

《乡镇级国土空间规划编制技术规程》

(征求意见稿)

编制说明

陕西省国土空间勘测规划院

2025年6月



目 录

一、工作概况	1
(一) 任务来源	1
(二) 主要起草单位和起草人	2
(三) 主要工作过程	2
二、编制原则和确定主要内容的论据	4
(一) 编制原则	4
(二) 确定主要内容的论据	5
三、标准编制的主要内容	6
四、预期效果	6
五、与现行法律、法规、标准的关系	7
六、征求意见情况	7
(一) 内部征求意见情况	7
(二) 公开征求意见情况	9
七、知识产权说明	9
八、采标情况	9
九、重大分歧意见的处理经过和依据	9
十、标准性质的建议说明	9
十一、贯彻标准的要求、措施和建议	9
十二、废止现行相关标准的建议	10
十三、其他应予说明的事项	10

一、工作概况

（一）任务来源

2019年5月，中共中央 国务院印发了《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），明确提出要“逐步建立‘多规合一’的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系”，要“按照‘多规合一’要求，由自然资源部会同相关部门负责构建统一的国土空间规划技术标准体系，制定各级各类国土空间规划编制办法和技术规程”。截止目前，自然资源部已经发布了《省级国土空间规划编制技术规程》（GB/T 43214-2023）、《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范》（GB/T 39972-2021）、《国土空间规划城市体检评估规程》（TD/T 1063-2021）等技术标准。但按照自然资源部工作安排，未有制定乡镇级国土空间规划编制技术规程或规范、标准的计划，各省（市、区）可根据实际需要制定相关规程规范。

2020年10月，中共陕西省委 陕西省人民政府印发《关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》（陕发〔2020〕17号），提出“到2025年，依据国家政策标准，跟进健全全省国土空间规划法规政策和技术标准体系”。

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》《中共陕西省委 陕西省人民政府关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》，规范

和指导我省乡镇级国土空间规划的编制工作，提高规划编制针对性、科学性和可操作性，根据相关法律法规和技术标准，2023年9月，陕西省自然资源厅印发了《陕西省乡镇级国土空间规划编制技术要点》（试行）。2024年5月-2025年6月，在总结《陕西省乡镇级国土空间规划编制技术要点》（试行）实践经验的基础上，开展实地调研，广泛听取意见，研究制定《乡镇级国土空间规划编制技术规程》。

（二）主要起草单位和起草人

本标准由长期从事国土空间规划相关研究工作及乡镇级国土空间规划编制工作的专业人员共同起草。

标准起草单位：

主要起草人员：

（三）主要工作过程

1.前期研究阶段（2023年6月-2023年9月）

2023年6月-9月，成立编制组，组织相关专业技术人员，结合国省文件要求和乡镇级国土空间规划编制的需要，开展前期研究，系统梳理相关法律法规和国省政策，完成了《陕西省国土空间规划编制技术要点》（试行）编制工作，并多方征求相关意见，修改后下发试行。

2.立项阶段（2024年5月-2024年9月）

2024年5月，根据《技术要点》试行情况，按照《陕西省市场监督管理局关于印发<2024年省级地方标准申报指南的通知>》要求，制定技术路线和工作计划，完成了《乡镇级国土空

间规划编制技术规程》标准草案和立项申请书的编写，通过了陕西省自然资源标准化技术委员会预审。

2024年7月，标准通过陕西省市场监督管理局初审。2024年9月，标准正式立项。

3.编制准备阶段（2024年10月-2025年2月）

2024年10月-12月，确定了标准编制具体实施方案，落实了工作经费。

2025年1月，搜集整理了相关国家标准、行业标准和现有各省发布的乡镇级国土空间规划技术指南、技术规程，以及国省相关政策文件，组织编制组成员进行系统学习研讨。

2025年2月，分别从陕北、关中、陕南3个不同区域，选择榆林、渭南、安康等城市的典型乡镇进行实地调研和座谈，收集现有规划成果，针对规划编制过程中的问题进行讨论，并充分征集标准使用方对标准编制的建议。

4.草案编制阶段（2025年3月-2025年6月）

2025年3月，确定了标准大纲和编制组任务分工。

2025年4月-5月，在对《技术要点》（试行）、现有规划成果进行分析研究的基础上，结合调研座谈收集的问题和建议，全面开展标准编制工作，经编制组内部多次讨论和修改，形成标准讨论稿。

2025年6月10日，邀请相关专家对讨论稿进行审阅，编制组结合专家意见与建议，对标准进行修改完善，形成征求意见稿。

5.征求意见阶段

6.送审阶段

7.报批阶段

二、编制原则和确定主要内容的论据

（一）编制原则

1.科学性原则

标准的制定是基于科学研究和实践经验。编制过程中充分调研、分析和评估相关数据及信息，确保标准符合实际情况和科学原理。标准的编制方法、程序和内容符合相关法律、法规以及相关学科的理论。

2.系统性原则

标准的制定充分考虑了落实上位规划目标任务和体现地方特色的要求，从编制原则、规划范围、规划期限、规划层次、编制准备、规划内容、成果要求等方面对乡镇级国土空间规划编制工作做出了系统性的规定，确保标准所提出的各项工作环节能形成较为完整的体系。

3.可行性原则

标准规定的内容全面实际，技术流程、成果要求清晰明确，能满足乡镇级国土空间规划编制工作的需要，有较强的可操作性。

4.继承性原则

标准的制定本着继承、发展与创新的思路，在语言表达方面以 GB/T 19231-2003 《土地基本术语》、GB/T 43214-2023 《省级

国土空间规划编制技术规程》等国家技术标准为依据；在技术内容方面衔接 TD/T 1062-2021《社区生活圈规划技术指南》、TD/T 1086-2023《国土空间综合防灾规划编制规程》等行业技术标准。

