

二、开标一览表

项目编号: JZFCG-G2023031号

项目名称: 许昌经济技术开发区国土空间规划及村庄规划编制项目(不见面开标)

单位: 元(人民币)

标段	项目名称	投标报价	交付(实施)时间	备注
第一标段	许昌经济技术开发区国土空间规划及村庄规划编制项目(不见面开标)	大写: 贰佰捌拾肆万元整 小写: 2840000.00	自合同生效之日起150日历天	无
...				

投标人名称: 航天信息股份有限公司(公章)

招标人法定代表人(或授权代表): 王宇翔(签字)

日期: 2023年 9 月 27 日



王宇翔

投标专用
108E0744B63A3

四、 符合性审查证明材料

4.1 投标分项报价表

项目编号: JZFCG-G2023031 号

项目名称: 许昌经济技术开发区国土空间规划及村庄规划编制项目(不见面开标)

序号	分类	金额 (元)
1	许昌经济技术开发区国土空间规划	1415000.00
1.1	现状调查与评估	213800.00
1.2	编制内容	702500.00
1.3	成果完善	213800.00
1.4	数据库建设与入库	71300.00
1.5	审查审批	114000.00
1.6	售后服务	99600.00
2	许昌经济技术开发区村庄规划	1425000.00
2.1	现状调查与评估	213700.00
2.2	编制内容	712500.00
2.3	成果完善	213800.00
2.4	数据库建设与入库	71300.00
2.5	审查审批	142500.00
2.6	售后服务	71200.00
	总计	2840000.00

投标人名称(并加盖公章): 航天宏图信息技术股份有限公司

4.3 技术方案（实施方案）

技术方案目录

4.3.1	项目背景的理解.....	177
4.3.2	项目现状特征理解及未来发展趋势.....	228
4.3.3	技术路线思路.....	242
4.3.4	保密制度与措施.....	277
4.3.5	进度保证措施.....	297
4.3.6	质量保证措施.....	312
4.3.7	工作重点、难点分析和解决方案.....	327
4.3.8	技术要求响应.....	398
4.3.9	商务要求响应.....	398
4.3.10	验收标准响应.....	399
4.3.11	投标保证金于最高限价.....	400

4.3.1 项目背景的理解

“团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”党的二十大吹响新时代号角。我国辽阔的陆地和海洋国土，是全面建设社会主义现代化国家的空间载体，建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，以国土空间治理现代化助推高质量发展，是保障国家战略有效实施，推进中国式现代化的必然要求。

习近平总书记强调，“从大的方面统筹谋划、搞好顶层设计，首先要把国土空间开发格局设计好。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，整体谋划国土空间开发，科学布局生产空间、生活空间、生态空间……”自然资源部门充分发挥体制优势、数据优势、技术优势，把全生命周期管理理念贯穿国土空间规划编制实施全过程各环节，推动国土空间治理体系和治理能力现代化水平持续提升。

4.3.1.1 政策层面解读《自然资源部关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

4.3.1.1.1 “多规合一”改革，国土空间规划体系总体形成

2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“建立空间规划体系”，后续一系列围绕生态文明建设体制机制改革的文件，对建立空间规划体系提出了期许和要求，从国家到地方，结合以往开展的“两规合一”、“三规合一”、“县市域总体规划”等经验，也纷纷进行了“多规合一”、空间规划等形式和内容多样的试点。直到2018年，中共十九届三中全会和后续召开的第十三届全国人大第一次会议做出国家机构改革重大决定：组建自然资源部，承担“建立空间规划体系并监督实施”职责。

自然资源部于2019年5月23日发布《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》，国务院新闻办公室于2019年5月27日举行新闻发布会，自然资源部副部长赵龙、自然资源部总规划师庄尚勋、自然资源部国土空间规划局局长张兵介绍《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》有关情况。

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”，是党中央、国务院做出的重大决策部署。“建立空间规划体系并监督实施”是新一轮机构改革赋予自然资源部的重要职责。机构改革后，自然资源部统筹推进国土空间规划编制审批、实施监督、法规政策和技术标准四大体系建设，同步强化了行业人才队伍建设和行业管理。

2022年，自然资源部牵头编制完成的《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》（以下简称《纲要》），是对全国国土空间做出的全局安排，是全国国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲。

目前，省级国土空间规划已全部形成规划成果，正按程序由省级人民政府呈报国务院审批。地方市县国土空间规划同步推进，市县国土空间总体规划基本均已形成成果，即将进入报批程序。在此过程中，自然资源部积极指导地方规划编制，按照“管什么就做什么”的原则，理清各层级政府的规划审批、修改、监督责任，既严守底线又因地制宜发展，有效解决审批流程复杂、周期过长问题。

党的二十大报告提出，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，自然资源部推进机构改革后，体制机制优势，大力推进国土空间治理数字化转型升级，强化规划全生命周期管理，从制度上防范出现违规编制、擅自调整、违规许可、未批先建、监督薄弱等问题。

在连续出台一系列加强规划监督的政策基础上，2022年，国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系，与最高人民法院协作构建国土空间规划违法线索移送机制——规划监督与自然资源执法督察、审计、检察的联动监督机制初步建立，全国统一的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统（以下简称规划“一张图”系统），将“五级三类”规划全部纳入，保障各类空间管控要素精准落地。同时，以国土空间规划城市体检评估为基础的定期评估制度和以实时体检评估为基础的动态监测评估预警制度框架初步形成，成为跟踪评估规划实施效果的重要措施。

规划的生命力在于实施，构建并不断完善多方共同监督的工作格局，有助于形成监督合力、减少监督盲点，强化监督震慑，确保“一张蓝图绘到底”。

2022年，国土空间规划立法取得实质性进展，受全国人大环境与资源保护

委员会组建的国土空间规划立法领导小组委托，自然资源部起草形成《国土空间规划法》（建议稿草案）和立法研究论证报告，并已正式提交。

标准体系建设是“多规合一”的重要基础。新组建的全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会，下设国土空间规划分技术委员会，整合自然资源系统行政管理单位、事业单位、学术团体和相关企事业单位、科研高校等机构力量，共同推动构建覆盖规划全要素全过程并动态更新的标准体系。

做好国土空间规划工作，需要专业队伍支撑。在规划编制单位资质资格改革中，甲级规划编制单位从422家发展到600多家，近17万人参加了自然资源部组织的3次注册城乡规划师职业资格考试，注册规划师增至4万余人。为了进一步促进行业交流和水平提升，自然资源部设立省部级优秀国土空间规划奖，加强国土空间规划学科建设，连续举办国土空间规划IP论坛，分片区开展编制单位交流活动，组织编制单位互访和学术研讨。在自然资源部组织的国土空间规划领域科技领军人才遴选和科技创新平台建设中，10个国土空间规划相关领域的重点实验室陆续建立，一批活跃在国土空间规划领域的科技领军人才、创新团队、青年人脱颖而出。

正在走向融合的规划专业队伍，在《社区生活圈规划技术指南》《国土空间规划城市设计指南》《国土空间规划城市体检评估规程》《城区范围确定规程》等标准的指引下，越来越多。在城乡空间优化中发挥力量，通过看得到的“微改造”增强群众的获得感、幸福感、安全感，引导群众从参与“微规划”开始关注国土空间规划。

责任规划师、社区规划师、乡村规划师……一支支专业力量在各地以不同的称呼或身份活跃于旧城改造、社区更新、历史文化街区保护修缮、15分钟社区生活圈建设、乡村规划建设的一线，从实践层面体现了国土空间规划体系建设对基层探索的推动力和影响力。

在各地“多规合一”改革实践当中，规划师们在国土空间规划体系建设中发挥着不可忽视的枢纽作用。

4.3.1.1.2 统筹划定“三区三线”，为中国式现代化打好底色

统筹划定“三区三线”，是国土空间规划编制工作的基础和关键。自然资源部牵头编制的《纲要》，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统

筹发展和安全，立足资源环境承载力，发挥各地区比较优势，统筹划定落实“三区三线”，对国土空间开发保护新格局进行整体谋划，按耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，以“三调”及最新国土变更调查成果为统一底图，依照全国统一的划定规则，自然资源部已于2022年9月完成全国“三区三线”划定工作，通过将三条控制线落地落图，为优化国土空间布局奠定了空间基础。

“三区三线”的划定，立足区域资源环境承载能力和禀赋特色，注重落实区域协调发展、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略。同时，结合省、市、县国土空间总体规划编制，统筹优化农业、生态、城镇空间和基础设施、公共资源布局，合理确定各省市县的耕地、永久基本农田、建设用地等约束性指标，主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，正在形成。

2022年10月，自然资源部发文要求各地依据规划技术规定，在“三区三线”划定成果基础上，进一步落实国家战略，优化区域城乡功能布局、用地结构和要素配置，及时形成有效支撑国家发展和区域格局的规划成果。同时，明确要求各级自然资源主管部门制定深化“多规合一”改革具体措施：不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划，不得擅自设置、分割或下放规划管理权限；不得以专项规划、发展规划、实施方案、城市设计等名义替代详细规划设置规划条件、核发规划许可；依托规划“一张图”系统和监测网络，实现各级规划编制、审批、修改、实施全过程在线管理。

紧跟《纲要》脚步，近期多地自然资源部门发布有关加快推进国土空间规划编制工作的文件，在“多规合一”改革新的起点上，明确各级国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和规划“一张图”系统建设的近期工作要求。

4.3.1.1.3 发挥比较优势，层层传导落实主体功能区战略

在推进“多规合一”改革中，自然资源部将主体功能区战略和制度全面融入国土空间规划编制实施全过程，强化主体功能区的战略引导和政策支撑保障。

在统筹划定“三区三线”的基础上，《纲要》对不同主体功能区战略格局进行优化细化，形成“3+N”主体功能分区体系：在原有的农产品主产区、重点生

态功能区、城市化地区基础上，叠加确定能源资源富集区、边境地区和历史文化资源富集区等其他功能区，统筹保障粮食、生态、经济、能源、边境、文化等安全，方便地方因地制宜进行细化，分类精准施策。

在此基础上，自然资源部立足现有政策综合效能，提出部门协同构建财政、投资、产业、人口、自然资源、环境保护、农业农村发展等配套政策和差异化绩效考核制度，建立主体功能区监测评估和名录动态管理制度。

为了强化主体功能区的战略引导和政策支撑保障作用，自然资源部与相关部门协同，完善主体功能区配套政策，配合财政部，完善国家重点生态功能区财政转移支付配套政策，在《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》中明确加大对生态保护红线覆盖比例较高地区的支持力度；对接国家发展和改革委员会，明确重点生态功能区产业准入负面清单工作机制。同时，深化研究自然资源领域的相关配套政策，推动土地要素配置与主体功能定位相挂钩，增强对优势地区高质量发展的保障能力。

地方结合各级国土空间总体规划编制实施，推动主体功能区战略逐级传导落地。省级层面，根据《全国主体功能区规划》确定成果，优化调整县级行政区主体功能定位；市县层面，根据实际需要（细化部分乡镇）确定主体功能定位，合理规划划分分区，分解约束性指标，因地制宜完善配套政策，分类精准施策。

4.3.1.1.2 产业集聚区发展层面

产业集聚区是指政府统一规划、企业相对比较集中、实现资源集约利用、提高整体效益的区域，包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、工业园区、现代服务产业园、科技创新园区、加工贸易园区、高效农业园区等在内的各类经开区和园区。产业集聚区是以若干特色主导产业为支撑，产业集聚特征明显，产业和城市融合发展，产业结构合理，吸纳就业充分，以经济功能为主的功能区。产业集聚区的基本内涵主要是“四聚一转”，即企业（项目）集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建、促进农村人口向城镇转移。

全面贯彻党的十八大和十八届三、四、五中全会精神，按照发展理念

念和新要求，以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，以协同创新、集群集约、智能融合、绿色安全为导向，通过实施分级、分类指导，加强动态管理，创新体制机制，巩固提升已有优势，加快培育发展新动能，不断增强核心竞争力，构建从培育、创建、提升到打造卓越的示范基地体系，推动产业集聚区向新型工业化产业示范基地转型升级，充分发挥示范基地的支撑引领带动作用，加快推动我国从制造大国向制造强国的历史性跨越。

4.3.1.1.2.1 新产业新业态发展，促进产业集聚区发展

根据《国土资源部、国家发展和改革委员会、科学技术部、工业和信息化部、住房和城乡建设部、商务部关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》，增强战略性新兴产业支撑作用，推进“互联网+”行动，发展电子商务，构建众创空间等创业服务平台，支持培育发展新产业、新业态，依据国家相关法律法规政策。

一、促进产业集聚区发展

着力推进战略性新兴产业在现有经开区、产业集聚区集中布局，高新区、经开区、新型产业示范区等集聚发展新兴产业集聚发展的引领作用。支持以产业链为纽带，集中布局相关产业生产、研发、供应、上下游产品服务项目及公共服务项目，引导生产性服务业在中心城市、制造业集中区域集聚发展。国家在重大产业关键核心技术11领域标准研发攻关及技术改造基建专项、工业转型升级等资金安排上，对各类经开区、产业集聚区中的重点企业予以支持。

二、有效保障中小企业发展空间

鼓励经开区、产业集聚区规划建设多层工业厂房、国家大学科技园、科技企业孵化器，供中小企业进行生产、研发、设计、经营多功能复合利用。标准厂房用地按工业用途管理，国家大学科技园、科技企业孵化器实行只租不售、租金管制、租户审核、转让限制的，其用地可按科教用途管理。创办三年内租用经营场所的小型微型企业，投资项目属于新产业、新业态的，可给予一定比例的租金补贴。鼓励地方出台支持政策，在规划许可的前提下，积极盘活商业用房、工业厂房、企业库房、物流设施和家庭住所、租赁房等资源，为创业者提供低成本办公场所和居住条件。

三、推动功能混合和产城融合

单一生产功能的经开区、产业集聚区，可按照统一配套、依法供应、统筹管理的原则，在符合城乡规划的前提下，适当安排建设用地用于零售、住宿餐饮、商务金融、城镇住宅等建设，推动相关区域从单一生产功能向城市综合功能转型。

4.3.1.1.2.2 以县城为重要载体，增强县城产业支撑能力

到2025年，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展，县城短板弱项进一步补齐，一批具有良好区位优势、产业基础、资源环境承载力较强、集聚人口经济条件较好的县城建设取得明显成效，公共资源配置与常住人口规模基本匹配，特色优势产业发展壮大，市政设施基本完备，公共服务全面提升，人居环境有效改善，综合承载能力明显增强，农民到县城就业安家规模不断扩大，县城居民生活品质明显提升。经过“十三五”时期的努力，在全国范围内基本建成各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城，与邻近大中城市的发展差距显著缩小，促进区域体系完善，“撑城乡融合”展作用进一步彰显。

一、增强县城产业支撑能力

重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，统筹培育本地产业和承接外部产业转移，促进产业转型升级，突出特色、错位发展，因地制宜发展一般性制造业，以“强农富农”“农头工尾”为抓手，培育农产品加工产业集群，发展农资供应、技术集成、仓储物流、农产品营销等农业生产性服务业，根据文化旅游资源禀赋，培育文化体验、休闲度假、特色民宿、养生养老等产业。

二、提升产业平台功能

依托各类经开区、产业集聚区、农民工返乡创业园等平台，引导县域产业集群集聚发展。支持符合条件的县城建设产业转型升级示范区，根据需要配置公共配套设施，健全标准厂房、通用基础制造装备、共性技术研发仪器设备、质量基础设施、仓储集散回收设施，鼓励农民工集中的产业园区及企业建设集体宿舍。

三、健全商贸流通网络

发展物流中心和批发市场，打造工业品和农产品分拨中转地，根据需要建

设铁路专用线，依托交通场站建设物流设施，建设具备运输仓储、集散分拨等功能的物流配送中心，发展物流共同配送，鼓励社会力量布局智能快件箱，改善农贸市场交易棚厅等经营条件，完善冷链物流设施，建设面向城市消费的新鲜食品低温加工处理中心。

4.3.1.1.2.3 郑许一体化格局，推动经开区发展

郑许一体化是河南省推进郑许一体化之后的又一重大战略部署，为提升许昌在中原城市群中的地位提供了难得机遇，是许昌未来发展最大的潜力、最广阔的空间、最强劲的动力。

在河南省十三届人大一次会议上，陈润儿省长代表省政府所作的《政府工作报告》中谈到“加快中原城市群建设”时明确提出，“推进郑许、郑许一体化和郑新、郑焦深度融合”。这标志着“郑许融合发展”的省级战略正式提档升级为“郑许一体化”发展战略。2019年10月29日，《郑许一体化发展规划（2019—2035）》（以下简称《规划》）获得省中原城市群建设工作领导小组正式批复。郑州与许昌两地“握手”，加快形成“一轴双核三区”的发展格局。

作为中原城市群和郑许都市圈中的两个重要成员，郑州与许昌，地域相连、历史相承、文化同根、交通相依、相向发展，经济社会发展水平较高，一体化具有明显的基础优势和现实优势。郑许一体化进程，牵动人心、备受关注。

《郑许一体化发展规划（2019—2035年）》获得省中原城市群建设工作领导小组正式批复。随着《规划》其中亮点频出，依托综合交通走廊，推进郑许中心城区和沿廊道城镇合理分工、功能互补、协同发展，构建“一轴双核三区”的网络空间格局，形成产业、城市与生态共生共融的城市组合区域。



图 4.3.1.1.3 郑许一体化发展格局示意图

在郑汴港三角的基础上，拓展形成以郑汴创新走廊、开港产业带、许港产业带为支撑的郑许、许昌“黄金三角区域”，引领带动中原城市群提质增效。

一、拓展形成中原城市群“黄金三角区域”

其中，郑许一体化区重点提升科技创新、信息技术、文化旅游、创意设计、文化传媒等现代服务业发展水平。郑许一体化区依托航空港经济综合实验区、新郑、长葛等制造业基础，重点发展智能终端、高端装备等先进制造业及现代物流、跨境电商、商务会展等现代服务业。

许昌—航空港经济综合实验区—许昌方向，加快推进产业沿线路布局，同时，加快许昌与许昌融合发展，加强长葛、鄢陵、尉氏等县（市）域经济的联系，推进在文化旅游、现代物流、服务外包、生态健康等领域的互动合作，构建一体化交通体系。

突出交通先导作用，协同推进郑许市域铁路、高速铁路、城际铁路、高速公路、快速通道等多方式交通设施建设，构建安全、便捷、高效、经济的郑许一体化交通体系。

二、强化轨道对接，建设轨道交通网络

加快推进郑许市域铁路、高速铁路、城际铁路、货运铁路等轨道项目建设

设，构建支撑郑许一体化发展的轨道交通系统。

三、强化枢纽对接，建设联动枢纽体系

强化郑州国际综合交通枢纽地位，提升许昌门户枢纽功能，构建郑许联动枢纽体系。重点推进许昌门户枢纽建设，提升承接和服务郑州国际综合交通枢纽能力。

强化铁路站的有效衔接，以许昌东站（高铁站）为中心，规划研究连接许昌北站、长葛北站、禹州站、鄢陵站等四个高铁站的轨道交通线路，建设连接京广铁路许昌站的便捷交通线路，构建多站合一的高速铁路枢纽。

强化横向铁路与纵向铁路高效衔接，加快推进三洋铁路建设并加强与京广铁路连通。适时规划建设通用航空机场，形成联动枢纽体系。

四、强化客运对接，构建便捷客运交通体系

突出郑许零距离换乘中心的构建，重点提升许昌东站零距离换乘中心功能，疏解京港澳高速公路许昌段拥堵，强化许昌东站—长葛—许昌主轴线公路联系，开工建设焦平高速公路，确立许昌东站的客站枢纽地位，规划建设连接其他高铁站点的快速客运通道，构建郑许零距离换乘系统，规划许昌北、长葛北、禹州、鄢陵等四个高铁站的零距离换乘中心。

五、强化货运对接，打造现代物流中心

紧紧围绕郑州国家物流枢纽中心城市建设，提升许昌国家二级物流节点城市功能。

规划建设专项物流通道，建成 G107 改线工程，规划研究港区至长葛、港区至鄢陵、港区至禹州等专项物流通道，推动郑许物流通道向南延伸，连接漯河、平顶山、周口等豫南城市，提升物流能力，加快规划建设物流园区，发展多式联运，建设一批专业物流园区，打造辐射豫南的现代物流中心。

注重发展航空物流，拓展空铁、空陆联运和高铁快件运输等组织模式，打造豫中南空港物流中心，规划研究直通港区、许昌的货运专线或货运专列。

4.3.1.1.2.4 许长同城协调发展

按照多中心、组团化发展思路，统筹规划许昌—长葛城镇密集发展区，构建“两城三轴、四核多点”的空间结构骨架。

“两城”：许昌主城、长葛副城。

“三轴”：延续郑许一体化发展轴，依托区域性交通廊道，围绕城镇综合服务、产业发展空间，打造综合服务发展主轴、高新技术产业轴、新兴产业发展次轴。

“四心”：围绕城市发展实际及综合服务需求，打造许昌老城市级综合服务中心，许昌新城区级生产服务中心，长葛主城综合服务中心，长葛新城生产性服务中心。

“多点”：结合功能组团和交通枢纽布局创新研发、智慧物流、科教中心等次级特色专业功能节点，支撑多中心空间发展格局。



图 4.3.2 郑许同城发展示意图

4.3.1.1.3 乡村振兴展望

4.3.1.1.4 全面推进乡村振兴，扎实稳妥推进乡村建设

党的十九大做出中国特色社会主义进入新时代的重大判断，提出实施乡村振兴战略的重大历史任务。在我国“三农”发展进程中具有划时代的里程碑意义，必须深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，党的十九大精神，在认真总结农业农村发展历史经验、深刻把握历史变革的基础上，准确研判经济社会发展趋势和乡村演变发展态势，切实抓住历史机遇，增强责任感、使命感、紧

迫感，把乡村振兴战略实施好。

重大意义：乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，与城镇互促共进、共生共存，共同构成人类活动的主要空间。乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的特征很大程度上表现在乡村。全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。实施乡村振兴战略，是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，具有重大现实意义和深远历史意义。

实施乡村振兴战略是建设现代化经济体系的重要基础。实施乡村振兴战略是建设美丽中国的关键举措。实施乡村振兴战略是传承中华优秀传统文化的有效途径。实施乡村振兴战略是解决社会主要矛盾、实现国家现代化的必然选择。

到 2022 年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全，国家粮食安全保障水平进一步提高，现代农业体系初步形成，农业绿色发展全面推进；农村一二三产业融合发展格局初步显现，乡村产业快速发展，农民收入水平进一步提高，脱贫攻坚成果得到进一步巩固，农村基础设施条件持续改善，城乡统一的社会保障制度体系基本建立；农村人居环境显著改善，生态宜居的美丽乡村建设扎实推进；城乡融合发展体制机制初步建立，农村基本公共服务水平进一步提升；乡村优秀传统文化得以传承和发展，农民精神文化生活需求基本得到满足；以党组织为核心的农村基层组织体系建设明显加强，乡村治理能力进一步提升，现代乡村治理体系初步构建，探索形成一批各具特色的乡村振兴模式和经验，乡村振兴取得阶段性成果。

到 2035 年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。农业结构得到根本性改善，农民就业质量显著提高，相对贫困进一步缓解，共同富裕迈出坚实步伐；城乡基本公共服务均等化基本实现，城乡融合发展体制机制更加完善；乡风文明达到新高度，乡村治理体系更加完善；农村生态环境根本好转，生态宜居的美丽乡村基本实现。

走中国特色社会主义乡村振兴道路,全面实施乡村振兴战略,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快农业农村现代化。

夯实粮食生产能力基础,保障粮、棉、油、糖、肉、奶等重要农产品供给安全。坚持最严格的耕地保护制度,强化耕地数量保护和质量提升,严守18亿亩耕地红线,遏制耕地“非粮化”、防止“非农化”,规范耕地占补平衡,严禁占优补劣、占水田补旱地。以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点,建设国家粮食安全生产带,实施高标准农田建设工程,建成10.75亿亩集中连片高标准农田。实施黑土地保护工程,加强东北黑土地保护和地力恢复。推进大中型灌区节水改造和精细化管理,建设节水灌溉骨干工程,同步推进水价综合改革。加大中型、智能化、复合型农业机械研发应用,农作物耕种收综合机械化率提高到75%。加强种质资源保护利用和种子库建设,确保种源安全。加强农业良种技术攻关,有序推进生物育种产业化应用,培育具有国际竞争力的种业龙头企业。完善农业科技創新体系,创新农业技术推广服务方式,建设智慧农业。加强动物防疫和作物病虫害防治,强化气象服务。

一、健全乡村建设实施机制

落实乡村振兴为农民谋、乡村建设为农民而建的要求,坚持自下而上、村民自治、农民参与,启动乡村建设行动实施方案,因地制宜、有力有序推进,坚持数量服从质量、进度服从实效,不求快,把握乡村建设的时度效。立足村庄现有基础开展乡村建设,不盲目拆旧村、建新村,不超越发展阶段搞大融资、大开发、大建设,避免无效投入造成浪费,防范村级债务风险。统筹城镇和村庄布局,科学确定村庄分类,加快推进有条件有需求的村庄编制村庄规划,严格规范村庄撤并,开展传统村落集中连片保护利用示范,健全传统村落监测评估、警示退出、撤并事前审查等机制。保护传统民族村寨,实施“拯救老屋行动”,推动村庄小型建设项目简易审批,规范项目管理,提高资金绩效。总结推广村民自治组织、农村集体经济组织、农民群众参与乡村建设项目的有效做法,明晰乡村建设项目产权,以县域为单位组织编制村庄公共基础设施管护责任清单。

二、接续实施农村人居环境整治提升五年行动

从农民实际需求出发推进农村改厕,具备条件的地方可推广水冲卫生厕所,统筹做好供水保障和污水处理;不具备条件的可建设卫生旱厕,巩固户厕问题摸排整改成果。分区分类推进农村生活污水治理,优先治理人口集中村庄。不适宜集中处理的推进小型化生态化治理和污水资源化利用。加快推进农村黑臭水体治理,推进生活垃圾源头分类减量,加强村庄有机废弃物综合处理利用设施建设,推进就地利用处理。深入实施村庄清洁行动和绿化美化行动。

三、扎实开展重点领域农村基础设施建设

有序推进乡镇通三级及以上等级公路、较大人口规模自然村(组)通硬化路,实施农村公路安全防护工程和危桥改造。扎实开展农村公路管理养护体制改革试点,稳步推进农村公路路况自动化检测。推进农村供水工程建设改造,配套完善净化消毒设施设备,深入实施农村电网巩固提升工程。推进农村光伏、生物质能等清洁能源建设。实施农村房屋安全提升工程,继续实施农村危房改造和抗震改造,完善农村房屋建设标准规范,加强对用作经营的农村自建房安全隐患整治。

四、大力推进数字乡村建设

推进智慧农业发展,促进信息技术与农机农艺融合应用,加强农民数字素养与技能培训,以数字技术赋能乡村公共服务,推动“互联网+政务服务”向乡村延伸覆盖。着眼解决实际问题,拓展农业农村大数据应用场景,加快推动数字乡村标准化建设,研究制定发展评价指标体系,持续开展数字乡村试点。加强农村信息基础设施建设。

五、加强基本公共服务县域统筹

加快推进以县城为重要载体的城镇化建设。加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,推动基本公共服务供给由注重机构行政区域覆盖向注重常住人口服务覆盖转变。实施新一轮学前教育行动计划,多渠道加快农村普惠性学前教育资源建设,办好特殊教育。扎实推进城乡学校共同体建设。深入推进紧密型县域医疗卫生共同体建设,实施医保按总额付费,加强监督考核,实现结余留用、合理超支分担。推动农村基层定点医疗机构医保信息化建设,强化智能监控全覆盖,加强医疗保障基金监管。落实对特殊困难群体参加城乡居民基本医疗保险的分类资助政策,有条件的地方可提供村卫生室运行经费补助,分类落实村

医养老保障、医保等社会福利待遇,提升县镇敬老院失能照护能力和乡镇敬老院集中供养水平,鼓励有条件的村庄开展日间照料、老年食堂等服务。加强乡镇便民服务和社服工作,实施村级综合服务站提升工程。健全分层分类的社会救助体系,切实保障困难群众基本生活。健全基层党员、干部关爱联系制度,经常探访空巢老人、留守儿童、残疾人,完善未成年人关爱保护工作网络。

随着工业化、城镇化和农业现代化的快速推进,自然资源和生态环境约束日益凸显。在同一空间上,乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多维度问题并存。单一要素、单一手段的土地整治模式已经难以完全解决综合问题,需在国土空间规划的引领下,进行全域规划、整体设计、综合治理、多措并举,用“内涵综合、目标综合、手段综合、效益综合”的综合性整治手段进行整治,统筹农用地、低效建设用地和生态保护修复,促进耕地保护和土地集约节约利用,解决好一二三产融合发展用地,改善农村生态环境,助推乡村振兴。

在大的背景与现实需要的推动下,近年来,各地结合区域经济社会发展状况和自然资源禀赋特点,探索推动土地整治与多种要素、综合跨界融合,以“多目标定位、多模式实施、多元化投入”为特点的土地综合整治逐步形成,其中浙江、甘肃省政府还先后在全省部署了土地综合整治工作。在浙江、上海、四川等经济相对发达地区,土地整治与市面服务城乡融合发展,保障农村新产业新业态发展用地,统筹产业发展空间;在江西、甘肃、河南等中部地区,土地综合整治侧重助推乡村振兴战略实施,着重解决现代农业发展、“空心村”整治问题,促进中部崛起;在西部贫困地区,土地综合整治侧重服务国家脱贫攻坚战略,能够较好解决耕地保护、易地扶贫搬迁、农村基础设施建设、产业扶贫用地等问题。各地已经积累了一定经验,探索了不同模式,取得了生态、经济、社会等综合效益。

4.3.1.1.4.1 全力抓好粮食生产和重要农产品供给

一、稳定全年粮食播种面积和产量

坚持中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中,饭碗主要装中国粮,全面落实粮食安全党政同责,严格粮食安全责任制考核,确保粮食播种面积和

定、产量保持在1.3万亿斤以上,主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量,不断提高主产区粮食综合生产能力,切实稳定和提高主销区粮食自给率,确保产销平衡区粮食基本自给。推进国家粮食安全产业带建设,大力开展绿色高质高效行动,深入实施优质粮食工程,提升粮食单产和品质,推进黄河流域农业深度节水控水,通过提升用水效率、发展旱作农业,稳定粮食播种面积。积极应对小麦晚播等不利影响,加强冬春田间管理,促进苗齐苗壮。



图4-3-3 农业发展模式

二、大力实施大豆和油料产能提升工程

加大耕地轮作补贴和产油大县奖励力度,集中支持适宜区域、重点品种、经营服务主体,在黄淮海、西北、西南地区推广玉米大豆带状复合种植,在东北地区开展粮豆轮作,在黑龙江省部分地下水超采区、寒地并灌区推进水改旱、稻改试点,在长江流域开发冬闲田扩种油菜。开展盐碱地种植大豆示范,支持扩大油茶种植面积,改造提升低产林。

三、保障“菜篮子”产品供给

加大力度落实“菜篮子”市长负责制,稳定生猪生产长效性支持政策,稳定基础产能,防止生产大起大落。加快扩大牛羊肉和奶业生产,稳定水产养殖面积,提升渔业发展质量。稳定大中城市常年菜地保有量,大力推进北方设施蔬菜、南菜北运基地建设,提高蔬菜应急保供能力。完善棉花目标价格政策。探索开展糖料蔗完全成本保险和种植收入保险,开展天然橡胶老茶园更新改

四、合理保障农民种粮收益

五、统筹做好重要农产品调

2021年4月29日,中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》,自2021年6月1日起施行。国家乡村振兴应当坚持人与自然和谐共生,牢固树立和践行生态文明思想,统筹山水林田湖草系统治理,促进绿色发展;坚持规划先行、注重分类实施、有序推进。

在城市融合发展方面,明确县属以上政府应推进城乡统筹规划,整合考虑城乡基础设施、商业规划产业发展、基础设施、社会保障、公共服务、资源规划、生态环境保护等;优化乡村发展布局,因地制宜编制乡村规划,结合村庄分类,分类推进村庄建设等。在扶持措施方面,强调,县级以上地方人民政府应健全农村土地管理制度,节约集约用地,提高土地使用效率;依法采取出租、入股、合作等方式,盘活农村土地资源潜力,完善农村新增建设用地保障机制,满足乡村振兴的用能需求;用能需求应当向乡村发展倾斜,县内农村新增用地指标优先用于乡村振兴;依法盘活存量用地;乡村地区,经国土空间规划确定为工业、商业等合理用途并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以依法通过出租、入股等方式交由单位或个人使用,优先用于发展乡村经济和乡村产业,不得用于房地产开发商品住宅建设;鼓励依托公共资源交易平台进行集体经营性建设用地使用权和农村集体资产股权转让等。



图 4.3-1 乡村地区各种规划并存

落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，实行耕地保护党政同责，严守18亿亩

年内完成高标准农田建设阶段性任务,多渠道筹措投入,2022年建成高标准农田1亿亩,累计建成高效节水灌溉面积1亿亩,统筹规划、同步实施高效的灌溉与高标准农田建设,各地要增加中低产田改造力度,提升耕地地力等研究论证增加高标准农田建设的规划。实施重点水源和大型引调水等工程资源投入,增大中大型灌区续建配套与改造力度,在水土资源条件适宜地区规划建设现代灌区工程,优先将大中型灌区建成高标准农田,深入推进国家黑龙保护区工程,实施黑龙保护区保护工程8000方公里。积极挖掘潜力增加耕地,符合条件的盐碱地和其他各类资源近远期作为开发用地,研究制定盐碱地综合利用规划并实施方案,分类改良盐碱地,推进由主要治理旱地地农业向更有利耕种牧业相适应的农业生态,支持盐碱地,干旱半干旱旱地地农业合作

4.3.1.1.4.2 强力推进“多规合一”的村庄规划编制



图 4.3-2 村庄规划编制体系

根据村庄定位和国土空间开发保护的实际情况,编制规划、使用和管理,应做到:

对于村庄规划,要抓住主要问题、重点,内容应详略得当,不致大的矛盾;对于重点发展或重点保护的村庄,应开展建设、修复规划,编制详细的总体规划;对于不进行开发、建设或只进行简单的人居环境整治的村庄,可只编制国土空间利用管制规划、生态保护规划,人居环境整治可作为任务规划;对于特殊的村庄规划,可以分步编制,分步推进,先编制近期急需的原址重建等内容,后期逐步补充完善。对于紧靠城镇开发边界的村庄,可与城镇开发边界的城镇建设规划编制详细规划。各地可结合实际,合理划分村庄类型探索符合地方实际的编制方法。

城镇开发边界外,根据村庄分类和布局,以一个或几个行政村为单元编制“多规合一”实用性村庄规划,作为详细规划,逐步实现全覆盖。暂无条件编制村庄规划的,应在县市区乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规

则和建设管控要求,为用途管制和规划许可提供依据。对城镇开发边界外用于特色产业、特殊用途的空间区域,可以作为特殊单元编制详细规划,明确开发强度等约束指标与准入条件。

一、规划定位

村庄规划是法定规划,是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设的法定依据。要整合村土地利用规划、村庄建设规划等乡村规划,实现土地利用规划、城乡规划等有机融合,编制“多规合一”的实用性村庄规划。村庄规划范围为村域全部国土空间,可以一个或几个行政村为单元编制。



图 4.3-6 “多规合一”村庄规划类型梳理

二、工作原则

坚持先规划后建设,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承,坚持农民主体地位,尊重村民意愿,反映村民诉求,坚持节约优先、保护优先,实现经济、社会、生态、文化、生活高质量发展。坚持因地制宜、突出地域特色,防止乡村建设“千村一面”,坚持有序推进、务实规划,防止一哄而上,片面追求村庄规划全覆盖。

结合国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作,有条件、有需求的村庄应编制,暂时没有条件编制村庄规划的,应在县、乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制和建设用地要求,作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。对已经编制的原村庄规划、村土地

利用规划,经评估符合要求的,可不再另行编制;需补充完善的,完善后再行报批。

明确村庄规划主要任务。优化国土空间布局,落实生态保护红线和永久基本农田,划定历史文化保护线,明确生态、农业、农村住房、产业、基础设施和公共服务设施等各类用地布局;提出各类开发建设、修复整治的管控和引导要求。



图 4.3-7 实用性村庄规划编制体系

4.3.1.1.5 基本情况

许昌经济开发区位于许昌市西南侧,成立于1994年8月,1997年11月被河南省人民政府批准为省级经济开发区,规划面积2.55平方公里,规划范围东至解放路,南至屯南社区居民委员会,西至清泥河,北至许由路。

4.3.1.1.5.1 经开区土地利用现状和功能分析

经开区内大部分区域地势低平,工程地质条件稳定,有《经开区土地集约利用潜力评价报告(试行)》中界定的不可建设土地2.41公顷。

经开区的已建成建设用地的面积为193.7公顷,占总用地面积的75.96%,已建成农村建设用地22.58公顷,占经开区用地8.85%;未建成土地面积36.32公顷,占经开区用地14.24%;不可建设用地面积为2.41公顷,占经开区用地0.95%。

从已建成城镇建设用地结构看,工业用地需求是主体。按用地类型分类,在已建成的城镇建设用地中,工矿仓储用地比重最大,用地面积132.6公顷,

占经开区土地总面积的52%,说明工业企业是经开区用地需求的主体。交通运输用地23.29公顷,占经开区土地总面积的9.13%,其中街巷用地为23.14公顷。公共管理与服务用地面积19.58公顷,占经开区土地总面积的7.68%,其中公园与绿地面积为11.68公顷,占经开区土地总面积的4.58%。住宅用地面积为9.45公顷,占经开区土地总面积的3.71%,商服用地面积7.32公顷,占经开区土地总面积的2.87%,其他城镇建设用地面积1.46公顷,占经开区土地总面积的0.57%。

从已建成城镇建设用地内部的结构看,工矿仓储用地比重占已建成城镇建设用地的68.46%;交通运输用地占14.61%;公共管理与公共服务用地占10.11%;住宅用地占4.88%;商服用地占2.87%;其他城镇建设用地占0.75%。

许昌经济开发区未建成土地中,已供应尚未建成土地3.64公顷,其中,经开区已处置的闲置土地1.8475公顷,经开区内未达到供地条件的土地32.68公顷,占经开区总用地面积12.91%,后期开发应加强这部分土地的整理工作,使其达到开发利用水平,具备推向市场的基本条件。

许昌经济开发区25.公顷范围内,土地供应面积197.32公顷,占经开区总面积的77.38%;按《经开区土地集约利用潜力评价报告(试行)》对土地供应方式的划分,许昌经济开发区有使用土地面积158.06公顷,占总面积的61.98%;划拨土地39.27公顷,占经开区土地总面积的15.4%;尚未供应土地面积58.26公顷,占总用地的23.24%。截止评价时点,无到期土地。

许昌经济开发区土地利用规划中确定居住用地面积7.1公顷;工矿仓储用地面积135.3公顷;商服用地面积6.15公顷;公共管理与公共服务用地面积11.55公顷;公园与绿地36.18公顷;江河与湖泊面积1.09公顷;交通运输用地面积23.29公顷;其他城镇建设用地1.46公顷。

4.3.1.1.6.2 经开区土地管理绩效分析

截止评价时点,许昌经济开发区有有偿使用的土地中无到期用地;基于《国务院关于印发促进节约集约用地的通知(国发〔2008〕3号)》文件精神,用地调查结果表明:许昌市经济开发区闲置土地处置率为100%;土地有偿使用率为80.09%;自2002年7月1日至评价时点土地招拍挂率为1.76%,土地招拍挂率偏低主要是由于经开区建设时间早,发展速度快,至2002年辖区范围内大部分

土地已出让。

综上所述,许昌经济开发区的生产总值、工业总产值、高新技术产业产值、固定资产投资额、实际利用外资和财政收入等各项主要经济指标在近三年稳步增加,增长速度也在不断加快,经开区是许昌市经济社会发展最活跃的地区,对许昌市经济社会发展具有较强的带动作用。

4.3.1.2 区域层面解读项目背景与基本情况

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记视察河南重要讲话精神,全面落实促进中部地区崛起、黄河流域生态保护和高质量发展等战略,坚持新发展理念,坚持以人民为中心,坚持一切从实际出发,围绕加快中原城市群及美丽河南建设,构建国土空间规划体系,提升国土空间开发保护质量和效率,提高国土空间治理能力水平,为河南省在中部地区崛起中奋勇争先、谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章提供国土空间保障。2020年底基本完成省、市、县国土空间规划编制,“山水林田湖草生命共同体”全部自然资源均纳入规划,实现类型全覆盖、用途全覆盖。

2020年,基本完成省市县国土空间规划编制和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定,有序编制详细规划和相关专项规划,初步形成全省国土空间开发保护“一张图”到2025年,健全国土空间规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系,全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制,形成以国土空间规划为基础、统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度,到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、生态空间山清水秀,安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

4.3.1.2.1 推进规划,建设体系

4.3.1.2.1.1 全省建立四级三类国土空间规划体系

为构建“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施,河南在深入开展试点的基础上,根据中央文件精神印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》(简称《实施意见》),《实施意见》结合河南实际,重点对建立

国土空间规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系等内容进行了细化，明确了编制国土空间规划的路线图和时间表。同时，就建立省、市、县、乡镇4级，总体规划、相关专项规划、详细规划3类国土空间规划体系，明确了工作要求、编制路径、审批程序，提高规划编制的科学性、可操作性。

在省级国土空间规划编制方面，《实施意见》提出，要增强郑州大都市区、洛阳都市圈等重点地区和城市的经济、人口承载能力，优化全省人口和城镇空间布局；保障生态屏障、生态廊道、自然保护地和区域开敞空间，优化生态系统保护格局；完善交通、水利等基础设施和公共服务设施布局，构建均衡化的城乡基本公共服务体系。在市县级国土空间总体规划编制方面，要科学预留一定比例留白区，为未来发展留出开发空间；优化完善城镇体系和村庄分类布局，合理布局重大基础设施、城乡公共基础设施，妥善安排城市安全与综合防灾、地下空间、邻避设施等；按照宜居城市、智慧城市、韧性城市、健康城市的理念，优化中心城区空间结构和用地布局，合理确定城镇开发强度分区、容积率、密度等控制指标。

4.3.1.2.1.2 强化全类型自然资源用途管控

新的国土空间规划体系真正实现了“多规合一”，形成“一张图”，“规划编制更科学，实施监管更严格”，体现了国土空间规划的唯一性。

国土空间规划将统筹生态、生产、生活空间，协调区域、城乡和地上、地下等空间，以“国土三调”为基础和底图进行规划编制，行政区域范围内的全部国土空间和“山水林田湖草生命共同体”全部自然资源要素均纳入规划。同时，制定各类用地之间的转换规则，强化对非耕地、生态用地的用途管控，实现全类型自然资源要素的用途管控。

根据《实施意见》，到2020年底，河南基本完成省、市、县国土空间规划编制，划定落地生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，有序开展相关专项规划和详细规划编制，初步形成全省国土空间开发保护“一张图”。到2025年，健全国土空间规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制，形成以国土空间规划为基础、统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，到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、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

4.3.1.2.1.3 乡村规划，留住“碧水青山和美丽乡村”

河南是农业大省，现有近4.6万个行政村，村庄数量多、规划基础差，发展条件、发展需求千差万别。随着乡村振兴战略实施，农村产业发展、设施建设和富裕起来的农民建房等，将会保持较大的需求。对此，《实施意见》要求坚持先规划、后实施，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。

河南将以县（市）为行政单元，组织开展县（市）村庄类型和布局规划，“既不能用同一种模式规划村庄，也不能一蹴而就完成所有村庄规划”，将所有村庄分为集聚提升、城郊融合、特色保护、整治改善、搬迁撤并五种类型，鼓励经济条件好、村庄规划基础好、村庄数量较少的县（市），以及开展全国国土综合整治试点的乡镇，加快村庄规划编制，实现村庄建设全覆盖；对发展条件较好的“集聚提升类”村庄，加大人文和自然资源丰富的“特色保护类”村庄，以及当前各类建设项目较多的村庄，按照一定的建设用地指标，优先编制村庄规划，实现村庄规划全覆盖；对距中心城市、县城较近的“城郊融合类”村庄，纳入市县国土空间总体规划，按照社区标准，根据城市发展节奏和建设时序，有序编制村庄规划。

在这种情况下，如何既能通过村庄规划有效引导和管控好村庄产业发展、设施建设和符合“一户一宅”政策的村民建房，服务乡村振兴，又能有效保护生态环境和基本农田，实现土地节约集约利用，是当前河南做好村庄规划必须面对的现实。

4.3.1.2.1 产业集聚区，高质量发展

省政府下发《河南省推进产业集聚区高质量发展行动方案》（以下简称《方案》），就处于“二次创业”关键节点的产业集聚区指明了改革方向，该方案共分总体要求、主要任务、保障措施三部分，就全省产业集聚区高质量发展路径给予安排。

《方案》明确了河南省推进产业集聚区高质量发展的基本思路：以制造业

高质量发展为核心任务，突出以特色论英雄、以亩产论英雄、以生态论英雄，以“三提”（亩均产出提高、集群培育提速、绿色发展提升）、“两改”（智能化改造、体制机制改革）为主要途径，全面推进“二次创业”，进一步把产业集聚区建设成为全省高质量发展示范区、先进制造业引领区和改革开放先导区，为持续深化转型发展攻坚、加快构建现代化经济体系提供有力支撑。

《方案》提出，经过3—5年的努力，全省产业集聚区工业亩均税收力争达到15万元，单位工业增加值能耗年均下降4%以上，规模以上工业企业智能化改造普及率达60%以上，形成20个左右具有较强竞争力和带动力的千亿级地标性产业集群。

4.3.1.2.1.1 产业集聚区成中原转型发展新载体

河南是人口大省、农业大省，工业基础薄弱，2008年，受国际金融危机影响，河南经济形势急转直下，2009年1月，全省工业增加值仅为1%，在沿海打工的农民工涌回返乡近900万人。

每一次危机都是产业结构重新调整、经济格局重新洗牌的重要节点。彼时的河南，尽管经济总量居全国第五，总量第一，但是，省情并没有发生根本变化。“低、散、小”的工业发展方式，以能源和原材料为主的产业结构、人口大省的资源环境约束，迫使河南在发展道路上徘徊不前。在全球化时代，经济领域的竞争，已经不是单个企业或产品的竞争，而是产业体系和配套能力的竞争。只有培育产业链条健全、专业协作机制完善、竞争力强劲的产业集群，才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。

在郭庚茂的倡导下，2008年12月，河南省委全会明确提出，加快产业集聚区建设，努力使之成为“全省构建现代产业体系、现代城镇体系和自主创新体系的有效载体和战略支撑”。2009年4月，河南省委省政府正式出台《关于推进产业集聚区科学规划科学发展的指导意见》，将产业集聚区作为全省工业化、城镇化、农业现代化协调发展的战略突破口。

为了使产业集聚区真正成为河南省科学发展的新载体，河南省规定，产业集聚区发展规划必须与城市总体规划、土地利用总体规划相衔接（即“三规合

一”）；同时要求企业集中布局，产业集群发展，资源集约利用，功能集合构建，促进人口向城镇有序转移（即“四集一转”），以确保产业集聚区和新型城镇化建设“产城互动、融合发展”。

除此之外，近几年，河南省先后出台了数十个文件，综合采取土地、财税、电价等扶持措施，推进生产要素集中配置和营商环境明显改善，形成较为完备的产业集聚区发展政策支持体系和一套行之有效的考评、激励机制。

按照“竞争力最强、成长性最好、关联度最高”原则，河南各地结合比较优势，合理确定产业集聚区特色主导产业，着力推动产业链条由短到长、产业层次由低到高、企业关联由散到聚发展，培育形成一大批竞争力较强的特色产业集群。

地处黄河故道的农业大县民权，是国家级纺织工作重点县，2006年县财政收入在全省100多个县排倒数第一，两年后，在《中原经济区规划》采访时看到，十多平方公里的制冷工业园内，已形成拥有万宝卓能、澳能冷藏库、精利专用车等整机装备企业24家、配件企业40余家的制冷产业链，冰柜年生产能力达1200万台，冷藏保温车达1.5万辆，其中，冷藏车国内市场占有率达40%以上。

在这些特色产业集群的带动下，河南省逐渐摆脱“低、散、小”的工业发展模式，大步向先进制造业和新兴工业大省迈进。据有关部门统计，2011—2013年，产业集聚区规模以上工业增加值年均增长23%，高于全省平均水平7.7个百分点，一些基础较差的传统农业县、贫困县，通过产业集聚区实现了突破和跨越。

在产业集聚区建设中，河南省还坚持以产兴城、依城促产，以产业发展促进就业扩大，以就业增加带动人口向城镇转移。截至2013年底，河南省城镇化率达43.8%，比2008年提高7.8个百分点，21个县城区常住人口超过20万人，产业集聚区的就业吸纳能力、辐射带动能力明显增强，已成为农民转移就业的主渠道。

4.3.1.2.1.2 集聚区建设成效巨大潜力更足

集聚区发展成效显著，数据显示，2008年规划建设以来，经过11年的发展，我省产业集聚区总量规模迅速壮大，产业结构不断优化，质量效益持续提升，在全省经济社会发展中的综合载体功能日益凸显。2018年，全省产业集聚区工业增加值占全省工业的71.0%，对全省工业增加值增长的贡献率达到97.3%，规划面积3758平方公里，建成面积超过2200平方公里，从业人员达到480万人，成为全省经济转型发展的主阵地、主战场。

但应该看到，我省产业集聚区发展仍存在一些突出问题，必须加快由规模扩张向质量提升转变。省委十届六次全会指出，要推进产业集聚区提质增效创新发展，使其成为产业结构调整的主战场，培育更具竞争力的产业集群。今年的政府工作报告提出，推进产业集聚区“二次创业”，更加注重产业链、补链、延链，打造主导产业优势明显、特色产业集群。

4.3.1.2.1.3 三个着力点推进集聚区转型升级

在三个方面推进集聚区转型升级，一是瞄准高质量发展要求，深入贯彻新发展理念，突出质量第一、效益优先，以要素生产率等为导向，引导各地加快推动产业集聚区由规模扩张向质量提升转变。

