

黄山区耿城镇国土空间总体规划

(2021-2035年)

黄山区耿城镇人民政府
二〇二五年八月

目录

前言	1
第一章 规划基础	2
第一节 自然地理格局	2
第二节 现状与问题	3
第三节 机遇与挑战	4
第二章 发展定位与目标	6
第一节 指导思想	6
第二节 发展定位	6
第三节 规划目标	6
第四节 规划策略	8
第三章 国土空间开发保护新格局	9
第一节 划定规划控制底线	9
第二节 国土空间总体格局	10
第三节 规划分区与用途管制	11
第四节 优化国土空间用途结构	11
第五节 留白空间	12
第四章 产业空间布局	13
第一节 产业发展布局	13
第二节 旅游发展布局	14
第五章 自然资源保护与利用	15
第一节 耕地资源保护与利用	15
第二节 水资源保护与利用	16
第三节 森林资源保护与利用	17

第四节 湿地资源保护与利用	17
第五节 矿产资源保护与利用	18
第六章 生态修复与国土空间综合整治	19
第一节 生态保护与修复	19
第二节 国土综合整治	19
第七章 村庄布局优化	21
第一节 完善镇村体系	21
第二节 细化村庄分类	21
第三节 优化村庄布局	21
第八章 国土空间支撑体系规划	23
第一节 综合交通规划	23
第二节 公共服务设施规划	24
第三节 公用设施规划	25
第四节 殡葬设施规划	27
第五节 安全与防灾减灾规划	27
第九章 历史文化保护与特色风貌塑造	31
第一节 历史文化保护	31
第二节 特色风貌塑造	32
第三节 人居环境提升	33
第十章 镇政府驻地规划	35
第一节 镇政府驻地用地布局规划	35
第二节 公共空间与绿地系统规划	35
第三节 公共管理与公共服务设施规划	35
第四节 商业服务业设施规划	36
第五节 道路交通规划	37

第六节 基础设施规划	37
第七节 防灾减灾规划	39
第八节 地下空间规划	39
第九节 “四线”管控	40
第十一章 近期行动与实施保障	41
第一节 制定规划实施单元	41
第二节 近期行动计划	41
第三节 规划实施保障	41

前言

建立国土空间规划体系并监督实施，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、国务院作出的重大决策部署。

耿城镇为黄山风景名胜区北部门户，与黄山市甘棠城区紧密相接。镇政府驻地距离太平索道入口 10 公里，紧靠黄山西站和京台高速出入口，旅游交通区位居优，在提升黄山风景区北部旅游接待能力方面具有重大潜力。

《耿城镇国土空间总体规划（2021—2035 年）》（以下简称“《规划》”）是在传导落实《黄山市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《黄山区国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《黄山市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，衔接相关专项规划的基础上，对镇域内国土空间开发、利用、保护、修复作出的综合部署和具体安排，是编制镇域内国土空间详细规划（村庄规划）和开展各类开发保护活动、实施国土空间用途管制的基本依据。

规划范围为镇域行政辖区，规划层次分为镇域和镇政府驻地。规划基期年为 2020 年，目标年为 2035 年，近期至 2025 年，远景展望至 2050 年。

第一章 规划基础

第一节 自然地理格局

地势地貌落差大，气候湿润，雨量充沛，康养度假条件好。耿城镇群山起伏，南高北低，南部黄山风景区内群峰壁立，北部多丘陵。洋湖岗山脉、辅岭山脉、玉屏峰山脉为主要山脉。浦溪河、沟村河、城澜河、饶村河四大水系贯穿全境。受黄山小气候影响，耿城镇四季分明、气候湿润、雨量充沛、冬暖夏凉。大气、水源常年达到国家一类标准。

特色资源富集，旅游景源与黄山风景名胜区高山游览区形成互补。耿城镇物产资源丰富，地处全省三大毛竹生产基地之一，也是全国十大名茶太平猴魁和黄山毛峰的主产地。境内盛产茶叶、石耳、竹笋、香菇、香榧等土特产品，人工造林树种有杉木、毛竹、雷竹、元竹、水杉、木荷、杜仲、梨、枣、猕猴桃、银杏、桃形李、石榴、花红、板栗等品种。境内景点密集，集幽谷、胜水、茂林，修竹一体，浦溪河贯穿全境，具备芙蓉谷国家4A风景区、飞龙瀑等旅游景点。景源分布较为集中，在黄山风景名胜区低山游览区中占有重要地位，与黄山风景名胜区高山游览区形成互补。

历史文化资源丰富，魅力无穷。耿城镇历史文化资源丰富，现有省级文物保护单位知还山庄，市级文物保护单位谭家大院、蒋家山遗址，省级传统村落饶村、沟村，历史建筑资源丰富，具备深厚的历史底蕴。

第二节 现状与问题

生态系统功能明显向好。耿城镇以绿色发展为载体推进生态文明建设，坚持绿水青山就是金山银山的发展理念，持之以恒深化生态文明建设，成效显著。境内山清水秀、环境宜人，森林覆盖率达 87%，空气、水体质量常年达国家 I 级标准，是名副其实的“天然氧吧”。陆地水域面积 128.33 公顷，林地面积 4873.85 公顷。

农业基础地位持续巩固。耿城镇现状耕地主要分布在镇域的中北部，总面积 705.69 公顷。已落实最严格的耕地保护制度，耕地质量和地力水平明显提升。耕地“非农化”“非粮化”势头得到有效遏制。

农旅融合发展成效显著。水果产量全区靠前，香榧、茶叶已形成特色品牌。“十三五”期间，耿城以重点项目和美丽乡村建设为抓手，依托黄山现代农业示范区、黄山太平经济开发区和耿城现代旅游服务业集聚区三大平台，大力发展特色农业、工业和旅游业，坚持“一村一品”引领发展，已取得明显成绩。

土地集约节约利用效率不高。耿城镇范围内现状城乡建设用地总面积 446.98 公顷，其中村庄建设用地 203.70 公顷，人均村庄建设用地面积为 248m²/人，高于全省水平，人均指标规模过大。

第三节 机遇与挑战

国家战略叠加有助于优化区域国土空间格局。国家推进长三角一体化发展重大战略、中部崛起区域协调战略，有利于黄山市发挥政策叠加优势，在新一轮高水平开放和区域合作中提升城市竞争力。省委、省政府支持文化和旅游融合发展，有利于进一步整合空间资源配置，优化区域国土空间格局，提升国土空间开发效率，对耿城镇发展带来重大机遇。

