

市级国土空间总体规划编制指南

(试行)

征求意见稿

自然资源部

二〇二〇年八月

前 言

为贯彻落实《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》，指导和规范市级国土空间总体规划编制工作，自然资源部在广泛听取各方面意见基础上，按照“多规合一”要求，研究制定了《市级国土空间总体规划编制指南》（试行）。主要包括 5 部分：总体要求、基础工作、主要编制内容、公众参与和多方协同，以及审查要求。

当前国土空间规划编制尚处于实践探索阶段，本指南侧重提出原则性、导向性要求，待地方实践探索后再总结并适时修订。各省、自治区可根据地方实际，补充、细化市级国土空间总体规划编制的内容要求和技术规定，提高针对性和可操作性。

目 录

1 总体要求	1
1.1 适用范围	1
1.2 规划定位	1
1.3 工作原则	1
1.4 规划范围、期限和层次	2
1.5 编制主体与程序	3
1.6 成果形式	3
2 基础工作	3
2.1 统一底图底数	3
2.2 分析自然地理格局	4
2.3 重视规划实施和灾害风险评估	4
2.4 加强重大专题研究	4
2.5 开展总体城市设计	5
3 主要编制内容	6
3.1 落实主体功能定位，明确空间发展目标战略	6
3.2 优化空间总体格局，促进区域协调、城乡融合发展	6
3.3 强化资源环境底线约束，推进生态优先、绿色发展	8
3.4 优化空间结构和提升连通性，促进节约集约、高质量发展	9
3.5 完善公共空间和公共服务功能，营造健康、舒适、便利的人居环境	10
3.6 保护自然与历史文化遗存，塑造具有地域特色的城乡风貌	11
3.7 完善基础设施体系，增强城市安全韧性	12
3.8 推进国土整治修复与城市更新，提升空间综合价值	14
3.9 建立规划实施保障机制，确保一张蓝图干到底	14
4 公众参与和多方协同	16
5 审查要求	17
附录 A 名词解释和说明	18
附录 B 规划分区	20
附录 C 规划图件目录	23
附录 D 规划文本附表	25
附录 E 规划指标体系	28

附录 F 强制性内容	30
附录 G 城镇开发边界划定要求	31

1 总体要求

1.1 适用范围

本指南适用于市级（包括副省级和地级城市）国土空间总体规划（以下简称市级总规）编制。地区、州、盟可参照执行。直辖市可结合本指南和《省级国土空间规划编制指南》（试行）有关要求编制。

1.2 规划定位

市级总规是城市为实现“两个一百年”奋斗目标制定的空间发展蓝图和战略部署，是城市落实新发展理念，实施高效能空间治理，促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是市域国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领。市级总规要体现综合性、战略性、协调性、基础性和约束性，落实和深化上位规划要求，为编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制提供基本依据。

1.3 工作原则

（1）贯彻新时代新要求

坚持以人民为中心的发展思想，从社会全面进步和人的全面发展出发，塑造高品质城乡人居环境，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感；坚持底线思维，在生态文明思想和总体国家安全观指导下编制规划，将城市作为有机生命体，探索内涵式、集约型、绿色化的高质量发展新路子，

推动形成绿色发展方式和生活方式，增强城市韧性和可持续发展的竞争力；坚持陆海统筹、区域协同、城乡融合，落实区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴、可持续发展和主体功能区等国家战略；坚持一切从实际出发，立足本地自然和人文禀赋以及发展特征，因地制宜开展规划编制工作，突出地域特点、文化特色、时代特征，发挥比较优势。

（2）突出公共政策属性

坚持体现市级总规的公共政策属性，坚持问题导向、目标导向、结果导向相结合，坚持以战略为引领，按照“问题-目标-战略-布局-机制”的逻辑，针对性地制定规划方案和实施政策措施，确保规划能用、管用、好用，更好发挥规划在空间治理能力现代化中的作用。

（3）创新规划工作方法

坚持开门编规划，践行群众路线，将共谋、共建、共享、共治贯穿规划工作全过程，广泛凝聚社会智慧；强化城市设计、大数据、人工智能等技术手段对规划方案的辅助支撑作用，提升规划编制和管理水平。

1.4 规划范围、期限和层次

规划范围包括市级行政辖区内全部陆域和管辖海域国土空间；本轮规划目标年为2035年，近期待2025年，远景展望至2050年。

市级总规一般包括市域和中心城区两个层次。市域要统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护的战略部署和总体格局；中心城区要细化土地使用和空间布局，侧重功能完善和结构优化；市域与中心城区要落实重要管控要素的系统传导和衔接。