二是聚焦瓶颈问题破解，坚持问题导向和目标导向，提出了亩均产出提高、集群培育提速、绿色发展提质、智能化改造、体制机制改革等任务，以重点突破带动“二次创业”尽快取得实效。

三是体现引领作用发挥，坚持把产业集聚区作为推动制造业高质量发展的主要阵地，着眼于存量提升和增量优化，加快推进主导产业集群转型升级，积极承接新兴产业布局 and 转移，更好发挥对全省制造业以至整个经济高质量发展的引领作用。

省政府参事、产业集聚区研究专家张占仓认为，继今年全省两会上提出集聚区“二次创业”以来，今天，省政府再次下发《河南省推进产业集聚区高质量发展行动方案》，说明省委、省政府推进集聚区高质量建设的战略思路确定，进一步加强产业集聚区建设的力度没减，全省有180个产业集聚区，应该按照该《方案》积极落实，苦练内功，搞好“二次创业”，真正把集聚区做成产业振兴的名片，做强产业，造福当地百姓。

- 205 -

持。

3. 培育引领企业和优势品牌

各产业集聚区按主导产业分别确定2—3家龙头企业，在项目建设、技术创新、人才引进、重组合作等方面给予专项政策支持，培育成为带动力强的引领型企业。加快实施高新技术企业倍增计划，深入开展质量品牌提升行动，每年在全省产业集聚区选择500家企业开展产品质量检测诊断，培育形成1000个高技术含量、高市场占有率的名优产品。

4. 推进区中园布局建设

以区中园形式，重点布局以新兴产业或国际合作为主的高端产业园、以生产性服务业为主的服务业专业园、以完善孵化育成体系或吸引返乡创业为主的创新创业园、与推进散乱企业集聚发展相衔接的小微企业园，以省辖市、省直管县（市）为主体，明确区中园布局、投入产出等要求，因地制宜选择政府主导或以特许经营方式与战略投资者、专业园区运营商等社会资本合作，进行统一规划和整体开发，加速孵化空间、孵化器、加速器等重点布局建设，推广以“基金+技术+厂房”模式，引进和孵化企业。

三、提升绿色发展水平

1. 推进绿色工厂建设

对产业集聚区企业污染集中整治重点行业升级改造，对未达标企业实施停产改造或关停取缔，开展产业集聚区清洁生产审核，实施能效水效、清洁生产、资源循环利用等对标提升活动，发展绿色产品和绿色供应链，建成70家左右绿色工厂。

2. 开展绿色园区创建

加快完善产业集聚区集中供热、污水集中处理等管网和垃圾收储运体系，推进环保治理、喷涂、印染、电镀等设施集中布局和共享，促进企业间资源循环利用和综合利用，创建10家左右绿色园区。推动我省京津冀大气污染传输通道和汾渭平原城市产业集聚区在2020年年底前完成循环化改造，并逐步向全省范围拓展。

3. 整治提升以化工为主导产业的产业集聚区

产业集聚区主导产业调整时，不再新增化工主导产业。在现有以化工为主

- 207 -

4.3.1.2.1.4 五大主要任务，发展攻坚主阵地作用

一、提高亩均产出效益

1. 持续开展企业分类综合评价

落实《河南省产业集聚区企业分类综合评价办法》，每年度开展一次评价，并根据评价结果，将企业分为A类（优先发展类）、B类（鼓励提升类）、C类（倒逼转型类），配套实行差别化政策。建设产业集聚区企业分类综合评价系统，实现在线数据采集与评价。

2. 促进土地节约集约利用

开展产业集聚区低效用地整治提升行动，对停建缓建项目、停产半停产企业占用土地和批而未供、闲置土地进行清理处置，实行存量盘活与新增建设用地计划指标挂钩机制，鼓励采取租赁、回购、重组、“零地招商”等方式于2020年年底前全面盘活存量低效用地。

二、提速产业集群培育

1. 开展产业集群转型升级行动

各地中心城区产业集聚区重点谋划战略性新兴产业重大项目，加快培育引进科技型企业，限制产能提升逐步退出高耗能、高污染、低附加值的传统制造业，打造引领性的高新产业集群或城市功能协调的都市型产业集群。县域二星级以上产业集聚区重点围绕主导产业，聚焦有比较优势的细分产业领域或中高端环节，打造产业链、补链、强链项目，打造特色鲜明的专精特新产业集群；县域其他产业集聚区重点完善产业配套，谋划实施现有企业转型升级项目和承接有技术含量的劳动密集型产业项目，促进主导产业集群量质齐升。推进产业集群商标品牌培育基地建设，建成20个以上国家级产业集群区域品牌示范区。

2. 提升产业技术创新能力

加快推进产业集聚区大中型工业企业省级以上研发平台全覆盖，新建一批省级以上新型研发机构，开展产学研用联合研发行动，推进产业集聚区与高校、科研院所等共建大学科技园、博士后科研工作站、博士后创新实践基地、博士后创新示范中心、技术转移中心，促进科技成果转化落地。实施产业集聚区主导产业关键技术攻关计划，择优纳入“十百千”转型升级创新专项予以支

- 206 -

导产业的产业集聚区建立独立安全监管机构和专业应急救援队伍，完善安全保障和应急救援设施，定期开展园区整体性安全风险评价和安全容量评估。开展产业集聚区化工企业隐患排查治理，对达不到卫生和安全防护距离要求或存在重大安全隐患的，依法限期整改或予以关闭。

4. 实行生态环境共治

推进区域生态一体化建设，将产业集聚区纳入城市生态修复专项规划范围，统一开展生态修复、海绵化改造和绿化建设。开展产业集聚区规划环评跟踪评价，根据所在城市或区域污染防治目标，制定实施产业集聚区污染防治攻坚计划。

四、推进智能化改造

1. 加快发展智能制造

全面开展产业集聚区规模以上工业企业智能化改造诊断服务，推广智能制造新业态新模式，加快推进关键工序、关键岗位、产线智能化改造、智能车间和智能工厂建设，A类B类企业智能化改造实现全覆盖。

2. 推动企业建平台用平台

拓展“智能+”，依托产业集聚区龙头企业，通过自建或与平台服务商合作等方式，建成20个左右行业性工业互联网平台。在产业集聚区开展“企业上云”深度行等活动，引导中、企业合理选择上云平台，按需使用平台提供的产品、资源和服务。

3. 建设智能化示范园区

加快第一批10家智能化示范园区试点建设，总结推广经验和模式。在2020年年底前建成20家左右示范园区的基础上，推动产业集聚区全面启动智能化示范园区建设。

五、深化体制机制改革

1. 完善管理体制

深化区镇管理整合，坚持县（市、区）党政主要领导兼任产业集聚区领导职务体制，对县（市、区）属和市县共建的产业集聚区，推进与所套合乡镇（街道）行政区划调整协调。依托国家经济技术开发区或高新技术产业园区设置的省辖市属产业集聚区，可探索实行与行政区合并的管理体制。推行产

- 208 -

业集聚区管委会中层及以下干部全员聘任制、竞争上岗制、绩效工资制等人事薪酬制度改革。

2. 推行市场化开发运营

推动产业集聚区成立市场化运营公司或通过引入战略投资者等方式将投融资平台改造为市场化运营公司，承担产业集聚区或部分园区开发建设、投资运营、招商引资、专业化服务等功能。产业集聚区运营公司可通过发行债券、设立基金、股权投资、上市融资等方式，提高投资运营能力。

3. 创新高层次人才引进机制

对产业集聚区管委会主要领导以外的班子成员以及招商引资和专业岗位急需的管理人才、特殊人才，可实行特岗特聘、特聘特聘，完善产业集聚区相关生活配套设施，支持企业大力引进高层次人才经营管理人才。

4.3.1.2.1.5 五大保障措施，保障规划实施

一、注重规划引领

坚持多规合一，严格按照产业集聚区规划开发建设，严禁随意扩大面积、改变功能。及时组织编制近期规划，聚焦特色优势和高端高新产业优化设置主导产业，严格控制在产业集聚区外新建工业园区或安排新增工业用地。以国家级经开区和纳入全国经开区审核目录的产业集聚区为主体，对邻近的各类园区实施整合、托管，推进产业集聚区和城市基础设施、公共服务设施一体化布局，合理配套建设人才公寓和创客交流新型空间。

二、加强政策支持

鼓励各地结合财力状况加大对产业集聚区的投入力度。产业集聚区现有工业企业在原有建设用地上进行厂房改造、增加建筑容积率，如符合规划、安全要求且不改变用途的，不再增收地价；利用原有存量厂房和土地兴办生产性服务业或创新创业载体的，过渡期内可暂不办理土地用途变更手续；允许对具备土地独立宗条件的工业物业产权分割后引进优质项目。产业集聚区可设立产业发展引导基金，定期组织产业集聚区优质企业与产业基金、金融机构等对接。

三、强化精准招商

推行公司化招商，产业集聚区可成立专业化招商公司并根据招商业绩进行

奖励，依托龙头企业开展产业链招商，吸引上下游关联配套企业集聚，开展股权招商、并购招商，定期组织面向产业基金的推介活动，促进重大项目落地。紧盯京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点区域产业布局调整，组织开展专题对接招商。

四、优化营商环境

纵深推进“一网通办”前提下“最多跑一次”改革，全面推广容缺办理、多评合一、区域统一评估、全程代办、承诺制、先建后验等模式。各产业集聚区要结合主导产业和功能定位，公布产业准入负面清单，聚焦关键核心指标，委托第三方定期开展产业集聚区营商环境评价。

五、加强考核激励

突出高质量发展导向，按年度开展产业集聚区考核评价，对评价排名靠前、成效突出的产业集聚区予以奖励，优先支持扩区或申报国家级经开区；对评价排名靠后或部分核心指标落后的，不安排扩区、升级。开展产业集聚区高质量发展第三方评价试点。

4.3.1.2.2 乡村建设，规划先行

省长王凯签署第212号省政府令，《河南省村庄规划编制和实施意见》（以下简称《规定》）将于2022年10月1日起施行，全方位规范全省村庄建设，提升乡村宜居宜业水平。



图 4.3-8 郑州黄河沿岸美丽的乡村风貌

乡村建设现状与经济发展息息相关。从2019年7月15日开始，我省先后实施“乡村规划千村试点”“百镇千村规划”工程以及“千村示范万村整治”工程示范村庄规划编制试点活动，加快推进“多规合一”的实用性村庄规划编制。去年省第十一次党代会提出，科学编制实用性村庄规划，持续整治农村人居环境，建设美丽乡村。目前，全省4.58万个行政村中，1、4万个村庄有了实用性村庄规划。



图 4.3-9 濮阳县岳庙乡三合村手绘小村庄入画

4.3.1.2.2.1 职责划分，分线负责，部门协同，村民参与

《规定》明确，市、县级人民政府应当对本行政区域内村庄规划编制和实施的组织领导，建立由自然资源部门牵头，财政、住房和城乡建设、生态环境、农业农村、乡村振兴等部门协同，村民参与，专业技术力量支撑的工作机制；县级以上人民政府自然资源部门负责本行政区域内村庄规划工作的指导和监督检查，其他有关部门在各自职责范围内依法做好村庄规划工作；乡镇人民政府负责本行政区域内村庄规划的编制、实施工作。

根据《规定》要求，在编制村庄规划的过程中，应当邀请村民参与，通过村务公开座谈会、问卷调查等多种方式充分听取村民意见。

《规定》明确，县级、乡（镇）人民政府应当将村庄规划编制经费纳入本级财政预算，本级财政无法保障的，由上一级人民政府负责落实，同时还规定

市、县级人民政府应当采取奖励、补助、统筹安排资金、引入社会资本等措施，加强对村庄规划编制和管理经费的保障。

4.3.1.2.2.2 编制要求：坚持保护优先，保留本土特色

为充分发挥规划引领乡村发展的作用，《规定》明确提出，编制村庄规划应当坚持保护优先、节约集约、因地制宜、多规合一、简明实用的原则，依实际定特色，依特色定产业，依产业定路径，依路径定规划，顺应乡村发展规律，尊重村民意愿，保留本土特色，重塑乡村风貌，传承文化，留住乡愁。

《规定》明确，根据县域村庄分类和布局规划，集聚提升类、特色保护类、整治改善类村庄根据发展需要，有序推进村庄规划编制；城郊融合类村庄可以纳入城镇详细规划统筹编制；搬迁撤并类村庄原则上不单独编制村庄规划。需要注意的是，已经编制村庄规划的，不再另行编制，需要补充完善的，补充完善后依法报批。

同时，乡镇人民政府编制村庄规划时，应当充分听取村民生活和发展需求，发挥村民主体作用，统筹谋划村庄发展，因势利导、量力而行，优化村域国土空间布局，坚持保护与建设并重，避免盲目新建，保持村庄功能和特色，建设宜居宜业美丽村庄。

4.3.1.2.2.3 产业发展：因地制宜注重产业振兴

产业兴旺是乡村振兴的关键，在村庄规划产业布局中要明确促进资源变资产、资金变股金、农民变股东、返乡创业等措施，激发乡村发展活力，增加农民收入。

《规划》提出，按照一业一业、一村一品的发展格局，因地制宜，引导农村集体围绕产业链、供应链、价值链推进一二三产业融合发展，促进产业振兴。同时，支持农村集体立足本地资源和生态优势，利用乡村特色风貌、优秀传统文化等，引入乡村运营主体，发展特色种植、生态农业、乡村旅游、文化体验、拓展训练、健康养老等业态。

4.3.1.2.2.4 基础设施：加大投入，保护历史文化资源

《规定》提出，要加大对村庄交通、供水、绿化、公共照明、医疗、垃圾、厕所和污水处理等基础设施和公共服务设施建设的投入，同时鼓励社会资

金投入村庄基础设施、公共服务设施的建设、运营、维护和公益事业，改善人居环境，提高乡村公共服务水平，促进乡村持续发展。

加强历史文化资源保护。《规定》强调，在村庄规划实施过程中要加强对历史文化名村、传统村落以及各类历史文化资源的保护，在历史文化名村、传统村落保护范围和村庄历史文化保护线内，禁止进行影响传统格局、历史风貌和空间尺度的活动。

《规定》提出，要进一步加强村庄建设，结合当地村民安居需求、气候条件、传统文化等因素，组织编制《传统民居保护与利用规划》，免费供村民使用。乡镇企业、村庄公共服务设施、公益事业、村民自建住房等利用集体建设用地的，应当符合村庄规划，并按照国家和我省有关规定取得乡村建设规划许可证。



图 4.3-10 长垣市蒲西街道米宅村以“厨”为媒兴乡村

4.3.1.2.3 注重规范，立法审查

4.3.1.2.3.1 围绕乡村振兴，强化法治保障

用立法贯彻落实党中央、国务院和我省关于村庄规划编制和实施的决策部署。《规定》修订起草的主要依据有：

- 一、《中华人民共和国城乡规划法》（2019 修正）
- 二、《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）

三、《中华人民共和国土地管理法实施条例》

四、《河南省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》

五、《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）

六、《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35 号）

七、《中央农村工作领导小组办公室自然资源部国家发展改革委财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见》（农规发〔2019〕1 号）

八、《中共河南省委河南省人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》（豫发〔2020〕6 号）

九、《河南省人民政府关于印发河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法（试行）的通知》（豫政〔2021〕1 号）

十、《河南省人民政府办公厅关于印发河南省农村宅基地和村民自建住房用地管理办法（试行）河南省农村集体建设用地房屋建筑管理办法（试行）的通知》（豫政办〔2021〕63 号）

4.3.1.2.3.2 坚持以人民为中心，强化落实机制

从明确编制原则和要求、拓宽资金来源、压实主体责任、支持村民参与等方面解决编制和实施中的难点、热点问题。

4.3.1.2.3.3 固化经验做法，确保务实管用

对河南省实践中已取得的一些好经验好做法，以立法形式予以固化，进一步增强立法的科学性、针对性和可操作性。第六章 27 条《规定》，具有这些特点：《规定》共 6 章 27 条，包括总则、规划编制、规划实施、监督管理、法律责任、附则，主要从“科学编制规划、引导村民参与、规范村庄建设、加强监督管理”等方面完善落实村庄规划编制和实施的体制机制。

主要特点有：

一、明确编制原则要求，提高村庄规划的科学性

《规定》第二章对编制村庄规划的要求、内容、程序等作出具体规定；特别在第五条明确编制村庄规划应当坚持保护优先、节约集约、因地制宜、多规

合一、简明实用的原则，依实际定特色，依特色定产业，依产业定路径，依路径定规划，为编制村庄规划提供明确、科学指引。

二、多措并举，突破资金瓶颈

河南省目前村庄规划编制平均费用为 5-10 万，村庄数量多、规划编制任务重、对资金需求大的现象普遍存在，不少乡镇财政难以承担。为有效保障村庄规划编制工作开展，司法厅结合基层实际，在《规定》第四条明确了编制经费的来源和“本级财政无法保障的，由上一级人民政府负责落实保障”的“兜底”责任，并吸收实践中一些地方“以奖代补”的措施拓宽资金来源渠道，破解编制资金保障不到位问题。

三、鼓励产业发展，激发乡村活力

为实现乡村美、农民富的美好愿景，第五条规定鼓励在村庄规划产业布局中明确促进产业发展的“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农民变股东）、返乡创业等措施，第七条规定县级以上人民政府应当支持农村集体立足本地资源和生态优势，利用乡村特色风貌、优秀传统文化等，引入乡村运营主体，发展特色种植、生态农业、乡村旅游产业，促进乡村产业振兴。

4.3.1.2.3.4 试点推进，形成工作合力

村庄规划是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设活动的法定依据。为提升村庄规划成果的实用性，有效引领乡村建设，我厅创新村庄规划编制方式，将村庄规划按照编制深度分为实用性村庄规划和“通用式”村庄规划两类，加快实现乡村地区规划管理全覆盖，为促进乡村振兴、建设农业强省提供有力的规划支撑。

各地要充分认识开展省级试点的重要意义，试点所在的县（市、区）要制定工作方案，凝聚工作合力，建立由多部门共同参与的协同机制，组织引导乡村干部、村民、乡贤广泛参与，11 月底前完成试点村庄规划编制，并有序推进规划实施；市级自然资源部门要加强业务指导，统筹好市级要素保障；省厅将加强工作调度，落实支持政策，组织省内知名高校、有实力的规划编制研究机构等技术单位对各试点村开展一对一技术指导，努力把试点村打造成为全国、全省宜居宜业和美乡村典范，总结一套符合河南实际、可复制、可推广、全流程

的村庄规划编制实施经验，“以点带面”，带动全省村庄规划编制实施整体质量提升。

试点村（带）所在的县（市、区）政府分管领导、市县自然资源部门负责同志以及郑州大学建筑学院、河南农业大学风景园林与艺术学院、北京清华同衡规划设计研究院等 14 家技术指导单位有关专家教授参加会议。

4.3.1.2.3.5 强化服务管理，建设美丽乡村

为强化村庄规划实施的执行力，引导村民有序建设，《规定》第三章对规范村庄建设、免费为村民提供住房设计图、加强历史文化资源保护等作出具体规定。同时第四章规定在常规监管方式外，乡镇人民政府要利用网格化、智能化手段加强对规划实施情况的监管，及时发现并依法制止违反村庄规划的行为，第二十四条还规定了村民委员会的监督管理责任。

4.3.1.3 项目规划编制目录

4.3.1.3.1 经开区国土空间规划编制目录

经开区国土空间规划、国土空间总体规划的分区规划，是经开区国土空间开发保护利用的总体安排和综合部署，是经开区实施土地要素保障和建设项目规划许可的基本依据。

4.3.1.3.2 聚焦主引擎定位，坚定强化创新引领

创新体制机制激发科技创新动力活力，吸引集聚创新资源，加快推动规上工业企业研发活动全覆盖，完善经开区创新创业孵化体系，强化金融对创新的支撑作用，加快构建与经开区高质量发展相适应的专业化人才团队，提升经开区主阵地、主战场、主引擎功能。

4.3.1.3.3 坚持标准化发展，节约集约高效建设

科学编制经开区发展规划，省层面研究制定经开区规划用地标准，明确用地结构、建筑密度等，实施新供工业项目容积率提升工程，持续深化“标准

地”改革，加大闲置低效用地盘活挖潜力度，走好节约集约高效利用发展路子。

4.3.1.3.4 突出专业化运营，拓展提升改革效能

把握好通才和专才的关系，提升干部专业化水平，持续优化干部队伍结构；理顺管委会和公司的关系，用好政府和市场“两只手”，打好“管委会+公司”组合拳，形成市场主导、政府支持、高效运转的管理运营体制；协调好经开区和行政区的关系，明晰经开区权责清单和属地政府服务保障事项清单，做到协调配合、无缝衔接、形成合力。

4.3.1.3.5 加快集群式发展，做大做强主导产业

拓宽视野、找准定位，注重差异化、特色化发展，做好“无中生有”“有中做优”文章，培育壮大特色鲜明、竞争力强的主导产业。绘制好产业图谱、技术图谱、人才图谱、装备图谱，精准招商，链式招商，以企成链、集群成群。抓好经开区降碳、减污、扩绿、增长，加快实现产业绿色转型。

4.3.1.3.6 优化全局用服务，营造一流营商环境

持续深化放权赋能，提高行政服务效率和便利化水平，强化要素保障，深入开展“万人助万企”活动，全面推行承诺制、一枚印章管审批等改革举措，着力营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

4.3.1.3.7 经开区村庄规划编制目标

编制村庄规划应当坚持保护优先、节约集约、因地制宜、多规合一、简明实用的原则，依实际定特色、依特色定产业、依产业定路径、依路径定规划，顺应乡村发展规律，尊重村民意愿，保留本土特色，重塑乡村风貌，传承文脉，留住乡愁，鼓励在村庄规划产业布局中明确促进资源变资产、资金变股金、农民变股东、返乡创业等措施，激发乡村发展活力，增加农民收入。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，牢固树立新发展理念，按

- 217 -

照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，深入学习浙江实施“千村示范、万村整治”工程以规划先行的经验，坚持县城一盘棋，推动各类规划在村域层面“多规合一”；以多样化之美，突出地方特点、文化特色和时代特征，保留村庄特有的民居风貌、农业景观、乡土文化，防止“千村一面”；因地制宜、详略得当规划村庄发展，做到与当地经济水平和群众需要相适应；坚持保护建设并重，防止调减耕地和永久基本农田面积、破坏乡村生态环境、毁坏历史文化景观；发挥农民主体作用，充分尊重村民的知情权、决策权、监督权，打造各具特色、不同风格的美丽村庄。力争到2019年底，基本明确集聚提升类、城郊融合类、特色保护类等村庄分类；到2020年底，结合国土空间规划编制在县城层面基本完成村庄布局工作，有条件的村可结合实际单独编制村庄规划，做到应编尽编，实现村庄建设发展有目标、重要建设项目有安排、生态环境有管控、自然风貌和文化遗产有保护、农村人居环境改善有措施。

4.3.1.4 规划意义

4.3.1.4.1 经开区国土空间规划编制意义

经开区国土空间规划编制的意义在于通过科学规划和合理布局，实现资源的合理利用、促进经济发展、保障生态安全、提高城市品质，从而推动区域协调发展、引导产业优化升级、规范土地利用行为、优化基础设施布局 and 强化风险防控能力，实现经开区可持续发展的目标。

4.3.1.4.1.1 合理利用资源

经开区国土空间规划可以帮助合理利用土地、水资源、能源等自然资源，避免不必要的浪费和过度开发。通过科学规划，能够确保资源的可持续利用，促进区域经济的可持续发展。

4.3.1.4.1.2 促进经济发展

国土空间规划可以明确确定经开区不同功能区域的布局，如产业区、商业区、住宅区等，从而有助于提高各类资源的配置效率，推动区域经济的发展。

- 218 -

规划合理的交通网络、基础设施和公共服务设施等，还能吸引更多投资和人才，促进经济发展。

首先，通过科学规划产业区的位置和规模，可以实现产业链的优化和协同发展。不同类型的产业可以根据自身特点和需求在合适的区域安排，形成专业化、集约化的产业集群。这有利于加强产业协作、降低生产成本，提高整体竞争力和创新能力。

其次，规划合理的商业区可以吸引更多投资和消费，推动区域经济的快速增长。商业区的设立可以提供丰富的商品和服务选择，满足居民和企业的需求，吸引人流和资金流入。同时，商业区的规划还要考虑交通便捷性和公共设施的配套，提供良好的购物环境和消费体验，进一步促进经济发展。

另外，规划合理的住宅区可以提供高品质的生活环境，吸引更多人才来此定居和工作。住宅区的规划应考虑居住舒适性、社区服务设施、教育医疗资源等因素，提供便利的生活条件和良好的社会配套设施。这不仅可以提高居民的生活质量，还能够吸引优秀人才流入经开区，推动经济发展。

此外，国土空间规划还应关注交通、能源和公共基础设施的规划布局。合理规划交通网络、水、电、气等基础设施，能够提高经开区的运输效率和生产效益，为企业和居民提供便捷的生活和工作条件。同时，加强公共基础设施的规划，包括教育、医疗、文化、体育等，可以满足居民多样化的需求，提升城市的综合竞争力。

综上所述，国土空间规划对于经开区的功能区域布局具有重要意义。通过精确确定产业、商业和住宅区的位置和规模，规划合理的基础设施和公共服务设施，可以提高资源配置效率，促进经济发展，吸引投资和人才流入，实现经开区的可持续发展。

4.3.1.4.1.3 保护环境生态

经开区国土空间规划可以合理安排各类区域的功能分布，减少环境污染和生态破坏。规划可以考虑自然保护、湿地保护区、生态红线等重要生态功能。通过合理布局，保护自然环境，维护生态平衡。

- 219 -

4.3.1.4.1.4 提高城市品质

规划可以有针对性地提升城市的品质和形象，合理布局经开区内的建筑、道路、绿化等公共空间，提供更好的居住和工作环境。科学规划还可以提高城市的容貌质量，塑造独特的城市特色，增加人们对城市的归属感和认同感。

4.3.1.4.1.5 促进区域协调发展

国土空间规划将不同地区的经开区纳入整体考虑，协调各地经开区之间的发展关系。通过统筹规划，可以避免相邻地区过度竞争或资源重复利用的问题，实现区域经济的良性循环和协调发展。

4.3.1.4.1.6 引导产业结构优化升级

国土空间规划能够有针对性地引导产业布局，推动产业结构的优化和升级。通过合理布局不同类型的产业区，鼓励传统产业和绿色产业的发展，提升整体产业水平，并促进创新能力和竞争力的提升。

4.3.1.4.1.7 规范土地利用行为

经开区国土空间规划可以规范土地利用行为，避免不合理的土地乱占乱用、违法建设等问题发生。规划将根据经开区的地理、自然环境条件，明确土地使用的功能和限制，提高土地利用效率和可持续性。

4.3.1.4.1.8 优化基础设施布局

通过国土空间规划，可以合理规划和布局经开区的基础设施，包括交通、水利、能源等方面。科学规划有助于提高基础设施的覆盖率和服务质量，增强经开区对外联通的能力，提升整体发展效益。

4.3.1.4.1.9 强化风险防控能力

国土空间规划可以综合考虑自然灾害、环境风险等因素，规划出合理的防灾减灾区域和防护措施，提高经开区的风险防控能力。这对于减少自然灾害对经开区造成的损失、保障居民安全和财产安全至关重要。

4.3.1.4.2 经开区村庄规划编制意义

村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开

- 220 -

展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设的法定依据。要整合村土地利用规划、村庄建设规划等乡村规划，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合，编制“多规合一”的实用性村庄规划。村庄规划范围为村域全部国土空间，可以一个或几个行政村为单元编制。

坚持先规划后建设，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，坚持农民主体地位，尊重村民意愿，反映村民诉求。坚持节约优先、保护优先，实现绿色发展和高质量发展。坚持因地制宜、突出地域特色，防止乡村建设“千村一面”。坚持有序推进、务实规划，防止一哄而上，片面追求村庄规划快速全覆盖。

4.3.1.4.2.1 统筹村庄发展目标

落实上位规划要求，充分考虑人口、资源环境承载力和经济社会发展、人居环境整治等要求，研究制定村庄发展、国土空间开发保护、人居环境整治目标，明确各项约束性指标。

4.3.1.4.2.2 统筹生态保护修复

落实生态保护红线划定成果，明确森林、河湖、草原等生态空间，尽可能多的保留乡村原有的地貌、自然形态等，系统保护乡村自然风光和田园景观。加强生态环境系统修复和整治，山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，优化乡村水系、林网、绿道等生态空间格局。

4.3.1.4.2.3 统筹耕地和永久基本农田保护

落实永久基本农田和永久基本农田储备区划定成果，落实补充耕地任务，守好耕地红线。统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，推动循环农业、生态农业发展。完善农田水利配套设施布局，保障设施农业和农业产业园发展合理空间，促进农业转型升级。

4.3.1.4.2.4 统筹历史文化遗产与保护

深入挖掘乡村历史文化资源，划定乡村历史文化保护线，提出历史文化景观整体保护措施，保护好历史遗存的真实性，防止大拆大建，做到应保尽保。

- 221 -

加强各类建设的风貌规划和引导，保护好村庄的特色风貌。

4.3.1.4.2.5 统筹基础设施和基本公共服务设施布局

在县城、乡镇域范围内统筹考虑村庄发展布局以及基础设施和公共服务设施用地布局，规划建设全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施和公共服务设施网络。以安全、经济、方便群众使用为原则，因地制宜提出村域基础设施和公共服务设施的选址、规模、标准等要求。

4.3.1.4.2.6 统筹产业发展空间

统筹城乡产业发展，优化城乡产业用地布局，引导工业向城镇产业空间集聚，合理保障农村产业新业态发展用地，明确产业用地用途、强度等要求。除少量必需的农产品生产加工外，一般不在农村地区安排新增工业用地。

4.3.1.4.2.7 统筹农村住房布局

按照上位规划确定的农村居民点布局和建设用地布局要求，合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，严格落实“一户一宅”，充分考虑当地建筑文化特色和居民生活习惯，因地制宜提出宅基地规划设计要求。

4.3.1.4.2.8 统筹村庄安全和防灾减灾

分析村域内地质灾害、洪涝等隐患，划定灾害影响范围和安全防护范围，提出综合防灾减灾的目标以及预防和应急处置有关危害危害的措施。

4.3.1.4.2.9 明确规划近期实施项目

研究提出近期需推进的生态修复整治、农田整理、补充耕地、产业发展、基础设施和公共服务设施建设、人居环境整治、历史文化保护等项目，明确资金规模及筹措方式、建设主体和方式等。

4.3.1.5 项目整体规划需求

4.3.1.5.1 经开区国土空间规划需求

许昌经济技术开发区规划面积16.62平方公里。有一个片区，位于许昌市西南侧经开区长村张街道办事处、龙湖街道办事处，范围为：西外环以

- 222 -

东，南外环以北，五里岗路以西，许由路及新兴路以南。功能布局为“一带、两轴、多组团”的规划结构。“一带”指沿颍河及其两侧绿地的生态廊道。“两轴”指沿阳光大道的发展主轴和沿延安路的发展次轴。“多组团”包括五个工业组团和三个综合组团。

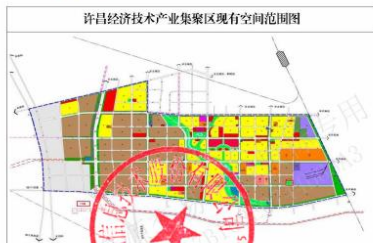


图 4.3-11 许昌经济技术开发区现有空间范围图

4.3.1.5.1.1 合理性和合法性分析

现行许昌经济技术开发区（含许昌经济开发区）发展规划于2009年在05版许昌市城市总体规划的基础上进行编制，在2015年前指导规划区开发建设。在2015年许昌市城市总体规划的编制过程中，为优化许昌市总体布局功能，调整西环路道路走向，在西环路东侧新增部分产业用地，同时对许昌经济技术开发区内部分用地进行优化调整，致使许昌经济技术开发区内用地布局发展较大调整，工业用地占比由40.12%减少至32.58%。根据许昌市土地利用总体规划（2010-2020年），许昌经济技术开发区范围内土地为建设用地和有条件建设区，设有基本农田和一般农田。许昌经济技术开发区空间区域范围已经由省环保厅进行了规划环评，符合生态环境保护规划要求。

4.3.1.5.1.2 空间范围及三区优化设置

此次规划修编对经济技术开发区空间范围进行优化调整，将现有规划

- 223 -

北侧部分区域调出，将西侧生物医药产业园、东侧物流产业园调入。优化调整后仍保持一个片区。调整原因：一是上版规划用地饱和，可利用面积不足。二是将生物医药产业园调入原因在主导产业调入部分已分析。三是将物流产业园调入，主要原因是利用京广、禹亳铁路专用线和许平南高速、永登高速等交通便利优势，建设物流中心，加快生产性服务业培育。四是将北部纳入城市规划区范围内的用地调出，该区域无法布局工业企业。



图 4.3-12 许昌经济技术开发区空间范围优化示意图

4.3.1.5.1.3 主要产业布局及功能分区

规划布局装备制造产业园、生物医药产业园、发制品产业园、现代物流产业园等4个功能区。装备制造产业园：稳因输变电装备、配用电装备等电力装备制造传统优势，向新能源装备配件、新一代信息技术装备、检测设备新型和智能电力装备方向发展；以西能速达为龙头发挥电梯整体制造的核心产业优势，加强核心部件研发，完善产业链条，增强集聚规模和智能化水平，强化下游销售和售后维保；智能制造装备近期以机器人本体制造和集成应用等产业链中低端企业为主，集聚发展数控机床、智能专用设备与传感器、末端执行器等相关零部件生产配套企业。远期拓展引进控制器、伺服电机、减速机等相关核心部件生产企业，中小企业配套及创新产业园主要为面向中小企业的孵化园以及为远期不确定招商引资提供弹性空间的综合型产业园区。

- 224 -

生物医药产业园：近期以生物医药产业链上游产品作为起步，发展高端医药中间体、原料药和制剂，远期依托生物医药中间体和原料药向产业链中游终端拓展，研发引进品牌通用名药的仿制药、创新药品。

发制品产业园：针对海外市场目标群体，推动新型纤维材料、新型绿色助剂等新工艺的研发设计，加强品牌培育，由中低档产品为主向高中低档结合并突出高端产品转变，积极拓展文化创意、时尚会展等产业链条延伸，骨干企业通过联合、重组、代加工等形式整合部分中小企业，走集团化、品牌化发展道路。

现代物流产业园：依托铁路专用线及公路运输打造以仓储、物流为主导的特色园区。



图 4.3-13 许昌经济技术产业集聚区产业布局优化示意图

4.3.1.5.2 村庄规划需求

村庄规划应以“国土空间格局—县城—村庄”不同层次的因地制宜分区分级分类的编制体系进行响应，并明确各项乡村建设任务在县、村两级的实践路径和成果形式，以乡村规划对各项建设任务在空间和时序上进行统筹，从而针对性服务于乡村建设行动方案的落实。

4.3.1.5.2.1 分区分类，精准施策

当前我国乡村仍呈现地区发展水平不均衡的现状，有必要在推进乡村建设时进行分区施策和分类指引，根据不同地区当前特征和发展趋势，制订发展对策。

一、东、中、西部地区的分区施策

处于东部与区域中心城市所在发达地区的乡村，其发展多依托城市集聚化效应，乡村发展现代化程度相对较高；中部与东北地区乡村具有相对较好的农业生产及区位条件；西部欠发达地区乡村多受资源、生态环境制约，发展相对滞后。依照此国土空间格局，可进一步归纳“东部与区域中心城市发达地区的城乡融合和高质量发展”“中部与东北地区的县域统筹和县城为载体建设”“西部与特殊类型地区的保护补偿和转移支付机制创立”等不同的乡村建设目标与内容。

二、县城建设分类指引

根据当前我国各地乡村建设行动开展的现状和趋势，在东、中、西部分区的基础上，可进一步结合各乡村发展水平，重点帮扶县建设，针对不同类型的县，分类构建乡村建设重点指引体系。

示范引领县县域经济水平相对较高，农业农村基础相对较好，应加快县域城乡融合发展，提升公共服务设施基础设施完备性，发挥示范带动作用。重点帮扶县主要为原国家扶贫开发工作重点县，应重点保护农业生产空间和乡村生态空间，稳步提升农村基础设施、公共服务、人居环境水平。基本建设县为除示范引领县和重点帮扶县以外的县（市、区），应统筹构建产业体系，重点优化公共服务设施和基础设施。

三、村庄建设分类指引

在县城分类基础上，还应进一步科学划分县城村庄类型，可参照《国家乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四种类型，集聚提升类村庄可根据实际情况进一步分为中心集聚和一般存续两类，分类明确发展重点，提供规划指引。

4.3.1.5.2.2 县城统筹，村庄孵化

当前乡村建设的各项任务重点任务呈现出既需要在县城层面全域统筹覆盖，又

需要在村庄层面进行具体细化落实的特点。因此，有必要从县城层面到乡村规划内容进行初步明确，强调县城各项内容的统筹协调建设与系统性布局完善；从村庄层面到具体内容进行细化和落实，强调各项要素建设的精细化建设管控。

一、县城统筹布局、共建共享

为提升各项基础设施和公共服务的效能，在县城层面进行统筹协调的各项重点任务主要包括畅通农村道路、完善农村防汛抗旱和供水设施布局、完善乡村清洁能源建设工程、完善农村农产品仓储保鲜冷链物流设施布局、统筹数字乡村建设工程、统筹构建均衡普惠教育体系、统筹三级联动医疗卫生体系、统筹区域网络养老助残体系、统筹城乡一体精神文明服务体系。

二、服务村庄需求、覆盖基础

结合村庄实际，在村庄层面进行统筹和长效管控的重点任务主要包括提升村级综合服务设施、提升农村质量基础设施、提升农村人居环境，还包括对于县城统筹的重点任务的承接与落地，如村内道路建设、村庄小型供水工程改造、村级公共服务设施、综合服务站、教育、卫生设施建设等。

4.3.1.5.2.3 落实乡村振兴战略，打通村庄道路

村庄产业发展方面，主要是综合分析村庄现有产业，特别是一、二、三产业的类型，总结其产业发展的优势，特别是与周边村庄产业发展的数据对比，以此寻找村庄产业发展定位，进而明确产业发展策略，发挥优势产业，形成产业链，以可持续性的活动来吸引游客关注，将产业做活做精做细。

通道路主要是打通村庄内部断头路，同时按照道路相关规范以及国土空间规划相关政策文件进一步优化村庄道路结构，依托原有道路结构进行路面改造，形成适宜居民生产、生活的道路骨架，更好的服务村庄产业发展以及居民的需求。

4.3.1.5.2.4 依托“10 分钟乡村生活圈”，合理配置村庄各类设施

梳理村庄居民点配套设施和市政设施现状情况，统筹考虑“10 分钟乡村生活圈”中居民配套，从村民角度切实改善居民生活品质，实现以家为中心 10 分钟步行可达范围内，都有较为完善的养老、医疗、教育、商业、交通、文

体等基本公共服务设施。

针对村庄旱厕和排水特别是污水排放问题，落实“厕所革命”及污水处理方式，根据各地实际情况，选择污水处理方式。

针对村庄内部环境现状风貌问题，采用“分区—分级”管控的模式，进一步引导各风貌分区内部的景观风貌以及整治样式。

4.3.1.5.2.5 统筹考虑村庄各项建设，强化规划的实施性

综合考虑人力、财力和居民的迫切需求，研究提出近期急需推进的村民建房、生态保护修复和综合整治、产业发展、道路交通建设、公共和基础设施配套、历史文化保护等项目，合理安排实施时序，制定近期建设项目表，重点围绕乡村振兴规划、人居环境整治三年行动计划，制定建设项目书，明确建设项目的规模、实施时间、资金规模和筹措方式、建设主体和方式等。

4.3.2 项目现状特征理解及未来发展建议

4.3.2.1 许昌经济特征理解

面对严峻复杂的国内外环境特别是新冠肺炎疫情严重冲击，全市经济运行呈现持续恢复向好态势，全市生产总值 3449.2 亿元，同比增长 2.7%，其中，第一产业增加值 183.5 亿元，增长 2.4%，第二产业增加值 1818.9 亿元，增长 3.6%，第三产业增加值 1446.8 亿元，增长 1.2%，三次产业比重由 2015 年的 7.4:58.1:34.5 调整为 2020 年的 5.3:52.7:42，三产比重较 2015 年提升 7.5 个百分点，经济增长由主要依靠二产拉动转向二三产业共同驱动。

4.3.2.1.1 制造业转型升级成效显著

“十三五”时期，许昌市围绕建设先进制造业强市的工业发展目标，积极探索转型发展路径，加快新型工业化进程，着力构建优势突出、特色鲜明、实力雄厚的现代产业新体系，为“十四五”时期更高层次的转型发展奠定了坚实基础。

一、工业实力跃上新台阶

“十三五”期间，许昌市工业规模实现快速发展，效益与质量都得到了提

升，进一步确定了在全省工业格局中的优势地位。2020年，规模以上工业企业达到1572家，在受到疫情严重影响的情况下，规上工业增加值仍然保持4.2%增速，工业竞争力稳居全省第一方阵。在2020年河南省社会科学院发布的《河南工业发展报告（2020）》中，许昌位列河南省区域工业经济高质量发展综合排名第2名。长葛市、禹州市入选全国工业百强县。

二、产业转型实现新突破

“十三五”期间，我市坚持推动产业结构调整，制造业在工业中的比重达到93%左右，装备制造业和战略新兴产业成为工业发展的主导力量。2020年，装备制造业增加值同比增长3.7%，装备制造业占规模以上工业比重达到30%左右，对规模以上工业的贡献率接近40%；重点培育了智能电力装备、新能源及网联汽车、节能环保装备和服务、高端硅材料、5G、现代生物和生命健康、工业机器人、新一代人工智能等战略性新兴产业，战略性新兴产业增加值增长6.3%，高于全市规模以上工业平均水平2.1个百分点，占全部规上工业比重41.0%，全市工业经济迈向高质量发展，产业转型升级取得重大进展。

三、创新能力获得新提升

“十三五”期间，我市深入实施创新驱动发展战略，突出科技创新“四个一批”建设，着力提升科技创新能力，主要科技创新平台处于全省第一方阵。科技进步贡献率达到62%，每万人发明专利拥有量达到5.1件，全社会研发投入占GDP比重位居全省第7位，国家高新技术企业近250家，国家科技型中小企业评价入库210家，建成院士工作站12家、国家工程技术研究中心1家、国家工业设计中心1家、省级工程技术研究中心87家、省级工业设计中心6家、省级重点实验室4个。禹州市、长葛市、襄城县入选2020年中国创新百强县（市），深入实施“许昌英才计划”，分三批评审认定74个创新创业人才（团队）项目，788名高层次人才，奖励扶持资金2.6亿元。

42个人才（团队）项目进展顺利，已实现产值9.4亿元、贡献税收6000多万元，带动就业1800多人，获批专利270多项。

四、民营经济焕发新活力

民营经济是许昌快速发展的重要“密码”，是经济发展的“主力军”。“十三五”时期，许昌市出台了促进民营企业健康发展的若干政策措施，积极开展

“四个一百”专项行动，充分激发了民营经济发展活力。

民营企业8.5万余家，民营经济贡献了许昌75%以上的税收收入、80%以上的GDP、90%以上的固定资产投资和90%以上的就业，民营经济已成为许昌经济发展的“主力军”，涌现出了一大批优秀民营企业，营业收入超百亿元企业7家，2家民营企业入围中国民营企业500强，4家企业入选河南省民营企业100强。

五、开放合作呈现新格局

“十三五”，我市抓住国家实施“一带一路”战略的发展机遇，利用区位优势，推进“郑许一体化”建设，充分利用国际市场和制造资源，加快许昌市工业“引进来”和“走出去”的步伐。深入开展维护合作，承接产业转移，在环保装备、建筑材料、工业互联网、生物医药、再生金属加工等行业开展深度交流。在机器人及数控机床领域深耕发力，先后与许（河南）智能装备产业基地许昌核心区、持续深化对豫合作，国家工信部批准设立中德（许昌）中小企业合作区，吸引了百慕萨、欧德伟、史太白等一批知名企业来许投资发展。加强开放平台建设，保税物流中心（B型）正式开建，全省首个国家级市场采购贸易方式试点获批，组织企业多次到日、韩、德等发达国家学习交流，年均培训企业家2000余人（次），为全市制造业高质量发展持续注入新动能。

制造业存在的主要问题：一是新旧动能转换经历阵痛。“十三五”以来，许昌经济对传统产业较为依赖，低附加值和劳动密集型特征较为明显，转型发展路径尚未取得突破性突破，战略性新兴产业占比较低，新技术、新产业、新业态、新模式等新经济因素明显不足，培育发展新动能任重道远。二是创新能力驱动不足。企业研发投入比重较低，普遍缺乏具有自主产权，经不起要素和市场变化的冲击，自主创新能力薄弱，产学研深度融合的科技创新生态体系尚未构建，重大科技基础设施建设不足，高层次创新人才集聚力度不够、吸引力不强。三是资源环境约束加重。环境容量日趋减小，节能减排压力较大，工业用地需求不断加大，建设用地供应紧张，能源、环境和土地等要素瓶颈制约进入凸显期，工业发展的能源资源约束与生态环境保护的矛盾更加突出，传统发展模式亟待转型升级。

4.3.2.1.2 生产性服务业发展质量不断提升

“十三五”期间，许昌市以“1242”现代服务业发展战略为抓手，生产性服务业发展取得了显著成效，现代物流业、金融业、信息服务业占服务业比重分别为15%、7.2%、6%，科技研发、检验检测等、服务外包等新兴服务业起步发展。

一、服务业产业结构进一步优化，生产性服务业发展迅速

推动了重点行业稳步发展。现代物流业持续发展。2020年，全市货物运输量7341万吨，比上年增长16.9%；货物运输周转量176.9亿吨公里，增长4.9%，全市现有物流企业1600多家，其中营业收入超过千万元的企业3家。电子商务持续较快发展。2020年，全市电子商务交易额800亿元，平均增速为18.2%；跨境电商交易额150亿元，平均增速为17.7%，应用电子商务企业超过4000家，建成10家电子商务产业园，其中跨境电商综合园区3家，打造2个播电商基地。现代金融不断提升。2020年，全市各金融机构余额2232亿元，增速12%，共发放经营性贷款91.7亿元，资本市场融资172亿元，完成全年120亿元既定目标的141%。直接融资和间接融资均再创历史新高，开普检测股票成功发行上市，全市主承销商公司达到7家。信息服务发展迅速。2020年，全市信息传输、软件和信息技术服务业增加值60.4亿元，河南信息化产业的“两弹一星”——华为鲲鹏项目开工建设1号芯片已在小镇实现5G实验室许昌基地建设完成，成立许昌市工业互联网产业联盟，累计上云企业达到4598家，居全省第三位，建设完成省级智能工厂9个，省级智能车间14个。

二、培育了一批服务型制造示范企业

中锦智能、中锦数控、许继仪表3家企业纳入河南省第一批智能制造系统解决方案供应商推荐目录。万杰智能、森源重工、森源电气、永荣动力、施普雷特等企业在产品生命周期管理、总集成总承包服务、供应链管理、定制化服务等方面的示范模式，被评为服务型制造示范企业。德通振动的“德通搅拌站IoT远程监控项目”入选服务型制造示范项目。

三、搭建了一批公共服务平台

森源电气等10家企业的13个平台项目入选省级制造业与互联网融合发展试点示范。许昌国家检验检测认证公共服务平台已入驻平台项目8个，中国电

工行业智慧供应链服务平台——中华电网上线运营。

四、形成了一批新兴产业新业态

森源重工混凝土车辆远程运维服务形成了国内最大的混凝土第三方物流企业，同时，依托智能环卫产业，利用物联网、物联网、云计算等技术，形成了森源城市智慧环卫市场化服务新模式。瑞尔卡等发制品企业借助电子商务，成为全球发制品的品牌运营商。

4.3.2.1.3 许昌积极推进村庄建设边界试划

为有效推动城乡融合共同富裕先行试验区建设，促进乡村振兴战略实施，市自然资源和规划局组织推动村庄建设边界试划工作，各县（市、区）自然资源和规划部门要坚持守牢底线、保障安全、总量平衡、统筹增减，以2020年国土变更调查数据成果和自然资源部《高桥镇镇村边界划定技术规程》为依据，依据村庄现状，结合存量建设用地和村庄建设用地需求，以村庄集中建设区，统筹划定村庄建设边界，同时要充分征求基层群众意见，充分尊重村民居住、基础设施建设、公共服务和产业用地需求，切实解决乡村发展乡村治理用地。

为做好村庄建设边界试划工作，一是要高度重视，充分认识村庄建设边界划定的意义，以此次村庄建设边界划定为契机，用高质量规划推动我市乡村振兴工作；二是要加快推进，严格按照工作要求，加快工作进度，要细化任务清单，列出工作台账，倒排工期，按时完成工作任务；三是要提高质量，要与上位规划做好衔接，与其他部门以及基层干部群众做好对接，保证划定成果的合理性、可操作性、可实施性。

4.3.2.2 经开区现状特征描述

许昌经济开发区于1994年10月挂牌，1997年11月经省政府批准升级为省经开区。总面积62平方公里。经开区内设党工委（管委会）办公室、经济发展局、规划建设局、财政局、人劳局、社会事业局、城管局、招商局、安全监督局、监察室、工会、妇联、团委等13个局办，共计53名工作人员。二级机构创业服务中心22人、综合服务中心35人，市公安局、市消防支队、市工商局、市国税局、市地税局、市国土局、市质量技术监督局等七个部门，分别在

经开区设立了派驻机构。

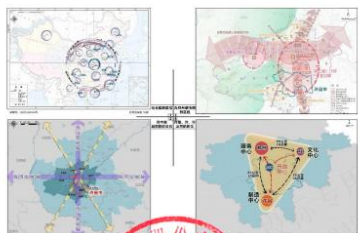


图 4.3.2.2.1 经开区位置图

4.3.2.2.1 生态环境

许昌经济经开区位于中原腹地，北邻省会郑州，南接漯河接壤，东连豫东粮仓周口市，西与能源基地平顶山市毗邻。地处东经 113° 03' ~114° 19' 北纬 33° 40' ~34° 24' 之间，处于牛山余脉向黄淮平原的过渡带，东西长 124 公里，地势由西向东倾斜。西部为伏牛山余脉的中低山丘陵地带，最高海拔 1150.6 米，中部为基底构造缓慢上升和遭受剥蚀而形成的岗区，中东部均为黄淮冲积平原，最低海拔 50.4 米。