生态保护责任重，森林防火形势严，防洪治理责任大。镇域生态用地占比高，生态重要性等级高，保护治理责任大。浦溪河过境镇政府驻地，灾害防治压力大。

资源开发效益不足，全域旅游缺布局；养生养老业态趋近饱和，缺少提振新业态，旅游服务能级带来一定挑战。域内游客时空分布不均，旅游配套短板明显。生态和文化旅游资源产业化转化不足，镇域内芙蓉谷 4A 级景区开发较好，但景区承载能力有限，旅游吸引力不强，不能有效对接黄山旅游客流资源。旅游资源缺少系统性发掘开发，旅游交通、服务设施缺少系统性布局。镇区旅游地产业态逐渐呈饱和态，缺少相应公共服务、商业服务配套，镇区活力不足。

S217（原甘芙公路）承担北入景区唯一通道，门户优势难以发挥。目前耿城镇南北向交通还是以 S217 公路为主，随着北大门的开发建设，交通流量的增大，原有的交通已不能满足发展需要，缺少必要的疏散道路。镇域内各村相对比

较独立，之间交通联系相对不便，急需加强改善。

建设项目需求大，村庄建设用地指标趋紧。耿城镇地处黄山风景区北大门，具备优质的环境本底和优越的旅游外部条件。因此，镇域范围内有较大的项目用地需求，与有限的建设用地指标控制要求存在矛盾。

第二章 发展定位与目标

第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于安徽工作的重要讲话重要指示精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局。统筹国土空间保护、开发、利用、修复，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

第二节 发展定位

世界级旅游景区北门户、长三角温泉康养旅游名镇、黄山市重点发展型城镇。

第三节 规划目标

到 2025 年，国土开发与资源环境承载能力更加协调、国土空间格局功能更加明晰、结构更加合理。粮食安全主体责任得到严格落实，生态环境质量稳中向好，镇村功能品质活力不断增强，国土空间治理能力明显提升。到 2035 年，全面形成底线牢固、生态优美、城乡融合、品质一流的国土

空间开发保护新格局。

2035年国土空间开发保护主要目标如下：

——国土空间格局合理优化，空间安全底线更加牢固。粮食安全不断巩固，耕地和永久基本农田保护红线得到严格落实；生态环境质量一流，自然生态系统保持稳定，生物多样性保护有效提升；镇村体系和布局更加优化，生活品质不断提升。

——资源集约利用更加高效，国土安全韧性得到有力保障。资源配置更加精准，资源节约集约利用水平显著提高，人口集疏更加有序。粮食安全、能源安全、生态安全等底线不断巩固，灾害防治体系和防治能力基本实现现代化，重特大灾害防范应对更加有力。

——国土空间更具魅力，山水徽韵特色更加彰显。整体联动皖南国际文化旅游示范区发展，形成文化特色鲜明的旅游休闲小镇。空间品质不断提升，山水人文特质更加彰显。

——体制机制更加完善，基本实现国土空间治理智慧高效。依托国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，落实最严格的自然资源管理制度，规划传导、用途管制、实施监督等管控措施不断健全，国土空间开发保护制度和空间治理体系更加完善。

展望到2050年，全面形成安全、高效、协调的镇域国土空间格局，实现国土空间治理体系和治理能力现代化。全面建成经济繁荣、社会文明、生态宜居、特色彰显、人民幸

福的美好耿城。

第四节 规划策略

——底线约束，韧性安全。贯彻保护耕地基本国策和生态文明思想，落实并严守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持山水林田湖草一体化保护治理，全面提升生态系统质量和稳定性。坚持底线思维，筑牢粮食、生态、公共、能源资源等安全底线，完善国土安全基础设施，增强空间韧性。

——融合共缔，门户升级。深入推进耿城镇政府驻地与甘棠城区一体化发展，以环黄山风景圈、环太平湖风景圈的重要旅游服务核建设为共同目标，融合共建，打造北门旅游服务地与目的地。预留承接索道下迁空间，布局高品质旅游服务设施，面向多元化需求的消费人群。

——全域旅游，产业融合。挖掘旅游资源，发挥小众景点优势，带动景村一体化发展。优化旅游交通网络，完善旅游设施布局，促进耿城镇向全域景区目的地转换。支持现代农业、农产品加工业、旅游业融合发展，系统推动镇域乡村振兴。

——传承文化、彰显特色。发挥文化、旅游、自然、生态等资源优势，展现地域特征、文化特色、时代风貌。加强自然和历史文化资源整体保护和活化利用，加强乡村地区风貌管控，促进历史文化、自然山水与镇村空间融合。

第三章 国土空间开发保护新格局

第一节 划定规划控制底线

划定落实耕地和永久基本农田保护红线。坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，在现状耕地的基础上，优先将可长期稳定利用的优质耕地划入永久基本农田，严格按照国家规则划定耕地和永久基本农田保护红线。落实永久基本农田划定成果，将永久基本农田图斑落地块、明责任、设标志、建表册、入图库。到 2035 年，全镇耕地保有量不低于 655.00 公顷，永久基本农田保护面积不低于 506.26 公顷。

划定落实生态保护红线。将自然保护地、生物多样性和水源涵养等生态服务功能极重要区、水土流失等生态环境极敏感区等区域，以及具有潜在重要生态价值的生态空间划入生态保护红线，主要位于镇域南部地区。《规划》共落实划定生态保护红线 1606.68 公顷。

划定落实城镇开发边界。在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，按照节约集约用地原则，优化城镇布局及其空间形态，避让地质灾害高风险区域，合理划定城镇开发边界，引导形成集约紧凑的城镇空间格局。到 2035 年，城镇开发边界面积控制在 590.05 公顷。

强化灾害风险控制范围划定。为保障镇域内防洪排涝系统的完整性和通达性，在浦溪河沿岸划定洪涝风险控制线，共计 67.23 公顷。

第二节 国土空间总体格局

构建“一轴双核四廊三区”的国土空间总体格局。推动皖南国际文化旅游示范区建设，以黄山市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性为基础，统筹农业、生态、城镇空间，构建“一轴双核四廊三区”的镇域国土空间开发保护总体格局。

