



**把握新发展阶段 贯彻新发展理念 构建新发展格局**  
**国土空间规划**

开封市自然资源和规划局

# 讲解 框架

- 一、什么是国土空间规划
- 二、为什么要编制国土空间规划
- 三、国土空间规划的主要任务
- 四、国土空间规划的总体要求
- 五、市级国土空间规划的主要内容
- 六、开封市国土空间规划的介绍

# 一、什么是国土空间规划

# 一、什么是国土空间规划

## 规划?

**考虑因素：人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等**  
**科学布局三生空间：生产空间、生活空间、生态空间**

### 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、三中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局。**

**坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计。**



# 一、什么是国土空间规划

**国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。**

# 一、什么是国土空间规划

《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号文，以下简称《若干意见》）印发，国土空间规划最终正名，标志着我国空间发展和空间治理进入了生态文明新时代、规划体制改革进入了建立空间规划体系的新时期、国土空间规划体系建立进入了落地实施的新阶段。

## 中共中央文件

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

（2019年5月9日）

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。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。为建立国土空间规划体系并监督实施，现提出如下意见。

# 一、什么是国土空间规划

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。

建立国土空间规划体系并监督实施，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。



## 二、为什么要编制国土空间规划















# 现行空间规划存在的问题简析



# (一) 发展方式粗放

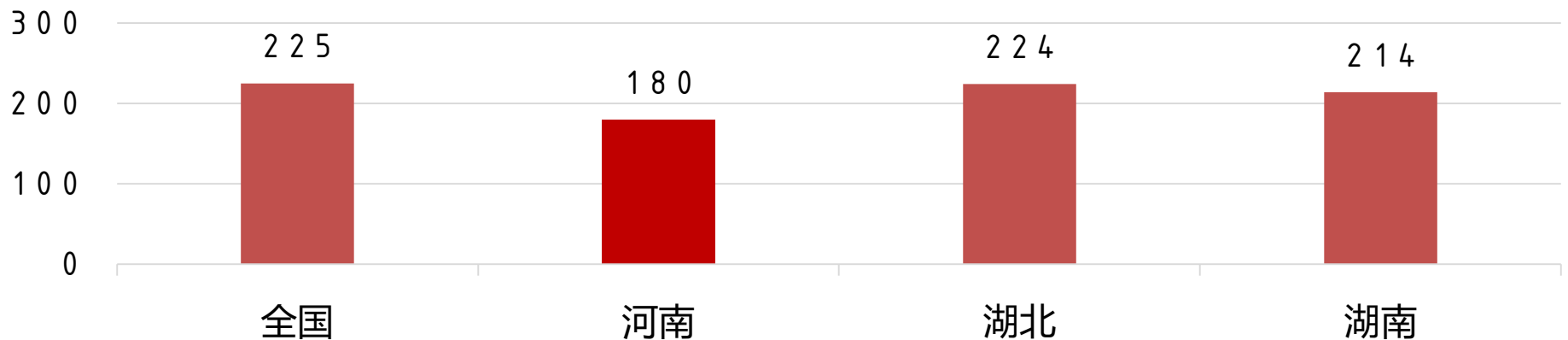
在规划理念上，传统的空间类规划不是通过对资源禀赋、要素配置进行科学合理的测算，来确定开发规模；而是以空间增长来适应城市GDP增长需求。但在生态环境日益恶化，“城市病”日益突出的情况，亟待对传统规划进行改革。



