

# 忻州市（忻府区）城镇开发边界内详细规划单元划分规划

• 批后公示稿

• 2024.10



# 前言

国土空间规划编制是一项对推动城市发展具有重要作用的基础性工作，涉及人民群众的居住、出行等多个方面，与人民群众的切身利益息息相关。

改革开放40年来，城市化进程逐步加快，城市建设速度迅猛异常，不断增长和发展的城市，正伴随新经济、新技术、新居民的出现面临着居住方式、出行方式、城市管理模式等深刻变化，深度改变着城市的空间结构、功能布局、设施体系、运行机制。

**详规单元正是空间规划在战略引领和刚性控制之间，为适应城市建设的复杂性和多元化，创新发展理念，探索规划科学和可行性，用更加理性的精神、**

**更加科学的思维进行规划的制定和实施，更好地发挥在建设美丽幸福城市中的重要战略引领作用的重要措施。**

通过详规单元划分，可以推动城市建设由外延扩张向内涵提升转变，补齐民生短板，推进城市更新行动的有效实施，让城市发展成果更多更好地惠及全体人民群众。将公共服务设施和市政基础设施配套更好地落实到各单元内，实现从人民群众关心的事情做起，从让人民群众满意的事情做起；把提升城市幸福指数作为城市工作的出发点和落脚点，把提升老百姓的获得感、幸福感作为规划的根本追求的目标。

# 1.1 加强国土空间详细规划政策指引

## 《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》

### 分区分类 推动

- “要按照城市是一个有机生命体，结合行政事权统筹生产、生活、生态和安全功能需求划定详细规划编制单元。

### 加强系统 协调

- 将上位总体规划战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求分解落实到各规划单元，加强单元之间的系统协同，作为深化实施层面详细规划的基础。

### 探索单元 类型

- 各地可根据新城建设、城市更新、乡村建设、自然和历史文化资源保护利用的需求和产城融合、城乡融合、区域一体、绿色发展等要求，因地制宜划分不同单元类型，探索不同单元类型、不同层级深度详细规划的编制和管控方法。

### 增量空间 统筹

- 根据人口和城乡高质量发展的实际需要，以规划单元统筹增量空间功能布局、整体优化空间结构，促进产城融合、城乡融合和区域一体协调发展，避免增量空间无序、低效。

## 《山西省自然资源厅关于加快推进国土空间详细规划编制单元划定工作的通知》

### 划定意义

- 详细规划编制单元是落实和承接上位国土空间规划管控要求的基本空间单元，也是深化实施层面详细规划的空间基础。

### 原则

- (一)全域覆盖、统筹划定;(二)明晰事权，便于管理。(三)规模协调，编管协同

### 划定

- 城镇单元、乡村单元、特殊单元

### 要求

- 城镇单元行政管辖边界、乡村单元功能一致性、特殊单元独立行政事权

## 1.2 解决忻州城市治理与国土空间规划的衔接问题

### 中心城区已编制完成控规情况

#### 总规与详细规划衔接不畅

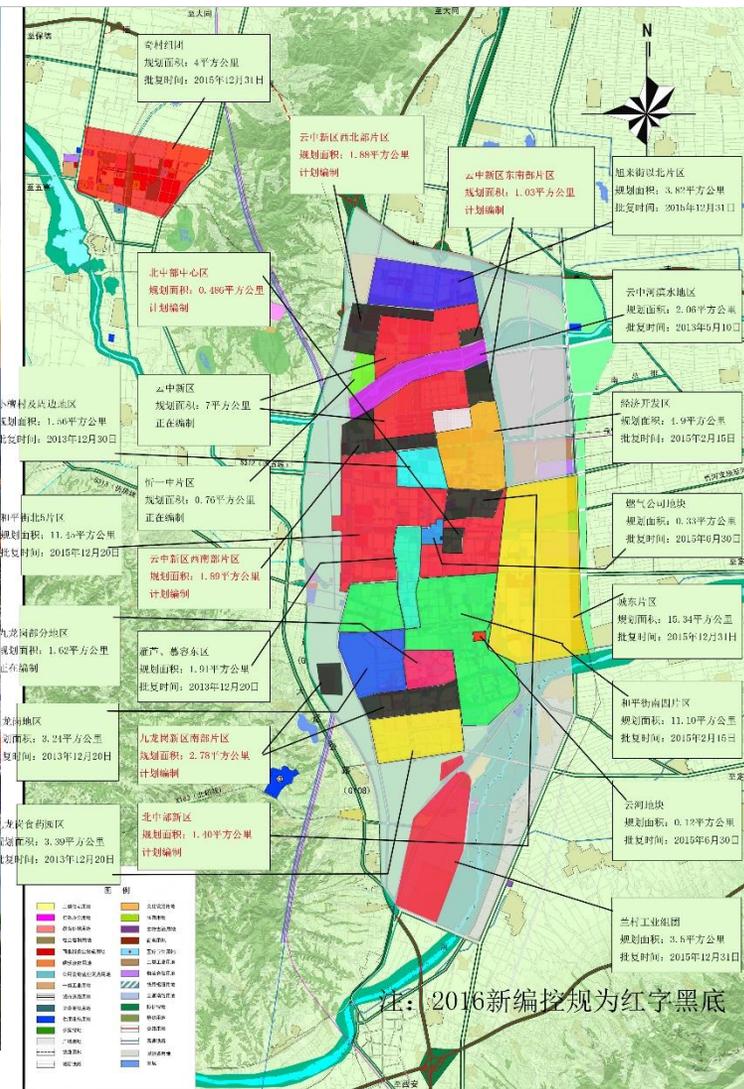
- 忻州市中心城区2022年末建设用地规模56平方公里，至2035年预测人口为56.9万人，建设用地规模约74.4平方公里。近20年的快速发展造成管理部门大量编制控制性详细规划（25片区）；
- 由于编制时并未考虑各控规之间的协调、统一，导致规划范围多样，数据难以汇总和分析，不可避免的造成各编制范围之间形成指标不平衡，公共设施不均衡的问题。对规划编制后的管理和调整造成较大困难。

#### 开发边界内管理覆盖困难

- 依据城镇开发边界划定结果，忻府区建设用地管控规模进一步扩大至86.19平方公里，控规编制范围跨度大，区域边界划定多样，指标控制适应性下降，现行规划指标依据科学合理性不充足，运行过程需要不断修改或调整控规以适应发展需要。

#### 城市治理体系难以发挥有效作用

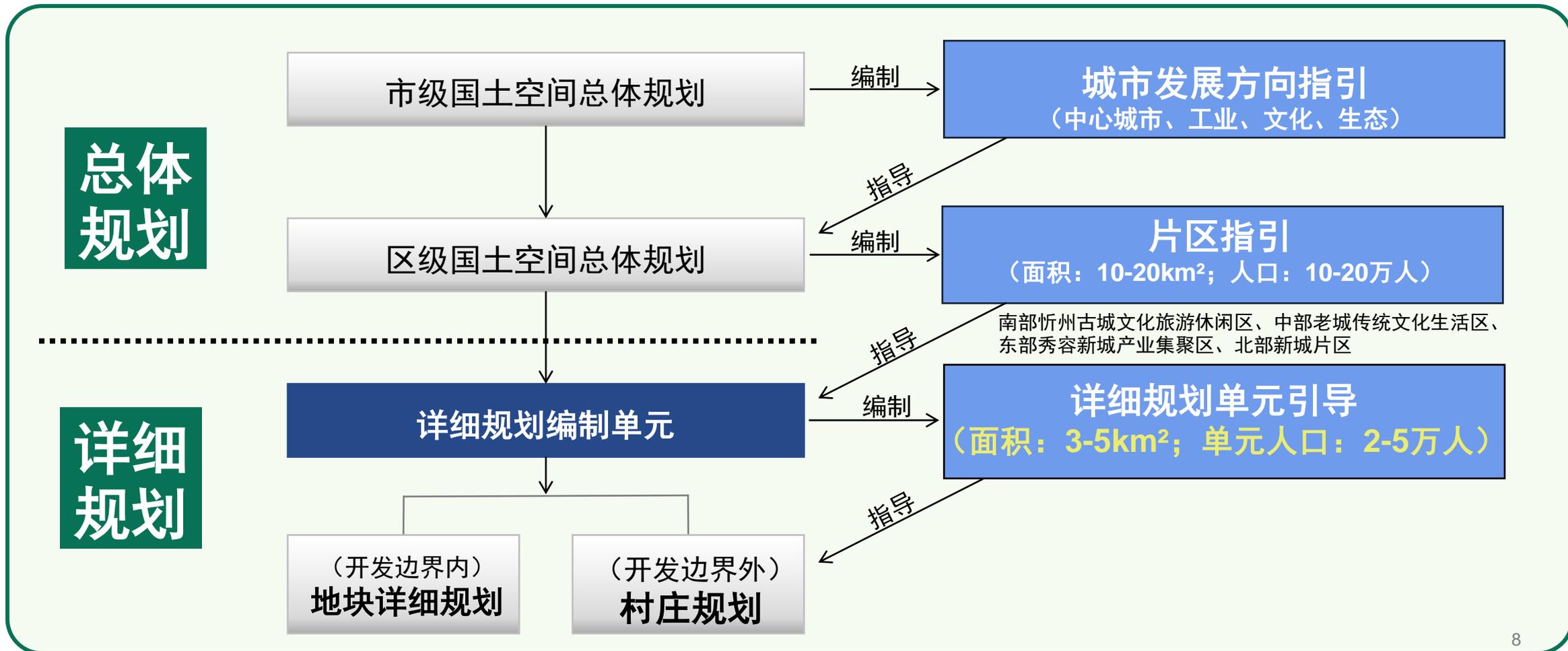
- 城区内街道——社区两级空间管辖模式缺乏统一的标准，各街道社区范围不同，规模差异较大，与城市功能空间格局交错布置，公共服务设施配套管理，规模不足或利用效率低的情况同时存在。
- 城市规划管理需要多部门协调运作，形成统一的管理平台，确保规划布局和配置和行政管辖条件的统一。