许昌经开区自然条件优越，属暖温带大陆性季风气候，四季分明，气候温和，光照充足，雨量适中，无霜期长。境内较大的河流有北汝河、颍河、双洎河和清泥河，水资源总量年平均 5.1 亿立方米。矿产资源丰富，现已探明的矿产资源有三十多种，其中煤炭储量 35 亿吨、铝矾土储量 4300 万吨、耐火粘土 666 万吨、石灰岩 2 亿吨。主要矿产集中，储量大，易于开发，发展电力、建材、陶瓷等行业前景广阔。

- 233 -

一，另有 2 家省级先进技术和 1 家省级科技型企业，这些企业都在以较快的速度向前发展。现在的许昌经济经开区发展势头强劲，示范带动作用初步显现，已成为许昌市改革开放的“窗口”和许昌市新的经济增长点，为许昌市的经济发展起到了积极的推动作用。

4.3.2.2.3 历史人文

许昌经济经开区先后荣获“国家科技贸易创新基地”“国家级电力电子装备特色产业基地”“河南省对外开放先进单位”“河南省高新技术特色产业基地”“河南省高新技术产业标准化示范区”“河南省产业集群商标培育基地”“河南省质量强区示范区”“国家绿色园区”等荣誉称号。截至目前，全区现有“四上”企业 126 家，规模以上工业企业 80 家，国家级高新技术企业 36 家。

4.3.2.2.4 基础设施

经开区位于中原城市群“双都市”范围内，新密许昌市老城及中心城区，距省会郑州 80 公里，距新郑国际机场 40 公里，辖区西邻永登高速，南接兰南高速，两条高速在区内交叉互通，京广铁路线穿境而过，G311、G240 国道在区内与西南外环线横穿，构成了四通八达的交通网络。随着许昌异地航站楼建成，铁路、公路、航空组成的立体交通网络已经形成。

经开区围绕做好“城、产、人”三篇大文章，坚持“以产兴城，以城促产”的发展理念，按照高起点、高标准和适度超前原则，补短板、建样板。建区以来，延安路、阳光大道、瑞祥路、朝阳路等七横八纵道路体系不断优化，市政设施实现了与主城区互联互通、服务设施实现了产城共享，规划区内实现了“七通一平”，酒店、住宅、学校、医疗、金融、商贸等配套设施日益完善，优美的颍水滨河两岸形成城市公共生态走廊，为市民提供了丰富的休闲生活空间，形成了产业发展有动力、群众就业有渠道、医疗教育有保障、文化娱乐有去处，“宜产”“宜商”“宜居”的新城区。

4.3.2.2.5 产业发展

经开区大力实施“产业立区强区”发展战略，经过 29 年的发展，经开区逐

- 235 -

4.3.2.2.2 人居环境

十多年来，许昌经济经开区在许昌市委、市政府的正确领导下，在魏都区、许昌市和市直有关部门的大力支持下，与时俱进，顺势而上，创优环境、创优作风、创优服务、创优园区，坚持“亲商、安商、稳商、富商”的服务理念，坚持“请进来、留得住、有钱赚、能发展”的服务主题，坚持“诚实守信、透明高效、合作共赢”的服务宗旨，边招商边开发，以招商带开发，在基础设施建设、改善投资环境、扩大招商引资、加强园区管理、加快科技成果转化、加强对外经济技术合作和发展高新技术产业等方面取得了一定的成绩。许昌经济经开区先后荣获省爱国卫生运动委员会授予的省级卫生先进单位；2005 年 3 月，河南省商务厅授予 2004 年度出口先进经济技术开发区；2005 年 2 月，河南省商务厅授予 2004 年度河南省先进经开区；2005 年 12 月，河南省建设厅授予河南省园林单位；2006 年 3 月，国务院第一次全国经济普查领导小组授予第一次全国经济普查先进集体；2006 年 2 月评为省级文明单位。



图 4.3.3 经开区企业战略合作签约仪式

经开区现已建成投产的工业企业有 200 余家，形成了年工业销售收入近 50 亿元，利税 4 亿多元，出口创汇突破 1 亿美元，财政收入近 8000 万元的发展规模。各项经济指标都呈现出良好的上升态势。去年，在全省省级经开区综合评比中，许昌经济经开区的销售收入、利税、财政收入、出口创汇等多项经济指标再一次位居前列，先后有 15 家企业被河南省科技厅认定为省级“双高”（高新技术企业和高新技术产品企业）企业，占全市高新技术企业的三分之一。

- 234 -

步形成了装备制造、生物医药等主导产业。装备制造产业，形成了电力装备和智能电梯两大产业链条，电力装备产业以许继集团公司为龙头，集聚了 80 多家电力电气装备制造企业，成立了电气装备产业创新联盟，建有国家级高压试验中心，围绕特高压、直流输电等高端电力装备领域，已形成了国内技术水平最高、产业技术创新和整体解决方案能力最强的智能高端电力装备产业基地之一。智能电梯产业，以西继迅达电梯有限公司为龙头，集聚了 40 多家配套企业，形成了原材料加工、关键零部件、整梯制造、电梯物流等完整的产业链条，已成为我国中西部最大的电梯生产基地，全国最大的家用电梯供应商，生物医药产业，集聚了开瑞生物、博奥润康、津药瑞达等优质企业。在建的许昌生物医药产业园拥有三类工业用地 3000 亩，园区基础设施完善，能为入驻企业提供水、电、气等基础保障。发制品产业，集聚了以许昌正美发制品有限公司为龙头的各类发制品企业近百家，市场覆盖 120 多个国家和地区，年进出口额 30 亿元。

4.3.2.2.6.1 电力装备产业

以许继高科技电气装备为依托，以许继集团、河南阳光集团公司为龙头，形成的机电电气装备产业，产业门类齐全、技术含量高。许昌许继变压器公司近年来综合排名一直位居全国同行业之首，生产的浇注式环氧树脂干式变压器具有能耗低、噪音小、绝缘强度高、2005 年荣获“中国名牌产品”称号。河南阳光集团生产的电力电缆具有电压等级高（320KV）、绝缘性能好等特点。许继集团生产的各类电梯采用西门子主控制技术，具有安全性好（五大安全指标全部通过测试）、噪音低、速度快（2.5 米/秒）、运行平稳等，已位居国内前十强。

4.3.2.2.6.2 烟草配套产业

许昌是国内烟草产业门类最全、产业最为完善的地区，经开区据此优势大力发展烟草配套产业。许昌烟草机械有限公司隶属国家烟草总公司，是国内四大烟机重点企业之一，是河南省高新技术企业、河南省首批制造业信息化示范企业，其生产的高速卷接机组具有速度快（12000 只/分）、性能高等特点，产品遍布全国各大卷烟企业，部分产品出口东亚、东南亚等地；许昌永昌印务公司

- 236 -

是生产覆膜包装的专业企业，有多条凹印、胶印、丝网等进口印刷生产线，是省内规模最大、装备最先进的包装装潢印刷企业。

4.3.2.2.5.3 新材料产业

经开区新材料产业发展迅速，许昌银星纳米科技公司开发的等离子金属纳米制备装置，具有品种全、分装好、连续生产等特点，具有国内先进水平，其产品广泛应用于军事、石油、汽车、化工等领域，其与国家总装备部联合开发的金属纳米涂层部分性能优于美国同类产品；同时，该公司还成为金属纳米材料国家标准起草单位和标样提供单位。河南科力新材料股份有限公司与东北大学联合开发的纳米碳酸钙具有高白度（≥97）、窄级（30±5nm）、价格低等特点，经国内权威专家鉴定，具有国际先进水平，并已成为国内第二大纳米材料企业。许昌许继电气有限公司自主研发的高性能绝缘管、II级绝缘板、军用复合材料系列产品具有应用范围广、重量轻、强度高、绝缘性能好等特点，目前已有8个产品分别荣获省级高新技术产品。2006年聚酰亚胺合成树脂项目被列入国家《火炬计划》。

4.3.2.2.5.4 现代信息产业

经开区紧紧依托国家电力电子（许昌）信息产业园的政策优惠，大力发展现代信息产业。河南阳光光电有限公司生产的通讯光电、电缆具有质量稳定、性能优异等特点，其中通讯电缆2005年荣获“河南名牌产品”、“河南省免检产品”称号。许昌宇宝科技有限公司是一家台湾独资企业，其生产的声电传感器具有产品质量稳定、声电转换效率高、体积小等特点，广泛应用于各类声电转换领域。许昌德润科技有限公司是一家专业生产LED发光器件的专业企业，其产品具有质量稳定、寿命长、色彩全等特点，广泛应用于各类发光体。

4.3.2.2.5.5 发制品产业

许昌发制品历史悠久，被誉为“中国发制品出口生产基地”，经开区发制品产业发展已日趋完善，有发制品加工、发制品助剂、人造发丝、发制品包装等企业，产品远销美洲、欧洲、非洲等地区。许昌龙正发品有限公司位居国内发制品行业第二位，其新建的年产1000万条发条、100万个发套发制品生产线项目已于2006年10月投产，年出口总值将达到9000万美元。

4.3.2.2.5.6 现代生物医药

经开区现代生物医药产业发展迅速，河南惠新制药有限公司生产的陈醋口服液以据传说的“华佗麻沸散”开发而成，可替代杜冷丁，具有药效长（≥12小时）、无副作用、无成瘾性等特点。许昌元化生物科技有限公司充分利用现代生物技术生产的亚麻酸、大蒜素等9大系列20多个产品在国内有较先进的技术优势。该公司在英国注册成立的中国生物有限公司已于2006年在英国成功上市。上海益寿金（许昌）生物药业有限公司生产的“一旦坊”营养食用油开创了国内营养油的先河，蛇胆凝血酶填补了河南省无国家一类新药的空白。

4.3.2.2.5.7 高新技术产业

经开区紧紧瞄准现代高新技术发展前沿，制定各项政策措施，大力发展高新技术产业。目前，经开区已有21家省级高新技术企业，2家省级先进技术企业，1家省级科技型企业，3家省级制造业信息化示范企业，1家省级技术中心。2006年省级高新技术企业产值率达60%以上，成为许昌市高新技术产业发展的主力军。

4.3.2.3 经开区内村庄现状特征

4.3.2.3.1 村庄数量多、规模小

河南省是农村人口大省，有四万七千多个行政村，截至2020年年底，城镇总人口为5508万人，乡村总人口为4429万人，平均村庄人口942人，低于江苏2469人、广东2161人、浙江898人的平均人口规模。与江苏、广东、浙江等省份相比，河南省农村人口多，存在村庄数量多、规模小等问题。

许昌经济技术开发区行政区划图



图 4.3-16 许昌经济技术开发区行政区划图

4.3.2.3.2 空心化问题比较严重

“空心化”是城镇化快速发展给农村带来的负面影响。作为一个人口大省、农业大省，全省村落“空心化”问题不容忽视。据有关资料显示，截至2020年年底，全省农村劳动力转移就业累计3086万人，占乡村总人口的69.68%。

4.3.2.3.3 产业结构单一

受传统种植模式的影响，全省绝大多数乡村产业结构较为单一，农业为主导产业，产业基础薄弱。随着乡村劳动力逐步向城市转移，乡村从业人员比重下降，严重制约了乡村的发展，影响了乡村的经济水平。与此同时，乡村特色农产品深加工程度不高，部分农产品加工后并未在市场表现出强大的活力，大多农产品的利润空间有限，村民经济收入主要依靠第一产业，村庄发展动力不足。



图 4.3-17 经开区内村庄产品

4.3.2.3.4 公共服务设施与基础设施配套不足

全省现状村庄布局比较分散，村庄教育、文化、体育、医疗等各类公共服务设施配置不齐全，城乡公共服务均等化差距较大。农村村级经费较为短缺，交通、饮用水、清洁能源利用等方面远远落后于城市。截至2020年年底，在行政村的常住人口中，自来水普及率为90.6%，卫生厕所普及率为56.6%，仍有部分行政村未能实现自来水供给和卫生厕所改造，部分地区村庄环境存在“脏、乱、差”现象。

4.3.2.4 未来发展趋势

规划建设产业集聚区是河南省委省政府做出的重大战略决策。经过多年发展，许昌市产业集聚区不断发展壮大，已经成为全市经济转型升级的突破口、招商引资的主平台、农民转移就业的主渠道、改革开放的示范区和县域经济重要增长极。进入新时期，我市产业集聚区面临着一些新矛盾、新问题。高水平开展产业集聚区规划修编对于破解新常态下发展难题、打造新常态下竞争优势具有重要意义，有助于推动产业集聚区二次创业，持续上规模上水平上层次，提高吸引力竞争力，实现产业集聚区高质量发展，为全面推进“智造之都、宜居之城”建设提供有力支撑。

4.3.2.4.1.1 支撑市千亿级产业集群

一、经济技术产业集聚区电力装备制造、电梯制造和智能装备制造是全市千亿级装备制造产业集群的重要支撑。(经济技术产业集聚区许继电气城是电力装备制造两基地之一,到2025年,电力各产业规模100亿元,电梯产业以西继(迅达)电梯公司为龙头,已成为我国中西部最大的电梯制造、研发、测试和服务基地,预计2025年电梯产业规模将达100亿元以上。智能装备产业园是河南省四个机器人的生产基地之一,中伟智能公司是智能装备自动化制造集成商,是许昌工业机器人智能装备产业园领军企业。

二、节能电机、节能变压器等是我市重要的节能产品,对全市千亿级节能环保产业集群具有重要的支撑作用。

4.3.2.4.1.2 优化主导产业优化和和品质提升

根据现有主导产业发展现状,主导产业为装备制造、生物医药,取消发制品产业作为主导产业发展项目。产品档次低,品牌,研发投入不够。增加生物医药产业作为主导产业发展项目,生物医药是国、省、市重点培育的新兴产业之一。目前,在经开区已规划建设100亩的生物医药产业园,电厂、污水处理厂、道路等基础设施正在加快完善,部分企业已入驻,是集聚区培育的新增长点。装备制造业发展方向为稳固电力装备制造传统产业优势,向新型和智能电力装备方向发展,发挥电梯核心产业优势,完善产业链条,增强集聚规模和智能化水平,加强下游销售和售后服务;积极发展以机器人为核心的智能装备制造,由中下游产业链向上游核心零部件拓展。生物医药产业发展方向以生物制药为主,重点发展终端药和高端原料药,大力引进、研发、生产品牌仿制药、创新药。

4.3.2.4.1.3 促进城市基础设施向乡村覆盖

4.3.2.4.1.3.1 注重城乡统筹

把城市和乡村整体规划,促进城市基础设施向农村覆盖、公共服务向农村延伸,实现城乡基础设施互联互通、公共服务共建共享。

经开区村庄规划编制主要内容为基于土地利用、资源本底、产业发展、人口结构、经济社会等现状情况,开展现状综合分析,并形成特征总结,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求,依据上位规划确定的类型,明确村庄发展定位,提出近、远期发展目标与策略,确定村域人口规模与建设用地规模,与上位空间规划充分衔接,明确规划刚性管控要素的约束性指标,结合村庄自身特征与发展目标明确预期性指标。对接上位空间规划约束性内容,细化多项分析因子,开展村域适宜性评价分析,划定村域生态、生产、生活空间,划定生态红线、永久基本农田保护红线和历史文化保护范围,提出各类空间管控要求。提出村庄建设用地整理、农用地综合整治、生态环境修复空间安排和具体要求。在保障上位规划约束指标前提下,优化村域土地利用结构,明确各类用地变化情况。基于村庄实际条件,考虑村庄核心优势与发展限制,制定产业发展与布局规划,科学测算村庄人口规模,优化村域建设用地布局,引导未来建设发展,明确建设发展要求,统筹确定公共服务设施、道路交通设施、市政公用设施和农田水利设施建设规模和布局,引导村庄人居环境改善与风貌整治,制定村庄重点项目建设,明确项目位置、投资估算等。

4.3.3.1 经开区国土空间规划编制技术思路

产业集聚区是企业一定范围内集中发展,实现资源集约利用、基础设施集中使用而提升规模经济效益的区域。产业集聚区通常以若干特色主导产业为支撑,集聚其他配套产业,具有明显的地域经济集聚效应,是以工业经济功能为主的功能区。

产业集聚区了创建探索、高速增长、“入世”、清理整顿等几大阶段,大都处于“二次创业”的成长期,还有一部分进入了“第三次创业”的阶段。作为社会经济发展到特定阶段的产物,开发区也具有生物体生命周期的成长特征,即从出生、成长、衰老到死亡的过程。

4.3.2.4.1.3.2 注重分类指导

对条件较好的集聚提升类村庄,作为乡村基本服务单元的中心,重点提升村庄公共设施和基础设施服务能力,推进一、二、三产业融合发展;对离城区较近的城郊融合类村庄,按照社区标准规划建设,节约用地,提升治理水平;对历史人文和自然资源丰富的特色保护类村庄,突出特色资源保护和活化利用,完善旅游配套,提升旅游服务能力;对整治改善类村庄,围绕改善人居环境、完善公共服务,满足村民基本生活需求;对生存条件恶劣或人口流失特别严重的村庄,引导异地搬迁,改善生产生活条件。

4.3.2.4.1.3.3 提高村庄规划编制质量

按照“城市品质、乡村味道”,编制实用性村庄规划,建设乡村生活圈,补齐乡村基础设施和公共服务设施短板,改善农村人居环境品质。坚持因地制宜,尊重村庄的自然地形地貌,保留村庄原有的自然风貌、农业景观、乡土文化,避免“村庄改造大拆大建、村庄规划千篇一律、千村一面”。

4.3.2.4.1.3.4 多渠筹措乡村用地

在编制规划时合理布局乡村产业发展用地,在县域国土空间规划中安排不少于10%的建设用地指标,重点保障乡村产业发展用地,促进农村一、二、三产业融合发展,严格落实“六稳”、“六保”要求,引导宅基地集中布局,以乡镇或村庄为单位开展全域土地综合整治,盘活农村存量建设用地,为乡村发展提供空间保障。

4.3.3 技术路线思路

本项目包含经开区国土空间规划及村庄规划编制。

经开区国土空间编制主要工作内容根据经开区产业基础和发展趋势,落实市县国土空间总体规划及经开区发展规划要求,明晰经开区功能定位,合理确定规划目标和指标体系,从目标定位、总体布局、用地结构、工业用地、物流仓储用地、设施配套、综合交通网络、城市绿地、市政设施、管线综合、综合防灾、土地利用效率、风貌引导、近期规划等方面对经开区进行国土空间规划。



图 4.3-18 规划构思

4.3.3.1.1 规划的难点

4.3.3.1.1.1 历史矛盾问题突出

经开区发展累积了许多矛盾问题,需要编制科学的规划进行引导和协调,特别是经开区在“二次创业”过程中面临的内外冲突问题,需要通过科学的规划引导予以协调。在内部,由于长期无序、无选择的招商引资,导致经开区内部普遍出现了产业布局混乱、没有形成空间上有序分布、专业化集聚的空间格局,为此经开区规划提出了在内部进行集聚引导、专业化布局规划引导的规划要求;在外部,经开区的迅速扩张,与所在城市之间、周边乡镇和生态环境之间均出现了一些空间冲突,为此经开区规划提出了进行经开区与周边地区的整合发展和区域联动发展的规划要求;在发展方向上,经过长期的规模扩张、粗放发展之后,迫切需要树立新的产业空间环境,为此经开区规划提出了品质提升、特色塑造的规划要求。

4.3.3.1.1.2 政策导向变动大

由于经开区发展的政策导向出现了重大变化,我国对其规划体系创新性地提出了新要求,如2002年商务部提出经开区“二次创业”和转型发展的要求、2003年对经开区进行的清理整顿及2004年国家地方相关工业投资项目准入标准的出台等,均要求经开区必须集约发展。2008年出台的《中华人民共和国城乡规划法》第30条提出,在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围

以外，不得设立各类开发区和城市新区。同期国土资源部门开展的经开区土地集约利用评估工作要求，经开区规划必须与城市规划和土地利用规划进一步衔接。同时，国家税收、投资、土地、社会保障和产业等政策出现重大变化，各种优惠政策由区域转向产业，经开区创设以来的“三低”（低税收、低地价、低工资）模式已难以维系。政策环境的转变要求经开区规划体系必须转型。

4.3.3.1.1.3 开发区治理体制的内部问题

第一，“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”③，开发区作为改革创新“试验田”，其“超自主体制”的特点，使其管理机构拥有很大的自由裁量权。由于开发区内部不设人大和政协机关，在内外监督严重缺位的情况下，其管理体制缺乏对权力的有效规制，部分开发区沦为“发展高地、腐败洼地”。第二，部分开发区管理体制的人事制度并未与市场经济相配套，仍旧采取传统的人事管理体制，人事资源集中在少数人，择优竞聘的机制。另外，开发区在发展进程中与当地科研院所形成的“磨合”，难以发挥“产学研”相结合的优势。第三，开发区管理机构在落实经济职能的过程中存在“政府越位”的现象，使企业运营在一定程度上“扭曲”，并在这过程中也容易出现“权钱合谋”、“权力寻租”、“权力选择资本”等异化现象。

4.3.3.1.1.4 历史新阶段，承接新使命

全球化进入新阶段，经开区发展的时代背景和历史使命出现新变化，需要新的规划进行应对。随着国际投资和贸易环境发生重大变化，经开区长期依赖的人口、土地和商务成本等比较优势逐步丧失，各种发展瓶颈、发展约束加剧；全球金融危机及随之而来的贸易保护主义等，使经开区的招商引资环境和外贸环境进一步恶化；新一轮科技革命带来新的挑战，特别是战略性新兴产业的发展对经开区的提升发展、创新发展提出了新的要求。在新的全球竞争环境下，我国经开区不得不“走出去”寻求发展空间，这就要求经开区规划必须国际化。

在上述环境的综合影响下，我国在新世纪对经开区规划进行了创新与探索，在经开区战略规划或概念性规划、基于空间准入的产业发展与布局规划、创新型园区建设规划、低碳型园区建设规划、经开区整合规划、经开区的再开

发规划、产业区的城市设计及境外产业园区等方面，取得了一批具有影响力的实践成果。

4.3.3.1.2 关键问题

4.3.3.1.2.1 空间布局优化的总体考虑

产业集聚区空间布局优化要坚持多规合一、空间集约、产业集群、功能集合的原则，精准衔接国土空间规划、生态环境保护规划等，确认四至边界避开饮用水源保护区、自然保护区等环境敏感区。根据产业发展、就业人数等合理确定产业集聚区空间范围和功能布局，形成功能匹配、紧凑集约、有序开发的空间格局。不得以规划修编名义盲目调整扩大规划范围，对用地集约高效、单位面积产出较高、用地空间不足确需调整扩大空间范围的，必须在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，合理确定用地边界。



图 4.3-19 许昌市 10 个重点产业集聚区空间布局优化示意图 (2021-2030)

推行工业控制线划定，保证工业用地规模，促进工业用地向控制线内整合，实“增存挂钩”机制，促进存量土地集约利用，排查批而未供、闲置土地、低效用地，鼓励闲置工业用地通过依法转让、合作开发等方式盘活利用，并制定盘活计划。根据产业集聚区所在市、县的主体功能定位、国土空间格局和用地结构，统筹考虑产业集聚区工业、仓储物流、配套服务设施等各类用地比例，因地制宜布局高端产业园、服务业专业园、创新创业园、中小微企业园

等区中园，条件较好的产业集聚区可高点布局产业新城或特色小镇形态的新兴产业园。

4.3.3.1.2.2 识别发展阶段，厘清编制要求

在经开区规划的不同发展阶段，其规划体系的特点也有异同。在经开区规划类型上，初始阶段偏重工程性的规划，主要是套用法定城市规划的总体规划一控制性详细规划的模式，但同时在具体规划内容、技术方法等方面针对经开区的特点有所创新，如为适应土地有偿使用的要求，探索和形成以容积率为核心的控制性详细规划体系，是对市场经济下规划编制的一个创新。

在经开区的拓展期，其规划关注的重点则是空间拓展和用地指标的获取，以满足产业项目、房地产项目的用地需要；在经开区发展的转型提升期，则关注产业发展与空间布局规划、各类专项规划和战略规划及城市设计等，以满足经开区谋划新产业、探索新方向和创新体制机制的需求。在规划编制的组织管理方面，在经开区大发展、大扩展和“放权”初期，一般采取授权管理委员会编制和管理规划的模式，而至紧缩期与“清理整顿期”，一般采取城市统一编制规划、授权经开区管委会进行“二次”规划管理的模式，借此协调宏观层面的“产-城”关系。

4.3.3.1.2.3 提高土地利用效率，促进城乡协调发展

土地利用效率提升：经开区应通过土地整理、集约利用和增加土地利用效率等手段，提高土地资源利用效益。这包括改善土地利用结构、提高用地强度、推动土地节约集约利用等措施，以实现经济效益和生态效益的双重提升。

城乡统筹发展：经开区需要统筹城乡发展，促进农村土地集约利用、农业现代化和农民收入增长。这包括合理规划农村用地、农业产业布局和农村公共服务设施建设等，实现城乡一体化发展的目标。

4.3.3.1.2.4 提升生态环境质量，保护生态环境

经开区生态环境的提升是当前社会发展的关键之一。随着城市化进程的加速和工业化水平的提高，保护和改善生态环境已经成为全社会的共识和责任。

首先，经开区应加大生态环境保护的力度。通过制定严格的环境监管政策和法规，加强对企业和居民行为的监督和管理，确保污染物排放达标，减少对

环境的负面影响。同时，还要推动绿色发展，促进循环经济和低碳发展，减少资源消耗和环境污染。

其次，经开区应注重生态环境修复和恢复。通过实施生态湿地修复、森林植被恢复、水体治理等措施，修复受损的生态系统，增加绿地覆盖率，提升区域的生态功能。同时，还应加强对自然保护区和重要生态节点的保护，保护珍稀濒危物种，维护生态平衡。

此外，经开区应积极推动环境教育和宣传工作。加强对公众的环境意识教育，提高居民对生态环境保护的认识和参与度。通过宣传媒体、社区活动等途径，普及环境保护知识，倡导低碳生活方式，形成全社会共同保护生态环境的良好氛围。

总之，经开区生态环境的提升是一项长期而复杂的任务，需要各方共同努力。只有积极推动生态文明建设，加大生态环境保护力度，才能实现可持续发展的目标，为人们创造良好的生活环境。

4.3.3.1.3 规划管目标的需求

4.3.3.1.3.1 《许昌市国土空间规划（2020-2035年）》

以打造全国先进制造业基地为目标，统筹布局中心城区产业经开区，鼓励产业经开区推进产业高端化和智能化升级，提升集约化和集约化水平，引导中心城区工业向东西两翼集中布局，避免工业围城。

许昌中心城区工业用地 40.93 万平方米，占中心城区用地比重 19.16%，划定工业用地控制线保护红线，预留工业发展空间。到 2035 年，工业用地保护红线控制线面积不低于城镇建设用地总规模的 30%，产业经开区内工业用地不低于总用地面积的 60%，提高工业控制线外新增工业用地门槛，鼓励线外现状工业用地迁移至工业控制线内，强制线外低效工业用地整治提升。到 2035 年，工业控制线外工业用地不应高于中心城区工业用地总面积的 20%。工业控制线内现状工业用地不得调为非工业用途，鼓励工业控制线内非工业用地转化为工业用地，工业控制线内新增用地以工业用地为主，除必要的生产性服务业用地、居住用地外，原则上不新增非工业用地。工业用地保护红线内按照“退二优二”原则，保护和盘活城区存量工业用地，推动低效工业企业加快退出，为培

有先进产业腾挪发展空间。

许昌中心城区布局五个产业园区，支撑东西两条产业发展轴，依托许昌建安区先进制造业经开区、许昌高新技术产业经开区、东城区创新创业示范园区打造东部高新技术产业发展轴，依托许昌魏都区先进制造业经开区、许昌经济技术开发区打造西部新兴产业发展轴。



图 4.3-20 许昌市产业布局图

许昌市中心城区城市空间拓展方向为“北进东跨、棋盘生长、带状发展”。重点北进：向北推进城乡一体化示范区、高铁北站组团、高新技术产业经开区和综合保税区的建设，与郑许融合、港带对接、许长同城实现一体化发展。

战略东跨：临近郑州空港、高铁北站，枢纽带动能力较强，同时近期有许昌高新技术产业经开区、建安区先进制造业经开区、综合保税区等重大产业项目以及新联学院、许东新城等高品质魅力空间，东进发展趋势明显。

棋盘生长：结合中心城区主要发展轴线，以产业发展、公共服务设施配置为导向，形成城乡统筹、功能完善的棋盘式城乡空间结构。

带状发展：重点突出许长一体化，共建许港产业带。

4.3.3.1.3.2 《2021 许昌市产业集聚区规划摘要》

到 2025 年，全市产业集聚区高质量发展取得实质性进展，总量规模、质量效益、产业结构同步提升，初步形成数量规模合理适度、区域布局趋于完善、结构层次协调有序、体制机制充满活力、示范引领效应显著的产业集聚区发展新格局。



图 4.3-21 许昌市产业集聚区“一带两核三片区”布局图 (2021-2030)

到 2030 年，集聚区综合实力进一步增强，市场竞争力明显提升，规模以上工业完成增加值 1800 亿元以上，千亿级主导产业达到 6 个以上，高新技术企业 1000 家以上。营商环境不断优化，公共服务和生态环境显著提升，建成一批服务精准化、产城融合度高的现代化智慧园区。

在许昌现有产业集聚区主导产业定位和产业发展优势基础上，以优化布局、突出特色、提升竞争力为导向，充分发挥市场机制在产业发展中的基础性作用，促进和引导产业整合与集中发展，积极推动全市产业集聚区形成“一带两核三片区”的总体空间格局。

4.3.3.1.3.3 《许昌市“十四五”战略性新兴产业和未来产业发展规划》

许昌市开发区经济总量和规模不断壮大，开发区建设持续走在全省前列，为建立相对完善的具有自主技术支撑的战略性新兴产业体系和未来产业体系奠定了良好的发展基础。战略性新兴产业和未来产业布局呈现“一带两翼八大区”

的特点，一带即许昌经济产业开发带；两翼即禹州经济开发区和鄢陵经济开发区。积极对接郑州等对外开放大平台，加强与一流高校、科研院所和行业龙头企业合作，引导支持高层次人才和团队、先进技术项目在许昌落地。科学发展合理布局，提高用地集约程度，优化产业发展生态，强化战略性新兴产业和未来产业顶层设计，形成具有战略性、全局性和特色鲜明的战略性新兴产业集群。

许昌经济技术开发区，截至 2021 年，许昌经济技术开发区完成规模以上工业增加值 43.8 亿元，实现营业收入 117.8 亿元，完成战略性新兴产业增加值 6.3 亿元，完成高新技术产业增加值 2.1 亿元。未来重点发展电力装备制造、电梯、工业机器人、生物技术等产业，提高用地集约程度，加大研发力度。



图 4.3-22 许昌市“十四五”战略性新兴产业和未来产业布局示意图

4.3.3.1.4 整体规划编制框架

4.3.3.1.4.1 编制理念

4.3.3.1.4.1.1 产城融合

以完善城市功能吸引高端要素集聚，以垂直整合实现支柱产业链条完整化，以低碳智慧城市的建设需求带动新兴产业应用推广，以优美的滨水生态环境吸引高端人才聚居，以国际化营商环境提升总部经济优势，加快推动经济社

会转型升级，形成适宜“居住、创业、创新”的现代城市家园。

4.3.3.1.4.1.2 文化引领

秉承高度的文化自觉和自信，聚集海内外华人精英，推动城市发展与文化建设的有机结合，形成文化与经济、城市和社会融合发展局面，努力探索一种市场机制积极配置文化资源、优秀文化引领前进方向、凝聚奋斗力量的科学发展新模式。

4.3.3.1.4.1.3 智慧创新

推进信息化、智能化建设，将新一代互联网、物联网等先进信息技术与城市管理运营理念结合，推动信息技术与先进制造业、现代服务业的深度融合，加快电子商务发展，建设优质品牌和电商厂商协同发展信息化平台，搭建以信息网络为基础的智慧城市体系，双向面向未来打造全新城市形态。

4.3.3.1.4.1.4 生态优先

充分利用地理位置、生态优势，营造山、水、城相融合的景观特色以尊重自然的理念设计科学利用科学用海形成绿色生态环境，倡导低碳生活，打造优雅舒适的都市田园风貌，低碳环保的生态智慧新城、与水共生的蓝色新城、别具特色的伟新城。

4.3.3.1.4.1.5 和谐善治

坚持包容增长、共建共享的理念，积极探索具有时代特征、体现中山特色、与科学发展要求相适应的社会建设和管理体系。

4.3.3.1.4.2 编制原则

4.3.3.1.4.2.1 突出产业主导

突出开发区作为我省经济建设的主阵地、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，确保产业用地不少于 60%。

4.3.3.1.4.2.2 坚持效率优先

根据产业特点，加大对优势产业发展用地的支持力度；鼓励优先使用存量

土地，提高用地开发强度，实现土地的节约集约利用。

4.3.3.1.4.2.3 坚持绿色低碳

构建资源节约、可持续发展的土地利用模式，科学配臵土地资源，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。

4.3.3.1.4.2.4 坚持安全韧性

坚持以防为主、防抗救相结合，适度超前布局灾害防御基础设施，提高生命线系统耐火性，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

4.3.3.1.4.3 编制框架

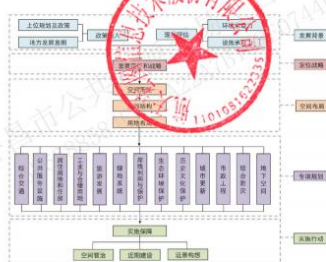


图 4.3-23 经开区国土空间规划编制框架

产业聚集区国土空间规划编制大纲应包括以下内容：规划目标和任务、规划范围和界限、产业发展定位和规模、用地布局和配置、交通网络和物流体系、环境保护和绿色发展、基础设施建设、创新平台建设、人才引进和培养等

内容。同时，需要考虑政策支持、投资保障、规划实施、监测评估等方面的问题，确保规划的科学性、可行性和可持续性，推动产业集聚区的健康发展。

4.3.3.1.4.4 培育路径

目前，许昌市千亿级产业集群还面临着产业链不完善、产业结构低端、影响力不足等问题，需要聚焦补齐现实短板，围绕集群化、品牌化、高端化的战略目标和方向，进一步明确产业集群培育的主要路径。

一、坚持市场化导向

应该充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持企业是集群发展的主力军。政府必须遵循市场发展规律，处理好集群培育过程中政府和市场的关系，优势互补，有机结合，协同发力。

二、坚持系统化思维

千亿级产业集群是先进制造业和现代服务业分工有序、融合而成的链式共生平台，强调价值链与产业链的“系统性”。围绕电力装备等 4 大千亿级产业集群延伸拓展产业链分工网络，促进“中下游衔接”集群网络组织结构更加紧密，实现产业链成链、集群成势、集聚成势，提升集群化水平。

三、坚持高端化思维

积极构建产业集群创新网络，推动千亿级产业集群品牌化发展，要强化企业的创新主体地位，引导和激励企业自主创新，推动创新政策、创新资源、创业人才向企业集聚。发挥产学研协同创新效应，积极推动产学研合作组建技术研发平台和产业技术创新战略联盟，建设产学研创新集群，完善创新收益分配机制，促进科研与产业有效衔接。

四、坚持开放化的思维

主动构建跨区域生产网络和创新网络，全面提升千亿级产业集群开放化水平。一方面，要继续“高水平引进来”，另一方面，要“大规模走出去”，促进区域间产业、技术、人才合作，推广本土产业集群品牌。同时，还要加强集群与集群间、企业与企业间的开放合作，全方位构筑先进制造业集群的竞争优势。

4.3.3.1.4.5 培育举措

围绕四大千亿级产业集群积极采取有效措施，加大培育力度，重点实施创新提能、产业提档、数字提智、绿色提效、开放提速 5 大工程。

4.3.3.1.4.5.1 实施创新提能工程

一、激发创新主体活力

强化企业创新主体地位，完善以企业为主体的技术创新体系。聚焦 4 大千亿级产业集群，引进、吸收一批高端科技成果，承担重大科技专项项目，突破一批关键核心技术，提高企业核心竞争力。引导行业龙头企业在重点领域组建产业协同创新联盟，开展高新技术企业培育工作。

二、推进创新平台建设

围绕 4 大千亿级产业集群重大共性需求，打造关键共性技术创新载体，支持龙头制造企业建设制造业创新中心、绿色智能制造装备、智能装备制造、硅基新材料、鲲鹏计算等产业，争创国家制造业创新中心。完善公共服务平台体系，重点推进提升国家工业互联网产品检测公共服务平台、国家中低压输配电产品质量检验检测中心、信息安全产业公共技术平台等公共服务平台建设。重点支持许昌市（许昌）人工智能与智能制造创新中心，电力装备产业建设国家技术创新中心。

三、优化创新生态发展

深化与科研院所、知名高校的科技合作，推进与中科院合作共建“人工智能联合实验室”、“河南中科智能制造创新研究院”，推进国家“双创”示范基地建设，加快形成“苗圃+孵化器+加速器+创投”的链条。重点在物联网、大数据、5G 应用、人工智能等技术领域，建立科技企业孵化器、众创空间等孵化平台，加快构建双创生态体系。

四、加强关键技术研发

紧盯国家、省重大科技项目，在新一代信息技术、硅基新材料、5G、新能源汽车、电力装备等领域，探索实施科技重大专项。积极开展装备首台套、新材料首批次、新软件首版次运用，加强新技术新产品推广应用。鼓励企业运用知识产权参与市场竞争，健全以技术交易市场为核心的技术转移和产业化服务体系。

4.3.3.1.4.5.2 实施产业提档工程

一、提升产业链现代化水平

积极培育鲲鹏计算、节能环保、硅基新材料、新能源及网联汽车、智能装备、5G、新一代人工智能以及电力装备、汽车等产业链现代化提升，建立市领导牵头的产业链工作专班，按照“一链一策”思路推进产业链补链强链，开展产业链固链行动，打通产业链、供应链堵点，提高产业链安全与韧性。支持产业集群围绕优势产业链组建行业工业互联网平台联合体，提升集群产业链智能化水平。

二、推进高能级产业载体建设

以制造业高质量发展为核心任务，突出以特色论英雄、以亩产论英雄、以生态论英雄。以“三提”（亩均产出提高、集群培育提速、绿色发展提升）、“两改”（智能化改造、体制机制改革）为主抓手，加快推进产业集聚区“二次创业”，高质量发展。

三、促进大中小企业融通发展

制定实施大企业（集团）培育计划，推进企业兼并重组的改革措施，培育发展一批拥有自主知识产权、主业突出、核心竞争力强、带动作用明显的大企业集团，不断提高参与全球竞争的实力。激发中小企业创新创业活力，实施以“个转企、小升规、规范制”为目标的中小企业成长行动，发展一批“专精特新”企业，引导大企业、中小企业建立全方位配套合作关系，构建良好的企业生态。

4.3.3.1.4.5.3 实施数字提智工程

一、推进制造业企业深度智能化

实施“设备换芯”、“生产换线”和“机器换人”改造计划，实现智能管控和全流程监控，构建智能化、网络化的生产系统。推动互联网、大数据、人工智能与制造业深度融合，建设产业集聚区工业互联网、云计算、大数据等为一体的智能制造公共服务平台，全面推动企业运营、园区管理和公共服务智能化升级。围绕产业智能化升级需要，积极推动人工智能技术在智能网联汽车、智能机器人、智能传感器以及无人机领域的创新应用。

二、推进产业集群数字化转型

依托 4 大千亿级产业集群打造数字化转型示范区，鼓励数字化服务商建设公共服务平台、产业链供应链对接平台，鼓励有条件的大型企业搭建资源和能力共享平台，鼓励中小企业、数字化服务商与金融机构开展合作，整合产业链和信息链，创新供应链金融服务。三是推进工业互联网平台创新应用，持续开展许昌市工业互联网平台培育计划，鼓励制造业龙头企业建设细分领域平台。深入实施“互联网+先进制造”行动，建设工业互联网公共基础支撑平台，支持企业运用工业互联网新技术、新模式“上云上平台”，每年推动一批中小企业上云。

4.3.3.1.4.5.4 实施绿色提升工程

一、加快绿色改造升级

实施工业企业绿色化改造，提升工业企业污染治理水平，实现污染物超低排放或近零排放，引导传统产业入园集聚，淘汰落后工艺装备和产品。

二、推进资源综合利用

大力推进工业企业余热余压、废水、废气、废渣、废弃物进行多层次、多途径资源化利用，采用新技术、新工艺进行废水、综合处理与利用，严格控制工业废气的排放，推进废气处理二次资源化利用，推进冶炼渣、粉煤灰等大宗工业固废综合利用，鼓励排渣困难大型工业企业发展资源综合利用产业，全面推行循环生产方式，推动产业集聚区绿色化改造，加快推进国家“城市矿产”示范基地建设。

三、构建绿色制造体系

组织开展绿色工厂、绿色园区、绿色技术产品、绿色供应链创建工作，引导企业建设绿色设计平台，组织符合条件的企业申报国家级绿色工厂，推进产业集群区产业耦合，构建绿色产业链和循环经济链，打造一批覆盖全产业链的绿色供应链管理示范企业，构建绿色制造服务信息和数据发布平台，着力培育一批咨询、检测、评估、认定、审计等专业化绿色服务机构，积极开展创建国家工业节能和绿色发展评价中心，全面推进绿色制造体系建设。

4.3.3.1.4.5.5 实施开放提速工程

一、深化区域合作

主动参与郑州大都市圈建设和郑许一体化发展，以打造新兴增长区域为目标，以建设国家先进制造业基地为方向，建设许港产业带。依托许昌制造业优势和郑州创新优势，梯次布局产业，引进一批高端制造工程，积极与中原城市群中的优秀企业开展合作。

二、深化对德合作

以建设中德（许昌）产业园为抓手，深化对德、对欧经贸合作，积极引入德国企业、德国理念、德国标准、德国技术、德国设备，推动许昌先进制造业水平提升、产业集群集聚发展。加快对外开放平台建设，推进综合保税区和 B 型保税物流中心申报及招商运营工作。

三、承接产业转移

深化豫冀、豫沪合作，积极承接京津冀、珠三角、长三角等发达地区产业转移，深度推进本地企业与国内外知名企业和行业龙头企业的战略合作，吸引跨国公司在我市设立地区总部和研发中心、采购中心、物流中心等功能性机构，鼓励外资通过合资、参股、并购等方式参与本地企业改造和兼并重组。发挥龙头企业、中介机构、民间资本的作用，主动推动以商招商、中介招商、产业链招商等，加大行业和企业产业转移力度，提升中国（郑州）产业转移系列对接活动实效。

四、加快开放步伐

全面融入国家“一带一路”战略，积极参与国际产能合作，培育一批具有许昌特色、具有较强国际竞争力的本土跨国经营公司，支持我市优势制造业企业在境外开展并购和股权投资、创业投资，在境外建立一批具有影响力的研发设计、生产制造、销售服务基地，培育一批具有国际竞争力的跨国集团。

4.3.3.2 经开区村庄规划技术思路

4.3.3.2.1 规划的难点

4.3.3.2.1.1 村庄分类不准确

国家和河南省虽对村庄分类有明确的指导意见，但由于有的地方县城村庄分类和布局规划滞后，在编制具体村庄规划时无可遵循的指导性意见或上位规划，往往先入为主，倾向于将本村列入城郊融合类或集聚提升类村庄，而这一

分类在县城村庄分类和布局规划中又未必是最佳；或村庄规划和县城村庄分类和布局规划两者虽同时编制，但由于尚未充分论证、沟通衔接不到位，也会导致对部分村庄的分类出现矛盾，如有的村庄在县城村庄分类和布局规划中是整治改善类，而在本村的村庄规划中则集聚提升类，村庄分类不准或者矛盾，严重影响规划的科学性和可操作性。

4.3.3.2.1.2 村庄定位不合理

“多规合一”理念下的一张蓝图图案，村是“多规合一”的最基层空间承载平台，也是促进“多规合一”的最小空间单元。把村庄规划、乡（镇）总体规划、镇村布局规划、土地利用总体规划以及特色田园乡村规划等相关规划中所涉及到的相同内容统一起来，落实到村域的规划空间上，综合多个规划的发展目标和主题方向，详细安排空间布局、基础设施等，以此作为实施乡村振兴战略的一张蓝图。

在实践中，有的对村庄自然条件、经济社会发展情况和趋势、经济和交通区位、历史文化和传统习俗、县乡关系等研究不深入，对村庄在乡镇乃至县域内的定位把握不准，提出的定位或好高骛远、所提不实，或相互雷同、毫无特色，如各种各样的“美丽乡村典范村”“乡村七旅游生态村”“生态文明幸福村”“美丽宜居村”等等，村庄定位不合理，则不能科学确定村庄发展战略、发展目标、发展路径、规划布局等，进而影响规划的实施性。

4.3.3.2.1.3 规划目标不务实

人口和建设用地规模测算上，部分村庄采用户籍人口而非更符合实际的常住人口，且有的不顾近年来常住人口明显下降的态势，在产业支撑能力不足、就业机会受限的情况下，仍想当然地预测规划期内会出现人口回流、总量增长，这就导致预测的人口规模和村庄建设用地需求均偏大。这在整治改善类的少数村庄中表现尤为明显。耕地和永久基本农田保护目标确定上，在上位规划尚未下达保护任务、未经全乡镇统筹、未将永久基本农田中存在的不实耕地调出并对应补划的情况下，个别村庄在编制规划时，期望先入为主，自行调低了保护目标，对耕地和基本农田布局做了调整，不仅减轻自身保护压力，还变相

地通过规划规避违规占用耕地问题。基础设施和公共服务设施建设、生态修复和综合整治方面，有的目标定得过高，相配套的建设工程和整治修复工程规模过大，在缺少集体经济支撑、村民自筹和能够募集到的社会资金又极为有限的情况下，把大量投资寄希望于县乡财政投入，这明显不符合当前河南省大多数市县的实际。

有的村庄规划编制讲究“大而全”，表面上看似内容全面，实则是抓不住迫切需要解决的关键问题，理不清楚村庄的规划目标、主要任务和重点内容，聚焦不够。究其原因，主要有三方面：一是规划编制工作人员对村庄的历史和现实情况了解不深入，甚至走马观花、囫圇吞枣，对当前村庄发展存在的主要问题、面临的突出困难、村民的主要诉求摸不清楚；二是村民积极性发挥不够，导致参与人数不多、参与程度不深，村民有意见建议不反映或反映不到位；三是规划编制人员水平受限，不能充分将村庄实际和相关政策规定灵活结合起来，导致规划内容主次不分。

4.3.3.2.1.4 土地管理矛盾突出

用地包括农转用的问题，设施农用的界定，管理灵活性的不足，农用地管理与产业发展需求等等。集体建设用地盘活需求强烈，包括集体土地入市非常困难，农村集体土地管理利用存在问题，集体公益性用地地力挖掘诉求难以满足，公共设施项目落地建设无资金落地问题。宅基地管理矛盾突出，包括宅基地治理存在空缺，用地指标无法满足村民建房的合理需求，宅基地闲置与分户需求无法得到满足的结构性矛盾问题，农村宅基地激活不足、近郊批少建多和违建行为时有发生、宅基地潜力再挖掘矛盾等问题。

农村地区一直是建设领域的空白地区，国家相关标准规范多是针对城市建设编制，随着乡村振兴战略的实施落地，越来越多的农村基础设施工程采用正规的招投标流程，这就需要符合国家审查标准的施工图，而施工图绘制、审查均缺乏明确的依据。例如村庄道路的设计标准，无论是采用公路标准还是采用市政道路标准都明显高于村庄的实际，但要想通过图纸审查，财政审查，就得依据一个标准，最终造成很大的设计的浪费，施工的浪费。

例如为村庄配建一体化污水处理设施，在传统城乡规划中其用地性质属于建设用地，而污水处理设施的选址一般位于村庄外部，而村庄外部一般为农用

地，甚至是基本农田，这就遇到了矛盾，如果走农用地征用手续，进行土地变性，然后进行选址，报批，手续非常繁杂。如果不办理手续，即是依仗原有的村镇建设，但由于坑塘在国有土地利用规划中仍为基本农田，在最新国土调查数据没有正式公布，国土空间规划还不能编制完成的情况下，新的规划建设有出台，即使合理，也存在程序上违法的情形。令主管部门无法督查，建设单位也无所适从，只能在程序上违法的情形。这就严重影响中乡村振兴战略的顺利推进。

4.3.3.2.1.5 绿色发展动力不足

乡(镇)全局的总体发展格局决定村域的乡村振兴,村域的乡村振兴促进乡(镇)整体的发展质量和进程,资源的流动彼此制约又互相促进。挖掘村域外部资源条件,谋划产业新业态和产业结构和规模,文化旅游资源的传承、生态资源的保护,分析其产业链和要素条件的发展提供基础性基础和振兴方向。挖掘村域内部资源条件,分析其资源利用现状,完善基础设施建设,农业产业结构调整,特色产业开发,研究体现乡村特点的村域规划建设路径,保护和塑造乡村特色风貌。

从住宅布局上看，**传统村庄规划**秉承着传统的**“庄前堂后”**，追求于村庄“整齐划一”，缺乏**“静—动—静”**从住宅户型上看，仍然停留在以城市为标杆规划村庄的现象，如个别村庄**多修建大户型住宅**造成了**5—6层的**多住宅楼，有违农民的生产生活习惯和实际需求；从建筑风格 and 色彩上看，不少村庄采用了**藏蓝藏灰调**，缺少与中原不同地区风格的研究和规划；从道路规划上上看，基本与对外联系道路和住宅布局相匹配，但在少量的村庄普遍存在规划村庄道路，僵化、生硬、无灵动之感，路面多采用水泥材料；对乡土化、生态型的材料采用不足；在村庄绿化上，有将名贵苗木随意栽植了乡土树种，追求木材、石料、广玉兰、银杏、桧柏、海棠等名贵苗木。

4.3.3.2.1.6 公众参与力度低

在遵循自然规律和统筹“多规合一”的基础上,广泛征询村民对村貌规划建设、治理体系建设、文化传承等的意见,按照乡村振兴的要求明确村域开发保护整治格局,构建村民自己创想的乡村图景。

