

# 关于《大理白族自治州国土空间总体规划（2021-2035年）》 的政策解读

为全面贯彻落实党中央、国务院建立健全国土空间规划体系的重大决策部署，做好国家重大战略任务实施的空间保障，合理保护与利用大理白族自治州（以下简称“大理州”）国土空间资源，构建美丽国土空间格局，实现高质量发展，大理州人民政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，主动服务和融入新发展格局，全面践行生态文明理念和人民城市理念，组织编制了《大理白族自治州国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。现解读如下：

## 一、《规划》的编制背景及过程

大理州人民政府于2019年启动《规划》编制工作，成立了规划编制工作领导小组，建立了“政府主导、专家咨询、部门合作、公众参与、科学决策”的工作机制，完成部门、军事机关、各县市和相邻州市意见征求，以及草案社会公示，通过省、州两级政府及州人大常委会审查。2024年5月28日《规划》正式获云南省人民政府批复。

## 二、《规划》的重要意义

建立国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大决策部署。《规划》是大理州空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是对大理州国土空间作出的全局安

排，是州域国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，是各类开发保护建设活动的基本依据，为大理州的未来发展勾勒出了清晰而宏伟的蓝图，为大理州的发展指明了方向。

### 三、《规划》的主要内容和特色

规划期限为 2021-2035 年，基期年为 2020 年，规划目标年为 2035 年，近期目标年为 2025 年，远景展望至 2050 年。

规划范围为大理州全域国土空间，包括大理市、漾濞彝族自治县、祥云县、宾川县、弥渡县、南涧彝族自治县、巍山彝族回族自治县（以下简称“巍山县”）、永平县、云龙县、洱源县、剑川县、鹤庆县 1 市 11 县。

规划共十四章，主要包括以下十个方面：

**（一）目标定位与发展功能方面。**大理州是面向南亚东南亚和环印度洋地区开放的重要节点和全国性综合交通枢纽、滇西城镇群的重要增长极和滇西联动滇中发展的重要引擎、世界一流“绿色食品牌”示范区、国际旅游目的地、自然生态和历史文化遗产集中连片保护利用示范区、全国民族团结进步示范州。到 2035 年，大理州耕地保有量不低于 515.64 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 391.00 万亩，坝区耕地划入永久基本农田比例不低于 90.54%；生态保护红线面积不低于 7957.93 平方千米；城镇开发边界扩展倍数控制在基于 2020 年城镇建设用地规模的 1.293 倍以内。

**(二) 国土空间总体格局方面。** 落实主体功能区布局，细化主体功能区划分，构建“一屏、一片、四区、一圈、三轴”的州域国土空间开发保护格局。筑牢云岭山脉生态安全屏障，保护洱海流域生态保护片，科学引导洱海流域国家农业绿色发展先行区、干热河谷地区现代农业发展引领区、山区综合开发示范区、北部特色农业开发示范区等四大农业片区协同发展，加强大理城镇圈建设，以东西向瑞-大-昆、南北向丽-大-临和大-攀三条城镇发展轴为纽带，优化国土空间总体格局。

**(三) 农业空间方面。** 大力发展多样性农业，打造特色现代农业基地，形成“双示范四区”的农业空间格局。严格保护耕地，夯实粮食安全基础，以四大农业片区为主体，优化高原特色农业产业布局，保障重要农产品供给，建设绿色食品牌和乡村振兴“双示范”。优化农村居民点布局，引导少数民族特色村寨、旅游特色村、旅游扶贫示范村等特色保护类村庄发展，优化现代农业产业体系，推进农村人居环境整治，建设宜居宜业和美乡村。

**(四) 生态空间方面。** 构筑“一屏五片、四江多带”的生态保护区格局。建立“高原山脉-河流水域-线性盆地-高原湖泊”的生态保护体系，以流域片区引导全域生态保护，以澜沧江流域片区、金沙江流域片区、红河（元江）流域片区和怒江流域片区等“四大流域”片区为基础，强化州域各级

