

《市级国土空间生态修复规划编制指南》 编制说明

一、工作简况

(一) 任务来源

2019年5月，国务院发布《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》(下称《意见》)，标志着我国国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成。《意见》指出，要坚持山水林田湖草生命共同体理念，加强生态环境分区管治量水而行，保护生态屏障，构建生态廊道和生态网络，推进生态系统保护和修复。2020年6月，国家发展改革委、自然资源部联合印发了《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021-2035年)》，提出了全国重要生态系统保护修复的主要目标、总体布局、重点任务、重大工程及政策举措。随着国土空间规划体系全面重构，国土空间生态修复规划等相关专项规划标准和行业规范的编制工作也相应展开。市级国土空间生态修复规划作为连接省级宏观指导与县级具体操作的关键纽带，将省级层面的生态修复战略、目标和要求加以细化分解，紧密结合本市自然地理条件、生态现状以及经济社会发展水平等实际情况，转化为切实可落地、具备可操作性的具体项目、任务安排与实施步骤。以此指导县级层面开展具有针对性的生态修复工作，从而确保生态修复工作能够在全市范围内有条不紊地推进。鉴于此，如何规范市级国土空间生态修复规划成果，已成为

当前亟待探讨解决的重要课题。

目前，国家已发布《省级国土空间生态修复规划编制技术规程（试行）》《市县级国土空间生态修复规划编制指南》（TD/T 1101-2024），已基本上形成了省市县3级国土空间生态修复规划的统一标准与规范，为各地科学编制国土空间生态修复规划提供及时的技术指导。2020年3月，四川省自然资源厅印发《四川省市级国土空间生态修复规划编制指南》，指导四川省的市级国土空间生态修复规划编制工作。2023年4月，安徽省出台《市、县级国土空间生态修复规划编制指南》DB34/T 4383-2023，适用于市、县级国土空间生态修复规划的编制及生态保护和修复重点工程建设规划。2024年4月，广东省出台《市级国土空间生态修复规划编制规程》DB44/T 2455-2024，适用于市级国土空间生态修复规划编制，县（区）级也可参照执行。

然而，针对浙江省这一特殊的海陆兼具、人地交互剧烈的地区，如何编制市级国土空间生态修复规划，目前尚缺少国土空间生态修复规划的相关标准、规范以及规划编制规程的研制，需编制出台《市级国土空间生态修复规划编制指南》团体标准，为各地市开展国土空间生态修复规划编制提供规范性指导，有利于科学指导、加快推动规划编制，把生态修复保护行动落到实处。

（二）主要工作过程

1.前期研究阶段（2024年1月至2024年10月）。基于《市、县级国土空间生态修复规划编制指南（试行）》，浙

江 11 个地级市分别开展了市级国土空间生态修复规划编制，2023 年浙江省国土整治中心召开了市县级国土空间生态修复规划编制座谈会，了解规划编制中遇到的问题，指南编制组落实习近平新时代中国特色社会主义思想、党的二十大报告等重要批示指示，于 2024 年 10 月修改形成《市级国土空间生态修复规划编制指南》（初稿），并准备其他标准立项材料。

2.标准立项阶段（2024 年 10 月至 2025 年 2 月）。编制组于 2024 年 1 月 3 日参与浙江省国土空间规划学会标准化委员会办公室组织的团标立项审查论证会。2025 年 2 月 26 日，《市级国土空间生态修复规划编制指南》经“关于《农业空间规划设计标准》等 6 项团体标准立项的公告”（浙规学〔2023〕23 号）文件批复同意立项。

3.标准起草阶段（2025 年 2 月至 2025 年 11 月）。本指南于 2025 年 10 月 13 日举行了专家论证会，在《市级国土空间生态修复规划编制指南》（初稿）的基础上，结合水土保持、资源科学、空间规划等领域专家的意见建议进行了修改，专家普遍认为相比省级指南，市级指南应关注如何承接省级国土空间生态修复规划的目标任务与空间指引、引导县级国土空间生态修复规划的编制与实施市，编制组也进行了相应的修改。

