

第 1 章 总则

1.0.1 为了增进小城乡健康有序发展，提高小城乡综合承载能力，发挥小城乡在联结城乡、辐射农村、扩大就业和增进发展中的重要作用，福建省人民政府选择一批重点小城乡开展综合改革建设试点，着力打造“规划先行、功能齐备、设施完善、生活便利、环境优美、保障一体”的宜居都市综合体，以积累经验，提供示范。根据《中华人民共和国城乡规划法》、《都市规划编制措施》、《建制镇规划建设管理措施》等法律、法规、规章的规定，制定本规划导则。

1.0.2 根据 21 个试点镇现状所处区位及将来发展趋势，将其划分为中心都市组团型、中心都市边沿型和相对独立型三大类。镇区位于都市中心城区规划建设用地范畴内的试点镇属中心都市组团型；镇区位于中心城区规划建设用地范畴外、都市规划区范畴内的试点镇属中心都市边沿型；上述两类以外的试点镇属相对独立型。中心都市边沿型和相对独立型试点镇按规划人口规模分为不小于 20 万人和 6-20 万人两档，本导则按照规模提出相应内容和指标规定。

1.0.3 试点镇规划分为总体规划（分区规划）、专项规划和具体规划三个层次。总体规划涉及镇域镇村体系规划、镇区总体规划、镇区近期建设规划；重要专项规划涉及道路交通、给水排水、电力通信、燃气、环境卫生、绿地及景观风貌、公共服务设施规划；具体规划分为控制性具体规划、修建性具体规划和重点地段都市设计。中心都市组团型试点镇不必编制镇总体规划，可根据都市总体规划（或总体规划纲要）直接编制分区规划，编制内容和深度按《都市规划编制措施》中的分区规划规定执行，同步应增长镇域城乡统筹规划内容，专项规划和具体规划可参照按本导则执行。

1.0.4 除上款提到的重要专项规划外，试点镇还可根据各自特点增长专项规划的项目类别。

历史文化名镇及旅游资源丰富的试点镇，应编制历史文化名镇保护、旅游等专项规划。专项规划可根据镇区规模，结合实际采用分项或合并的方式进行编制。

1.0.5 试点镇总体规划的期限一般为二十年（规划期限至 2030 年），同步应当对试点镇更长远的发展做出预测性安排。近期建设规划的期限一般为五年（规划期限至），与试点镇国民经济和社会发展规划的年限一致。近期建设规划到期时，应当根据试点镇总体规划组织编制新的近期建设规划。各专项规划的编制必须与总体规划的编制同步进行，期限保持一致。

1.0.6 本导则针对试点镇的特殊性及发展建设的实际需求，在国家、省有关都市、镇现行规范和原则的基本上，参照国家有关在编原则及有关课题研究成果，对试点镇规划的制定做出相应规定。因此，试点镇规划的制定，除执行本导则外，还应符合现行的国家和省有关政策、法规、原则和规范的规定。

1.0.7 为提高规划编制水平，提高规划编制单位和审查、审批机关的层级，试点镇总体规划由设区市规划主管部门负责组织编制，经省住房和城乡建设厅组织有关单位和专家审查论证后，由设区市县（市、区）政府审批，报省住房和城乡建设厅备案；专项规划和控制性具体规划由县（市、区）规划主管部门组织编制，设区市规划主管部门组织审查论证后，由县（市、区）政府审批。

