
内蒙古旗县（市、区）国土空间总体
规划编制规程地方标准编制说明

2023 年 7 月

一、工作简况

（一）立项情况

本标准经内蒙古自治区市场监督管理局批准，列入 2023 年第 xx 批内蒙古自治区地方标准制修订计划第 xx 项（内质监标函〔2023〕x 号，编号：）。

（二）提出单位

本标准提出单位：内蒙古自治区国土空间规划院。

（三）归口单位

本标准归口单位：内蒙古资源资源厅。

（四）起草单位

本标准主要起草单位：内蒙古自治区国土空间规划院。

（五）主要起草人

本标准起草人：

二、制定标准的必要性和意义

《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）指出“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据”。县级国土空间总体规划作为“五级三类”国土空间规划体系的重要环节，是详细规划的依据、相关专项规划的基础，是重要的实施性规划。

2022 年 10 月，《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》（自然资发〔2022〕186 号）要求加快完成各级国土空间总体规划编制。依据《省级国土空间规划编制技术规程》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》等相关技术规定，在“三区三线”划定成果基础上，进一步落实国家战略，优化区域和城乡功能布局、用地结构和要素配置，及时形成有效支撑高质量发展和新发展格局的规划成果。要在国土空间规划“一张图”上统筹各类空间开发保护需求，确保空间布局不冲突，功能结构更合理；确保用地规模不突破，资源利用更有效。要将耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、新增建设用地规模等管控指标分解到下级规划。

到目前为止，自治区依据《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》编制了《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则（试行）》，但尚无国土空间规划体系下的旗县级国土空间总体规划编制标准，本标准正是为解决这一难题，聚焦内蒙古旗县（市、区）国土空间总体规划，为编制主体和编制人员提供技术指导和编制标准，根据该规程因地制宜编制符合本地需求的国土空间总体规划。

本标准对深化“多规合一”改革，提高国土空间总体规划、建设、治理水平，推进国土空间总体规划编制工作，提高国土空间总体规划的科学性和可操作性具有重要意义。

三、主要起草过程

内蒙古自治区国土空间规划院组织有关研究人员成立标准制定工作组，本标准的制定工作于 2023 年 1 月正式启动。前期准备工作主要起草过程如下：

（一）成立标准编制工作组

成立标准编制工作组，通过讨论和研究，制定出工作计划，确定了基本思路。

（二）开展基础调研

收集和查阅相关标准和文献。目前在国家层面和省市层面尚未出台正式的国土空间规划的技术规范，因此项目组从以下三方面收集相关资料：一是国家和自治区的各级国土空间总体规划编制技术规范以及指引国土空间详细规划工作的相关政策和法律法规，深入解读国土空间规划体系下的国家政策和上位规划的指引；二是国家和各省市现行国土空间总体规划编制技术规范，包括相关国家标准、行业标准和北京、海南、广东、天津、重庆等省市地方标准，思考新背景下国土空间规划应继承的核心内容和改革方向；三是全国各地省级和市县级国土空间规划编制成果，研究规划编制依据的文件、规定、表述、要求等，从实践研究反推理论支撑。四是编制人员在对盟市、旗县（市、区）国土空间总体规划成果审核工作中的经验及各地方遇到问题的总结梳理。全面

的基础调研为规程编制提供了扎实的技术和理论支撑。

（三）标准草案的编制

在国家政策和法律法规的指引下，总结相关研究成果，提炼旗县级国土空间规划编制应研究的具体内容及需达到的深度，形成规程初稿。结合院内开展的国土空间总体规划审查工作，与自治区规划编制人员、规划管理人员、利益相关人深入交流沟通，了解旗县级国土空间总体规划编制的基本情况和市场需求，验证规程初稿的编制程序和具体编制内容的合理性和科学性，初步完成标准草案，并形成包含工作目标、技术路线、规程框架等内容的草案于 XX 年 XX 月 XX 日通过专家评审。

（四）专家论证及报批稿完成

2023 年 2 至 2023 年 8 月，撰写内蒙古旗县（市、区）国土空间总体规划编制规程初稿。

2023 年 8 月 22 日，撰写组组织土地、城市规划、住建等相关领域的专家对初稿进行了专家论证并形成了一系列的修改建议。2023 年 8 月—2023 年 9 月，形成了内蒙古旗县（市、区）国土空间总体规划编制规程征求意见稿。