（二）确定主要内容的论据

本标准主要依据《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》（中发〔2019〕18号）、《自然资源部关于印发〈国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南〉的通知》（自然资发〔2023〕234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》（自然资办函〔2023〕1003号）、《中共陕西省委 陕西省人民政府关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》（陕发〔2020〕17号）、《陕西省自然资源厅关于印发陕西省国土空间规划编制相关技术规范的通知》（陕自然资发〔2022〕1号）、《陕西省自然资源厅关于印发〈陕西省乡镇级国土空间规划编制技术要点（试行）〉的通知》（陕自然资规发〔2023〕18号）等要求，按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

标准编制依据的技术文件主要有：

GB/T 19231 土地基本术语

GB/T 43214-2023 省级国土空间规划编制技术规程

TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程

TD/T 1062-2021 社区生活圈规划技术指南

TD/T 1086-2023 国土空间综合防灾规划编制规程

TD/T 1090-2023 国土空间历史文化遗产保护规划编制指南

TD/T 1094-2024 镇区范围确定规程

DB61/T 1853-2024 实用性村庄规划编制技术规程

三、标准编制的主要内容

标准主要是在全面摸清乡镇域国土空间本底条件的基础上，开展现状分析和问题识别；明确国土空间开发保护目标和总体格局，落实上位规划确定的规划指标和重要控制线；细化上位规划确定的规划分区，明确管控要求，提出国土空间结构调整方案；优化镇村体系和产业布局，统筹自然资源保护与利用，加强历史文化保护与风貌指引，开展国土综合整治与生态修复，强化支撑体系建设，编制镇区（集镇、街道办事处驻地）规划；明确规划传导，制定规划实施的保障措施，提高国土空间治理能力。

标准分为 10 个部分，包括（1）前言；（2）引言；（3）范围；（4）规范性引用文件；（5）术语和定义；（6）总则；（7）编制准备；（8）规划内容；（9）成果要求；（10）附录。

四、预期效果

标准的形成将会提高规划编制的效率和质量，预期效果如下：

一是本标准是我省国土空间规划技术标准体系中重要的组成部分，将填补我省乡镇级国土空间规划编制技术规程的空白。

二是本标准颁布后，必将对各地市正在开展的乡镇级国土空间规划编制工作提供技术指导与支持，有利于地方全面掌握规划

编制的主要内容和技術方法，进一步规范和统一我省乡镇级国土空间规划的编制，有力支撑“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”，提高规划科学性和可操作性。

三是本标准强调衔接落实上位规划，强化对详细规划的指导，保障规划管控要求自上而下传导。

五、与现行法律、法规、标准的关系

在标准编制过程中，与现有法律法规和其他相关国家标准进行了衔接：

一是遵守《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国基本农田保护条例》等有关法律规定；

二是与《中华人民共和国标准化法》《地方标准管理办法》《自然资源标准化管理办法》《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）、《土地基本术语》（GB/T19231-2003）、《省级国土空间规划编制技术规程》（GB/T 43214-2023）等国家标准编写文件和技术标准进行了衔接。

通过上述衔接，保证了标准与相关法律、法规和有关标准相协调，无冲突。

六、征求意见情况

（一）内部征求意见情况

该标准草案在陕西省国土空间勘测规划院进行意见征求，共收到 10 条有效意见，意见汇总及采纳情况见表 6-1。

表 6-1 内部征求意见汇总及采纳情况

序号	意见章条及原标准内容	修改意见及依据	专家	意见处理
1	正文及附录	标准中若有与国家标准、行业标准一致的内容，正文改为“参照 XX 执行”即可，附录可直接删除	张曼莉	已采纳，已对标准内容一一核实，无完全一致的内容
2	正文及附录	删除标准中“一般”“统一”“充分”“对于”等修饰词	张曼莉	已采纳，已对标准内容一一核实修改
3	正文	附录中的内容在正文中应有具体引用的内容	荆波	已采纳，已在正文中添加附录引用的内容
4	附录 A 技术路线图	应删掉该部分内容	荆波	已采纳
5	6 规划内容	删除“落实上位规划”的描述	荆波	已采纳
6	6 规划内容 附录 B 附录 C 附录 F	对分序号表达的内容补充引导语；删除多余的引导语	荆波	已采纳，已对缺失引导语的内容进行补充，对多余的引导语进行删除
7	5.2 技术准备	引用附录的描述有误	荆波	已采纳，已改为“XX 见附录 X”
8	1 范围	删掉“陕西省”	江涛	已采纳
9	4.6 规划层次	包括乡（镇、街道）全域和镇区（集镇、街道办事处驻地）即可，删掉后面的“两个空间层次”	江涛	已采纳

序号	意见章条及原标准内容	修改意见及依据	专家	意见处理
10	5.2.2 规划底图底数	该部分内容若要分成两段，应加上序号	刘平立	已采纳，已对该部分内容进行合并整理

(二) 公开征求意见情况

七、知识产权说明

任何单位使用本标准所产生的知识产权归该单位。

八、采标情况

无。

九、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

十、标准性质的建议说明

建议《乡镇级国土空间规划编制技术规程》作为推荐性标准发布实施。

十一、贯彻标准的要求、措施和建议

1.在标准批准后应提出应用要求。

2.市县级自然资源主管部门根据上级的总体要求，按照《乡镇级国土空间规划编制技术规程》，及时、广泛应用于乡镇级国土空间规划编制工作，科学指导规划编制。

3.推广应用，积极做好培训和指导工作。

十二、废止现行相关标准的建议

无。

十三、其他应予说明的事项

无。