## 2.1 层次和地位

**详细规划编制单元**是落实和承接上位国土空间总体规划战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等管

控要求，促进规划意图、强制性内容和空间治理要求得以有效传导，开展单元层面详细规划编制和实施管理的基本空间单元，也是深化实施层面详细规划的空间基础。



## 2.2 技术标准和体系构建

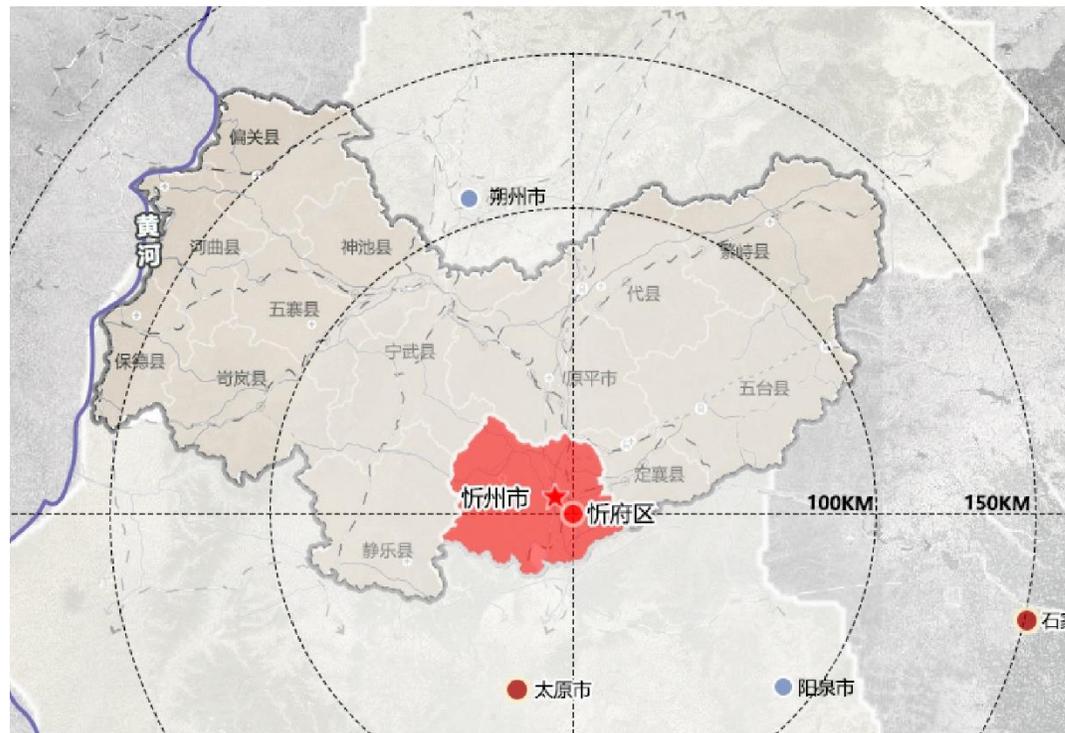
### 主要技术依据

- 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）；
- 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》；
- 《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43号）
- 《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）
- 《社区生活圈规划编制技术指南》(TD/T1062-2021)；
- 《山西省自然资源厅关于加强国土空间详细规划工作的通知》（晋自然资发〔2023〕18号）；
- 《山西省自然资源厅关于加快推进国土空间详细规划编制单元划定工作的通知》（晋自然资函〔2023〕1100号）；
- 《完整居住社区建设标准》；
- 《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）；
- 《忻州市国土空间总体规划（2021-2035年）》；
- 《忻府区国土空间总体规划（2021-2035年）》；
- 《忻州经济开发区总体规划（2020-2035年）》；



### 规划范围：

依据《忻州市国土空间总体规划（2021-2035年）》（阶段性成果）及《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》，详规单元划分研究范围为忻府区全域（含忻州市中心城区）。



