

**宿州市人民政府办公室关于印发宿州市
国土空间总体规划（2020—2035年）
编制工作方案的通知**

宿政办发〔2020〕3号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《宿州市国土空间总体规划（2020—2035年）编制工作方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

2020年5月29日

宿州市国土空间总体规划 (2020—2035年)编制工作方案

为认真贯彻落实《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》等相关要求，按照省委、省政府支持宿州建成省际交汇区域中心城市的决策部署，我市拟全面组织开展国土空间规划编制工作，构建国土空间开发保护制度，统筹推进山、水、林、田、湖、草系统治理，加快实现空间治理体系和治理能力现代化。为做好《宿州市国土空间总体规划（2020—2035年）》编制工作，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）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、四中全会精神，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，按照高质量发展和体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性要求，立足我市资源环境禀赋和经济社会发展阶段特征，编制国土空间总体规划，落实国土空间开发保护制度，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续，

为奋力开创新时代美好宿州现代化建设新局面注入强大动力。

（二）编制原则。

从国土空间开发保护格局、合理配置各类自然资源、全面开展国土整治与生态保护修复等各个方面，系统提出全市国土空间开发、利用、保护和整治的战略目标、主要任务、政策措施和重大工程。

1. 坚持底线约束，绿色发展。坚持保护优先，集约节约用地，优先划定不能进行开发建设的范围，坚持底线思维，严守生态安全底线、国土安全底线、粮食安全底线和历史文化保护底线，严控增量、盘活存量，促进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，推动形成绿色发展方式和生活方式。

2. 坚持区域协同，全域覆盖。全面融入长三角一体化发展国家战略，抓住淮河生态经济带建设和安徽省加快皖北地区振兴战略机遇，积极对接中原经济区和徐州都市圈，深度融入区域一体化发展格局。在充分吸收原“土地利用总体规划”、“城市总体规划”、“多规合一”等工作经验基础上，发挥国土空间规划统筹协调的作用，实现城乡国土空间规划管理全域覆盖，全要素管控，形成全域“一张底图”和“一个平台”，强化国土空间规划的战略引领和空间管控作用。

3. 坚持城乡融合，上下联动。市县统筹推进全市的国土空间规划编制工作，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。坚持陆地与山林水系的统筹，坚持城

乡协同发展，对全域国土空间开发强度实施总体控制，对市辖各县提出规划指标并分解下达。

4. 坚持以人为本，提升品质。优化城乡功能布局 and 空间结构，统筹生产生活生态，推进城乡基本公共服务均等化，重点做好基础设施和公共设施补短板工作，着力保障社区服务、教育、医疗、文化事业建设。增加中心城市开敞空间和公共活动空间，形成环境优美、宜居舒适、方便快捷的人居环境，实现城乡高质量发展、高品质生活。坚持“开门编规划”，把人民群众满意度作为衡量规划编制和实施水平的标准。

5. 坚持因地制宜，分类指导。尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，根据我市自然地理禀赋、人文特色和发展阶段，研究各县区不同特征，制订差别化的资源开发与空间布局引导策略，推动地区特色化、差别化发展。坚持问题导向和目标导向相结合，注重规划时效，强化规划强制性内容的分解、传导和考核，使国土空间规划能用、管用、好用。

6. 坚持一张蓝图，逐级传导。根据我市发展的阶段性特征，正确处理当前与长远、局部与整体、发展与保护等关系，统筹考虑实际发展需求，保持规划前瞻性，坚持“一张蓝图干到底”，形成“一本规划、一张蓝图”，实现国土空间全域覆盖、全要素管控。建立国土空间用途管制制度，强化规划实施管理，建立规划传导机制，发挥国土空间总体规划对各类专项规划的指导约束作用。