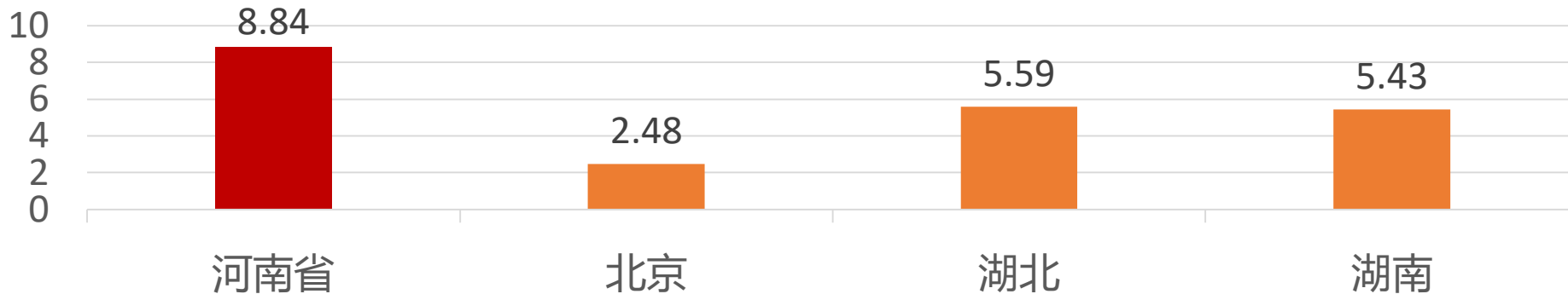
# (一) 发展方式粗放

同时，传统空间类规划对建设用地产出不够重视，造成地均GDP产出较低，河南省尤为突出。

## 建设用地地均GDP对比（2018年）



## 亿元GDP增长消耗新增建设用地对比（2018年）





## (二) 规划“见物不见人”

规划，是以人为中心的，是以人民的美好生活作为我们的蓝图。但是由于传统规划当中对人的活动规律研究不够，给人民群众的生活工作都带来不便。

### 上学难



### 看病难



### 养老难



### (三) 规划统筹协调不够

**一是重城市、轻乡村。**整个城市城乡的公共服务设施不平衡，目前约70%左右的投资在城市。对农村投资偏少，农村基础设施规划设计标准普遍落后。





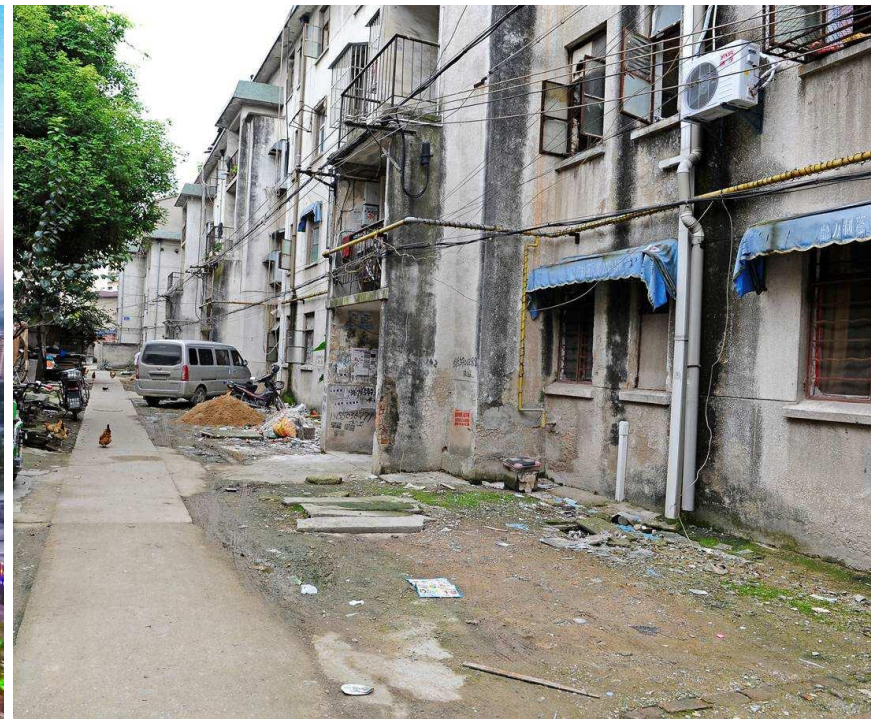
### (三) 规划统筹协调不够

**二是重发展，轻保护。**城市建设用地比较多，生态用地偏少，城郊大量农田被占，甚至侵占河道水网，破坏生态环境。



### (三) 规划统筹协调不够

**三是重新城，轻老城。** 新区新城建设关注较多，对老城区各类设施完善不够重视，造成城市一边高楼大厦林立，一边是老旧小区、城中村。





### (三) 规划统筹协调不够

**四是各类规划存在“打架”情况。** 原有国土、规划、林业、城管、住建、交通等部门规划各自编制，无法落实到一张图，对城市营商环境的提升形成阻碍，审批周期过长，审批流程复杂。



## 二、为什么要编制国土空间规划



### 解决现实矛盾

解决规划类型过多、内容重叠冲突，审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改等问题



### 建设生态文明

谋划新时代国土空间开发保护格局，加快形成绿色生产方式和生活方式，建设美丽中国。



### 以人民为中心

促进实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园。促进实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦。

### 三、国土空间规划的主要任务

# 国土空间规划体系：“五级三类四体系”

## 四体系



# (一) 建立“五级三类”的规划编制审批体系



# (一) 建立“五级三类”的规划编制审批体系

## 总体规划



全国  
国土空间规划

对全国国土空间作出的全局安排；是全国国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲。

由自然资源部会同相关部门**组织编制**，由党中央、国务院**审定**后印发。

侧重战略性



省级  
国土空间规划

对全国国土空间规划的落实，指导市县国土空间规划编制。

由省级政府**组织编制**，经同级人大常委会审议后报国务院**审批**。

侧重协调性



市县和乡镇  
国土空间规划

对上级规划要求的细化落实和具体安排。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**。

由当地人民政府**组织编制**。

侧重实施性



# (一) 建立“五级三类”的规划编制审批体系

## 详细规划



● 城镇开发边界外的乡村地区

以一个或几个行政村为单元，由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划，作为详细规划，报上一级人民政府审批。

● 城镇开发边界内

由市县自然资源主管部门组织编制详细规划，报同级政府审批。

# (一) 建立“五级三类”的规划编制审批体系

## 专项规划

海岸带、自然保护地等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划

由所在区域或上一级政府自然资源主管部门牵头组织编制，报同级政府审批。

交通、能源、水利等涉及空间利用的某一领域专项规划

由相关主管部门组织编制。

## (二) 完善规划实施监督体系

### 健全用途管制制度

用途管制制度的几种模式

"三类"规划	"五级"规划		编制部门	审批部门
总体规划	全国国土空间规划		自然资源部会同相关部门	党中央、国务院
	省级国土空间规划		省级人民政府	同级人大常委会审议后报国务院
	市县乡镇	国务院审批的城市国土空间规划	城市人民政府	同级人大常委会审议后，由省级人民政府报国务院
		其他市县和乡镇国土空间规划	市级人民政府	省级人民政府明确编制审批内容和程序要求
相关专项规划	海岸带、自然保护地等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划		所在区域或上一级自然资源主管部门	同级政府
	以空间利用为主的某一领域专项规划		相关主管部门	国土空间规划“一张图”核对
详细规划	城镇开发边界内		市县国土空间规划主管部门	市县人民政府
	城镇开发边界外的乡村地区:村庄规划		乡镇人民政府	市县人民政府

# (二) 完善规划实施监督体系

## 健全规划实施监督

约束性10项，预期性及建议性23项

编号	指标项	指标属性	指标层级
<b>一、空间底线</b>			
1	生态保护红线面积 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
2	用水总量 (亿立方米)	约束性	市域
3	永久基本农田保护面积 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
4	耕地保有量 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
5	建设用地总面积 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
6	城乡建设用地面积 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
7	林地保有量 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
8	湿地面积 (km <sup>2</sup> )	约束性	市域
9	自然和文化遗产 (处)	预期性	市域
10	地下水水位 (米)	建议性	市域
11	新能源和可再生能源比例 (%)	建议性	市域
12	本地指示性物种种类	建议性	市域
<b>二、空间结构与效率</b>			
13	常住人口规模 (万人)	预期性	市域、中心城区
14	常住人口城镇化率 (%)	预期性	市域
15	人均城镇建设用地面积 (平方米)	约束性	市域、中心城区
16	人均应急避难场所面积 (平方米)	预期性	中心城区
17	道路网密度 (千米/km <sup>2</sup> )	约束性	中心城区
18	轨道交通站点800米半径服务覆盖率 (%)	建议性	中心城区
19	都市圈1小时人口覆盖率 (%)	建议性	市域
20	每万元GDP水耗 (立方米)	预期性	市域
21	每万元GDP地耗 (平方米)	预期性	市域

<b>三、空间品质</b>			
22	公园绿地、广场步行5分钟覆盖率 (%)	约束性	中心城区
23	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行15分钟覆盖率 (%)	预期性	中心城区
24	城镇人均住房面积 (平方米)	预期性	市域
25	每千名老年人养老床位数 (张)	预期性	市域
26	每千人口医疗卫生机构床位数 (张)	预期性	市域
27	人均体育用地面积 (平方米)	预期性	中心城区
28	人均公园绿地面积 (平方米)	预期性	中心城区
29	绿色交通出行比例 (%)	预期性	中心城区
30	工作日平均通勤时间 (分钟)	建议性	中心城区
31	降雨就地消纳率 (%)	预期性	中心城区
32	城镇生活垃圾回收利用率 (%)	预期性	中心城区
33	农村生活垃圾处理率 (%)	预期性	市域



## (二) 完善规划实施监督体系

### 推进“放管服”改革

城镇开发边界内

“详细规划+规划许可”

《东京梦华录》  
春容满野 暖律喧晴  
香艳暖肌 芳草如茵  
旗幟旌新 杏花如绣  
鸾鸣芳树 燕舞晴空  
红妆揜乐 宝调层楼  
白面行歌 逐画桥游水  
举目斜阳 十巧笑  
触处例随狗彘狂



## (三) 健全规划法规政策、技术标准体系

### 用法律法规管

完善法规政策体系，加快国土空间规划相关法律法规建设。梳理与国土空间规划相关的现行法律法规和部门规章，对“多规合一”改革涉及突破现行法律法规规定的内容和条款，按程序报批，取得授权后施行，并做好过渡时期的法律法规衔接。完善适应主体功能区要求的配套政策，保障国土空间规划有效实施。

