，不得突破上级国土空间规划确定的约束性指标，不得违背上级国土空间规划的刚

性管控要求。

政策支持。围绕发展定位，提出有针对性、可操作的生态、人口、土地、产业、环境等规划实施政策和措施。

宣传引导。充分利用各种媒介向社会公布和宣传乡镇国土空间总体规划，建立规划宣传和交流互动机制，将规划核心内容纳入村规民约。

监督管理。完善社会监督机制，鼓励公众积极参与规划的实施和监督。以“一张图”为支撑完善规划全生命周期管理，实现对乡镇规划的精准实施、实时监测、及时预警、定期评估。县(市、区)自然资源主管部门应会同有关部门对各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查。

#### (十五) 近期建设

按照国土空间规划建设目标与任务，结合经济社会发展规划，综合考虑现有基础和城乡发展需求，明确近期实施的交通、水利、公共服务等建设项目的实施重点和时序（见附录4表11）。

### 四、成果要求

#### (一) 成果构成

成果由规划文本、图件、数据库和附件构成，涉及的文、图、表、数应相辅相成，衔接一致。

##### 1. 文本

规划文本应明确规划强制性内容，表述准确规范、简明扼要，突出政策性和针对性。

##### 2. 规划图件

乡镇域图件比例尺一般为 1: 10000，如辖区面积过大或过

小，可适当调整。乡镇政府驻地图件的比例尺一般为 1: 2000，规模较大的，根据实际情况作调整。

图件应符合相关制图规范要求，明确图名、图号、比例尺、图例、绘制时间、规划编制单位名称等标示（见附录 4）。

### **3.规划数据库**

规划数据库按照统一的国土空间规划数据库标准建设，与规划编制工作同步开展、同步报批，纳入国土空间规划“一张图”。规划数据库应符合《新疆维吾尔自治区乡（镇）级国土空间规划数据库规范（试行）》。

### **4.附件**

附件是对规划文本、图件的补充说明，包括规划说明、本级人民代表大会常务委员会审议意见、专家论证意见及修改说明、公众和有关部门意见及采纳情况等。

#### **（二）成果形式**

规划成果应以纸质版文件和电子版文件两种形式提交。

#### **1. 纸质版成果。**

规划文本、规划说明和其他材料等文字资料采用 A4 竖向排版，图集采用 A3 幅面折叠成册。

#### **2.电子版成果。**

电子版文件采用通用文件存储格式。文档采用\*.docx 和 PDF 两种格式，图纸采用\*.jpg 格式，矢量数据为 shp、mdb、gdb、dwg 等格式。

## 附录

### 附录 1 主要基础资料清单

| 级别                                | 资料名称  |
|-----------------------------------|---|
| 县(市、区)                            | 近年国民经济和社会发展规划、政府工作报告、重点项目资料、统计年鉴                                  |
|                                   | 县(市、区)国土空间总体规划、城乡规划、土地利用规划、镇村体系规划                                 |
|                                   | 第三次国土调查数据成果、乡镇域地形图、乡(镇)人民政府驻地地形图、遥感影像、地理国情监测数据、最新行政区划调整的区划图纸和相关资料 |
|                                   | 生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界划定成果,耕地后备资源调查成果、用地审批供应资料                      |
|                                   | 县(市、区)生态脆弱区、水源涵养保护区、自然保护区情况,生态环境保护专项规划,县(市、区)“双评价”成果              |
|                                   | 社会福利设施、文化、教育、医疗、体育等专题规划   |
|                                   | 主要文化遗产和非物质文化遗产资料,文物保护单位、历史文化保护专项规划                                |
|                                   | 县(市、区)域粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定成果资料、农业发展等相关专项规划                       |
|                                   | 交通、电力、环保、能源等专项规划  |
|                                   | 地质环境、能源矿产、土地整治等专项规划   |
|                                   | 自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、林业草原等专项规划                                   |
|                                   | 用水量、用水现状基础设施数据、未来用水节水情况、水资源情况、地下水超采区、地下漏斗分布情况、河湖管理范围界线划定情况、水利专项规划 |
|                                   | 美丽乡村、人居环境整治等村庄规划  |
|                                   | 防洪、消防、人防、抗震、森林草原防火等防灾减灾资料和专项规划                                    |
| 旅游发展现状及旅游发展等相关专项规划                |   |
| 乡镇                                | 近年乡镇政府工作总结、乡镇总体规划、乡镇域和乡(镇)人民政府驻地地形图                               |
|                                   | 一二三产业结构、主导产业状况及发展趋势   |
|                                   | 近年城镇人口、乡村人口等变化情况,劳动力就业情况  |
|                                   | 山体、河流、能源、矿产、风景名胜、文化遗产等自然和文化资源的情况                                  |
|                                   | 乡镇各村庄建设用地、农用地、其他用地等各类用地构成及变化情况                                    |
| 乡镇及人民政府驻地住房和宅基地、基础设施、公共服务设施等的建设情况 |   |
| 村庄                                | 村庄人口、人均收入等经济资料,村庄发展设想等情况,各类村庄规划                                   |