二、重点任务

（一）摸清现状条件。

1. 统一空间底数底图。本次规划依据第三次国土调查数据为现状底数和底图，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，结合土地利用变更调查、地理国情普查、林地变更调查等各类现状调查数据，形成统一的国土空间规划编制底数底图。加强与第三次全国国土调查的衔接，细化优化城乡建设用地内部调查，包括权属边界、已批已建、已批未建、闲置未用、国有土地储备等现状地籍信息和规划审批情况等；系统摸排宿州国土空间的山、水、林、田、湖、草等自然资源家底；全面客观分析经济、社会、资源、环境的现状和问题，总结宿州空间布局规律及特点。

2. 开展“双评价”。开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价“双评价”工作，总结市域资源环境禀赋特点，识别国土空间开发保护的问题和风险，为市域国土空间发展与保护格局奠定底线基础，对国土空间格局、主体功能定位、三线划定、规划主要指标分解方案等提出建议，是编制国土空间规划、完善空间治理的基础性工作，也是进行三条控制线划定、确定用地规划指标的参考依据。

3. 开展重大专题研究。基于规划实施评估，以及未来发展需要，开展系列专题研究，为空间规划编制提供基础支撑。其中，市级总体规划应开展徐宿淮一体化发展研究、资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价、产业发展及空间布局、重大基础设施

布局及建设时序等 14 个专题研究，具体可根据国家和省级规划情况修改或增减。

（二）确定城市发展战略目标。

围绕“两个一百年”奋斗目标，按照“五位一体”总体布局，落实国家和区域重大战略部署，协调区域发展、乡村振兴、主体功能区及可持续发展等战略，统筹我市当前与长远、局部与整体、需求与可能，科学研判未来发展趋势、面临问题和挑战的基础上，确定 2035 年市域国土空间目标定位，明确各项约束性指标和引导性指标，提出全域空间发展战略。同时，科学制定 2025 年近期目标，与国民经济和社会发展“十四五”规划做好衔接。

（三）统筹全域国土空间布局。

在资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价的基础上，确定以主体功能区战略为主导的国土空间开发保护战略格局，提出宏观开发开放格局、城乡空间结构和区域协调格局、重大产业发展格局、国土空间综合整治和生态修复格局、乡村振兴格局、落实重大空间布局等，塑造以人为本的高品质国土空间。确定全域重大基础设施、公共服务设施及综合防灾减灾避灾设施布局；科学有序布局生态、农业、城镇等功能空间，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等主要控制线，确定国土空间规划分区；统筹城乡基础设施互联互通、生态环境共治共保、城镇密集地区协调规划建设、公共服务设施等各类要素配置；确定全域城镇（镇村）体系，构建城乡国土空间格局；明确

城市主要发展方向、空间形态和用地构成，优化确定城镇开发边界内集中建设区总体空间结构和布局，明确居住、商业、工业、物流等功能区总体布局。

（四）明确规划管控要求。

落实省级国土空间规划提出的山水林田湖草等各类自然资源保护、利用、开发、修复要求，明确约束性指标内容；实施统一的国土空间用途管制，明确国土空间分区管制目标和管制规则，提出分区分级分类的管制要求和具体措施；统筹市域交通等基础设施布局和廊道管控要求，明确重要交通枢纽建设空间；提出城市空间、公共中心、历史保护、城乡风貌等方面细化规划管控要求；建立全覆盖均等化公共中心网络，明确公共服务体系建设要求及原则，构建 15 分钟生活圈；对城乡风貌特色、历史文化遗产、河流水系和绿地系统建设等提出原则性要求；统筹地上地下国土空间开发利用，提出地下空间开发利用总体安排；划定城市开发边界内战略留白空间。

（五）推进国土整治修复。

明确采煤沉陷区、矿山等区域国土空间生态修复任务，安排国土综合整治和生态修复重大工程、重点项目，提出整治和修复的规模、布局以及时序安排；明确各类自然保护地范围边界，提出生态保护修复的原则和要求，提高生态空间系统性和完整性；统筹推进全域国土综合整治，明确补充耕地规模和布局；明确自然灾害防治主要目标和举措；提出城市更新的原则要求，优化用地