# (三) 健全规划法规政策、技术标准体系

用技术标准管



# (三) 健全规划法规政策、技术标准体系

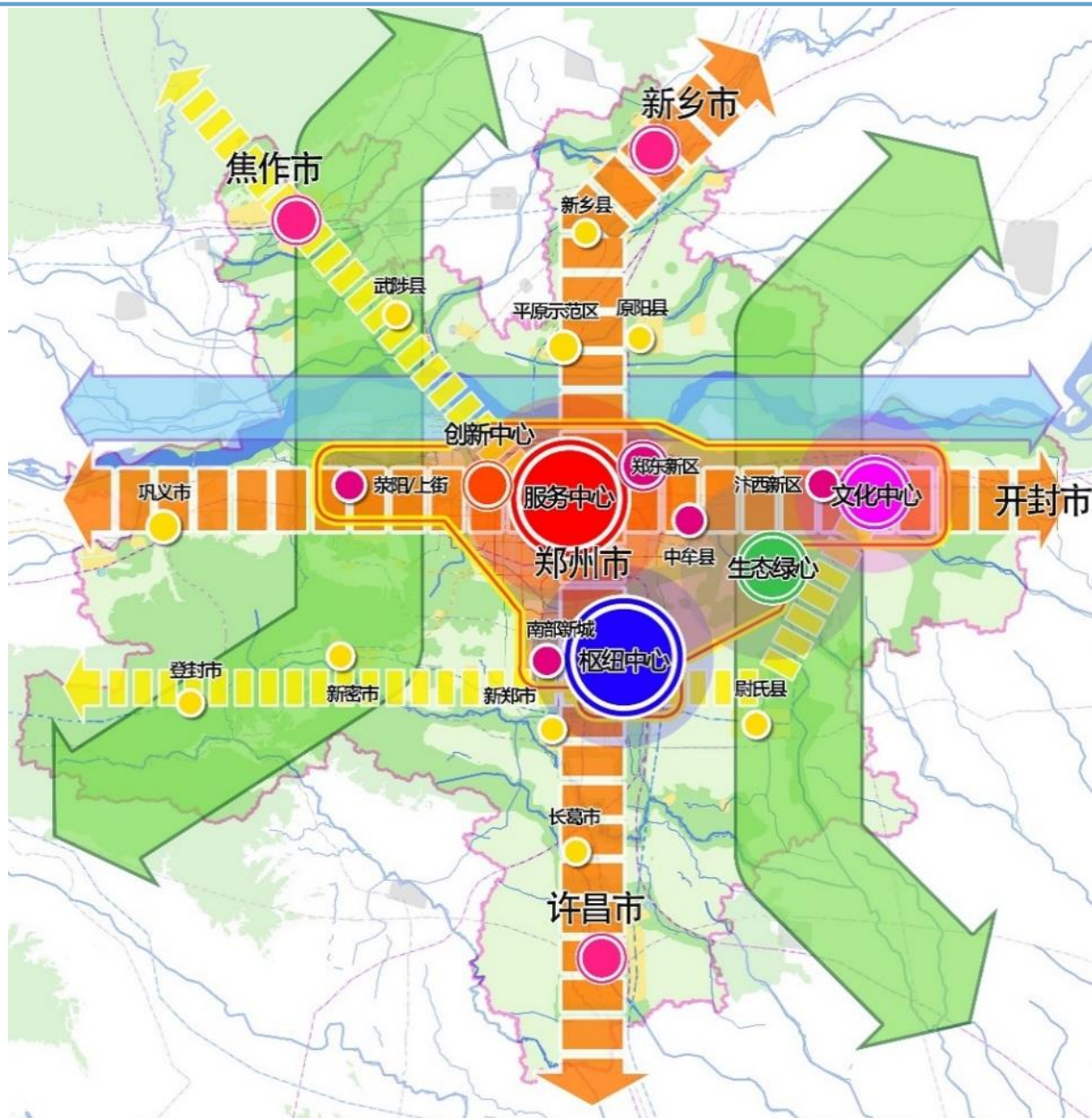
用信息平台管



## 四、国土空间规划编制总体要求

# (一) 体现战略性

国土空间规划应全面落实党中央、国务院重大决策部署，体现国家意志和国家发展规划的战略性，自上而下编制各级国土空间规划，对空间发展作出战略性系统性安排。





# (一) 体现战略性

## 主要目标

**2020年**

基本建立国土空间体系  
基本完成市县以上国土空间总体规划编制  
初步形成全国国土空间开发保护“一张图”

**2025年**

健全法规政策和技术标准体系  
全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制  
形成国土空间开发保护制度

**2035年**

全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山青水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局

## (二) 提高科学性

### 底线 底盘

以开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础。  
划定各类管控底线:生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、海域保护线等。

着重从水、生态、环境三方面出发, 界定区域开发保护的基底格局。

### 空间 格局

陆海全域一张图: 科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间; 部署国土空间保护、开发、利用、修复的整体结构与布局。

各类空间协调: 陆海统筹、区域协调、城乡融合、统筹地上地下空间综合利用。

### 要素 配置

注重系统性、协调性与公平性。  
完善交通、水利等基础设施和市政公共服务设施。  
延续历史文脉, 加强风貌管控, 突出地域特色。

# (三) 强化权威性

明确国土空间规划的法定性

严格限制规划的调整和修改

严格规划实施监管

严格查处违反规划行为

## (四) 加强协调性和注重操作性

强化国土空间规划的基础作用

按照谁组织编制、谁负责实施的原则，明确各级各类国土空间规划编制和管理要点。



## 五、市级国土空间规划的主要内容

# 主要编制内容

01 落实主体功能定位，明确空间发展目标战略

02 优化空间总体格局，促进区域协调、城乡融合发展

03 强化资源环境底线约束，推进生态优先、绿色发展

# 主要编制内容

04优化空间结构，提升连通性，促进节约集约、高质量发展

05完善公共空间和公共服务功能，营造健康、舒适、便利的人居环境

06保护自然与历史文化，塑造具有地域特色的城乡风貌



# 主要编制内容

07完善基础设施体系，增强城市安全韧性

08推进国土整治修复与城市更新，提升空间综合价值

09建立规划实施保障机制，确保一张蓝图干到底

## 六、开封市国土空间规划的介绍

# (一) 工作组织

## 建立“三条工作线”的工作机制

### 技术核心组

中规院、市院、河南大学、复旦院

### 专题工作组

各专题承担单位

### 政府联动组

市自然资源局为工作牵头

表格 2：已开展专题专项工作列表。

序号	专题名称	牵头单位-负责人
1	双评估	中规院、河大、市院
2	双评价	中规院杨立焜
3	自然资源保护利用与生态修复策略研究 (包括耕地和基本农田保护)	河大王喜
4	乡村振兴暨农业农村空间发展策略研究	河大王喜
5	生态安全与国土综合整治策略研究	河大王喜
6	土地资源节约集约利用	河大王喜
7	城镇开发边界划定	中规院、周婧楠朱磊
8	郑汴港深度一体化发展策略研究	小城镇中心
9	消费型城市和服务业创新发展策略研究	清华大学
10	现代化经济体系和创新体系构建研究	长城战略
11	总体城市设计与风貌特色管控策略研究	复旦大学虞燕
12	城市公共服务设施配置标准与实施路径 专题研究	市院李征
13	城镇化与人口变化趋势专题研究	中规院
14	规划公众参与与社会调查研究	中规院、郭磊

