

内蒙古自治区开发区国土空间总体规划  
(分区规划) 编制技术指南  
(试行)

2024年9月

# 目 录

前 言 .....	1
1 总体要求 .....	2
1.1 编制目的 .....	2
1.2 适用范围 .....	2
1.3 规划定位 .....	2
1.4 规划范围与期限 .....	2
1.5 编制原则 .....	3
1.6 编制主体与程序 .....	4
2 工作基础 .....	5
3 规划内容 .....	6
3.1 现状分析 .....	6
3.2 目标定位 .....	6
3.3 总体格局 .....	6
3.4 用地结构 .....	6
3.5 产业规划 .....	7
3.6 综合交通规划 .....	7
3.7 市政设施规划 .....	8
3.8 绿地系统规划 .....	8
3.9 公共服务设施规划 .....	8
3.10 综合防灾减灾规划 .....	8
3.11 控制线划定和管控 .....	9
3.12 土地节约集约利用 .....	9
3.13 生态环境保护 .....	10

3.14 水资源保护 .....	10
4 规划实施保障 .....	10
4.1 近期规划安排与远景构想 .....	10
4.2 实施保障措施 .....	10
5 多方论证与公众参与 .....	11
6 成果要求 .....	11
6.1 规划文本 .....	11
6.2 规划图件 .....	11
6.3 规划说明 .....	12
6.4 数据库 .....	12
6.5 附件材料 .....	12
6.6 成果形式 .....	12

## 前 言

本指南由内蒙古自治区国土空间规划院提出。

本指南由内蒙古自治区自然资源厅归口。

本指南起草单位：内蒙古自治区国土空间规划院。

## **1 总体要求**

### **1.1 编制目的**

为贯彻《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),落实国家和自治区对开发区在区域协调、生态保障、资源利用、产业发展等诸多方面提出的新要求,科学指导和规范自治区开发区国土空间总体规划(分区规划)编制和审批,明确开发区国土空间总体规划(分区规划)编制要点和规划路径,提高规划编制针对性、科学性和可操作性,强化开发区国土空间总体规划(分区规划)在开发区用地保护开发中的战略引领和刚性管控作用,结合自治区实际,制订了《内蒙古自治区开发区国土空间总体规划(分区规划)编制技术指南(试行)》。

### **1.2 适用范围**

本指南适用于国家级和自治区级开发区国土空间总体规划(分区规划)的编制工作。其他开发区可参照本指南的相关规定编制国土空间总体规划。

### **1.3 规划定位**

开发区国土空间总体规划(分区规划)是市、县行政区域内特定地区的国土空间分区规划,是对开发区国土空间保护开发利用的总体安排和综合部署,是编制国土空间详细规划的基本依据。

### **1.4 规划范围与期限**

规划范围以审核公告的开发区四至范围为基础,各地可

结合实际适当划定远景规划范围；一区多园的开发区，应以开发区为单位统一编制开发区国土空间总体规划（分区规划）。

规划目标年为 2035 年，建设用地范围应与审核公告的开发区四至范围保持一致，远景可展望至 2050 年。

### 1.5 编制原则

**（1）坚持绿色低碳原则。**构建资源节约、可持续发展的土地利用模式，科学配置土地资源，通过配套设施的共建共享和产业链的空间布局优化，降低成本，实现开发区绿色循环低碳发展。

**（2）坚持可持续发展原则。**开发区的规划既要立足当前，着眼长远，远近结合，又要充分考虑资源和环境的承载能力，合理确定产业项目及用地布局。

**（3）突出产业主导原则。**突出开发区作为自治区经济建设的主阵地、主战场、主引擎作用，结合主导产业、配套产业及产业链，优化产业空间布局，留出未来产业发展空间；围绕主导产业发展一系列相关生产和服务，使资源得到有效利用，打造产业链和特色产业。