一轴：沿 S217（原甘芙公路）景观轴。依托 S217 形成的联动太平湖 - 甘棠 - 耿城 - 黄山风景区的旅游景观轴。

双核：镇综合服务中心+北大门服务基地。利用耿城镇政府驻地现有的区位优势，打造耿城综合服务中心；同时，利用开发黄山北大门的契机，结合辅村近山的区位、资源优势打造北大门服务基地。

四廊：浦溪、城澜、饶村、沟村河廊道。重点保育与防治的生态水域廊道，加强沿线生态修复和林地保护。

三区：生态旅游区、农旅融合区和城镇发展区。

生态旅游区为生态保护红线区域，加强生态系统服务功能保护与修复，结合风景名胜区保护要求适度进行旅游开发；农旅融合区保障以粮食生产为主，发展农林副业生产，发展乡村旅游。城镇发展区为镇政府驻地所在片区。

第三节 规划分区与用途管制

统筹划定规划分区。根据耿城镇国土空间资源分布现状，以保护与保留、开发与利用两大功能属性为基本取向，遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠的原则，科学划分规划分区。镇域规划分区包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区 5 大类。

第四节 优化国土空间用途结构

提升农用地结构合理性。以确保耕地总量不减少为前提，逐步调整不符合自然地理条件的耕作方式，引导山上耕地与山下苗木、林木、园地等置换，优先将 25 度以上的坡耕地调整为园地、林地，有序退出经依法认定的退耕还林耕地。强化培优特色农业，适度提升农业设施建设用地规模，保障特色种植、养殖等农业生产及配套设施用地。充分利用宜林荒山荒坡造林，保障林地面积稳定，优化林地结构。促使全镇农用地结构优化，规模总体稳定，空间布局更合理，粮食产量稳步提高。

提升建设用地结构科学性。严格按照城镇开发边界管控要求，开展城镇建设，合理有序安排城镇建设用地，结合乡村振兴，有序整合村庄建设用地资源，保持村庄建设用地总量稳定。充分保障区域基础设施及重大项目建设用地，实施城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等工程，促进建设用地结构优化、布局合理。

科学保护未利用地及其他土地。严格保护镇域湿地、草地、水域等用地，确保水系、蓄水等通道畅通。加快湿地保护、修复与建设，保持湿地、水域空间面积总体稳定。加强其他土地开发的生态影响评价，严禁在生态脆弱和环境敏感地区进行土地开发。

第五节 留白空间

通过用途留白的方式增强规划弹性。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，在建设项目规划审批时明确规划用地性质，并在项目批准后更新规划数据库。

第四章 产业空间布局

第一节 产业发展布局

完善镇域产业发展布局。根据耿城城镇发展需要和产业分布现状，产业总体布局的结构为“三区三基地”。

三区：布局三个片区，支持工业和休闲度假产业发展。耿城镇境内依托安徽黄山太平经济开发区布局，以支持工业发展。在金桥村、沟村布局互助康养片区。互助康养片区包含耿城镇生活服务、旅游度假、游客集散等功能；辅村村布局温泉度假片区。安徽黄山太平经济开发区为耿城现代低碳工业发展片区，可发展绿色食品加工、新材料加工、装备制造、医药生产加工等产业。

三基地：布局三个基地，支持农特产品发展。在保障耕地粮食生产功能的基础上，依托全镇现有的自然山林、生态条件，规划布局名优产品基地、竹海山鲜基地、现代农业基地，作为耿城镇第一产业的发展区域。名优产品基地主要位于耿城镇西部城澜村区域，以香榧、茶叶、核桃为主要产品。竹海山鲜基地位于镇域东部区域，以沟村为载体，融合长寿文化，是笋竹产品、中草药产品及衍生养生度假产品的重要发展区。现代农业基地位于饶村区域，依托现代农业园建设，是耿城镇现代农业的发展区。

第二节 旅游发展布局

完善镇域旅游发展格局。挖掘自身资源，形成“一轴、一带、一驿、三区”的全域旅游结构。

一轴：S217公路旅游观光轴。以S217为主导的旅游发展轴线，北部联结太平湖景区，南部直接进入黄山景区。

一带：浦溪河旅游景观带。以浦溪河为主体的风景游憩带。

一驿：北大门服务基地。依托辅村片区形成的山下旅游服务区域，包含住宿、餐饮、交通集散、票务等功能，同时作为黄山北门游客服务中心项目选址区域。

三区：

旅游综合服务区——依托甘棠城区与耿城镇一体化发展，打造集公共服务、应急保障、旅游服务、养生养老服务等行业复合的旅游服务片区。

文化乡村度假区——城镇开发边界之外的北部乡村区域，包含沟村、饶村、城澜村、金桥及辅村部分区域，发展以文化乡村休闲度假为主题的旅游片区，填补低山区旅游业态空白。

生态观光旅游区——依托黄山风景名胜区形成的南部山区生态观光旅游区。

第五章 自然资源保护与利用

第一节 耕地资源保护与利用

稳定耕地数量。落实最严格的耕地保护制度，强化粮食基本保障能力，带位置下达耕地和永久基本农田保护任务。严格控制耕地转为其他农用地，耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应补足同等数量、质量的可长期稳定利用耕地。坚持“以补定占”，实行以村域自行平衡为主、镇域调剂为辅、黄山区层面适度统筹为补充的耕地“占补平衡”模式。以不破坏生态、不影响林地保有量和森林覆盖率目标、不涉及生态区位重要或生态脆弱地区等为前提，通过土地综合整治、耕地后备资源开发、耕地恢复等途径，稳妥有序补齐耕地保护责任缺口。划定耕地后备资源开发和储备区域，将水土条件具备的地区内空闲村庄、废弃坑塘、废弃矿山纳入储备区，强化耕地资源储备。

提升耕地质量。以永久基本农田为基础，在镇域粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，实行“田、土、水、路、林、电、技、管”综合配套，推进数字农业、测土配方施肥等新技术应用，夯实和提升粮食综合生产能力。推进建设占用耕地耕作层土壤剥离利用制度，剥离土壤用于新增耕地后期客土改良。持续推进高标准农田建设、耕地提质改造等工程，实现耕地地力保持或持续提高。到 2035 年，永久基本农田逐步建成高标准农田。

改善耕地生态。加强农田生态系统保护，发挥水田的湿地生态功能，改善农田自净能力，提高农田生态系统的稳定性。优化河流谷地区域农业生产空间布局，加强农业空间管控，保障绿色生态种植空间。强化田埂、树篱、灌木丛等半自然生境的管护，因地制宜建设生态路、生态田埂和农田缓冲带。控制化肥农药，严格农业空间污染防治，分类实施污染耕地修复和种植结构调整。预防水土流失，防止耕地表土损毁和过度利用。