## 2.3 单元分类

《山西省自然资源厅关于加快推进国土空间详细规划编制单元划定工作的通知》（晋自然资函〔2023〕1100号）

### 城镇单元

- 城镇开发边界内，以完善城镇功能、提升人居环境品质为主的区域



### 详规单元

### 乡村单元

- 乡村单元原则上在城镇开发边界外，以推进乡村振兴和农业农村现代化为主的区域



### 特殊单元

- 在具有特殊编管需求、具有相对独立行政管理事权的规模较大且相对独立的风景名胜区、自然保护区、军事管理区、矿区、林场等区域。



## 3.1 划分基本原则



### 与已有上下位规划衔接原则

- 包括市区两级国土空间规划、忻州经济开发区总体规划、忻州市已编制完成的教育、公共服务设施、市政设施等专项规划。



### 天然、人工地理界限划分原则

- 天然的地理界限（如河流、铁路、道路等）是划定城市规划管理单元空间条件。



### 城市功能内在关联性划分原则

- 土地利用良好的关联性、功能空间合理性是划分各空间单元的基本原则



### 主导功能同一性划分原则

- 具备一定主导功能属性



### 主次干道围合的街坊划分原则

- 规划管理单元以道路围合方式可以保证单元的完整性，杜绝地区交叉管理问题。



### 合理交通分区划分原则

- 合理的交通安排是规划管理单元重要的功能之一，关系到单元内部与外界联系的便捷。



### 适宜的用地规模划分原则

- 根据相关单元层级确定用地规模和人口，结合城市发展实际情况划定边界



### 行政管辖边界协调原则





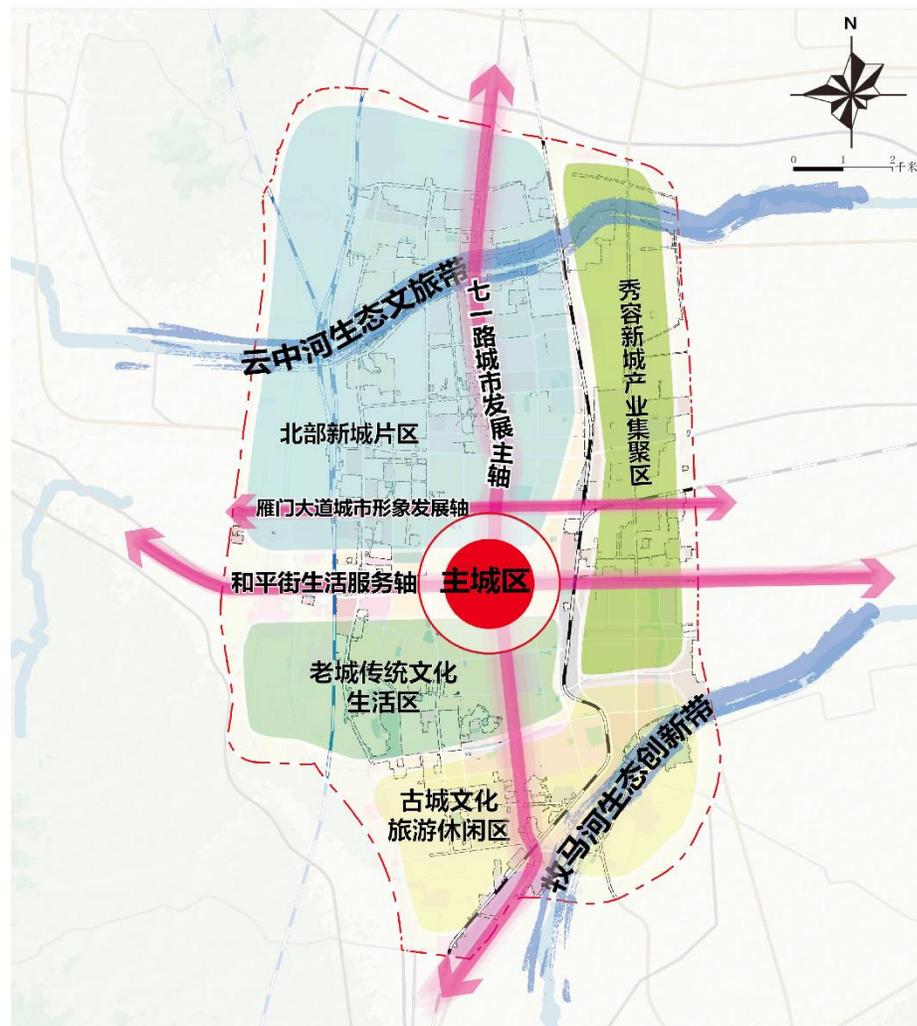
## 3.3 传导中心城区发展战略要求

### “一心两带三轴四片区”中心城区空间结构

- 忻州古城文化旅游休闲区：包括牧马河生态公园和古城活化旅游基地为主的片区。
- 老城传统文化生活区：以行政办公、文化、教育、体育等公共服务和居住及其配套服务等功能为主。
- 秀容新城产业集聚区：产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美的产业新城，打造成为山西中部城市群自然生态和创新生态的双生结合典范。
- 北部新城片区：围绕开发区核心区打造集研发、生产、办公、居住及配套设施于一体的都市型产业集聚地，实现产业与城市的深度融合。

### 公共服务设施均衡配套

- “市级—区级—社区级”三级公共服务设施层级体系，打造15分钟社区生活圈，优化公共服务设施布局，实现公共服务设施均等覆盖。



# 3.4 协调中心城区街道、社区、村管辖事权

## 对接中心城区、街道、镇事权范围

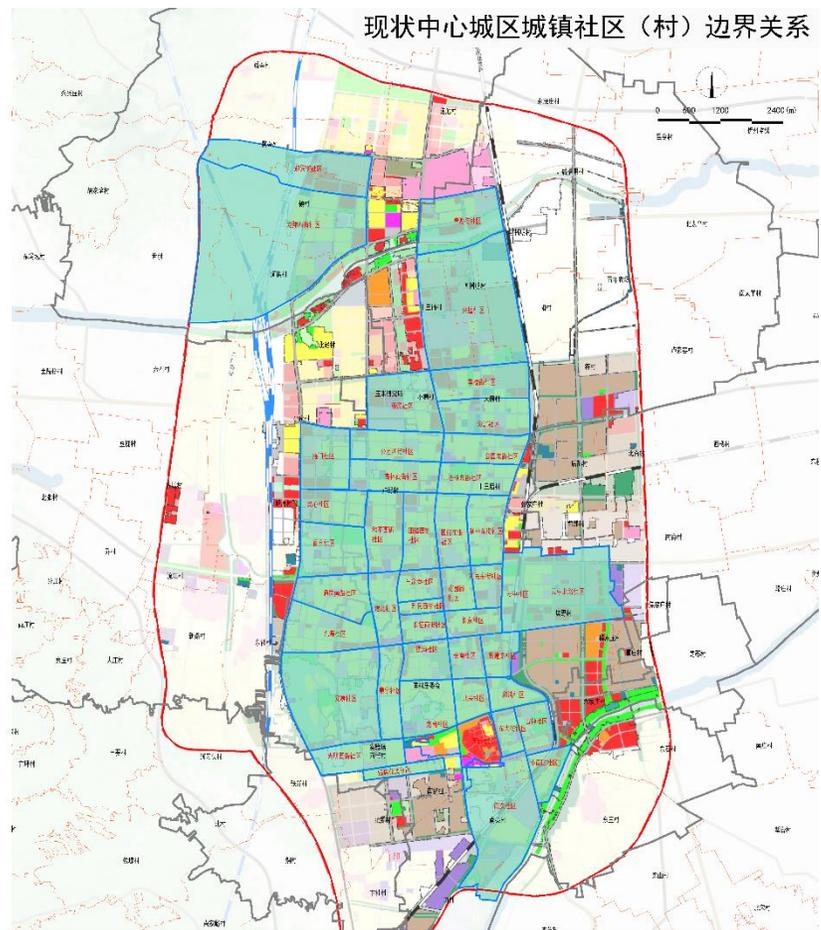
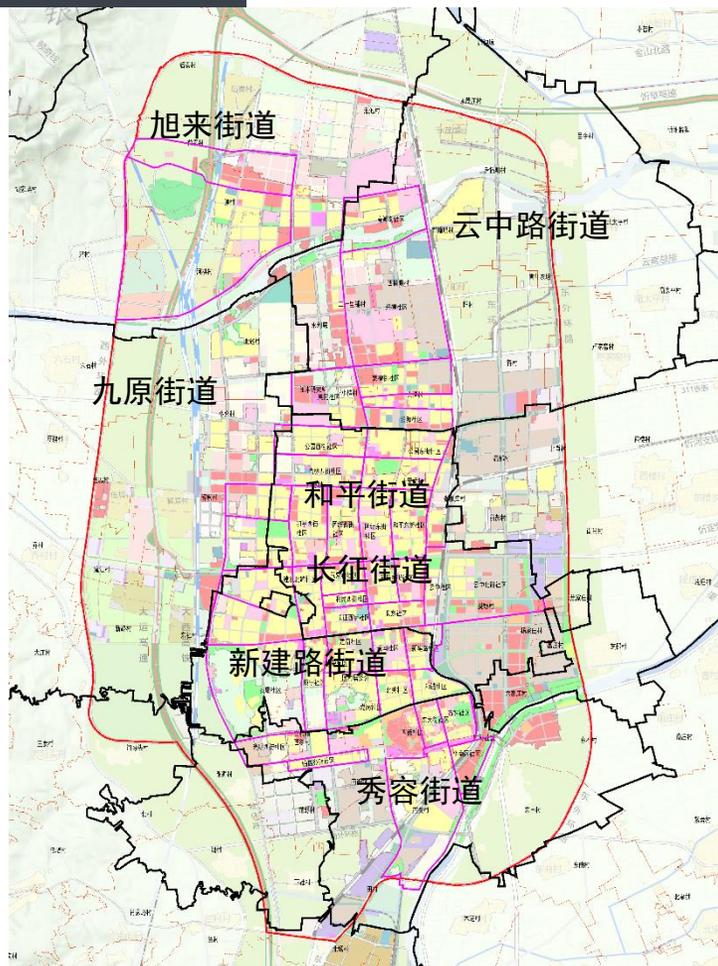
### 8个街道