2023 年 10 月，组织征求意见稿专家论证，修改后形成送审稿。

2023 年 11 月，自行组织送审稿论证，进行反复修改。

2023 年 12 月，内蒙古质量技术监督局组织专家对送审稿进行论证，经过专家质询及修改，形成了标准报批稿。（待完善）

四、制定标准的原则和依据

（一）制定标准的原则

标准编制遵循“统一性、协调性、适用性、一致性、规范性”的原则，紧紧与国家通行标准接轨，围绕国土空间规划编制内容，充分体现标准的合理性、实用性、系统性和可操性的。

1、统一性

统一性是对标准编写及表达方式的最基本要求，是指标准内部（即标准的每个部分、每项标准或系列标准内）的统一，包括：

（1）标准结构的统一，标准的章、条、段、表、图和附录的排列顺序一致；

（2）文体的统一，类似的条款由类似的措辞来表达，相应的条款由相同的措辞来表达；

（3）术语的统一，同一个概念使用同一个术语；

（4）形式的统一，标准的表述形式统一。

2、协调性

协调性是指标准之间协调。为了达到所有标准整体协调的目

的，在制定标准时严格遵守现行基础标准的有关条款。

3、适用性

标准的内容应便于实施，并且易于被其他的标准或文件所引用。

4、规范性

标准从起草工作开始到随后的所有阶段均严格按照《标准化工作导则第1部分：标准的结构和编写(GB/T1.1-2020)》规定的规则进行编写和表述。

(二) 与现行法律、法规、标准的关系

本标准在编制过程中，主要依据有：

1.法律法规

《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）；

《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）；

《中华人民共和国城乡规划法实施细则》；

《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

《中华人民共和国乡村振兴促进法》；

《中华人民共和国人民防空法》；

《中华人民共和国防震减灾法》；

《中华人民共和国文物保护法》；

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》；

《历史文化名城名镇名村保护条例》；

《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办

法》（2022 年修订）；

《内蒙古自治区城乡规划条例》；

2. 重要政策

（中发〔2019〕18 号）《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》；

（发改规划〔2022〕371 号）《2022 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》；

（自然资发〔2019〕87 号）《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〔2021〕41 号）《自然资源部国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》；

3. 相关规划

（内政办发〔2021〕74 号）《自治区新型城镇化规划（2021—2035 年）》

4. 规程规范

（自然资办发〔2021〕31 号）《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》；

（自然资办发〔2021〕31 号）《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》；

（自然资源部 2021 年 3 月 15 日）《工业项目建设用地控制指标（征求意见稿）》；

（自然资办发〔2020〕46号）《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》；

（自然资办发〔2020〕51号）《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》；

（TD/T1062-2021）《社区生活圈规划技术指南》；

（TD/T1063-2021）《国土空间规划城市体检评估规程》

（T/CECS-CREA377-2018）《绿色住区标准》；

（建设部令第7号，2010年）《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》；

（建设部建规〔2002〕218号）《城市规划强制性内容暂行规定》；

（建设部令第146号，2005年）《城市规划编制办法》

（建规〔1995〕333号）《城市规划编制办法实施细则》；

《内蒙古自治区盟市国土空间总体规划编制技术导则（试行）》；

《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则（试行）》；

《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制导则（试行）》；

（DB15/T2131—2021）《内蒙古自治区村庄规划编制规程》。

（三）与现行法律、法规、标准的关系

本标准遵循《中华人民共和国标准化法》等法律和规章制度。本标准的格式、编制和表达方法，根据《中华人民共和国标准化工作导则》规范要求制订。本标准的内容和程序严格遵循《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法实施细则》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《内蒙古自治区城乡规划条例》、《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办法》等法律法规相关要求。本标准条款与现行法规、标准之间的对应关系见下表：

本标准条款	对应参考现行法律、法规、标准条款
1 范围	《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）（四）
4.2 编制主体	《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办法》（2022年修订）第七条
4.3 规划范围、期限和层次	《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）（二）及《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号）
5 规划程序	《省级国土空间规划编制技术规程》、《市级国土空间总体规划编制指南》（试行）
5.1.1 确定规划基数和底图	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资办发〔2020〕51号）
5.5 成果报批	《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办法》（2022年修订）第十条
5.6 规划公告	《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号）4及《内蒙古自治区城乡规划条例》（内政办发〔2014〕26号）第二十四条
6 规划主要内容	《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）（八）；《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）三；《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号）；《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则》（试行）；
6.2.1 三条控制线	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三条；《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号）附录F；《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87