严格耕地种植用途管控。坚决遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。依法落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。

第二节 水资源保护与利用

加强水资源保护利用。加强河库水面资源管控。保护自然水域空间，坚持保护与防治相结合，以浦溪河、城澜河、沟村河为主脉，加强水系连通。加强水域岸线生态空间管控，严禁非法侵占河道、水库。加强对受损水空间的修复与保护，保持河库水面率相对稳定。严控用水总量，落实最严格的水资源保护制度，水体的质量保持在 II 类或以上，定期对水环境质量进行监测。强化产业项目水资源约束，严格限制高耗水产业布局。加大节水管理，推广新工艺、新

技术应用，逐步提高水资源利用效率。

第三节 森林资源保护与利用

加强林地资源的保护与合理利用。以保护和培育森林资源为核心，以公益林保护及生态优先的产业发展为重点，统筹城乡绿化建设，严格执行林地用途管制，严格控制林地非法转化为非林地，全面推进全镇森林资源保护工作。至 2035 年，确保林地保有量不低于上级下达指标。

严格执行林地征占用审批制度，控制各类工程建设对林地的占用，落实林地占补平衡政策，确保林地资源总量不减少。进一步推动国土绿化行动，积极实施植树造林、低产林改造、退化林修复与保护工程，加强松材线虫病等林业有害生物的防控，以及森林资源保护管理，全面提升森林资源的质量和生态效益。

保护自然保护地（黄山风景区、黄山国家森林公园）森林等自然生态资源，保持其生态系统的完整性；加强野生动植物资源和古树名木的保护，丰富生物多样性。积极探索林业碳汇项目，提升森林的固碳能力，增加森林碳汇量。

第四节 湿地资源保护与利用

强化湿地资源管控。维护湿地生物多样性及湿地生态系统结构和功能的完整性，强化湿地的保护修复，主要分布于镇域内浦溪河沿线，稳定湿地生态功能。

第五节 矿产资源保护与利用

加强矿产资源勘察、保护利用与矿区修复治理。坚持生态保护优先，统筹协调矿产资源开发利用与生态保护，支持耿城镇矿泉水勘察与利用。镇域东北局部区域为石料允许开采区，应加强资源开发利用监管，提高矿产资源节约集约利用水平。把绿色发展理念贯穿于矿产资源开发利用的全过程，加强资源开发后修复治理。到 2035 年，矿产资源开采规模化集约化程度明显提高，资源开发利用效率和水平显著提升，绿色矿山建设全面推进。

第六章 生态修复与国土空间综合整治

第一节 生态保护与修复

落实细化生态修复重点区域。按照山水林田湖草沙“整体保护、系统修复、综合治理”的原则，科学推进生态系统一体化保护和修复。耿城镇位于环黄山水源涵养区，依据生态系统受损程度评价及黄山市生态修复和综合整治，将耿城镇分为人居环境提升区、水环境和水生态修复重点区和森林生态修复重点区。

推进保障生态修复重大工程。坚持自然恢复为主，人工修复为辅，结合生态修复重点区域，持续推进生态修复重大工程，重点推进湿地监测管理与修复工程、水土保持综合治理工程、生态屏障林地提质增效工程 3 个重点工程。

第二节 国土综合整治

不断优化耕地布局，提高土地综合生产能力。完善农田基础设施条件，提高耕地质量和连片度，优化耕地和永久基本农田布局。

开展农用地整治。统筹推进低效林草地和园地、废弃坑塘、闲置设施农用地等农用地整理。在保护生态环境前提下，规范宜农后备土地资源开发，加强土地开发调查评价，依据宜耕则耕、宜林则林的原则，在现有经

济技术条件下，合理确定后备土地资源开发的用途和规模，统筹推进宜耕其他草地、宜耕裸土地等土地开发利用，在满足一定条件的情况下，将其开垦为可利用的耕地。

适度开展农村建设用地整治。根据生态保护红线管控规则，范围内村庄用地仅允许在不扩大现有建设用地的前提下，开展种植、养殖等活动，修筑生产生活设施。

开展城镇建设用地盘活。加强闲置城镇建设用地的盘活利用，加强业态更新，加强旅游业态策划引导，提升镇区活力。

第七章 村庄布局优化

第一节 完善镇村体系

构建“城区—镇区—居民点”的三级镇村体系。根据资源禀赋、区位条件、产业基础等因素，合理优化各级分工。城区即甘棠城区，位于中心城区范围内；镇区为耿城镇政府驻地，含金桥片区和辅村片区；居民点为自然村。

第二节 细化村庄分类

落实乡村振兴战略要求，优化行政村分类。将乡镇范围内行政村分为特色保护、城郊融合、集聚提升类。金桥村、辅村村、饶村村为城郊融合类，城澜村为集聚提升类，沟村村为特色保护类。

细化自然村分类。依据黄山市风景名胜区规划，缓冲区社区管理要求，对耿城镇居民点调控类型定为普通居民点。对镇域 35 个自然村进行分类，涉及提升型自然村 6 个，稳定型自然村 26 个。收缩型自然村 3 个。

第三节 优化村庄布局

优化村庄建设用地布局。结合乡村振兴要求科学确定村庄建设用地规模，并引导城镇市政基础设施和公共服务设施向乡村延伸和覆盖。根据村庄未来发展前景，调整优化村庄用地布局，有效利用农村零星分散的存量建设用地，

盘活低效用地。城镇开发边界外规划布局新增建设项目，纳入村庄建设用地内。

第八章 国土空间支撑体系规划

第一节 综合交通规划

构成未来耿城“一纵一环”的主干道路系统。规划布局沟村、城澜村与辅村的连接道路，推进沟村等农村公路提质升级改造，提升进景区道路的疏散能力。

一纵：即为 S217（原甘芙公路），连接太平湖景区、甘棠城区、耿城镇政府驻地、辅村旅游服务区以及黄山风景区；

一环：形成辅村-沟村-饶三公路（金城大道）-城澜村-辅村的交通环线，增强黄山北大门与黄山东、西大门的交通联系。

完善旅游公共交通站点布局。在镇政府驻地南部设置公交首末站一处，加强甘棠城区、政府驻地、乡村、景区公共交通联系。沿 S217 公路设置公交站点，各中心村配置公交站点。