现状忻州市中心城区设置秀容街道、和平街道、长征街道、新建路街道、九原街街道、云中路街道、旭来街街道、桥西街街道。

总管辖范建设用地范围260 平方公里，总管辖人口规模为**38.97万**人

### 43个社区

平均社区规模在50-140公顷之间，每社区人口规模约0.3-1.0万人之间。

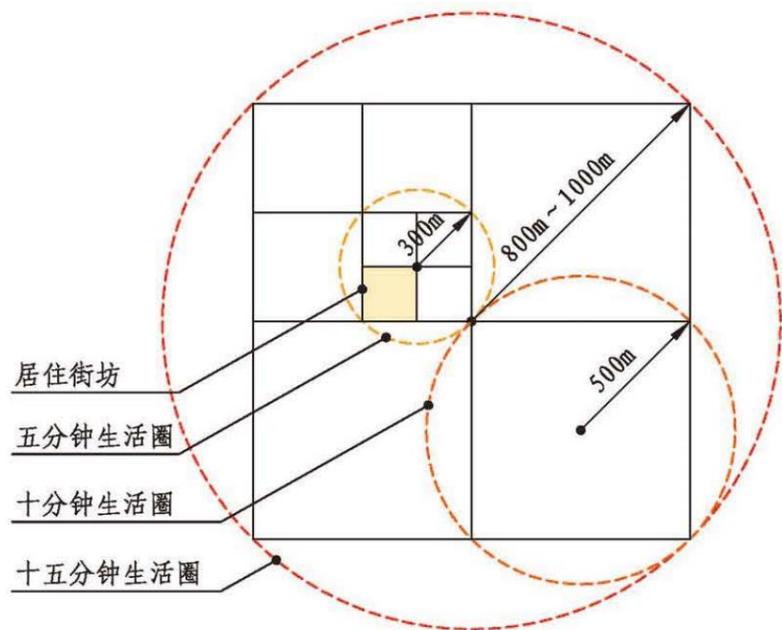


### 梳理现状城市社区分布特点

图例

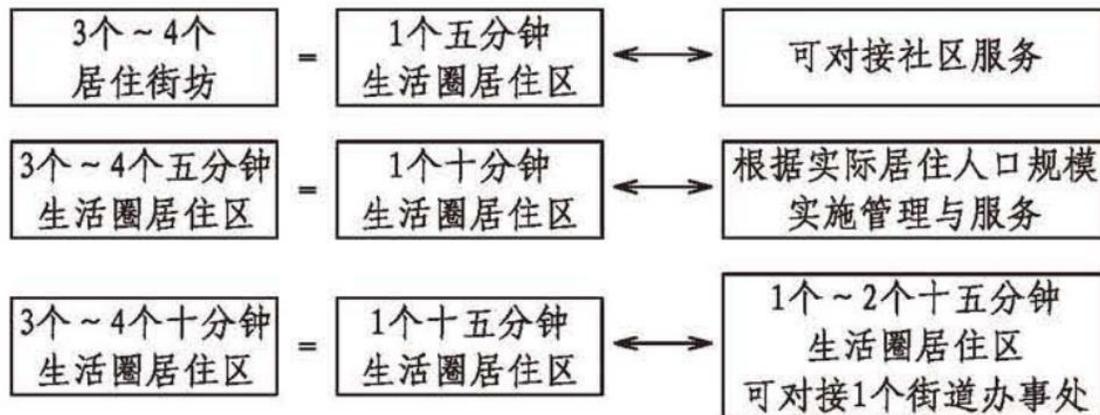
- 中心城区边界
- 中心城区街道
- 中心城区社区
- 中心城区村
- 中心城区镇
- 中心城区乡
- 中心城区镇
- 中心城区乡

## 3.5 构建社区生活圈划定需求



居住街坊、五分钟/十分钟/十五分钟  
生活圈居住区范围示意图

实际生活圈规模应根据人口及服务半径的双控来确定，例如城市中心地区人口密居住区用度较大，生活圈半径可缩小一些；郊区的人口密度较小，生活圈半径可扩大一些。以使人口规模与服务设施、公共绿地等更好的匹配。



居住街坊、五分钟/十分钟/十五分钟  
生活圈居住区与基层管理层级对接关系

距离与规模	十五分钟生活圈居住区	十分钟生活圈居住区	五分钟生活圈居住区	居住街坊
步行距离 (m)	800~1000	500	300	—
居住人口 (人)	50000~100000	15000~25000	5000~12000	1000~3000
住宅数量 (套)	17000~32000	5000~8000	1500~4000	300~1000

# 4.1 单元划分结果

## 全域覆盖条件下

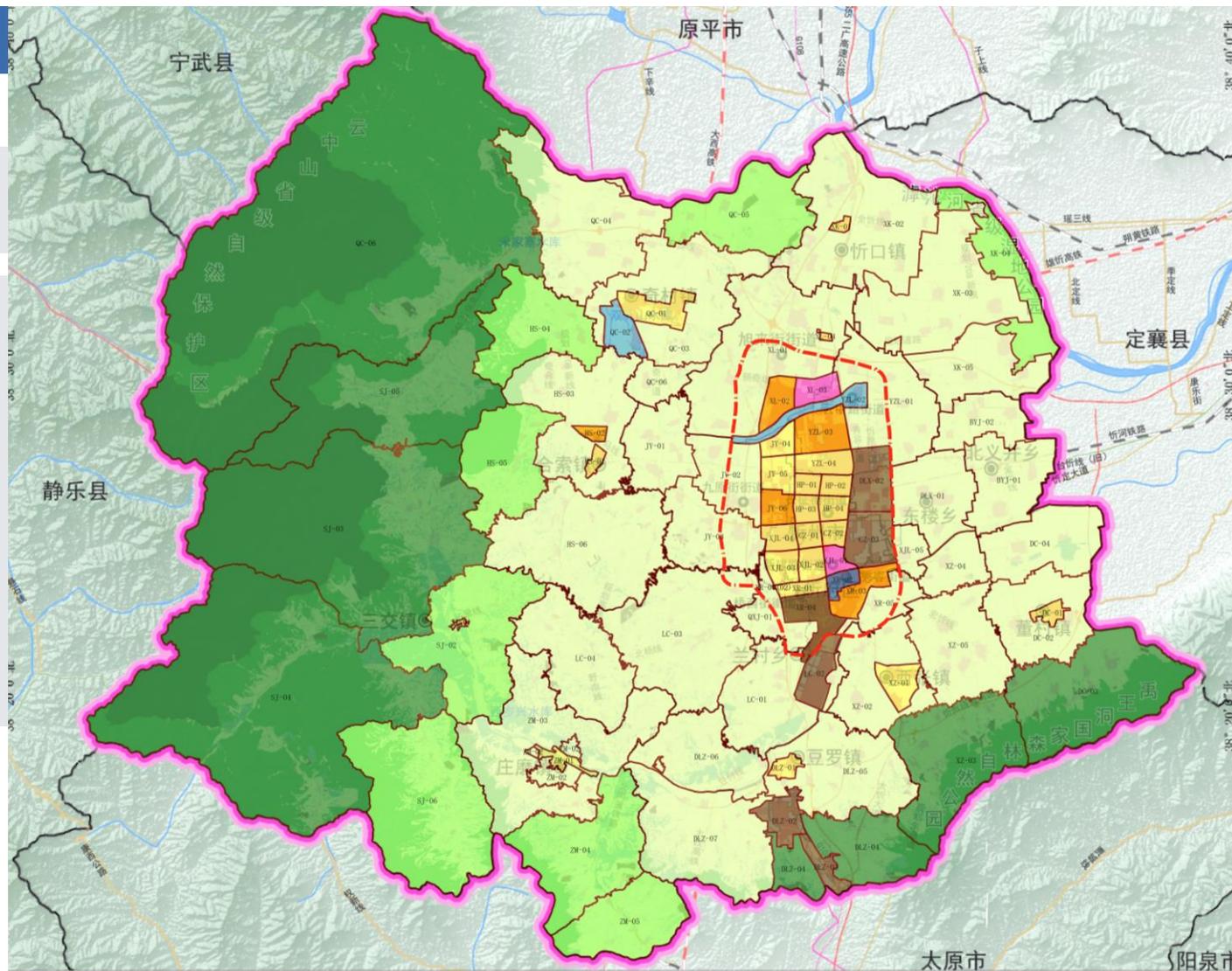
忻府区全域被划分为84个详细规划单元，以实现全域覆盖、无缝衔接、分类管控、统一赋码。