1.5 编制主体与程序

规划编制应坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的工作方式。市级人民政府负责市级总规组织编制工作，市级自然资源主管部门会同相关部门承担具体编制工作。

工作程序主要包括基础工作、规划编制、规划设计方案论证、规划公示、成果报批、规划公告等。

1.6 成果形式

规划成果包括规划文本、附表、图件、说明、专题研究报告、国土空间规划“一张图”相关成果等。

2 基础工作

2.1 统一底图底数

各地应在第三次国土调查（以下简称“三调”）的基础上，按照《国土空间用地用海分类》（试行）等要求形成符合规定的国土空间利用现状和工作底数。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，形成坐

标一致、边界吻合、上下贯通的工作底图。涉海地区要增加所辖海域海岛底图底数。

各地应根据需要开展补充调查，结合基础测绘和地理国情监测成果，收集自然资源、生态环境、经济产业、人口社会、历史文化、基础设施、城乡发展、区域协调、灾害风险、水土污染等相关资料，以及相关规划成果、土地利用审批、永久基本农田等数据，加强基础数据分析。

2.2 分析自然地理格局

研究当地气候和地形地貌条件、水土等自然资源禀赋、生态环境容量等空间本底特征，分析自然地理格局、人口分布与区域经济布局的空间匹配关系，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”），明确农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间，提出国土空间优化导向。

2.3 重视规划实施和灾害风险评估

开展现行城市总体规划、土地利用总体规划等空间类规划及相关政策的实施评估；结合自然地理本底特征和“双评价”结果，针对不确定性和不稳定性，分析区域发展和城镇化趋势、人口与社会需求变化、科技进步和产业发展、气候变化等因素，系统梳理国土空间开发保护中的问题，开展综合的灾害风险评估。

2.4 加强重大专题研究

可包括但不限于：（1）研究人口规模、结构、分布以及人口流动等对空间供需的影响和对策；（2）研究气候变化及水土资源、洪涝等自然灾害等因素对空间开发保护的影响和对策；（3）研究重大区域战略、新型城镇化、乡村振兴、科技进步、产业发展等对区域空间发展的影响和对策；（4）研究交通运输体系和信息技术对区域空间发展的影响和对策；（5）研究公共服务、基础设施、公共安全、风险防控等支撑保障系统的问题和对策；（6）研究建设用地节约集约利用和城市更新、土地整治、生态修复的空间策略；（7）研究自然山水和人居环境的空间特色、历史文化保护传承等空间形态和品质改善的问题和对策；（8）研究资源枯竭、人口收缩城市振兴发展的空间策略；（9）综合研究规划实施保障机制和相关政策措施。

2.5 开展总体城市设计

将城市设计贯穿规划编制全过程。基于人与自然和谐共生的原则，研究市域生产、生活、生态的总体功能关系，协调城镇乡村与山水林田湖草海等自然环境的布局关系，优化开发保护的约束性条件和管控边界，塑造具有特色和比较优势的市域国土空间总体格局和空间形态。基于本地自然和人文禀赋，加强自然与历史文化遗产保护，研究城市开敞空间系统、重要廊道和节点、天际轮廓线等空间秩序控制引导方案，提高国土空间的舒适性、艺术性，提升国土空间品质和

价值。

3 主要编制内容

3.1 落实主体功能定位，明确空间发展目标战略

强化总体规划的战略引领和底线管控作用，促进国土空间发展更加绿色安全、健康宜居、开放协调、富有活力并各具特色。

(1) 围绕“两个一百年”奋斗目标和上位规划部署，结合本地发展阶段和特点，并针对存在问题、风险挑战和未来趋势，确定城市性质和国土空间发展目标，提出国土空间开发保护战略。

(2) 落实上位规划的约束性指标要求，结合经济社会发展要求，确定国土空间开发保护的量化指标(见附录表 D.1、附录 E)。

3.2 优化空间总体格局，促进区域协调、城乡融合发展

落实国家和省的区域发展战略、主体功能区战略，以自然地理格局为基础，形成开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体格局。

(1) 完善区域协调格局：发挥综合交通体系对区域网络化布局的引领和支撑作用，重点解决资源和能源、生态环境、公共服务设施和基础设施、产业空间和邻避设施布局等区域协同问题。城镇密集地区的城市要提出跨行政区域的都市圈、城镇圈协调发展的规划内容，促进多中心、多层次、多节点、