## 附录 2 乡镇分类导引

| 乡镇类别  | 类型界定   | 编制导引   | 备注   |
|-------|--|--|--|
| 生态保育类 | <p>位于重要河湖水系、山地高原、沙漠盆地周边，具有较高生态安全或资源战略意义的乡镇。该类型乡镇水、林草、矿产等资源相对丰富，生态敏感度较高，在资源开发过程中需进行生态修复与保护。</p> | <p>①职能定位应突出乡镇自然生态和资源禀赋特征，体现在生态涵养修复、自然遗产保护、工矿生产等方面的作用。统筹自然资源保护和内涵式开发利用，严格落实产业准入条件，提出生态保护措施。</p> <p>②空间布局应注重提高生态空间占比，最大限度保持山体、河湖水系、沙漠等自然形态的完整性，科学合理安排工矿企业布局。</p> <p>③空间治理应注重做好自然资源和生态环境保护修复，引导矿山、沙地、冰雪等生态要素的空间修复，保障生态安全，加强人口、用地管控，严格控制开发强度。</p> <p>④应加强地质、风雪、洪涝等灾害防治、生态修复与保护等研究。</p> |  |
| 特色发展类 | 工业型乡镇  | <p>①职能定位应突出在区域经济和产业体系中的地位作用，产业发展应巩固传统基础，积极引导转型升级，努力打造特色产业链，实现向绿色发展方式的转变。</p> <p>②空间布局应处理好乡镇驻地与产业园区的关系，引导工业企业向产业园区或乡镇驻地集中，强化工业企业的生态保护约束，适当提高工业和服务业用地比例，推动产城融合、职住平衡。</p> <p>③设施建设应注重提高宜居环境品质，建设与产业发展相适应的配套服务设施。强化与区域公路、铁路、航空的交通网络联系，打造高效便捷的交通物流通道。</p> <p>④应加强产业发展与产业布局等研究。</p>      | <p>主要包括工业型、商贸型、农牧型、文旅型等产业上有一定特色的乡镇。同时乡镇应充分结合</p> |