**城镇单元：**共38个，总体位于城镇开发边界内，居住空间基本对应15分钟社区生活圈服务规模。

**乡村单元：**共39个，村庄社区建设发展实际每个乡镇整合形成3~5个乡村单元。

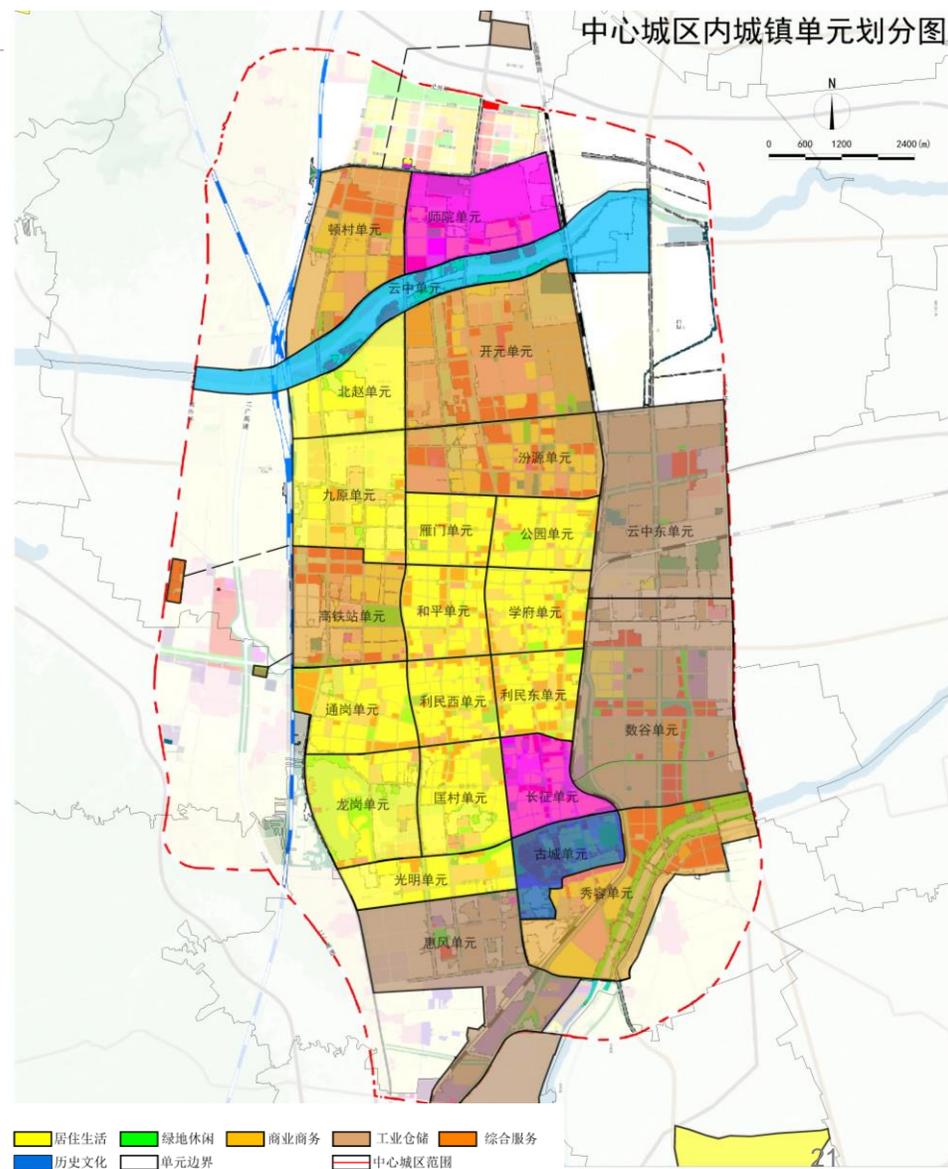
**特殊单元：**共7个，以云中山省级自然保护区、禹王洞国家森林公园为主体形成特殊单元。

- |  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |



## 4.2 城镇单元主导功能

单元主导功能类型	设置数量	功能特点	控制要求
生活居住	20	以居住用地为主体。配套与人口规模相适应的生活服务设施。	满足15分钟步行交通圈要求。严格控制人口和建设规模，人口密度不超过400人/公顷，中等强度开发，住宅容积率不超过2.5。各项设施覆盖满足服务半径要求。与居住相关配套设施可在单元内适度调整。
商业商务	5	以商业、商务和娱乐康体用地为主体。对外服务为主。	突出商业服务业特色，形成统一、协调空间形态，旅游区域中低强度开发，中心城区中高强度开发。配置完善的交通服务设施，与周边环境风貌紧密结合。相关配套设施实行总量控制，不超过总建设规模20%。
综合服务	3	集中建设的行政办公用地、高等教育用地、职业教育用地。配套居住、商业、文化等多功能混合区域。	除总体规划确定的强制性内容外，在总量不变的情况下进行必要调整。居住配套公共设施可与周边地区共用或单独配置，以提高公共设施使用效率。
工业仓储	7	以工业用地、物流仓储用地为主体。	采用标准化厂房建设，形成统一的空间分隔和建筑风貌。严格控制产业类型与建设强度，允许建设与生产相关的配套设施，总量不超过建设规模的7%。结合产业特点设置单元边界和单元内各地块的生态防护地带。
历史文化	1	忻州老城及周边地区，历史文化资源丰富地区。	根据历史文化保护专项规划进行建设控制，保护历史文化资源，严格控制新建、改建项目类型和规模。疏解单元内人口，形成与历史文化风貌相协调的总体景观格局。
绿地休闲	2	以农林用地为主体的区域，城市边缘村庄、郊野公园、环城生态休闲区。	保护城市周边现状生态资源和敏感目标，为城市形成良好的生态本底。严格限制该区域内建设，依据城镇开发边界进行建设，总体建设强度为低强度区域；环城生态休闲区内可适度配置相应的游览服务设施。



## 4.3 城镇单元空间管控指引

### 居住生活单元配置

配套设施依据单元人口进行控制，标准详规单元按照5万人进行设置，参考《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）中15分钟生活圈居住区标准、《社区生活圈规划技术指南》及忻州现行各居委会社区管理的实际需求确定。

### 产业发展单元配置

产业类单元注重功能的综合性，落实忻州经济开发区各产业园区发展需求，完善各产业单元内必要的生活服务和产业相关配套设施配置，提高工业和仓储用地生产能力。

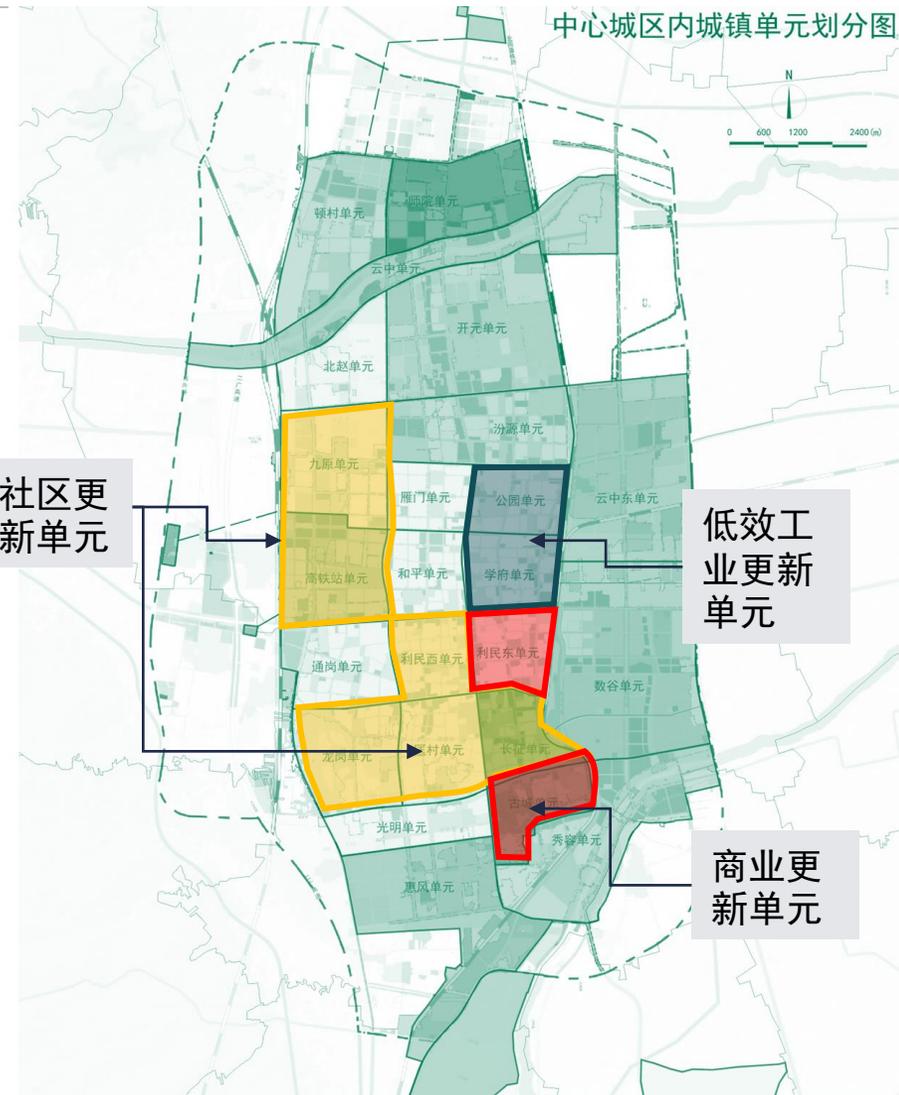
各单元依据其主导功能属性确定发展策略和要求，单元内主导功能用地比例不能低于60%，不得改变单元主导功能属性，单元内非主导功能用地规模不应超过总用地面积40%。



# 4.4 城市更新单元管控

将城市近期重点更新项目纳入实施范围。主要围绕居住类、公共类和综合类片区逐步开展，在现有城镇单元基础上设置城市更新单元，加快建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文忻州，争做全国城市更新典范城市。

