

内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划
编制规程地方标准编制说明
(征求意见稿)

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X批内蒙古自治区地方标准制修订项目计划第XX 项。

（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：内蒙古自治区自然资源厅。

（四）起草单位

本标准起草单位：内蒙古自治区国土空间规划院。

（五）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）明确指出“各地结合实际编制乡镇国土空间规划，乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对本行政区域开发保护作出的具体安排，侧重实施性”。乡镇国土空间规划作为“五级三类”国土空间规划体系的最基本的“层级”，一方面要落实实施最严格的自然资源保护，另一方面也要兼顾发展的需要，重视产业方向的选择和培育，重视对全域资

源的统筹以服务于乡镇的整体发展。

规程是自治区国土空间规划标准体系的重要组成部分，是苏木乡镇编制国土空间规划的基本要求和重要依据。规程强化了对旗县（市、区）规划的落实和对村庄规划的传导，苏木乡镇国土空间规划既要落实上位规划确定的发展定位、目标指标和管控措施，衔接专项规划，又要对城镇开发边界内的详细规划、边界外的村庄规划提出指标约束、底线管控等方面的要求。

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）在依法严肃规划许可管理中提出，实施全域土地综合整治、核发乡村建设规划许可证应严格依据村庄规划或乡镇国土空间规划。

2023 年 6 月 2 日，《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）要求，各地深入贯彻落实“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”。《乡镇级国土空间规划数据库规范（试行）》为持续完善乡镇国土空间规划数据标准体系，及时指导乡镇国土空间规划数据库建设，服务支撑规划报批管理，夯实国土空间规划实施监测网络建设基础提供依据。

制定本规程供各地参考，各地可在此基础上，结合

本地实际需要，补充、细化乡镇级国土空间规划相关要素，提高针对性和可操作性。本规程为乡镇国土空间规划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苏木乡镇国土空间规划，推进自治区苏木乡镇国土空间规划编制工作，提高自治区苏木乡镇国土空间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2022年6月开始启动。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，制定了工作计划，确定了研究范围和基本思路。

（二）开展基础调研

收集和查阅大量标准和文献。根据国家层面和省市层面出台技术规范，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乡镇国土空间规划工作的法律法规和相关政策，深入解读国土空间规划体系中的上位规划的指引；二是研究参考全国各省市的乡镇国土空间规划技术规范，包括北京、山东、河北、湖南、湖北、吉林、贵州、安徽等省市乡镇国土空间规划

技术规范，研究规划编制依据的文件、规定、表述、要求等；三是编制人员通过前期对盟市、旗县（市、区）国土空间总体规划成果审核工作中总结的经验及各地方遇到的问题，为规程编制提供了扎实的技术和理论支撑。

（三）编制标准草案

在国家政策和法律法规的指引下，总结相关研究成果，提炼乡镇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。结合院内开展的自治区国土空间规划编制工作、出台盟市、旗县（市、区）国土空间总体规划的相关技术规范以及盟市、旗县（市、区）国土空间总体规划审核等工作，与各地方各部门深入沟通联系，使规程初稿的编制程序和具体编制内容更具科学性、合理性及可操作性，初步完成标准草案。

（四）多轮修改完善

2023年6月，形成《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制规程（讨论稿）》。内蒙古自治区国土空间规划院组织专家研讨会，邀请多位盟市规划主管领导就讨论稿充分交流。会后标准编制工作组就专家意见修改完善。

2023年7月，形成《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制规程（修改稿）》。内蒙古自治区国土空间规划院组织内部研讨会，就修改稿逐字逐句斟酌判别主体内容表达的准确性。

2023年8月，形成《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制规程（完善稿）》。标准编制工作组就近期修改重点内容进行研究交流，进一步修改形成《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制规程（专家论证稿）》。

2023年11月，标准编制工作组邀请多位专家，召开专家论证会，就《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制规程（专家论证稿）》和国土空间规划体系下国家层面对乡镇国土空间规划的编制要求和研究方向等问题，进行论证研讨。根据修改建议对规程进行了深入研究和修改完善。