实施乡村振兴战略的核心是实现农业增效、农民增收和农村活力增加。有效的办法是促进资源的高效利用,而城乡融合的战略手段必然带动农村土地资源的流转、人口资源的流动及资金的汇集投入,流转土地承包经营可促进土地规模化经营,为各类产业奠定基础。实施增减挂钩,耕地占补平衡等土地整治项目,可以聚合各类涉农资金投入,配置乡村文化娱乐等公益性公共设施,建设生态宜居环境优美的乡村,构建有效的乡村治理体系,以上资源的有效流动必能促进农业农村现代化战略目标的实现,而这也将进一步促进农业增效、农民增收和农村活力的散发,从而形成“乡村振兴>城乡融合>农业农村现代化>乡村振兴”的可持续性循环。

部分村庄在道路、给排水管网、污水处理等基础设施、学校医院等公共设施配置上,仍以为主、机械使用等应用设施规划和配置标准,与中心乡镇、周边村庄直接对接,必然会带来资源浪费的问题。因此,有的村庄规划规划时间5分钟、10分钟、15分钟生活圈、未来乡村等基础设施的现状布点、村民意见、传统习俗和行为习惯等,进行合理村庄规划。有意见认为,村庄规划时,应对村庄产业发展现状、动力及人口变化趋势,采用传统方法,想当然地画一些“乡村旅游”“现代特色”“高效农业”“万亩花卉”“休闲体验”“自然生态”“特色产业”等产业带、产业区、形成“轴、带、心、区、点”等组合格局,让当地村民都难以接受。

4.3.3.2.2 关键问题

村庄是农村人口生产生活的聚居地,是农业、农村、农民发展的依托和根基。当前,我国农村人口分布在布局分散、资源利用低效、基础设施滞后和公共服务设施严重滞后、生态环境脆弱等问题普遍、资源浪费、乡村凋敝国家、乡村贫困国家、全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国、最艰巨最繁重的任务在农村,最广泛最深厚的基础在农村,最大的潜力和后劲也在农村。在生态文明建设持续推进、城乡不能融合发展、乡村经济生态结构不断优化和全国空间规划体系改革的宏大时代背景下,加强乡村治理、促进乡村振兴,需要能用、管用、好用的实用性村庄规划科学引领和有力支撑,因此,编制“多规合一”的实用性村庄规划成为时代赋予的的使命。

河南省位于我国中东部,地处黄河中下游地区,呈亚湿润向南、承东启西之势。河南省地势西高东低,省南北部、西部和南部环绕着太行山、伏牛山、桐柏山和崤山,主要是山地和丘陵地区,为河南的主要生态屏障;南部为长江的黄河冲积平原,是全国重要的粮食和农产品生产基地。平原、山地、丘陵分别占土地总面积的 55.70%、26.60% 和 17.70%。河南是全国重要的农业大省,下辖 17 个地级市和济源示范区。据第七次全国人口普查,全省常住人口共 9936.6 万人,位居全国第三,其中农村人口 4428.7 万人,占总人口的 44.51%。2020 年全年全省一、二、三产业增加值 5353.74 亿元,占生产总值的 9.37%。农村居民人均可支配收入 16107.93 元,相当于全国平均水平的 1/2。全省共有行政村 4.56 万个。2018 年农村居民点用地 159.29×104hm²(201 年土地变更调查数据),按当年农村人口计算 (5267 万人),人均农村居民点用地 302m²,为全国平均水平相当。

4.3.3.2.2.1 对村庄间应深入研究

村庄是乡村的微型社会,村庄的多样性决定了问题的差异性,决定了每个村庄的规划都是独特的。都需要深入研究,要加强村庄人口变化研究,分析引致村庄兴衰的主导因素,对未来的人口规模、结构等进行科学预测,便于规划



有的放矢：要客观分析村庄在县、乡中的地位，明确与周边村庄的关系，在全局中考虑村庄发展目标、重点任务和实施路径；要加强村庄安全、土地利用、就业增收、村民出行、上学就医、饮水灌溉、资源保护、环境治理、文脉传承等各类具体问题研究。只有摸清问题，分清主次，才能为提出综合的、系统的规划方案打好基础。

图 4.3-24 规划分析框架

4.3.3.2.2 创新规划编制思路方法

在生态文明、乡村振兴、城乡融合等宏观背景下和“多规合一”规划体系改革要求下,村庄规划编制的思路方法亟需进行创新。在编制思路路上,要改变传统的普遍适用、扩张“城镇化”的思路,坚持贯彻新发展理念,因地制宜,向传统特色、宜居、宜业、宜游、宜养、宜学、宜乐转变;在编制方法上,要避免简单套用传统城市规划的方法、标准来规划乡村产业布局、道路交通、公共服务设施等,要研究适宜乡村、顺“原本土”的规划编制方法,注重考虑乡村的山格局、空间肌理、历史文化、生活习惯、宗族和邻里关系,提高规划的可操作性。

4.3.3.2.2.3 全要素的规划管控规则

村庄规划应探索适合本县实际需求的全域全要素规划管控规则,落实县国土空间规划约束性要求,对乡村风貌保护、生态保护、历史文化保护、产业发展、土地利用、公共服务、村庄建设等方面做出综合谋划和详细安排,同时要与相关的土地管理政策工具等做好衔接,以便于推动规划更好地落地实施。

同时摸清生态环境本底,即在研究自然地貌、水文水系、生态格局与生态廊道、生物多样性、视线景观资源等的基础上,提出生态修复和生态建设的项目需求。开展村域综合整治,重点包括河流水系综合整治、农业现代化综合整治、农村建设用地整治和乡村生态环境综合整治。

村庄规划的全要素规划管控是一种综合考虑各个方面因素的规划方法。其中包括土地利用规划,通过合理划分不同区域用途,确保土地资源合理利用和生态环境保护。人口规模和分布控制是另一个重要方面,需要结合村庄发展战略确定人口规模和分布,保持人口与公共服务设施的平衡。此外,建筑高度和密度也需要控制,以确保建筑与周边环境相协调,同时保护自然景观和历史文

化遗产、绿地和景观规划是为了提供人们休闲娱乐、生态保护和美丽景观的功能，交通与道路规划要合理规划道路网络，确保交通便利性和安全性，减少交通拥堵和对自然环境的影响。设施与服务配套规划是为了满足居民的日常生活和发展需求，包括学校、医院、商业中心、文化娱乐场所等。此外，环境保护和资源合理利用也是重要的方面，需要保护水资源、土壤质量、生物多样性，并鼓励可持续利用和循环利用的发展模式。全要素规划管控可以确保村庄的发展和建设在经济、社会、环境等各个方面都能够协调发展，为居民提供良好的生活和发展机会。

4.3.3.2.2.4 增加优质产业空间供给

村庄规划编制是基层治理中的一项重要任务，对于促进农村经济发展、改善农村生活质量、实现乡村振兴具有重要意义。其中，增加优质产业空间供给是提高村庄整体发展水平的重要方向。一方面，优质产业空间的增加可以为村庄带来更多的经济效益和就业机会，提升村庄的综合竞争力。例如，规划和建设工业园区、农业示范园、生态旅游度假区等，可以带动相关产业的发展，增加村庄的税收和就业机会，提高村民的生活水平。此外，通过挖掘和发掘村庄自身的优势资源，建设特色产业园区或文化创意产业园等，可以进一步促进村庄产业发展，形成独特的村庄特色，提高村庄的品牌价值和吸引力。另一方面，增加优质产业空间供给还可以促进自身空间优化和升级。在规划编制中，应当注重整合村庄内部现有的资源，合理分配产业空间，避免产业空间错位和浪费。同时，应当注意将产业空间和公共服务空间相结合，以提高村庄的生活质量和社会福利水平。例如，在产业园区或商业区内设立公共服务设施，如学校、医院、文化活动中心等，为村民提供便利的生活服务。此外，在建设生态旅游度假区时，也应当注重保护生态环境和文化遗产，确保旅游资源可持续利用，避免对村庄环境和社会造成负面影响。

综上所述，增加优质产业空间供给是村庄规划编制中一个重要的方向，可以促进村庄经济的发展、提高村庄的整体竞争力、改善村民生活水平。在规划编制中，应当充分考虑村庄的资源禀赋、产业特点、社会需求等因素，制定符合实际的规划方案，确保规划的实施效果符合预期。

村民，坚决防止“一包了事”，将全部工作交给技术单位，让村民袖手旁观。要紧紧依靠村两委等基层组织，加强规划编制目的作用及对村民生产生活影响的宣传，增强村民参与热情和自我性，主动参与、全程参与规划编制中，通过深入一家一户和召开党员干部会议、村民代表会议等，听取村民对田、路、水、学校、住房、环境治理、土地利用、生态修复等方面的意见，了解村庄情况和村民诉求，梳理问题，理清矛盾，并与村民商讨解决方案。要重视规划方案公示和村民意见征集再收集、再研究，逐一反馈，确保村民意见得到有效体现。此外，还应重视咨询、吸纳社会乡贤和在外工作人员的意见建议，其熟悉村庄情况、对村庄富有感情，又有相对开阔的视野和活跃的思想，对村庄的规划建设均有一定的独到见解。

4.3.3.2.2.6 解决不同主体的诉求

“实用性”首先应考虑解决“能用”的问题。对于规划主管部门（代表政府），规划需要达到规划管理的内容和深度的需求。在管理上的实用性；对于村民，既要建设管理需求满足村民自身发展，又要让村民明白易懂的了解规划成果，让村民真正成为规划参与者和建设的管理者，最终构建一个“能用、管用、好用”的村庄规划。



图 4.3-5 不同主题的参与方式

释放村庄土地、产业、文化、生态、人力等五大价值，构建主题农庄精准助力乡村振兴。通过主题农庄带动土地价值、三产融合、依托村庄物质与非物质文化遗产，打造红色主题农庄 IP 故事化、借助休闲农业，发展循环农业，最终达到留住人、吸引人、成就人的目的，实现乡村振兴。规划形成以东西、南北为产业发展主轴、以红色旅游体验区、文旅居民生活区、休闲农业拓展区、休闲农业观光区、特色农业种植区、现代农业种植区为依托的“两轴、六片区”的产业布局。按照功能结构，落实产业分区，整合资源，策划项目指引。这是因

4.3.3.2.2.5 积极发挥村民主体作用

现状调研：注重多形式收集、汇总、分析村民意愿，通过入户走访、座谈、问卷等调查方式，深入了解地方政府、村两委和村民在产业发展、住房建设、设施改善、环境提升等方面的发展诉求或意愿。

村民意愿	直接体验，包括现场踏勘、入户访谈、驻村工作等；间接体验，包括组织进行村庄考察、参加乡村学术会议等
村民沟通	前期沟通协调+中期协同工作+后期跟踪服务
技术转换	将规划技术语言转换成村民能够理解的“村庄建设管理公约”和政府部门能够监督的“乡村规划条文”

图 4.3-4 工作流程示意图

方案过程：充分吸纳合理建议、反复协商、达成共识，坚持多规融合、坚持城乡统筹、坚持彰显特色，和规划编制形成“领导、部门协调配合、群众参与和监督”的工作机制，方案编制过程中要充分考虑政府、村民、村集体等多方意见，统筹编制规划方案。规划编制过程中，要充分尊重村民的主体地位，在项目编制初期听取村民诉求，获取村民支持，在方案编制过程中要广泛征求村民意见，规划文本形成后，应组织村民充分发表意见，参与集体决策。规划报送审批前，应经村民会议或者村民代表会议审议，并在村庄内公示，确保规划符合村民意愿，且愿意主动实施规划。

方案决策：依法依规、严格程序。在村庄规划编制过程中，强化村民主体和村党组织、村民委员会主导，积极参与调研访谈、方案比选、公示公告等各个环节，共同协商确定规划内容；村庄规划在报送审批前应在村内公示 30 日，报送审批时应附村民委员会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议；规划批准后，村民委员会要将规划主要内容纳入村规民约。

实施监督：成果转化成为村规民约，便于村民监督实施，村民是村庄规划的直接受益者，通过规划，村民能够了解自己的房屋、承包地、公共服务设施在哪里，左右邻居和宅前屋后什么样，村庄未来如何发展，等等。全面推行“共谋共编共用共享”工作机制。

村庄规划作为我国国土空间规划体系中最微观的规划，不仅关系着国家意志的最终落实，也是实现村庄自身可持续发展的重要保障，与农民群众切身利益息息相关。规划编制应该充分发挥村民主体作用，切实做到源自村民、服务

为村庄的建设和发展必须紧密地与当地村民的生产、生活、文化等息息相关，因此在规划过程中必须充分考虑村民的利益和需求，使其成为规划的参与者和受益者。只有这样，才能真正实现村民的自我管理、自我发展和自我提升，进而促进乡村社会的和谐与稳定。

4.3.3.2.3 规划管理部门的需求

4.3.3.2.3.1 分区引导乡村发展

城镇开发边界内村庄按照城镇发展区进行管控，城镇开发边界外划分城乡融合、乡村发展、生态保育、特色发展四类功能片区，进行差异化规划管控引导。

城乡融合片区，大力推进连片开发，探索实践混合出让、联动开发、拆旧复垦、建设用地空间置换等土地发展新模式，促进空间格局全面优化。

乡村发展片区，以打造高效粮食生产基地和特色农业基地为目标，推动农业规模化经营和村庄适度集中，推进现代农业、智慧农业、发展，布局现代农业园、农村创业园等，完善乡村地区农业生产、加工、物流体系，保障设施农用地和农业加工、物流用地，培育农产品加工业、商贸物流等产业业态。

生态保育片区，加强各类生态资源要素和生物多样性的整体保护和监管，突出原生态乡村风貌，加大环境综合整治力度，引导村庄就地美化提升，延续村、山、水、田的自然格局，严格控制建设用地新增，逐步减少农村居民点占用空间，尽可能减少对自然生态系统的干扰。

特色功能片区，建设各具特色的乡村文化景观单元和乡村绿道，鼓励盘活闲置宅基地、开发集体经营性建设用地，开展乡村旅游、休闲观光等新兴产业、新业态。

4.3.3.2.3.2 分类优化乡村布局

根据不同村庄的区位条件、资源禀赋、发展现状、发展需求等情况，顺应村庄发展规律和演变趋势，按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、整治改善类和搬迁撤并类有序指引农村居民点布局发展。

集聚提升类村庄，现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般类村庄，占许昌乡村类型的大多数，是乡村振兴的重点。依据乡土元素、人文历史、自

然景观、产业特点,科学确定村庄发展方向,在此基础上进行改造提升,激活产业、优化环境,提振人气、增添活力,保护保留乡村风貌,建设宜居、宜游、宜业的美丽乡村。

城郊融合类村庄。对已纳入中心城区、城乡一体化示范区、镇区规划建设区内的村庄,综合考虑工业化、城镇化和村庄自身发展需要,在整体格局和功能不作重大调整的前提下,对村庄局部区域、关键要素进行整治,加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享,在形态上保留乡村风貌,在治理上体现城市水平,逐步使城郊村庄与城市一体化,为城乡融合提供实践支撑,引导部分靠近城市的村庄逐步纳入城区范围或向社区、小城镇转变,建设成为服务三农的载体和面向周边乡村的生产生活服务中心。

特色保护类村庄。主要为历史文化资源丰富、生态环境敏感的历史文化名村、国家传统村落、生态村庄,本市比较完好且良好的自然环境资源、历史遗存和传统风貌,保护历史风貌与肌理,重视传统民居、历史街区,保护非物质文化遗产和具有特色的自然环境,引导特色村走特色发展、差异发展之路,一村一品、一村一景、一村一韵“留得住”,避免“千村一面”。对于历史文化名村、国家传统村落,要严格按照编制和批准保护发展规划,进一步明确保护范围、原则和要点,科学划定核心保护区、建设控制区和风貌协调区等保护层次,确保历史文化名村、传统村落风貌完整。

整治改善类村庄。对于产业基础薄弱、人口外流和空心化严重、生产生活条件较差的村庄,占乡村总数比例虽然不高,却是乡村振兴的难点和重点。对于整治改善类村庄要科学确定发展方向,在保持原有规模的基础上,以实施农村人居环境整治行动为重点,稳步推进农村污水垃圾整治、厕所革命和村容村貌提升,补齐公共设施短板,确保与其他居民享受同等的城乡基本公共服务。

搬迁撤并类村庄。对于生存条件恶劣地区的村庄、或因重大项目建设需要搬迁撤并的村庄,严格限制新建、扩建活动,可通过生态移民扶贫搬迁、村庄撤并等方式,统筹解决村庄改造升级、生态保护等问题。

在市镇区统筹考虑村庄人口变化规律、区位条件、发展趋势、特色、产业基础等因素,按照“引导人口和设施向乡镇所在地、产业发展集聚区集中”的原则,综合划定集聚提升类村庄63个,城郊融合类村庄97个,特色保护类村

庄8个,整治改善类村庄193个,搬迁撤并类村庄10个。另有130个村级单位自身行政范围位于或大部分位于中心城区的城镇开发边界内,未来遵从中心城区相关指引发展。

4.3.3.2.3.3 分级推进乡村建设

市域共规划建设300个中心村,中心村发展振兴主要包括:

4.3.3.2.3.3.1 加强中心村公共服务设施的供给

每个中心村原则上都要规划建设完善的公共服务设施,合理布局,集中布置社区服务中心(村委会)、幼儿园、小学、文化活动中心、科普活动中心、图书阅览室、老年活动室、卫生室、室外集中活动场所、信息服务站和农村商业服务等设施,与公共活动空间相结合,形成公共活动中心,方便农民群众日常生活。村委会、文化活动中心、老年活动室建筑面积均不应小于200㎡,卫生室、计生站面积均不应小于50㎡,室外集中活动场所占地面积不应小于1000㎡。

4.3.3.2.3.3.2 完善中心村基础设施网络

中心村规划道路硬化率达到100%;绿化率达到30%以上,道路和河道两侧有绿地,住宅之间有绿化带;村内有健身场所;主干道和公共场所安装路灯;设置有垃圾分类收集箱、集中收集点;收集设施完善,生活污水净化处理率达到100%,建有公共厕所;建筑有序规范,富有个性特色;给排水系统完善,电力、电视、电视等各类管网配套齐全,布局合理。

4.3.3.2.3.3.3 发挥中心村示范带动作用

到2035年规划建设300个中心村,中心村应作为城镇基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖的节点中心,在基层村中起到示范带动作用。加强基础设施、公共服务设施综合配套建设,在既有村庄特色基础上,着力发展壮大特色产业、保护历史文化遗存和传统风貌、协调村庄和自然山水融合关系,塑造建筑和空间形态特色。

4.3.3.2.3.4 大力推动乡村产业振兴

加强现代农业产业园创建,建设一批主导产业突出、地域特色鲜明、创新

创业活跃、业态类型丰富、利益联结紧密的农业产业园区。以规模种养为基础,以精深加工为重点,以科技集成作为动力,以品牌营销为牵引,做大做强具有明显区域特色的农产品地理标志产品,培育区域公共品牌,推进“生产+加工+科技+品牌”一体化。培育乡村产业增长极,推动业态模式融合、产村产镇一体,打造主业主强、百业兴、宜居宜业的乡村产业发展高地,示范带动乡村产业转型升级,培育优势特色产业集群,提升发展花卉苗木和中药材产业集群,加快建设百万亩名优花木和中药材基地,巩固扩大“中国花木之都”“中华药城”影响力,打造全国知名花木和中药材村生产交易基地,发挥区域特色资源优势,大力发展蔬菜、茶叶等特色农业,突出基地支撑、龙头带动、产品研发、质量保障,推进农产品全产业链开发、全价值链提升。

4.3.3.2.3.5 深入开展乡村人居环境整治提升

深入开展农村“三治”行动,强化村庄村风治理,推进城乡环卫一体化建设,积极推进农村生活垃圾源头分类就地减量化和资源化利用,加大陈年垃圾清理和非正规垃圾堆放点整治力度,开展厕所粪污治理,在不同地区因地制宜合理选择确定农村无害化卫生厕所改造模式,推进农村新建住房及保障性安居工程等项目同步建设无害化卫生厕所,深入推进农村生活污水治理,推进乡镇政府所在地、经济条件较好的村庄建设使用污水集中处理设施;对暂无力建设污水集中处理设施的村庄,合理建设污水排放沟渠解决生活污水乱排乱放问题。

大力提升乡村风貌景观,突出乡土特色和地域文化,突出做好乡村风貌的规划设计,形成一批富有中原地域特色、美观大方、功能宜居的乡村建筑,提升农村居民点和农房设计水平,开展农村庭院改院、改水、改厕、改厨、改线“五改”行动,创建整洁美、卫生美、绿化美、文明美、和谐美的“五美庭院”,加快建设环境美、田园美、村庄美、庭院美的“四美”乡村,2035年实现所有乡村达到“四美乡村”建设标准,乡村风貌景观得到极大改善,实现农村生态生产生活融合发展。

构建长效治理机制。在推进乡村振兴战略中落实“四个优先”要求,干部配备上优先考虑,要素配置上优先满足,资金投入上优先保证,公共服务上优先安排,发挥财政资金“四两拨千斤”作用,采取直接投资、投资补助、资本

金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持农村基础设施建设,推广应用政府和社会资本合作(PPP)模式,通过特许经营等方式吸引社会资本参与农村垃圾、污水治理项目。简化农村人居环境整治建设项目审批程序和招投标程序,降低建设成本,加大对农村环保支持力度,市县财政积极统筹各类相关资金,对农村环保基础设施建设给予奖励,对农村人居环境基础设施运行费用给予适当补贴。

4.3.3.2.3.6 深入探索农村土地机制创新

保障乡村合理产业发展用地,完善农村新增建设用地保障机制,制定乡村产业发展用地政策,县、乡级统筹安排不少于10%的建设用地指标,重点保障乡村产业发展用地,其中预留不低于5%的建设用地机动指标,优先用于保障难以确定选址的农村一二三产业融合发展项目建设。

稳步推进集体经营性建设用地入市,推进集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市,构建集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。支持试点县(市)探索土地经营权流转集中流转机制,探索资金投入、收益分配、到期产权处置等全流程农村集体经营性建设用地入市储备机制。

探索农村土地价值多元实现形式,坚持稳慎原则,探索推进进城落户农民和其他有条件的农民依法自愿有偿退出土地承包权,宅基地使用权、集体收益分配权,完善承包地“三权分置”制度,积极探索宅基地“三权分置”有效实现形式,稳妥推进宅基地使用制度改革和农民房屋财产权更丰富的权能实现形式,鼓励农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等方式,盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房,发展乡村产业。

4.3.3.2.4 整体规划编制框架

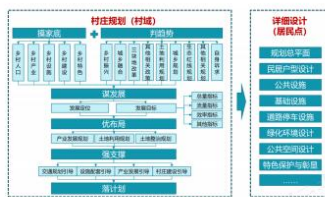


图 4.3.3.2.4-1 村庄规划编制框架

村庄规划的对象是行政村的乡村，从整体上来看，更多的是从现状出发，包括人口、产业、设施和村庄的特色等，摸清“家底”，然后根据相关的政策和上位规划，结合自身的诉求，不断发展趋势，谋划村庄的发展定位，包括优化村庄布局，加强有关方面支持，最终形成近期建设实施计划。这是对于行政村的全面而言的，对于其中的若干村民点，应根据具体的建设需求进行村庄分类，例如快速提升、特色保护、融合发展等，不同类型的村庄具有不同的建设需求，分类后应根据村庄详细规划的深度要求，有针对性地进行居民点的详细设计。

从村庄规划的内容体系上来看，应遵循因地制宜、因材施教的原则，通过菜单式的选择和深浅适度的把握，来实现村庄规划的实用性。具体而言，村庄规划的内容可以分为村庄总体布局规划、设施配套、居民点规划以及近期建设规划几大板块。

4.3.3.2.4.1 面向需求，解决问题

对一般村庄来说，要简化内容、加强村庄规划的实用性，要着重面向村民改善人居环境、政府对全域用地管控、村域土地整治和现代农业发展这四大需求。一是自上而下，对村庄定位要明确类型，国土空间规划控制指标要确定建设用地总量、基本农田、耕地保有量。二是自下而上，要分析村庄现状特征与

问题、农户需求调查、村委会意见。三是建管并重，突出详细规划属性，落实乡村振兴项目。四是村民改善人居环境需求，要通过实地调查得出，包括基础设施（污水、厕所改造）、公共服务设施（活动场所、小学、幼儿园、医疗等）、农民建房等。五是整合政府管理需求，自然资源和规划部门对多规合一的用地管控、全域土地综合整治，农业部门对现代农业项目、高标准农田建设的要求。

在重点地区，要突出功能复合、连片编制的需要，包括城市近郊地区、风景名胜、农业产业园区、田园综合体，这类地区的村庄规划任务相对复杂，并且有开发建设主体，正所谓“麻雀虽小，五脏俱全”。要体现全域全要素的特点，兼顾经济功能、社会功能、生态功能、文化功能；要注重三产融合的规划思路，充分彰显乡村的特色优势，发展以农业为基础的特色产业，发挥休闲价值，延伸农业产业链条；要体现对行政村的规划内容，内容上兼顾产业、空间布局、建设等，原则上符合总体规划、详细规划、景观设计等。

国家在相关规定中明确，村庄规划编制要“明确村庄发展目标，将基本农田保护、耕地保护、生态保护、历史文化保护、基础设施布局及近期实施规划作为主要内容，规划内容体系更加全面，有效落实上位规划的要求，探索规划“留白”机制，为未来农村经济发展和留空间，同时为满足村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村小微设施及农村新产业、新业态等暂时无法明确具体位置和规模的用地需求，有需求的村庄可预留不超过5%的建设用地指标。对暂不明确规划用地性质的建设用地进行“留白”，待建设项目规划审批时落实机动指标、明确规划用地性质，项目批准后再更新数据库。

4.3.3.2.4.2 面向实施，简便灵活

4.3.3.2.4.2.1 图则管理

主要针对新批的老基地和农村集体经营性建设用地，具体项目可以弹性管理，或者设置负面清单，没有必要设置得太死太严。新批老基地，要明确用地边界、老基地面积、建筑基底面积、建筑高度、四邻关系等控制要求。有条件的可进一步明确住宅户型和风貌引导要求，推广地方农房标准图集，明确闲置宅基地处理方式，农村集体经营性建设用地，可以参照城市控规管理，明确用地性质、边界、面积、开发强度等指标。具体项目可弹性管理，或设置负面清

单。

4.3.3.2.4.2.2 清单管理

主要针对对公共管理和公共服务设施项目。《关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见》提出，可以性质留白、指标预留，对暂时无法明确具体规划用途的建设用地，可采取“留白”方式处理，暂不确定具体规划用地性质。为未来的布局优化、项目落地预留空间，项目指标纳入5%留白用地，预留建设用地规模；可以通过对点位预留，列入政府清单，对暂时无法明确具体地块及规模边界的项目，可在用地规划图中采用“点位”预留的方法，表达项目的类别和意向性位置，后续可根据项目建设需要再确定具体边界、规模和相应的规划管控要求。

4.3.3.2.4.2.3 通则管理

在文本中明确相关要求，重点是文本的书写。对于设施农业，以“面积规模+比例上限”的方式设置通则；对农产品加工、仓储等生产用房设施，一定单层面积规模以下的，三、四类农用地上，建设可按照各地通则规定进行管理；对化肥、农具存放，占地小于一定面积规模的，占用一般农用地、一般生态空间进行建设的，可按照各地通则规定进行管理。

4.3.3.2.4.2.4 备案管理

纳入村规民约，农房改造，对农民在现状宅基地上进行改造、修缮的，进行备案管理；对在现状宅基地上翻建的，采用地方推荐标准图集的进行备案管理；对单独设计的，进行规划许可管理；村民改造自家住房为农家乐、民宿进行经营的，需要进行备案管理。商业服务设施，对新建单层且面积小于一定标准的，占用村庄集体建设用地，符合村庄规划的，进行备案管理。

另外，我们规划最终要面向农户，所以在成果表达上面还是要尽量简明化和形象化，要让农民看得懂。要有规范化的规划公示成果，技术成果图层包括建设用地管制区、规划地类、基本农田、生态红线等；要有简化的成果表达，包含前图后表（图则+控制表）、规划图则（空间管控+设施落位）、表格（指标控制表+实施项目列表）；要有形象化的成果表达，形成设计导则，照片改绘要有前后对比。

4.3.3.2.4.3 面向村民，协商合作

国家《农村人居环境整治三年规划》里面也明确提出要“建立政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享机制”。基本方法包括：一是村民动员，上靠村两委发动群众，外靠乡村贤达理事会，全面调动各方积极性。二是重点针对“一老一小”，解决实际常住居民的现实问题，并通过儿童传播普及现代知识和先进理念。三是组织机制方面，实施以奖带补、村委与理事会决策机制、村民投入劳动力的工分制等，要有所创新。四是软硬兼施，重点提升村庄人居环境，主要包括污水处理、厕所改造、环境卫生整治等。

每一个相关的主体，角色都要发生适当的转变，政府要从以前的立项目、出资金转变为更多的出机制、促保障；规划团队从以前的出方案、搞建设转变为更多的听意见、来参谋；村民从以前的要我干转变为我干；总体组织方式从以前的选点到各自申报、以奖代补，逐步转变。村民的转变也是一个渐进的过程：第一个阶段是通过专家组发动，村民参与这个事情；第二个阶段是随着加强沟通协调，村民主动地参与参与；第三个阶段是专家撤走了之后，要实现由村民主导的村庄永续发展。

实用性村庄规划编制的核心原则是：以人为本、村民诉求优先，不越位、接地气，开门做规划，才能切实反映村民主体的诉求，成立由县级领导挂帅，各主要职能部门全程参与，由县级领导挂帅，基层镇村两级人民政府组织编制。规划编制充分尊重镇村两委意见，充分征求镇村两委意见和了解村庄现状情况的核心作用。通过多次召开村民代表大会，征求村委和村民意见，保障规划有效实施。

4.3.3.2.4.4 面向未来，布局长远

乡村空间规划格局要大，谋划要远，绝不能画地为牢、作茧自缚，仅仅局限于农民的需求。乡村振兴既要城乡融合，今后的乡村肯定要有城里人生活的空间。

过去和现在是年轻人进城，今后可能是城里的人才、资金和技术下乡，会形成一个流动和循环。城市是城里人的，也应该是农民的，事实上，不少乡村子弟早已在城市落地生根、安家立业，农民工的子女也已经在城市读书上学，只是政策上还没有给予相应的扶持；反过来，乡村是农民的，也应该是城里人

的，政府已经在鼓励回乡创业。

在乡村振兴大背景下，城里人除了回乡创业，乡村旅居也是城乡融合的一个关键点。乡村旅居是城市人的现实需求，旅居是可以为创业者带来机遇，也可以给农民带来收入，反过来又可以为旅居者提供舒适的条件。城乡一体化是大势所趋，城市和乡村都需要共享。乡村也许会成为一个崭新的未来社区和城乡人共同的家园。随着社会的进步、经济的发展，以及农民收入的提高，其对良好的生活居住、生产工作、游憩休闲等环境的追求也日益增长。因此，对于乡村空间，要做到科学合理的规划引导，让农民确实享受到社会经济发展带来的成果，让农村成为安居乐业的美丽家园。

4.3.4 保密制度与措施

4.3.4.1 工作各阶段及成果保密措施

国土空间规划工作阶段包括以下三个阶段：项目启动阶段、资料流转阶段和成果文件的保存阶段。在不同阶段，需要采取相应保密措施来确保规划成果的保密性。

4.3.4.1.1 项目实施阶段保密措施

安全保密不仅是技术层面的问题，这些技术上的安全性需要依赖安全保密制度来落实和保证，因此安全保密制度的制定和执行是系统安全性建设必不可少的工作。安全保密制度涉及面很多，以下主要对存储媒介和人员的安全保密制度作一些阐述。

4.3.4.1.2 项目实施阶段工作内容

4.3.4.1.2.1 经开区国土空间规划实施阶段工作内容

一、现状调查与评估

深入开展开发区现状调查，充分掌握自然地理、社会经济、产业发展、项目入驻、土地使用、配套设施等基础资料，摸清发展现状和诉求；深入分析城

市发展及国土空间总体规划对开发区的定位要求，研究开发区的发展目标；评估已有规划实施情况，尤其是功能定位、产业布局、用地结构、土地使用效率、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。

二、编制内容

主要包括目标定位、总体布局、用地结构、工业用地、物流仓储用地、设施配套、综合交通网络、城市绿地等内容的编制。

重点围绕市重点培育的千亿级产业集群和产业链，明确总体目标任务和产业集聚区总体空间布局；根据各产业集聚区产业基础、比较优势和发展潜力，明晰其在产业集群和产业链构建中的支撑作用与功能定位以及重点发展的细分产业领域；根据与国土空间规划、生态环境保护规划等的衔接情况，明确各产业集聚区维持现状或调整优化后的空间范围（四至边界）和功能布局，需实施整合或托管的要一并明确。

4.3.4.1.2.2 经开区村庄规划实施阶段工作内容

一、调查研究

通过收集资料、驻点调研、村民访谈、集体座谈等方式，全面了解村庄现状情况、问题和发展需求。

二、规划编制

现状分析、发展目标、村庄布局、耕地与基本农田保护、全域国土综合整治与生态修复、产业发展、村庄风貌等内容的编制。

4.3.4.1.3 项目实施阶段保密措施

4.3.4.1.3.1 签订保密协议

由于项目实施过程中会涉及到许昌经济开发区的保密性数据、材料等，因此为确保数据的安全不泄露，项目实施前与委托方签订项目保密协议，同时对项目内成员进行保密知识培训，从制度进行约定。

4.3.4.1.3.2 关键记录数据的保护

一、记录的分类

为了对那些必须保护的记录提供足够的保护，而对那些不重要的记录不提

供多余的保护，应该对所有记录给予评价，并作出分类：

A类（关键性的）记录：对设备的功能来说是最重要的，不可替代的，火灾或灾害后立即需要但又不能再制的那些记录。如关键程序、主记录、设备分配图表、加密、非法、密钥等绝密性很高的记录；

B类（重要的）记录：这类记录是很重要的，可以在不影响系统最主要功能的情况下进行复制，但比较困难和昂贵。如某些程序、存储及输入输出数据等属于此类；

C类（很有用的）记录：其丢失可能引起极大的不便，但可以很快复制。已留有拷贝的程序、扫描的航空像片数据等属此类；

D类（不重要的）记录：在调用时很少需要的记录。

二、记录的复制

全部A类记录都应复制。复制品应存放在安全的地方，B类记录应有类似的复制品和存放办法。

三、防护要求

机房内所留记录的存储应该是系统安全运行的最小量，定期存放在机房中的A类和B类记录将放在能防火、防潮湿、防水、防磁、防电磁场的保护设备中，C类记录将放在密封金属文件箱（柜）中；

存放在机房外的记录，具有明确过的A类和B类记录放在防火房间中，或放在能防火、防高温、防水、防震、防电磁等的保险柜中。

4.3.4.1.3.3 人员的安全管理

一、安全意识的培养

可以通过各种活动（讲座、培训、样板、展览、要求、处罚等方式）来逐步培养安全意识。实践表明，仅仅通过技术的培训是难以提高安全意识的，往往是很多人并不去使用这些安全手段，甚至错误地使用这些安全手段，从而引发更严重的问题。

二、人员素质的保证

内部系统的安全性往往是容易被忽略的一个环节。事实上，在很多情况下“堡垒总是从内部攻破的”，而其中最为重要的是人员素质的问题。因此，应该挑选素质高、品质好、作风过硬的人员参与信息系统的建设和使用，尤其是在

关键业务岗位上的人员，如系统管理、数据维护等，应加强组织部门的考察。

三、安全技术的培训

关键技术人员必须掌握：系统整体网络结构，系统终端的配置情况。如何进行账号管理，配置一个安全的系统。如何引导每一个用户增强安全意识。如何进行系统安全的实例分析。

4.3.4.1.4 资料流转阶段工作内容和保密措施

4.3.4.1.4.1 资料流转阶段工作内容

4.3.4.1.4.1.1 经开区国土空间规划资料流转阶段工作内容

一、成果审查

规划编制完成后，经所在市、县（市）同意，由开发区管理机构和市自然资源主管部门联合向省自然资源厅提供成果审查申请。省自然资源厅组织有关部门和专家进行技术审查，提出审查意见。开发区管理机构和市、县自然资源主管部门按审查意见对规划修改完善，经自然资源厅审核后，按程序报批。

二、成果审批备案

开发区国土空间规划由开发区所在市、县（市）人委审批，经审批后的开发区国土空间规划于批准之日起30日内报省自然资源厅备案，并纳入国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”。

三、规划修改

经批准和备案的开发区国土空间规划，应当严格实施，不得擅自修改。确需修改的，按规定程序报请原审批和批准机关同意后方可修改。修改后的开发区国土空间规划应按照本规程规定重新审查报批。

4.3.4.1.4.1.2 经开区村庄规划资料流转阶段工作内容

一、规划公示与审议

编制村庄规划应当邀请村民参与，充分听取村民意见。村庄规划草案初稿应当通过村内公示、邮递、电话、传真、数据传输等方式征求村民或者村民代表意见。

村庄规划草案编制完成后，乡镇人民政府应当在村内公共场所公告不少于30日，并采取座谈会、问卷调查等多种形式征求和听取村民的意见。

民委员会对公告后的村庄规划草案进行审议，形成审议意见。村民会议或者村民代表会议对村庄规划草案及村民委员会审议意见进行讨论，经到会村民或者村民代表过半数同意后形成决议。

二、上图图纸

将城镇控制线规划图、村域国土空间布局规划图、村庄居民点布局规划图、村民住房设计引导图、环境整治引导图等图纸作为上图图纸（见示例图），长期在村庄宣传栏张贴，使村民能够了解耕地、宅基地等各类用地分布，引导村民参与村庄规划和建设，参照上图图纸进行农房建设和环境整治。

4.3.4.1.4.2 资料流转阶段保密措施

4.3.4.1.4.2.1 介质保密管理

- 一、只有库管理员或系统管理员才允许访问硬盘、光盘和光盘库；
 - 二、所有磁带、磁盘和光盘的目录都必须具有信息：文件所有者、卷序号、文件名及其描述、作业或项目号、建立日期、保留期限。从外借来的材料应有文件所有者、卷序号、文件名和描述、接收日期和归还日期进行编目；
 - 三、新光盘要定期检查和清洗，旧光盘在销毁前要进行消除数据，安全负责人应保证所有已经损坏的磁带、磁盘和光盘的销毁；
 - 四、库管理员或系统管理员要负责把备份文件传送到离开现场的安全地方；
 - 五、所有磁盘和光盘不用时必须放入库中；
- 库管理员或系统管理员负责所有磁带、磁盘和光盘从库里撤出和接收。在发件前，必须认真核对批准的申请单；

4.3.4.1.4.2.2 管理制度的保证

需要制定严格的管理制度，来保证系统的安全使用。以下是我们建议的可能认为需要首先制订的一些管理条例：

- 一、服务器相关系统操作规范

二、数据库备份管理操作规范

三、业务办理系统操作规范

四、资料管理办法

五、其他需要的规章、制度。

对于规定的制度，尽可能地让每一个人都能清楚地了解，尤其是相关部门的业务主管人员（包括所有的业务部门）。制度完备以后，可以装订成册印发到每一个人手中。

同时，需要建立完整的用户账号、密码清单并妥善保管；建立完整的用户终端计算机和用户偏好档案，包括IP地址、终端机器名、用户喜欢的桌面字体等配置参数等；限制用户登录的时间和机器等。

制度的建立还是相对容易的，而完整地推行这些制度会遇到各种各样的问题和阻力，需要采取相应的措施予以落实，否则难以起到应有的作用。

4.3.4.1.4.2.3 管理机制的保证

管理机制是各项安全措施得以落实的根本因素，其中关键是人。管理机制，是否能够有效实施，取决于从事这项工作、如何稳定这批人员是其核心问题。对关键核心人员采取妥善的管理机制，同时也可以尝试国外的方式实行服务外包等措施。

信息的安全涉及到计算机系统的物理安全、网络安全和信息安全，信息的保密涉及到信息的访问控制、密级控制及加密处理等。系统安全建设是信息系统建设的重要考虑因素，所以要遵照“预防为主，主动防范”的原则，从各个层面考虑，建立起完备可靠的安全防范与保密体系。安全措施从以下几个方面考虑：

- 一、硬件及其环境安全
- 二、数据库保密和安全
- 三、通讯及网络安全
- 四、支撑软件安全
- 五、安全保密制度

4.3.4.1.5 成果文件保存阶段工作内容的保密措施

4.3.4.1.5.1 成果文件保存阶段工作内容

文件整理和分类：对于生成的各类成果文件，进行整理和分类，按照项目名称、文件类型、日期等标准进行划分，建立合理的档案组织结构。

文件编号和命名：对每个文件进行编号和命名，确保文件具有唯一标识，并能够方便快速检索。

文件归档和存储：将整理好的文件进行归档和存储，可以使用电子文档管理系统、物理档案柜等方式进行保存，并设置合适的权限控制和安全措施。

文件备份和恢复：为了防止文件丢失或损坏，定期进行文件备份，并建立可靠的数据恢复机制，以确保文件的完整性和可用性。

文件索引和检索：建立文件索引系统，利用文档管理软件，对保存的文件进行索引和标注，以便快速检索和定位需要的文件。

文件传递和传输：如需需要向相关部门或项目团队移交成果文件，确保文件传递的安全性和准确性，建议使用安全的传输方式或通过专门的文件传输平台进行交接。

文件保密和权限管理：对于涉及商业秘密、个人隐私等敏感信息的文件，需要进行严格的保密措施，设置访问权限，遵守保密规定。

文件销毁和清理：对于已经过期或不再需要的文件，按照规定的期限进行销毁和清理，确保文件的处理符合信息安全和环境保护要求。

审查和审核：定期对保存的成果文件进行审查和审核，确保文件的完整性、准确性和质量。

文件长期保存：根据相关规定和要求，制定文件长期保存计划，对重要的成果文件进行永久保存，确保可追溯性和历史记录完整性。

4.3.4.1.5.2 成果文件保存阶段保密措施

成果文件保存阶段，为确保信息安全和保密性，需采取以下保密措施：

首先，对成果文件进行严格的访问权限控制，只授权特定人员可以访问、编辑和复制成果文件，限制其他人员的操作权限。这可以通过设立密码登录、身份验证、访问审批流程等方式实现。

其次，采用数据加密技术保护成果文件的机密性。对重要的成果文件进行加密处理，确保未经授权人员无法访问和解密文件内容。同时，需要定期更新加密算法和密钥，以提高数据安全性。

第三，建立完善的网络安全防护系统，包括设置防火墙、入侵检测系统、数据过滤等技术手段，防止未经授权人员通过网络获取或篡改成果文件。此外，及时安装安全补丁、加强网络监控和日志审计，以便发现并应对潜在威胁。

第四，储存成果文件采取物理安全措施。将成果文件存放在安全可靠物理空间内，比如专门的服务器房、保险柜等，限制非授权人员的接近和复制。同时，使用视频监控、门禁系统等手段，加强对存储空间实体安全保护。

第五，加强员工培训与管理。通过定期的安全意识培训，教育员工妥善保管和使用成果文件，同时，建立严格的规章制度，严格监督员工的行为，包括不定期的文件审计，及时发现和处理违规行为。

最后，制定合同和保密协议。与相关方签订保密协议，明确双方在成果文件保存阶段的保密责任和义务，强化合作伙伴的安全保护意识。

以上措施可以综合运用，以确保成果文件在保存阶段的保密性。当然，具体措施需根据实际情况进行调整和完善，保证成果文件的安全性和保密性符合法律法规的要求。

4.3.4.2 保密制度

国土空间规划属于敏感信息，在实施过程中需要严格遵守保密制度。保密制度是一套管理措施，旨在确保国土空间规划文件、数据和相关信息的安全性和保密性。具体包括以下要点：

保密责任：规划编制人员和工作人员应当承担保密责任，严守规定的保密要求，保护国土空间规划相关信息的安全。

保密管理机构：设立专门的保密管理机构或指定专人负责保密工作，负责制定保密制度、监督执行、培训等工作。

保密标识：对涉密的国土空间规划文件、数据和信息进行明确的保密标识，包括文件密级、保密期限等，标识应明确、醒目、不易破损。

保密措施：采取一系列物理、技术和管理措施，确保国土空间规划信息的保密，如加密存储、访问权限控制、信息传输加密等。

保密审查：在国土空间规划的编制、审批和发布等环节进行保密审查，确保不向未经授权的人员泄露敏感信息。

保密教育培训：对参与国土空间规划工作的人员进行保密知识和技能培训，提高他们的保密意识和保密操作能力。

泄密处置：建立泄密事件报告和处置机制，一旦发生泄密事件，及时采取应急措施，调查原因并追究责任。

通过严格执行保密制度，可以确保国土空间规划信息的安全性和保密性，防止敏感信息泄露对国家利益和公共利益造成损害。同时，保密制度的实施也是遵守法律法规和维护社会秩序的重要措施。

4.3.4.3 保密措施

在资料流转阶段，为确保信息的安全和保密性，可采取以下保密措施：首先，限制资料流转的范围，仅授权特定人员或部门可以处理、传递或接收资料，并明确规定他们的责任和义务，禁止未经授权人员接触敏感资料，以减少泄露风险。

其次，加强物理安全措施。对纸质资料进行妥善存放，使用锁柜、保险柜等设施进行储存，并实施出入管理控制。在移动过程中，确保资料的安全运输，可以使用加密文件夹、密封袋等工具，防止资料被盗窃或丢失。

第三，引入数字加密技术。对电子资料进行加密，例如使用密码或加密软件来保护文件的机密性。确保只有授权人员能够解密和访问资料。同时，建立安全的网络传输通道，使用加密协议和虚拟私有网络（VPN）等方式，保障资料在传输过程中的安全。

第四，建立严格的流转审批制度。制定明确的资料流转流程，包括审批流程、签署权责清单等，确保每一次资料流转都经过合法、规范的程序。审批机制要确保流转人员的身份真实，并对他们进行审查和背景调查。

第五，加强员工培训与意识教育。定期对相关人员进行保密意识培训，教育其知晓保密责任和法规，并强调保密义务的重要性。加强对员工的监督和管

理，建立违规行为的报告与处理机制。

改，其他事务可读取。最理想的锁粒度是数据库中的单个要素，但这要求空间数据库有非常强的功能才行。

由于 GIS 空间数据的修改需要较长的操作时间，因此 ArcGIS 提供基于版本的长事务处理机制。当对同一个区域内的 GIS 空间数据进行修改时，可产生不同的版本。在版本合并时，通过版本检测手段找出发生冲突的地方，由人工来进行仲裁，这就避免了空间数据不一致情况的发生。

当图形数据和属性数据分开存储时，并发生取还要保证两边的一致性，所以要同时锁住图形数据和属性数据。

4.3.4.3.1.2 存取控制

存取控制实为授权机制，它规定某个范围内的数据，在何种条件下，允许何种操作。

数据库中的数据有对事件敏感、对数据敏感和对敏感三种，事件敏感的数据只对一组专门用户在指定的时间内开放，状态敏感的数据，存取取决于其值，即在数据库管理系统动态状况下起作用。对值敏感的数据其存取取决于数据库模式设计时对其值的限定。

对每种数据都要定义存取权限表，只有指定的用户才能进行相应的操作。用户权限是由数据库管理员来定义的。

对于数据库的操作可分为：插入、删除、修改、读写、删除等。一般这种权限是在表一级上定义的，通过对数据库视图（View）的授权，也可以对表的判定访问权限。

对数据库用户也进行分级，即：数据库管理员、数据拥有者、数据查询者，其中数据库管理员拥有全部特权，数据拥有者次之、数据查询者又低一等。

空间数据在存取控制上又有其专门特征。数据控制可以是基于空间范围的，也可以是要素类的。有些区域对某些用户是开放的，对其他用户关闭；而有些要素只对某些用户是开放的，因此其存取控制可用一个三元组的来表示，即（范围、要素、权限）。

由于范围表现出地理空间特性，可表达为权限控制图层，通过增加权限控制图层，实现对空间图层要素的权限控制。

理，建立违规行为的报告与处理机制。

第六，建立安全合作伙伴关系。与外部合作机构或供应商签订保密协议，明确资料安全的责任和义务。同时对合作伙伴的安全保护措施进行评估和监督，确保他们符合保密要求。

最后，建立安全审计机制。定期进行资料流转的安全审计，检查是否存在安全漏洞或违规行为，并及时采取纠正措施。发现异常情况时，及时报告并进行调查处理。

通过以上保密措施，可以有效确保资料在流转阶段的安全性和保密性，防止未经授权人员获取、篡改或泄露敏感信息，保护利益相关方的权益和保密要求。

4.3.4.3.1 数据库保密和安全

在网络化的信息系统中，数据可以分布在不同的服务器上，也可以集中到文件服务器或数据库服务器中。在本项目中，主要采用数据库管理系统管理空间和属性数据。

关系数据库管理系统的优点使得数据库具有独立性，并且提供对完整性支持的并发控制、访问权限控制、数据的安全恢复等。

4.3.4.3.1.1 并发控制

数据库的完整性可以归纳为语义的完整性、运行的完整性。运行的完整性即并发性事务处理的控制（并发控制）。

数据的集中导致并行事务处理的出现，相同的数据有可能被两个或两个以上的事务同时存取。为防止并发存取对数据完整性的危害，采取措施保证无误无冲突地工作。基于隔离控制原理，这些措施使得每个用户在进行事务处理时，都感觉整个数据库为其独占。

具体地说：当某个数据项被某项事务修改时，它只能被其他事务读取，而不能修改，以免发生冲突。

对于 GIS 空间数据库，采用锁的机制可保护数据完整性。锁的粒度取决于数据库的实现方式。基于图幅的组织方式时，整个图幅可作为一个锁单元，无缝组织时，某个要素作为锁单元。文件组织时，整个文件只能有一项事务进行修