| 乡镇类别 | 类型界定  | 编制导引   | 备注   |
|------|---|--|--|
|      | <p>商贸型乡镇</p> <p>位于交通节点，商贸流通业繁荣的乡镇。该类型乡镇交通区位突出、交通优势明显，商贸历史传统悠久、拥有成规模的集市贸易场所或是一定区域内重要的商品集散中转地。</p>  | <p>①职能定位应在区位中突出商贸优势，巩固商贸物流产业基础，加强电子商务物流、冷链物流的延伸，促进商贸市场改造升级与产业融合。</p> <p>②空间布局应处理好乡镇政府驻地与商贸集散地和集市贸易场所的关系，引导商业物流服务业集中布局，适当提高商业服务业用地、物流仓储用地和道路交通用地比例。</p> <p>③设施建设应注重提高宜居环境品质，加快农村公路、宽带网络、配送中心设施建设，提高物流网络连通度和覆盖面，完善镇村商贸物流服务网络，强化与区域公路、铁路、航空的交通网络联系。</p> <p>④应突出区域商贸统筹发展等研究。</p>                             | <p>国家、自治区战略调整及产业结构升级调整，与时俱进，合理增设科教创新型、智能创造型等特色发展类乡镇。</p> |
|      | <p>农牧型乡镇</p> <p>位于特色林果、粮食生产或重要农畜产品的主要生产集中地，在林果业、种植业或畜牧业发展效率、规模、质量等方面具有较为突出优势的乡镇。该类型乡镇耕地、林草地面积占比高，种植或养殖特色化、规模化特征明显，特色产品在区域范围内有较为突出的品牌效应。</p> | <p>①职能定位应突出农牧业产业优势，体现畜牧养殖、林果种植、农耕种植等方面的特色。应积极拓展农牧业生产功能，提高农牧科研基础服务占比，推动农牧业与加工流通、旅游等产业的融合发展。</p> <p>②空间布局上稳定农牧业用地占比，巩固高标准农田与改造中低产田建设、特色果林种植建设和高标准生态畜牧业建设，强化用地的生态涵养保护，保障重大农牧业基础设施和现代农业发展用地。</p> <p>③设施建设应集中建设，积极引导人口集聚，注重补齐乡镇基本生活服务设施短板，积极配套农牧业服务、培训等公共设施，建设与乡村自然风光和田园景观相协调的现代乡镇。</p> <p>④应加强现代农业发展等研究。</p> |  |

| 乡镇类别                  | 类型界定 |   | 编制导引  | 备注 |
|-----------------------|------|---|---|----|
| 文<br>旅<br>型<br>乡<br>镇 |      | <p>自然人文旅游资源丰富，具有旅游发展基础优势或重要文化历史保护价值的乡镇。该类型乡镇拥有国家4A级及以上景区、自治区级以上度假区、风景名胜區、地质公园、历史文化名镇名村、传统村落、世界文化遗产、各级重点文物保护单位、国家级非物质文化遗产或重要革命旧址等资源。</p> | <p>①职能定位应体现历史发展、文化民俗、生态景观等方面的重要价值，围绕文物古迹、历史街区和历史建筑、自然人文景观等特色资源，发展特色文化旅游，突出特色资源保护与开发利用，努力形成旅游综合带动的乡镇发展模式。</p> <p>②空间布局应注重保护历史风貌、山水环境、传统建设格局等要素，完善与旅游发展相适应的配套服务设施体系，合理组织旅游交通，提出旅游游线，为远期发展预留必要空间。</p> <p>③应按照相关法律、规范等要求，提出特色资源保护和建设管控措施。</p> <p>④应加强特色资源保护与利用、全域旅游等研究。</p> |    |
| 城<br>郊<br>服<br>务<br>类 |      | <p>该类型乡镇在市县城区周边、与中心城区联系紧密，服务城市能力较强，城乡要素流动通畅，发展动力较好。多位于开发边界内或者开发边界穿越的、以及邻接开发边界的乡镇，能够疏解、承接城市外溢功能。</p>                                     | <p>①职能定位应突出城郊服务，因地制宜发展近郊休闲旅游、农业观光等绿色产业，满足城市休闲、消费需求；产业发展以服务周边市县城区为主，主动承接城市外溢功能。</p> <p>②设施建设应与市县中心城区基础设施互联互通、公共服务共建共享，为城市基础设施向乡镇延伸做好规划预留，积极融入城市辐射圈层。</p> <p>③应加强城乡基础设施统筹发展等研究。</p>   |    |
| 富<br>民<br>兴<br>边<br>类 |      | <p>位于陆地边境线，与周边国家接壤的乡镇。该类型乡镇拥有开放口岸、开放通道等特殊区域，在口岸运输、边境贸易、对外文化交流等具有比较优势。</p>   | <p>①职能定位应突出乡镇对外窗口的基本特征，体现在运输、贸易等方面的作用，围绕服务配套、边境贸易等进行产业主体架构，做好对外开放交流的中转站。</p> <p>②空间布局应处理好边境口岸与乡镇驻地的关系，引导生活配套区向乡镇驻地集中，</p>   |    |