#### 部门协调

市直部门专项规划对接

生态环境局  
水务局  
科技局  
文旅旅游局  
农业农村局  
发改委  
应急局  
教体局  
卫健委  
交通局  
民政局  
商务局  
城管局

#### 市县联动

五区四县规划传导体系

一图 定用途  
定结构  
定边界  
定名录

一表 指标体系

两清单 正负面清单  
近中期任务

市自然资源局

组建多领域合作的技术联盟

分组 事项

方案组  
联络人：朱磊  
功能布局  
用地结构

绿地组  
联络人：王硕  
绿地系统与开放空间  
通风廊道  
城乡绿道  
空间形态塑造

布局组  
联络人：朱磊  
就业与住房保障  
城市更新  
公共服务设施  
地下空间

近期组  
联络人：朱磊  
近期行动

分组 事项

综合交通组  
联络人：李长波  
市域交通  
城区交通

历史文化组  
联络人：魏川  
市域历史文化遗产保护名录  
与保护规划  
资源富集地区保护与利用措施

市政安全组  
联络人：周祥  
市政设施（市域、市区）  
公共安全与综合防灾（市域、市区）

分组 事项

空间组  
联络人：朱磊  
三区三线  
国土空间分区  
建设用地测算  
城镇体系  
分区指引

生态组  
联络人：杨立焜  
生态格局  
水资源平衡  
林草资源  
湿地保护

农业组  
联络人：周祥  
耕地资源  
农业空间布局  
乡村振兴  
村庄布局

治理组  
联络人：杨立焜  
生态修复  
国土综合整治

市域统筹组

市区统筹组

文本专项内容组

# (一) 工作组织

## 公众参与

2020年11月26日局官网收集意见

2021年1月23日在六区四线同时集中问卷  
调查活动



尊敬的市民朋友：

您好，非常感谢您百忙之中接受我们的访问。现诚邀封城市体检，为“城市病”开“良方”，共同建设更加包容多元、活力安全的开封，提升城市品质。

您的意见与建议将作为城市规划建设管理的重要依据，市更好更快发展。您的个人信息我们将严格保密，请放心如感谢您的支持，一起为开封加油！

请在方框上打钩

1 您居住在开封市哪个区/县？

- |                                   |                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 鼓楼区      | <input type="checkbox"/> 祥符区（开封县） |
| <input type="checkbox"/> 城乡一体化示范区 | <input type="checkbox"/> 通许县      |
| <input type="checkbox"/> 龙亭区      | <input type="checkbox"/> 尉氏县      |
| <input type="checkbox"/> 顺河回族区    | <input type="checkbox"/> 杞县       |
| <input type="checkbox"/> 禹王台区     | <input type="checkbox"/> 兰考县      |

2 您关于开封市空气质量的满意程度：

- 非常满意  比较满意  一般  不太满意  非常不

3 您关于开封市市容市貌整洁美观的满意程度：





## (二) 本轮国土空间规划的编制要求——启模式转型之路

➤ **新要求：**坚持以人民为中心，坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，立足国情，尊重自然、顺应自然、保护自然，改善城市生态环境，在统筹上下功夫，在重点上求突破，着力提高城市发展持续性、宜居性。

➤ **新任务：“一个尊重、五个统筹”**

——习近平 中央城市工作会议

### • 国土空间政策收紧：增量扩张型发展模式难以为继

- **总量控制：**对城市发展用地规模进行总量控制，在城市新增建设用地审查中，同步审核已批准用地供应情况，对批准用地供地率达不到要求的，相应核减申报用地规模，倒逼城市提高土地利用效率。
- **增存挂钩：**分解下达新增建设用地计划室，把批而未供的限制土地数量作为重要测算指标，逐年减少批而未供、闲置土地和处置不力地区的新增建设用地计划安排

### • 房地产调控政策收紧：以房地产为动力特征的发展模式难以为继

- “坚持房子是用来住的、不是用来炒的”