第 2 章 总体规定

2.1 指引思想

2.1.1 突出科学发展

坚持以科学发展观指引试点镇综合改革建设试点工作，科学规划、科学管理，转变发展方式，不断创新和提高试点镇发展理念和发展思路。

2.1.2 实行城乡统筹

加大统筹城乡发展力度，实现城乡一体化发展的新目的，逐渐实现试点小城

乡从功能型城乡向都市综合体的转变。

2.1.3 坚持以人为本

把发展经济与保障和改善民生更好地结合起来，认真解决群众生产生活中迫切需要解决的问题，进一步提高试点镇居民生活质量和水平。

2.1.4 实行分类指引

坚持因地制宜，突出重点，根据试点镇自身特色，对不同区域、不同类型的试点小城乡加强分类指引。

2.1.5 凸显城乡特色

试点镇建设既要充足体现福建自然和地区文化特色，又具有独特的城乡景观风貌。

2.1.6 创新体制机制

解决试点镇发展中的体制机制问题，营造有助于加快试点镇发展的制度环境。

2.2 基本原则

2.2.1 规划先行

以规划统筹多种要素，优化资源配备，合理筹划空间布局，注重发挥优势和突出特色，解决好生产、生活、休闲、交通四大要素关系，明确功能定位。

2.2.2 功能齐备

以设施齐全配套、功能完善为基本规定，构建集行政、工业、教育、医疗、金融、商业、文娱、休闲、居住等为一体，与中心都市连接便利的都市综合体。

2.2.3 设施完善

以改善居民生产、生活质量为重心，按照适度超前的原则，加快推动基本设施和公共服务设施建设，增进土地、基本设施、公共服务设施等资源合理配备、集约运用。

2.2.4 生活便利

以高效、便捷为目的，着力引进和哺育各具特色的商业形态，完善市场建设，规范生产、生活秩序，营造优雅、祥和的生活消费氛围。

2.2.5 环境优美

以打造宜居环境为核心，强化城乡规划建设管理，环绕城乡绿化、净化、亮化、美化，加强环保和综合治理，发展循环经济、绿色经济和低碳经济，营造生态优良、清洁舒服、风貌各异的宜居城乡。

2.2.6 保障一体

以强化公共管理和公共服务为重点，提高小城乡居民各类保障水平，加快建立适应小城乡特点的住房、医疗、就业、就学、养老、生活保障等制度，增进公共服务均等化，保证保障有效、保障到位。

2.2.7 统筹协调

以实现工业向集中发展区集中、农民向镇区和新型社区集中、土地向适度规模经营集中为方向，加强试点镇总体规划与主体功能区规划、土地运用总体规划的协调；通过实现城乡规划、城乡产业发展、城乡市场体制、城乡基本设施、城乡公共服务和城乡管理体制一体化统筹城乡发展。

第3章 试点镇总体规划的制定

3.1 镇域镇村体系规划

3.1.1 镇域镇村体系规划的重要任务

贯彻区域城乡体系规划提出的规定，分析城乡发展条件，预测人口发展变化，合理安排城乡化进程；立足试点镇发展需求，调节产业构造，制定镇域经济发展目的，优化资源配备，明确产业发展方向和重点；拟定镇村体系职能分工、规模级别、用地原则及空间布局，统一配备镇域工程设施、公共设施内容与原则，并

为镇村体系建设在规划期间也许发生的不可预见因素留有一定的弹性空间；

针对不同类型的土地和空间资源制定相应的运用和保护措施，对生态环境、自然与文化遗产、基本农田采用切实有效的保护措施，实行可持续发展战略；明确防灾内容，提出实行规划的政策与措施，调节、指引镇域镇村体系的合理发展，指引村镇规划的编制。

3.1.2 镇域镇村体系规划的编制内容及深度

1、分析镇域基本状况，综合评价城乡的区位分工、自然地理与资源环境条件、社会经济和城乡建设条件。

2、贯彻区域城乡体系规划规定，分析评价本镇与区域、镇域、镇区发展的有利和不利因素，把握机遇，突出重点，调节战略，制定新的发展目的，提出产业空间布局规划。

3、分析镇域人口构成及城乡发展趋势，选择合适的措施预测规划期限内人口发展规模，预测城乡化水平。

4、拟定镇村体系布局，明确镇域内中心村、基层村的层次、人口规模、职能分工、建设原则，提出镇域内撤村并点的方案以及村庄建设控制、集约发展的实行措施。

5、根据建设、发展和资源管理的需要划定镇区的规划区范畴。

6、协调区域性基本设施与城乡基本设施的配备，优化镇域基本设施的配备构造，因地制宜地提出各类设施共建共享的方案与措施，避免反复建设。原则拟定镇域公路、给水、排水、防洪、环卫、燃气、电力、通信等重大基本设施及重要公共服务设施的布局。