结构和布局，提高土地利用效率。

（六）分解落实指标任务。

按照高质量发展要求，合理测算用地规模，与国家和省级层面协调确定我市各项规划指标。提出分阶段规划实施目标和重点任务，落实上级规划下达的约束性指标，按照生态文明建设和绿色发展优先的要求，分解确定下级规划控制指标，明确下位规划管控边界和管控要求，分解落实各县区的主要规划控制指标；提出规划期内应当编制的相关专项规划，以及空间规划对分区规划、详细规划、专项规划的分解落实要求，完善并落实规划实施传导机制。

（七）完善实施与监督机制。

深化规划体制机制研究，提出体制机制创新方案、配套政策体系、规划实施重大行动计划。优化规划实施的具体路径、手段和政策工具。研究提出国土空间开发利用监测指标体系，利用国土空间信息平台，设计构建横向协调、纵向联动的规划实施监测评估系统，建立监测预警长效机制。

三、规划范围和期限

（一）规划范围。

市级国土空间总体规划范围为市域所辖行政区域范围，国土空间总面积为 9939 平方公里。

（二）规划期限。

规划期限为 2020 至 2035 年。其中，规划基期年为 2019 年，

规划近期目标年为 2025 年，规划远期目标年为 2035 年，远景展望至 2050 年。

四、规划成果

（一）专题研究报告。

1. 徐宿淮一体化发展研究

牵头部门：市发展改革委

配合部门：市自然资源局、市水利局、市交通运输局，各县区等

2. 宿州市资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价专题

牵头部门：市自然资源局

配合部门：市发展改革委、市农业农村局、市住房城乡建设局、市生态环境局、市水利局、市统计局，各县区、各市管园区等

3. 宿州市农业现代化发展研究

牵头部门：市农业农村局

配合部门：市发展改革委，各县区等

4. 宿州市重大基础设施布局及建设时序研究

牵头部门：市发展改革委

配合部门：市交通运输局、市水利局、市住房城乡建设局，各县区、各市管园区等

5. 宿州市全域国土综合整治和生态修复研究

牵头部门：市自然资源局

配合部门：市发展改革委、市生态环境局、市农业农村局，各县区、各市管园区等

6. 宿州市新型城镇化与城乡融合发展专题研究（包括人口、城镇化）

牵头部门：市发展改革委

配合部门：市农业农村局、市住房城乡建设局、市自然资源局，各县区、各市管园区等

7. 宿州市生态安全与生态空间格局研究

牵头部门：市生态环境局

配合部门：市自然资源局，各县区、各市管园区等

8. 宿州市产业发展及空间布局研究

牵头部门：市发展改革委

配合部门：市经济和信息化局、市自然资源局，各县区、各市管园区等

9. 宿州市重大交通设施布局与空间一体化研究

牵头部门：市发展改革委、市交通运输局

配合部门：市住房城乡建设局、市公安局、市自然资源局，各县区等

10. 宿州市自然资源保护与开发利用专题研究

牵头部门：市自然资源局

配合部门：市林业局、市生态环境局，各县区等

11. 宿州市中心城区大运河沿线城市形象研究

牵头部门：市自然资源局

配合部门：市文化和旅游局等

12. 城市开发边界内生活圈规划专题研究

牵头部门：市自然资源局

配合部门：市住房城乡建设局、市公安局、市发展改革委、市房管中心、市城管局、市教育体育局、市民政局等

13. 城区河湖水系岸线专题研究

牵头部门：市城管局

配合部门：市住房城乡建设局、市林业局、市生态环境局、市水利局等

14. 宿州城市地域文化与发展特色研究

牵头部门：市文化和旅游局

配合部门：市自然资源局、市住房城乡建设局、市房管中心、市城管局等

(二) 规划成果。

1. 专题研究报告集。