### • 生态环保政策收紧：以牺牲生态环境为代价的发展模式难以为继

- 《水十条》、《气十条》、《土十条》

本轮国土空间规划是在资源紧约束条件下实现高质量发展  
——庄少勤

## 中华人民共和国自然资源部司局函

### 关于召开城镇开发边界试划研究工作部署会的通知

情景 1：不占用耕地和永久基本农田；

情景 2：尽可能少地占用耕地和永久基本农田，并明确耕地占补平衡方案和基本农田补划方案，说明耕地数量变化和质量等级变化情况。

# (三) 规划定位

贯彻国家新战略的

**开封蓝图**

总体安排和战略部署

落实发展新理念的

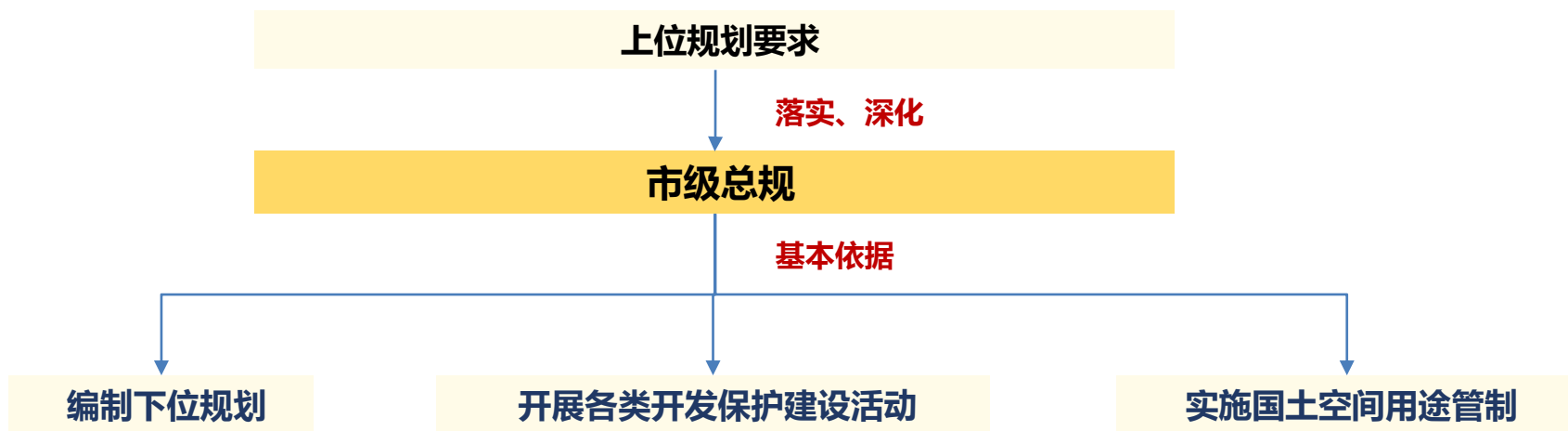
**开封方案**

规划方案 and 政策措施

指导实施和管理的

**开封纲领**

保护/开发/修复/利用/建设



# (四) 技术路线

生态保护优先

农业安全优先

核心理念与基本遵循  
国土空间生态保障加强

+

高质量发展

高品质生活

高水平治理

认识发展阶段特征和发展模式转变，提高国土空间利用效率

认识人口结构特征和人的需求变化，优化国土空间资源配置供给

认识从管理到治理的转变，强化国土空间的全域全要素治理

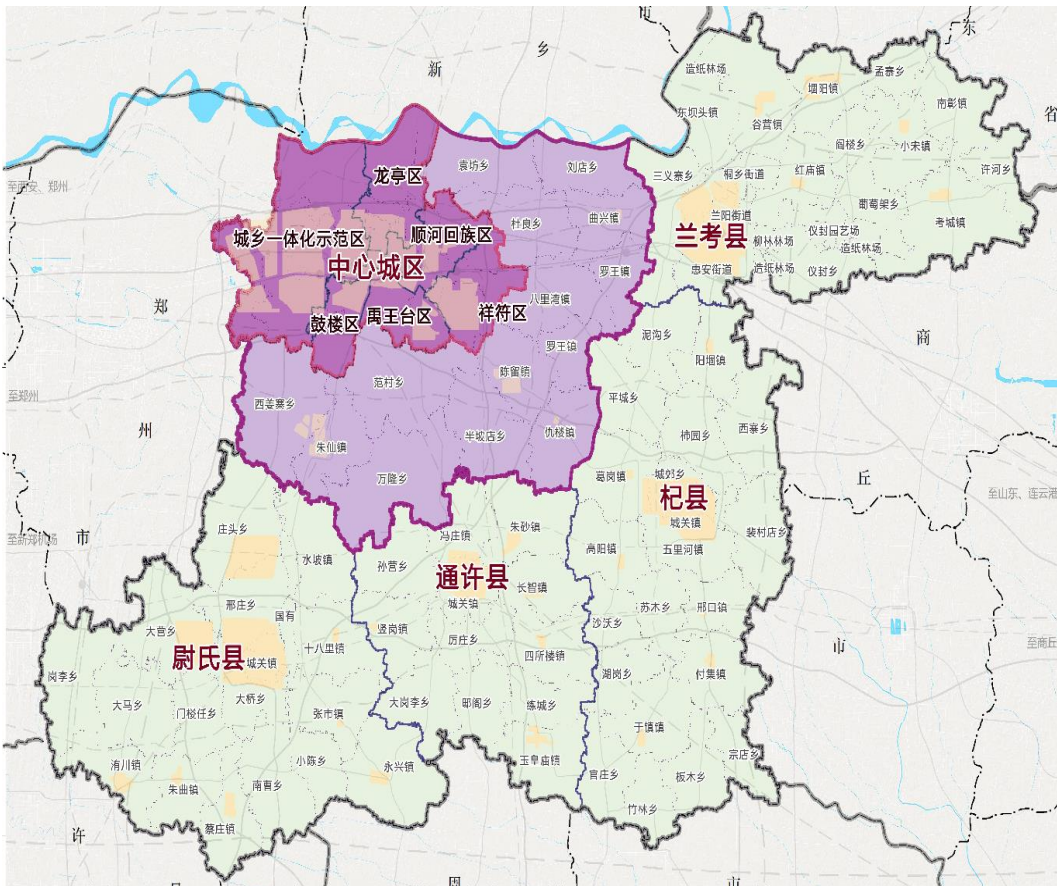
# (五) 规划范围

## • 规划层次

- **市域：**五区四县全部行政辖区范围
- **市辖区：**包括龙亭区、鼓楼区、顺河回族区、禹王台区、祥符区和城乡一体化示范区，面积1816.13平方千米
- **中心城区：**包括龙亭、顺河、鼓楼、禹王台和祥符区城关镇、兴隆乡、杜良乡大广高速以西村庄，637km<sup>2</sup>；