3.2 镇区总体规划

3.2.1 镇区总体规划的重要任务

贯彻上层次规划提出的各项规定，综合研究和拟定试点镇的性质、规模和空间发展形态，统筹安排镇区各项建设用地，合理配备基本设施和公共服务设施。

解决好远期发展与近期建设的关系，引导城乡持续健康发展。

3.2.2 镇区总体规划的编制内容及深度

1、分析拟定城乡性质、职能和发展目的，预测镇区人口规模。

2、在规划区范畴内安排建设用地、农业用地、生态用地和其他用地；划定严禁建设区、限制建设区及合适建设区，并制定相应的空间管制措施。

3、研究镇区空间增长边界，划定建设用地范畴，提出镇区建设用地控制原则，拟定建设用地规模；拟定建设用地空间布局，提出土地使用强度管制区划。

4、拟定试点镇交通发展战略和公共交通的总体布局，拟定重要对外交通设施和重要道路交通设施布局。

5、拟定镇级中心的位置和规模，提出重要公共服务设施的布局。

6、研究住房需求，拟定住房建设原则和居住用地布局；重点拟定满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及原则。

7、拟定绿地系统、河湖水系、历史文化、地方老式特色等的保护内容和规定，提出试点镇总体风貌和特色引导；划定各类功能绿地的范畴（绿线），划定河湖水面的保护范畴（蓝线），划定历史文化街区、历史建筑保护范畴（紫线），并提出保护措施；以旅游为主导产业的试点镇，应编制旅游规划，明确旅游服务配套设施用地布局。

8、拟定给水、排水、供电、邮政、通信、广播电视、燃气、环卫等设施建设目的和布局，划定各类基本设施用地的控制界线（黄线）。

9、拟定生态环保与优化目的，提出污染控制与治理措施。地处山区的试点镇要提出保护生态和合理运用山地的措施，地处沿海的试点镇，要制定保护海洋环境的措施。

10、拟定综合防灾和公共安全保障体系的规划原则、建设方针和措施，拟定防灾减灾设施的规划布局与工程建设原则。

11、拟定空间发展时序，提出规划实行环节、措施和政策建议。

3.2.3 试点镇规划建设用地分类及指标

1、总体规划用地分类和计算

(1) 试点镇总体规划用地分类

试点镇总体规划用地分类体系分为 10 大类、27 中类，编制总体规划时用地可划分至中类。

试点镇总体规划用地的分类和代号应符合表 1-1 的规定。

表 1-1 试点镇总体规划用地分类及代号

类别代号		类别名称	范畴
大类	中类		
R		居住用地	各类居住建筑和附属设施及其间距和内部小路、场地、绿化等用地
	R1	一类居住用地	以低层为主的居住建筑和附属设施及其间距内的用地，含宅间绿地、宅间路用地
	R2	二类居住用地	以多层、中高层为主的居住建筑和附属设施及其间距、宅间路、组群绿化用地
	R3	村庄住宅用地	镇区外村民居住的宅基地及其附属用地。
C		公共设施用地	各类公共建筑及其附属设施、内部道路、场地、绿化等用地
	C1	行政管理用地	政府、团队、经济、社会管理机构等用地
	C2	教育科技用地	幼托、幼儿园、小学、中学及专科院校、成人教育、培训机构及科技等用地
	C3	文化娱乐用地	文化、图书、展览、娱乐、度假、文物、纪念、宗教等设施用地
	C4	体育用地	体育场（馆）用地
	C5	医疗保健用地	医疗、防疫、保健、休疗养等机构用地
	C6	商业金融用地	各类商业服务业的店铺，银行、信用、保险等机构，集市贸易的专用建筑和场地，及其附属设施用地
	C7	社会福运用地	社会福利等设施用地
M		生产设施用地	独立设立的多种生产建筑及其设施和内部道路、场地、绿化等用地
	M1	一类工业用地	对居住和公共环境基本无干扰、无污染的工业，如缝纫、工艺品制作等工业用地