4.3.4.3.1.3 数据备份与恢复

项目数据备份将采用以下几种方式进行数据备份：

一、集中式管理

本方案利用集中式管理工具对整个网络的数据进行管理。系统管理员可对全网的备份策略进行统一备份作业管理。

二、全自动的备份

网络备份能够实时定时自动备份，能根据用户的实际需求，根据需要设置备份时间表，备份系统将自动启动备份作业，无需人工干预。

三、支持数据库备份和恢复

四、系统灾难恢复

网络备份方案能够备份系统的关键数据，在网络出现故障甚至损坏时，能够迅速地恢复网络系统。

无论是采用手工方式，还是通过计算机程序对数据库中的数据进行修改，都有可能造成数据错误的发生，当发生数据错误时，系统应该能够恢复。这就要求数据库管理系统具有如下功能：

- 1、自动恢复：在数据出错时可恢复到修改前状态；
- 2、自动备份：数据修改后，原有的数据应作备份；
- 3、历史数据：当数据库中的数据被修改后，原有的数据要保留在历史库中，以备数据回溯和查询使用。

四、信息保密

对需要保护的数据首先要进行加密，这个工作可以在数据库管理软件的内部完成，即对客户需要读取的数据在服务端先加密再发往客户端，也可在数据库管理软件和通信软件之间加入一个加密软件来完成，即对数据库管理软件与通信信道之间传递的信息进行加密。客户端对授权用户采用相应的解密措施，在客户端软件中实施解密或在通信软件和客户端软件之间加入解密软件。

本方案对网上传送的所有数据都提供三重加密再传送的机制，以保证数据传输的安全性。

五、口令保护

在这个方法中，对授权用户分配各自的口令。在系统登录模块中加入一个

用户口令识别模块，该模块通过对用户口令的识别来确定用户对数据的访问权限。用户一旦进入系统，系统先进行口令识别，对不同权限的用户，确定对数据存取的权利。口令法的优点在于软件比较简单，缺点是口令本身保密性不强。为了克服口令本身的保密性问题，本项目对口令本身也是经过加密后再传送。

六、数据库安全策略

在数据库管理方面，为用户制定完整的安全策略。例如在操作系统级，规定了详细的文件访问权限，并要求管理人员对其一一检查，以确保正确的数据文件访问限制。在数据库，对每个表空间、用户角色等，都要规定适当的访问权限。对数据库系统的主要安全隐患及其对策如下表所示。

表 4.3-1 数据库系统安全风险及对策

系统层次	安全风险	安全对策
后台数据库	信息泄露	建立完善的数据管理规则和监测、审计机制，防止敏感数据被非法访问、数据加密后存储
	计算机病毒	建立计算机病毒监测、预防机制
	数据篡改、删除	通过元数据确定数据表模式
	数据替换	对敏感数据采用三重 DES 加密后的二进制格式存储

为了进一步加强数据库的安全性，一般采用三重 DES 加密算法。在这种情况下，即使数据被窃取，被破解的可能性也微乎其微。

4.3.4.3.2 网间及网络安全

4.3.4.3.2.1 局域网的安全

作为内部网，其用户群是相对稳定和已知的，对每类用户根据其在本系统中的操作级别，可以授予不同的访问权限。网络用户的操作级别可以划分为：系统管理员、数据库管理员、超级用户、一般用户等，一般用户中又根据其工作性质划分为不同的用户组。

对网络中的文件、设备等系统资源，可以按照不同的操作级别规定其相应的访问权限，例如规定某共享文件夹对系统管理员是完全控制的，对超级用户具有只读权限，而对于一般用户没有任何权限，那么一般用户根本无法进入该共享文件夹。对网络上的共享设备，例如打印机和绘图仪，也可作相似的规定，例如只有数据库管理员能够使用打印机或绘图仪输出报表或图纸，其他用

户则没有此项权限。

考虑到 70% 以上的信息泄露是由于内部因素引起的，我公司使用网络数据传输加密措施，对所有经由网络传送的业务数据和 GIS 空间数据，无论在局域网还是在广域网，都先进行三重 DES 加密后再发送。

4.3.4.3.2.2 广域网的安全

广域网的用户群比较大，流动性也较强，表现在网络结构和协议上的差异也比较大，数据在此类网络上传输所经过的环节和路由也比较多，所以在信息安全上有特殊的要求。

首先，本方案设计为在把数据放在网络上传输之前，采用 ZIP 行压缩技术把数据进行压缩，再采用三重 DES 加密技术对数据进行加密，因此在网络上传输的数据是压缩后的密文数据。

其次，对接收用户的身份进行认证，只有经过登录密码认证的用户，才能够在网上接收数据，而用用户名和密码在网上的传输和认证，也是通过 DES 加密的。

再次，由于一般用户无法直接访问广域网的数据库，登录时又必须经过严格的身份确认，因此可以认为是适当的安全措施，系统具有用户身份认证能力。

第四，系统对用户登录、数据传输均有相应的过程记录，事后，可以对系统的使用情况进行追踪审计。

除了上述安全措施外，我们建议用户还采取如下技术以提高信息在局域网和广域网上传输的安全性：即防火墙技术、包过滤技术、公开密钥传输和数字签名技术等。

4.3.4.3.2.3 外网安全策略

本项目部分区域需要外网调研确定其空间发展规划，为保证在外业工作中信息不外泄、不遗漏、不丢失，特制定外网安全策略。

所有外网数据采集工作中使用到的信息都只由唯一端口输出，对于需要使用到的电子数据，进行对特定设备的加密，数据可在授权状态下使用，但不能复制。由保密专员进行加密。

所有外业人员都已签署保密协议。

经常性强化外业人员保密意识。

保密专员对所有外业使用到的信息进行登记，对于需要使用到的纸质资料，登记内容包括授权使用人、使用时间、使用范围、归还时间、信息情况、特别事项等。

外业数据采取采集，规划行车路线，保证安全快捷到达目的地。

使用密封的保密袋携带电子信息载体设备和纸质资料，到达目的地有启封，作业完成后后密封，并进行详细的信息使用记录。

保密责任确保责任到人，保密员监督各项保密记录的登记。

4.3.4.4 针对数据泄露的应急措施

随着网络信息化建设的不间断，网络各类设备、系统以及信息与网络安全等方面应对突发事件的应急能力将是运维单位面临的一项重要任务。以保证正常运行宗旨，按照“预防为主，积极处置”的原则，本着建立一个有效处置突发事件，建立统一指挥、职责明确、有序、快速处置有力的安全体系的目标，将正在发生、已发生事故的损害程度减轻到最低，确保系统和数据安全，特制定本应急保障方案。

在应急事件发生时，通过突发事件处置与应急响应机制，保障计算机信息系统继续运行或紧急恢复，可归纳为 3 个方面：紧急事件或安全发生时的影响分析，应急预案的制订，应急预案的演练与完善。

贯彻“安全第一，预防为主”的方针，坚持“以人为本，统一领导，分级管理，谁主管谁负责”的原则，认真落实安全岗位责任制，要把预防交通事故、预防公共突发事件为主要内容的安全防范作为重点，堵塞漏洞，消除隐患，杜绝安全事故发生。

成立本项目的应急领导小组，组长由项目负责人担任，保障在遇到事故后，能协调指挥。项目应配备专职驾驶员，若发生交通事故，应立即报警，并就地抢救伤员，保护好现场。配备各专业人员时，安排后备专业人员，保障项目顺利进行。根据项目实施阶段投入相应的技术装备以满足设计要求，如发生故障，立即投入备用设备，保障项目需求。项目调研和征求意见阶段，应充分

考虑居民的利益，避免公共事件发生。

4.3.4.4.1 针对数据泄露的响应原则

4.3.4.4.1.1 实时原则

应急响应服务中心配备了 7X24 小时的人员值班机制，保证接受客户在任意时间提出的服务请求，并在接到客户的服务请求以后，在 1 个小时之内给予响应。

4.3.4.4.1.2 规范性原则

对于每一次应急事件的发生都有严格的事件记录，记录事件处理的全过程，对于现场处理事件由用户签署认可建议。

4.3.4.4.1.3 最小性原则

事件处理过程中，将事件对整个系统的影响降低到最小，强化处理前的分析与备份工作。

4.3.4.4.1.4 保密性原则

对于所有事件的处理内容、时间、地点，严格遵守保密原则，不向任何的第三方透露。

4.3.4.4.2 针对数据泄露的处置原则

4.3.4.4.2.1 预防为主

立足安全防护，加强预警，重点保护基础信息网络和信息系统安全、稳定，从预防、监控、应急处理、应急保障等环节，在管理、技术、人员等方面采取多种措施充分发挥各方面的作用，共同构筑安全保障体系。

4.3.4.4.2.2 快速反应

应急事件发生时，按照快速反应机制，及时获取充分而准确的信息，跟踪研判，果断决策，迅速处置，最大程度地减少危害和影响。

4.3.4.4.2.3 分级负责

按照“谁主管，谁负责”的原则，建立和完善安全责任制及联动工作机制

制,根据各负责人的职能,各司其职,加强各负责人的协调与配合,共同履行应急处置工作的管理职责。

4.3.4.4.2.4 以人为本

把保障人员以及客户利益的安全作为首要任务。

4.3.4.4.2.5 常备不懈

加强技术储备,规范应急处置措施与操作流程,定期进行预案演练,确保应急预案切实有效,实现网络与信息安全突发公共事件应急处置的科学化、程序化与规范化。

4.3.4.4.3 针对数据泄露的响应服务

针对数据泄露事件,应当立即采取以下响应服务措施:

紧急止损:第一时间防止数据泄露源头,控制或隔离受影响的系统、网络或设备,以防止进一步信息泄露。

调查与分析:迅速展开调查,确定数据泄露的范围、影响和原因,通过技术手段追踪攻击来源,还原攻击,并进行相关数据分析。

通知相关方:根据法律法规的规定,及时通知受影响的用户、客户或合作伙伴,告知他们可能存在的数量级安全风险,并提供必要的建议和协助。

数据恢复与修复:采取措施恢复被篡改或丢失的数据,并修复被破坏或受损的系统、数据库或应用程序,确保业务能够正常运行。

安全策略加固:对系统、网络和应用进行全面检查和评估,修复安全漏洞,并加强安全措施,以防止未来类似事件的再次发生。

法律合规处理:依据相关的法律法规,积极配合执法机关的调查,保护用户权益,并及时报案,追究数据泄露事件的责任。

4.3.4.4.3.1 数据泄露的影响程度

通常在事件爆发的初期很难界定事件的起因具体是什么,所以,通常又通过安全威胁事件的影响程度分为单点损害、局部损害和整体损害3类。

单点损害:只造成独立个体的不可用,应急事件影响程度弱。

局部损害:造成某一系统或一个局部网络不可使用,应急事件影响程度较

强。

整体损害:造成整个网络系统的不可使用,应急事件影响程度强。

4.3.4.4.3.2 数据泄露的影响级别分类

确定事件影响程度的级别,不同的威胁级别,处理方法也不相同。根据对业务系统的影响程度从大到小的顺序将应急事件划分成4个等级。

第一级应急事件P1引起重要业务系统或有重要影响的应用系统宕机,系统重新引导后无法正常工作与恢复的事故,或造成安全泄密事件;

第二级应急事件P2,重复发生或重复再现的并产生较强影响作用,导致系统正常运行的事故;

第三级应急事件P3,间接产生、随机产生的事故,但不影响系统的正常运行;

第四级应急事件P4,一般性事件,与业务系统运行或产品使用无关的问题,不影响整个系统的正常运行。

4.3.4.4.4 数据泄露应急响应的处理

4.3.4.4.4.1 事件处理原则

事件处理要素分为管理层面和技术层面:P1、P2级事件的启动和指挥由应急总负责人负责;P3、P4级事件,由应急领导小组负责,事件动态由应急工作小组人员收集并及时反馈给应急领导小组,应急领导小组决定信息的共享、沟通、处置。信息系统事件发生后,事发部门立即启动相关应急预案,实施处置并及时报送信息。

4.3.4.4.4.2 分级响应

发生P1、P2级事件,由应急工作小组初步判定事件级别后,将信息通知应急领导小组并注意持续监控事态、收集信息、做出应急准备;应急领导小组判断为P1、P2级事件后,立即通知应急总负责人,并由应急总负责人启动应急预案。

发生P3、P4级事件,由应急工作小组初步判定事件级别后,将信息通知应急领导小组并注意持续监控事态、收集信息、做出应急准备;应急领导小组响

应判断为P3、P4级事件后,立即启动应急预案。

应急事件的级别置于动态调整控制中。

4.3.4.4.4.3 指挥与协调

P1、P2级事件,由应急工作小组收集信息,应急领导小组做出预判,并迅速通知应急总负责人,由应急总负责人进行指挥和决策。

P3、P4级事件,由应急领导小组进行指挥和决策,并及时将处理过程、报告等上报应急总负责人。

4.3.4.4.4.4 信息共享和处理

P1、P2级事件,由应急工作小组收集信息并提交给应急领导小组和应急总负责人,由应急总负责人决定信息的分发、共享和处置。

P3、P4级事件,由应急领导小组决定信息的分发、共享和处置,并上报应急总负责人。

4.3.4.4.5 针对数据泄露保障清除

我们建立了一套专门用于数据泄露工具库,提供应急响应服务的工程师一人一套工具;为防止信息损坏和丢失,并以此工具库进行了多套备份;同时指定了专业技术人员进行工具库的管理与维护,包括工具的测试、版本升级与维护等。

4.3.4.4.5.2 技术和人员保障

公司拥有一支技术精湛、专业、稳定的技术团队,多位在网络、主机、数据库、安全等多个领域具体丰富的实践经验的资深工程师。

公司指定技术专员整理技术经验和心得并录入知识信息数据库,一方面供技术部定期组织培训会议使用(对典型案例进行分析和学习),另一方面供TS客服中心查询以电话远程技术指导。

公司建立了图书室,图书室内目前拥有信息安全类、计算机应用类、网络管理类、分级保护相关资料与规范、等级保护相关资料与规范等方面书籍,以方便技术人员借阅。

公司定期组织技术人员进行专项技术培训学习,并以考试的方法检查技术人员的掌握情况,有针对性的对技术人员进行帮助和指导。

公司鼓励员工报考知名厂商技术认证,进行更专业的技术学习,并在考试费用上给予报销。

4.3.4.4.5.3 交通保障

紧急事件,公司应急车辆保障,可以保证在突发应急事件时能做出快速响应,第一时间赶到事件现场进行处置。

4.3.4.4.5.4 财力保障

公司有专门的经费和审批流程,确保在应急响应处理过程中需要的款项能迅速到位,保障应急事件的处理和故障恢复。

4.3.4.4.6 对数据泄露的应急响应

4.3.4.4.6.1 组织机构与职责

针对项目,我公司成立专门对数据泄露应急处置小组,包含:应急领导小组和应急工作小组。

4.3.4.4.6.1.1 应急领导小组

应急领导小组是信息安全应急响应工作的组织指挥机构,组长由组织最高管理层成员担任,职责是统一领导信息系统的应急事件的公司内部应急处理工作,发起研究重大应急决策和部署,决定实施和终止应急预案,领导和决策信息安全应急响应的重大事宜,主要职责如下:

- ✓ 制订工作方案;
- ✓ 提供人员和物质保证;
- ✓ 审核并批准经费预算;
- ✓ 审核并批准恢复策略;
- ✓ 审核并批准应急响应计划;
- ✓ 批准并监督应急响应计划的执行;
- ✓ 指导应急响应实施小组的应急处置工作;
- ✓ 启动定期评审、修订应急响应计划以及负责组织的外部协作。

4.3.4.4.6.1.2 应急工作小组

应急工作小组由运维服务小组人员组成，主要职责包含：落实应急领导小组布置的各项任务；组织制定应急预案，并监督执行情况；掌握应急事件处理情况，及时向应急领导小组报告应急过程中的重大问题。具体职责如下：

- ✓ 编制应急响应计划文档；
- ✓ 应急响应的需求分析，确定应急策略和等级以及策略的实现；
- ✓ 备份系统的运行和维护，协助灾难恢复系统实施；
- ✓ 信息安全应急事件发生时的损失控制和损害评估；
- ✓ 组织应急响应计划的测试和演练。

4.3.4.4.6.2 组织的外部协作

依据信息应急事件的影响程度，如需向其他第三方设备供应商或软件开发商寻求支持时，将联系第三方服务商提供技术支持。

4.3.5 进度保障措施

4.3.5.1 工作时间节点

自合同生效之日起 150 日历天完成本次规划编制工作。编制需要以下程序：筹备阶段、规划编制阶段、审批批复阶段（或管理阶段）、监测评估阶段。

筹备阶段：确定规划目标、范围和编制计划，组织调研和数据收集，编制工作方案。这个阶段的时间通常为几个月到半年不等，具体根据规划的规模和复杂程度而定。

规划编制阶段：进行分析评估、方案设计和编制规划文件，同时开展专家咨询和公众参与。这个阶段的时间通常为几个月到一年不等，具体取决于规划的规模及涉及的领域。

审核批复阶段：提交规划文件给上级政府或相关管理部门进行审查和批复。具体取决于审批程序和相关的工作安排。

实施管理阶段：根据批复的规划文件制定实施方案，组织推进规划的实施，具体根据规划内容和实施步骤而定。

监测评估阶段：对规划实施效果进行监测和评估，及时发现和解决问题。

- 297 -

这个阶段的时间通常是长期进行的，在规划周期内进行定期或不定期的评估。

4.3.5.2 阶段性目标

4.3.5.2.1 能开区国土空间规划阶段性目标

4.3.5.2.1.1 现状调查目标分解

深入开展能开区现状调查，充分掌握自然地理、社会经济、产业发展、项目入驻、土地使用、配套设施等基础资料，摸清发展现状和诉求；深入分析城市发展及国土空间总体规划对能开区的定位要求，研究能开区的发展目标；评估已有规划实施情况，尤其是功能定位、产业布局、用地结构、土地使用效率、设施配套、安全性等方面存在的问题，提出解决策略和路径。不限于用地结构、工业用地、物流仓储用地、设施配套、综合交通网络、城市绿地、市政设施、管线综合、综合防灾、近期规划等。

对现状调查的目标可以具体为：

一、收集和整理相关数据。目标是收集与规划项目相关的各类数据，包括地理、人口、经济、环境等方面的信息。通过收集和整理数据，可以全面了解当前的城市或区域情况。

二、建立联系与合作。目标是与相关部门、组织或团队建立联系与合作，以获取他们的支持和合作。这些部门包括政府相关部门、社区组织、学术机构等，他们的合作能够提供更多的资源和专业知识支持。

三、进行实地调查与观察。目标是实地考察目标区域，观察其自然环境、人口分布、建筑结构等情况。通过实地调查，可以深入了解目标区域的特点和问题，并为后续规划工作提供基础数据。

四、进行问卷调查或访谈。目标是通过问卷调查或访谈的方式，获取居民、企业、社区等各方的意见和需求。这些反馈意见能够帮助规划师更好地了解当地居民和利益相关方的需求和期望，以便更好地制定规划方案。

五、分析现状与问题。目标是对收集到的数据和调查结果进行分析，确定目标区域的现状和存在的问题。通过综合分析，可以识别出发展中存在的挑战、矛盾和需求，为后续规划提供依据。

六、提出规划建议与方案。目标是根据现状调查的结果，提出具体的规划

- 298 -

建议与方案。这些建议和方案应该针对性地解决目标区域的问题，同时充分考虑相关的政策、环境和社会影响等因素。

通过以上目标的实现，可以全面了解目标区域的现状和问题，并为后续的规划工作提供基础资料和指导，以实现科学、可持续和符合当地需求的规划方案。

4.3.5.2.1.2 规划编制目标分解

主要包括目标定位、总体布局、用地结构调整、工业用地、物流仓储用地、设施配套、综合交通网络、城市绿地、市政设施、管线综合、综合防灾、土地利用效率、风貌引导、近期规划等主要内容。

4.3.5.2.2 能开区村庄规划阶段性目标

4.3.5.2.2.1 组织准备

航天宏图将在公司总部的组织下，以航天宏图空间规划产品部为主，其他部门为辅，成立项目小组，全面负责项目实施，确保项目保质保量完成。

4.3.5.2.2.2 详细调查步骤

规划编制技术人员为：分享掌握当地资料，应详细调查，分为以下五个步骤：调查准备、行政村情况调查统计、居民点情况调查统计、村民调查、补充调查。

4.3.5.2.2.3 调查准备

收集好地形图（遥感影像图）和第三次全国国土调查数据、集体土地所有权、农村土地承包经营权、农村集体经营性建设用地和宅基地使用权确权登记成果、村庄基本情况、相关规划等基础资料，初步确定调查的方向并设计好统计表格（包括行政村情况调查统计表、居民点情况调查统计表）、村民调查问卷。

4.3.5.2.2.3.1 情况调查统计

可采用地形图（遥感影像图）踏勘调查、村落文献调查、访谈调查、专项统计等多种调查方式的有机结合开展行政村情况调查统计，填写行政村情况调查

- 299 -

统计表和绘制行政村现状图。

现状图主要表达土地利用现状、交通、基础设施、公共服务设施、产业、历史文化资源、特色资源的分布情况。

4.3.5.2.2.3.2 居民点情况调查统计

可采用地形图（遥感影像图）踏勘调查、查阅档案资料、专项统计等多种调查方式逐个对第三次全国国土调查数据中村庄建设用地图斑（涉及多个村民组的可以分开）开展居民点情况调查统计，内容包括人口情况、住房情况、基础设施情况、搬迁意愿等。

4.3.5.2.2.3.3 村民调查

采用入户调查的方式调查农户农业生产、非农业收入、土地权属变化、村民土地利用行为和主要意愿、对农村村民居住发展、农房建设、生产生活、生态保护、历史文化等方面想法、存在的问题以及意见和建议。入户调查填写有效调查问卷，填写比例应不低于全村总户数的 30%。

4.3.5.2.2.3.4 补充调查

在规划编制过程中，有针对性的对重点问题和内容，以村委会、村民组长会、村民代表会、访谈等方式进行深入调查，核实村庄规划建设项目的必要性、可行性、合理性等，在规划初步成果征求意见后，针对各方对规划方案提出的意见及建议结合实际情况，可进行多次补充调查。

4.3.5.2.2.4 编制规划周期

规划编制技术人员驻村开展详细调查，在深入了解村民意愿和广泛调研的基础上，综合应用相关部门已有工作基础，充分吸纳村民代表、本地乡贤能人及有关方面的意见和建议，开展规划方案编制，确保规划成果质量。

4.3.5.3 工作进度计划

自合同生效之日起 150 日历天完成本次规划编制工作。编制大致需要以下程序：组织准备、现场调研、编制规划和成果资料申报四个主要流程。

- 300 -

4.3.5.3.1 现状调查：30日历天

一、经开区国土空间规划现状调查与评估

深入开展经开区现状调查，充分掌握自然地理、社会经济、产业发展、项目入驻、土地使用、配套设施等基础资料，摸清发展现状和诉求；深入分析城市发展及国土空间总体规划对经开区的定位要求，研究经开区的发展目标；评估已有规划实施情况，尤其是功能定位、产业布局、用地结构、土地使用效率、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。

二、经开区村庄规划调查研究

通过收集资料、驻村调研、村民访谈、集体座谈等方式，全面了解村庄现状情况、问题和发展需求等。

1、收集资料

制定详细的基础资料清单，充分掌握村庄相关规划、区位交通、社会经济、自然环境、历史文化、土地利用、村庄建设、发展需求等基础资料。

2、驻村调研

规划编制人员应深入村庄，调研村庄的历史脉络、人文风情、基础设施、公共服务设施、产业发展等方面内容，驻村调研参见附表2。规划主要编制人员一次连续驻村工作不低于2天，不少于2人，驻村服务时间累计不低于30天。

3、村民访谈

列出访谈提纲，通过逐户走访、电话、网络等方式，充分听取村民诉求，收集村民和乡贤对村庄发展的意见建议，鼓励大家深度参与村庄规划编制。

（四）集体座谈

采取座谈会的形式，充分听取乡镇政府、村两委和村民代表意见建议。

4.3.5.3.2 规划编制：60日历天

一、经开区国土空间规划编制要求

产业集聚区编制产业集聚区总体规划，规划须重点围绕市重点培育的千亿级产业集群和产业链，明确总体目标任务和产业集聚区总体空间布局；根据各产业集聚区产业基础、比较优势和发展潜力，明晰其在产业集群和产业

链构建中的支撑作用与功能定位以及重点发展的细分产业领域；根据与国土空间规划、生态环境保护规划等的衔接情况，明确各产业集聚区维持现状或调整优化后的空间范围（四至边界）和功能布局，需实施整合或托管的要一并明确。

二、村庄规划初步成果编制要求

阶段在调查研究基础上，找准村庄现状特征，列出问题清单和建设需求台账。充分采纳村民意见建议，按照村庄类型，提出村庄规划的主要任务目标和重点内容，落实国家、省、市各级对村庄规划工作政策要求，落实《河南省村庄规划编制导则（试行）》内容要求，落实区、乡镇国土空间总体规划的刚性指标、强制性内容、管控边界和管控要求，做好与各类专项规划的衔接，编制村庄规划初步成果；由乡镇人民政府组织村党组织、村民委员会召开规划论证会，听取规划编制单位汇报，邀请镇级有关领导、专家、村民代表参加，对规划初步成果提出修改意见。

4.3.5.3.3 成果审查：40日历天

一、经开区国土空间规划成果审查

规划编制完成后，经所在市、县政府同意，由经开区管理机构和市自然资源主管部门联合向省自然资源厅提出规划审查申请。省自然资源厅组织有关部门和专家进行技术审查，提出审查意见。经开区管理机构和市、县自然资源主管部门按审查意见对规划修改完善，经省自然资源厅审核确认后，按程序报批。

二、经开区村庄规划成果审查

1、规划意见征询

制村庄规划应当邀请村民参与，充分听取村民意见。村庄规划草案初稿应当通过村务公开、邮递、电话、传真、数据传输等方式征求村民或者村民代表意见。村庄规划草案编制完成后，乡镇人民政府应当在村务公开场所公告不少于30日，并采取座谈会、问卷调查等多种形式征求和听取村民的意见。

2、村民审议

村民委员会对公告后的村庄规划草案进行审议，形成审议意见。村民会议

- 301 -

- 302 -

或者村民代表会议对村庄规划草案及村民委员会审议意见进行讨论，经到村民或者村民代表过半数同意后形成决议。

4.3.5.3.4 成果审批备案：20日历天

一、经开区国土空间规划成果审批备案

经开区国土空间规划由经开区所在市、县人民政府审批。经审批后的经开区国土空间规划于批准之日起30日内报省自然资源厅备案，并纳入国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”。

二、经开区村庄规划成果审批与备案

经村民会议或者村民代表会议审议同意的村庄规划草案，由乡镇人民政府按照程序报县级或者市级人民政府审批。报送审批的材料中应当附征求意见采纳情况、村民委员会审议意见、村民会议或者村民代表会议决议。

经依法批准的村庄规划应当作为村庄规划总图（含）建设项目建设和建设要点说明书等形式在村务公开，供村民免费查阅使用。已依法批准的村庄规划不得随意修改，根据经济社会发展需要确需修改的，按照原审批程序报批。

规定程序报批实施。基本完成村庄规划数据信息归位规划数据平台对接、入库管理，支撑国土空间规划“一张图”实施管理，同步开展村庄规划公众宣传筹备等工作。

4.3.5.4 成果文件审查及递交

4.3.5.4.1 经开区审查审批及递交

4.3.5.4.1.1 成果审查目标

规划编制完成后，经所在市、县政府同意，由经开区管理机构和市自然资源主管部门联合向省自然资源厅提出规划审查申请。省自然资源厅组织有关部门和专家进行技术审查，提出审查意见。经开区管理机构和市、县自然资源主管部门按审查意见对规划修改完善，经省自然资源厅审核确认后，按程序报批。

4.3.5.4.1.2 成果审批备案

经开区国土空间规划由经开区所在市、县人民政府审批。经审批后的经开区国土空间规划于批准之日起30日内报省自然资源厅备案，并纳入国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”。

4.3.5.4.1.3 规划修改

经批准和备案的经开区国土空间规划，应当严格实施，不得擅改。确需修改的，按规定程序报原审批和批准机关同意后后方可修改。修改后的经开区国土空间规划应按照原审批程序重新审查报批。

4.3.5.4.2 村庄规划审查审批及递交

4.3.5.4.2.1 论证公示

规划方案由乡镇人民政府会同自然资源主管部门进行技术论证，规划方案应在村务公开不少于30日，并提交村民委员会审议和村民会议或村民代表会议讨论通过。

4.3.5.4.2.2 规划审批

规划成果由乡镇人民政府报上一级人民政府审批。报送审批时应附村委会审议意见、村民会议或村民代表会议讨论通过的决议。

4.3.5.4.2.3 规划公开

规划批准之日起20个工作日内，规划成果应通过村务公开栏、乡镇人民政府和市自然资源主管部门官方网站等多种形式“上墙、上网”长期公开。

4.3.5.4.2.4 规划报备

规划批准之日起30个工作日内，规划成果数据库要逐级汇交至省自然资源厅，叠加到国土空间规划“一张图”上。

4.3.5.4.2.5 规划实施

批准的村庄规划成果作为用地审批和核发乡村建设规划许可证的依据，乡村建设等各类空间开发建设活动必须按照法定村庄规划实施乡村建设规划许可

- 303 -

- 304 -

管理。

4.3.5.4.2.6 规划修改

村庄规划一经批准，必须严格执行，任何单位和个人不得擅自修改、违规变更。确需修改的，组织编制单位应当对修改的必要性进行论证，并向原审批机关提出修改申请，经同意后按程序开展规划修改。修改后的规划成果要及时报备，更新叠加到国土空间规划“一张图”系统管理。

4.3.5.4.2.7 规划评估

村庄规划原则上以五年为周期开展实施评估，评估后确需调整的，按法定程序进行调整。上位规划调整的，村庄规划可按法定程序同步更新。在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励各地探索村庄规划动态维护机制。

4.3.5.5 违约责任

一、质量违约责任

如果本次规划未达到规划要求标准，影响了项目设计，我公司将对由此造成的损失承担一切后果。若此问题反复出现，招标方有权终止合同。

二、服务违约责任

在我方所承诺的售前售后服务中，若没有按承诺履行义务，对招标方带来的不便，我公司将对由此造成的损失承担后果。若各项服务不能按照招标方要求实施的话，招标方有权终止供货合同。

三、我方违约责任

若我方未按合同约定履行义务，招标方有权单方终止合同。发生一次，我方需向甲方支付本次项目合同额 10% 的违约金，并赔偿甲方损失。

4.3.5.6 进度控制措施

4.3.5.6.1 制度保证措施

规划是一项基础性工作，对农村用地进行划分，例如农业用地、生态用地或者保护区，全域综合治理，改善农村农业生态环境布局，带动新产业的

- 305 -

责人制定详细的培训计划与培训内容，组织本单位参与项目作业的人员进行技术培训，提高作业人员的业务知识，保证成果质量，为项目顺利实施奠定坚实的基础。

4.3.5.6.2.2 严格选聘和培训人员

若我公司中标将严格按照要求，抽调我公司具有同类规划项目经验的规划员和技术负责人。根据任务节点，组织多次培训，各调查员和调查负责人均掌握了规划的基本知识和技术要求，为村庄规划工作的顺利开展提供技术保障。

4.3.5.6.2.3 统一思想和认识

在项目正式实施之前，组织所有项目参与人员统一思想认识，明确项目目标与任务，确定每个人员的职能分工与责任，让作业人员深入了解项目的各项指标、规定和技术规程，做到统一认识、统一标准、规范作业。在项目开展过程中，成立专门的质量检查组，由有经验的人员按照项目目标对作业成果进行质量检查，此外有重点地进行阶段性技术总结与反馈，及时解决技术难题，分享经验，提高作业成果质量和作业效率，为项目圆满交付提供技术保障。

4.3.5.6.2.4 加强培训和技术交流

项目组织实施单位定期或不定期开展技术培训，聘请有经验的专家进行指导，明确检查原则和方法，并加强作业成果的交流。

建立成果质量三检一验、全流程追溯制度。对项目作业的全过程进行全流程质量监控，对每一个阶段工作的成果都必须经过自检、互检、专检以及抽检的严格质量检查，检查合格后方可进入下一阶段的工作。同时，在每项检查过程中，都要进行检查情况的记录，以便进行作业质量的全流程跟踪检查，责任到人。

- 307 -

发展，推行农村用途管理制度，乡村振兴提供坚实的基础。制定科学的实施计划，明确各环节工作时间要求，合理组织，保障技术工作组人员各项工作无缝对接、高效运转；理清技术思路，明确技术任务，将技术任务拆分成若干细小环节，根据各环节任务量保障足够的技术人员，并明确责任人；加强沟通，保障技术工作的有效性；严格执行工作计划，对技术工作进度进行严格的过程控制；对未按时完成阶段性技术任务的技术人员采取一定的经济处罚措施，对按时完成阶段性技术任务，并达到质量要求的技术人员采取一定的经济奖励措施，确保各项工作同步按工作进度规定时间要求完成。

4.3.5.6.1.1 统一规划

本项目调查对象覆盖面广，涉及土地基础数据、村庄土地用途数据的相关数据；同时涉及居住区、农田、公共建筑、道路交通、绿地等要素，合理规划和配置各功能区域，确保村庄的整体规划科学合理有序。因此必须在项目建设初期，会同规划管理部门制定统一的实施标准，确保业务、技术、项目管理三方面的有序规划和推进。

4.3.5.6.1.2 完善机制

成立许昌经济技术开发区规划工程领导小组的有力保障，领导小组每周固定召开专题会议安排部署规划工程工作，了解工作进展情况，协调工作中遇到的问题，进行安排部署，扎实推进工程规划工作。

4.3.5.6.1.3 建立机制

为顺利开展许昌经济技术开发区空间规划和村庄规划项目工作，制订工序管理以及创优措施，控制关键环节，做到层层把关、各负其责、确保设计质量；组建高水平的项目设计队伍，项目总设计师、各专业设计负责人在保证设计质量的同时，确保委托方要求的项目设计工期。

4.3.5.6.2 人员控制措施

4.3.5.6.2.1 制定人员培训计划

制定人员培训方案。技术培训是保证成果质量的重要保障。培训由技术负

- 306 -

4.3.5.6.2.5 明确培训目标



图 4.3-6 技术培训流程图

项目开展前，根据项目任务要求，由项目组织的主导，充分发挥技术组的技术优势，严把培训重点，制定培训方案，完成对项目组技术人员集中培训，统一认识、统一标准，使项目组每个培训人员明确自己的工作责任和职责，掌握作业中的重点难点，所有参加培训人员监督管理、核查技术、资料管理、信息安全管理等综合业务素质，同时，熟练掌握本次项目的相关专业技能。

4.3.5.6.3 过程控制措施

4.3.5.6.3.1 分步实施

在合同履行建设周期中，要保证村庄规划项目建设，就必须制订合理的项目计划。项目组将采取分组团队实施不同的系统，数据分析和业务分析同步进行，尽可能使得项目实施工作扁平化开展，减少串联任务的编排。

- 308 -

4.3.5.6.3.2 积极开展资料收集及整理采集

全面掌握发展现状，准确把握各类政策要求。收集资料主要包括社会经济、区位交通、自然环境、土地利用、村庄建设、历史文化、现行规划和政策文件等内容。采集村民对于城镇化、村庄生态环境保护、历史文化遗产保护与传承、集体土地管理、产业发展、基础设施、公共服务设施、宅基地、农宅建设、村容村貌、文化生活、村庄治理等方面的诉求，确定村庄发展需求和重点，建立村庄发展需求台账。

4.3.5.6.3.3 准确完成目标定位及规划编制工作

按照《河南省实用性村庄规划编制导则（第二次修订）》编制“多规合一”实用性村庄规划编制，探索村庄规划建设管理经验，完善驻村规划师制度，总结梳理村庄规划编制实施管理有效经验和做法。

按照村庄规划目标及主要任务等制定村庄发展实施的技术路线，主要包括现状调查和规划编制、成果编制三部分。其中，现状调查涉及资料收集、走访踏勘、现状分析等内容；规划编制涉及国土空间布局、生态用地布局、农业用地布局等内容。成果编制涉及规划文本编制、完成规划编制工作。

4.3.5.6.4 进度保障

4.3.5.6.4.1 工期保障措施

一、对关键节点的控制措施

根据许昌经济技术开发区空间规划和村庄规划项目的任务、特点，经过对许昌经济技术开发区自然地理条件、基础资料、技术方法、成果要求等进行综合分析后，为了使项目整体工作推进更加顺利、高效地完成，针对项目的实施重点及实施关键点制定控制措施。主要包括项目管理方面、各项规划工作同步推进方面、质量管理方面、成果控制方面、技术实施方案以及其他工作管理方面。

二、成果控制方面

1、数据版本控制

根据项目工作要求，项目实施过程中同一地区的数据可能会存在多次提交

的情况，需要从两个方面确保提交的数据不会出现混乱问题。一方面：作业单位应建立数据管理机制，对每次接收的数据做好版本管理，在数据的接收、分发及数据核查过程中均明确数据接收时间；另一方面：项目业主作为数据接收、分发的唯一接口，严格控制数据成果版本管理。

2、数据成果安全

在数据的接收、传递过程中，数据安全问题成为管理的重要方面，本次数据成果电子版采用移动存储介质上报，如何避免成果数据遭受计算机病毒的侵袭是安全监控工作的重点。

计算机病毒本身具有传染性、隐蔽性、潜伏性、可激发性、破坏性，因此在使用移动存储设备前，要先进行病毒查杀，且杀毒软件要经常更新，以快速检测到可能入侵计算机的新病毒或变种；使用防火墙或者杀毒软件自带防火墙等。

3、技术实施方面

（1）提高管理效率

解决以往规划工作中权责不明晰的问题，管理层面调动更多的专业人才参与其中，增加村庄规划管理活力，淘汰不符合岗位要求的人员，激发内部管理效能。

（2）优化资源配置

规划需了解村庄规划管理的实际情况，着重分析村庄规划所在地的人口、土地、文化及产业等资源特征，并根据实际情况，对资源进行优化配置和高效利用，使资源的利用率能够达到最大化，切实提高管理效能，促进实用性村庄规划建设工作的有效落实。

（3）配套管理制度

实用性村庄规划不只是简单地对村庄进行规划布局，还需有配套的管理制度作为保障。管理人员需制定专业性、针对性更强的方案，解决目前村庄规划只关注硬件建设、不关注软件文化建设的问题，这也是提高实用性村庄规划工作管理效率的有效举措。尤其在当前实用性村庄规划编制中，需要规划人员做好软实力和硬件的权责划分，既要关注村庄的硬件和设施，又要加强对人文社会软环境的了解，真正由内到外共同提升规划编制工作的质量。

（4）做好村庄定位

村庄的实际定位要以所在地区村庄的实际特征为基础，同时要立足于当下，展望未来，从前瞻性的角度明确村庄定位，打造村庄特色模式，紧跟时代发展步伐。村庄规划制定不能盲目套用其他村庄模式，需综合分析村庄的自然条件及人文特征，以产业作为经济发展的抓手，带动村庄进一步发展。规划人员要做好村庄定位，充分发挥村庄优势，形成独有的标签和品牌。

4.3.5.6.4.2 进度保障措施

加强沟通，严格落实规划责任人员与乡镇领导、驻村人员，全程参与传统村落村庄规划编制技术指导和实施监督，充分发挥好“翻译官”“宣传员”和“监督员”的作用。同时加强对担任本村规划师的业务培训，不断提高现场发现问题解决问题的能力，保障规划落地实施不走样、不偏离。

4.3.5.6.4.3 成果保障措施

一、文档分类控制

按照要求归档范围，村庄规划文件应分门别类进行归档整理，力求分类科学、排列有序；案卷目录、卷内目录、卷内备考表格规范；案卷装订牢固、整齐，真正达到准确、完整性、系统性的要求。

二、数据版本控制

根据项目工作要求，项目实施过程中同一地区的数据可能会存在多次提交的情况，需要从两个方面确保提交的数据不会出现混乱问题。一方面：作业单位应建立数据管理机制，对每次接收的数据做好版本管理，在数据的接收、分发及数据核查过程中均明确数据接收时间；另一方面：项目业主作为数据接收、分发的唯一接口，严格控制数据成果版本管理。

三、数据成果安全

在数据的接收、传递过程中，数据安全问题成为管理的重要方面，本次数据成果电子版采用移动存储介质上报，如何避免成果数据遭受计算机病毒的侵袭是安全监控工作的重点。

计算机病毒本身具有传染性、隐蔽性、潜伏性、可激发性、破坏性，因此在使用移动存储设备前，要先进行病毒查杀，且杀毒软件要经常更新，以快速检测到可能入侵计算机的新病毒或变种；使用防火墙或者杀毒软件自带防火墙等。

测到可能入侵计算机的新病毒或变种；使用防火墙或者杀毒软件自带防火墙等。

4.3.6 质量保证措施

本次规划应符合国家、河南省、许昌市现行规划编制规范、规程、法律法规等要求。

4.3.6.1 规划成果保障

一、报批版成果

应当包括规划文本、规划图件、规划数据库及附件。

二、公示版成果

公示版规划成果本着简洁易懂、通俗易懂原则，根据不同的村庄类型，对报批版成果进行简化，主要由规划文本、图件和表格构成。该成果主要供相关人员使用。

三、规划成果具体成果

1、规划文本

规划文本应当清晰表述规划结论，明确规划强制性内容，表述准确规范、简明扼要。

2、规划图件

应包括但不限于：区位分析图、四至边界范围图、用地现状图、布局结构图、土地使用规划图、工业用地红线图、道路交通规划图、基础设施规划图、公共服务设施规划图、综合防灾规划图、城市设计引导图、近期建设规划图等。各地可结合实际情况补充相关图件。

4、规划数据库

规划数据库包括基础空间数据和属性数据，按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批。

5、附件

附件是对规划文本、图件的补充解释，包括规划说明、基础资料汇编、专家论证意见及修改说明、公众和有关部门意见及采纳情况等。

4.3.6.2人员组织

4.3.6.2.1 人员配置与职责划分

一、人员配置

为确保项目高质量完成，快速解决项目进行过程中出现的突发状况，为项目实施提供一个安全、稳定的环境，确保评估项目的总体质量，本着“精干高效、结构合理”的原则，成立项目运行管理组织机构，包括项目管理组、技术指导组和项目执行组，其中项目执行组分为建库组、文本撰写组、外业勘测组和服务保障组。明确职责分工，负责整个项目的整体实施。

二、职责划分

项目管理组：由单位负责人、业务技术主管组成项目管理组，负责项目的全面工作，组织协调、控制项目经费的合理使用，督促项目进度、解决项目实施过程中出现的重大问题，并负责技术把关/质量控制工作，确保按时完成工作任务。

技术指导组：由单位根据项目需要，聘请的专家和主要技术负责人组成，技术指导组主要负责对项目过程中发现的技术问题，提供最佳的问题解决方法，并研究核查项目各阶段的关键技术问题，保证成果质量。

建库组：主要负责规划工作中全部图件的编制和数据库建设工作，并在后期进行相应的完善工作。

文本撰写组：负责全部方案及文本报告编写。

外业勘测组：对典型区域进行外业调研了解相关情况，对调整布局涉及的地块进行勘测定界。

服务保障组：负责管理本项目范围内的交通安全、防火防盗等问题，配合其他各部的各项后勤保障工作。

4.3.6.2.2 岗位职责与工作内容

一、项目经理

1. 对系统各工种部门技术力量、技术装备等进行核查；
2. 根据批准的总体进度计划，监督、指导项目实施各阶段进度计划；

- 313 -

2. 认真贯彻国家、建设方制订和采用的各项技术标准、技术规程及有关规定；
3. 负责各系统的方案规划、详细设计，以及实施过程中的技术管理、咨询、组织等工作；
4. 负责编制各系统的用户需求和规格书、技术标准等文件；
5. 负责项目各系统实施过程的质量保证、工期保证等技术措施的编制、汇总和实施；
6. 经常深入现场，随时协助解决出现的各种技术问题，督促各系统施工工作的完成，组织各阶段技术复核、进度协调，参与对所需设备的订货、设备引进技术工作和设备验收。

四、质量管理负责人

1. 参与系统各工程质量保证体系状况的审查；
 2. 按确定的工程质量目标建立和完善质量保证体系网络；
 3. 负责保证项目实施质量的各项措施的制订、实施、督促、检查；
 4. 会同监理单位进行项目阶段成果审查评审；
 5. 参与对工程项目的质量监督和预验收；
 6. 参加监理协调会，对工程项目的最终质量负责。
- ###### 五、数据库设计师
1. 依照村庄规划数据库标准，建设数据库；
 2. 对数据库进行维护、备份、恢复、同步；
 3. 负责客户数据的导入导出；
 4. 对数据库进行初始化操作；
 5. 定期对项目组其它成员进行数据库方面知识的培训。

4.3.6.2.3 人员稳定性保障措施

一、机制留人——建立优秀人才脱颖而出的畅通机制

1、明确发展前景，应突出宣传公司的发展前景，具体规划，让年轻员工看到未来企业发展的希望。仅此还不行，还可以定期公布公司新建项目的推动步

- 315 -

3. 负责各子系统项目小组成员业主之间的协调；
4. 落实业主或监理单位下达的各项实施管理指令及有关会议决定；
5. 负责向业主或监理单位编报工程进度、质量控制、完工验收报告；
6. 负责对外对内实施活动的组织、协调公关；
7. 组织完成全部的详细设计；编写用户需求报告及技术规格书；汇总编制
8. 全部技术文件；技术文件审查、验收等工作；
9. 制定有关的规章制度，并督促认真执行，搞好人、财、物的合理调配；
10. 全力以赴确保各项工作优质、高效的完成。

二、技术经理

1. 项目团队的技术负责人，对项目技术负责，协同完成该项目的各项技术管理工作。
2. 认真贯彻国家、建设方制订和采用的各项技术标准、技术规程及有关规定。
3. 负责系统全面规划和详细设计工作以及技术力量、组织设计的编制、审核和实施。
4. 负责系统全过程的质量全面管理、控制、检验和评比等工作。
5. 负责系统全过程的技术协调，协助处理各种疑难技术问题，组织对技术标准、竣工文件汇总编制和审定。
6. 在保证工程质量、工期、安全的前提下，积极采用新技术，负责其审定和组织实施。
7. 标准规范编制负责人
8. 标准规范编制负责人是本项目标准规范编制实施的专业负责人，在项目经理领导下工作，对自己负责的标准规范编制工作负责。
9. 基于国家、行业现有的标准、技术规程及有关规定编制本项目所涉及的标准规范。
10. 配合业主方完成相关标准规范的审查及修订。

三、各专项负责人

1. 各系统负责人是本项目各子系统设计及实施的专业技术负责人，在项目经理领导下工作，对自己负责的子系统设计工作负责。

- 314 -

骤，让员工感觉到项目在动。

2、加速管理提升。引导员工理性看待当前企业的生产经营现状，稳步做好“止滑提速、加快发展”的措施，增强与员工与企业共谋发展的信心和决心，提高企业的凝聚力和向心力。

3、建立晋升通道。积极实施“管理、技术、技能、行政”发展的员工多通道晋升建设，让有品德、有能力、有本事、有贡献的员工有地位、有收入、有尊严。

二、情感留人——建立员工和管理者思想联络通道

1、关注员工日常细节。“企业靠员工生存，企业靠员工发展”，在生产管理、安全防护、职业健康、文化生活等各方面积极践行以人为本的管理理念，在劳保用品、劳动防护用品、职业体检、文化活动方面多从员工需求角度着想，不吝惜一些关乎员工生活体验的用品。

2、建立慰问沟通渠道。各单位定期召开生产例会的同时，及时了解员工所思、所想、所愿，待员工和家人，建立实施婚丧嫁娶慰问制度和生病住院慰问制，增进公司与员工的感情交流，增强员工归属感和优越感，让他们随时感受到公司的温暖。

三、待遇留人——提升经济福利待遇

薪酬不仅是引导人才流动的一只“助推器”，也是留住人才，稳定队伍的一颗“定心丸”，更是衡量人力价值的一把“标尺”。员工选择企业除了安全环境因素外，收入是一个最重要的选项。很多员工强调“不怕吃苦受累，就怕收入低微”。有些员工远离家乡和家人应聘到公司工作，其中一个最重要的愿望就是想通过辛勤劳动获得尽可能多的报酬。

四、事业留人——强化员工职业技能培训

1、加强员工培训力度

加大培训力度，组织员工参加各项专业培训、技能培训，支持员工参加各类学历和资格考试，提高员工自身竞争能力，练好内功，外强素质，进一步优化员工队伍素质，为新项目建设搞好知识能力储备，打好智力基础。

2、引导员工规划自己的职业方向

引导每一位员工客观地制定自己的奋斗目标，帮助员工搞好职业发展规划，努力打造适合自身发展的平台，给员工提供一个希望的发展前景，提供更多的

- 316 -

发展机会,以促使员工和企业共同成长、共同进步,尽量减少人才流失。

五、平安留人——打牢生存安全保障线

根据马斯洛“五个需求层次理论”,企业员工特别是一线员工在已经满足一层即生活需求之外,更加重视第二层次即安全的需求。在员工所有关注的事项中,安全处于首位,员工对生产环境 and 生产过程的安全与否格外关注,对安全工作的态度、安全教育体系的完善程度、生产各系统的安全度等各方面是影响员工稳定很重要的因素。部分员工队伍不稳定,是受化工企业重大安全事故带来的心理影响。几年来,公司高度重视安全生产,投入大量的人力、物力和财力改善安全设施、条件,高度关注员工职业健康和安全防护,加大安全培训和检查力度,努力打造安全防网络体系,保证员工在生产现场的安全作业,创造稳定有序的安全生产环境。

4.3.6.3 技术提供

4.3.6.3.1 自主创新的产品支持

本项目在规划编制过程中需要使用先进、实用的IT软件支持,以提高编制的效率和准确性。

我公司有实力雄厚的产品研发团队,进行PIE-TSPIS国土空间规划系列产品的研发工作,可为项目建设提供先进、实用的自主创新产品支持,从而提高项目成果质量和项目执行效率。

4.3.6.3.1.1 PIE-TSPBP 国土空间基础信息平台

PIE-TSPBP 国土空间基础信息平台,充分运用云计算、大数据等先进理念和技术,按照“集约高效、共享开放、安全可靠、按需服务”的原则,优化国土业务内网基础设施,聚合集成各类国土空间相关数据,打造国土资源“一张图”的升级版,构建国土空间基础应用服务系统,实现数据服务(数据浏览、查询、共享)、基础服务(空间分析、统计报表、专题图制作、二三维一体化)、专题应用服务(行政审批、资源管理、决策应用服务)、大数据计算服务(大数据管理、挖掘分析、可视化展示)功能,建成覆盖土地、矿产、测绘业务,数据更全面、应用更广泛、共享更顺畅的国土空间基础信息平台,实现