完善停车场及充电桩配件。完善镇域内各村庄、景点停车场布局。为促进能源结构调整，耿城镇域范围内加强新能源汽车充电桩配置，配置要求符合相关行业标准。

预留北门索道下迁设施布局空间。依据黄山风景名胜区总体规划（2007-2025）。在耿城镇辅村村范围内预留索道设施用地 1 处，为远期索道下迁提供空间保障，具体位置依据相关规划选址确定。

第二节 公共服务设施规划

构建两级基本公共服务设施体系。以“完善城镇功能，激发社区活力，构筑幸福家园”为核心愿景，合理统筹配置镇域公共服务资源，形成镇-村两级均等化的公共服务设施体系。

构建乡驻地生活圈设施配套体系。耿城镇政府驻地配置公共服务项目有：乡镇卫生院 1 处、文化活动室 1 处（与镇政府合建）、养老服务中心 1 处（结合现状敬老院）、九年一贯制学校 1 处、幼儿园 1 处。大型体育设施结合甘棠城区内场馆使用，增配社区内体育设施，鼓励按照《社区生活圈规划技术指南》要求增配其他设施。

完善村庄基本公共服务体系。各行政村基本服务配套按村庄规划指南要求完善基础配建，建设“中心村”服务中心。各行政村配置标准：社区文化活动场所 1 处（可结合党群服务中心）、卫生室 1 处、多功能运动场地不少于 1 处、养老服务站 1 处，幼儿园、中小学可与镇政府驻地共享使用。鼓励按照《社区生活圈规划技术指南》要求增配其他设施。自然村层面鼓励设置健身广场、便民农家店、物流配送点等设施，加强自然村之间的设施共建共享。

落实镇域商业体系建设要求。按照“乡镇商贸中心、村村通快递”的目标要求，立足实际，完善乡村商业网点和村级商业网点体系。明确各级商业网点配置，支持村邮站、电商服务站点、快递站点等站点共建、服务共享，实现多站合一、一点多能、一网多用，建设完善无障碍设施

设备，满足乡镇居民实用消费和一般生活服务需求。

在镇政府驻地布局集贸市场 1 处。镇政府驻地集贸市场主要面向镇域，用于各行政村村民农产品交换集贸需求。推动电商平台建设，促进耿城特色农产品走出黄山。在镇政府驻地及各中心村配置物流配送点。

第三节 公用设施规划

完善水利设施建设。加强浦溪河河道治理，加强水土保持治理。提升农业灌溉水平，保障农田灌溉水源，结合高标准农田建设，加强渠系网络建设。支持城区加强传统村落保护规划编制，划定核心保护区，核心保护区要严控相关建设活动，保护管理要求与保护规划保持一致。支持城区防洪提标工程金桥段建设，完善洪涝抵御能力。

完善供水工程规划。耿城镇的水源主要来自甘棠城区第一水厂，给水主干管沿 S217 公路及浦溪河西侧主干道路接入。在镇政府驻地设置给水加压泵站 1 处，供水范围覆盖饶村、沟村、城澜中心村。南部山区部分区域受地形、距离限制，优先利用已有潜水泵井、塌坝汇水、山泉引水等设施供水落实水质定期监测，保障农村供水安全。完善城镇及乡村供水管网。

完善雨水工程规划。雨水工程按照高水高排，低水低排及分散、直接的原则，结合竖向设计和防洪规划，合理划分排水区域。沿街道、村内路边设置雨水管网或边沟，促进雨

水就近排入周边水系。

完善污水工程规划。控制居住、商业、工业设施的垃圾总量；严禁向水体直接排放污水，镇政府驻地及周边村庄污水接入甘棠城区污水处理厂处理。其他村庄完善配置污水处理设施布局，收纳处置农村生活污水。

完善供电工程规划。落实 35kV 及以上市、县级廊道，保留现状 35kV 辅村变，在安徽黄山太平经济开发区新建 1 座 110kV 变电站。35 千伏及以上线路采用架空线，10 千伏及以下线路根据实际需求采用架空或电缆敷设。

完善燃气工程规划。镇政府驻地天然气结合甘棠城区的供气管网统一供气，气源为天然气气化站。

推进可再生能源利用。统筹各类生物质资源，发展多元化生物质能利用方式，积极推进生物天然气应用；推进光伏发电、太阳能等清洁能源利用。

完善通信工程规划。以智慧城镇和数字乡村建设为目标，建设高速有效的通信网络，逐步实现光纤覆盖率 100%，远期重点区域 5G 覆盖率达到 100%，全面提高移动互联网接入能力。合理设置通信局所，并根据需求和相关规范要求设置其他通信设施。通信局所结合甘棠城区共用，提标现状邮政支局。

完善环卫工程规划。控制居住、商业、工业设施的垃圾总量；严禁向水体直接倾倒垃圾，按照减量化、资源化、无害化的要求，全面实施垃圾源头分类减量、分类运输、分类

中转、分类处置，对现有生活垃圾收集点升级改造，实现可回收物和各类其他垃圾分类收集、分类计量及分类中转。

第四节 殡葬设施规划

因地制宜布局殡葬设施用地。加快补齐公益性公墓（骨灰堂）等殡葬设施和服务短板，镇域布局殡葬设施 6 处，其中，沟村布局 1 处，城澜村布局 1 处，饶村布局 1 处，金桥村布局 2 处，辅村布局 1 处。

第五节 安全与防灾减灾规划

建立完善的灾害应急预警系统。加强对气象、环保、地震、防汛、地质、突发公共医疗卫生事件以及重特大火灾等灾害的监测预警，建立长期的监测与评估体系，和完备的应急预案。加强防灾专业技术储备及人员配备，加强救灾统一指挥和有效协调，重点建立完善会商、部门联动、信息报送、督查与责任追究等工作机制，形成高效的指挥体系。

提高防洪排涝能力。加强防洪排涝排水基础设施网络建设，提高城镇防洪能力，强化预报、预警、预演、预案水旱灾害防御“四预”措施。耿城镇域涉及甘棠城区防洪标准达到 50 年一遇；镇政府驻地防洪标准达到 20 年一遇；各乡村防洪标准达到 10 年一遇；镇政府驻地、乡村排涝标准达到 10 年一遇。