**（4）坚持节约集约原则。**根据产业特点，合理安排开发用地，鼓励优先使用存量土地，科学控制用地开发强度，提高土地利用效率，实现土地节约集约利用。

**（5）坚持安全韧性原则。**坚持预防为主、防抗救相结合，适度超前布局灾害防御基础设施，提高生命线系统耐灾

性，消除开发区可能给城市带来的安全风险隐患，构建开发区安全运行、灾害预防、公共安全等为一体的综合应急体系，提升安全保障水平和应急管理能力。

**（6）推进“大数据驱动”原则。**开发区国土空间总体规划（分区规划）纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，建立规划动态监测评估和预警制度，强化大数据、智能感知在规划决策方面的支撑作用。

### **1.6 编制主体与程序**

开发区国土空间总体规划（分区规划）编制主体为开发区管委会（或开发区所在市、县人民政府）。规划编制应坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的工作方式，广纳民意、广集民智、广聚共识。

工作程序主要包括基础工作、规划编制、规划方案论证、草案公示、成果报批、规划公告等。

**（1）基础工作。**开展实地调研，收集各类基础资料。分析研究开发区国土空间总体规划（分区规划）涉及的底图底数、自然地理格局、规划实施和灾害风险评估等重要内容，为规划方案编制提供基础支撑。

**（2）规划编制。**围绕规划目标定位、总体布局、用地结构、产业布局、土地节约集约利用等内容，按照本指南要求编制规划方案。

**（3）规划方案论证。**规划组织单位应召开专家学者、有关部门、社会公众代表参加的规划方案论证会议，对规划

方案进行充分论证，提高规划的科学性。

**（4）规划公示。**组织编制单位应通过网络、电视、报刊等各种主流媒体公示规划成果，充分听取公众意见。规划公示时间应不少于 30 日。

**（5）成果报批。**规划方案修改完善后，参照内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发《盟市、旗县（市、区）国土空间总体规划审查报批办法》的通知（内政办发〔2023〕28 号）中旗县（市、区）国土空间总体规划的相关规定办理成果报批。

**（6）规划公告。**规划经批准后，应对规划目标、规划期限、规划范围、规划主要内容、批准机关和批准时间、违反规划的法律責任等内容，在 30 日内向社会公告。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。

## 2 工作基础

以编制起始年的上一年度国土变更调查成果为统一基础，按照自然资源部《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》要求，通过基数转换形成规划工作底数和底图。应充分利用遥感影像、自然资源专项调查、社会经济等相关数据，统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准数据标准作为基础，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的“一张底图”，支撑开发区国土空间总体规划（分区规划）的编制工作。

### **3 规划内容**

#### **3.1 现状分析**

深入开展开发区现状调查，充分掌握自然地理、区位优势、产业发展、项目入驻、土地利用、设施配套等基础资料，摸清发展现状和诉求；深入分析城市发展及市、县国土空间总体规划对开发区的定位要求；评估现有规划实施情况，尤其是发展定位、产业布局、用地结构、土地利用效率、设施配套、安全韧性等方面存在的问题，提出解决策略和路径。

#### **3.2 目标定位**

根据开发区产业基础和发展趋势，落实市县国土空间总体规划及开发区发展规划要求，明晰开发区功能定位，合理确定规划目标和相关指标。

#### **3.3 总体格局**

明确开发区总体格局，合理确定规划分区及管控规则，重点表述开发区空间结构、格局、产城关系、各产业组团关系等内容。按照“产城互动、功能混合、节约集约、提质增效”的原则，合理布局工业生产、仓储物流、科技研发等产业功能组团，以及必要的生产性服务设施、生活服务设施和生态隔离空间。