2023年12月，形成《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制规程（专家评审稿）》，内蒙古自治区国土空间规划院组织自治区城乡规划专家和标委会专家在呼和浩特市召开专家评审会。就专家评审稿的技术要点、规范表达和标准格式等方面进行论证审查。

（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、规范性”原则，在编制过程中紧紧围绕苏木乡镇国土空间规划的编制范围、程序、内容、任务及成果要求，充分体现标准编制的合理性、实用性、系统性和可操作性。

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/T 1.1-2020）》规定的规则进行编写和表述。

（二）制定标准的依据

本标准在编制过程中，主要依据有：

1. 法律法规

《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）；

《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实施条例》；

《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）；

《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）

《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）

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

3. 相关规划

《内蒙古自治区国土空间规划（2021—2035年）》

《内蒙古自治区国土空间生态修复规划（2021-2035年）》

4. 规程规范

土地基本术语（GB/T 19231）

社区生活圈规划技术指南 CJJ/ T 1062

风景名胜区总体规划标准 GB/T 50298

国土空间规划城市设计指南 TD/T 1065

《省级国土空间规划编制指南》（试行）》（自然资源部 2020 年 5 月）

《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资源部 2020 年 46 号）；

《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》（自然资源部 2021 年 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 31 号）；

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

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

《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》（自然资源部 2021 年 41 号）

《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》（自然资源部 2023 年 1003 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指南（试行）》；

《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制导则（试行）》；

（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《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《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）第十条
4.4 规划期限	《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）1.4
5.1.3 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）
5.3.2 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
5.3.3 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）3及附录D；《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制导则（试行）》3；《内蒙古自治区自然资源厅关于进一步规范盟市、旗县（市、区）国土空间总体规划指标体系有关事项的通知》附表1-15.
6.2.3 重要控制线	《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。
6.4.4 历史文化保护	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。
6.5.3 住房建设	GB 50188 镇规划标准
6.6 绿地与开敞空间	GB/T 51346 城市绿地规划标准
6.7 道路交通规划	GB 50220、GB/T51328 城市综合交通体系规划标准、GB 50188 镇规划标准
6.8 公用设施规划	GB 50188 镇规划标准
6.7.2 山水林田湖草沙系统修复	《内蒙古自治区国土空间生态修复规划（2021-2035年）》

五、主要条款的说明

本标准包括范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、规划程序、规划主要内容、分区分类指引、规划成果要求以及附录等九个部分，下面重点予以说明。

第一部分，指出本标准规定了苏木乡镇国土空间规划的任务、内容、程序和成果要求等，适用于内蒙古自治区行政区域内苏木乡镇国土空间规划的编制工作。

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。

第三部分术语和定义，包括国土空间规划、三区三线、主体功能区、资源环境承载能力等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、规划期限、规划层次等五个方面的具体要求。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），第（四）款“……市县和乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对本行政区域开发保护作出的具体安排，侧重实施性。……”

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）第十条“……

苏木乡镇国土空间总体规划由本级人民政府组织编制，经苏木乡镇人民代表大会审议后，逐级报盟行政公署、设区的市人民政府批准。”

4.3 规划范围，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）款“……各地结合实际编制乡镇国土空间规划……各地可因地制宜，将市县与乡镇国土空间规划合并编制，也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”。

第五部分规划程序，基础工作确定规划基数和底图，到开展专题研究、规划方案编制、规划意见征询与成果论证，再到规划公示与报批、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）第十条“……苏木乡镇国土空间总体规划由本级人民政府组织编制，经苏木乡镇人民代表大会审议后，逐级报盟行政公署、设区的市人民政府批准。……”。

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础上及时公开，并接受社会公众监督”。

第六部分规划主要内容包括定位与目标、国土空间格局与结构、城乡融合发展、中心镇区规划、支撑保障体系、国土综合整治与修复、自然资源保护与利用、近期规划、规划传导与实施等九项内容，主要参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕51 号）、《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》

（自然资办发〔2020〕46号）“第3章主要编制内容”和《内蒙古自治区苏木乡镇国土空间规划编制导则（试行）》“第3章规划内容”。

第八部分规划成果，明确文本、图件、说明、数据库、表格、附件材料等规划成果要求。

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、推广实施

无。

九、其他应说明的事项

无。

个东征永德见稿

附件 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					
...					