- 317 -

4.3.6.3.1.3 PIE-TSPDE 国土空间规划双评价软件

PIE-TSPDE 国土空间规划双评价软件,充分运用地理信息技术,结合各类数据对研究区域进行“双评价”(资源环境承载力评价与国土开发适宜性评价),帮助政府及其相关部门进行国土空间规划。评价目标主要是分析区域资源环境禀赋条件,研判国土空间开发利用问题和风险,识别生态系统服务功能极重要和生态敏感敏感空间,明确农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间,为完善主体功能区布局,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,优化国土空间开发保护格局,科学编制国土空间规划,实施国土空间用途管制和生态保护修复提供技术支持,倒逼形成以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。通过对各地区进行双评价,可提高对国土空间规划的科学认知,全面掌握国土空间在开发过程中土地承载力、资源环境容量、开发潜力及空间分布的特点,保障区域国土空间规划的科学性和科学性,为产业结构调整、空间布局优化、土地科学管理提供基础数据支撑,为区域协调发展、可持续发展提供科学基础和决策支持,形成资源节约、结构合理、环境友好的发展模式。

4.3.6.3.1.4 PIE-TSPC 国土空间总体规划辅助编制系统

PIE-TSPAC 国土空间总体规划辅助编制系统,是针对国土空间规划编制工作,基于ArcGIS平台研发的一套国土空间总体规划辅助编制系统。它集编辑、管理功能于一体,具有丰富的国土空间管理功能和方便快捷的作业流程,以及友好的用户界面。本系统以主流的商业GIS平台为基础,满足矢量、栅格和与之关联的属性数据的管理,具有数据库、数据编辑、数据处理、数据维护、数据检查、查询统计、专题图制作、数据输出以及国土空间日常业务管理等功能。

其特点主要有:

一、为国土空间规划数据入库、数据采集和数据库管理提供一体化全流程解决方案;

二、实时发布当前数据或自定义范围数据,系统能自动将矢量或影像数据转换为图片数据,进行网络快速发布浏览,实现放大、缩小、漫游、用户点线面标注、当前地图打印等;

- 319 -

“以图管地”、“以图管矿”,为各类与国土空间相关的规划、管理、决策等工作提供有力的信息支撑,有效提升国土空间治理能力的现代化水平。



图 2-10 PIE-TSPAC 市县级国土空间总体规划辅助编制系统

4.3.6.3.1.2 PIE-TSPIS 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统

PIE-TSPIS 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,充分运用云计算、大数据等先进理念和技术,整合集成遥感影像、基础地理、基础地质、三调成果、地理国情普查等各类空间关联数据,使其坐标一致、边界吻合、上下贯通,叠合各类国土空间规划成果,实现各类空间管控要素的精准落地,共享发改、环保、住建、交通、水利、农业等部门国土空间相关信息,构建覆盖范围广、动态更新及时、权威统一的国土空间规划“一张图”;系统通过提供国土空间规划“一张图”应用、国土空间规划分析评价、国土空间规划成果审查与管理、国土空间规划监测评估预警、资源环境承载力监测预警等业务应用及指标模型管理等的支撑应用,建设统一的国土空间基础信息资源管理与服务体系。

三、自定义数据检查,自定义设置检查内容,进行图层的属性、图形、拓扑关系检查,并输出检查报告;

四、数据综合处理:实现入库数据的各项综合自动计算,包括行政区划代码和名称赋值、面积计算、名称维护等;

五、向导式自动变更,系统能够提示指引用户实现向导式的完成变更操作,如提示用户在变更后引起的相关地类属性、权属等的变更;

六、任意提取区域范围矢量、栅格数据,能够自定义制图输出,能够导入导出自定义制图模板;

4.3.6.3.1.5 PIE-TSPMSM 国土空间规划指标模型监测预警系统

PIE-TSPMSM 国土空间规划指标模型监测预警系统旨在利用大数据和新技,实现国土空间规划全方位监测评估和全过程辅助决策,推动国土空间全域全要素的数字化和信息化,构建国土空间数字生态,是保障新时代国土空间规划任务实施、逐步实现“感知、能学、善理和自适应”的智慧规划。国土空间规划指标模型监测预警系统(PIE-TSPMSM)围绕智慧国土空间规划管理目标,通过资源调查、遥感卫星监测、大数据、地理国情数据、规划数据、管理数据、社会经济数据、业务数据和社会大数据融合的业务管控集成(空间要素、人口、产业、交通、住房、交通)、建立指标体系(覆盖市域、省域和国家级别的“五位一体”国土空间规划指标体系)与“大数据+人工智能”的算法和城市信息模型体系(AIM模型体系:A=人工智能 AI;B=大数据 BigData;M=模型配置 Model),通过集成覆盖全域的二三维一体化国土空间规划信息平台,实现空间规划相关指标模型管理和监测评估预警全流程业务管控系统,根据设定的上位规划数据进行监测评估预警并及时反馈。

4.3.6.3.2 严谨规范的管理制度

我公司拥有 ISO9001 质量体系认证、武器装备质量管理体系认证证书、CMMIL3 认证、二级保密资格等一系列资质,具有一系列专业的项目管理制度,并依据 ISO9001 和二级保密规则成立专门的技术服务部门和保密管理部门,该部门由具备项目管理认证资质的管理人员参与,实现高效的流程控制、灵活的管理方式、专业的管理内容、有效的监督机制。

- 320 -

我们公司采用的项目管理制度是为了确保项目的质量达到高标准而制定的一套规程和流程。这些规程包括制定质量保证计划、进行过程与产品质量检查，以及完成问题跟踪与质量改进。

首先，制定质量保证计划是确保项目质量的重要步骤。我们会在计划中详细描述如何检查和改进过程质量和产品质量。通过制定明确的计划，我们可以指导项目小组按照既定的规范进行工作，从而提高质量水平。

其次，过程与产品质量检查是项目管理中的关键环节。我们会客观地检查项目小组的工作过程和工作成果是否符合规范要求。这样可以及时发现潜在的质量问题，并采取相应的纠正和改进措施。

最后，我们注重问题跟踪与质量改进。我们会识别出质量问题和安全隐患，并跟踪解决的过程。同时，我们还会分析出现的共性问题，并提出具体的改进方案。通过不断跟踪和改进，我们能够持续提升项目的质量水平。

总之，我们的项目管理制度通过制定质量保证计划、进行过程与产品质量检查，以及完成问题跟踪与质量改进，确保项目的质量得到持续改进。这一制度的实施能够帮助我们不断提升项目的质量水平。

4.3.6.3.3 本地化的售后服务团队

为保证村庄规划编制成果能够有效落地实施，需要及时、本地化的售后服务支持。经过近几年的发展，我公司的技术支持与售后服务体系已建设成为一个面向多技术、多厂家的技术支持与售后服务平台。在运作方面实现了标准化和规范化，同时又具有很大的适用性和灵活性，该服务体系完全满足各行业用户系统工程建设和售后服务的要求。

经过多年的发展，我公司总部设在北京，设有 31 个分公司及办事处，已经形成覆盖东北、华北、华南、华东、西南、西北的综合服务体系，针对本项目依靠河南分公司的技术服务力量和北京总部的后方支持，可向用户提供全方位、本地化的售后服务和技术支持。

4.3.6.3.4 有序严格的编制程序

作为本项目的承担单位，我公司提供给业主方的服务价值主要体现在以下

几个方面：

一、项目规范，建设有序

我公司以秉承 CMM13 和 ISO9001 的质量管理体系，以及严格、高效的调查实施经验，保障调查项目建设规范化、工程化。积极协调整个项目的各个环节，总体控制进度，使得项目建设井然有序。

二、技术领先，风险规避

我公司凭借多年来从事国土空间规划工程方面的丰富经验、领先的技术理念，能做好整个工程建设的技术把关，方向控制，有效规避大型数据工程建设中的各类风险，使得项目最终按时交付。

三、高质交付，目标达成

我公司凭借着优质的技术服务团队，为村庄规划工作提供全面、细致、周到的培训与其他技术服务，并协助建立有效的运维体系，提高项目的可行性，最终能圆满实现建设目标。

从招标文件对项目承担单位的要求，结合我方承担过的相关项目经验，我们对该项目的承担单位在项目中定位有着深刻的理解和认识。认为我方在项目建设过程中，承担着本次村庄规划编制、配合在线系统的数据利用、指导村庄规划建设的重要角色。

如果我们中标并成为村庄规划编制项目的承担单位，我们将根据业主单位的要求组织工作，并统筹规划编制工作。我们将制定科学而合理的进度安排，确保按照成果质量的要求进行工作。我们会投入足够的人员和设备来执行村庄规划编制工作。

同时，我们将密切配合在线系统的数据利用工作，并优先处理急需利用的数据。我们将确保数据的准确性和及时性，以支持规划编制工作的顺利进行。

完成规划编制工作后，我们将经专家检查合格后将来提交给业主单位。根据上级审核结果，我们将进行修改和调整，直至通过验收。我们将与业主单位保持良好的沟通和协调，确保项目最终取得成功。

4.3.6.4 工作制度

4.3.6.4.1 质量控制目标

- 一、符合国家相关规范的要求，并经过省市组织的专家评审；
- 二、成果质量符合地区上位规划的要求；
- 三、成果质量符合上级主管部门和业主的要求；
- 四、成果经过各方对接，达到全面综合协调的要求，具有可行性和可实施性；
- 五、争取一次性通过专家组的审查，无重大技术偏差；
- 六、争创省部级以上优秀规划设计奖。

4.3.6.4.2 严格的编制程序

作为本项目的承担单位，我公司提供给业主方的服务价值主要体现在以下几个方面：

一、项目规范，建设有序

我公司以秉承 CMM13 和 ISO9001 的质量管理体系，以及严格、高效的调查实施经验，保障调查项目建设规范化、工程化。积极协调整个项目的各个环节，总体控制进度，使得项目建设井然有序。

二、技术领先，风险规避

我公司凭借多年来从事国土空间规划工程方面的丰富经验、领先的技术理念，能做好整个工程建设的技术把关，方向控制，有效规避大型数据工程建设中的各类风险，使得项目最终按时交付。

三、高质交付，目标达成

我公司凭借着优质的技术服务团队，为村庄规划工作提供全面、细致、周到的培训与其他技术服务，并协助建立有效的运维体系，提高项目的可行性，最终能圆满实现建设目标。

从招标文件对项目承担单位的要求，结合我方承担过的相关项目经验，我们对该项目的承担单位在项目中的定位有着深刻的理解和认识。认为我方在项目建设过程中，承担着本次国土空间规划和村庄规划编制、配合在线系

统的数据利用、指导村庄规划建设的重要角色。

4.3.6.4.3 质量责任追究

质量责任追究是一种制度保障措施，旨在确保空间规划编制单位在提供后续服务过程中的质量可控和可追溯。其主要内容包括以下几个方面：

明确责任：建立明确的责任分工，明确规划编制人员、项目负责人和管理层等的责任和义务，确保每个人在工作中承担相应的责任。

过程控制：制定规范的工作流程和操作规程，确保每个环节都有明确的控制措施，从而减少错误和质量问题的发生。

质量标准：制定适用的质量标准和指南，明确规划编制的要求和标准，提供明确的目标和衡量方法，以确保服务的质量符合规定的标准。

质量评估：建立质量评估机制，定期对编制工作进行定期或阶段性的评估和检查，发现问题并及时采取纠正措施，以确保服务质量的稳定和持续改进。

质量记录：建立健全的质量记录系统，记录编制过程中的关键信息、决策依据、问题和解决措施等，以便日后进行质量追溯和整改。

质量问题处理：对于出现的质量问题，建立相应的处理机制，包括快速反应、调查分析、整改措施和风险控制，确保类似问题不再发生，并对相关责任人进行追责和纠正。

通过以上质量责任追究的措施，可以确保空间规划编制单位在后续服务中持续提供高质量的工作成果，并对质量问题实施有效的管理与追究。这有助于提升服务质量、增强客户信任，并推动行业的规范化和发展。

本公司将严格执行国家的有关法律法规，尊重并贯彻甲方的意见，尊重业主，保证业主利益，满足业主正确要求，严把设计质量关，保证以“一流水平、一流服务、一流速度、一流质量”，完成本项目编制工作。

4.3.6.5 成果管理

4.3.6.5.1 经开区空间规划成果管理要求

4.3.6.5.1.1 成果内容

规划成果应当包括规划文本、规划图件、规划数据库及附件。

规划文本。规划文本应当清晰表述规划结论，明确规划强制性内容，表述准确规范、简明扼要。

规划图件。应包括但不限于：区位分析图、四至边界范围图、现状图、布局结构图、土地使用规划图、工业用地红线图、道路交通规划图、基础设施规划图、公共服务设施规划图、综合防灾规划图、城市设计引导图、近期建设规划图等，各地可结合实际情况补充相关图件。

规划数据库。规划数据库应当基础空间数据、属性数据，按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步审批。

附件。附件是对规划文本、图件的补充解释，包括规划说明、基础资料汇编、专家论证意见及修改说明、公众参与部门意见采纳情况等。

4.3.6.5.1.2 成果形式

规划成果应以书面和电子文件两种形式表示。其中，书面文件中，规划文本和附件采用 A4 规格装订，规划图件按照 1:1000 规格成图，折合成 A4 规格装订，电子文件中，文件格式采用 PDF 文件格式，数据库应符合国土空间规划“一张图”入库的标准。

4.3.6.5.1.3 强制性内容

表 4.3-2 经开区国土空间规划指标体系汇总表

编号	指标项	规划基期年	规划近期目标年	规划远期目标年	指标属性	备注
1	建设用地总规模（平方公里）				约束性	
2	就业人口规模（万人）				预期性	
3	GDP（亿元）				预期性	
4	税收（亿元）				预期性	
5	产业用地规模（平方公里）				约束性	
6	产业用地比例（%）				约束性	≥60
7	路网密度（公里/平方公里）				预期性	
8	路网密度（公里/平方公里）				预期性	
9	再生水利用率（%）				预期性	
10	污水处理率（%）				约束性	
11	生活垃圾无害化处理率（%）				约束性	
12	工业固废利用率（%）				约束性	

强制性内容包括市、县（市）总体规划确定的强制性内容和经开区的四至边界、产业用地控制性内容、经开区道路、安全防护距离、经开区独立路的重重大基础设施控制性内容。

4.3.6.5.2 村庄规划成果管理要求

按照权责对等、编审分离的原则，便于村庄规划实施和管理，将村庄规划成果分为报批版和公示版，成果包括：村庄集体建设用地 1:500 现状测绘图（dwg 格式），村域整体地块 1:1000 现状测绘图（dwg 格式）；村庄规划文本、图件、附件等公示版成果和报批版成果；满足采购人所需的其他资料（电子文档）。

4.3.6.5.2.1 公示版成果

该成果主要供村民使用。公示版村庄规划成果本着简洁易懂、方便好用的原则，根据不同的村庄类型，对报批版成果进行简化，主要由规划文本、图件和表格构成。

- 325 -

4.3.6.5.2.2 报批版成果

该成果主要用于县政府进行审查审批。报批版成果由规划文本、图件、表格、数据库、附件组成，分别为：

4.3.6.5.2.2.1 规划文本

规划文本应符合本导则要求，内容言简意赅，总字数原则上不超过 5000 字。强制性内容应当以黑体加粗标注。

4.3.6.5.2.2.2 图件

根据需要，绘制村庄规划图件，其中村庄现状图、村域空间布局图、村庄控制线规划图、村庄总平面图是必备的图件。图件上应详细标注项目名称、图名、比例尺、图例、规划时间、规划设计单位名称、规划设计人员等信息。图件比例尺根据实际表达灵活确定，电子版图件按照市、县国土空间总体规划要求进行绘制。

4.3.6.5.2.2.3 表格

表格包括村域国土空间结构调整、村庄建设用地结构调整表、村庄重点项目表。

4.3.6.5.2.2.4 数据库

建立数据库，确保文字、图件、表格、数据的一致性，将数据库成果纳入县级国土空间规划“一张图”。

4.3.6.5.2.2.5 附件

附件包括规划说明书、村民意见征集材料、会议纪要、部门意见、专家论证意见、村民参与规划的相关记录材料等。

4.3.6.5.2.2.6 规划说明书

规划说明书是对规划文本需要说明的问题进行详细说明。

4.3.7 工作重点、难点分析和解决方案

许昌经济技术开发区国土空间规划及村庄规划编制项目。

- 327 -

具体内容：目标定位、总体布局、用地结构、工业用地、物流仓储用地、设施配套、综合交通网络、城市绿地、市政设施、管线综合、综合防灾、土地利用效率、风貌引导、近期规划 14 个方面。

4.3.7.1 经开区国土空间规划工作重点、难点分析和解决方案

4.3.7.1.1 经开区国土空间规划工作重点

4.3.7.1.1.1 各产业集聚区省内对比分析

根据《河南省产业集聚区高质量发展考核评价办法》，2019 年，孟州市、武陟县、市工业 3 家产业集聚区进入全省前二十。现选取排名前 20 名的产业集聚区进行对比，以了解河南省发展程度较好的产业集聚区之间的差距。由于资料有限，暂只能以《河南省统计年鉴 2018》中河南省产业集聚区在 2017 年的截面数据进行对比分析。

表 4-3-3 2017 年河南省产业集聚区发展情况

排名	名称	规模以上工业企业数（家）	规模以上工业主营业务收入（亿元）	固定资产投资完成额（亿元）
1	郑州市产业集聚区	7673	1083.56154	447.53
2	郑州市产业集聚区	41722	450.90507	268.44
3	郑州市产业集聚区	3164	2991.6705	682.03
4	孟州市产业集聚区	1632	931.69349	351.77
5	长葛市产业集聚区	25385	1291.40304	296.19
6	长葛市产业集聚区	26297	717.52485	71.32
7	鹿邑县产业集聚区	57796	287.61037	180.89
8	民权县产业集聚区	33251	355.30049	177.75
9	长垣市产业集聚区	32247	520.09034	167.01
10	高州市产业集聚区	62901	1040.96066	270.08
11	武陟县产业集聚区	31253	794.46159	321.05
12	焦作市产业集聚区	28474	386.42354	87.86
20	修武县产业集聚区	24680	355.72505	132.07
31	尉氏县产业集聚区	39655	647.80663	242.41
51	南乐县产业集聚区	29301	520.65192	119.18
92	焦作经济技术产业集聚区	33524	421.01588	180.82
64	长垣市产业集聚区	37202	703.46037	337.73

4.3.7.1.1.2 许昌市产业集聚区发展总体对比

4.3.7.1.1.2.1 产业集聚区基本情况

许昌市现有 10 个省级产业集聚区，分别是中原电气谷核心区、许昌经济技

- 326 -

- 328 -

术产业集群区、许昌魏都产业集群区、许昌尚集产业集群区、禹州市产业集群区、长葛市产业集群区、鄢陵县产业集群区、襄城县产业集群区、长葛市大周再生金属循环产业集群区、襄城县循环经济产业集群区。市中心城区布局4个，县城布局6个。全市产业集群区总规划面积152.43平方公里，建成区面积79.82平方公里，拥有各类企业总数2658家，其中，规模以上工业企业640家，10个产业集群区现状空间布局如下：



图 4.3-30：许昌市 10 个产业集群区空间布局现状图

经过十多年的发展，全市产业集群区实现了从无到有、从小到大，从弱到强的重大转变，主导产业涉及以电力装备为主的装备制造业、汽车零部件、节能环保、发制品、现代医药、纺织服装、煤化工、新材料、再生金属及制品等多个产业门类，培育形成了全国重要的电力装备生产基地、汽车零部件生产基地、中西部地区最大的电梯生产基地、长江以北最大的再生资源回收利用基地、全球最大的人造金刚石生产基地和发制品生产基地，综合实力雄厚，发展势头迅猛，为新时期全市产业集群区高质量发展奠定了坚实的产业基础。

表 4.3-4 许昌市产业集群区基本情况

产业集群区名称	规划面积 (平方公里)	建成区面积 (平方公里)	主导产业	各类企业 总数(家)	规模以上 工业企业 (家)	从业人数 (万人)
禹州市产业集群区	23.6	8.8	装备制造 和医药	325	122	6

产业集群区名称	规划面积 (平方公里)	建成区面积 (平方公里)	主导产业	各类企业 总数(家)	规模以上 工业企业 (家)	从业人数 (万人)
长葛市产业集群区	20	13.6	食品加工、 现代医药	365	147	8.5
襄城县产业集群区	19.17	14.1	装备制造 和纺织服装	176	46	2.2
许昌魏都产业集群区	13.07	4.9	装备制造 和纺织服装	95	40	1.6
许昌尚集产业集群区	5.67	2.97	装备制造 和仓储物流	331	38	0.87
许昌经济技术开发区	12.83	8.92	汽车零部件 和发制品	289	85	2.6
许昌经济技术产业集聚区	16.62	8.3	装备制造 和发制品	630	51	1.53
中原电气谷核心区	18.6	7.8	装备制造 和发制品	23		1.3
长葛市大周再生金属循环产业集群区	9.3	7.8	再生金属 及制品	96	65	3.6
襄城县循环经济产业集群区	13.5	6.6	煤化工和 新材料	23		1.103
合计	152.43	79.82		2658	640	28.4

4.3.7.1.2.2 产业集群区发展成效

近年来，许昌市坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，把推动制造业高质量发展作为主攻方向，持续推进“三提、两改”，全面推进产业集群区高质量发展，取得了显著成效。

一、载体建设成效突出

我市产业集群区经济体量和规模不断壮大，产业集群区建设持续走在全省前列。全市大中型工业企业在产业集群区加快布局，集聚区规模以上工业增加值对全市的贡献率达到60%以上，培育形成了千亿级产业集群1个（长葛市产业集群区）、500亿级2个（禹州市产业集群区、大周再生金属循环产业集群区），实现区超百亿。长葛市产业集群区、禹州市产业集群区连续多年进入全

省产业集群区前20强，入选三星级产业集群区。

表 4.3-5 2019 年河南省产业集群区考核评价和综合排序

序号	产业集群区名称	全省位次	星级
1	长葛市产业集群区	5	三星级
2	长葛市大周再生金属循环产业集群区	6	二星级
3	禹州市产业集群区	10	三星级
4	襄城县循环经济产业集群区	16	一星级
5	襄城县产业集群区	62	一星级
6	许昌经济技术开发区	66	未达星级
7	中原电气谷核心区	67	一星级
8	许昌尚集产业集群区	114	一星级
9	许昌魏都产业集群区	126	未达星级
10	鄢陵县产业集群区	171	未达星级

二、集群规模不断壮大

各产业集群区多措并举保产业稳增长，加快集群培育并初具规模。主导产业集群支撑作用增强。禹州市产业集群区入选国家龙头的装备制造产业集群规模已达170亿元，长葛市产业集群区已形成了电力装备、汽车及零部件、超硬材料3个超百亿产业集群，装备制造产值占产业集群区工业产值的70%以上。大周产业集群区再生金属产业集群规模达150亿元，已形成了废旧金属回收、冶炼、简单加工、精深加工到销售的完整的循环经济产业链条。襄城县2个产业集群区以煤化工产业为基础，初步形成了3条新材料产业链、2条碳材料产业链，产业规模达到300亿元。

尚集产业集群区汽车零部件、发制品产业规模达到100亿元，经济技术开发区装备制造产业集群规模超百亿元，拥有电力装备、电梯2条完整产业链。鄢陵县产业集群区以振德为龙头的医疗用品产业集群规模在快速壮大，新兴产业集群培育成效明显。重点是围绕9大新兴产业着力打造千亿级、百亿级产业集群，智能电力装备、再生金属产业集群已分别超1000亿元和700亿元，生物医药、节能环保、新能源汽车、工业机器人等集群规模不断扩大，5G、人工智能等产业开始培育。

三、创新能力稳步增强

产业集群区是我市创新驱动发展的重要动力源。全市产业集群区通过加大创新投资，建设创新平台，培育创新企业，增强自主科技创新能力，有效引领了全市创新驱动发展战略的实施。截止2020年底，全市产业集群区拥有高新技

术企业177家，约占全市的72%；省级以上研发创新平台101个；规模以上工业企业全年研发投入经费达10亿元，研发投入强度为1.6%，创新创业服务和支撑体系基本形成。

表 4.3-6 许昌市产业集群区创新能力建设情况表

产业集群区名称	高新技术企业 企业数 (家)	省级以上 研发平台 (家)	专利 申请数 (个)	发明专利 (个)	研发投入 强度 (%)	智能工厂 (家)	智能车间 (家)
禹州市产业集群区	32	19	356	212	1.44	1	0
长葛市产业集群区	32	38	2534	131	1.43	2	6
襄城县产业集群区	7	1	148	23	1.37	0	0
许昌魏都产业集群区	10	2	102	29	2.66	0	0
许昌尚集产业集群区	14	6	461	114	1.15	0	1
许昌经济技术开发区	12	8	189	86	2.4	0	3
许昌经济技术产业集聚区	27	19	329	50	3.26	1	0
中原电气谷核心区	28	11	166	86	2.97	3	2
长葛市大周再生金属循环产业集群区	12	2	60	60	0.103	0	0
襄城县循环经济产业集群区	3	4	112	99	0.16	0	0
合计	177	101	5250	860	1.6	7	12

四、三大改造有序推进

开展智能制造普及行动。推进长葛市11个产业集群区智能示范园区试点建设，重点打造智能综合管理服务云平台；加快企业智能化改造，全市2家企业入选省第一批智能制造标杆企业，19家企业入选省级智能工厂（车间），开展绿色集约发展行动，单位能耗总产出24.4万元/吨标准煤；加快绿色工厂和绿色园区建设，持续开展能效、水效领跑者和绿色制造提升行动，成功创建5家绿色工厂，许昌经济技术开发区、长葛市产业集群区入选国家级绿色园区，实现绿色工厂、绿色园区、绿色设计产品、绿色产业链企业全覆盖，品种和数量均位列全省第一。

五、服务功能日趋完善

各产业集群区加快基础设施建设，强化园区各种功能保障作用，水、电、暖、气、通讯、有线电视、雨污管网等基础设施逐步完善，基本达到了“九通一平”标准，实现与城市基础设施的无缝对接，集聚区工业废水集中处理率达

和工业固体废物综合利用效率不断提高，生产条件日益改善。公共服务配套日渐完善，营商环境得到进一步优化提升。

六、体制机制改革稳步推进

襄城县循环经济产业集聚区、长葛市产业集聚区开展了改革试点工作。襄城县循环经济产业集聚区采用“政区合一+公司”体制机制改革模式，推进集聚区与紫云镇进行“政区合一”，机构设置方案已上报，等待编制管理部门审批，确定了行政审批权限下放清单，启用了审批“2号章”，正在积极筹备建立综合行政执法平台，成立国有开发运营公司。长葛市产业集聚区采用“管委会（工委）+公司”体制机制改革模式，研究确定了赋予集聚区相应的经济管理权限，重点优化提升管理职能、优化调整内设机构、成立发展公司，长葛市产业集聚区汇业投资发展有限公司已注册运营。

4.3.7.1.1.3 经开区国土空间规划的配套

用地布局：确定不同用途的合理布局，包括工业用地、商业用地、住宅用地、公共设施用地等，重点考虑经济发展需求，合理分配各类用地，提高土地利用效率。

基础设施规划：确定基础设施的合理布局和完善程度，包括交通网络、水电供应、通信网络等。重点考虑经开区内外的连接和互联互通，提高交通流动性、资源供给能力。

环境保护：制定环境保护措施，确保经开区的生态环境得到保护和恢复，减少对周边环境的负面影响。重点考虑水源保护、大气污染控制、垃圾处理等环境问题，推动可持续发展。

产业布局：根据经开区的特点和优势，确定主导产业和优先发展领域，并合理布局产业用地。重点考虑产业协调发展、产业链衔接、创新驱动等因素，提升产业竞争力和创造就业机会。

景观规划：打造宜居的经开区环境，注重景观规划和绿化工程，提供优质的公共空间和休闲设施。重点考虑人文环境、城市形象塑造、生态景观等方面，提升居民生活品质和城市形象。

功能配套规划：确保经开区内的基础设施、公共服务设施和商业设施等配套完善，满足居民和企业的需求。重点考虑教育、医疗、文化、体育等公共服务

设施，提高居民生活便利性和企业营商环境。

总之，经开区国土空间规划的重点是在经济发展的背景下，合理布局用地、规划基础设施、保护环境、优化产业布局、改善景观和提供功能配套，以促进地区的可持续发展和人民生活质量的提高。

4.3.7.1.2 经开区国土空间规划难点分析

4.3.7.1.2.1 产业集聚区高质量发展水平有待提高

全市产业集聚区建设虽然取得一定成效，但还存在以下不少短板：一是发展水平有待提升。集聚区发展水平与我市推动经济高质量发展的要求不相匹配，大部分集聚区上下游产业链尚不完整，部分产业处于产业价值链中低端，产业链水平有待加快提升。二是运行质量效益欠佳。2019年全市产业集聚区亩均税收为7.58万元，亩均利润为2.45万元，亩均的企业利润为负。三是创新投入不足。2019年集聚区工业研发投入强度为1.1%，科技创新投入明显不足。四是资源环境约束明显。大部分集聚区土地资源利用存在空间不足与低效用地并存问题，环境容量不足制约部分重大项目落地。

表 4.3-72019 年度许昌市产业集聚区亩均工业投资效益汇总表

序号	名称	亩均税收 (万元/亩)	亩均利润 (万元/亩)
1	襄城县产业集聚区	4.72	7.38
2	长葛市产业集聚区	4.92	-6.13
3	魏都区产业集聚区	2.32	1.28
4	襄城县产业集聚区	4.56	18.15
5	魏都区产业集聚区	2.34	-2.25
6	高集产业集聚区	6.19	9.92
7	经济技术开发区	11.66	5.63
8	中原电气谷	21.54	30.25
9	大周产业集聚区	25.58	-0.09
10	襄城县循环经济产业集聚区	7.65	10.54
	全市产业集聚区平均水平	7.58	2.45

4.3.7.1.2.2 政府主导未形成自主发展的内在机制

政府是园区建设的决策规划主体、基础设施建设主体、先期投入主体、招商引资主体、园区管理主体，即“五位一体”。从园区决策、选址、规划、拆

迁，到基础设施建设，以及园区管理乃至招商引资，都是由政府主导，园区的管理机构即宜黄经济开发区管理委员会也是宜黄市人民政府的派出机构，代表宜黄市人民政府行使一级管理权限，对经开区实行统一领导和管理。这样一来，园区难免出现过度依赖土地、资金、优惠措施等政府行为和政策，造成缺乏自主性和创新能力的现象。而入园企业一方面主要是依靠政府优惠政策，如提供土地和税收减免等才进入园区的，另一方面是因为城市规划建设的需要，由中心城区通过“腾笼换鸟”发展战略搬迁至园区的，因此这些企业之间的关联度不强，属于好几个不同的行业，企业总体规模偏小、资源配置分散，显现主导力量、核心竞争力强的大企业大集团发展不足。虽然园区有宜黄天原集团有限公司等宜黄市支柱企业，但还是在产业链较短、产品技术含量低、结构老化等问题。因此园区和企业的发展基本以政府主导为主，没有形成自主发展的内在机制，产业关联性强，特色主导产业效应不明显。

4.3.7.1.2.1.3 企业之间尚未形成专业化分工协作网络

区内产业内部的企业之间虽然出现一定的协作配套关系，但与产业集群内完善的专业化分工与协作网络存在较大的差距，主要表现在区内企业之间的分工还不够精细，企业之间合作形式虽越来越趋于多样化，但企业之间协作的范围仍然较为狭小，协作方式仍然较为松散，协作网络相对薄弱，从而影响了区内产业集群的内聚力和稳定性。一些行业的重要原料、辅料工业不配套、产量低、品种规格少，与下游加工业的生产需求不适应。生产原料和配件不能迅速地就近采购，增加了企业的生产成本。区内企业应该利用地理上邻近的便利条件，加强在知识、信息、技术、资金、人才等方面的交流和协作。

4.3.7.1.2.1.4 园区的政策和法律保护有待进一步完善

随着全面建设小康社会进程的推进与工业化和城镇化进程的加快，资源要素的瓶颈问题日益突出。国家对降低资源、能源消耗，提高土地集约利用，搞好环境保护、降低污染等提出了更高的要求。土地、能源等生产要素优势逐渐弱化，有关资源、土地、环保、金融、产业政策的约束将越来越明显。园区管委会在行政序列中没有明确的地位，园区制定的各项政策受到国家政策和法规

的严格限制，如果这些政策和法规发生变化，将对工业园区的生产经营活动产生直接或间接的影响。同时，若一些优惠政策一旦不能兑现，很容易致使政府信用丧失，动摇投资者的信心，严重影响园区投资环境。

4.3.7.1.3 经开区国土空间规划解决方案

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记视察河南重要讲话精神，认真落实省市关于推动产业集聚区高质量发展的决策部署，坚持新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，抓住黄河流域生态保护和高质量发展、中原城市群建设、郑许一体化发展战略机遇，围绕构建“一带两核三片区”的区域集聚区发展格局，按照提升产业链、培育产业集群、打造综合载体要求，加强产业集聚区统筹规划，细化产业定位，优化产业布局，构建产业生态，创新体制机制，促进产业集聚区三次产业，不断提升产业集聚区产业基础能力和产业水平，加快形成经济高质量发展新动力源和优势互补的区域经济布局，把产业集聚区建设成为全市先进制造业发展的引领区、高水平营商环境的示范区、改革创新发展的先行区，全面推动“制造之都、宜居之城”建设提供坚实支撑。

4.3.7.1.3.1 产业集聚的理论及研究

对于产业集聚的相关讨论与研究由来已久，产业的发展涉及到了包括经济学、社会学、管理学的相关领域。虽然不同领域的学者所占的视角不同，但是对于产业集聚的内涵较为接近，大体上可以理解为是产业在一定地域范围内的集中，同时产业相关要素随之在空间范围内集聚的一个过程。经济学家马歇尔在其著作《经济学原理》中首次提出产业集聚，并对其做出相应的阐释。在阐述中他不仅明确了集聚的空间特征，还阐述了以某一特定产业为主的产业集聚结构特点。在此之后，不断有学者在此基础上进行深化，使产业集聚的内涵外延。对于产业集聚产生的内在机制，众多学者从产业自身的贸易成本和产业协同、外部性的视角展开研究。

4.3.7.1.3.1.1 贸易成本集聚的理论研究

站在地理与空间特征的视角上，韦伯在其区位理论中探讨了工业在一定地

域范围内集聚的原因，并总结为包括交通条件和资源指向的特殊原因，还有设施共享所带来的成本节约的一般原因，还指出了设施共享相比交通与资源贡献起到更为重要的作用。而站在企业贸易与发展成本的视角，从企业自身出发，其选择集聚的原因在于产业集聚区域具有包括：共享劳动市场、中间品投入、技术外溢在内的外部规模经济。之后的学者在此基础上，逐步发展形成了新经济地理学。克鲁格曼（Krugman）作为这一领域的开端学者，在其开创性的研究中，综合考虑贸易成本与规模经济，探究产业在地域范围的分布状态。在此之后，Fujita 在上世纪末建立了新经济地理学的模型框架，框架中不仅包括了传统运输成本还包含了因距离或贸易壁垒所产生的贸易成本。国内学者陈秀山与汤学冰在相关新经济地理学研究的基础上，从宏观与微观的视角进一步分析了相关因素与集聚之间的关系及集聚所产生的影响，并且指出了未来研究的方向。

4.3.7.1.3.1.2 外部性视角下集聚的理论研究

马歇尔（Marshall）发现了企业外部性而在空间集聚的现象，提出了产业区的概念，并且分析指出了这一现象的三个重要来源，即：市场与要素的共享、要素投入与土地匹配和集聚后的知识外溢（Fujita 和 Thisse1996）。在马歇尔的论述之上进行演化，生产要素的不断累积作为吸引集聚的“吸引力”。对于新入驻的企业而言，这些累积而来的生产要素正是他们所需要的，因此新的生产要素便向产业集聚区进行流动，并且这样的累积效应会不断吸引新的企业加入。之后 Fujita 与 Mori（2005）将这种集聚的外部性明确为经济关联与知识关联的相互叠加所产生的。除此之外，波特（Porter）将集聚过程中所产生的企业间竞争也视为一种促进区域内发展的外部性，并且他还认为不论是行业内还是行业间的集聚，都能产生竞争以促进企业的创新，以此来带动区域经济发展同时强化集聚效应。在这些理论的基础之上，国内学者陈得文等（2012）与范建勇（2009）等通过国内的实际产业发展数据分别证明了人力资源与金融外部性对于产业集聚有正向的作用。

4.3.7.1.3.1.3 产业集群与规模理论研究

一、产业集群理论

联考量产业集聚的原因，他认为行业间存在需求关联与成本关联，是这两个原因促使产业间产生协同集聚。EG 指数作为测算协同集聚程度的经典方法，在 Ellison 和 Glaeser（1997）提出之后，为我国研究协同集聚提供了理论基础。学者路江涌与陶志刚（2006）就利用 EG 指数，通过考察国内制造业的企业数据，得我国制造业间存在协同集聚且处于逐年上升阶段。学者张可云与朱春艳（2021）在之前研究的基础之上，构建集聚关联指数和关联集聚指数，以研究不同空间尺度下空间关联性的差异和出现差异的原因，分析研究以怎样的空间布局与分工来推动区域发展。

除此之外还存在着生产性服务业与制造业之间的协同集聚效应，Richard（2002）通过考察美国上世纪 80 年代的企业数据，发现生产性服务业发达的区域，制造业的集聚程度较高，认为生产性服务业对制造业的集聚具有正向作用。我国学者路红艳（2008）通过实证与案例分析不同类型产业集群的空间与发展模式，认为集群式发展模式是促进生产性服务业与制造业融合、推动生产性服务业快速发展、提高产业竞争力的重要途径。陈建琴与朱普普（2011）以浙江省为例，分析发现不同规模的城市在集聚生产性服务业、制造业集聚发展中存在差异，大城市要促进产业集群应当优先发展生产性服务业，而小城市要形成一定的制造业集群才能对生产性服务业产生吸引。

4.3.7.1.3.2 产业规划编制内容

4.3.7.1.3.2.1 规划地位

经开区国土空间规划是国土空间总体规划的分区规划，是经开区国土空间开发保护利用的总体安排和综合部署，是经开区实施土地要素保障和建设项目规划许可的基本依据。

4.3.7.1.3.2.2 规划期限

按照前瞻 30 年、做细 15 年、做实“十四五”的要求，经开区国土空间规划期限与市县国土空间总体规划保持一致，近期至 2025 年，远期至 2035 年，展望至 2050 年。

相对于产业集聚这一动态的过程性概念，产业集群便是产业集聚的成果。上世纪 70 年代，在马歇尔提出产业区之后，产业集群理论最早由学者 Czamanski 在其著作《Study of clustering of industries》中所提出。在此基础上由管理学家迈克尔·波特重新提出产业集群这一概念，使这一概念在学术界得以广泛研究与应用。在其论著《国家竞争优势》中将产业集群和国家或地区的竞争优势联系起来，并提出产业集群是指处于一定地域范围内且彼此之间具有联系的企业和机构在地理空间上集中。在产业集群的内部不仅有相互竞争的企业，而且也存在许多生产供应商、服务供给部门以及对应领域的相关机构。在之后的相关研究实践中，在国内外学者及管理者广泛研究与应用中，产业集群理论得到了不断地发展。



图 4.3-31：产业集群理论框架图

二、集聚最佳规模理论

美国区域经济学家埃德加·胡佛将规模经济归结为三个方面，他认为任何一种产业都存在三种不同规模决定的经济，而这些经济各自得以达到最大值的规模，则可以分别看作是区位单位的最佳规模。同时，他指出产业集聚存在一个最佳的规模，集聚的企业无论是过多还是过少都会因为某种原因使得整体的绩效降低。

4.3.7.1.3.1.4 产业协同集聚的相关研究

产业协同首先是建立在各类制造业之间的，顺延外部性与规模经济的思路，Venables 将具有上下游关联的企业置入模型，提出了用于企业间垂直关

4.3.7.1.3.2.3 编制组织

经开区国土空间规划由经开区管理机构会同市县自然资源主管部门共同组织编制。

承担经开区国土空间规划编制的技术单位应当具备相应的规划资质，规划编制项目负责人需具有注册城乡规划师执业资格及高级职称，项目组应由城乡规划、土地资源管理、经济、环境、市政等相关专业技术人员组成。

4.3.7.1.3.2.4 编制要求

4.3.7.1.3.2.4.1 规划原则

一、突出产业主导

突出经开区作为我省经济建设的主阵地、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，确保产业用地不少于 60%。

二、坚持效率优先

根据产业特点，加大对优势产业及重点项目的支持力度，鼓励优先使用存量土地，提高用地开发强度，实现土地集约节约利用。

三、坚持绿色低碳

构建资源节约、可持续发展的土地利用模式，科学配路土地资源，通过配套设施的共建共享和产业链的空间集聚，降低成本，实现经开区绿色低碳发展。

四、坚持安全韧性

坚持以防为主、防抗救相结合，适度超前布局灾害防御基础设施，提高生命线系统耐火性，消除经开区可能给城市带来的安全风险隐患，构建经开区安全运行、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效能。

4.3.7.1.3.2.4.2 底图底数

经开区国土空间规划应以 2020 年国土变更调查成果为基础数据，并与所在市县国土空间总体规划基期数据保持一致。规划统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础，采用比例不低于 1:5000 的地形图。

4.3.7.1.3.2.4.3 现状调查与评估

深入开展经开区现状调查,充分掌握自然地理、社会经济、产业发展、项目入驻、土地使用、配套设施等基础资料,摸清发展现状和诉求;深入分析城市发展和国土空间总体规划对经开区的定位要求,研究经开区的发展目标;评估已有规划实施情况,尤其是功能定位、产业布局、用地结构、土地使用效率、配套设施、安全韧性等方面存在的问题,提出解决策略和路径。不限于用地结构、工业用地、物流仓储用地、设施配套、综合交通网络、城市绿地、市政设施、管线综合、综合防灾、近期规划等。

4.3.7.1.3.2.5 编制内容

4.3.7.1.3.2.5.1 目标定位

根据经开区产业基础和发展态势,落实国土空间总体规划及经开区发展规划要求,明晰经开区功能定位,合理确定发展目标和指标体系。

4.3.7.1.3.2.5.2 总体布局

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、科技研发产业功能组团,以及必要的生产性服务设施用地和生态隔离空间,生活服务设施由城市在区外提供解决。经开区内的村庄优先纳入市县搬迁改造计划。

4.3.7.1.3.2.5.3 用地结构

在整体空间规划中,特别注重产业用地的布局和发展,力求实现工业、物流仓储、科创研发等产业用地的比例保持在不低于总用地面积的60%以上。这样的规划旨在促进产业结构优化和经济发展,为各类产业提供充足的土地资源,同时满足城市功能完善和可持续发展的要求。通过合理配置产业用地,将有助于引导和支持产业创新、科技研发和物流运输等领域的发展,提高城市经济的竞争力和可持续发展水平。配套服务设施用地所占比例不超过10%,道路用地所占比例为10%-15%,绿地与开敞空间所占比例不超过10%。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新型产业用地。在用地用海分类中,可以增设“新型产业用地(M0)”。

- 341 -

4.3.7.1.3.2.5.7 综合交通网络

按照“内通外联、高效低耗”的原则,完善经开区综合交通体系,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。有条件的经开区可以建设铁路专用线,危险化学品运输应设置专用通道。

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经开区产业特点,不得规划建设宽马路,经开区内新建道路原则上不得超过40米。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。根据经开区内交通运输特点,适当增加道路交叉口宽度,满足货运车辆转弯半径等需求。

4.3.7.1.3.2.5.8 城市绿地

公园绿地应结合综合服务中心、工业邻里中心等公共空间集中布局,严禁建设形象工程,不得建设花园式工厂、游园式园区。防护绿地应根据产业、设施的安全防护要求设置,不得规划建设单个用地面积超过1公顷的游憩集会广场。

4.3.7.1.3.2.5.9 市政设施

统筹落实上级国土空间总体规划确定的重大基础设施,依据经开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。鼓励经开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,或经开区独立于主城区外等情况,可独立设置市政设施。

4.3.7.1.3.2.5.10 管线综合

按照统筹规划、集约建设、安全可控、适度超前的原则,协调安排地上、地下空间布局,统筹工程管线之间关系。电力、通讯等线路宜采用地下敷设方式,鼓励各地结合地方实际规划建设综合管廊。

4.3.7.1.3.2.5.11 综合防灾

贯彻“两个坚持、三个转变”的新时期防灾减灾新理念,评估经开区灾害风险,明确防灾减灾目标和设防标准,优化重大防灾、减、救灾、避灾等应急服务设施布局,统筹安排行洪通道、疏散通道、避难场所、消防用地,提出重

- 343 -

鼓励产业用地混合利用。在符合国土空间规划、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,合理引导工业与物流仓储、工业与研发设计、研发设计与商务办公等用途功能混合;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,并依据主用途确定供应方式。支持规划设计由单个地块或若干地块组成的混合用地单元,允许兼容工业、仓储、研发、办公、商业等用途互利的多用地性质,在不突破混合用地单元详细规划控制要求的前提下,各地块具体用途、容积率等规划指标、设施配套等规划内容实行总量控制、动态平衡管理。

4.3.7.1.3.2.5.4 工业用地

结合产业空间布局和产业链条设置,按照“同一产业集中布局、上下游产业临近布局、危险化学品产业独立布局”的原则,合理引导工业用地布局,落实细化国土空间总体规划中划定的工业用地红线,不突破总体规划中确定的工业用地总量,严控经开区工业用地变更用途。

4.3.7.1.3.2.5.5 物流仓储用地

经开区的物流仓储用地应根据产业需求、规模,符合对外交通设施合理设置,与对外交通出入口之间建设便捷的货运交通道路,尽量减少对城区交通的干扰。货运需求较大的经开区应设置专用货运交通通道,综合考虑公路、铁路、水运、航空等多种运输方式之间的衔接。

4.3.7.1.3.2.5.6 设施配套

按照服务生产、集中配路的原则,形成综合服务中心和工业邻里中心两级配套设施体系。

综合服务中心:设施服务于整个经开区的办公、商务、展示、金融、保险、信息等服务。

工业邻里中心:综合设置职工公寓、餐饮店、便利店、卫生所、停车场等设施,可按照需要适当增设休闲、文化、体育、维修等服务设施。

- 342 -

大危险源的管控要求。

4.3.7.1.3.2.5.12 土地利用效率

产业用地容积率原则上不得低于1.0,建筑系数不应低于40%,有特定生产工艺要求的根据具体情况确定。依托经开区集约利用评价等专项评价、调查成果,明确经开区范围内批而未供、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。

4.3.7.1.3.2.5.13 风貌引导

落实总体城市设计管控要求,结合地方特色和经开区产业特点,编制经开区城市设计篇章,加强对建筑高度、建筑色彩等内容的引导,突出工业建筑特色,塑造经开区风貌。

4.3.7.1.3.2.5.14 近期规划

树立“项目为王”导向,结合“十四五”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,制定近期重点项目表,明确近期发展目标、用地布局和开发时序,提出近期批而未供土地、处置闲置土地、盘活低效工业用地的目标与计划。

4.3.7.1.4 经开区国土空间规划实施保障

合理确定功能分区,根据经开区的特点和定位,科学划分不同功能区域,如产业园区、商务区、住宅区、生态保护区等,合理配置土地资源,提高土地利用效率。

加强土地利用管控,通过建立健全的土地管理制度和监测机制,严格控制土地开发强度,防止过度开发和滥用土地资源。加强用地审批和监管,确保土地使用符合规划要求。

推进空间布局优化,根据经开区的整体规划,优化空间布局,提高土地利用效益。鼓励集约用地和绿色建筑,提高建筑物的密度和高度,减少土地占用,同时注重公共空间的规划和建设,提升居住和工作环境质量。

强化生态环境保护,将生态保护纳入国土空间规划考虑范围,划定生态保护区和生态补偿区,加强生态系统保护和修复,鼓励采用生态建设和生态农业

- 344 -

的方式，促进生态经济的发展。

加强土地整治和综合利用。对于存在违法、闲置或废弃的土地资源，进行土地整治和再利用，提高土地资源的利用效率和价值。鼓励土地的多功能利用，将不同功能的土地进行有机组合，实现优化配置。

引导产业结构调整。根据经开区的发展方向，引导产业结构调整，鼓励发展绿色低碳产业和高技术产业，减少资源消耗和环境污染。同时，加强产业集聚，提高资源利用效率。

通过以上措施的综合应用，可以实现经开区国土空间规划的科学、合理和可持续发展，促进经济社会的健康发展和生态环境的良好保护。

4.3.7.1.5 规划成果

4.3.7.1.5.1 报批版成果

当包括规划文本、规划附件、规划数据库及图件。由采购人组织专家评审会（费用由中标单位承担）进行审查。中标人根据专家评审会会议纪要修改完善成果。该成果主要用于政府部门进行。

4.3.7.1.5.2 公示版成果

公示版规划成果本着简洁易懂、通俗易懂的原则，根据不同的村庄类型，对报批版成果进行简化，主要由规划文本、图件和表格构成。该成果主要供相关人员使用。

4.3.7.1.5.3 规划成果具体要求

一、规划文本

规划文本应当清晰表述规划结论，明确规划强制性内容。表述准确规范、简明扼要。

二、规划图件

应包含但不限于：区位分析图、四至边界范围图、用地现状图、布局结构图、土地使用规划图、工业用地红线图、道路交通规划图、基础设施规划图、

公共服务设施规划图、综合防灾规划图、城市设计引导图、近期建设规划图等。各地可结合实际情况补充相关图件。

三、规划数据库

规划数据库包括基础空间数据和属性数据，按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批。

四、附件

附件是对规划文本、图件的补充解释，包括规划说明、基础资料汇编、专家论证意见及修改说明、公众和有关部门意见及采纳情况等。

4.3.7.2 经开区村庄规划工作重点、难点分析和解决方案

4.3.7.2.1 村庄规划编制工作的重点

国土空间规划背景下的村庄规划应站在战略问题的角度出发，将实现最终发展目标作为村庄规划编制的重点，在切实满足实际需求的基础上将规划内容完全落实到位，建立以问题、需求为导向的村庄规划编制思路。