#### **3.4 用地结构**

以产业用地为主，合理确定工业、物流仓储、科技研发等产业用地及配套服务设施、道路交通、绿地和开敞空间等各类用地的比例结构、规模。鼓励布局研发创新、科技孵化、

工业设计、软件信息、检验检测认证等与制造业紧密相关的生产性服务设施。

在符合国土空间总体规划、安全和环保的前提下，鼓励对存量用地混合利用、存量建筑复合使用，进行二次开发，提升土地产出效率；对新增用地，应结合区域环境、产业特点等因素，合理引导用途功能混合；混合用地可依据建筑面积占比或功能的重要性确定主用途，并依据主导用途确定供应方式。

### **3.5 产业规划**

在充分分析开发区产业发展现状、特征和问题的基础上，根据《内蒙古自治区开发区审核公告目录》中开发区主导产业，确定产业发展定位和目标；结合功能分区与产业链延伸发展需求，合理构建产业空间格局，多举措促进产业用地提质增效。

### **3.6 综合交通规划**

按照“内通外联、高效低耗”的原则，完善开发区综合交通体系，合理规划客货运通道、停车场等交通设施，鼓励发展多式联运。有条件的开发区可以建设铁路专用线，危险化学品运输应设置专用道路或专用通道。化工园区应建设危险化学品专用停车场，并严格管理。

优化路网结构，路网密度、道路宽度、道路断面和交叉口形式应符合开发区产业特点。根据实际需要，设置弹性支路网，满足不同规模企业用地需求。根据开发区内交通运输

特点，适当增加道路交叉口宽度，满足货运车辆转弯半径等需求。

### **3.7 市政设施规划**

统筹落实上位国土空间总体规划确定的重大基础设施，依据开发区产业类型和发展需求，合理确定给水、排水、电力、通信、燃气、供热、环卫等各类设施建设标准、规模和布局。鼓励开发区与城市市政设施共建共享，对于污水处理、供电、燃气、供热等有特殊需求，或开发区独立于主城区外等情况，可独立设置市政设施。

### **3.8 绿地系统规划**

公园绿地应优先落实上位规划确定的绿地和开敞空间，不得规划建设大绿地等形象工程，工业项目用地内部一般不得安排非安全生产必需的绿地。防护绿地应兼顾产业配套管廊和设施的安全防护要求设置。

### **3.9 公共服务设施规划**

按照服务生产、集中配置的原则，设置服务于整个开发区的办公、商务、展示、金融、保险、信息等设施。综合设置职工公寓、餐饮店、便利店、卫生所等设施，可按照需要适当增设休闲、文化、体育、维修等服务设施。

### **3.10 综合防灾减灾规划**

贯彻“两个坚持、三个转变”的新时期防灾减灾新理念，评估开发区灾害风险，明确防灾减灾目标和设防标准，优化重大防灾、减灾、救灾、避灾等应急服务设施体系，统筹安

排行泄通道、疏散通道、避难场所、消防用地。

化工园区（集中区）的设立、选址和规划、园区内布局应符合《中华人民共和国应急管理部关于印发〈化工园区安全风险排查治理导则（试行）〉的通知（应急〔2019〕78号）》以及《国务院安委会办公室关于印发落实大型油气储存基地安全风险管控措施工作方案等6个工作方案的通知（安委办〔2022〕3号）》中“化工园区安全整治提升工作方案”的相关要求。

### **3.11 控制线划定和管控**

按照统筹规划、集约建设、安全可控的原则，划定城市绿线、蓝线、紫线、黄线，落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，提出各类控制线管控和要求。

### **3.12 土地节约集约利用**

开发区应紧凑布局企业和项目，推进多层厂房和地下空间开发利用，鼓励企业利用地下空间建设立体式停车场，逐步提升建筑密度和容积率。结合《工业项目建设用地控制指标》（自然资发〔2023〕72号）的相关要求，合理确定产业用地综合容积率和建筑系数值域范围。依托开发区集约利用评价等专项评价、调查成果，明确开发区范围内批而未供、闲置、低效用地的规模和范围，提出土地开发建设优先序，优先使用批而未用土地。