## • 规划期限

- 近日至2025年，远日至2035年，愿景展望到2050年





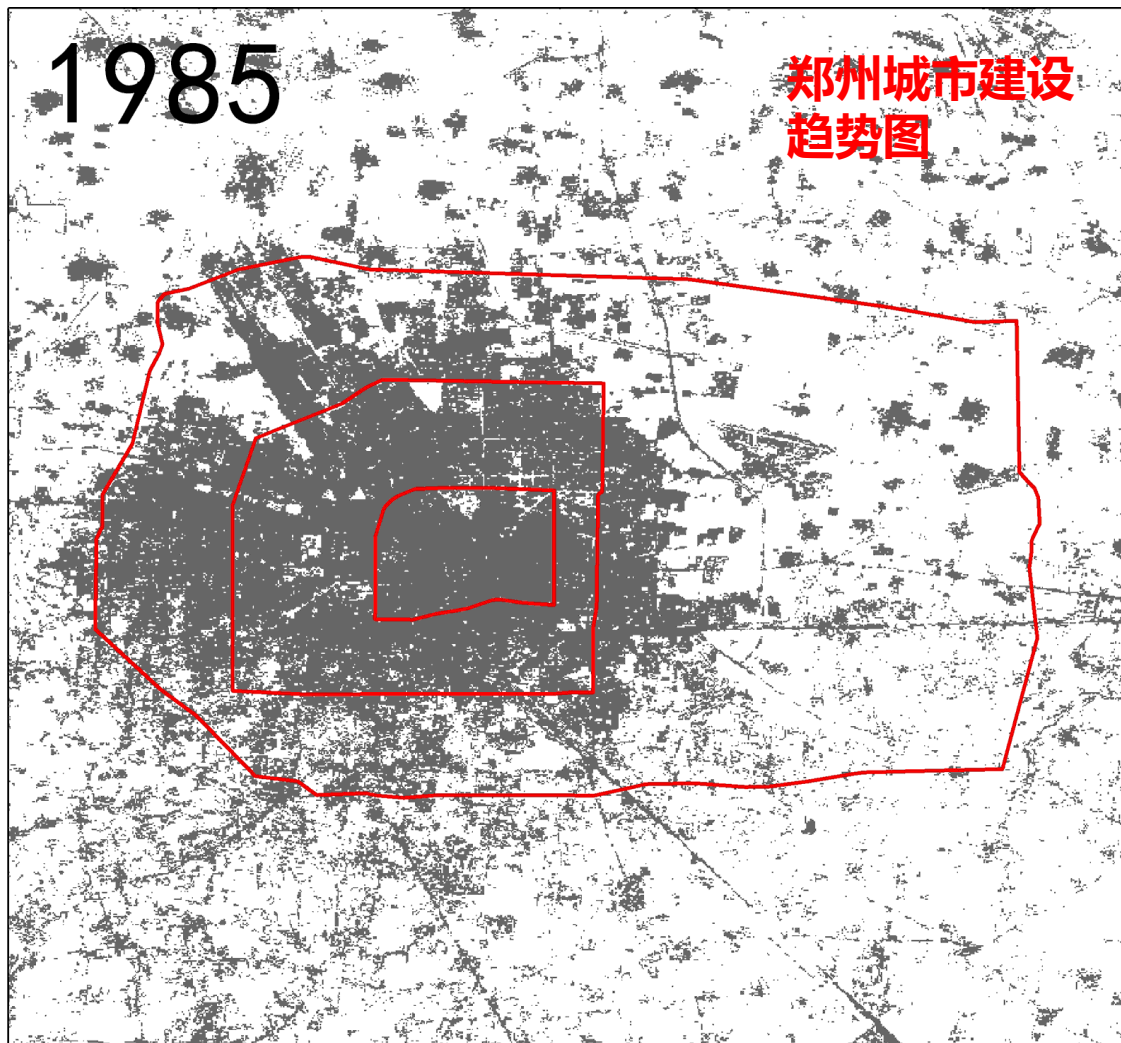
# 规划高品质城市空间

# (一) 科学确定城市空间结构和形态

## 树牢“精明增长”“紧凑城市”理念

“摊大饼”的城镇发展模式，虽然建设成本较低，但出现了严重的城市病。

以问题为导向，走内涵式发展道路，推进城市多中心、多节点、组团式、网络化发展，打造集约高效的的城市空间结构，有利于缓解城市病，提升城市建设品质和永续发展。





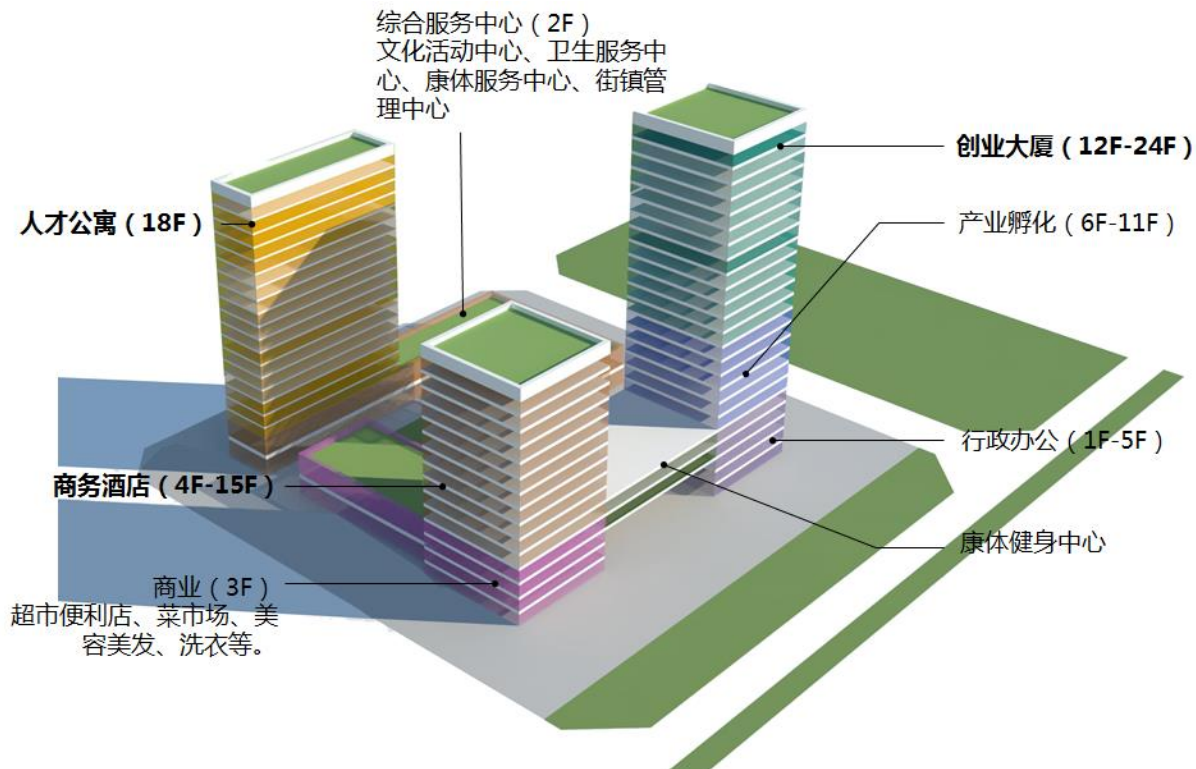
# (一) 科学确定城市空间结构和形态

## 注重职住平衡

(1) 土地混合利用

(2) 混合建筑类型

(3) 完善绿色交通系统



# (一) 科学确定城市空间结构和形态

坚持公共交通导向，构建停车换乘（ $p + r$ ）系统