提升抗旱能力。加强农田水利设施建设，提高抗旱应

对能力。加强再生水收集利用，强化雨水收集利用。

提高防震抗震能力。进一步完善地震断裂带探测，适度提高重要设施、灾害高风险地段抗震设防等级。地震基本设防烈度为VI度，学校、幼儿园、医院、养老院、大型商场、公共娱乐场所、体育场馆等人员密集场所的建设工程，应当按照国家规定在黄山市房屋建筑抗震设防要求的基础上提高一档进行抗震设防。重大建筑工程和可能发生严重次生灾害的建设工程必须进行地震安全性评估，并按审定的评估结论进行抗震设防。

强化地质灾害防御能力。加强辅村南部、沟村南部局部崩塌隐患点监测和灾害防御，重点监测北部中风险区域山体崩塌、滑坡、泥石流等问题。持续推进中低风险区域地质灾害隐患点排查治理工作，降低镇域整体地质灾害风险程度。因地制宜地开展避险搬迁和工程治理，制定地质灾害防灾管控策略、地质环境管理对策，确保用地地质环境安全。

健全消防安全保障体系。消防站依托甘棠城区消防站使用，各行政村配置微型消防站。镇政府驻地消火栓按不超过120米的间距进行配置。重点建筑物前，应提高消火栓密度。新建各类建筑物应充分考虑消防要求，严格执行国家颁布的防火规范，满足消防间距，配备必要的消防设施。建设专业森林扑火队，加大防火检查站的建设力度，通过张贴森林防火警示牌等方式加强森林防火的宣传，逐步提高森林火灾预警和指挥能力，建立火灾风险管理制度和减灾保障制度。

加强松材线虫病疫情防控。维护黄山市松林和森林资源

安全。耿城镇纳入黄山市松材线虫病疫情歼灭战核心区，以“联防联控、阻击疫源”为重点。夯实松材线虫病监测预警、检疫御灾、防治减灾防控体系建设，不断提升松材线虫病预防能力和除治水平。

提升人防保障能力。建立安全可靠、体系完备、平战结合的人防工程，实现人防建设与城镇建设融合发展。坚持人口防护和重要经济目标防护并重原则，建立健全融合发展的人防组织指挥和信息保障体系，提升疏散和综合救援能力。

提升公共卫生安全保障能力。坚持预防为主、防治结合的方针政策，强化公共卫生服务体系建设，建立严格规范的综合监管制度。认真落实疫情监测、健康教育、群防群控等行之有效的措施，有效预防和控制传染病的发生与流行。镇政府驻地建设1座卫生院，各村分别建设1座卫生室。加强公共卫生信息化和人才队伍建设，建立规范、科学、有序的突发公共卫生事件应急机制，推动应急法治化建设，提高应急处置能力。规划推进无害化卫生厕所建设，实施以环境治理为主的病媒生物综合预防控制策略。

提升应急救援保障能力。依托镇政府布局应急指挥中心。建立社会应急救援队伍。建设应急交通、应急供水、应急供电设施、应急通信等组成的生命线保障基础设施体系。适当通过提升防护标准、增加配置冗余度、加强应急措施，提升基础设施系统韧性，保障关键基础设施在极端灾害发生时仍能正常运转。结合镇政府驻地卫生院建立应急医疗中心，各行政村卫生室作为应急补充设施。推进应急避难场所建设，

可依托学校操场、公园绿地等开敞空间设置。耿城镇至少设置 1 个乡镇级应急避难场所，每个行政村至少设置 1 个村级应急避难场所。依托 S217 公路、主要县乡道，构建安全、可靠、高效的避难救援通道体系。

第九章 历史文化保护与特色风貌塑造

第一节 历史文化保护

加强省级传统村落保护。加强省级传统村落沟村、饶村的整体保护。加强传统村落保护规划编制，划定核心保护区，核心保护区要严控相关建设活动，保护管理要求与保护规划保持一致。重视传统村落空间、历史及原住居民生活方式及原生环境的保护，重视传统村落文化遗产存在、形态、内涵的真实性；保持传统村落经济发展、传统文化、生态环境的延续性。

加强对各级文物保护单位的全面保护。加强省文物保护单位知还山庄、市文物保护单位谭家大院和蒋家山遗址的保护，落实文物保护要求，明确保护要求和管理责任，严禁任何对文物本体造成破坏的行为，加强文物周边环境整治，提升历史环境品质。文物保护单位具体保护措施依据《中华人民共和国文物保护法》（2024年修订）执行。

加强历史建筑、古树名木的保护。历史建筑应当设置保护标志，建立历史建筑档案。对于历史建筑中历史文化价值较高、风貌和质量较好的应继续申报省、市级文物保护单位。加强古树名木的挂牌认定工作。

加强非物质文化遗产的保护。严格遵守《中华人民共和国非物质文化遗产法》等相关法律法规的要求，对非物质文化遗产进行严格保护与规范管理。将非物质文化遗产的保护

传承与物质文化遗产保护利用有效结合，相互促进。推动非物质文化遗产的有效传承。

第二节 特色风貌塑造

形成“三带三区”的城乡特色风貌结构。“三带”即浦溪河、城澜河、沟村河生态景观带。重点加强沿线整体生态保护、水岸护林保育和水体污染防治，重点防治农业面源污染和生活污水排放、固体垃圾倾倒。加强耐水型滨水绿化补植与慢行空间建设。“三区”即康养小镇特色风貌区、文化乡村特色风貌区、北麓密林特色风貌区。营造皖南村镇的氛围，黄山风景名胜区范围外第一层山脊线上不允许建设高压走廊、电线杆等构筑物。建筑高度、风貌满足黄山风景名胜区缓冲区内控制要求。

新建村庄居民点要顺应地形地势，延续依山错落的传统形态，防止集聚布点规划的城市几何化。总层数不超过3层，以白墙、灰色为主色调，体现徽派建筑风格。

康养小镇特色风貌区：甘棠-耿城融合连片形成的城镇发展区，是耿城镇居住、商贸、康养服务以及旅游集散的核心区域，需优化空间布局、控制开发强度，加强与山体景观、生态环境的融合。重点通过建筑建造、轴线与界面、节点空间、城市色彩等方面提出要求，打造现代宜居、山水城相融的康养小镇特色风貌区。