更新类型	单元名称	更新重点内容
社区更新单元	利民东单元，长征单元，匡村单元，九原单元、和平单元	推进二十里铺、大檀村、小檀村、卢野村、十里后村、匡村、逯家庄村、北关村、南关村开展相关老旧社区和保障房建设项目。完善居住社区功能和公共服务设施，构建高质量住房保障体系，打造高品质人居环境。
低效工业更新单元	公园单元、长征单元	包括铁合金厂、玻璃瓶厂、煤建公司、造纸厂、通用机械制造厂、市酒厂、市纺织厂等，结合老工业基地改造，实施“退二进三”，合理调整用地结构。 工业用地迁往忻州经济开发区，整合提升现状工业用地，促进园内产业转型升级，引导完整的产业链条入园集聚发展。
商业更新单元	利民东单元、古城单元	提升传统商圈城市及其周边低效用地的品质、增强地区活力。优化路网体系和人流组织，提升公交服务水平和停车服务水平，发掘文化和商业融合发展资源，完善商圈功能体系，注重慢行系统构建。



# 4.5 乡村单元及特殊单元布局

## 城镇开发边界外

### 特殊单元

结合忻府区国土空间总体规划生态保护红线、生态重要性评价结果划定位于生态保护重要区内的村庄。

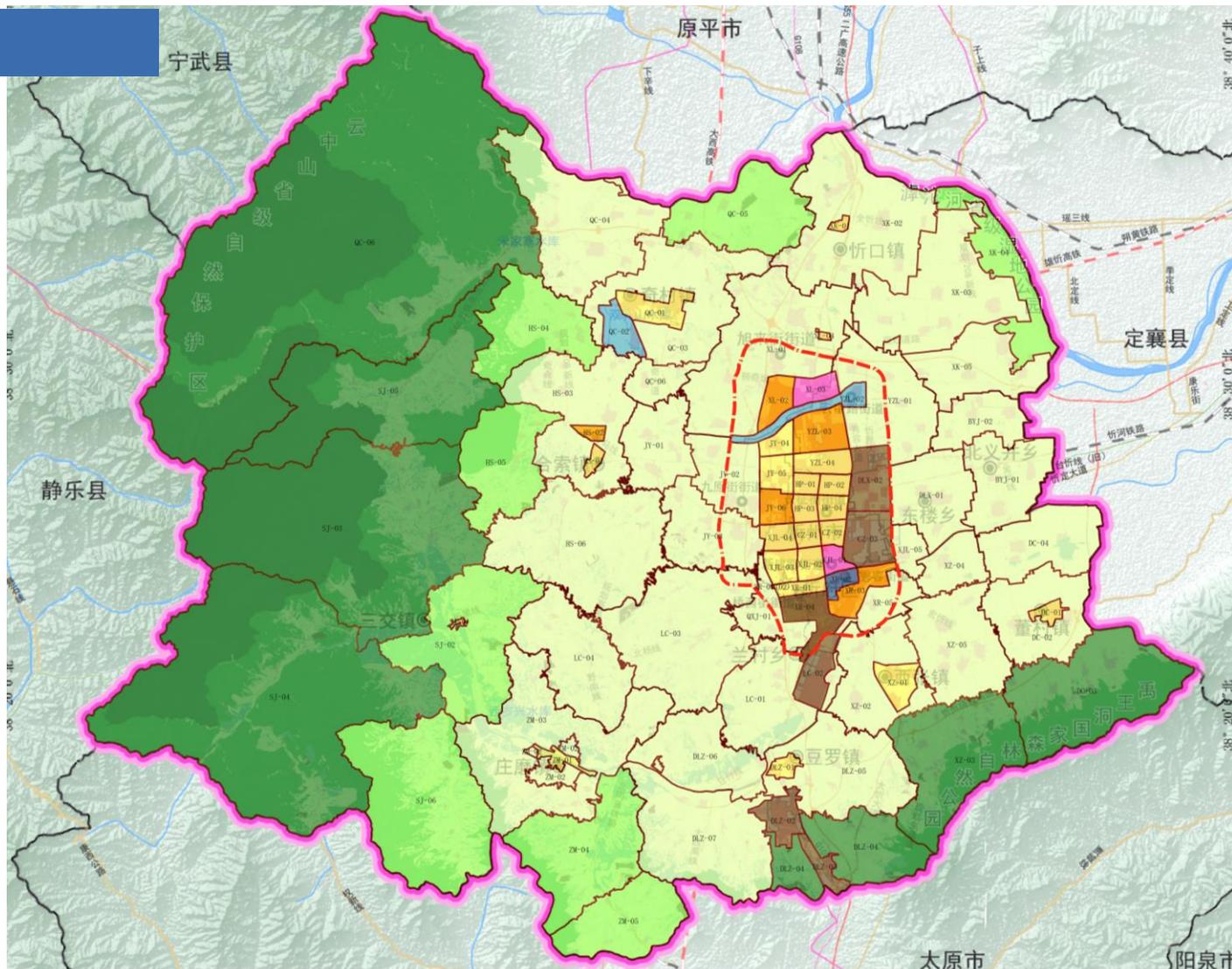
重点保护忻府区内生态保护极重要，包括区生态保护红线和自然保护区、国家级省级生态公园。

### 乡村单元

以区级国土空间总体规划确定的集聚提升型和城郊融合型村庄为主体。

根据村庄居民点区位分布和交通条件，按照15~30分钟非机动车交通生活为半径，以5000人左右为服务人口，结合镇村体系中心村布局。

- |  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |



## 4.6 乡村（特殊）单元功能和管控引导

### 城镇开发边界外

#### 特殊单元

- 严格保护村域内生态资源，严守生态红线底线，禁止与生态保护无关产业发展。
- 以居民点为中心配置服务本村居民的必要医疗、养老服务设施，完善污水和生活垃圾处理设施。建议生态保护类详细规划单元统一编制村庄规划，合理引导山区村落居民向中心村集聚。

#### 乡村单元

- 单元重点推动农业生产，保护基本农田，建设服务于村庄居民的特色生活圈，形成以乡村社区为中心，涵盖其相关的生产、生活、生态和社区治理各要素聚集的基本单元空间。
- 该类单元以行政村为主体，覆盖居民约3000-5000人，重点配置文化体育、医疗卫生、市政配套、农业服务设施四项基本设施。

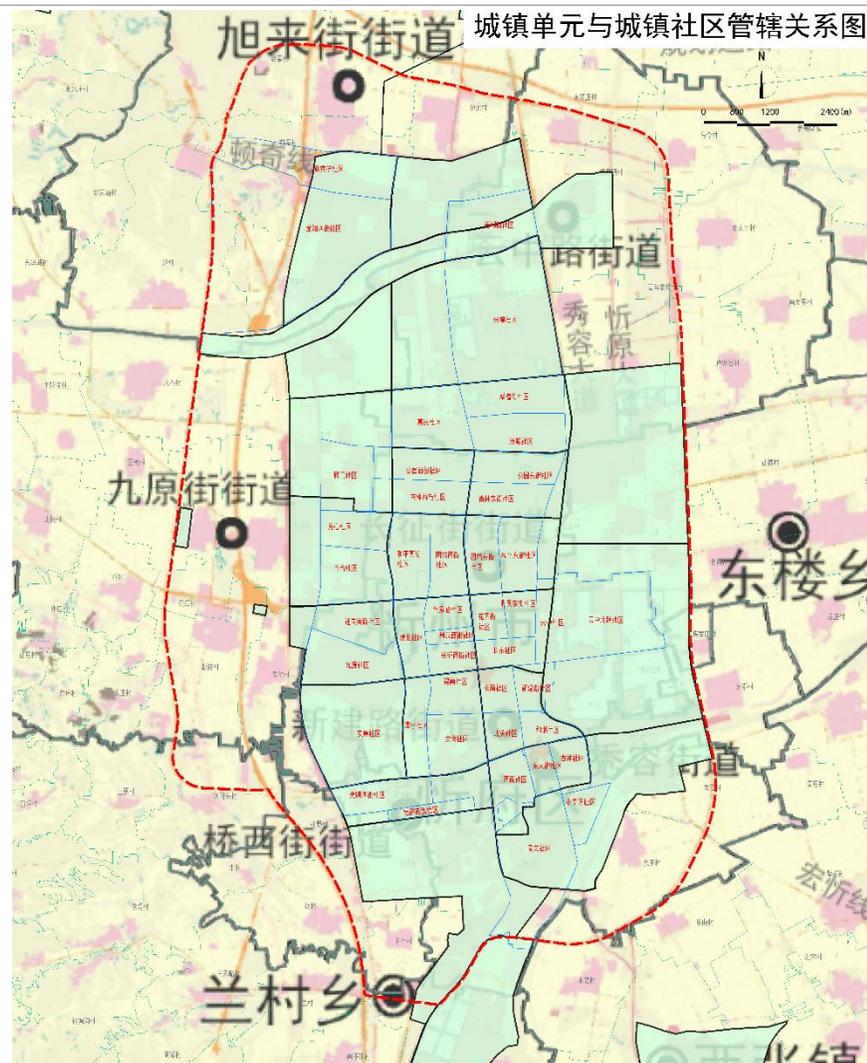
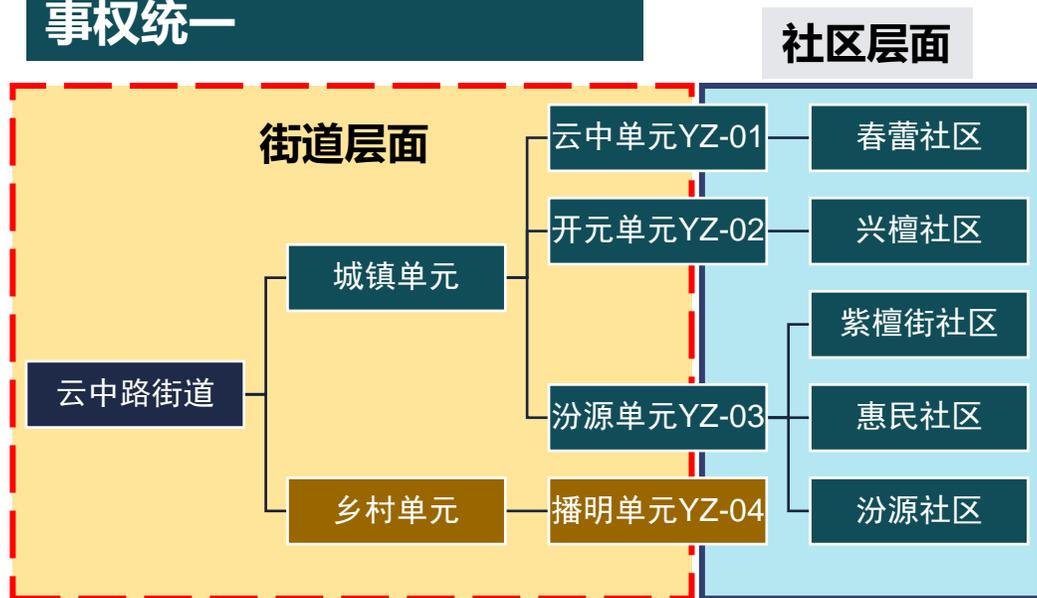