	号)三。
6.2.3 区域协调	《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)(七)
6.4 中心城区布局与管控	《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(自然资办发〔2020〕46号);《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则》(试行);《社区生活圈规划技术指南》
6.4.5 蓝绿空间网络与公共空间	GB/T 51346 城市绿地规划标准
6.5 支撑保障体系	GB 50220、GB/T51328 城市综合交通体系规划标准、GB 50188 镇规划标准
6.6 国土综合整治和生态修复	《内蒙古自治区国土空间生态修复规划(2021-2035年)》
6.8 传承历史文化	GB 50188 镇规划标准;GB/T50357 历史文化名城保护规划标准;《历史文化名城名镇名村保护条例》第三章;《自然资源部 国家文物局关于在国土空间规划编制和加强历史文化遗产保护管理的指导意见》二。

五、主要条款的说明

本标准包括范围、规范性引用文件、术语与定义、总则、规划程序、规划编制、规划成果以及附录、参考文件等九个部分,下面重点予以说明。

第一部分,指出本标准适用于旗县(市、区)国土空间总体规划。

第二部分,规范性引用文件,引用最新的国家标准和行业标准,以充分保证本标准的可依性和可行性。

第三部分,分术语与定义,包括国土空间规划、三区三线、主体功能区等8条术语的定义。

第四部分,总则,逐条明确规划定位、编制主体、规划范围、期限和层次等四个方面的具体要求。主要条款说明如

下：

4.1 规划定位，原文引用了（中发〔2019〕18号）《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》，“旗县（市、区）国土空间总体规划是对上位规划的落实和细化，是一定时期内对本行政区范围内国土空间保护、开发、利用、修复作出的具体安排和综合部署，是开展各类保护开发建设活动、实施国土空间用途管制的依据，是对盟市国土空间总体规划和相关专项规划的细化落实，为编制苏木乡镇国土空间规划、详细规划和相关专项规划提供基本依据。”

4.2 编制主体，原文引用了《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办法》（2022年修订）第十一条“……城市人民政府自然资源主管部门组织编制城市的国土空间总体规划，经本级人民政府批准后，报同级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

4.3 规划范围，主要引用了（中发〔2019〕18号），旗县（市、区）人民政府组织编制，自然资源主管部门会同相关部门开展具体编制工作。

第五部分，规划程序，参照了《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号）、《内蒙古自治区盟市国土空间总体规划编制技术导则（试行）》、《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则（试

行)》等上位规划规范的强制性内容要求。明确从基础工作、规划方案编制、规划听证论证,再到规划报批、规划公告的一系列详细规划程序。主要条款说明如下:

5.1.1 确定规划基数和底图,主要参照了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(自然资办发〔2020〕51号)第3章用地用海分类和《关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87号)第五条“.....本次规划编制统一采用第三次全国国土调查数据作为规划现状底数和底图基础,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,各地要按此要求尽快形成现状底数和底图基础。”

5.1.2 自然地理格局与“双评价”,主要参照了《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)的相关要求,第四条“(八)提高科学性 坚持生态优先、绿色发展,尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律,因地制宜开展规划编制工作;坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,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,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间.....”

5.2 规划编制,主要参照了《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)的相关要求,第四条编制要求中“(八)提高科学

性.....科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，强化底线约束，为可持续发展预留空间。坚持山水林田湖草生命共同体理念，加强生态环境分区管治，量水而行，保护生态屏障，构建生态廊道和生态网络，推进生态系统保护和修复，依法开展环境影响评价。坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合，优化国土空间结构和布局，统筹地上地下空间综合利用，着力完善交通、水利等基础设施和公共服务设施，延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色。.....”

5.4 规划公示，主要参照了《内蒙古自治区城乡规划条例》（内政办发〔2014〕26号）第二十四条“城乡规划报送审批前，城乡规划组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告期限不得少于三十日。”。

5.5 成果报批，原文引用了《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办法》（2022年修订）第十一条“.....城市人民政府自然资源主管部门组织编制城市的国土空间详细规划，旗县人民政府自然资源主管部门组织编制旗县人民政府所在地镇的国土空间详细规划，经本级人民政府批准后，报同级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的国土空间详细规划，由镇人民政府组织编制，

报旗县级人民政府批准.....”。

5.6 规划公告，参照了《省级国土空间规划编制指南》（试行）》（自然资办发〔2020〕5号）“.....规划经批准后，应在一个月内向社会公告。涉及向社会公开的文本和图件，应符合国家保密管理和地图管理等有关规定”和《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号）“.....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”。

第六部分，规划编制内容，规定旗县（市、区）国土空间总体规划编制的具体内容，包括定位与目标、国土空间保护开发总体格局、城乡融合发展、中心城区布局与管控、支撑保障体系、国土综合整治和生态修复、自然资源保护与利用、传承历史文化、近期规划和规划传导落实等 10 个方面的内容。主要条款说明如下：

6.2.1 三条控制线，参照了（中发〔2019〕18号）的相关要求，第四条编制要求中“（八）提高科学性.....科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，强化底线约束，为可持续发展预留空间。