香港

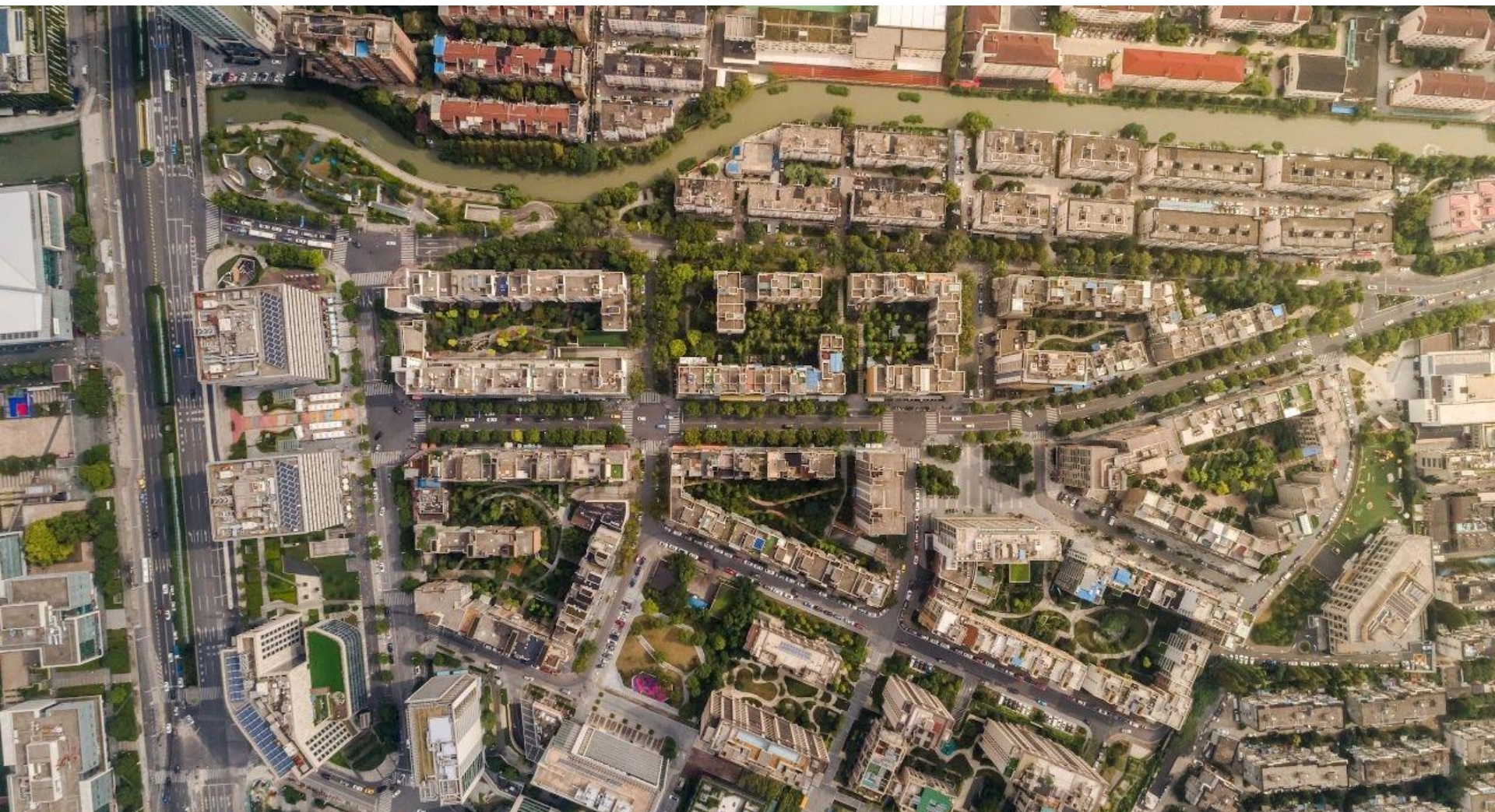


将军澳地铁站



## (二) 提高城市生活便利度

积极打造“小街区、窄马路、密路网”的街区空间



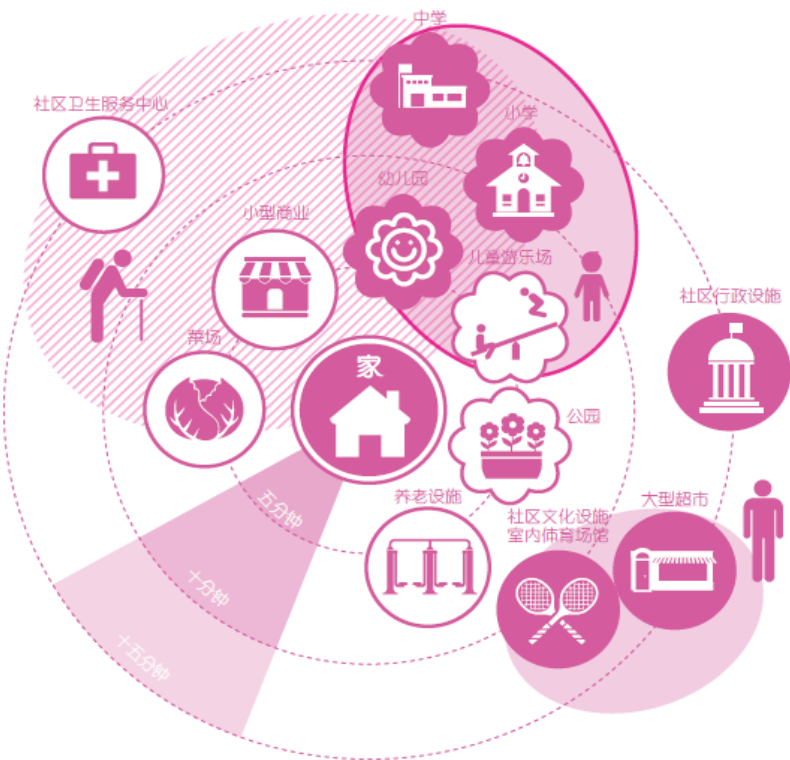


# (二) 提高城市生活便利度

## 努力打造便利生活圈

以15分钟步行时间界定服务范围，3平方公里左右

在老龄化、信息化背景下，重点针对老人、儿童，以及不同设施的使用频率，细化布局要求



# (二) 提高城市生活便利度

## 努力打造便利生活圈

适宜出行时间	公共设施					
0-5分钟	菜场	沿街沿河绿地	公园	儿童游乐场	幼儿园、早教	小型商店
5-10分钟	小学	社区文化活动中心	室内体育场馆	室外体育活动的场	中型商店	——
10-15分钟	培训机构	中学	社区卫生服务中心	保健室	大型超市	行政设施