## 5.1 单元衔接行政事权边界

### 编管一致

结合行政事权，尽可能以行政管理边界为基础，统筹考虑规划编制单元与空间治理主体的对应关系，并充分考虑空间主导功能的完整性，尽量避免切割合法用地权属，提高规划编制、审批、实施、监督效率。

### 事权统一



图例

- 街道及乡级边界
- 镇级社区边界
- 中心镇范围
- 村庄界
- 镇级单元

## 5.2 对应城镇开发边界和社区生活圈管控

### 覆盖城镇开发边界

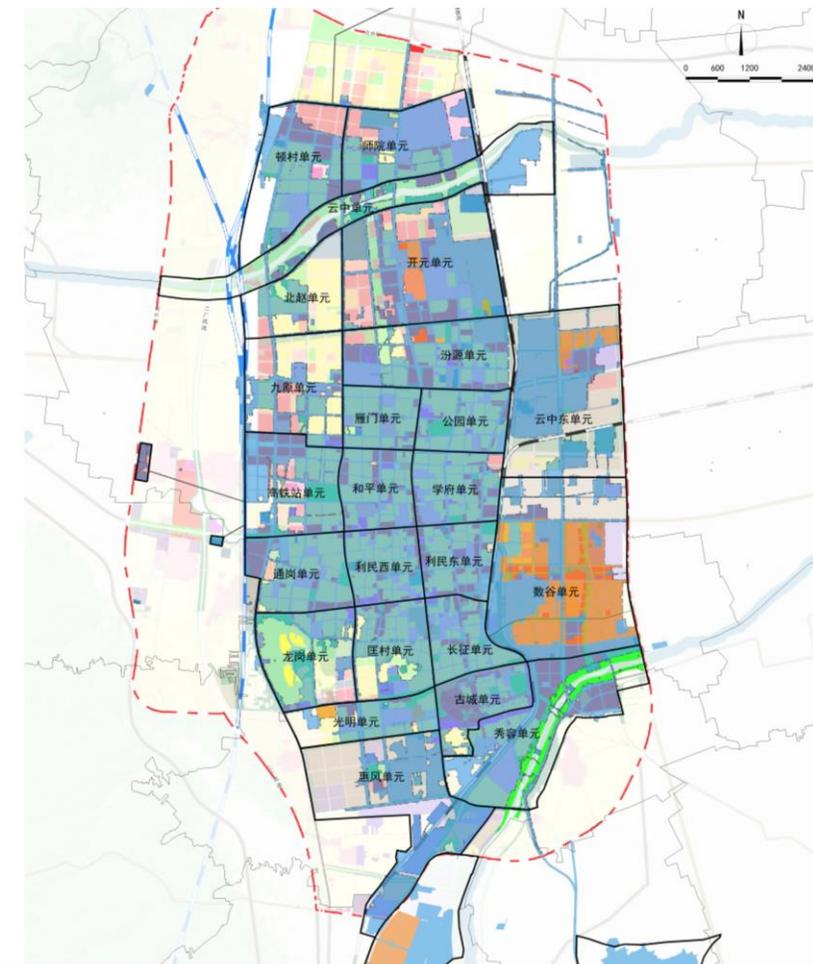
全覆盖中心城区内城镇开发边界区域；  
分散飞地就近纳入相邻单元管控；

《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018)

《社区生活圈规划技术指南》

统一配套的服务设施包括教育、医疗、社区综合服务、文化体育、商业、安全等设施。

各单元内在满足15分钟社区层面生活圈层面设施配置的基础上，建立社区步行和骑行网络，推进社区绿道建设，串联若干个居住社区，统筹中小学、养老院、社区医院、运动场馆和公园等设施配套，服务半径为800~1000米，与街道的管理和服务范围相衔接。



图例

居住用地	商业服务用地	仓储用地	公用设施用地	特殊用地
公共管理与公共服务用地	工矿用地	交通用地	绿地与开敞空间用地	留白用地
中心城区范围	控制单元范围	城镇集中建设区	弹性发展区	