4.3.7.2.1.1 以解决村庄实际问题为基础

村庄规划最基本的任务是解决乡村发展过程中所面临的瓶颈与问题，这些问题受历史、文化、社会关系等的长期影响，这就要求规划师充分了解村庄发展现状，从多元视角对村庄进行深入调查与研究，通过现状勘察以及与村民的访谈交流，系统分析村庄存在的问题和村民的需求，有针对性地与政府、村民进行讨论和研究，满足各自利益的基础上，准确把握村庄发展要点，为后续村庄规划的编制奠定基础。

4.3.7.2.1.2 以满足村民切身需求为前提

村民是村庄的主人，村民既是规划的主体，又是规划的服务对象，还是规划实施的主要支撑力量。以往的村庄规划多为“自上而下”的模式，政府对于规划编制具有强干预性，忽视了村民的切身需求，导致村民对村庄规划成果的满意度不高。因此，新时期我省村庄规划应当将村民作为参与规划的主体，编

制过程中鼓励村民参与，从村民的实际需求出发，整理村庄存在的各项问题，有针对性地制定规划的内容，确保规划成果能够得到村民的认同。

4.3.7.2.1.3 以实现村庄发展目标为根本

规划的最终目的在于规划成果顺利实施，达到最初设立的规划目标。为了更好地实现国家的乡村振兴战略，各地纷纷开始开展“多规合一”的实用性村庄规划。多规合一理念的村庄规划是基于产业、旅游、农房建设、生态环境及农村公共服务设施的基础上，树立全方位的发展目标，实现土地利用规划、城乡规划等的结合，再根据村庄特色资源，通过分步实施和分步完善实现最终的发展目标。

4.3.7.2.1.4 以保障规划成果实施为目的

村庄规划作为村庄治理的重要手段，其治理水平与村庄规划能否顺利地执行和落实存在着很大的关系。因此，为了更有效地治理在村庄规划过程中发挥作用，需要制定与之相对应的行动计划来明确各项规划内容和规划成果有序落地，例如制定村庄重点项目表，明确项目建设内容，确保规划按期实施。此外，应采用村民看得懂、接地气的方式为村民讲解规划成果，并将规划成果纳入到村民公约之中。

4.3.7.2.2 村庄规划编制工作的难点

在国土空间规划体系建立之前，由于主管部门不同，政策法规也不同，这导致村庄规划出现不同类型，但受诸多因素的影响，村庄规划编制的过程中仍存在很多问题，与多规合一的实用性村庄规划仍存在一定的差距。

4.3.7.2.2.1 编制资料收集难度大

以往的村庄规划大多是建设规划，在编制时没有通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、历史文化和注重保持乡土风貌等问题。主要原因是由于主管部门不同，村庄建设内容侧重点不同，有的侧重于土地整治，有的侧重于旅游规划，有的侧重于村庄整治，没有系统考虑基础设施布局、“三生”空间等内容，与现行的村庄规划存在矛盾。

4.3.7.2.2.2 发展模式难以界定

村庄规划编制普遍早已开始，但是同片区内的不同村庄，其差异性并不是很大，在规划阶段很难做到“一村一品”。例如，乡村发展模式和建设形式千篇一律，乡村本土特色和自然属性的缺失或破坏，让很多乡村呈现雷同、套路化、形式化，失去了归属感和认同感，很大程度上阻碍了乡村可持续发展。

4.3.7.2.2.3 村庄规划特色难以提炼

部分村庄已经编制了村庄规划，但由于时间较早，与村庄实际情况出入较大，不能适应当前村庄经济发展的需求，村庄规划的指导引领作用未能体现。有些偏远山区的村庄不仅拥有丰富的历史文化资源，而且还具有独特的自然风光和人文景观，但由于房屋建设无序、风格不一，导致本地特色资源未能充分体现。

4.3.7.2.2.4 村庄规划专业性差

一方面由于农村地区存在诸多矛盾，且这些矛盾多系历史积淀与发展过程中逐渐积累形成的，规划人员虽然在编制规划前期进行了实地调研，并征求村民意见，但现阶段编制时间短促，往往难以深入了解农村发展现状和村民诉求，难以突出村庄实际问题，导致规划实施效果不佳。另一方面农村地区在权属性质、用地分类等方面存在管理混乱的现象，且缺少相关法律支撑，导致多数村庄规划只是响应国家政策，并不能起到指导村庄发展的依据。

4.3.7.2.3 村庄规划编制工作的解决方案

核心内容主要为：

一、结合上位国土空间规划及相关专项规划的约束性指标和管控要求，合理制定村庄规划指标体系；

二、优化村庄各类用地布局，统筹确定城镇生态用地、农业用地和建设用地规模、布局等；

三、进行生态修复与全域综合整治；

四、进行耕地与永久基本农田保护，落实永久基本农田和永久农田储备区划定成果；

- 五、提出村庄产业发展布局、确定产业布局规划；
- 六、明确村庄居住点布局，提出农房设计方案，宅基地管控要求；
- 七、基础设施和公共服务设施规划；
- 八、历史文化和特色风貌保护；
- 九、明确近期项目安排和规划实施措施。

4.3.7.2.3.1 规划分析

4.3.7.2.3.1.1 发展基础分析

结合村庄调研内容，梳理村庄发展现状与资源环境价值评估情况，总结村庄土地使用、空间布局、自然资源利用、生态环境保护、产业发展、基础设施与公共服务设施、村庄建设、村容村貌等方面的问题，明确村庄发展诉求。

4.3.7.2.3.1.2 上位规划与相关规划分析

落实上位规划分解的村庄各项约束性控制指标，指导管控要求以及涉及本村庄的生态保护、农田保护、用地布局、项目安排、控制边界等要求，分析经济社会发展、生态环境保护、风景名胜、自然保护、区、交通、电力、水利、旅游等相关规划中涉及本村庄的内容，加强与国土、各类专项规划的衔接，注重整合已编制的村庄建设规划、美丽乡村规划、村庄整治规划，合理吸纳已编规划的相关内容。

4.3.7.2.3.1.3 其它相关要求分析

其它相关分析包括国家相关政策文件分析研究、存量建设调研、村民发展意愿、产业振兴战略等。

4.3.7.2.3.2 村域布局规划

落实上位国土空间规划中确定的空间分区分类管控要求，统筹安排生态、农业和建设空间，允许在不改变县、乡镇国土空间规划主要控制指标情况下，优化调整村庄各类用地布局，涉及永久基本农田和生态保护红线调整的，严格按照国家有关规定执行，调整结果依法落实到村庄规划中，划定生态红线和永久基本农田、永久基本农田储备区保护红线、水域坑塘蓝线和历史文化保护范围

线，统筹安排村域生态用地、农业用地和建设用地的规模、布局等，结合村庄实际，可探索规划“留白”机制，在村庄规划中预留不超过 5% 的建设用地机动指标，村民居住、农村公益事业设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业、新业态等用地可申请使用。

对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，建设项目规划审批时应落实机动指标、明确规划用地性质，项目批准后更新数据库，机动指标使用不得占用永久基本农田和生态保护红线。

表 4.3-8 村庄规划控制指标表

序号	指标	规划现状	规划目标	变化量	属性
1	常住人口数量（人）	/	/	/	预期性
2	建设用地总规模（公顷）	/	/	/	预期性
3	村庄建设用地规模（公顷）	/	/	/	约束性
4	户均宅基地规模（㎡/户）	/	/	/	约束性
5	生态保护红线规模（公顷）	/	/	/	约束性
6	永久基本农田保护规模（公顷）	/	/	/	约束性
7	耕地保有量（公顷）	/	/	/	约束性
8	湿地面积（公顷）	/	/	/	约束性
9	林地保有量（公顷）	/	/	/	预期性
10	公共管理与公共服务设施用地（公顷）	/	/	/	预期性
11	新增建设用地规模（公顷）	/	/	/	预期性

4.3.7.2.3.2.1 优化村庄各类布局

4.3.7.2.3.2.1.1 落实上位空间管控要求

依据上位国土空间规划的各项控制性指标，落实已划定的永久基本农田、生态保护红线、各类自然保护地、生态公益林等控制线，对接永久基本农田储备区、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、造林绿化空间、历史文化名村和传统村落保护发展规划等成果，明确禁止或限制开发建设的区域。

4.3.7.2.3.2.1.2 衔接区域性基础设施及公共基础设施安排

落实上位规划，衔接专项规划中区域性交通、水利、能源、通信以及教育、医疗、健康、养老、殡葬等设施布局。根据县城、镇域道路交通布局安排，与过境公路、铁路充分衔接，确定对外道路等级、走向和用地安排。

4.3.7.2.3.3 统筹确定村域生态用地规模与布局

在现状耕地、园地等空间分布基础上，结合土地适宜性，合理确定农业空间布局以及早改水、补充耕地、农业结构调整等内容，统筹安排设施农业用地，引导设施农业充分利用荒山坡、滩涂等未利用地和低效闲置的土地，尽量不占或少占耕地。

4.3.7.2.3.3.1 统筹确定村域生态用地规模与布局

摸清河、渠、沟、坑塘等现状情况，将水系彼此相连、相互贯通，形成布局合理、连通有序、引排得当的水网体系。梳理现有林地和主要道路、水系两侧林带，优化林地空间布局，形成点线面结合的林网系统，未划入生态保护红线的林地、草地、河流、湖泊、水库、滩涂、沼泽等具有重要生态功能价值用地，需严格保护。

4.3.7.2.3.3.2 统筹确定村域基础设施用地规模与布局

按照乡镇国土空间规划确定的规划分区和土地利用确定的村庄分区，结合村庄分类情况，明确村庄建设边界，合理设置居住、商业、商业服务业、公共管理与公共服务设施、公用设施等规划布局，将规划用途分类细化至二类或三类。

十八大之后，我国各地土地改革试点十分踊跃，习近平总书记强调，无论怎样改革，“不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了”。这是土地制度改革的基本底线和应遵循的原则。

为稳妥推进改革，十八届三中全会部署征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革“三项”试点任务，以期修法工作提供经验支撑。随着改革步伐加大，“三块地”试点成效逐渐显现，《土地管理法修正案（草案）》经 2018 年底和 2019 年 6 月两次审议后，已于 2019 年 8 月经全国人大常委会会议通过。修正案草案体现了本轮土地改革的几个方向：一是缩小征地范围，在城镇建设用地范围内组织实施的成片开发和其余 5 种公益性建设活动，采取政府征地模式；补偿标准有所改进，提出给予农民“公平合理”的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。二是明确了

集体土地入市的基础，新法删除了原来土地管理法第 43 条，任何单位或个人需要使用土地的必须使用国有土地的规定。

4.3.7.2.3.3.2.1 点状供地发展文化休闲旅游

未来农村集体经营性建设用地入市放开之后，建设主体将拥有土地使用权，点状供地能更好地结合资本下乡和农村产业发展的需求，促进农村产业高质量快速发展。如土地制度创新走在全国前列的浙江德清县，莫干山裸心堡项目占地约 60 亩，其中，仅 12 亩为永久建设征址，其余 80% 用地只征不转，大大节约了建设用地指标和开发建设成本。

4.3.7.2.3.3.2.2 集体经营性建设用地建设租赁住房

为了贯彻落实中央关于“房子是用来住的，不是用来炒的”重要定位，2017 年 8 月，国土资源部住房城乡规划建设部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（国土资发〔2017〕160 号），确定北京、上海等全国 13 个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。

租赁住房项目由集体、经济组织或企业作为主体，集体经济组织以土地使用权入股，与企业联合开发建设，将极大地拓宽租赁住房的建设渠道，缓解住房紧张的状态，逐步平衡区域居住平衡问题。同时，提高农村集体土地的集约利用水平，使城乡结合部农村从无序发展的“瓦片经济”提升为规范合法、以租赁为主的“楼宇经济”，促进农村产业结构优化升级，提高农民收入，实现农民改革试点的获得感。

4.3.7.2.3.3.2.3 闲置宅基地流转发展乡村休闲居住

随着城镇化进程加快，进城务工人员增多，大量宅基地被长期闲置。据统计，我国宅基地约 13 万平方公里，其中，闲置宅基地约 2 万平方公里。2018 年的中央一号文件对于如何盘活和利用这些闲置宅基地资源给出了指引，即探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，这也意味着宅基地将不仅具有农民住房保障功能，还将具有资产要素功能。

“三权分置”探索为田园综合体建设试点工作提供了制度创新，农民将闲置农房、宅基地流转村集体手中，村集体引入社会资本，将集中流转起来的闲置农房、宅基地的使用权出租，结合农用地的一规模化生产经营，由社会

资本打造为各具特色的乡村休闲居住产品。位于中心城区一小时交通圈之内，宜于打造一房一院一地的“共享农庄”，通过互联网租给城市居民，北京郊区有超过 2000 套共享农庄。位于生态环境优美的远郊区，宜于打造田园生活型的“乡居休闲养老农庄”，如位于怀柔区田峪峪村的北京美国乡居，实现了村集体、村民和企业以业以及城市消费端的带有温度的“精品民宿”。

4.3.7.2.3.3.2.4 绿隔产业用地发展商业、商务、娱乐、物流仓储等

从目前实施的情况来看, 绿产产业用地可以征地也可以占地, 但是征地后绿产产业用地(国家)开发难度普遍高于占地的情况(集体), 且作为集体的绿产产业用地的占地大多, 随着相关政策制定实施, 绿产产业用地将更多地呈现以村集体与社会企业联合开发, 并长期以获取长远收益为主要的开发经营模式。大河湾镇首先进入市的集体经营产业用地则规划为绿产产业用地(F81)。绿产产业用地是城乡结合部相关城市功能日益凸显, 并能有效地改善农村地区的产业结构和城乡关系。

总之,明晰国家农村土地改革政策方向后,农村集体建设用地主要的利用模式和利用方向也逐步明确起来,除了以上四种利用模式,还可能有的农村集体经济组织自行利用,发展城市配套功能,如景山古城遗址类有机的建设;或农村集体经济组织“只租不卖”自主经营搞精尖制造业,如海沧东升乡利用紧邻中关村园区的优势建设东升科技园等。每个区域发展实际不同,集体土地利用模式将处在一个不断创新不断规范的征途上,值得我们持续跟踪研究。

4.3.7.2.3.4 明确规划“留白”

为增强村庄规划管理的弹性,在符合约束性指标的前提下,规划可采用“用途留白”、“点位留白”、“指标留白”等弹性管控方式,引导各类建设用地合理布局 and 高效利用。在规划编制及规划实施层面,对“留白”用地应进行科学管控,保证规划“留白”用地、“留白”指标使用符合规则、规范。

4.3.7.2.3.4.1.1 用途留白

规划期内已经明确位置、规模、四至等条件,但无法明确具体用途的建设

用地,可采取“用途留白”方式处理,图纸标注“留白用地”,“留白”用地应符合国家、省、市相关标准及要求,为未来村庄布局优化及项目落地预留空间。

4.3.7.2.3.4.1.2 点位留白

目前无法明确具体位置和范围的建设用地,可根据项目类型作出初步预判,在规划图中采用“点位留白”的方法,标注项目类别和意向性位置,并纳入项目清单,后续根据村庄实际发展需要,在预留的点位处落实项目具体范围和建设规模。每个行政村设置“点位留白”数量一般不超过3处。

4.3.7.2.3.4.1.3 指标留白

在不突破规划建设用地规模、不占用永久基本农田和生态保护红线的前提下,村庄规划中可预留一定比例的建设用地机动指标。机动指标实行台账管理方式,可不落图(不在规划图中表示为具体地块和位置),但在指标表中体现,可在不占用永久基本农田和生态保护红线前提下灵活使用。

4.3.7.2.3.4.1.4 留白用地管控规则

“留白”用地指局部不开发永久基本农田和生态保护红线、行政村“留白”用地规模，在县（区）域内根据实际情况予以统筹管控，总量不得超出规划期末建设用地的5%，留白”用地主要用于村民居住、农村公共设施建设、零星分散的村庄文施设施及农村新兴产业业态等用地。“用途留白”用地需纳入村庄建设边界内，“点位留白”和“指标留白”不作要求，“留白”指标需纳入建设用地总规模进行管控；各类“留白”规模（“用途留白”、“点位留白”、“指标留白”）合计规模不大于规划的“留白”用地总量。

4.3.7.2.3.5 国土空间结构

结合国土空间结构调整对比表,梳理耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、城乡建设用地等用地的现状规模与占比、规划规模与占比情况,明确规划期内各类用地的增减情况。

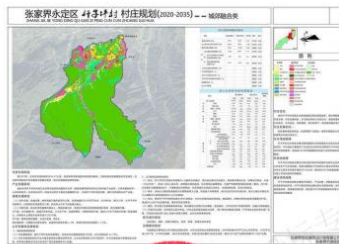


图 1-12 国土空间结构示意简图

4.3.7.2.3.6 重点区域布局

明确重点区域范围 结合区域发展方向,确定重点区域类型,编制重点区域规划图。重点区域总

重点明确宅基地、商业服务业、公共管理与公共服务、公用设施和道路交通用地的规模、开发强度、建筑密度、建筑高度、建筑风貌、配套设施等控制与引导内容。鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、民俗体验、文化创意等业态。

二、产业集中区域

农林牧副渔、文化旅游、健康养老等产业集中区域应重点明确产业功能分区、产业以及配套设施用地布局和规模。农林牧副渔应统筹考虑区域内主干渠、排水沟道和农用桥、涵、闸、泵站等水工建筑物布局。文化旅游、健康养老应统筹考虑停车场、驿站、绿道、服务中心等布局。

4.3.7.2.3.7 用途管制規則

按照现行法律法规及相关政策、上位国土空间规划用途管制规则，制定村庄国土空间用途管制规则。

针对这一点,从中央到地方都要探索国土空间用途管制的方式和方法,既要保证合法性、合理性,又要在前文提及的各类管控区具体管控要求上体现出一定制性约束,落客基本农田保护、生态保护、建设用地规模等方面的要求。对于生态空间,出发点是保护,要严格执行生态保护红线的相关规定,严格控制耕地开发和农业利用强度;对于农业空间,出发点是保护和补充耕地,要严格执行永久基本农田规定的各项管理措施,严格控制农舍类活动占占、破坏;对于建设空间,要明确具体地块的建设要求。如前文所述,村庄规划相当于城镇开发边界外的详细规划,因此在建设用地方面有一些类似村庄管控的要求,包括范围、定性类、定指标等等。对于村庄建设用地,包括居住用地、公共服务业设施用地、尤其是经营性建设用地,都需要在规划图则中明确用途的管制要求,其它都是具体表述。

对于中央提出的规划留白,《规划弹性指引》有三种弹性管控方式。第一种是“点位控制”,对于暂时无法明确具体用地性质的现状,可以在用地规划当中采取“点位”控制的方法,即预留用地不定位。第二种是“用地范围”,对于一时难以明确具体用途的建设用地,可以预留“留白”处理,暂不确定具体的规划用地性质,即预留用地不确定性。第三种是设置指标,预留一定比例(原则上不超过5%)的建设用地机动空间,用于农民居住、农民公共公益设施,以及分散的乡村文旅设施和农村新兴产业用地等,即预留用地不落地。

国土空间用途管制的表达采用编制管制图则的形式,以行政村为单元编制规划导则和图则,图纸数量依据行政村的规模和具体的管制要求来确定。

4.3.7.2.3.8 生态修复与全域综合整治

按照划定的生态红线,进一步细分水源涵养地、生物多样性维护区、水土保持区及其他生态环境敏感脆弱区等,分类明确各类保护区的范围、管制规定和管控措施。

提出各类生态修复的类型、空间范围、修复方式及修复标准,明确各类农用地整治的类型、范围、新增耕地面积和新增高标准农田面积,确定建设用地整治类型、范围、建设用地减量指标和新增耕地面积等。重点说明城乡建设用地增减挂钩、补充耕地、高标准农田建设、工矿废弃地复垦利用、退耕还林还草、污染地块治理、人居环境整治、水利、交通等项目实施的内容和时序。

包括农用地整理、建设用地整理、未利用土地开发与乡村生态保护修复,划定整治范围及生态修复区域,确定国土空间综合治理与生态修复的目标任务和重点项目。

依据上位规划和相关专项规划,结合生态修复现状调查,划定生态保护修复区域,明确生态保护修复工程项目。优化乡村水系、林网、绿廊等生态空间格局,明确慎砍树、禁挖山、不填湖等管制措施。将生态修复与美丽乡村建设相结合,重点关注位于旅游景区周边及重要生态廊道的工矿废弃地、水土流失、土壤污染、土地生态服务功能衰退和生物多样性受损的区域。

在上位规划或专项规划的指导下,根据自然条件、地形地貌、资源禀赋及经济社会发展条件,进行农用地整治潜力分析,因地制宜划定农用地整治区域,提出农用地节约集约利用要求及整治措施,制定整治项目实施计划。

村域层面：统筹存量建设用地利用，存量用地优先保障农民住房、基础设施建设、公益事业建设等，结余指标则重点用于农村一二三产业融合，助推村集体经济的发展。

居民点层面：通过现状调研，统计一户多宅、闲置宅基地、破败空心房及其他闲置公共建筑等存量占地的位置及规模，梳理居民点内低效用地、空闲地、废弃地等用地情况，为村域层面的统筹提供数据基础。

结合农村不动产登记确权工作、村集体发展诉求,经村集体经济讨论后,以“能用则用”为原则,制定存量建筑的整治利用方案。针对超建、违建等非法占有土地的拆除类建筑,根据难易程度,制定分阶段实施计划。拆除后形成的空地统一交付村集体经济组织,经村集体经济组织讨论并形成书面意见后,因地制宜的进行用地布局。按照“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草”的原则,做好复垦复绿工程实施。按照

在上位规划或专项规划的指导下,在保护和改善生态环境的前提下,结合宜耕后备资源调查成果,划定新增耕地经开区域,提出开发措施和质量建设要求,制定项目实施计划。

按照划定的耕地保护范围和永久基本农田保护红线,对大比例尺调查发现
的永久基本农田图斑内存在的非农建设用地或者其他零星农用地,应在村规划
中优先整理、复垦为耕地。

划定永久基本农田储备区,统筹优化农、林、牧、副、渔等农业发展空间布局,完善农田水利配套设施,保障设施农业和农业产业园空间,促进农业现代化发展。

2019年12月10日

依据上位规划的功位定位，结合村、镇各区域产业发展策略及村庄的特色资源，以宜农、生态、红色、低碳为原则，明确村庄发展的主导产业，因地制宜发展优势特色产业，统筹规划村域一二三产业发展，培育村域产业发展链。

一、统筹安排农业空间，促进村庄产业发展与用地布局相衔接。合理保障休闲农业、乡村旅游、农村电商等新产业新业态发展用地。根据《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）相关内容，对现有的零星产业用地提出整治要求。

二、合理确定产业用地用途、强度等要求,鼓励农业生产和村庄建设等土地的复合利用。城郊融合类村庄和特色发展类村庄,要加强乡村旅游和特色产业研究。

三、优化村庄工业用地布局，引导乡村地区工业企业逐步城镇产业空间集聚。除少量必需的农产品生产加工及脱贫攻坚项目外，一般不在乡村地区安排新增工业用地。盘活利用村庄存量工业用地，合理确定土地规划用途。

结合许昌市不同地形地貌、文化背景的村庄发展实际,在村庄规划中对乡村总体空间塑造、建筑风貌打造、景观营造做出安排,加强村庄形态与村庄自然环境和本地文化特色的有机融合。对田、水、路、林、村等要素的形态、分布进行分区引导和有机组合,对农耕文化和历史文脉进行整合和元素提炼,形成以田为底、以水为脉、以路为骨、以林为肌、以村为神的格局,凸显区域乡村风貌,乡土景观与文脉传承。

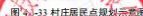
宅基地总量确定应严格执行“一户一宅”政策，每户农民家庭只能拥有一个宅基地，这有助于合理利用土地资源、提高土地利用效率；防止土地富余或滞销现象的发生。这样有助于保障更多农民的土地权益，促进农村社会稳定和良性发展。

人均耕地一亩以上的平原地区，每户宅基地面积不得超过两分半；山区、丘陵区每户宅基地面积不得超过三分的耕地，合理确定宅基地规模。按照上位规划确定的农村居民点布局和建设用地管控要求，对村庄人口进行预测，在村庄建设边界内划定宅基地建设范围。

结合村庄地形地貌、生活习惯、地域文化、村庄道路脉络和街巷格局等，严禁盲目直道通路，尊重村庄原有的街巷肌理格局，根据居民点分布特征，优化村庄居民点布局，提出公共空间布局和建设要求，明确村庄内外部道路的建设标准和断面形式。村庄居民点应避开地质灾害危险区、避让区，避让铁路、高压走廊、国道、省道、县道、河流渠系水体等设施的距離应符合相关规定的要求，避免“沿路跑”等现象。加强村内空闲地和闲置宅基地盘活利用，优化宅基地布局。

梳理保护村庄空间布局与肌理,整合村庄空间结构体系,保留村庄应传承村庄空间基因、延续当地空间特色,整理激活零散用地、闲置空间,合理增补各类功能空间,实施村庄微更新、微改造,优化组织内部路网、绿道水系,营造富有地域特色的“田水路林村”空间格局,推动乡村用地集聚、功能提升、有机更新。

历史文化名村、传统村落等应加强对传统肌理及村庄周边的山水格局的保



结合本地区《河南省村庄规划编制导则(试行)》，确定村庄居民点建筑群的总体风貌定位，提出公共建筑设计方案、民居建筑方案及其组合方式，以及新建建筑的风格、色彩、材质要求，突出当地传统民居特色；处理好通风、采光、保暖等要求，结合地方建筑风貌特色，尽可能采用坡屋顶形式；根据经济条件、便于实施的原则，明确现有建筑整治方案和改造措施。每个村庄提供不少于三处户型的村民新建房屋设计方案。

着重挖掘现有农村宅基地潜力。通过拆旧建新,优化农房建设布局,严格控制农村宅基地规模。新增农村宅基地向规划建设的居民点集中。对于人口流出严重的村庄,应以减量为主,原则上不再安排新增农村宅基地。确实有合理新增农村宅基地需求的村庄,新增宅基地安排应参照农村宅基地选址条件导引表。

4.3.7.2.3.11.2.2 建筑风貌

挖掘和提炼村庄自然、历史、人文要素符号及许昌地域传统建筑特色，提出特色风貌塑造和引导要求。充分考虑徽派建筑文化特色和村民生活习惯，提出院落空间、建筑体量、色彩、材料、细部等风貌引导要求，形成能够传承地域特色、与传统建筑相协调的村庄建筑风貌。

农村住房高度应与周边环境协调，单层坡屋顶住房主体不宜超过5米，住房总高度不宜超过12米。农村新型社区以联排式低层住宅为主，高度控制在2-3层。

4.3.7.2.3.11.2.3 住房设计

充分考虑当地村民生活习惯和建筑文化特色，在尊重村民意愿的前提下，对传统农村住房提出功能完善、风貌整治、再利用、安全改造等措施，并对新建住房提出层数、风貌等规划管控要求。新建住房一般以2层为主，不得超过3层。

应在征求村民意见、协商一致的前提下，科学制定设计标准。对于具有传统风貌、历史文化特色的住房，应按规定进行保护和修缮。



图 4.3-8 农房改造立面图

各地也可根据当地历史文化和地域特色制定地方建房风貌指引。住房建筑应加强地域传统建筑文化研究，在建筑形式、材质等方面体现地域特色。不符合当地风貌要求的住房，宜适当进行改造。

- 361 -

并鼓励新建农房向基础设施完善、公共服务设施齐全的中心村聚集。农房布局要根据不同住户情况和农房类型集中布置，宜以联排形式为主，尽量使用原有的宅基地和村内空闲地建设农房。



图 4.3-9 滨水区村民住房改造意向图

在农房的建造方面，实施方案提出住房建筑要先精心设计，后按图建造，建设满足乡村生产生活实际需要新型农房。要统筹房、辅房、院落等功能，做到起居分离、餐厨分离和净污分离。鼓励设置无障碍设施，充分考虑适老化功能需求。要统筹水、电、气、暖附属设施。新建农房要同步设计卫生厕所，因地制宜推动旱厕厕所入室。

同时，新建农房要满足质量安全及抗震设防要求，并注重采用乡土材料、乡土工艺。此外，还要深入开展农村房屋安全隐患排查和整治，加强农村住房安全保障，持续推进农村危房改造，建立健全农村低收入群体住房安全保障机制。

要全面落实中国传统村落挂牌保护制度，完善传统村落保护利用管理制度规定，明确保护利用的方向和底线，禁止破坏传统格局和历史风貌。

传统村落中新建农房要与传统建筑、周边环境相协调，营建具有地方特色的村庄环境。并鼓励发展民俗、旅游等产业，进一步加强传统村落和传统民居保护与利用，引导社会力量通过投资、入股、租赁等方式参与保护。

在保护塑造乡村风貌方面，则不拆传统民居、不砍老树、不盖高楼。以农房为主体，利用古树、池塘等自然景观和牌坊、古祠、古桥等人文景观，营造具有本土特色的村容村貌。

农房建设既要尊重乡土风貌和地域特色，注重农房单体的个性特色以及村

- 363 -



图 4.3-35 农房改造意向图

到2025年，全省将逐步建立健全农村低收入群体住房安全保障长效机制，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。农村房屋质量安全管理制度基本建立，建成一批宜居示范农房，传统村落和农村村落保护与传承利用水平全面提高，乡村历史文化遗产得到有效保护；农村生活垃圾治理水平进一步提升，无害化处理率力争达到85%；农村人居环境持续改善，农民生活美、文明和谐乡风美，深入实施美丽乡村建设，推进农村生活污水治理、厕所革命、村容村貌提升，建设4000个左右美丽乡村中心村、40000个左右美丽乡村自然村庄，美丽乡村建设成果更加广泛。



图 4.3-36 农房改造鸟瞰图

同时，农房和村庄建设要尊重山水林田湖草等生态脉络，顺应地形地貌，不破坏自然环境、不破坏自然水系、不破坏村庄肌理、不破坏传统风貌。

- 362 -

居整体的错落有致，还要体现地方色彩、乡村风貌，并注重保护和传承乡村特色。防止大拆大建、刷白墙、西洋化。

村庄建设坚持分类引导，平原地区更具田园风光，丘陵地区更具错落有致风貌，水网地区更具水乡风貌，山区更具生态山村风貌。



图 4.3-37 农房改造户型图

在推进农村生活垃圾治理方面，实施方案提出加强农村生活垃圾收集设施、压缩式中转站和转运车辆等转运设施配置建设，提高中转站转运能力。合理建设或配置村庄垃圾收集点，实现自然村组全覆盖。全面建立村庄保洁制度，确保村村有保洁。

鼓励城乡生活垃圾一体化治理，支持社会资本参与农村生活垃圾治理。严控农村新增非正规生活垃圾堆放点，倡导农村生活垃圾分类处理，传承乡村“无废”的生产生活方式，并优化农村生活垃圾分类方法，可回收物利用或出售、有机垃圾就地沤肥、有毒有害垃圾规范处置、其他垃圾进入收运处置体系。

提高农村供水安全保障能力，实现供水入农房。有条件的地方可将靠近城镇的村庄纳入城镇供水体系以及生活污水治理系统。引导农村不断减少低质燃煤、秸秆、薪柴直接燃烧等传统能源使用，鼓励使用清洁能源，推进燃气下

- 364 -

乡，推广应用太阳能光热、光伏技术和产品，推动村民日常照明、炊事、采暖制冷等用能绿色低碳转型。

此外，鼓励村庄公共活动场所综合利用，室外公共场所可兼做市集、文体活动、农作物晾晒与停车等用途；室内公共活动场所，除必须独立设置之外的，可兼顾托老、托老、集会、村史展示、文化娱乐等功能。保持村内街巷整洁，做到无断壁残垣、无乱搭乱建、无乱埋乱倒、无乱堆乱放，构建干净、整洁、有序的乡村空间。

4.3.7.2.3.11.2.4 宅基地管控要求

按照上位规划确定的农村居民点布局和建设用地管控要求，严格落实“一户一宅”政策，同时充分考虑因家庭分户、古建筑保护、以及防灾减灾工程带来的新增宅基地刚性需求。

4.3.7.2.3.11.3 乡村风貌改造与提升

提出保护居民点周边生态环境并融入居民点建设的具体措施；明确主要道路、空间轴线、重要节点、环境小品、节点和建筑要求；提出村口、绿地、广场、路侧、宅间和庭院等地区的绿化美化要求，突出生态型绿化和农村生产性景观特征。

确定居民点建筑群的总体风貌定位，提出建筑的设计方案、农房户型设计方案及其组合方式，以及新建建筑的色彩、选材要求，突出地方文化特色；明确危旧农房的改造措施、改（扩）农房的体量与风貌控制要求。

4.3.7.2.3.12 基础设施和公共服务设施

落实上位及相关规划确定的各类基础设施及公共服务设施项目安排，做好用地预留。新增基础设施及公共服务设施应统筹考虑行政村管辖范围、设施服务范围等因素，优先配置在规划发展村庄，以引导留守村民向规划发展村庄集聚和适度集中居住。一般发展类村庄原则上不再新建设施，但要维持其日常所需的基本生活服务需求。

区域性的道路交通、农田水利设施、重要公共服务设施和公用设施等，应按照上位规划或专项规划要求在村庄规划层面予以落实。

- 365 -

庄内部道路循环畅通的原则，明确村庄内部道路等级、断面形式和宽度，提出现有道路设施的整治改造措施；明确村庄慢行系统路线、形式；明确停车场布局和规模；确定道路照明方式、杆线架设位置；确定公交站点的设置。

穿越村庄的过境交通应以上位规划中确定的道路宽度、断面及相应管架设置位置为准，安全避让距离按照相关法律法规、法规执行。



图 4.3-10 道路规划图

4.3.7.2.3.12.1.2 供水设施

确定供水方式、供水规模、供水水源，明确供水设施建设要求，以及处理方式和处理设施布局。

与市、县级农村安全饮水规划衔接，明确供水水源，落实水源保护要求。合理确定供水规模、供水方式；确定供水管线建设要求，包括走向、管径、长度等，充分利用自然水源作为村庄的消防用水，并设置消防水池安排消防用水。

村庄的水源、给水工程选择方式、水厂等应依据《镇（乡）村给水工程规划规范》（CJJ/T246-2016）的相关规定；用水量指标应参照《农村生活污水处理

- 367 -

4.3.7.2.3.12.1 基础设施规划

在有条件的情况下，村庄公用基础设施的建设应与规划城镇公用基础设施联通共用，逐步实现城乡设施一体化。鼓励有条件的多个村庄共建共用公用基础设施。加强乡村互联网信息化设施规划建设，打造数字化乡村，顺应未来乡村发展新趋势。公用基础设施的设置应符合当地村民的生产生活习惯，从投资、运营、维护、使用效率等多个方面综合考量。规划应梳理村庄现状缺少及配置不达标的基础设施项目，根据配置要求进行补充完善，明确各项公用基础设施的数量和规模。搬迁撤并类村庄的公用基础设施设置应以补充完善为重点。

对于外来人口集聚、旅游人口规模较大的村庄，要充分考虑这部分人口对相关设施的需求。暂时无法明确设施位置与线路走向、无需独立用地等情形的公用基础设施可采用点状或线状设置的方法配置。

4.3.7.2.3.12.1.1 村庄道路

落实上位规划确定的区域主要道路、交通设施建设和安全防护要求；结合地形地貌、村庄规模、村庄地形、河流走向等确定村庄内生产和生活道路的走向、宽度及建设标准，不得任意设置道路。合理设置公交站、停车场等交通设施，明确其规模与布局。有旅游等功能的村庄应结合旅游线路规划公共停车场。有大型农机具集中停放需求，应结合村庄农业设施用地进行布置。对于有需求的村庄，还应规划冷链物流通道等保障农业生产等特色通道，明确其布局、长度和建设要求。结合道路规划进行竖向规划设计。

根据村庄的规模和集聚程度，选择相应的道路等级与建设标准。规模较大的村庄可按照干路、支路和老路前进行分级设置，中小规模、用地紧张的村庄可酌情确定道路等级与建设标准。有必要的，可细化明确各类道路宽度和断面形式，提出道路沿线廊道控制、建设退距等管控要求。

综合考虑农村实际需要，充分结合公共广场、路边等用地，因地制宜规划布局停车场。农村停车场宜集中布置，低层住宅可结合农房宅院、宅前路分散布置。合理设置公交站台位置，针对具备旅游服务功能的村庄提出旅游线路组织和休憩点（驿站）的设置要求。

合理衔接对外交通，优化村庄内部道路系统。按照行政村村村通道路，村

- 366 -

理工程技术规程》（DB64/T1518-2017）中农村生活用水量的有关要求。

4.3.7.2.3.12.1.3 村庄排水

确定本村雨污排放和污水处理方式，提出污水处理设施建设的标准、规模与布局。

村庄污水收集与处理遵循就近原则，结合村庄实际情况，确定雨污排放和处理方式。确定排水管线、沟渠的走向、横断面尺寸等。靠近城区、镇区的村庄生活污水宜优先纳入城镇污水处理系统。难以纳入城镇污水处理系统的村庄，优先采取集中或分散型污水处理及中水回用一体化设施处理。提出污水处理设施的建设位置、规模及建议。村庄雨水排放可根据地方实际确定雨水排放系统，可就近渗透、自然排放至沟渠等水体或集中储存净化利用，并提出清理、疏通、完善的措施。

4.3.7.2.3.12.1.4 污水处 理模式

村庄污水处理模式一般分为城镇带村、联村建站、单村建站、农户分散处理等四种模式。村庄距城镇区较近，城镇污水处理厂满足接入水量的要求时，可选择城镇带村的模式；村庄人口多，高程关系较近，具备联村管网的建设条件时，可选择联村建站的模式；村庄常住人口较多，且相对集中时，可选择单村建站的模式；村庄常住人口较少，且相对分散时，可采用农户分散处理的模式。

4.3.7.2.3.12.1.5 水量计算

农村生活污水排放量宜根据实地调查结果确定，调查数据缺乏时，农村生活污水水量、污水排放系数可按相关规范指标取值。

4.3.7.2.3.12.1.6 污水处理设施

村庄生活污水一般可采用生物膜法、活性污泥法、自然生物处理和物理化学方法，其他与当地村庄特点相适应的技术也可采用。鼓励优先采用自然、生态的处理工艺。

4.3.7.2.3.12.1.7 排水水质

农村生活污水排放标准值须符合《农村生活污水排放标准》DB64/T700-

- 368 -

2022 分级要求及当地环保部门的规定。

4.3.7.2.3.12.1.8 管网建设

污水管网的设计参考《室外排水设计规范》GB50014，管径不应小于 200mm，管道埋深应符合冻土深度要求，管道管材优先选用埋地排水塑料管，管径大于 200 时，宜采用 HDPE 双壁波纹管；管径大于 400 时，宜选用钢筋混凝土管，特殊地段宜按照地质条件选用管材。

4.3.7.2.3.12.1.9 村庄电力与通信设施建设

预测本村用电负荷，合理确定供电电源，确定电力设施和通信设施的建设标准、建设布局，确定电源及变配电设施的位置、规模等；确定供电管线走向、电压等级及高压线走廊，提出新增电力电信线路的走向及布设方式；提出现状电力电信线路规划方案，确定村庄有线、无线网络通信设施建设位置。

供电负荷的计算应按照年综合用电指标或户均用电量进行预测。变电所和高压走廊应按照规范要求建设安全距离和线路走廊，电力、电视线路应与电信线路统筹规划，电力线路和通信线路应布置在道路两侧。

4.3.7.2.3.12.1.10 村庄燃气设施

引导农村不断减少低效燃煤、秸秆、薪柴直接燃烧等传统能源使用，鼓励使用适合当地特点和农民需求的清洁能源，推广应用太阳能光热、光伏技术和产品，推动村民日常照明、炊事、采暖制冷等用能绿色低碳转型。规划村庄公共设施建筑应采用适合当地的清洁能源作为供热热源，有条件的村庄居民供热也应考虑集中供热，确定集中供热设施的位置、规模以及供热管线的走向和管径；靠近城镇或有条件的村庄可考虑引入天然气，确定天然气管线的走向和管径等。

液化石油气供应站应根据用户类别、户数等用气量指标确定，每个瓶装供应站一般供应 5000~7000 户，不宜超过 10000 户，村庄可根据实际需要设置瓶装供应站点。

4.3.7.2.3.12.1.11 村庄环卫

按照分类收集、资源利用、就地减量的要求，合理确定生活垃圾收集处理

方式，确定垃圾收集点建设布局，根据规划定位和农村居民点布局，合理布置公共厕所，结合村庄发展规模和布局，明确公共厕所位置，根据“厕所革命”要求提出户厕的改造方案。

在“户分类、村收集、乡（镇）转运（或处理）、县处理”基础上，推行“两次六分、四级联动”垃圾治理模式，加快构建以源头分类减量和资源化利用为导向的农村生活垃圾治理体系，最大限度实现垃圾就地就近资源化利用、无害化处理，合理配置垃圾收集、处置设施，按照粪便无害化处理要求提出户厕及公共厕所配建标准，确定卫生厕所的类型、建造和卫生管理要求，结合农村改厕、改厨工程，逐步提高无害化卫生厕所的覆盖率，推广水冲式卫生厕所。确定秸秆等杂物堆放区域；提出畜禽养殖的粪渣、污水治理方案。

村庄生活垃圾宜尽可能就地分类回收利用，减少外运处理垃圾量，可腐烂垃圾可结合粪肥、污泥（含畜禽等养殖粪渣和污水）和秸秆等农业废弃物进行堆肥处理或厌氧发酵处理；砖、瓦、灰渣等无机垃圾单独收集，县城范围统一处理或就地利用。

农村厕所的建设应符合相关技术标准，厕所的建设必须符合建设要求、卫生要求和环保要求，使用、安全、卫生，应实现无害化处理和资源化利用，排放符合环保标准要求。公厕数量应根据服务人口和服务半径设置，每个行政村必须设置 1 处农村公厕，有户厕区宜为 500~1000 人/座，无户厕区域宜为 50~100 人/座。公厕占地面积宜为 60 m²~100 m²，流动人口多、旅游线路沿线等区域可适当增加建设面积。农村公厕应采用环保型或资源型厕所类型，并采用节水 and 防冻措施。

4.3.7.2.3.12.1.12 安全与防灾设施

分析村庄所处的地理环境和地形地貌特征，综合考虑地质灾害、洪涝、消防、风雪冰冻等灾害影响，明确村庄灾害类型，划定灾害影响和安全防护范围，提出综合防灾减灾目标、预防和治理措施。确定防灾减灾工程、设施和应急避难场所的空间分布和建设标准，设置避灾点与避灾路线。

明确居民点综合防灾的原则和要求，确定防洪排涝、地质灾害和消防等防灾减灾的措施，以及相应设施的建设标准等。

4.3.7.2.3.12.1.13 消防规划

消防规划依据《农村防火规范》（GB50039-2010），结合村庄规模、区域条件、经济发展状况及火灾危险性等实际情况编制。

4.3.7.2.3.12.1.14 防洪排涝

根据流域防洪、城镇防洪标准，因地制宜安排各类防洪工程设施，结合农村水利设施要求，合理确定村庄排涝工程设施规模。

4.3.7.2.3.12.1.15 地质灾害防治规划

许昌地区地质灾害类型以崩塌、滑坡、泥石流为主，规划应当将地质灾害防治规划作为其组成部分，并对规划区进行地质灾害危险性评估，落实地质灾害预防和治理措施。

根据村庄所处的地理环境，明确村庄综合防灾体系，落实相应的专项规划，划定洪涝、地质灾害等突发事件影响范围，划定防护范围，制定防洪排涝、地质灾害防治、消防等相应的防灾减灾措施，明确消防要求和保障措施，明确消防水源位置、容量，制定消防应急预案，根据村庄位置，林中村或处于森林防火区域内的村庄，与森林防火规划有效衔接；按照防火标准明确洪水淹没范围及防洪措施；按照排涝标准提出防内涝措施；提出工程治理或搬迁避让措施；综合考虑各种灾害的防治要求，统筹安排避灾场所与避灾疏散路线的安排与整治，规划内容避灾疏散场所、生命线系统抗灾等

避震疏散场所应具有对外通道和供水或自备水源。场地工程地质条件良好、附近不得有高大建筑和危险建筑，并远离次生灾害源。平时对避震场所应加强管理，震时能立即投入使用。避震疏散场所主要有村庄内的公园、绿地、体育场地、广场、停车场、学校操场、防灾据点等，疏散半径在 1~1.5 公里以内，按规范疏散用地应达到每人不少于 3 平方米。

城市生命线系统主要包括供水、供电、通信、燃气、交通、医疗、粮食、消防等系统，生命线系统设防标准应高于当地的抗震设防标准，并采取设施地下化，对设施节点进行防灾处理。供水系统，采用多水源环状管网系统，并采用抗震柔性接口，保证地震时的供水需求。

供电系统，采用多电源环网供电系统，要害部门应设置备用电源。

通信系统，采用有线和无线相结合的方式，配备必要的自备电源，在震灾期间，确保指挥机关、生命线工程和其他要害部门的通信畅通。

供气系统，燃气储气罐应远离居住区布置，并设紧急切断阀，地震时能自动切断气源，并配备完善的防火防爆设施。供气管网采用环状管网，并采用抗震柔性接口。

医疗救治系统，储备救灾医疗器械和急救药品物资，配备小型发电机和备用水箱，制订抗震救灾卫生防疫预案。

消防系统，增加消防站点，完善消防供水管网；拓宽村庄道路，控制建筑密度改善消防环境。

4.3.7.2.3.12.1.16 村庄风景道

乡村振兴有三个层次，基础设施是乡村振兴的关键，有了基础设施才能谈乡村产业的振兴，有了产业才能谈乡村文化的振兴，而在乡村基础设施振兴中，最重要的就是乡村风景道的建设。

乡村风景道是乡村地区发展中的重要基础，乡村风景道不只是种树、种花，把它跟交通运输、文化旅游、生态农业等结合起来，与垃圾处理、污染治理、灌溉、防洪、村落建设相结合，乡村基础设施的不断完善，乡村建设也就有了生存的空间，为优化乡村旅游交通体系，提升乡村旅游交通服务水平，规划提出“交通即体验”的核心理念，完善交通服务设施，推行自驾车、自行车、徒步等多种交通方式，构建完善的乡村风景道系统，形成串联各村落节点的线性景观服务网络，并最终实现“点线面”联动的乡村旅游网络。



图 4.3-40 规划模式

乡村风景道不同于城市、景区旅游道，也区别于“四好农村路”，原生态、慢旅游是其主要特点。”江宁旅游产业集团总经理钱鹏辉介绍，普通公路要求横平竖直，强调的是“通达性”；而风景道注重“观赏性”，线形设计因地制宜、

富于变化，目的是让车辆“快进慢游”，一进入风景道，车速就要降下来，游人的心就能静下来，慢慢欣赏乡村美景。

4.3.7.2.3.12.1.17 风景道线形设计

相对于点状和面状景区规划，风景道规划设计中需要更多地强调道路线形设计，以及沿途道路两侧视域范围内的景观与植物配置规划设计，沿途游憩服务设施规划设计，交通、信息标示系统与解说系统规划设计等方面的内容。

迂回的曲线能够显出道路沿线的部分景观，使游客从多个角度去欣赏景观，这些线型以引导游客避开不太理想的环境特征物，而平面和竖向的线形设计会对游客驾驶体验产生较大的影响。

因此，要因地利制宜的进行道路线形设计。在平坦地形、山地型、滨水型、林地型都要有所区分。

4.3.7.2.3.12.1.18 风景道路横断面设计

一、路肩的设计特点

风景道路路肩设计应考虑在考虑交通安全、路段通行能力，受初始建设费用及维护运营费用等因素影响，路肩宽度具有一定的变化范围，路面的次要乡村公路通常设0.6米，一般路肩宽度应大于等于3.6米。需要考虑到路肩两侧其他设施对周边环境的影响，同时也要考虑对道路通行能力的影响。

二、路缘石

路缘石是公路两侧路面与路肩之间的条形构造物，结构尺寸通常是90cm*15cm*15cm，一般高出路面10cm。道路沿线的路缘石可以将行人区与机动车区分开来，并有助于划定中央分隔带和停车岛。

路缘石大致有两种：栏式缘石和斜式缘石。对于设计人员来说，当确定改善项目的横断面时，灵活运用任一种形式是很容易的，但是栏式缘石不推荐用于设计速度超过65公里/小时的公路，路缘石可以用各种材料来建造，包括混凝土、沥青和切割岩石等。

三、中央分隔带

中央分隔带不宜种植高大乔木，树高一般控制在1.5m左右，植物各类的选择需要具备抗风、抗热及抗尾气污染，同时考虑方便养护等因素。

五、风景道中的艺术小品

体现着风景道景观的艺术性，与公路景观的其它元素相比，观赏者更能够从建筑艺术小品中获得对整条风景道的主题印象。

道路两侧的公共艺术设计要结合区域文化特征进行考虑，使艺术小品或景观建筑小品成为当地历史文脉的延续与展示，还可以与公路桥梁、隧道、挡土墙、隔声墙等设施相结合进行设计。

4.3.7.2.3.12.2 公共服务设施

公共服务设施配置原则落实上级规划和《社区生活圈规划技术指南》要求



图 4.3-17 景观建筑设计图

求，按照“基本公共服务均等化供给、设施分类差别化布局”的原则，统筹考虑自然村庄分类、服务人口规模、设施服务半径和村民实际需求等因素，合理确定公共服务设施的选址、规模、标准等要求，鼓励公共服务设施在建筑条件允许前提下，尽可能利用闲置资源。

落实上位规划相关要求，在镇、村（乡）域范围内考虑公共服务设施覆盖利用和服务能力，融入城乡一体的公共服务设施网络，提出城镇公共服务设施向农村延伸的措施，配套完善村级公共服务设施，鼓励有条件的连片村庄实施共建共享。根据实际情况，合理确定公共管理、文化教育、医疗卫生、养老设施等公共设施的规模和布局，规划新增的公共服务设施明确建设用地边界、用地属性，提出各地块的土地使用强度管控措施等。