（三）起草单位、主要起草人及其所做的工作

本文件起草单位：浙江数治空间规划设计有限公司、浙江省国土整治中心、浙江省海洋科学院、中国计量大学、桐

乡市林业工作站、浙江大学农业遥感与信息技术应用研究所。

本文件主要起草人：虞舟鲁、吕统华、徐汉梁、何佑勇、赵鑫负责标准起草的总体思路和框架，组织开展调研、研讨、综合研究及标准文本编写工作。

邓劲松、邱问心、黄志豪、沈志勤、张敏、林霖、程佳、谢邦廷、辜伟芳、洪梦佳、张晶、蔡建武、王柯参与综合研究及标准编写。

二、编制原则、主要内容及其确认论据

（一）编制原则

1.战略引领，科学编制。落实国家、区域和省级重大战略，坚持人与自然和谐共生，按照节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，将碳达峰、碳中和作为国土空间生态修复的重要目标，按照保证生态安全、突出生态功能、兼顾生态景观的次序，基于充分调查评价和深入研究分析，提升生态系统固碳能力和应对气候变化的适应性水平。

2.问题导向，因地制宜。

立足市域自然地理格局和生态系统状况，准确识别突出生态问题，科学预判主要生态风险。因地制宜合理确定规划目标，明确需要解决的重大问题和重点任务，研究提出基于自然的生态修复途径模式和保障措施。

3.统筹协调，加强衔接。统筹考虑自然生态系统各要素与农田、城市人工生态系统之间的协同性，注重国土空间山水林田湖草沙的系统性，体现综合治理，突出整体效益。与国家、区域和省级重大战略、省级国土空间生态修复规划和

市级国土空间总体规划加强衔接。

4.充分论证，公众参与。坚持“开门编规划”，建立跨部门多领域合作编制工作机制，组建由经验丰富技术单位参与的规划编制团队，邀请权威专家学者成立专家咨询团队，在规划编制各阶段充分听取相关领域专家意见，咨询论证重大问题，充分听取社会公众意见。

（二）主要内容

《指南》按照 GB/T1.1-2020《标准化工作导则第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。《指南》编制主要参考《省级国土空间生态修复规划编制技术规程（试行）》，包括正文和附录两部分。正文包括范围、规范性引用文件、术语和定义、总体要求、工作程序、基础工作、重点内容、成果要求、成果论证与发布 9 个章节；附录包括划文本提纲、规划文本附表、数据库标准等内容。

第 1 章 范围

第 2 章 规范性引用文件

第 3 章 术语和定义

第 4 章 总体要求

第 5 章 工作程序

第 6 章 基础工作

第 7 章 规划编制

第 8 章 成果要求

第 9 章 成果论证与发布

附录 A 规划文本提纲

附录 B 规划文本附表

附录 C 规划图件

附录 D 数据库标准

附录 E 生态恢复力评价方法

附录 F 市级成果汇交要求

第 1-4 章为范围、规范性引用文件、术语和定义、总体要求。规定了《指南》的适用范围，列出了指南参考引用文件，明确了市级国土空间生态修复规划的定位、范围和期限、原则以及主要任务。

第 5 章为工作程序。规定了市级国土空间生态修复规划编制的主体、程序。

第 6 章为基础工作。收集资源、生态、地理和经济的现状资料，开展自然地理条件、生态系统状况、重大战略与社会经济发展水平以及水资源、水平衡分析，针对国土空间全域及生态、农业、城镇、海洋空间，诊断突出生态问题，研判重大生态风险，指导各市结合实际进行重大专题研究，并给出了专题设置建议。

第 7 章为规划编制。对规划方案编制需包含的重点内容进行引导，因地制宜提出适宜市域的目标指标体系并分解至县（市、区），以重点流域、区域、海域等为基础单元，进行国土空间生态修复分区，明确生态修复重点区域，安排生态、农业、城镇、海洋空间生态修复重点任务，设置重点项目，分析实施的成本效益分析，指导县（市、区）级规划编制，提出规划实施保障措施。

第8章为成果要求。明确市级国土空间生态修复规划成果构成，包括规划文本、规划说明、图件、附件、规划成果数据库和其他材料。

第9章为成果论证与发布。对规划成果论证、报批、公示、发布等提出要求。

（三）主要内容依据

主要内容依据主要来源于党中央重大决策部署、相关规划要求、政策文件要求、相关指南规范等多个方面。

1.党中央重大决策部署。以习近平生态文明思想为指导，遵循生态保护修复相关法律法规，贯彻党中央生态保护修复有关要求。落实“统一行使国土空间生态保护修复”职责，充分体现国土空间规划和用途管制要求。

2.相关规划要求。《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》以统筹山水林田湖草一体化保护和修复为主线，在江重点生态区等重点区域，提出了9项重大工程47项具体任务。省级国土空间生态修复规划对市级规划具有指导和传导作用，市级规划需要落实省级规划的目标任务和要求。