- 儿童
- 老人
- 上班族
- 儿童和老人共用

**高品质社区服务10-15分钟可达**——布置规模敏感的服务设施，包括初中小学、地方性的商业、行政事务、文化体育活动设施等。

**高频率社区服务5-10分钟可达**——距离敏感的服务设施，主要满足老人、儿童高频使用设施的距离要求。



### 设施类型

- 儿童常用设施
- 儿童&老人常用设施
- 老人常用设施
- 上班族常用设施

### 设施服务圈



60-69岁老人日常设施圈：以菜场为核心，与绿地、小型商业、学校及培训机构等设施临近布局

儿童日常设施圈：以各类学校为核心，与儿童游乐场及培训机构等设施有高度关联

上班族周末设施圈：以文体、超市等设施形成社区文化、娱乐、购物中心，引导上班族周末回归社区生活



## (二) 提高城市生活便利度

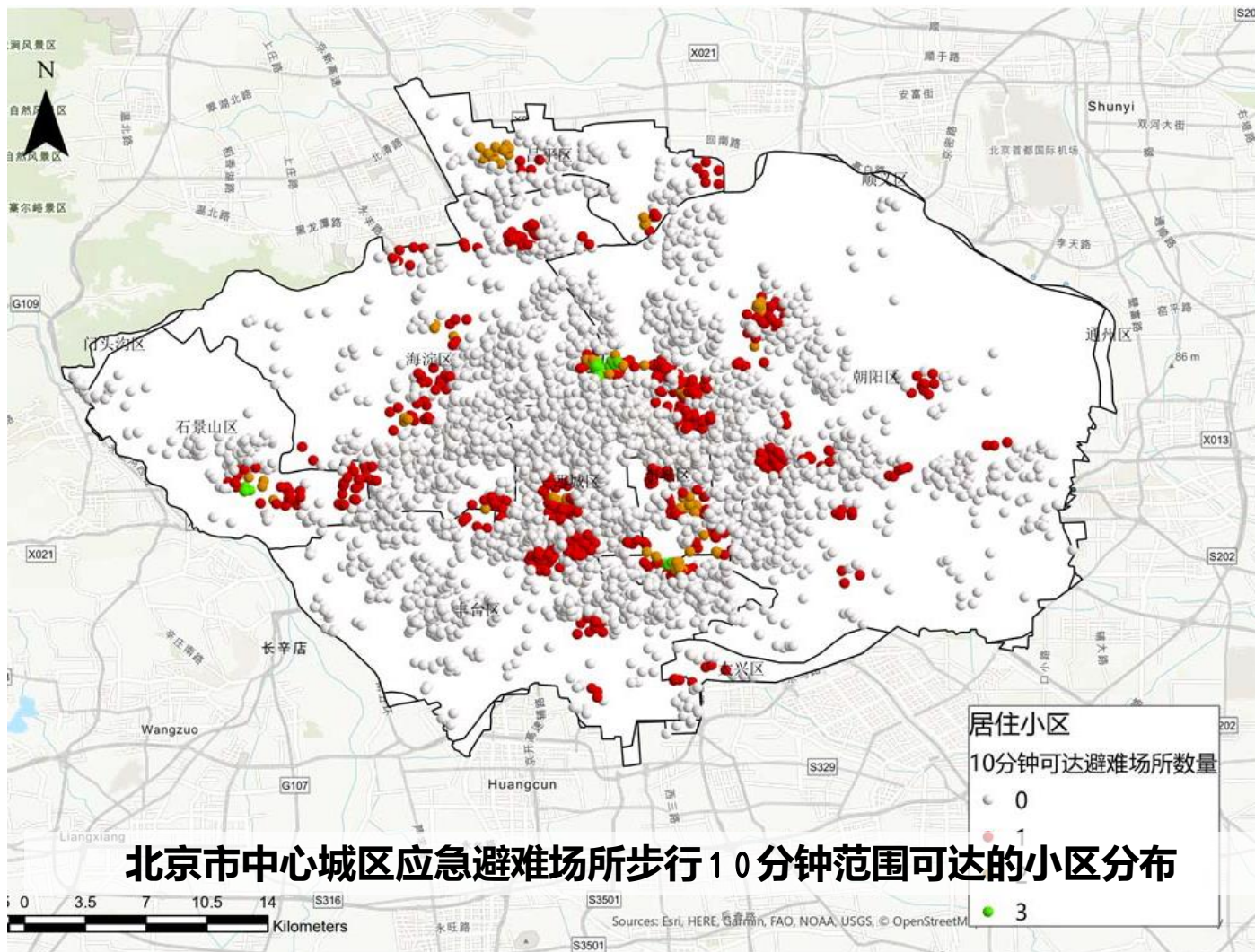
### 严格控制住宅用地开发强度





# (二) 提高城市生活便利度

## 提升城市韧性，让人民生活的更安全



# (三) 形成蓝绿交织的城市生态

## 把好山好水好风光融入城市





# (三) 形成蓝绿交织的城市生态

## 提升完善城市水系功能

城市水生态作用：

- (1) 调蓄洪水
- (2) 水资源蓄积
- (3) 地下水补给
- (4) 水质净化
- (5) 气候调节

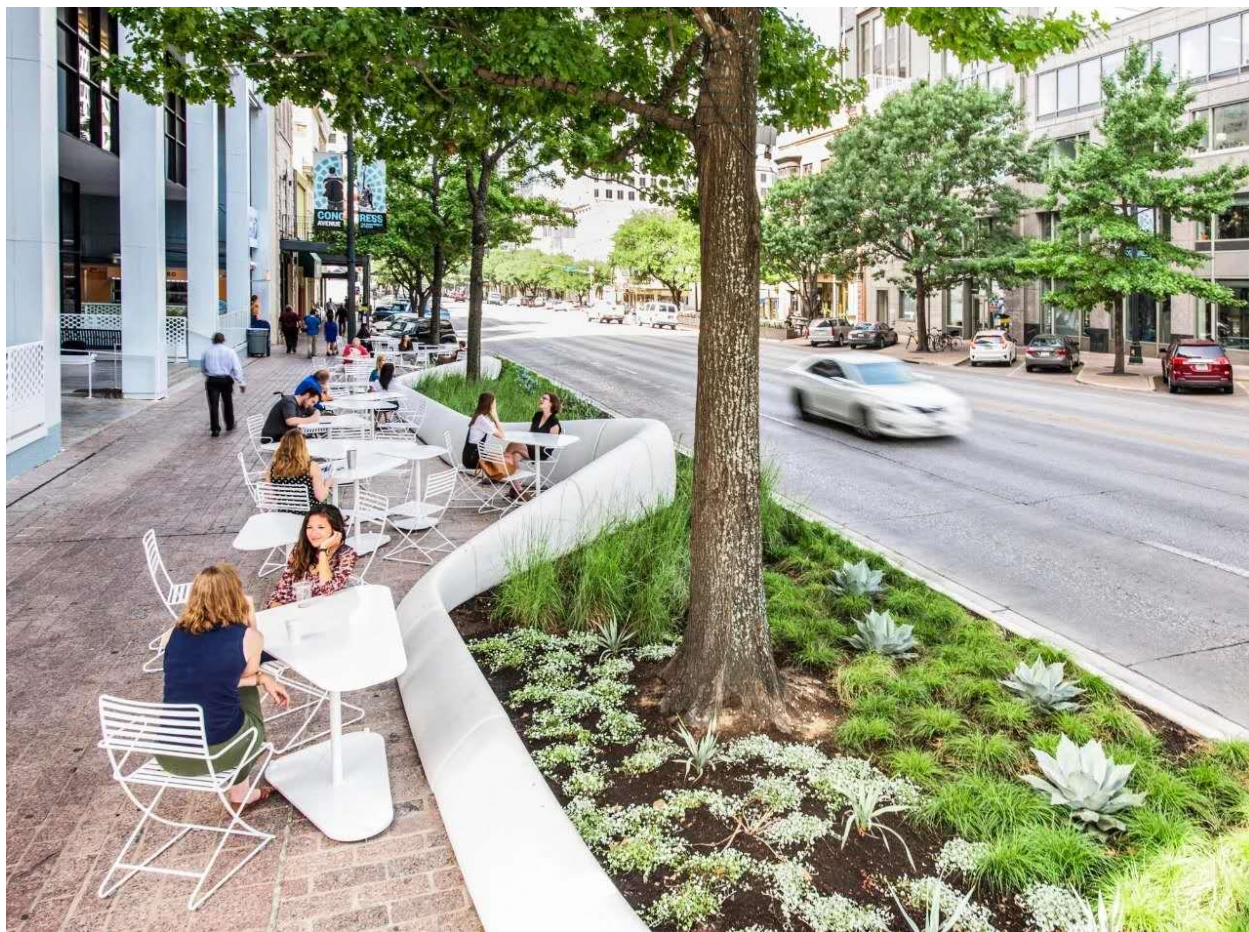
利用自然湿地系统  
塑造城市景观空间环境，  
保证水清岸绿。



# (三) 形成蓝绿交织的城市生态

## 优化城市内部生态系统

落实住房和城乡建设部《关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见》，按照300米见绿，500米见园的要求进行建设。





## (四) 塑造城市特色风貌

加强历史文化遗存的保护和传承



州桥遗址



## (四) 塑造城市特色风貌



开封鼓楼广场



## (四) 塑造城市特色风貌





## (四) 塑造城市特色风貌



开封朱仙镇



《东京梦华录》  
春容满野 暖律喧晴  
香艳暖肌 芳草如茵  
旗幟旂新 杏花如绣  
莺啼芳树 燕舞晴空  
红妆揜乐 宝调层楼  
白面行歌 逐画桥游水  
举目则秋十巧笑  
触处则鞠鞠妍狂



谢谢！