组团式、网络化发展，防止城市无序蔓延。其他地区在培育区域中心城市的同时，要注重发挥县城、重点特色镇等城镇的节点作用，形成多节点、网络化的协同发展格局。

(2) 优先确定生态保护空间：明确自然保护地等生态重要和生态敏感地区，构建重要生态屏障、廊道和网络，形成连续、完整、系统的生态保护格局和开敞空间网络体系，维护生态安全和生物多样性。

(3) 保障农业发展空间：优化农业（畜牧业）生产空间布局，引导布局都市农业，提高就近粮食保障能力和蔬菜自给率，重点保护集中连片的优质耕地、草地，明确具备整治潜力的区域，以及生态退耕、耕地补充的区域。沿海城市要合理安排集约化海水养殖和现代化海洋牧场空间布局。

(4) 融合城乡发展空间：围绕新型城镇化、乡村振兴、产城融合，明确城镇体系的规模等级和空间结构，提出村庄布局优化的原则和要求。完善城乡基础设施和公共服务设施网络体系，改善可达性，构建不同层次和类型、功能复合、安全韧性的城乡生活圈。

(5) 彰显地方特色空间：发掘本地自然和人文资源，系统保护自然景观资源和历史文化遗存，划定自然和人文资源的整体保护区域。

(6) 协同地上地下空间：提出地下空间和重要矿产资源保护开发的重点区域，处理好地上与地下、矿产资源勘查开

采与生态保护红线及永久基本农田等控制线的关系。提出城市地下空间的开发目标、规模、重点区域、分层分区和协调连通的管控要求。

(7) 统筹陆海空间：沿海城市应按照陆海统筹原则确定生态保护红线，并提出海岸带两侧陆海功能衔接要求，制定陆域和海域功能相互协调的规划对策。

(8) 明确战略预留区，应对未来发展的不确定性。

3.3 强化资源环境底线约束，推进生态优先、绿色发展

基于资源环境承载能力和国土安全要求，明确重要资源利用上限，划定各类控制线，作为开发建设不可逾越的红线。

(1) 落实上位国土空间规划确定的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（以下简称“三条控制线”）等划定要求，统筹优化“三条控制线”。各地可结合地方实际，提出历史文化、矿产资源等其他需要保护和控制的底线要求。城镇开发边界具体划定方法详见附录G。

(2) 制定水资源供需平衡方案，明确水资源利用上限。按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产原则，优化生产、生活、生态用水结构和空间布局，重视雨水和再生水等非常规水资源的利用，建设节水型城市。

(3) 制定能源供需平衡方案，落实碳排放减量任务，控制能源消耗总量。优化能源结构，推动风、光、水、地热等本地清洁能源利用，提高可再生能源比例，鼓励分布式、网

络化能源布局，建设低碳城市。

(4) 强化城市竖向设计和管控，严格保护低洼地等调蓄空间，明确海洋、河湖水系、湿地、蓄滞洪区和水源涵养地的保护范围，确定海岸线、河湖自然岸线的保护措施。明确天然林、生态公益林、基本草原等为主体的林地、草地保护区域。

3.4 优化空间结构和提升连通性，促进节约集约、高质量发展

依据国土空间开发保护总体格局，注重城乡融合、产城融合，优化城市功能布局 and 空间结构，改善空间连通性和可达性，促进形成高质量发展的新增长点。

(1) 按照主体功能定位和空间治理要求，优化城市功能布局 and 空间结构，划分规划分区（参考附录 B）。其中，中心城区和沿海城市的海洋发展区应细化至二级规划分区。

(2) 落实上位规划指标，以盘活存量为重点明确用途结构优化方向，确定全域主要用地用海的规模和比例，制定市域国土空间功能结构调整表（见附录表 D.2）。提出城乡建设用地集约利用的目标和措施。

(3) 确定中心城区各类建设用地总量和结构，制定中心城区城镇建设用地结构规划表（见附录表 D.3）。提出不同规划分区的用地结构优化导向，鼓励土地混合使用。

(4) 优化建设用地结构和布局，促进人、城、产、交通

一体化发展，融合产业园区与城市服务功能的关系，保障发展实体经济的产业空间，在确保环境安全的基础上引导发展功能复合的产业社区，促进产城融合、职住平衡。

(5) 提高空间连通性和交通可达性，明确综合交通系统发展目标与分区策略，确定市域综合交通网络布局，完善物流运输系统布局，增强区域、市域、城乡之间的交通网络服务能力。

(6) 坚持公交引导城市发展，提出与城市功能布局相融合的公共交通体系与设施布局。优化公交枢纽和站点（含轨道交通）布局与集约用地要求，提高站点覆盖率，鼓励站点周边地区土地混合使用，引导形成综合服务节点。