| 乡镇类别 | 类型界定  | 编制导引  | 备注   |
|------|-------|---|--|
|      |       | <p>适当提高服务业用地比例，改善生活条件，稳定人口规模，吸引人口集聚。</p> <p>③设施建设宜将物流集疏运与乡镇生活道路系统分流设置，强化与区域道路的衔接，完善基础设施和公共服务设施，建设对外发展交流的服务配套设施。</p> <p>④应加强口岸布局统筹研究。</p>  |  |
| 其他类  | 特殊型乡镇 | <p>①职能定位应严格落实上级国土空间规划，在市县域内进行统筹管控。</p> <p>②空间布局应尽量在现状基础上进行存量挖潜，原则上不新增建设用地，搬迁撤并的乡镇需考虑远期的用地选址。</p> <p>③设施应在现有基础上，努力补齐完善基础设施和公共服务设施，提升生活品质。</p> <p>④应考虑与周边乡镇进行合并编制，积极探索总体规划与详细规划的统筹合并编制模式。</p>   | <p>现阶段主要包括特殊性和一般型乡镇。同时根据乡镇发展态势，可对分类进行适时调整，以满足发展现实需求。</p> |
|      | 其他一般型 | <p>乡镇域人口少，乡镇用地或乡镇驻地规模小，或因发展受限有可能搬迁撤并的乡镇。该类型乡镇多位于生态敏感区或处于灾害风险多发区、没有发展空间且在市县域内社会经济占比低。</p> <p>暂不具备上述突出特征的乡镇类型。</p> <p>①职能定位应根据乡镇的资源禀赋、经济社会发展、发展意愿等，合理确定乡镇发展方向。</p> <p>②空间布局应优化乡镇建设用地布局和结构，预留乡村发展用地，保障乡村发展空间。</p> <p>③设施应按照人口集聚、产业发展等情况，优化道路交通，合理配置各类基础设施和公共服务设施，改善人居生活品质。</p> |  |

## 附录3 规划分区

### （一）一般规定

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做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。

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。

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。

### （二）分区类型

规划分区分为一级规划分区和二级规划分区。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，以及城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区。在城镇发展区、乡村发展区分别细分为二级规划分区，各地可在县级规划分区基础上，符合规模管控和“三线”要求，优化规划分区布局，细化用途管制措施。规划分区类型和具体含义见下表。

### 规划分区建议表

| 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天然区域，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、限制开发建设的天然区域           |                                       |
| 农田保护区   |   | 永久基本农田相对集中需严格保护的天然区域                               |                                       |
| 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、生活需要的天然区域            |                                       |
|         | 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天然区域              |
|         |   | 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天然区域 |
|         |   | 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天然区域           |
|         |   | 工业发展区  | 以工业及其配套产业为主要功能导向的天然区域                 |
|         |   | 物流仓储区  | 以物流仓储及其配套产业为主要功能导向的天然区域               |
|         |   | 绿地休闲区  | 以公园绿地、防护绿地、广场用地、开敞空间等为主要功能导向的天然区域     |
|         |   | 交通设施区  | 以机场、铁路客货客运站等大型交通设施为主要功能导向的天然区域        |
|         |   | 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天然区域         |
| 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天然区域   |  |                                       |
| 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天然区域，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天然区域 |  |                                       |
| 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天然区域            |                                       |
|         | 村庄建设区   | 城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用天然区域                             |                                       |
|         | 一般农业区   | 以农业生产发展为主要利用功能导向划定的天然区域                            |                                       |
|         | 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天然区域                           |                                       |
|         | 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天然区域                           |                                       |
| 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天然区域、战略性矿产储量天然区域等天然区域。         |                                       |