风景道中央分隔带的宽度范围从一般城市道路采取的1.2米到乡村公路采取的2.4米或更宽。另外，中央分隔带内的设施如路缘石或护栏等与车道边缘之间至少要留有500毫米的侧向距离。

合理的中央分隔带可以为道路两侧私人开发与行车道边缘之间提供缓冲，也为路侧人行道、公用设施、停车、排水设施、适宜的边坡等提供了空间。

4.3.7.2.3.12.1.19 风景道景观与植物配置设计

风景道路路侧视域范围的景观质量至关重要，其体现自然与文化景观特色 and 有序时空变化，是风景道规划设计的关键所在。

一、风景道临水的景观与植物配置

应从公路线形设计入手，创造流线型路线，使风景道以自然平滑的形态与河流等水体景观完美结合。道路两侧的水体为公路提供了动态或静态景观，当风景道靠近大面积水域时，使公路侧向空间呈现开敞式空间，使驾车游客饱览优美的自然景观。

二、路侧植物景观配置

范围一般在公路两侧红线之内，应引导行车视线，遮蔽不良环境，满足人的审美需求等功能，应充分利用现有资源，营造开敞的视域景观，将路旁优美的植被景观如森林、草地、农田等引入游客的视线，使其在公路行驶过程中享受美的体验。

三、路域外的植物景观设计

应以乔木、灌木混交，常绿树和落叶树混交，营造更接近自然的植物配置。需要注意的是，路域范围较广，所以在植物配置方面，应从整体把握，进行大尺度、大空间等的景观设计，通过较大的视觉变化，给观者造成强烈的视觉冲击。

四、中央隔离带植物景观设计

除了要满足公路使用者审美的需求外，还要满足功能需求。如夜间防对面车辆眩光的功能，因此在设计中必须考虑植物的形态、高度及种植间距等方面的因素。

当公路上的车辆行驶速度很快时，如果路面出现斑驳的树影，会影响驾驶员的视图，造成眩目和视力疲劳。

村庄公共服务设施以方便村民使用为原则，宜集中布置在位置适中、内外联系方便、服务半径合理的地段，使用功能相容的设施应联合建设。优先保障幼儿园、中小学、养老、医疗、文化等宜居生活配套。村庄功能服务设施应符合村庄的实际需求，并符合国家和河南省的相关规定。

根据实际情况，合理确定公共管理、文体教育、医疗、卫生、社会福利等公共服务设施的规模与布局。公共服务设施配置应符合居民点的实际需求，并符合相关部门的规定。

4.3.7.2.3.13 历史文化和特色风貌保护

历史文化名村、传统村落及历史文化资源丰富的村庄，应编制本章节。对于已编制保护专项规划的历史文化名村、传统村落所在行政村的村庄规划，应当落实保护专项规划提出的历史文化价值认定及评价、保护要素、物质文化遗产和非物质文化遗产保护等相关内容要求，对于未编制保护专项规划的历史文化名村、传统村落所在行政村的村庄规划，应开展保护专项研究，将保护内容纳入村庄规划合并编制。

在村庄规划中，将历史文化资源保护考虑进去是非常重要的。为了深入挖掘乡村的历史文化资源，保护要从多个方面入手。首先，通过对乡村的历史文献、口述历史、民间传说等进行搜集和整理，可以还原出乡村的历史演变过程和重要事件，以及与之相关的文化元素。

其次，通过对乡村内现存的历史建筑、古民居、祠堂、碑碣等进行调查和鉴定，可以确定具有历史价值和文化意义的遗产。这些历史建筑和文物是乡村文化传承的重要载体，它们记录了乡村的历史记忆和文化积淀。

当确定了乡村历史文化保护线后，可以制定相应的保护措施。一方面，需加强对历史建筑和文物的修缮和保护工作，确保其结构安全和文物完整。另一方面，还需注重乡村历史文化景观的整体保护，包括道路、建筑布局、景观塑造等方面。这意味着要避免大规模的拆除和新建，注重保持历史村落的原貌和风貌。

在保护历史遗存的过程中，必须坚持真实性原则。这意味着在修缮和保护工作中，要尽量保留历史材料、原有结构和风格，避免擅自改变历史遗存的特征和原貌。只有这样，才能确保乡村的历史文化遗产得以真实地传承下去。

总之，将历史文化遗产保护纳入村庄规划是为了保护乡村的历史记忆、传承乡土文化，同时也是为了提升乡村的整体文化品质和吸引力。通过深入挖掘乡村历史文化资源，划定乡村历史文化保护线，并提出历史文化景观整体保护措施，我们可以实现对历史遗存的真实性保护，避免大规模的拆除和建设，确保乡村的历史文化遗产得到有效保护和传承。

4.3.7.2.3.13.1 历史文化保护和利用

以历史沿革为主线，梳理村庄的历史发展脉络，提出不同历史阶段最具代表性的价值线索。通过对村庄内有保护价值的物质形态和非物质形态的资源进行系统而详尽的调查，分析村庄的历史、艺术、科学、社会价值，并通过与许昌区域、县城、乡镇内的比较，分析村庄历史文化特色，综合评价村庄历史文化价值。

4.3.7.2.3.13.2 特色风貌塑造

为了传承村庄的文化底蕴，保护山水格局，延续村庄肌理，以及保持乡土景观风貌，我们需要加强对各类建设活动的规划和管控，以确保村庄的独特特色得到保护。

在规划村庄建设时，应充分考虑地域特色，提出符合当地特点的建筑、道路铺装、绿化、标识牌、围墙、垃圾箱、广告牌、路灯等样式引导，这样可以确保村庄的外观设计与周边环境相协调，并且与村庄的历史文化融合，形成独特的风貌。

同时，必须坚决反对使用城市设计手法对农村进行规划，农村与城市有着本质的区别，农村的建设应该更加注重自然、朴实和历史文化的表达。因此，在规划过程中，我们要保持谦逊和尊重，充分倾听当地居民的意见和需求，确保规划方案能够真正体现村庄的风貌和特色。

总之，通过加强风貌规划和引导，我们可以实现对村庄特色风貌的保护。结合地域特点，提出符合当地特色的建筑、道路铺装、绿化、标识牌、坐凳、围墙、垃圾箱、广告牌、路灯等样式引导，确保村庄的外观与周围环境协调，并与历史文化和融合。重要的是，我们要坚持农村与城市的本质区别，在规划过程中注重农村的自然、朴实和历史文化的表达，以保护和传承乡村的独特魅力。

- 377 -

传统建筑保护利用：各级文物保护单位按照《文物保护法》的要求进行保护，鼓励利用具备条件的文物建筑作为博物馆、陈列馆等公共文化设施；历史建筑重点保护体现其核心价值的外观、结构和构件等，可按照最小改动原则加固、改建和添加设施，一般不得超过原有建筑面积的20%，支持合理利用历史建筑开展与保护相适应的文化创意、特色餐饮、酒店民宿以及其他形式商业经营活动，符合条件的可依法改变原有用地性质；传统风貌建筑在不改变外观风貌的前提下，根据实际要求采取维护、修缮、整治等措施并改善设施。

历史环境要素保护：古井沟渠、石阶铺地、码头驳岸、古树名木等历史环境要素可根据是否列入文物保护单位或历史建筑的实际情况，提出相应的保护要求和措施。

非物质文化遗产保护传承：提出对非物质文化遗产的传承人、传承场所、有关实物与相关材料的保护、记录整理与扶持、研究与宣教等的规定与措施；对非物质文化遗产文化空间、场所、场所肌理进行系统研究，提出文化空间、线路保护和利用的要求和措施；提出许昌古建筑营造技艺的保护与传承措施。

4.3.7.2.3.13.5 景观风貌控制要求

一是加快推进村民的集中化建设，创新开展“四联”村惠农担保互助社建设，建立资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的现代农村金融体系，唤醒农村“沉睡资本”，增强农村发展动力。

二是优化村落生产生活方式，做好对原真自然的生活环境的保护，积极提倡绿色健康的饮食方式，倡导低碳养生的健身方式，着力建立生态循环链，开展垃圾分类，建设绿色建筑，运用绿色节能技术，从生产环节、生活方式上探索低碳循环，积极营造一种简约、质朴、生态、低碳、亲近自然、回归自然的乡村生活。

- 379 -

力。

4.3.7.2.3.13.3 保护名录完善及保护线划定

不断完善历史文化名村、传统村落、不可移动文物、历史建筑、农业文化遗产、灌溉工程遗产、非物质文化遗产、红色文化遗产等具有一定价值的历史文化保护资源名录，按照应保尽保的原则，纳入历史文化和特色资源名录。

严格落实已认定的历史文化名村、传统村落、文物保护单位、历史建筑、已探明的地下文物埋藏区等保护范围，建设控制范围等重要控制线。对于历史文化名村保护专项规划与村庄规划合并编制的村庄，可划定或调整保护范围，采取分级保护，划定核心保护范围与建设控制地带，其中传统格局和历史风貌较为完整、传统建筑集中成片的区域应划为核心保护范围；在核心保护范围之外与村庄整体景观环境相关的区域，划为建设控制地带。鼓励将有价值的文物古迹、历史建筑等已确定的保护范围一并纳入村庄历史文化保护线。

4.3.7.2.3.13.4 保护与传承措施制定

保护历史文化名村、传统村落，保护建筑群的传统文化、历史风貌、人文环境、农耕生产环境，及所依存的自然景观环境，注重传承传统文化、生活习俗，发挥历史文化名村、传统村落、农业文化遗产、灌溉工程遗产等在乡村振兴中的作用，塑造乡村文化空间，促进文旅农旅融合发展。具体从以下五个方面提出保护与传承措施。

村庄自然环境保护：明确对村庄自然生态环境的保护要求，对生态遭到破坏的山体、河道、植被等进行生态修复。对自然景观环境造成不利影响的因素采取整治、改造或拆除措施，拆除后应进行生态修复。

传统格局与整体风貌保护：提出村庄的传统形态、街巷道路的走向、宽度、铺装材质与形式、传统利用形式、公共空间的大小、形状、尺度、功能、重要的天际线和景观视廊等保护要求和整治措施。

对村庄新建、改建建筑，充分考虑徽派建筑文化特色，提出院落空间、建筑体量、色彩、材料、细部等风貌引导要求，形成能够传承地域特色、与传统建筑相协调的村庄建筑风貌。



三是有理想情怀的返乡人才与乡村回归和深度融入，加大优质工商资本和优秀人才的引进力度，吸引有情怀、有能力的优秀人才，有文化知情的工商资本发展乡村旅游，参与乡村振兴，以优秀团队创新示范，为乡村经济业态培育带来积极的引领作用，也为乡村带来积极的传播作用及良好的口碑效应。

4.3.7.2.3.13.6 农村人居环境整治

积极开展农村人居环境整治行动，坚持以“绣花”功夫，大力实施微改造提升、微景区培育、微创意运营、微循环发展、微奉献治理“五微”行动推进美丽乡村建设，对近期有农村人居环境整治需求的村庄，按照相关要求，结合村庄人居环境现状基础和村庄分类，合理确定村庄农村生活垃圾治理、厕所粪污治理、生活污水治理、农业废弃物治理、危旧房屋改造、村庄道路提升、绿化景观塑造、村容村貌提升等方面的具体措施和要求，制定村庄人居环境整治规划方案和近期行动计划。

其中，规划发展村庄要按照“美丽宜居村庄”的标准进行整治提升，强化公共资源配置和建设，吸引村域农民适度集中居住，一般发展类村庄要在维持村民基本生产生活水平的基础上，合理确定村庄环境整治的目标和措施，积极

- 380 -

引导村民进城入镇和向规划发展村庄集中集聚。



图 4-3-13 建设意向图

根据村庄地形地貌特征与外部环境条件、传统乡文化、居民生活习惯等因素，提炼村庄景观风貌特色，遵循多样性、生态性、经济性的原则，确定村庄绿化景观格局并指导公共空间、街巷节点、植物配置、景观小品等建设。

根据村庄地形地貌特征与外部环境条件、传统乡文化、居民生活习惯等因素，提炼村庄风貌特色。提出村口、河道、主要街巷等重要公共空间节点的景观规划方案，应通过小品配置、植物造景与建筑空间营造等手段体现地方特色与标志性。充分结合村庄建设现状，选用具有地方特色、易生长、抗病害、生态效应好的植物品种，提出村庄环境绿化美化措施。

村口景观。应体现地方特色与标志性，可通过小品配置、植物造景、活动场地与建筑空间营造等手段突出景观效果。

河道景观。尽量保留原有河道水系，进行必要的整治和疏通，改善水质环境。河道坡岸尽量随岸线自然走向，宜采用自然斜坡形式，与绿化、建筑等相结合，形成丰富的河岸景观，滨水绿化观以亲水型植物为主，布置方式采用自

设、公共和基础设施配套、历史文化保护等项目，合理安排实施时序，制定近期重点项目表，重点围绕乡村建设行动、人居环境整治三年行动计划，制定近期重点项目建设实施方案，明确重点项目的规模、实施时间、资金规模和筹措方式、建设主体和方式等。

4.3.7.2.4 村庄规划编制工作的应对措施

4.3.7.2.4.1 城郊融合类村庄发展策略

4.3.7.2.4.1.1 实现城乡联动发展

与城镇发展同时进行城镇化改造，将农民纳入城市社会服务体系，将农村社区管理纳入城市管理体制，将村庄改造费用计入城镇建设成本，避免新的“城中村”的出现，妥善处理好农村集体经济和全体村民的权益，着力解决为转型农民提供职业技术培训和就业服务等问题。

统筹安排农民居住、就业、社会保障等问题，针对不同区位、不同特点的村庄，根据城镇化管理时序的要求，提出不同的整治策略，并在依托城市发展的基础上，积极探索村庄经济发展的探索。

对于在城镇化整理过程中，对通过土地增值的村庄，应尊重村民的意愿，允许选择通过村庄自主实现城镇化改造或通过市场化运作的方式实现就地或异地上楼的目标，并按照相关规划要求合理配置公共服务设施和市政设施。

对于因可建设用地不足无法实现资金平衡的村庄，又可区分为：

一、因城市规划、建设因素（用地被规划、建设为公益型设施的），导致村庄失去全部或大部分可利用土地资源。对这种的村庄，其城镇化整理应由政府为主导组织进行，由政府全部或部分提供土地和资金，并为村民提供适当的补偿。对这样的村庄，应结合城镇建设重点发展第三产业，实现从农村到城市的转型，并通过对农民的培训来引导农民实现适当就业。

二、因地处城市（镇）发展较早地区，失去了大量土地而无法实现资金平衡的“城中村”，政府提供适当的引导并提供一定的优惠政策，来引导其实现城镇化。这部分村民由于已经失去了大量的土地，其生产生活方式在一定程度上

然生态的形式，营造自然式滨水植物景观，滨水驳岸以生态驳岸形式为主，因功能需要采用硬质驳岸时，硬质驳岸不宜过长，在断面形式上宜避免直立式驳岸，可采用台阶式驳岸，通过绿化等措施加强生态效果。

道路景观。道路两侧绿化以乔木种植为主，灌木为辅，避免城市化的绿化种植模式和模纹色块形式。村庄其它重点空间包括宅旁空间和活动空间，宜以落叶树种为主，以利夏有树荫、冬有阳光。

公共活动空间景观。注重自然、生态、简洁风格，结合农村居民的生产、生活和民俗乡情，适当布置休息、健身活动和文化设施。宅旁景观。宅旁空间绿化景观注重品种适应、尺度适宜，充分利用空闲地和不宜建设地段，做到见缝插绿。

充分考虑村庄与自然的有机融合，结合景观要求合理确定绿地布局和规模。村庄绿化景观应体现地方特色，与周边环境相协调。村庄可结合集中居民点规划布置相对集中的绿地，作为村民公共活动、休闲和锻炼身体的场所，集中绿地要以植物绿化为主，控制硬质铺装的活动空地面积，适当设置健身器械和休息坐凳。有条件的村庄可细化景观节点、植物配置要求，提出公共活动空间、主要街巷等的绿化成果。



图 4-3-14 河道整治意向图

4.3.7.2.3.14 近期实施项目

根据规划确定的目标任务，综合考虑人力、财力和村民的迫切需求，研究提出近期急需推进的村民建房、生态修复和综合整治、产业发展、道路交通建

已实现城镇化，其产业发展重点放在第三产业。

4.3.7.2.4.1.2 因村制宜，采用多种形式加快旧村改造

由于所处区位不同，各镇、各村之间基础条件不同，因而村与村间差异较大，不能搞“一刀切”，应结合本村的实际情况，本着互惠互利、共同发展的原则，选择适合于本村的改造方式，创出特色。应充分运用市场经济手段，采取多种方式，多渠道筹措建设资金，形成政府、社会、企业、农民、外资相结合的多元化投资渠道。

城郊融合类村庄改造最好是由政府统一组织，统一规划，政府统一负责土地一级开发征地拆迁和市政配套工程建设，除了原已批给开发商的土地外，基本上尽量不采取商业开发形式，以避免造成很多后遗症和遗留问题。

同时应当充分调动当地居民的积极性，争取采用政府规划改造，完成市政管线道路，适当补贴，居民组织在符合自身利益的前提下进行改造，建成的房子产权归居民自己，条件可以出租出售，以解决筹资和改造难度。在改造的过程中应当针对每个村庄制定不同的标准，标准一旦确定后就不随着时间的推移而改变。

有关政府职能部门应加强对这些即将纳入城市建设的村庄的管理。

城郊融合类村庄违章建设情况比较严重，在部分交通便利和中心城镇规划建设区范围内的村庄尤为严重。由于大量外来务工人员涌入，使得村民通过出租房屋获取稳定而丰厚的租金收入，为了能获得更多的收益，村民竞相改造自家宅基地，违章现象较为普遍。

针对城乡结合部违章建筑数量多的现实情况，要进行严格的建设和管理，杜绝新的违章建设的出现。这样做的目的方面是为了避免因大量违章建设加重村内现有基础设施的负担进而导致村庄环境的恶化，预防因大量外来人口的涌入导致新的不安全因素的出现；另一方面也是为将来的城镇化改造做准备，防止因大量违章建设的出现而加重改造成本，增加村庄改造难度，及造成大量违章建设成不久就要拆迁的建设性浪费，甚至可能因改造难度过大而导致新的“城中村”的出现。

4.3.7.2.4.1.3 近期城镇化村庄，应充分结合中心城、新城、镇规划建设区的实施

要统筹安排失地农民的居住、就业、社会保障等问题，制定具体的政策和措施。做好规划管理工作，保证拆迁的顺利实施。由于预期在短时期内（不超过3—5年）即可实现城镇化的改造，因而其治理应主要放在对现状的维持上，重点是避免新的违章建设的出现，对于公共设施和基础设施也仅限于维护和其对新出现的问题采取临时性措施加以妥善解决的办法，而无必要再增加新的设施和进行相关的改造和建设。可根据实际情况适当加强对村庄公共环境的清扫和整治，但不宜增加新的设施、设备。

4.3.7.2.4.1.4 远期城镇化村庄，应根据现有情况，以改善、装饰为主

要加强基础设施配套和绿化建设。重点改善村容村貌、环境卫生，制定防灾减灾的措施，严格控制无序发展。在不扩大原有建设用地规模和总体开发强度的基础上，可适度进行改建和调整，做好规划管理工作，并制定区别已建合法房屋的改建、扩建房屋拆迁补偿政策，以便今后拆迁的顺利实施。编制村庄近期规划，以整治为主，加强村庄人居环境治理。

4.3.7.2.4.2 拆迁搬迁飞行村庄发展策略

被确定为拆迁搬迁类村庄的村庄由于具体搬迁原因的不同，村庄的各自情况有区别，并非全部要统一进行搬迁，在保障村民生活安全的前提下，应充分尊重村民意愿，因地制宜、因时制宜，综合确定搬迁方案。对村民生活安全有严重危害，又无法通过适当的治理保证安全的，应坚决在近期内予以搬迁。

对短期内对村民生活的安全影响在一定限度内或是对水源、历史文物的保护破坏不大，或仅有村庄中的部分住宅处于受影响范围内，能通过一定措施将安全隐患消除或是对相关保护对象的影响限定在一定范围内，可采取逐步搬迁的方式进行，按着受影响的程度决定搬迁顺序；而对大多数村民不愿搬迁的，在采取一定工程措施消除安全隐患的前提下，将该村庄适当保留，对靠近城市（镇）化地区，村庄只有一部分处于城市（镇）规划区范围内的，规划建设在城镇化过程中，通过政府部门给予一定的引导，采取市场化的运作手段，力争实现村庄的整体搬迁。

对于确定为拆迁搬迁类的村庄，原则上坚决不再进行公共设施、基础设施

的配套建设；但对远期迁建村庄应根据村庄的实际情况从满足村民基本生活需求的角度出发对村庄的生存环境进行适度改善。

4.3.7.2.4.2.1 近期迁建村庄

这类村庄搬迁以政府投资为主导，有步骤、有计划地进行。要慎重选址，向条件优越的地区搬迁，避免二次搬迁。同时，将改善农民生存条件和提供农民就业出路统筹考虑，促进搬迁农民致富，并采取保障措施接受搬迁村的农民和村集体的利益。

在搬迁目的地选择方面，一是具有可操作性，尽可能在同一行政辖区内统筹；二是充分考虑搬迁地村民的经济能力、技能特点、文化习惯等，选择能够促进与当地农民融合，能够发挥搬迁农民技能，促进就业的地区作为接受地；三是选择发展条件好，限制条件少，应对灾祸，能够长期稳定发展的地区作为搬迁的目的地。

村庄的搬迁应由政府主导，首先是继续严格执行控制现有村庄发展的政策，按照规划要求合理、有序的进行搬迁，同时要通过宣传、引导等手段让村民了解搬迁的必要性，让政府还必须给搬迁村民提供合理的补偿及政策的优惠，鼓励村民主动进行搬迁，有利于搬迁工作的进行。

4.3.7.2.4.2.2 逐步迁建村庄

逐步迁建型村庄，对于经过采取适当防护措施可以将不安全因素控制在一定范围内，且大部分村民反对搬迁的村庄，经过相关部门的认证后允许原地保留，其公共设施、基础设施的建设原则上采取迁建或就近利用城市相关设施的形式，尽量避免单独建设以尽量降低对环境的不良影响。近期编制村庄规划，整治为主，改善生产生活条件，加强村庄人居环境治理。

此类村庄大多是由于受到各类不安全因素影响需要搬迁，搬迁工作应由政府主导，可采取多种迁建途径，逐步改善生态环境，采取多种迁建途径原则上搬迁到保留并重点发展的村庄，也可根据农民意愿部分迁入城镇。

对逐步迁建型村庄的公共设施、基础设施建设应集中到搬迁地进行，原则上对现有村庄相关设施在现阶段以维持为主，以利于村庄有计划有步骤地实现整体搬迁。

4.3.7.2.4.2.3 引导迁建村庄

原则上由政府主导，根据农民意愿，通过市场化运作与配套政策相结合的方式，采用土地置换等多种方式和措施，合理安排建设时序，逐步引导村民向城镇或保留并重点发展的村庄聚集。原址进行城镇周边绿色空间建设或山区绿化建设，保持良好的城镇整体的空间环境和建设容量。

位于城市建设区周边1000米范围内和镇中心周边500米范围内的村庄不宜扩建，应引导这类村庄逐步搬迁到城镇建设区内，以避免城镇建设区城乡结合部的无序扩展；行政用地规模小于50亩地的村庄原则上不再进行大规模的建設投入，逐步引导其搬入城镇或保留并重点发展的村庄。编制村庄近期规划，主要以控制蔓延和整治为主，改善生产生活条件，加强村庄人居环境治理。

由于位于城镇规划建设区周边而被确定为搬迁村，村庄严格禁止大规模的新建项目，现状村庄近期允许进行村民住宅的新建、改建，允许进行基础设施的适当改造，但不再新建公共建筑、村民住宅外的城镇或相邻重点村的公共设施。村庄搬迁应根据村民意愿，有计划的迁入城镇或就近迁入周边的保留重点发展型村庄。

4.3.7.2.4.3 集聚提升飞行村庄发展策略

集聚提升村庄包括位于迁建区外可以保留但需要限制的村庄和发展条件好可以保留并扩展的村庄，这部分村庄将长期保持乡村化的形态，是未来乡村空间的主体。

对这部分村庄政府应加大投入，充分尊重农民意愿，大力发展宜农产业，加强基础设施建设，完善服务配套，保护好生态环境，促进村庄全面、协调、可持续发展。严格保护耕地，集约利用土地，大力推广节能新技术，建设充分体现节能、节地、节水、节材的“四节”原则，突出乡村特色、地方特色和民族特色，保护有历史文化价值的古村落和古民居。要本着节约原则，充分立足现有基础进行房屋和设施改造，防止大拆大建，防止加重农民负担。循序渐进，量力而行，扎实稳步地推进。

村庄建设要突出特色，避免“千村一面”。首先，要整体保护村庄周边的自然景观和人文环境，延续村庄与山水田园相互映衬的格局，避免“不城不乡”，保持乡村特色，例如当地的坑塘、沟渠、林地、古树、古庙、石碑、宅院等要

尽量保护；第二，在不破坏资源的前提下，利用好能反映地域特征的建筑材料；结合先进技术的运用，继承并弘扬当地传统的适宜建造技术，保持地方特色；第三，保存并维护好村庄中具有一定历史、科学和艺术价值的传统建筑（构筑物）。坚持村庄建设有机更新，空间形态和建筑风格充分与环境相协调，切忌生搬硬套和“不中不西”，保持民族特色。

一、适度发展村庄

大力发展宜农产业，提高发展质量，严格控制扩张，适度发展，重点进行环境整治和市政、公共服务等配套设施建设，集约利用土地，整合现有资源，调整优化布局，建设社会主义农村新型社区。

这些村庄位于稳定的乡村化地区，应严格禁止城镇型的建设，保持乡村风貌特色；根据村庄的资源、区位等条件，适当发展设施农业、特色农业等都市农业，带动村庄经济的发展。

二、重点发展村庄

重点发展村庄是具有一定基础和较好的发展条件和条件的村庄。应大力发展宜农产业，提高发展质量，严格控制扩张，集约发展，重点进行环境整治和市政、公共服务等配套设施建设，集约利用土地，整合现有资源，调整优化布局，接受搬迁农民，建设社会主义农村新型社区，实现共同富裕。要依据村庄体系规划制定长远的村庄规划，近远期结合，共商与城镇发展相协调，加强城乡统筹，有步骤、高起点地进行村庄建设。

在产业发展方面，实现农业的规模化、产业化、现代化。建议将土地适当集中，利用现代农业技术与设备，建设集约型农业，使更多的农民从土地中解放出来，提高农业的效率。选择适当的发展方向和提高农业效益。适当发展温室大棚、观光农业等效益相对较高的农业项目。加强对部分贫瘠、荒废土壤的改良。对现状农田，通过改良土壤并适当选择适当的农作物来提高农业效益，对现有荒废的闲置地，通过对土壤的改良改造来加以适当利用。

发展休闲旅游业。根据村庄的具体情况，结合村庄现有特色及高效农业的建设，适度开发休闲旅游等服务产业，并逐步提升第三产业的比重。

在基础设施建设方面，节约用水，减少对水资源的使用量。适当利用现有池塘或弃置地对村庄的雨水进行收集，并利用收集的雨水进行农田的灌溉；利

用处理过的生活污水来冲洗厕所，以减少对有限的水资源的使用。加强可再生能源的利用，在村庄建设中，增加对太阳能、风能等能源的利用。采用村收集、镇集中、区处理的垃圾收集分类和处理系统。建立村庄夜景照明系统，建议采用太阳能照明路灯。

对区域内村庄结合公路网建设实现村村通公共汽车，合理布局汽车站点。完善村庄公共服务设施。建设村公共活动中心、医疗服务站、文化活动室、图书室、公共浴池、邮站等必需的公共服务设施。同时，结合城镇发展，合理构建公共设施体系，避免重复和浪费。

4.3.7.2.4.4 乡村产业升级发展建议

4.3.7.2.4.4.1 巩固农业生产基础

全面落实永久基本农田保护制度，加快高标准农田土地整治和高标准农田建设，稳步提升耕地质量，实施农田水利高效节水工程等项目，推进沟渠水系联通工程。提升农机装备整体水平，发展数字农业、智慧农业，扩大农业物联网技术应用。加快国有粮食企业仓储能力建设，提高粮食收储能力。

4.3.7.2.4.4.2 完善农业经营体系

实施新型农业经营主体培育工程，统筹兼顾培育新型农业经营主体和扶持小农户。综合运用多种政策工具，逐步形成较为完备的政策扶持体系，培育适度规模经营的农场，推进农民专业合作联社规范化建设，培育农业产业化龙头企业，加快培育和壮大新型农业经营主体，建立农业社会化服务体系。充分发挥不同服务主体各自的优势和功能，围绕农业生产前、产中、产后各环节，提供专业化的专项服务和全方位的综合服务，帮助小农户节本增效。鼓励小农户以土地、林权、劳动、产品等为纽带，发展多样化的联合与合作，提升小农户组织化水平。通过政策引导、规划引领、主体带动、典型示范，扶持小农户发展生态农业、设施农业、体验农业、定制农业，提高产品档次和附加值，拓展增收空间。采取“一户一块田”土地流转经营模式，把小农户生产引入现代农业发展轨道。充分发挥新型农业经营主体带动作用，联合小农户共享区域公用品牌，开展农超对接、农企对接、农校对接，带动、引领小农户进入市场。

- 389 -

4.3.7.2.4.4.3 提高农业科技支撑

加快现代农业科技创新驱动和推广应用，积极创建农业科技示范园区、现代生态农业产业化示范区，强化农业科技服务，培育科技特派员创业链工作站，加大科技专家大院创建力度，促进科技要素向现代农业产业链聚集。加快推进现代种业发展，加强与高等院校、科研院所合作，大力推进育繁推一体化，提升种业自主创新能力。依托现代农业示范区建设，积极推进良种繁育示范基地、标准化育秧基地建设，实施畜禽遗传改良计划，加快培育优异畜禽新品种。充分发挥许昌经济技术经开区水产资源优势，推进水产良种繁育体系建设。

4.3.7.2.4.4.4 提升技术装备和信息化水平

加快推进农业机械化发展，深入实施农机机械化推进工程，提高农业装备水平，推进主要粮食作物全程机械化，加快构建农业信息化，应用物联网、云计算、大数据、移动互联等现代信息技术发展“互联网+”现代农业，推进农业全产业链改造升级，积极创建国家以上农业物联网示范区，加快农业基础设施建设，完善小型农田水利设施，推进农田水利、桥涵、防护林网、输变电等配套设施建设，建立农田设施管护监督机制，明确管护责任主体，确保各类农田设施长期稳定发挥效益。

4.3.7.2.4.4.5 促进农业生产结构调整

4.3.7.2.4.4.5.1 加快种植业结构调整

在稳定粮食产能基础上，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。统筹粮经间作轮作，发展高效种植模式，适应消费结构升级和需求多样化的趋势，加快发展优质水稻、专用玉米、优质杂粮等品牌粮食，扩大特色瓜果、脱毒马铃薯、红心山芋、瓜菜种植、药用菊花等中草药种植。

4.3.7.2.4.4.5.2 促进畜牧业转型升级

稳定生猪、家禽生产，重点发展草食性畜禽和特色养殖，加快建设一批肉牛、羊、种鹅等标准化规模养殖基地，提高奶牛单产水平，调优畜产品供给结构，增加中高端供给，加快推进由总量提升向质量提升的转变。以畜禽粪污资

- 390 -

源化利用整县推进项目、生猪外调大县奖励资金项目为带动，大力开展国家、省、市、县四级标准化规模养殖场示范创建活动，提升我县畜禽养殖设施化、品种良种化、生产规范化、防疫制度化和粪污无害化水平。

4.3.7.2.4.5.3 确保农产品质量提升

大力实施质量兴农战略，制定和实施许昌经济技术经开区质量兴农战略规划。加快推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化发展，推动农业由增产导向转向提质导向。推行标准化生产，大力实施农业品牌提升行动。培育和保护农产品区域品牌，地理标志保护农产品，打造一村一品、一镇（乡）一业发展新格局。加强农业信用体系建设，推行农产品生产“红榜”和“黑名单”制度。实施食品安全战略，提升农产品质量，加强农业投入品和农产品质量安全追溯体系建设，健全农产品质量和食品安全监管体制，重点提高基层监管能力作用。

4.3.7.2.4.5.4 加快发展农业产业化

落实河南省政府推进农业产业化实施方案，加大市、县、乡、村四级产业化重点龙头企业的培育力度，引进农产品初加工、精深加工项目，延伸产业链，提升价值链，实现就地加工转化增值。对接落实许昌市农业产业化工程，用好农业产业化基金。制定推进农村电商发展实施方案，应用物联网等现代手段，实施电商品牌双轮驱动，以加速农产品上行，积极创建省级农村电商先进县，建设现代生态环保产业园，打造以休闲食品为主的绿色食品产业园。积极打造粮油食品、肉食品、奶制品、水产品、生物制品5大优势产业集群，促进一二三产融合发展。依托文化旅游资源，大力发展休闲农业和乡村旅游。

4.3.7.2.4.5.5 发展对外开放农业

积极支持特色农产品走出去，国外、县内外先进农业技术、产业、项目引进来。依托大型企业载体，广泛开展国际技术交流与合作。充分发挥全国农交会、许昌农交会、上海农交会等平台作用，宣传农业资源优势，寻求与国内外知名企业合作机遇。

- 391 -

4.3.7.2.4.6 乡村生态环境优化建议

4.3.7.2.4.6.1 推进农村生活垃圾治理

因地制宜，建立健全符合农村实际、形式多样的生活垃圾收运处置体系，推行垃圾就地分类和资源化利用，建设许昌市农村生活垃圾分类和资源化利用示范点。深入实施农村生活垃圾专项治理行动，开展非正规垃圾堆放点排查整治工作。完善乡村垃圾池、垃圾箱等集中收集设施建设，加快推进农村生活垃圾治理和分类，统筹考虑生活垃圾和农业生产废弃物处理，逐步建立“分类收集、定点投放、回收利用、末端处置”运行体系，为转运距离远的乡镇配置小型垃圾就地处理设备，提高农村垃圾无害化处理水平。

4.3.7.2.4.6.2 实施“厕所革命”

结合各地实际普及不同类型农村厕所，有序推进粪污无害化处理和资源化利用。农村厕所改造由县按照“统一规划、统一设计、统一施工、统一验收”的原则组织实施，强化改厕实施管理，确保农民户厕所进户工程。推进农户将粪污粪渣还田资源化利用；探索社会化管护，鼓励企业进行粪污后检查维修、定期收运等后续工作。完善县、乡、村三级生活污水治理规划，梯次推进农村生活污水治理，优化污水集中处理设施布局，优先整治环境敏感区、重要饮用水水源地周边和水质需改善控制单元内村庄的生活污水。科学制定污水处理方式和技术，乡镇政府驻地采用集中或相对集中处理模式，城市周边乡镇可纳入市政污水管网，同步推进管网覆盖范围内农户卫生厕所改造，最大限度满足农村污水处理需求。积极推广低成本、低能耗、易维护、处理效果好的污水处理技术，鼓励采用生态处理工艺。

4.3.7.2.4.6.3 开展美丽乡村建设

加强农村环境监管能力建设，完善县、乡、村三级农村环境保护主体责任体系。以加强基础设施建设和公共服务配套为重点，全面推进美丽乡村建设。巩固已建成的美丽乡村建设成果，推进专业化、市场化建设和运行管护，建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的村庄人居环境管护长效机制。持续深入推进中心村建设，到2020年底，80%以上的中心村达到美丽乡村建设要求。依托美丽乡村建设，开展田园建筑示范，保护保留乡村风貌，打造各

- 392 -

具特色、亮点鲜明、历史文化气息浓厚的中心村。

4.3.7.2.4.7 保护和修复山水林田生态系统

大力实施乡村生态保护与修复重大工程，完善重要生态系统保护制度，促进乡村生产生活环境稳步改善，自然生态系统功能和稳定性全面提升，生态产品供给能力进一步增强。

4.3.7.2.4.7.1 保持田园生态系统健康稳定

打好农业面源污染攻坚战，开展农业绿色发展行动，严格控制农业用水总量，大力发展节水农业。减少化肥和农药使用量，实现化肥、农药零增长。畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本资源化利用，整县推进畜禽粪污资源化利用项目全部完成。农业面源污染监测网络常态化、制度化运行，农业面源污染防治模式和运行机制基本建立，农业生态环境对农业可持续发展的支撑能力明显提高，农业生态文明程度明显提升。

强化耕地质量管理，建立耕地质量投入和保护机制，将耕地质量建设与管理经费列入县级财政预算，设立土地整治工程专项基金，实施标准农田建设、中低产田土壤改良、土地开发整理和复垦、退化和污染耕地修复、沃土工程等涉及耕地质量建设的项目，积极建立和完善以农民为主体的开发机制，通过组织农民参与，探索耕地质量建设管护办法。

改善农田生态系统的生态功能，修复农田生态系统涵养水源、保持水土、净化水质、保护生物多样性、生态景观等功能，推进坡耕地水土流失综合治理和国家农业综合开发水土保持项目，推进农田基础设施建设，着力加强河流沟渠等生态廊道的保护和修复，开发农业生态景观功能，尊重自然、顺应自然、修复农业农村生态景观，强化山水林田路综合治理，逐步恢复田间生物群落和生态链。

4.3.7.2.4.7.2 健全重要生态保护制度

加快建立生态红线保护制度，制定实施生态红线区域保护规划，科学划定不同类型的生态红线范围和保护区，对自然保护区、森林公园、饮用水水源保护区、洪水调蓄区、重要水源涵养区、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、特殊物种保护区等自然生态空间进行统一确权登记，完善最严格的耕地

保护和节约用地制度。

完善重点领域保护制度，全面推行河长制、湖长制，将河长体系延伸至村一级，开展“河长制”工作，将河道管理权和经营权分段或分区承包给农户，实施小流域体系生态，加快推进过牧和污染河湖治理与修复，完成重要江河湖泊生态流量和生态水位核定工作，合理控制河流开发利用强度，保障河湖生态用水，建立健全湿地保护修复制度，开展退耕还湿、退滩还湿、拆网还湖，维护生物多样性，全面建立林长制，设立县、乡、村三级林长，完善相关制度，落实各级林长责任，巩固造林绿化成果。

探索建立生态扶贫长效机制，依托山水资源优势，探索生态产品资本化路径，做好生态公益管护岗位管理工作，积极扩大公益林、河流、路面管护岗位规模，确保管护岗位优先覆盖贫困户，实施贫困户“一户一岗”制。

4.3.7.2.4.7.3 释放生态价值红利

处理好开发与保护的统一，将湿地公园、森林公园、自然保护区，以及乡村独有的生态优势转化为发展生态经济优势，促进生态和经济良性循环。

4.3.7.2.4.7.4 大力发展循环生态农业

立足特色农业资源优势，优化农业生产结构，发展高效生态农业，推进现代农业示范园区循环改造，促进各种资源生态农业模式的推广应用，建设生态循环农业示范园区，多元化综合利用肥料，包括用作肥料还田、加工成饲料、利用秸秆发电、制成固体成型燃料等，积极推动畜禽养殖业为主的农副产品深加工，实现从简单加工向多层次深加工转变，延伸产业链，塑造品牌形象，切实提高效益。因地制宜开展科技攻关，针对各种农林废弃物及次小薪材发展相应循环产业。

4.3.7.2.4.8 乡村精神文化发展建设

4.3.7.2.4.8.1 保护利用乡村传统文化

立足乡村文明，吸取城市文明及外来文化优秀成果，在保护传承的基础上，创造性转化、创新性发展，不断赋予时代内涵、丰富表现形式，切实保护和适度利用好优秀农耕文化遗产。结合“戏曲进乡村”“百馆千村文化结对”、

“非遗进校园”等群众文化活动，推动传统文化进乡村，发挥传统节日、重大节假日、纪念日蕴涵的思想教育和文化功能，充分挖掘阐释春节、元宵节、清明节、端午节、中秋节传统节日蕴含的文化内涵和教育资源，开展灯会、庙会等节日民俗活动，引导农民在节庆活动中传承弘扬中华传统美德。大力支持传统戏剧、音乐及曲艺的研究、保护、传承、创作工作。

4.3.7.2.4.8.2 加强传统文化的传承与创新发展

坚持创造性转化、创新性发展，深入挖掘和阐释文化的时代价值，加强文物利用、考古发掘和保护工作，加大非物质文化遗产传承保护力度，抓好传统工艺、民俗等类别非物质文化遗产抢救、保护、传承，建立健全非物质文化遗产保护制度和传承人管理机制，进一步加强对传统民间艺术、传统工艺、民俗活动等非物质文化遗产传承人、民间艺人保护和传承，健全优秀传统文化传承体系，促进农村优秀传统文化繁荣发展，打造区域特色文化品牌，继续实施文化惠民工程，培养一批群众喜闻乐见的文艺团体，不断繁荣文艺创作，营造积极向上的文化氛围。

4.3.7.2.4.8.3 加强公共文化设施建设，健全公共文化服务体系

按照有标准、有网络、有资源、有人才的要求，健全乡村公共文化服务体系，发挥县级公共文化机构辐射作用，推进基层综合性文化服务中心建设，实现乡村两级公共文化服务全覆盖，提升服务效能，深入推进文化惠民，公共文化资源要重点向乡村倾斜，提供更多更好的农村公共文化产品和服务，加强城乡公共文化设施建设，全面推进乡镇、村（社区）综合文化服务中心、农民文化广场（乐园）建设力度，进一步完善乡村文化设施，整合文化资源，进一步发挥县文化馆、图书馆、乡镇综合文化站作用，方便群众使用，实施公共文化资源共享，加强城乡广播电视公共服务体系建设，建成县广电网，持续推进“三网融合”。

4.3.7.2.4.8.4 提高文化产品和服务供给质量

推进基层公共服务资源有效整合，完善乡镇综合文化站功能、提升服务效能，按照“七个一”标准，推进村级综合文化服务中心建设；按照“一场两室三室四墙”标准，推动美丽乡村中心村同步建设农民文化乐园，支持“三农”题材

文艺创作生产，鼓励文艺工作者不断推出反映农民生产生活尤其是乡村振兴实践的优秀文艺作品，充分展示新时代农村农民的精神面貌。培育挖掘乡土文化本土人才，开展文化结对帮扶，引导社会各界人士投身乡村文化建设，活跃繁荣农村文化市场，丰富农村文化业态，加强农村文化市场监管，做好国家公共文化服务体系示范区创建工作，不断提升全县公共文化服务水平和人民的文化获得感。

4.3.7.2.4.9 乡村基础设施建设发展建设

4.3.7.2.4.9.1 加大交通基础设施建设力度

推动城乡交通网络和设施布局与城镇体系、土地利用规划相协调，大力实施县城路网建设，推动县城路网布局向南、向东及东部延伸，适当提高纵向联络通道等级，继续实施农村公路联网工程，提高农村公路网络化程度，优化道路布局，打通断头路，加快县乡道路升级改造，农村公路改造建设，力争10户以上自然村通水泥（沥青）路，大力发展城乡公共客运，加密县城和经济经开区公交线路和站点，逐步开通县城连接各乡镇的常备公交线路，完善县城步行和自行车道系统，构建现代化和城乡交通体系。

4.3.7.2.4.9.2 加强水利设施建设

围绕重大水利工程建设，深入实施民生水利工程，加强骨干水源、中小流域治理，提高重点区域防洪抗旱能力、病险水库除险加固、山洪灾害防治等工程建设，加快水利薄弱环节建设，完善重要集镇堤防工程建设。

4.3.7.2.4.9.3 加快能源基础设施建设

发展光伏、风电、农村小水电建设，将能源发展与乡村建设结合起来，盘活存量用地，增加农民收入。

4.3.7.2.4.10 乡村公共服务发展建设

4.3.7.2.4.10.1 发展农村教育事业

以统筹城乡义务教育一体化为抓手，优先发展农村教育，落实《河南省义务教育阶段学校办学基本标准》，全面改善农村薄弱学校基本办学水平，加强寄宿制学校建设，在“一镇一园”、“小学附属园”基本覆盖的情况下，大力发展

农村学前教育，普及农村高中阶段教育。推进集团化办学向农村延伸，以对口支教、挂职锻炼、跟班学习等方式，加大农村薄弱学校帮扶力度，深入实施教育精准扶贫。

加大控辍保学力度，保障适龄残疾少年入学，加强农村留守儿童关爱和保护，立足农村发展人才需求，深化农村高中办学和管理体制改革，大力促进普通高中和中等职业教育协调发展，重视农村亟需技工人才培养，大力发展乡村民族教育，进一步建好县特殊教育学校，统筹配置城乡师资并向乡村倾斜，建好建强乡村教师队伍，建立乡村教师补充机制，深入实施国家乡村教师支持计划和农村义务教育阶段学校教师特岗计划，逐年补充紧缺科目教师，落实乡村教师补贴，提升在职乡村教师教育教学水平，落实乡村教师生活补贴政策，提高乡村教师待遇，健全完善从学前教育到高等教育家庭经济困难学生资助体系，积极与民政、扶贫等部门协调配合，建立完善学生资助管理信息系统，完善家庭经济困难学生动态数据库。

4.3.7.2.4.10.2 加强农村社会保障体系建设

完善最低生活保障制度，加快推进低保对象认定，落实实施兜底兜底脱贫工程，加大对城乡低保户、特困户、因病致贫致困家庭的救助力度，实现对无劳动能力、因病致贫致困建档立卡贫困户的全面兜底保障。推进“主动发现”机制建立，逐步完善“救急难”措施，进一步加大救急难基金救助等力度，积极开展救急难救助业务，规范公开募捐活动。完善城乡居民基本养老保险制度，实施特困困难群众群体政府代缴政策，坚持以农村老年人需求为导向，完善乡镇养老中心功能，着力提高入住率。

4.3.7.2.4.10.3 推进健康乡村建设

以“全面落实医改政策、提升基层服务能力、激发基层运行活力、打牢分级诊疗基础”为重点，以县域医共体、城市医联体建设为载体，推进县乡村一体化建设，用5年时间，完成所有乡医、村医岗位需求的理论和实践技能培训，定期选派乡、村医生到县医疗机构免费进修，发展县、乡二级远程诊疗系统，加强居民健康教育与健康促进，深入开展全民健康生活方式行动和爱国卫生运动，从源头控制疾病发生，加强慢性病综合防控，大力推进精神卫生、职

业病和重大传染病防治。

支持乡镇卫生院和卫生室改善条件，加强乡村中医药服务，提高中医药服务水平，全面规范开展家庭医生签约服务，提高居民电子健康档案建档率、重点人群规范管理率和签约履约服务率，加强妇幼、老人、残疾人等重点人群健康服务，加强卫生计生专干技能培训，倡导优生优育，积极开展婚前医学检查、孕前优生检查及新生儿疾病筛查工作，积极开展“健康关怀、精准服务”活动。

4.3.8 技术要求响应

- 1、质量：符合国家、河南省、许昌市现行规划编制规范、规程、法律法规等要求。
- 2、我会主动和采购人沟通，其规划设计编制方案进行优化完善。
- 3、我公司项目负责人有注册城乡规划师执业资格。
- 4、我会按合同约定向有关部门汇报，负责提供所需的汇报资料，会按合同规定的进度，提交质量合格的规划设计成果，并对成果负责。
- 5、我公司对采购人提供的涉密资料承担保密义务，我公司按本合同规定编制的规划设计方案及各成果资料，不会向其他单位提供和转让（法律另有规定的除外）。
- 6、我会对规划设计成果中的遗漏、差错负责进行修改或补充，同时会根据采购人按政府部门审批过程中提出的修改意见和专家评审意见拟定的修改意见进行修改（修改意见仅针对本合同规定的规划设计内容范围内的内容），如超出合同规定的规划设计内容，双方需另行协商签订补充协议，就超出范围的修改内容的完成时间、新增费用等作出规定。
- 7、我公司符合豫自然资发〔2023〕2号河南省自然资源厅关于印发《河南省开发区国土空间规划编制审批规程（试行）》的通知要求。

4.3.9 商务要求响应

- 1、交付（实施）时间（期限）：自合同生效之日起150日历天。
- 2、交付（实施）地点（范围）：许昌经济技术开发区所涉及的全部区域。

3、付款条件：

(1) 支付方式：银行转账

(2) 支付进度：以合同签订为准。

第一阶段：签订合同并完成现场调研及资料收集后（5个工作日内），支付合同总额的20%。

第二阶段：最终成果文件完成并通过专家评审后（5个工作日内），支付合同总额的60%。

第三阶段：提交审批最终规划成果后（5个工作日内），支付合同总额的20%。以上时间安排不包括方案讨论、评审会议及等待采购人回复意见的时间，如采购人和中标人因遇到不可控因素造成工作延迟，则其后的设计进度由采购人和中标人协商确定安排。

4.3.10 验收标准响应

- 1、由采购人成立验收小组，采购人在收到供应商项目验收建议之日起7个工作日内，由采购人成立验收小组，按合同约定对中标人履约情况进行实质性验收，验收时，按照采购合同约定的对每一项技术、服务、安全标准的履约情况进行确认。验收结束后，出具验收书，列明各项标准的验收情况及项目总体评价，由验收双方共同签署。
- 2、按照招标文件要求、投标文件响应和承诺验收。

验收承诺函

致：许昌市自然资源和规划局经济技术开发区分局

我公司就贵方组织的《许昌经济技术开发区国土空间规划及村庄规划编制项目（不见面开标）》招标采购活动做出如下承诺：

我公司响应本项目招标文件要求的验收标准：

- 1、由采购人成立验收小组，采购人在收到供应商项目验收建议之日起7个工作日内，由采购人成立验收小组，按照采购合同约定的对中标人履约情况进行实质性验收，验收时，按照采购合同约定的对每一项技术、服务、安全标准的履

约情况进行确认。验收结束后，出具验收书，列明各项标准的验收情况及项目总体评价，由验收双方共同签署。

- 2、按照招标文件要求、投标文件响应和承诺验收。

我公司保证对本承诺函的真实性负责。

投标人名称（并加盖公章）：许大宏源信息技术有限公司

日期：2023年9月27日

4.3.11 投标报价低于最高限价

本项目预算金额294.651217万元，最高限价294.651217万元。

我公司投标报价低于最高限价。