3.5 完善公共空间和公共服务功能，营造健康、舒适、便利的人居环境

结合不同尺度的城乡生活圈，优化居住和公共服务设施用地布局，完善开敞空间和慢行网络，提高人居环境品质。

(1) 基于常住人口的总量和结构，考虑实际服务管理人口特征，提出分区分级公共服务设施体系布局 and 标准，提升服务功能和便利性。确定中心城区公共服务设施用地总量和结构比例。

(2) 优化居住用地结构和布局，改善职住关系，引导政策性住房优先布局在交通和就业便利地区，避免形成单一功能的大型居住区。确定中心城区人均居住用地面积。严控高

层高密度住宅。

(3) 完善社区生活圈，针对人口老龄化、少子化趋势和社区功能复合化需求，重点提出医疗、康养、教育、文体、社区商业等服务设施和公共开敞空间的配置标准和布局要求，建设全年龄友好健康城市，以社区生活圈为单元补齐公共服务短板。

(4) 按照“小街区、密路网”的理念，优化中心城区城市道路网结构和布局，提高中心城区道路网密度。

(5) 构建系统安全的慢行系统，结合街道和蓝绿网络，构建连通城市和城郊的绿道系统，提出城市中心地区覆盖地上地下、室内户外的慢行系统规划要求，建设步行友好城市。

(6) 结合市域生态网络，完善蓝绿开敞空间系统，为市民创造更多接触大自然的机会。确定结构性绿地、城乡绿道、市级公园等重要绿地以及重要水体的控制范围，划定中心城区的绿线、蓝线，并提出控制要求。

(7) 在中心城区提出通风廊道、隔离绿地和绿道系统等布局和控制要求。确定中心城区绿地与开敞空间的总量、人均用地面积和覆盖率指标，提出包括社区公园、口袋公园在内的各类绿地均衡布局的要求。

3.6 保护自然与历史文化遗产，塑造具有地域特色的城乡风貌

加强自然和历史文化资源的保护，运用城市设计方法，

优化空间形态，突显本地特色优势。

(1) 挖掘本地历史文化资源，梳理市域历史文化遗产保护名录，明确和整合各级文物保护单位、历史文化名城名镇名村、历史城区、历史文化街区、传统村落、历史建筑等历史文化遗产的保护范围，统筹划定包括城市紫线在内的各类历史文化保护线。保护历史性城市景观和文化景观，针对历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的区域和走廊，明确整体保护和活化利用的空间要求。

(2) 提出全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则，对滨水地区（河口、海岸）、山麓地区等城市特色景观地区提出有针对性的管控要求。

(3) 明确空间形态重点管控地区，提出城市开发强度分区和容积率、密度等控制指标，以及高度、风貌、天际线等空间形态控制要求。明确有景观价值的制高点、山水轴线、视线通廊等，严格控制新建超高层建筑。

(4) 对乡村地区分类分区提出特色保护、风貌塑造和高度控制等空间形态管控要求，发挥田野的生态、景观和间隔等功能，营造田园风光、体现地域特色。

3.7 完善基础设施体系，增强城市安全韧性

统筹存量和增量、地上和地下、传统和新型基础设施系统布局，构建集约高效、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，提高城市综合承载能力，建设韧性城市。

(1) 以协同融合、安全韧性为导向，结合空间格局优化和智慧城市建设，优化形成各类基础设施一体化、网络化、复合化、绿色化、智能化布局。提出市域重要交通廊道和高压输电干线、天然气高压干线等能源通道空间布局，以及市域重大水利工程布局安排。提出中心城区交通、能源、水系统、信息、物流、固体废弃物处理等基础设施的规模和网络化布局要求，明确廊道控制要求，鼓励新建城区提出综合管廊布局方案。

(2) 基于灾害风险评估，确定主要灾害类型的防灾减灾目标和设防标准，划示灾害风险区。明确防洪（潮）、抗震、消防、人防、防疫等各类重大防灾设施标准、布局要求与防灾减灾措施，适度提高生命线工程的冗余度。针对气候变化影响，结合城市自然地理特征，优化防洪排涝通道和蓄滞洪区，划定洪涝风险控制线，修复自然生态系统，减少城镇建设中的地面硬化，因地制宜推进建设海绵城市。沿海城市应强化因气候变化造成海平面上升的灾害应对措施。