## 附录 4 附表

### 表 1 规划指标体系表

| 序号 | 指标类型 | 指标         | 单位      | 指标层级      | 指标属性 | 规划基期年 | 规划近期目标年 | 规划远期目标年 |
|----|------|------------|---------|-----------|------|-------|---------|---------|
| 1  | 底线管控 | 生态红线保护面积   | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 2  |      | 永久基本农田保护面积 | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 3  |      | 耕地保有量      | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 4  |      | 建设用地总面积    | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 5  |      | 城乡建设用地面积   | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 6  |      | 林地保有量      | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 7  |      | 基本草原面积     | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 8  |      | 湿地面积       | 公顷      | 全域        | 约束性  |       |         |         |
| 9  |      | 自然和文化遗产    | 处       | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 10 | 结构效率 | 常住人口规模     | 万人      | 全域—乡镇政府驻地 | 预期性  |       |         |         |
| 11 |      | 常住人口城镇化率   | %       | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 12 |      | 人均城镇建设用地面积 | 平方米     | 乡镇政府驻地    | 约束性  |       |         |         |
| 13 |      | 人均应急避难场所面积 | 平方米     | 乡镇政府驻地    | 预期性  |       |         |         |
| 14 |      | 道路网密度      | 千米/平方公里 | 乡镇政府驻地    | 约束性  |       |         |         |
| 15 |      | 工业用地地均增加值  | 亿元/平方公里 | 全域        | 建议性  |       |         |         |
| 16 |      | 人均村庄建设用地面积 | 平方米     | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 17 | 生活品质 | 人均公园绿地面积   | 平方米     | 乡镇政府驻地    | 预期性  |       |         |         |
| 18 |      | 人均公共服务设施面积 | 平方米     | 乡镇政府驻地    | 预期性  |       |         |         |
| 19 |      | 农村生活垃圾处理率  | %       | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 20 |      | 农村集中供水率    | %       | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 21 |      | 农村卫生厕所普及率  | %       | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 22 |      | 污水处理率      | %       | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 23 |      | 农村清洁取暖覆盖率  | %       | 全域        | 建议性  |       |         |         |
| 24 | 整治修复 | 补充耕地面积     | 公顷      | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 25 |      | 腾退建设用地面积   | 公顷      | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 26 |      | 新增生态修复面积   | 公顷      | 全域        | 预期性  |       |         |         |
| 27 |      | 高标准农田建设占比  | %       | 全域        | 预期性  |       |         |         |

注：为突出乡镇特色，可根据乡镇实际情况增设相关指标。

表 2 国土空间功能结构调整表

单位：公顷、%

| 用地名称     | 规划基期年 |    | 规划近期年 |    | 规划目标年 |    |
|----------|-------|----|-------|----|-------|----|
|          | 面积    | 比重 | 面积    | 比重 | 面积    | 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    |    |       |    |       |    |
|          | 村庄    |    |       |    |       |    |
| 区域基础设施用地 |       |    |       |    |       |    |
| 其他建设用地   |       |    |       |    |       |    |
| 陆地水域     |       |    |       |    |       |    |
| 其他土地     |       |    |       |    |       |    |
| 乡镇域总面积   |       |    |       |    |       |    |

**备注：**

- 1.城乡建设用地中的城镇、村庄是指城镇、村庄范围的建设用地，规划基期年数据采用“三调”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.其他建设用地是城乡建设用地、区域基础设施用地以外的建设用地，主要包括特殊用地、矿业用地等。

表 3 村庄分类引导表

| 村庄类型  | 村庄名称 | 综合定位 | 产业发展方向 | 公共服务设施配置引导 | 基础设施配置引导 | 备注   |
|-------|------|------|--------|------------|----------|------|
| 集聚提升类 | XX 村 |      |        |            |          |      |
|       | ...  |      |        |            |          |      |
|       | ...  |      |        |            |          |      |
| 城郊融合类 | XX 村 |      |        |            |          |      |
|       | ...  |      |        |            |          |      |
| 特色保护类 | XX 村 |      |        |            |          |      |
|       | ...  |      |        |            |          |      |
| 搬迁撤并类 | XX 村 |      |        |            |          | 村庄去向 |
|       | ...  |      |        |            |          |      |
| 总计    |      |      |        |            |          |      |