### **3.13 生态环境保护**

根据开发区国土空间总体规划（分区规划）环境影响评价，确定开发区生态保护目标，划定生态环境分区，提出生态环境污染综合防治措施，应将规划环评结论及审查意见落实到开发区国土空间总体规划（分区规划）中。

### **3.14 水资源保护**

根据开发区水资源论证，分析水资源现状，确定规划需水总量，提出水资源节约和保护措施，应将水资源论证结论落实到开发区国土空间总体规划（分区规划）中。

## **4 规划实施保障**

### **4.1 近期规划安排与远景构想**

近期规划年为 2025 年。近期规划谋划一批优质产业项目、配套一批基础设施项目、提升一批低效项目，制定近期重点建设项目表，明确近期发展目标、用地布局和开发时序，提出近期消化批而未供土地、处置闲置土地、盘活低效工业用地的目标和计划。

远景规划可展望至 2050 年。结合开发区管理范围预留远景发展空间，确定远景规划范围，提出远景发展目标和用地构想。

### **4.2 实施保障措施**

保障规划有效实施，提出对相关专项规划和国土空间详细规划的指引；提出规划实施保障措施和机制，以国土空间规划“一张图”为支撑完善规划全生命周期管理；明确定期

体检评估、规划修改论证等的相关事宜，确保规划动态健康执行。

## **5 多方论证与公众参与**

规划编制阶段应广泛征求社会公众意见和需求，充分调动并整合各方力量，鼓励相关机构参与规划编制。规划成果报批前，组织编制机关采取多种方式征求专家、部门或单位、社会公众意见，召开规划成果论证会议；规划获批后，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。

## **6 成果要求**

规划成果包括规划文本、规划图件、规划说明、规划数据库等。

### **6.1 规划文本**

规划文本应当以法条格式表述规划结论，包括规划文本内容和必要的专栏，表述准确、规范，简明扼要。规划中涉及约束性指标、重要控制线及安全底线等方面的内容，应作为规划强制性内容，并在规划文本中明确、规范表述，同时对重要控制线及安全底线等方面的内容提出相应的管控措施（规划文本框架详见附录 C）。

### **6.2 规划图件**

图件比例尺原则上为 1:2000-1:5000，可根据开发区四至范围的实际情况，适当调整图件比例尺，区片之间距离较远的可采取以区片为单位单独成图。图件样式可参照《市级国

《国土空间总体规划制图规范（试行）》的中心城区制图要求，明确标示图名、比例尺、图例、绘制时间、编制单位名称等。各开发区结合实际，可增补图件（规划图件名称详见附录 B）。

### **6.3 规划说明**

规划说明是对规划文本的补充说明和解释，主要阐述规划决策的编制基础、分析过程和分析结论，是配合规划文本和图件使用的重要参考。规划说明内容可与规划文本相对应，采用图文并茂的方式，表述内容详实、逻辑清晰、科学合理、具有可追溯性。

### **6.4 数据库**

规划数据库包括基础空间数据和属性数据，按照《内蒙古自治区开发区国土空间总体规划（分区规划）数据库标准（试行）》要求与规划编制同步建设、同步报批，并逐级向上级自然资源主管部门汇交，成果纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

### **6.5 附件材料**

包括规划委员会会议纪要、征求意见及采纳情况、专家评审论证意见、公众参与记录等附件。

### **6.6 成果形式**

规划成果应以纸质版和电子版两种形式提交，其中电子版成果按照自治区统一标准进行汇交。

（1）纸质版成果。规划文本、说明和其他资料采用 A4

版幅，图集采用 A3 幅面成册。挂图按照制图要求合理确定幅面尺寸。

(2) 电子版成果。电子版采用通用文件存储格式，文档采用\*.docx 或\*.wps 及\*.pdf 等格式；图件采用\*.jpg 或\*.TIFF 等格式；矢量数据采用\*.gdb、\*.shp 等格式的可视化 mxd 工程文件；表格成果采用\*.xlsx、\*.mdb 等格式。