	M2	二类工业用地	对居住和公共环境有一定干扰和污染的工业，如纺织、食品、机械等工业用地
	M3	三类工业用地	对居住和公共环境严重干扰、污染和易燃易爆的工业，如采矿、冶金、建材、造纸、制革、化工等工业用地
	M4	农业服务设施用地	各类农产品加工和服务设施用地；不涉及农业生产建筑用地
W		物流仓储用地	用于物资储藏、中转、配送、批发和贸易建筑、堆场及其附属设施、道路、场地、绿化等用地
	W1	一般物流仓储用地	对环境基本无干扰和污染的物流仓储用地
	W2	特殊物流仓储用地	对环境有一定干扰和污染的物流仓储用地
T		对外交通用地	镇对外交通的多种设施用地
	T1	公路交通用地	规划范畴内的公路路段、站场及附属设施等用地
	T2	其他交通用地	规划范畴内的铁路路段、站场和附属设施及其他对外交通设施用地
S		镇区交通用地	镇区道路用地及交通设施用地
	S1	镇区道路用地	镇区主次干路用地
	S2	交通设施用地	公交、停车、交通管理、加油、维修、检测等设施用地
U		工程设施用地	各类公用工程和环卫设施以及防灾设施等工程设施用地，涉及其建筑物、构筑物及管理、维修设施等用地
	U1	公用工程用地	给水、排水、供电、邮政、通信、燃气、供热、殡仪等设施用地
	U2	环卫设施用地	公厕、垃圾站、环卫站、粪便和生活垃圾解决设施等用地
	U3	防灾设施用地	各项防灾设施的用地，涉及消防、防洪、抗震、防风、人防等
	U4	其他工程设施用地	其他工程设施用地
G		绿化与广场用地	城乡绿化与广场等开放空间用地
	G1	公园绿地	城乡中向公众开放，以游憩为重要功能，兼具生态、美化、防灾等作用的绿地
	G2	广场	公共活动、交通集散的广场用地，不涉及单位内的广场用地。
	G3	防护绿地	城乡中用于具有卫生、隔离和安全防护功能的林带和绿化用地
X		备用地	以控制为主的备用地
E		水域和其他用地	规划范畴内的水域、农林用地、牧草地、未运用地、各类保护区和特殊用地等

注：1.试点镇用地分类的根据与都市、镇用地分类根据相似，即根据土地使用的重要性质分类。由于试点镇目前仍为建制镇，与都市相比，规模较小，土地用途和合用性质不似都市复杂；另一方面，试点镇在规划远期也许达到中、小都市规模，其规划合用的有关原则需在都市与镇之间衔接，为此特别提出试点镇用地分类。

2. 本分类综合《镇规划原则》(GB50188-)、《都市用地分类与规划建设用地原则》(GBJ-137-90)、《都市用地分类与规划建设用地原则》(征求意见稿)、《都市公共设施规划规范》(GB50442-)、《都市绿地分类原则》(CJJ/T85-)及《小城乡规划及有关技术原则》(国家课题研究成果)而拟定。

(2) 用地计算

试点镇的现状和规划用地应统一按规划范畴进行计算，用地计算表的格式应符合表 1-2 的规定。若镇区建设用地范畴内省级、市级对外交通用地面积较大，可酌情将此类用地面积少计或不计入镇区建设总用地，但需备注阐明。

表 1-2 镇区建设用地用地平衡表

序号	用地代号	用地名称	面积 (万m ²)		占都市建设用地 (%)		人均 (m ² / 人)	
			现状	规划	现状	规划	现状	规划
1	R	居住用地						
2	C	公共设施用地						
		其中 行政管理用地						
		教育科技用地						
							
3	M	生产设施用地						
4	W	物流仓储用地						
5	T	对外交通用地						
6	S	镇区交通用地						
7	U	工程设施用地						
8	G	绿化与广场用地						
		其中：公园绿地						
镇区建设用地					100.0	100.0		
9	X	备用地						
10	E	水域和其他用地						

	规划区总用地面积						
--	----------	--	--	--	--	--	--

注：____年现状常住人口____万人，规划常住人口____万人。

2、规划建设用地总量控制及平衡

(1) 人均建设用地指标

试点镇人均建设用地指标应结合本地实际状况，按如下规定选用：

表 2-1 试点镇人均建设用地参照指标分级

级 别	一	二	三
人均建设用地指标 (m ² /人)	>90 ≤100	>100 ≤120	>120 ≤130

注：中心都市边沿型试点镇可参照一、二级指标选用；相对独立型试点镇可参照二、三级指标选用。

(2) 建设用地构造比例

试点镇规划建设用地中的居住用地、公共设施用地、镇区交通用地、绿化与广场用地占总建设用地的比例宜符合表 2-2 的规定。

表 2-2 试点镇规划建设用地构成比例建议

类别代号	用地类别	占总建设用地比例 (%)	
		20 万人以上	6~20 万人
R	居住用地	24~32	25~37
C	公共设施用地	10~12	9~11
S	镇区交通用地	11~19	10~18
G1	绿化与广场用地	10~15	10~15