**备注：** 根据需要可增加其他需要区域统筹的设施引导（如公共交通站点等等）

表 4 村庄规划编制单元划分表

| 是否编制 | 编制方式            | 村庄名称      | 原因说明 |
|------|-----------------|-----------|------|
| 不编制  | 市县中心城区城镇开发边界内   | XX 村      |      |
|      |                 | ...       |      |
|      | 乡（镇）人民政府驻地规划范围内 | XX 村      |      |
|      |                 | ...       |      |
|      | 搬迁撤并            | XX 村      |      |
| ...  |                 |           |      |
| 编制   | 合并编制            | XX 村、XX 村 |      |
|      |                 | ...       |      |
|      | 单独编制            | XX 村      |      |
|      |                 | ...       |      |
| 合计   |                 |           |      |

**备注：** 具体情况可根据当地情况因地制宜调整

表 5 乡（镇）人民政府驻地建设用地结构规划表

| 序号 | 用地类型        | 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  | 特殊用地        |        |         |
| 10 | 留白用地        |        |         |
| 合计 |             |        |         |

表 6 乡（镇）人民政府驻地道路系统分级

| 规模分级(人)  | 道路级别  |       |        |      |
|--|-------|-------|--------|------|
|  | 主干路   | 干路    | 支路     | 巷路   |
| 道路宽度(m)  | 24-36 | 16-24 | 10--14 | 6--8 |
| >30000 人   | ●     | ●     | ●      | ●    |
| 5001-30000 人   | ○     | ●     | ●      | ●    |
| ≤5000 人  | —     | ○     | ●      | ●    |
| <p>备注：通过对新疆乡镇人口规模分析，将新疆乡（镇）人民政府驻地分为 3 个人口区间，其中≤5000 人对应的是大多数乡级人民政府驻地人口（现状乡集镇区人口多数在 3000 人左右），5001-30000 人对应建制镇镇区人口规模（现状建制镇镇区 80%人口在 5000 人左右），&gt;30000 人的镇对应未来由于产业发展吸纳人口等有特殊需求的建制镇。</p> <p>表中●为应设级别，○为可设级别，本表为一般规定，对于特殊情况道路指标可参照上述指标稍做调整。</p> |       |       |        |      |

表 7 乡镇基础设施和公共服务设施项目配置标准表

| 项目              | 重点镇 | 一般乡镇 | 备注                       |
|-----------------|-----|------|--------------------------|
| <b>一、行政管理</b>   |     |      |                          |
| 1、党政、团体机构       | ●   | ●    |                          |
| 2、法庭            | ○   | —    |                          |
| 3、各专项管理机构       | ●   | ●    |                          |
| 4、居委会           | ●   | ●    |                          |
| 5、农（牧）业服务中心     | ○   | ○    | 各乡/集镇至少设一处               |
| <b>二、教育机构</b>   |     |      |                          |
| 6、职业技术教育与技能培训中心 | ○   | ○    |                          |
| 7、高级中学          | ○   | ○    | 每 5 万人常住人口配建 1 所 24 班高中  |
| 8、初级中学          | ●   | ●    | 每 2.5 万常住人口配建 1 所 20 班初中 |
| 9、小学            | ●   | ●    | 每 2.5 万常住人口配建 1 所 28 班小学 |
| 10、幼儿园、托儿所      | ●   | ●    | 每 1 万常住人口配建 1 所 12 班幼儿园  |
| <b>三、文体科技</b>   |     |      |                          |
| 11、乡镇文化活动中心     | ○   | ○    | 规划人口 5 万以上的乡/集镇宜设置       |
| 12、文化活动室        | ●   | ●    | 各乡/集镇至少设一处               |
| 13、老年活动室        | ●   | ●    | 各乡/集镇至少设一处               |
| 14、乡镇体育中心       | ●   | ○    | 规划人口 5 万以上的乡/集镇宜设置       |
| 15、室外综合健身场地     | ●   | ●    | 按《社区生活圈规划技术指南》要求增加       |
| 16、科技站          | ○   | ○    |                          |
| 17、图书馆、展览馆、博物馆  | ○   | ○    |                          |
| 18、影剧院、游乐健身场    | ○   | ○    |                          |
| 19、广播电视台（站）     | ○   | ○    |                          |
| <b>四、医疗保健</b>   |     |      |                          |