各类重要生态空间的保护与管控，加强洱海保护治理和流域转型发展。州域形成以云南苍山国家级自然保护区、云南无量山国家级自然保护区等自然保护区为基础，云南洱源西湖国家级湿地公园、云南鹤庆草海国家级湿地公园等自然公园为补充的自然保护地体系。加强生物多样性保护，建立生物多样性空间网络，加强重要野生动物栖息地和野生植物物种保护，重点保护滇金丝猴、西黑冠长臂猿、印支灰叶猴、蜂猴、绿孔雀、黑颈长尾雉等旗舰物种。持续推进山水林田湖草一体化治理和历史遗留废弃矿山等生态修复，维护区域生态安全，提升生态服务功能。

**（五）城镇空间方面。**以大理城镇圈建设为引领，以县城为主要载体，以城镇发展轴为纽带，形成“一圈、三轴、四单元”的城镇空间结构。构建等级合理、协调有序的城镇体系，协同共建滇西城镇群，加强大理城镇圈建设，推动洱海流域内外协调发展，促进城镇空间集聚高效。统筹大理市中心城区、祥云县城、巍山县关巍新区的城镇定位与分工，强化大理城镇圈内部交通联络，优化产业空间布局，促进大理城镇圈一体化发展。优化州域公共服务设施体系，统筹安排教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施布局，推进社区生活圈建设，提升城乡公共服务均衡性和可及性。加大存量建设用地挖潜，科学开发利用地下空间，引导土地复合利用，稳步推进城市更新，提高土地节约集约利用水平，

促进城市内涵式集约化发展。

统筹布局产业空间。做大做强文化旅游产业和绿色食品产业，大力发展先进制造业，培育发展新兴产业，鼓励发展具有潜力的特色产业，构建大理州具有世界影响力、竞争力和区域发展特色的现代产业体系。优化区域产业空间规划布局，以大理经济技术开发区、云南祥云经济技术开发区、云南鹤庆产业园区为大理州产业核心载体，形成“三园支撑、多点发力”产业空间格局。保障产业用地供给，划定工业用地控制线，确保工业用地总量，优先保障先进制造、新能源、旅游等重点产业空间，支撑经济社会高质量发展。

**(六) 市域综合交通方面。**提升大理州在全省交通区位中的地位，充分发挥大理州在带动滇西、辐射南亚东南亚中的枢纽作用，构建以铁路、高速公路为骨干的综合立体交通网络，全面推进全国性综合交通枢纽建设，建成云南省域交通次枢纽。加快大理机场改扩建，保障大理机场改扩建工程建设空间。完善铁路网络布局，形成“三主四联多支”的铁路网，保障大理站（普速为主）和大理北站（高速为主）建设空间，构建两站并重的铁路客运枢纽。全面形成“两通道、五水域、一体系”的航运格局。构建“北进川藏、南通滇南、东连滇中、西接瑞丽、内网互通”的高速公路网络，形成州域“3+5+12”的三级综合公路客运枢纽体系。

**(七) 安全韧性基础设施方面。**健全公共安全和综合防

灾体系，严格落实抗震、地质灾害防治、防洪排涝等灾害防控和危险化学品生产储存、油气管线廊道布局等安全防护要求，增强抵御灾害和事故的能力。统筹保障水、电、气、通信、环境卫生等各类市政基础设施，确保城市生命线稳定运行。统筹经济发展和国防建设需求，保障军事设施空间。

**（八）历史文化保护和特色风貌塑造方面。**传承历史文脉，加强对苍山、洱海和大理国家历史文化名城等自然、历史文化遗产的整体保护和系统活化利用，协同有序推进大滇西旅游环线建设，促进文化旅游高质量发展。加大历史文化名城、名镇、名村（传统村落）、街区保护力度，落实历史文化保护线管理要求，重点保护好大理古城、巍山古城、剑川古城和各级文物保护单位及其周围环境，加强文化资源、自然资源、景观资源整体保护。立足大理州自然生态景观、民族文化与历史文化，打造州域文化魅力空间。强化城市设计，优化城乡空间形态，注重开发强度管控和大理古城、洱海周边地区风貌引导，彰显“山水古城”魅力空间特色。

**（九）洱海流域保护与科学利用方面。**认真贯彻落实习近平总书记“一定要把洱海保护好”的殷殷嘱托，以生态文明建设大视野谋划湖泊保护治理，深入推进“湖泊革命”，加强洱海流域空间管控，严格落实高原湖泊“两线”、“三区”管控要求。将洱海流域打造为洱海保护绿色发展示范区、世界级文化旅游和健康生活目的地，世界一流“绿色食品牌”示