## 附录 A 规划表格

表 A.1 规划指标表

编号	指标项	规划 基期年	2025 年	2035 年	2050 年	指标 属性
一、必选指标:						
01	城镇建设用地规模 (公顷)					约束性
02	单位土地面积工业增加值 (万元/公顷)					约束性
03	单位土地面积工业固定资产投资 (万元/公顷)					约束性
04	单位土地面积税收总额 (万元/公顷)					预期性
05	建设用地规模 (公顷)					预期性
06	单位工业增加值能耗 (吨标煤/万元)					预期性
07	单位工业增加值水耗 (立方米/万元)					预期性
08	道路网密度 (公里/平方公里)					预期性
09	主导产业贡献值 (万元)					预期性
10	土地开发利用率 (%)					预期性
二、推荐指标:						
11	化工园区 (集中区) 规模 (公顷)					预期性
12	高新技术产业比重 (%)					预期性
13	工业、物流仓储用地占比 (%)					预期性
14	闲置土地利用率 (%)					预期性
注: 1. 各地可根据实际增加符合地方特色的指标; 2. 指标数值前应标明 “≥” 或 “≤”。						

表 A.2 开发区国土空间功能结构调整表

用地类型		规划基期年	规划目标年
		面积（公顷）	面积（公顷）
耕地			
园地			
林地			
草地			
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			
注：1. 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； 2. 本表不计算合计数。			

表 A.3 开发区国土空间总体规划用途分区表

一级区	二级区		面积 (公顷)
城镇发展区	城镇集中建设区	居住生活区	
		综合服务区	
		商业商务区	
		工业发展区	
		物流仓储区	
		绿地休闲区	
		交通枢纽区	
		战略预留区	
	城镇弹性发展区		
	特别用途区		
	注：规划分区宜采用二级分区，各地可结合实际补充二级规划分区类型或细化分区。		

表 A.4 开发区用地结构规划表

序号	用地类型	规划基期年		规划目标年	
		面积（公顷）	比例（%）	面积（公顷）	比例（%）
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 A.5 重点工程建设项目安排表

序号	项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地
1	XX 类	XX 项目	新建/改(扩)建			
2						
3						
.....						

## 附录 B 规划图件目录

规划图件包含基础分析图和规划图。

(1) 基础分析图。应提交的图件须包括但不限于：

- 开发区区位图
- 开发区国土空间用地现状图
- 开发区遥感影像图
- 开发区综合交通现状图
- 开发区基础设施现状图
- 开发区建设用地适宜性评价图

(2) 规划图。应提交的图件须包括但不限于：

- 开发区国土空间总体格局图
- 开发区国土空间规划分区图
- 开发区国土空间用地规划图
- 开发区产业发展与布局规划图
- 开发区综合交通规划图
- 开发区绿地系统规划图
- 开发区重要控制线规划图（绿线、蓝线、黄线、紫线、城镇开发边界、工业用地控制线）
- 开发区市政基础设施规划图（给水、排水、电力、通信、燃气、供热、环卫等）
- 开发区综合防灾减灾规划图
- 开发区近期建设规划图

## 附录 C 规划文本框架

### 第一章 总则

指导思想/规划依据/规划原则/规划范围/规划期限/强制性内容说明等

### 第二章 开发区发展基础

上位规划分析/用地现状/产业发展现状/问题与风险等

### 第三章 目标定位与发展战略

总体定位/发展目标/用地规模/规划指标/人口规模

### 第四章 优化开发区国土空间布局

总体格局/规划分区/用地结构及布局

### 第五章 产业规划

### 第六章 综合交通规划

### 第七章 市政设施规划

### 第八章 绿地系统规划

### 第九章 公共服务设施规划

### 第十章 公共安全与综合防灾减灾规划

### 第十一章 控制线划定和管控

### 第十二章 土地节约集约利用

### 第十三章 生态环境保护

### 第十四章 水资源保护

### 第十五章 规划实施保障