|                  |   |   |                    |
|------------------|---|---|--------------------|
| 20、防疫站、卫生监督站     | ● | ● |                    |
| 21、医院、卫生院、保健站    | ● | ○ | 规划人口 5 万以上的乡/集镇宜设置 |
| 22、卫生服务站         | ● | ● | 各乡/集镇至少设一处         |
| 23、老年人日间照料中心     | ○ | ○ | 1.5 万人宜设置一处        |
| 24、养老院           | ○ | ○ | 按《社区生活圈规划技术指南》要求增加 |
| 25、疗养院           | ○ | — |                    |
| 26、专科诊所          | ○ | ○ |                    |
| <b>五、生活服务</b>    |   |   |                    |
| 27、菜市场           | ● | ● | 按《社区生活圈规划技术指南》要求修改 |
| 28、集贸市场          | ○ | ○ | 各乡/集镇至少设一处         |
| 29、邮政营业场所        | ● | ● | 各乡/集镇至少设一处         |
| 30、生活垃圾中转站       | ● | ● | 各乡/集镇至少设一处         |
| 31、公共厕所          | ● | ○ | 按《社区生活圈规划技术指南》要求修改 |
| 32、社区公园          | ● | ● | 按《社区生活圈规划技术指南》要求修改 |
| 33、公交换乘车站（公交首末站） | ● | ○ | 按《社区生活圈规划技术指南》要求修改 |
| 34、公共停车场         | ● | ● |                    |

**备注：**●为应设项目，○为可设项目。人口为规划目标年规划人口。

表 8 历史文化资源一览表

| 类别   | 名录 | 等级 | 地址 |
|--|----|----|----|
| 世界文化遗产   |    |    |    |
| 历史文化名镇名村   |    |    |    |
| 历史文化街区   |    |    |    |
| 文物保护单位   |    |    |    |
| 传统村落   |    |    |    |
| 历史建筑   |    |    |    |
| 非物质文化遗产  |    |    |    |
| 地下文物埋藏区  |    |    |    |
| 未核定公布的文物保护单位的不可移动文物  |    |    |    |
| 其他具有潜力的文化片区  |    |    |    |
| .....  |    |    |    |
| <b>备注：</b> 其他具有潜力的文化片区（老旧厂区、历史公园、特色街道及历史街道、文化景观、特色村镇、具有地方特色的自然空间、文化空间、文化创新空间等） |    |    |    |

表 9 乡镇域土地综合整治和生态修复项目表

单位：公顷

| 项目类型     | 项目名称 | 建设规模 | 重点任务 | 实施区域 | 建设时序 | 备注 |
|----------|------|------|------|------|------|----|
| 农用地整理    | XX   |      |      |      |      |    |
|          | ...  |      |      |      |      |    |
| 建设用地整理   | XX   |      |      |      |      |    |
|          | ...  |      |      |      |      |    |
| 乡村生态保护修复 | XX   |      |      |      |      |    |
|          | ...  |      |      |      |      |    |
| ...      |      |      |      |      |      |    |
| 总计       |      |      |      |      |      |    |