3.政策文件要求。《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》、《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》等，这些顶层设计文件从不同层级规划的要求、生态修复的内容措施、政策制度等方面做出了明确规定。

《自然资源部办公厅关于开展省级国土空间生态修复规划

编制工作的通知》、《财政部 国土资源部 环境保护部关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》等，这些专项政策文件针对生态修复工作的不同方面提出了具体要求和指导意见。

4.相关指南规范。省级规划编制指南《省级国土空间生态修复规划编制技术规程（试行）》，该规程对规划的一般规定及要求、规划编制主要内容、程序和流程都做出了明确规定，为市级规划编制提供了重要参考。其他相关指南和规范，如《TD/T 1068 国土空间生态保护修复工程实施方案编制规程》、《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）》、《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》等，这些指南和规范对生态修复相关定义、技术方法、有关工作内容等进行了明确。

三、综述报告、技术经济论证及其预期的效益

（一）主要试点分析与论证

浙江省 11 个地市的国土空间生态修复规划，严格遵循《指南》要求进行编制，将国土空间生态修复规划作为国土空间规划体系中的重要专项规划来实施。，确保了省市县三级规划在核心目标、空间布局、约束性指标与重点工程上纵向贯通，同时也强化了与交通、水利、生态环境等其他专项规划的横向协同。通过这套统一的编制指南，全省有效地构建了标准统一、上下衔接、多规协调的规划编制体系。该体系有力保障了各市规划成果的规范性、科学性和可操作性，为系统推进全省山水林田湖草海一体化保护修复，精准实施

乡村全域土地综合整治、矿山生态修复等重大工程，提供了清晰且权威的行动纲领，从而为夯实浙江生态安全屏障、提升国土空间品质提供了坚实的规划支撑。

（二）预期成效

1.推动规范与科学编制。统一标准流程，《指南》发布将填补这一规范性文件的空白，为规划编制提供了统一的技术标准、工作流程和成果要求。提升编制质量，通过明确编制原则、基础分析方法、问题诊断路径和规划内容框架，提升规划编制的科学性和规范性，减少因经验不足或技术路线不明确导致的质量问题。

2.确保规划有效传导。市级规划在国土空间生态修复规划体系中承担着“承上启下”的关键角色。落实上位规划：

《指南》要求市级规划必须落实《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划》及省级生态修复规划的目标任务、空间布局和重大工程安排，确保国家与省级战略在市域层面得到有效贯彻。指导下位规划：《指南》也为市级规划指导县级规划编制提供了技术依据，有助于构建“省-市-县”三级纵向传导体系，使生态修复目标任务能够逐级分解、层层落实。

3.保障规划实施落地。《指南》注重实施环节，强化项目抓手，指导如何将规划任务转化为具体的重点项目，明确项目的目标、范围、时序和资金需求。《指南》鼓励探索建立健全政府主导、企业和社会各界参与的生态修复项目实施机制和生态产品价值实现机制，吸引多元投入，也为建立规

划实施的监测评估和动态调整机制（适应性管理）提供了基础，确保规划能够根据实际情况优化完善

四、与国际标准和国外先进标准的程度，以及与国际、国外同类标准水平的对比情况

经过广泛查阅资料，目前尚未发现国际上有同类标准。

五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系

本标准严格执行现行法律、法规。

本标准引用了以下标准：

HJ 1171-2021 全国生态状况调查评估技术规范--生态系统格局评估

HJ 1172-2021 全国生态状况调查评估技术规范--生态系统质量评估

HJ 1173-2021 全国生态状况调查评估技术规范--生态系统服务功能评估

HJ 1174-2021 全国生态状况调查评估技术规范--生态问题评估

TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程

TD/T 43214 省级国土空间规划编制规程

TD/T 1068 国土空间生态保护修复工程实施方案编制规程

六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

七、推荐学会标准作为国家标准的建议

无。

八、贯彻标准的要求以及组织措施、技术措施、过渡办法等建议措施

建议《指南》发布后，广泛应用于今后开展市级国土空间生态修复规划编制、修编、审批工作，积极利用各类新闻媒体做好宣传，并组织开展各类培训工作，尽快让各部门各级从事国土空间生态修复管理和技术人员了解《指南》编制的内容、思路和技术要求等，以便更好地指导具体工作，提升全社会参与国土空间生态修复工作能力。

在《指南》发布后，根据使用情况及时反馈并做好记录。

九、废止现行有关标准的建议

无。

十、其他应予说明的事项

无。