通勤人口和流动人口较多的试点镇（特别是商贸型），其公共设施用地所占比例可選用规定幅度内的较大值。

风景旅游型，其绿化与广场用地所占比例可不小于表 2-2 的规定。

生产设施用地未在表 2-2 中规定,但非工业型、旅游型生产设施用地占总建设用地比例一般状况可按 10%~25%控制。生产设施用地占总建设用地比例最高不得超过 35%。

3.2.4 有关内容及专业规划指引

1、镇区人口规模预测

要点指引:试点镇镇区人口规模预测有别于一般城区与镇区。在现状人口记录中,应按人地相应的原则记录人口,其中涉及现状镇区常住人口(含镇区户籍人口及寄住人口)和产业人口,规划人口应考虑由镇区常住人口、周边范畴被吸引人口和产业人口三部分构成。可采用有关分析法(如经济有关分析、劳动力需求预测法等)来预测人口,再用资源环境承载力预测法、区域城乡化水平预测法等进行校核。

2、住房建设

要点指引:试点镇住房建设,要实现统筹规划、综合开发、配套建设。

(1)镇规划建设用地范畴内一律停止办理个人建房审批。规划区内严格控制村民零星建房,严禁“一户多宅”。应在规划区内拟定若干处统一规划和建设的新型社区,引导农民向新型社区集中,并建设富有地方特色、老式风貌的住宅。

(2)规划建设用地范畴内的住房建设以多层、高层为主,山区试点镇可适量运用山地建设低层住宅。

(3)鼓励试点镇因地制宜开展保障性安居工程建设,应将保障性安居工程建设与棚户区(危旧房)改造有机结合。

3、公共服务设施

(1)规划内容:拟定镇级中心的位置和规模,提出涉及行政管理、教育科技、文化娱乐、体育、医疗卫生、商业金融、社会福利等 7 类公共服务设施(与《都市公共设施规划规范》的用地分类相衔接)的布局及建设原则。

(2) 规划指引

①公共服务设施应按区域统筹、城乡统筹原则进行规划，与周边都市和农村统筹考虑，联建共享，增进公共服务向农村拓展。

②公共服务设施规划应遵循统一规划、合理布局、因地制宜、分级配备、分期实行、合适超前的原则，按人口规模分级设立：10万人以上按镇级—街道级—社区居委会级三级设立；10万人如下按镇级—社区居委会级二级设立。街道级按服务3-5万人考虑，基本相应《都市居住区规划设计规范》中的居住区配备规定；社区居委会级按服务3000-8000人考虑，基本相应《福建省都市社区建设纲要（试行）》对社区的配备规模和社区规划建设的规定，进行基层公共服务设施的规划和布点。

③公共服务设施项目配备应结合试点镇性质、类型、规模、经济社会发展水平、居民经济收入和生活状况、风俗民情及周边条件等实际状况，分析比较选定。总体规划阶段以镇级为主，街道级、社区级配备根据有关规定在专项规划及具体规划中贯彻。可参照表3-1配备。

④公共设施规划应按公共设施占总建设用地比例和公共设施分类用地面积指标控制公共设施用地，一般应符合《都市公共设施规划规范》的规定。有专项发展规定的特色试点镇，其公共设施规划用地占总建设用地比例可合适提高。

表 3-1 试点镇镇级公共服务设施项目配备建议表

注：1.表中“●”表达必需设施；“○”表达也许设立；“*”表达可为二、三级配备设施。（一级配备分为城乡级，分中档都市和小都市两类；二级配备为街道级，其下可按人口规模分规划单元区，每 3-5 万人作为一种区，基本相应《都市居住区规划设计规范》中的居住区配备规定；三级配备为社区居委会级，基本相应《福建省都市社区建设纲要（试行）》规定。）

2.表列 7 类公设项目为一般配备项目，视不同具体状况可予变更或增减。

(表格在另一种 A3 文献)

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/027050102123006122>