6.2.4 国土空间保护开发格局，参照了（中发〔2019〕18号）的相关要求，“落实国家安全战略、区域协调发展战略和主体功能区战略，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，提升国土空间开发保护质量和效率。”

6.3 城乡融合发展，参照了《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号），“（4）融合城乡发展空间：围绕新型城镇化、乡村振兴、产城融合，明确城镇体系的规模等级和空间结构，提出村庄布局优化的原则和要求。完善城乡基础设施和公共服务设施网络体系，改善可达性，构建不同层次和类型、功能复合、安全韧性的城乡生活圈。”

6.4 中心城区布局与管控，参照了《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则（试行）》，“旗县中心城区是旗县级国土空间总体规划的重要内容，侧重体现需要重点管控的内容；坚持以人民为中心明确城市规划的范围和管控要求。”

6.6 国土综合整治和生态修复，参照了《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资办发〔2020〕46号），“推进国土整治修复与城市更新，提升空间综合价值

针对空间治理问题，分类开展整治、修复与更新，有序盘活存量，提高国土空间的品质和价值。

（1）生态修复应坚持山水林田湖草生命共同体的理念，按照陆海统筹的原则，针对生态功能退化、生物多样性减少、

水土污染、洪涝灾害、地质灾害等问题区域，明确生态系统修复的目标、重点区域和重大工程，维护生态系统，改善生态功能。

(2) 土地整治应以乡村振兴为目标，结合村庄布局优化要求，推进乡村地区田水路林村全要素综合整治，针对土壤退化等问题，提出农用地综合整治、低效建设用地整治等综合整治目标、重点区域和重大工程，建设美丽乡村。”

6.8 传承历史文化：主要依据《内蒙古自治区旗县级国土空间总体规划编制技术导则（试行）》，“挖掘本地历史文化资源，梳理本地区历史文化遗产保护名录，明确和整合各级文物保护单位、历史文化名城名镇名村、历史城区、历史文化街区、传统村落、历史建筑等历史文化遗存的保护范围，统筹划定包括城市紫线在内的各类历史文化保护线。保护历史性城市景观和文化景观，针对历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的地域和廊道，明确整体保护和促进活化利用的空间要求。”同时主要参照了 GB/T50357《历史文化名城保护规划标准》，“对核心保护范围应提出建筑的高度、体量、风格、色彩、材质等具体控制要求和措施，并应保护历史风貌特征。建设控制地带应与核心保护范围的风貌协调，至少应提出建筑高度、体量、色彩等控制要求。”

第七部分，规划实施保障，参照《省级国土空间规划编制技术规程》：“7.10.3 国土空间规划“一张图”实施监督

信息系统

将省级现状、规划等数据纳入省级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，并汇总市县现状、规划等各类数据，构建省级国土空间规划“一张图”，优化省级数据共享和汇交流程，实现全国多层次互联互通的数据共享。

7.10.4 规划监测评估预警

按照“定期体检、五年评估”的国土空间规划体检评估要求，定期开展规划实施评估工作，评估规划主要目标、空间布局、重大工程等执行情况，以及各市县对省级国土空间规划的落实情况。

基于国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，结合国土变更调查等成果对规划实施情况开展动态监测、评估和预警。依据评估结果，对规划进行动态调整，强化规划全生命周期管理。

7.10.5 近期安排

衔接国民经济和社会发展规划，提出规划的分期实施安排，并对规划近五年作出统筹安排，包括明确重点任务、制定行动计划、编制重大项目清单、提出保障方案与实施支撑政策等。”

第八部分，规划成果，明确文本、图件、说明、表格、数据库等规划成果要求。

第九部分，附录，规范了规划表格的样式和内容，提供

了基础资料收集清单、规划文本框架、图件编制要求等内容。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无重大意见分歧。

七、采用国际标准或国外先进标准的，说明采标程度，以及国内外同类标准水平的对比情况

无采用国际标准，

符合现行法律、法规和强制性标准规定。

八、其他应说明的事项

无

附件3 征求意见情况汇总表

- 1.发送“征求意见稿”的组织/个人数：XX 个；
- 2.反馈“征求意见稿”的组织/个人数：XX 个，其中有建议或意见的XX 个；未反馈XX 个。
- 3.共汇总和处理意见XX 条，其中采纳X 条，部分采纳X 条，不采纳X 条。

序号	地方标准 章条编号	意见内容	提出组织/个人	处理意见 (采纳/不采纳)	意见处理说明 (不采纳的理由等)
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					

12					
13					
14					
...					

公开征求意见稿