文化乡村特色风貌区：加强林田资源和美丽乡村的有机融合，保护田园肌理和乡村聚落，协调整体田园乡村风貌。

建立绿道网络，塑造鲜明的农耕文化标识，加强乡村人居环境整治，从而营造具有乡土风情的田园村庄风貌。黄山风景名胜区及缓冲区范围内的新增建设，应符合黄山风景区总体规划及相关建设管理规定。

北麓密林特色风貌区：保护山体森林植被，维育高山密林的生态环境。尊重区域内的原始、自然景观，修复遭到破坏的景观。保护并丰富森林植被，对人工建设加以限制，改善片区生态，突出高山森林的特色景观价值。

第三节 人居环境提升

实施“五微行动”，彰显徽空间魅力。大力实施微改造提升、微景区培育、微创意运营、微循环发展、微奉献治理的“五微”改革，聚焦打造徽风徽韵、宜居宜业和美乡村样板，实现耿城镇从风景到风尚的精彩蝶变。

水旁绿化：结合村庄水系及空间格局，适当进行景观建设，修整岸边植物；保持水系生态系统完整性，不得随意大范围填挖水体，刻意人工造景。滨水绿化应充分体现田园特色，自然生态；采用亲水的绿化品种，在水塘、沟渠沿线可适当补种亲水花卉或水生植物进行美化，考虑耐水性和净化水质的功能。

宅旁绿化：用于美化生活环境，阻挡外界视线，应充分利用场地内原有绿化树种，见缝插针，可以种植瓜果蔬菜，增加乡土景观植物。

庭院绿化：应充分利用现场内原有绿化树种，注重季节变化，打造四季景观，通过色彩丰富、形态多样的乡土树种搭配，结合自然地形和小品设施，营造出浓厚的乡土气息的庭院空间。

环境设施：主要包括标识标牌、文化墙、围墙栏杆、座椅和垃圾箱等。标识标牌应具有较强的代表性，能直接体现出皖南特色要素；文化墙的材质建议选用当地特色的乡土材料，如夯土、青砖和茅草等，布置体现村庄文化，增加辨识度。围墙栏杆通过瓦片、片石错列布置或用青砖镂空景墙，营造生活气息，布置多样性的围墙。

第十章 镇政府驻地规划

第一节 镇政府驻地用地布局规划

落实甘棠城区用地布局，优化镇政府驻地用地构成。规划耿城镇政府驻地总建设规模为 590.05 公顷，主要包含居住用地、公共管理和公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、交通运输用地以及绿地与开敞空间用地等。在镇政府驻地预留黄山北门太平索道和黄山北大门游客服务中心项目下迁空间，保障项目选址余地。

第二节 公共空间与绿地系统规划

形成蓝绿空间网络。结合镇政府驻地河流水系、交通道路，规划以浦溪河为主廊，城澜河、饶村河、沟村河三河带状绿地为纽带，以山体和城郊田园为底色，以镇政府驻地公园为节点，街头绿地广场为点缀，形成“山-水-镇-林-园”的完整绿化景观体系。

分级布置公园和开敞空间。镇级规划沿 S217 公路布局镇级生态公园 2 处，分别为浦溪公园和辅村公园。完善街头游园布局，有条件地段完善社区级公园、带状公园、街旁绿地等若干处，积极开展绿色开敞空间建设，为人民提供舒适、开放、畅通的滨水游憩、休闲空间。

第三节 公共管理与公共服务设施规划

完善文化设施用地布局。依托现有黄山耿城文体中心完善历史文化展示、非物质文化遗产传承、民俗活动文艺汇演等使用，形成镇域文化活动中心。

完善教育设施用地布局。依托现状九年一贯制学校使用，并结合甘棠城区轩文学校、甘棠中心学校、甘棠小学、黄山区一中、二中共享使用，满足镇域居民使用需求，增配接送校车班次。幼儿园结合九年一贯制学校共建。

完善体育设施用地布局。鼓励居民结合甘棠城区体育场馆共享使用。各社区需完善配置健身活动场地，加强滨水绿道建设，保障全民健身需求。

完善医疗卫生设施用地布局。依托现状卫生院，结合甘棠城区医院共享使用，提升辅村卫生室旅游应急医疗救助功能。

完善社会福利设施用地布局。敬老设施结合现状耿城镇敬老院使用，集中为镇域老年人提供社会福利和慈善服务。各社区需完善配置老年人日间照料中心配置。

第四节 商业服务业设施规划

整治更新现状商业设施，促进闲置商业建筑开发再利用，完善商业用地布局。北部片区沿浦溪北路两侧布局商业服务业用地，镇政府驻地内部现状工业用地退二进三置换为商业服务业用地。南部片区结合黄山风景区北大门区位优势和平索道下迁机遇，沿 S217 公路两侧布局康养度假服务用地，

包含旅游接待、娱乐、购物、餐饮和停车等功能。在镇政府驻地增配集贸市场 1 处。

第五节 道路交通规划

优化镇政府驻地道路系统布局。镇政府驻地道路等级分为主干路、次干路和支路。

主干路：过境 S217（原甘芙公路）。

次干路：次干路红线控制宽度在 16~24m，由浦溪北路、金城大道、饶三公路、金桥路、规划城辅路、王家庄路、金饶路等构成。

支路：支路红线控制宽度在 12~16m，由城澜-辅村路、沟村-饶村旅游公路、章坦路及北部片区内支路构成。

完善公共交通设施用地和静态交通设施用地布局。规划公交首末站和旅游客运站 1 处。黄山风景区入口社会停车场保留现状集散中心停车场使用，完善充电桩配置。

第六节 基础设施规划

完善镇政府驻地供水设施规划。耿城镇的水源主要来自甘棠城区第一水厂，给水主干管沿 S217（原甘芙公路）及浦溪河西侧主干道路接入，在镇政府驻地北部 S217（原甘芙公路）西侧布局供水加压泵站 1 处。规划沿主次道路铺设主要给水管道。采用生产、生活、消防相结合的供水管网系统。供水管网均采用环状、树枝状相结合的管网

系统，以保障供水的安全可靠性。

完善镇政府驻地污水设施规划。污水管网布局依据地形起伏度和竖向设计，管道定线在管线较短和埋深较小的情况下，让污水重力流排出。镇政府驻地生活污水排入甘棠城区污水处理厂处理，各企业单位工业污水自行预处理达标后集中汇入污水处理厂处理。