表 10 乡镇规划指标分解表

单位：公顷

| 指标名称 |           | 耕地保有量 | 生态保护红线面积 | 永久基本农田保护面积 | 建设用地总面积 | 城乡建设用地面积 | 新增生态修复面积 | ... |
|------|-----------|-------|----------|------------|---------|----------|----------|-----|
| 指标属性 |           | 约束性   | 约束性      | 约束性        | 约束性     | 约束性      | 预期性      | ... |
| 指标落实 | 县级下达指标    |       |          |            |         |          |          | ... |
|      | 本级规划落实指标  |       |          |            |         |          |          | ... |
| 指标传导 | 乡镇政府驻地    |       |          |            |         |          |          | ... |
|      | XX 村庄编制单元 |       |          |            |         |          |          |     |
|      | XX 村      |       |          |            |         |          |          | ... |
|      | XX 村      |       |          |            |         |          |          | ... |
|      | ...       |       |          |            |         |          |          | ... |

表 11 近期建设项目表

单位：公顷、万元

| 项目类型    | 项目名称  | 建设性质 | 建设起止年限 | 用地规模 | 资金预算 | 涉及区域 | 新增建设用地 |
|---------|-------|------|--------|------|------|------|--------|
| 1、交通    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 2、水利    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 3、能源    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 4、电力    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 5、环保    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 6、旅游    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 7、文教    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 8、体卫    | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 9、社会福利  | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| 10、风貌整治 | XX    |      |        |      |      |      |        |
|         | ..... |      |        |      |      |      |        |
| .....   |       |      |        |      |      |      |        |
| 总计      |       |      |        |      |      |      |        |

## 附录5 规划图件目录

### （一）现状图

#### 1.应提交的现状图件包括以下：

- 乡镇域国土空间用地现状图
- 乡（镇）人民政府驻地用地现状图
- 乡镇历史文化遗存分布、自然保护地分布、自然灾害风险分布图等

#### 2.其他现状图件：

反映自然地理、生态环境、能源矿产、产业发展、乡村发展、人口社会等方面现状与分析评价的图件。

### （二）必备规划图

#### 1.乡镇域规划图件

##### （1）应提交的规划图件包括以下：

- 国土空间总体格局规划图
- 国土空间重要控制线划定图
- 国土空间规划分区图
- 产业布局规划图
- 镇村布局规划图
- 综合交通体系规划图
- 公共服务设施规划图
- 市政基础设施规划图
- 综合防灾减灾规划图
- 历史文化保护规划图
- 生态修复和综合整治规划图

——近期建设规划图

(2) 其他规划图件：包括特色风貌规划图、旅游规划图、矿产资源规划图等。

## 2.乡（镇）人民政府驻地相关规划图件

(1) 应提交的规划图件包括以下：

——规划用地布局图

——道路交通规划图

——公共服务设施规划图

——市政基础设施规划图

——综合防灾规划图

——详细规划编制单元图

——重要控制线规划图（绿线、蓝线、紫线、黄线等）

(2) 其他规划图件：包括历史文化保护规划图、特色风貌规划图、开发强度分区规划图、绿地与开敞空间规划图、镇区旧区改造规划图、近期建设规划图等。

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 6 强制性内容

乡镇国土空间总体规划中涉及的安全底线、空间结构等方面的内容，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，同时提出相应的管理措施。

乡镇国土空间总体规划中强制性内容应包括：

（1）建设用地总面积、生态保护红线控制面积、耕地保有量、用水总量、永久基本农田面积等规划指标体系中涵盖的约束性指标；

（2）自然保护地体系、生态屏障、生态廊道及生态系统保护控制要求；

（3）生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线及管控要求；

（4）涵盖各类历史文化遗存的历史文化保护体系、历史文化遗存保护范围和管控要求；

（5）乡镇公共服务设施配置标准，政策性住房和城乡教育、卫生、文化体育、社会福利等主要公共服务设施和殡葬等特殊用地的布局 and 标准；

（6）重大交通枢纽、重要线性工程网络、安全与防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局；

（7）绿线、蓝线、紫线等重要控制线及管控要求。