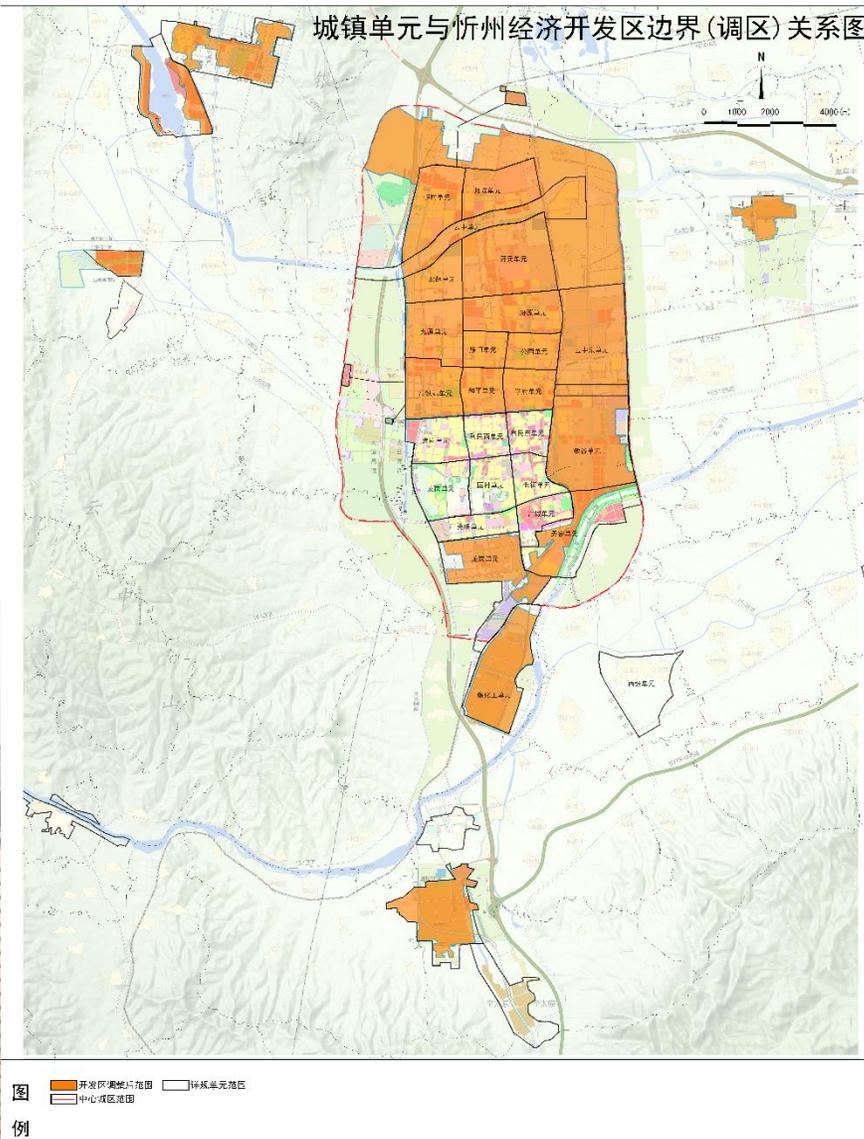
## 5.3 满足忻州经济开发区管理要求

### 对接忻州经济开发区新调区边界

保障开发区各园区管辖范围与城镇单元相衔接。  
满足《忻州经济开发区区位调整可行性研究报告》关于忻州经济开发区边界调整的要求。

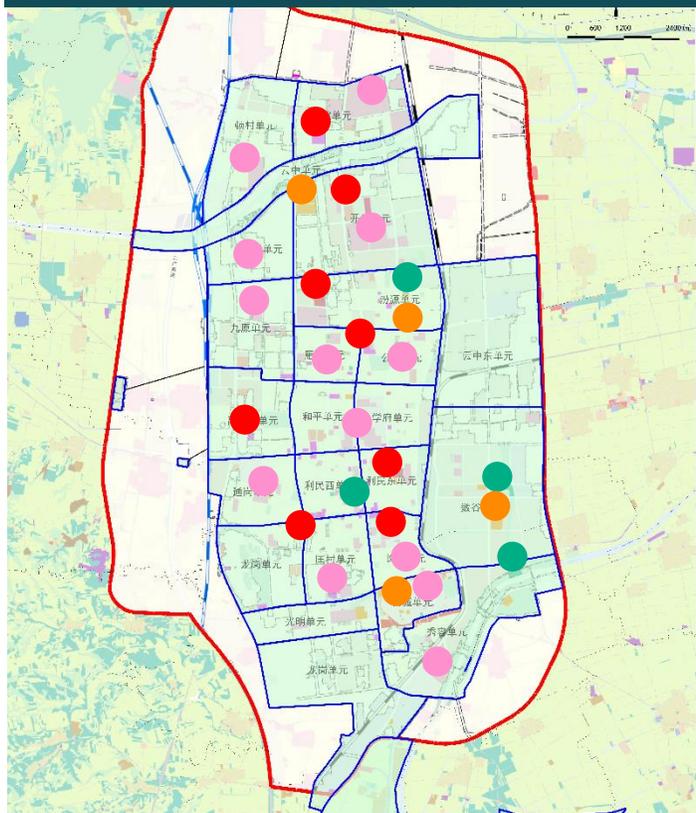
### 依据城镇开发边界覆盖建设用

包括核心区、忻州龙岗生物科技园区、忻州煤化工循环经济园区、忻州豆罗建材工业园区、忻州云中温泉生态园区内城镇建设用

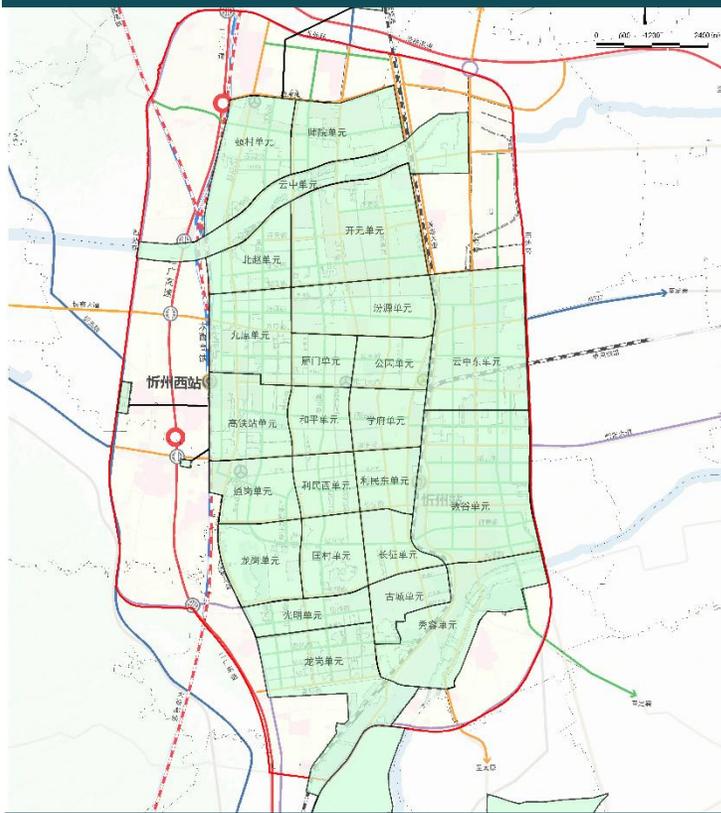


## 5.4 充分传导国土空间总体规划功能布局

### 均衡布局公共服务设施

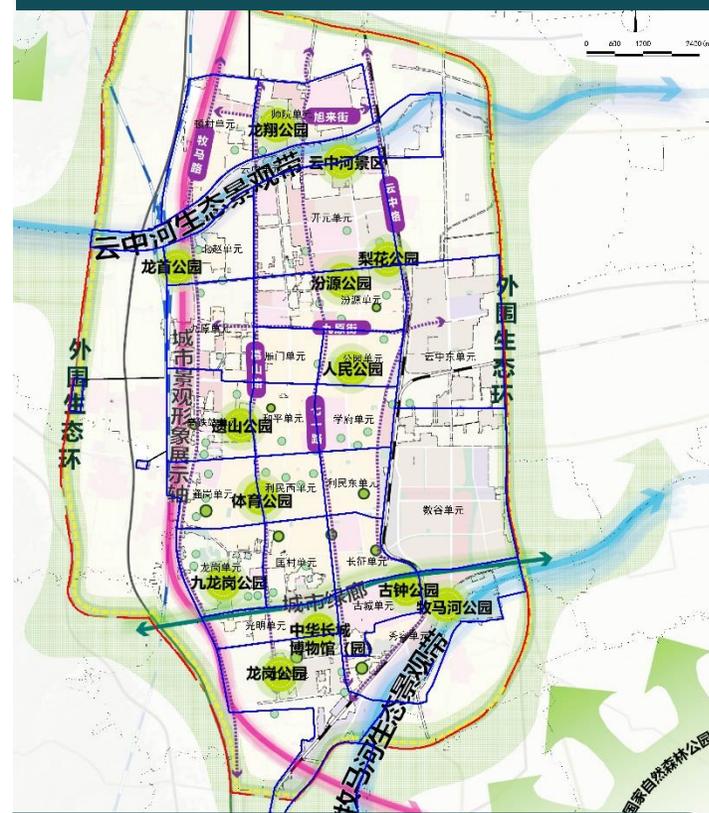


### 对齐城市总体交通格局



“横”为旭来街、龙翔街、凤栖街、梨花街、九原街、雁门大道、和平街、长征街、光明街、南环路。  
“纵”为牧马路、慕山路、七一路、新建路、云中路以及“一环”为西外环、东外环。

### 充分利用城市生态格局



每个单元配置一处综合性公园或专类公顷。  
每单元配置2~3处社区公园，若干口袋公园。

## 5.5 实施及保障

### 建立规划传导体系

- 以单元为媒介，传导现状数据、总体规划、专项规划到详细规划的规划传导内容；
- 进行规划要素的空间数字转译，形成目标统一、精准衔接的规划传导数字底图。

### 实施差异化管控

- 突出“详细规划引领城市更新和乡村建设”的工作要求；
- 建立“详细规划+”的工作模式，将详细规划与城市设计、城市更新、全域土地综合整治等内容进行有机结合。

### 完善治理闭环

- 在详细规划的传导和管理闭环上，深化“编管协同”改革；
- 形成从编制到管理到评估反馈、再回馈到规划修编/调整的管理闭环等内容。

### 增强任务统筹

- 打通数据共享、规划编制、规划审查、规划报批等不同角色之间的全业务链条
- 实现全业务环节在线管理。
- 将单元边界和要求纳入项目计划、审查报批到批后管理阶段，图编审全链条串联及全周期留痕管理。



# 忻州市（忻府区）城镇开发边界内详细规划单元划分规划

承上启下、优化配置、无缝覆盖、  
编管一致。