完善镇政府驻地排水设施规划。采用分区排水，雨水就近排入浦溪河、城澜河、沟村河、饶村河等自然水体。

完善镇政府驻地供电设施规划。保留现状辅村 35KV 变电站，同时在黄山太平经济开发区新建 1 座 110KV 变电站，配备相应 10 千伏开闭所。35KV、110KV 及以上线路采用架空线，10 千伏及以下线路根据实际需求采用架空或电缆敷设。

完善镇政府驻地通信设施规划。通信局所结合甘棠城区共用，提标现状邮政支局。加强与甘棠城区电信网络连接，优化骨干网结构，优化汇聚层、接入层网络，建立安全高速的本地网络。

完善镇政府驻地燃气设施规划。镇政府驻地天然气结合甘棠城区供气管网统一供气。管网根据用气量分布情况呈环状+枝状布置，压力等级为中压配气系统，尽量减少穿越水域。

完善镇政府驻地环卫设施规划。镇政府驻地内道路规划为两级清扫道路，主次干路为一级清扫道路，其余道路为二

级清扫道路。垃圾中转站结合甘棠城区共用。在镇政府驻地主要道路、街巷按 70m 间距设置标准垃圾箱。

第七节 防灾减灾规划

完善镇政府驻地防灾减灾设施规划。建立健全社会应急保障机制，将镇政府驻地卫生、交通、环保、供水、供电等部门及乡镇企业等纳入综合应急保障体系。推进镇政府驻地消防设施建设，其中室外消防栓间距不应超过 120 米，消防通道间距不宜大于 160 米，宽度不小于 4 米。涉及甘棠城区防洪标准达到 50 年一遇，镇政府驻地防洪标准达到 20 年一遇，排涝标准达到 10 年一遇。

结合镇政府建设应急指挥中心，结合卫生院建立应急医疗中心。结合绿地广场建设应急避难疏散场所，应急疏散通道结合主次干道及规划城澜-辅村公路形成。

第八节 地下空间规划

完善地下空间及人防工程空间布局。耿城镇区内人防工程设计必须满足其预定的战时对常规武器和生化武器的各项防护要求。规划沿主干路，结合过街通道的布局，可适度开发地下街等商业设施。配置社区级应急避难场所，城镇音响警报覆盖率达 100%。结合镇区卫生院设置救护站，结合规划集中商业用地配置防空专业队工程，防护区配套完善的指挥、通信、医疗救护、防空专业队、人员及物资掩蔽等人防

设施，由通道网络、指挥通信系统相互连通，统一部署和指挥，形成全区互通、并网、一体化的城市总体防护布局。

第九节 “四线”管控

划定镇政府驻地黄线。将镇政府驻地内供水加压泵站、变电站划入黄线范围。并参考《城市黄线管理办法》予以控制。

划定镇政府驻地蓝线。镇政府驻地不涉及。

划定镇政府驻地绿线。将镇政府驻地内结构性绿地纳入绿线。参照《城市绿线管理办法》予以控制。

划定镇政府驻地紫线。镇政府驻地不涉及。

第十一章 近期行动与实施保障

第一节 制定规划实施单元

划分镇域详细规划单元。建立规划单元管理模式，将镇域划分为 2 个城镇单元（甘棠城区城镇范围外）和 5 个村庄单元。

提出单元规划传导要求。明确各单元范围、面积、名称和功能定位，并提出人口与用地规模、开发强度、建筑高度等规划控制要求，形成单元规划传导要求，指导详细规划编制。其中：位于甘棠城区的城镇开发边界内的范围纳入甘棠城区太平经开区南单元管控，金桥城镇单元北侧部分位于甘棠城区外的城镇开发边界范围纳入金桥城镇单元管控。

第二节 近期行动计划

综合耿城镇发展和居民诉求，研究提出近期急需推进的交通、产业等项目，为全域范围内的近期建设提供指引。

重点推进金狮桥及道路接线工程、金桥新村道路二期和松山停车场等重要交通设施及道路建设，完善耿城镇路网系统。

重点推进沟村鳊鱼养殖项目、饶村农业示范园项目等产业项目落地建设。

有序推进民宿、康养度假等各类旅游配套项目落地。

第三节 规划实施保障

坚持党的全面领导。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领会“两个确立”，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。

落实规划管理主体责任。落实党委和政府国土空间规划管理主体责任。强化镇、村之间上下联动，明确职责分工，强化规划严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强领导干部的国土空间规划管理培训，防止换一届领导改一次规划。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。

落实耕地保护政策。落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，将耕地保护目标责任纳入党政领导干部综合考核评价内容，实行耕地保护党政同责。签订耕地保护和粮食安全责任书，严格考核，一票否决，终身追责。严格执行储备补充耕地数量质量核查与监管，确保实现耕地保护目标。

统一国土空间用途管制。在落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等空间底线的基础上，依据国土空间规划确定的分区和用途，制定不同空间、不同用途的转换规则，明确转换方向、条件和管理要求等。统筹地上地下空间，建立健全全域、全要素、立体化国土空间用途管制制度。健全用途管制全周期监测、监管机制，对用途管制实施情况实行监督考核。

完善节约集约用地机制。深化建设用地“增存挂钩”机制，盘活利用存量土地。优化城乡建设用地“增减挂钩”机制，结余指标优先用于乡村发展建设需求。开展低效用地再开发和闲置土地有偿收回实践行动，强化存量土地利用。

完善国土空间规划“一张图”。在统一底图的基础上，整合国土空间总体规划、详细规划和专项规划成果，逐级汇交纳入省国土空间基础信息平台，形成国土空间规划“一张图”，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。依托全省统一的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现规划编制、审批、修改、实施全过程管理，为政府部门提供国土空间统一底图和数据应用服务，提升协同管理效能。

建立规划动态监测评估预警机制。依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统和国土空间规划实施监测网络，对资源环境承载能力和国土空间开发适宜性、国土空间开发保护状况实施动态监测评估。加强对耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等重要控制线实施情况及重点区域、重点领域、重大工程等的监测预警。

健全公众参与机制。加大宣传力度，增强社会各界对科学、高效、集约利用国土空间重要性的认识，提高全社会全过程参与规划编制、实施与监督的主动性，营造有利于依法依规开发利用国土空间的良好氛围。充分保障公众权利，鼓励广大群众参与规划编制和实施。按照开门编规划的原则，在规划编制时，要充分征求公众意见；规划实施过程中，遇

重大调整、规划修改，落实听证论证制度；完善规划公开制度，强化社会监督。