范基地。规划洱海流域形成“一核五区、一带多廊”的保护与科学利用格局。加强洱海流域生态保护，有效缓解环洱海资源环境压力，严格保护洱海流域耕地资源，精准调整农业种养方式，降低农业面源污染，加强畜禽养殖污染控制，实施入湖河道分类管控，推进环洱海湖滨生态修复带治理，全面提升洱海水质。提升洱海流域科学利用水平，科学引导城乡发展，合理布局城镇建设用地，有效推动产业转型升级，积极发展绿色生态农业。

**（十）区域协调发展方面。**强化面向南亚东南亚的辐射协同，构筑面向南亚东南亚的辐射通道，促进同南亚东南亚国家的跨境贸易，深化与南亚东南亚国家的文教旅游康养协作。引领滇西城镇群高质量发展，共建滇西区域服务中心，引领滇西跨区域产业协同，共建云南“哀牢山—无量山生态屏障”。加强与周边州市发展协同，强化区域交通和产业协同，共促旅游协同发展。

#### 四、《规划》需公众知悉的内容

《规划》是各类开发保护建设活动的政策和总纲，是编制县（市）级国土空间总体规划和详细规划的依据、相关专项规划的基础。国土空间相关专项规划要在总体规划的约束下编制，详细规划要遵循总体规划，不得违背总体规划强制性内容。《规划》纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，以加强规划实施监督。

《规划》自云南省人民政府批复之日起生效，由大理州人民政府组织实施，任何单位和个人不得违反和擅自改变。因国家重大战略和重大政策调整、国家重大项目建設或行政区划调整等，确需修改《规划》的，须按法定程序进行修改。

## 五、《规划》中涉及专业术语解释

(一) 永久基本农田：是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。

(二) 生态保护红线：是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。

(三) 城镇开发边界：是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。

(四) 中心城区：规划关注的重点地区，根据实际和本地规划管理需求等确定，一般包括城市建成区及规划扩展区域，如核心区、组团、市级重要产业园区等；一般不包括外围独立发展、零星散布的县城及镇的建成区。

(五) 国土开发强度：是建设用地总规模占行政区域陆域面积的比例，建设用地总规模是指城乡建设用地、区域基础设施用地和其他建设用地规模之和。

(六) 自然保护地：是由各级政府依法划定或确认、对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。

(七) 主体功能区：以资源环境承载能力、经济社会发展水平、生态系统特征以及人类活动形式的空间分异为依据，划分出具有某种特定主要功能、实施差别化管控的空间单元。

(八) 资源环境承载能力：在一定的时期和一定的区域范围内，在维持区域资源结构符合持续发展需要、区域环境功能仍具有维持其稳态效应能力的条件下，区域资源环境系统所能承受人类各种社会经济活动的能力。

(九) 职住平衡：是指在某一给定的地域范围内，居民中劳动者的数量和就业岗位的数量大致相等，大部分居民可以就近工作；通勤交通可采用步行、自行车或者其他非机动车方式；即使是使用机动车，出行距离和时间也比较短，限定在一个合理的范围内，这样就有利于减少机动车尤其是小汽车的使用，从而减少交通拥堵和空气污染。

(十) 历史文化保护线：是对各类历史文化遗存本体及相关环境进行空间管控、保护其真实性和完整性的范围边界。包括文物保护单位保护范围和建设控制地带、城市紫线、水下文物保护区、地下文物埋藏区等由国家法律法规、国际公约认定公布的各类历史文化遗产保护控制范围边界，以及国土空间规划历史文化遗产保护专项规划中确定的管控范围边界。

(十一) 洪涝风险控制线：为保障防洪排涝系统的完整性和通达性，为雨洪水蓄滞和行泄划定的自然空间和重大调

蓄设施用地范围，包括河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行泄通道等，以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留的空间。

(十二) 总体规划：是对一定区域内的国土空间，在开发保护利用修复方面，在时间和空间上作出的总体安排，强调综合性。

(十三) 详细规划：是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

(十四) 专项规划：是指在特定区域(流域)、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。

(十五) 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统：是建立国土空间规划体系并监督实施的重要基础与保障，基于新技术、新手段，为国土空间规划编制、审批、修改和实施监督全周期管理提供信息化技术支持，为打造可感知、能学习、善治理和自适应的智慧型规划奠定基础。