2. 规划文本：市级国土空间总体规划文本。

3. 规划说明：市级国土空间总体规划编制说明，包含规划重要问题的说明、基础资料汇编、公众参与等材料。

4. 规划图件：在统一国土空间规划数据前提下，编制形成包括规划成果图、基础分析图、评价分析图在内的市级国土空间规划图集。

5. 数据库：市级国土空间总体规划数据库（包含市域、市区、中心城区等规划内容）。

五、工作计划

（一）全面启动阶段（2020年6月）。

成立规划编制工作领导小组和办公室，制定工作计划，建立领导决策机制、组织编制机制和经费保障机制，将规划编制经费纳入财政预算，召开全市国土空间规划编制工作动员大会；收集国土空间规划编制相关经济社会发展、自然资源调查、基础地表环境、生态环境保护、安全风险空间分布等基础数据资料，以及各部门至2035年相关发展设想。开展相关专题前期研究工作。

（二）专题研究阶段（2020年6月—2020年9月）。

通过公开招投标程序，选取高水平技术承担单位，并落实各重点专题研究技术承担单位；全面开展各项专题研究及双评价工作，在系统分析、梳理各类基础数据和现行的空间类规划成果的基础上，针对国土空间规划编制过程中的关键问题，并提出对规划成果有针对性、指导性的研究结论，2020年9月底前形成系列专题初步研究报告。

（三）规划成果阶段（2020年9月—2020年12月）。

结合宿州市实际情况，提出宿州市国土空间开发、保护与整治的总体战略、目标任务、总体格局和空间管控等，进行宿州市国土空间规划方案的编制。力争年底前完成规划初步成果。

六、保障措施

根据“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作原则，为确保我市国土空间规划编制工作有序推进、高质量完成，要切实加大组织领导力度，加强有关职能部门之间的协作和协调。

（一）加强组织领导。

国土空间规划由市人民政府组织编制，并成立相应的工作领导小组、专题研究小组，组建技术团队。成立以市政府主要负责人为组长、相关部门负责人为成员的规划编制领导小组，负责审定工作方案和规划成果，落实编制经费，对规划重大问题进行审议研究。领导小组下设办公室，办公室实行例会和其他协调会制度，负责国土空间规划编制的具体组织和协调及其他日常事务。各专题牵头单位成立专题研究小组，组织开展具体工作，市领导小组办公室适时召开联席会议，对各类问题进行协调，并对专题研究成果组织专家论证和验收。组建多学科、专业化、综合性、高水平、负责任的规划编制技术团队。根据国家和省有关精神，结合各地经验，编制单位应具有城乡规划甲级资质和土地规划甲级资质，类似项目经验丰富的技术单位承担编制工作，允许联合体投标。县区参照市级成立组织机构，全面同步推进。

（二）强化保障支撑。

利用国家、省、市有关科研院所、专业机构和高校力量，组建空间规划编制专家咨询委员会，负责对国土空间规划编制工作中的技术问题提供咨询、指导，并对各个阶段成果进行审查、论

证。依法公开选择确定规划编制单位，组建多学科、专业化、综合性相结合的规划编制技术团队。为保障工作尽快推进，市财政局要配合做好项目采购等工作，保障编制经费，投标报价最高限价为 2000 万元，其中各专题研究 20 万元/项，最终项目费用以公开招标采购确定为准。

（三）强化督查考核。

按照部门分工、工作目标、职责权限，建立科学有效的考核机制，将规划编制工作具体任务层层分解，责任具体到单位、到人，通过完善的制度促进工作推进。同时把各责任单位任务完成情况列入年度绩效考核。

（四）促进公众参与。

健全专家咨询与公众参与机制，充分利用新闻媒体、网络等手段，采用咨询、交流、公示等方式，广泛征求社会组织、企业、个人等各方意见，促进公众参与，提高国土空间规划编制的科学性。

- 附件：1. 宿州市国土空间总体规划编制工作领导小组
2. 宿州市国土空间总体规划编制工作领导小组成员单位任务分工

附件 1

宿州市国土空间总体规划编制工作领导小组

一、领导小组

(一) 成员名单。

组 长：	杨 军	市长
副组长：	张海虹	副市长
成 员：	吴绪峰	市政府秘书长
	李鹏程	市政府副秘书长
	晁友福	市公安局常务副局长
	李光超	市发展改革委（粮食和储备局）主任（局长）
	王建明	市经济和信息化局局长
	朱守坤	市教育体育局局长
	彭 飞	市民政局局长
	张 亮	市财政局（国资委）局长（主任）
	祖洪旭	市公管局局长
	陈 忠	市生态环境局局长
	孟丽华	市住房城乡建设局局长
	史 耘	市交通运输局局长
	朱卫东	市水利局局长
	张金海	市农业农村局局长

甘大庆	市城管局局长
雷云启	市商务局局长
张晓光	市文化和旅游局（广电新闻出版局）局长
郑超	市卫生健康委主任
尤计富	市应急局局长
陈晓莉	市统计局局长
李爱尊	市人防办主任
朱大忠	市数据资源局局长
宋成远	市房管中心主任
胡玉	市林业局局长
李言明	市重点工程建设管理局局长
王雪清	市地震局局长
祁宦	市气象局局长
史敦文	市自然资源局副局长
张建军	埇桥区人民政府区长
赵明	灵璧县人民政府县长
王法立	泗县人民政府县长
武戈	萧县人民政府县长
李晓宁	宿州经开区管委会主任
倪志品	宿马现代产业园区管委会主任
姚爱洋	市高新区管委会主任
程乃跃	市鞋城管委会主任

（二）工作职责。

领导小组的主要职责是对国土空间总体规划编制和报审过程中的重要事项进行指导和决策。统筹开展市国土空间总体规划的组织、编制、协调、审查、报批、宣传等工作。

领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源局，办公室成员由成员单位相关同志组成，抽调人员定期集中办公。

二、专家咨询组

成员：邀请地质、生态、环境、经济、社会、文化、土地管理、城乡规划方面相关高等院校和科研院所知名专家。

主要职责：对规划编制中的重大问题进行技术把关，提出意见和建议。聚焦重大问题和重点领域，以高端论坛、工作营（坊）、专题讲座等多种方式，开展专家咨询工作。

附件 2

宿州市国土空间总体规划编制工作领导小组 成员单位任务分工

序号	责任单位	任务分工	备注
1	市发展改革委 (粮食和储备局)	负责提供正在编制的国民经济和社会发展规划相关文本、图件、数据、文件及电子信息资料；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
2	市财政局 (国资委)	配合做好项目采购等工作，将《宿州市国土空间总体规划（2020—2035年）》编制经费纳入财政预算统筹考虑，予以保障。	
3	市公管局	配合做好项目采购工作。	
4	市自然资源局	协调各有关部门，牵头组织开展本级国土空间规划编制工作。负责开展资源环境承载力和国土空间适宜性评价，开展空间性规划实施评估，开展国土空间战略目标与格局研究、国土空间管控研究、自然资源保护与利用研究、国土综合整治和生态修复研究；提供规划编制涉及本部门所需地理信息、国土调查、土地规划、城乡规划、矿产规划等相关文本、数据和图件资料。	
5	市生态环境局	负责提供生态环境保护相关规划文本、图件、矢量数据、文件及电子信息资料；提出至 2035 年有关生态环境保护方面的新规划、新构想；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
6	市公安局	负责提供汇总各县区进城落户人口数据，配合参与相关工作。根据规划编制要求配合开展与本部门相关的专题研究工作。	
7	市住房城乡建设局	提供有关的城乡建设文件、图件、数据及电子信息资料；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
8	市房管中心	提供住房相关数据资料及保障性、政策性住房规划，提供住宅与房地产业发展规划、年度计划，配合确定住房规划布局等内容。根据规划编制要求配合开展与本部门相关的专题研究工作。	
9	市商务局	负责提供全市大型专业市场及物流现状和规划等数据资料，提供商业布局相关数据资料，提出至 2035 年有关全市商务发展方面的新规划、新构想。根据规划编制要求配合开展与本部门相关的专题研究工作。	
10	市数据资源局	负责提供各项经济发展数据，提供大数据分析服务。负责提供信息化规划相关图件、矢量数据、文件及电子信息资料。加强与国土空间基础信息平台的业务接入和信息共享，推进相关数据资源的汇聚、共享和利用。	
11	市城管局	负责提供市容环卫基础设施建设规划资料，以及市容环卫类相关的内容资料，负责市容环卫类项目用地的协调论证工作。	

序号	责任单位	任务分工	备注
12	市民政局	负责提供全市行政区划边界以及养老和殡葬设施项目规划布局和用地需求等资料，负责提出与国土空间规划衔接的意见建议。	
13	市水利局	负责提供水利规划相关文本、图件、矢量数据、文件及电子信息资料；提出至 2035 年有关全市水利发展方面的新规划、新设想；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
14	市农业农村局	负责提供水产种质资源保护区及农业相关规划图件、矢量数据、文件及电子信息资料；提出至 2035 年有关现代农业、优质商品粮基地建设等方面的新规划、新设想；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
15	市林业局	负责提供森林和湿地、自然保护区、风景名胜区、自然公园等各类自然保护地相关规划图件、矢量数据及有关资料；提出至 2035 年有关森林和湿地、自然保护区、自然公园等各类自然保护地保护发展方面的新规划、新设想；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
16	市经济和信息化局	负责提供工业经济规划相关图件、矢量数据、文件及电子信息资料；提供至 2035 年有关工业经济和“两化”融合发展方面规划的最新成果；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关规划研究工作。	
17	市卫生健康委	提供医疗卫生等方面数据资料，提出至 2035 年有关卫生健康发展方面的新规划、新构想，配合确定人口规模、结构和变化趋势，提供城乡医疗卫生公共服务设施规划布局。根据规划编制要求配合开展与本部门相关的规划研究工作。	
18	文化和旅游局 (广电新闻出版局)	负责提供文化发展与保护、旅游规划相关图件、文件及电子信息资料；提出至 2035 年有关文化、旅游保护发展方面的新规划、新设想；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
19	市交通运输局	负责提供交通规划相关文本、图件、矢量数据、文件及电子信息资料；提出至 2035 年有关交通发展方面的新规划、新设想；根据规划编制要求，认真做好涉及本部门的相关专题研究工作。	
20	市教育体育局	协助提供相关数据资料，提出至 2035 年有关教育实施发展方面的新规划、新构想，配合提出全市城乡公共教育服务设施、体育发展、体育设施规划布局。根据规划编制要求配合开展与本部门相关的规划研究工作。	
21	市统计局	提供人口、经济社会发展等各项统计数据、统计年鉴等数据资料。	
22	市人防办	提供人防相关规划及数据资料，配合确定地下空间利用、防灾减灾规划等内容。配合开展地下空间利用等规划研究工作。	
23	市气象局	协助提供相关数据资料，配合参与相关工作。	
24	市应急局	提供防灾减灾规划成果，提出至 2035 年部门防灾减灾方面的新规划、新构想，配合确定与本部门有关的防灾减灾等内容。根据规划编制要求配合开展与本部门有关的规划研究工作。	

序号	责任单位	任务分工	备注
25	市重点工程建设管理局	协助提供城建相关数据资料，配合确定城区公共设施、基础设施布局等重点建设项目内容。	
26	各县（区）、市管园区管委会	协助提供相关数据和资料，确定本地区空间发展战略和重大发展空间布局、发展目标和指标体系，配合完成“三区三线”划定、国土开发利用保护格局确定等。	
27	市直其他相关部门	协助提供相关数据和资料，配合参与相关工作。	