(3) 以社区生活圈为基础构建城市健康安全单元，完善应急空间网络。结合公园、绿地、广场等开敞空间和体育场馆等公共设施，提出网络化、分布式的应急避难场所、疏散通道的布局要求。

(4) 预留一定应急用地和大型危险品存储用地，科学划定安全防护和缓冲空间。

(5) 确定重要交通、能源、市政、防灾等基础设施用地控制范围，划定中心城区重要基础设施的黄线，提出控制要求，并与生态保护红线、永久基本农田等控制线相协调。为新型基础设施建设预留发展空间。

3.8 推进国土整治修复与城市更新，提升空间综合价值

针对空间治理问题，分类开展整治、修复与更新，有序盘活存量，提高国土空间的品质和价值。

(1) 生态修复应坚持山水林田湖草生命共同体的理念，按照陆海统筹的原则，针对生态功能退化、生物多样性减少、水土污染、洪涝灾害、地质灾害等问题区域，明确生态系统修复的目标、重点区域和重大工程，维护生态系统，改善生态功能。

(2) 土地整治应以乡村振兴为目标，结合村庄布局优化要求，推进乡村地区田水路林村全要素综合整治，针对土壤退化等问题，提出农用地综合整治、低效建设用地整治等综合整治目标、重点区域和重大工程，建设美丽乡村。

(3) 城市更新应根据城市发展阶段与目标、用地潜力和空间布局特点，明确实施城市有机更新的重点区域及机制，结合城乡生活圈构建，系统划分城市更新空间单元，注重补短板、强弱项，优化功能结构和开发强度，传承历史文化，提升城市品质和活力，避免大拆大建，保障公共利益。

3.9 建立规划实施保障机制，确保一张蓝图干到底

保障规划有效实施，提出对下位规划和专项规划的指引；衔接国民经济和社会发展规划，制定近期行动计划；提出规划实施保障措施和机制，以“一张图”为支撑完善规划全生命周期管理。

（1）区县指引

对市辖县（区、市）提出规划指引，按照主体功能区定位，落实市级总规确定的规划目标、规划分区、重要控制线、城镇定位、要素配置等规划内容。制定市辖县（区、市）的约束性指标分解方案，下达调控指标，确保约束性指标的落实。

各地可根据实际情况，在市级总规基础上，以行政区或规划分区为单元，加强对详细规划的指引和传导。涉及中心城区范围的县（区、市）的国土空间总体规划，应落实市级总规对中心城区的国土空间安排。

（2）专项指引

明确专项规划编制清单。相关专项规划应在国土空间总体规划的约束下编制，落实相关约束性指标，不得违背市级总规的强制性内容。经依法批准后纳入市级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”

（3）近期行动计划

衔接国民经济和社会发展规划，结合城市体检评估，对规划近期做出统筹安排，制定行动计划。编制城市更新、

土地整治、生态修复、基础设施、公共服务设施和防洪排涝工程等重大项目清单，提出实施支撑政策。

（4）政策机制

落实和细化主体功能区等政策，提出有针对性、可操作的财政、投资、产业、环境、生态、人口、土地等规划实施政策措施，保障规划目标的实现，促进国土空间的优化和空间资源的资产价值实现。鼓励探索主体功能区制度在基层落实的途径，各地可依法制定相应配套措施和技术标准。

（5）国土空间规划“一张图”建设

形成市级总规数据库，作为市级总规的成果组成部分同步上报。建立各部门共建共享共用、全市统一、市县（区）联动的国土空间基础信息平台，并做好与国家级平台对接，积极推进与其他信息平台的横向联通和数据共享。基于国土空间基础信息平台同步建设国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，为城市体检评估和规划全生命周期管理奠定基础。鼓励基于国土空间基础信息平台，探索建立城市时空感知系统，促进智慧规划和智慧城市建设，提高国土空间精治、共治、法治水平。

4 公众参与和多方协同

贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”理念，坚持开门编规划，建立全流程、多渠道的公众参与和社会协同机制。在规划编制阶段，广泛调研社会各界意见和需求，

深入了解人民群众所需所急所盼；充分调动和整合各方力量，鼓励各类相关机构参与规划编制；健全专家咨询机制，组建包括各相关领域专家的综合咨询团队；完善部门协作机制，共同推进规划编制工作。在方案论证阶段，要形成通俗易懂可视化的中间成果，充分征求有关部门、社会各界意见。规划获批后，应在符合国家保密管理和地图管理等有关规定的基礎上及时公开，并接受社会公众监督。

5 审查要求

在方案论证阶段和成果报批之前，审查机关应组织专家参与论证和进行审查。审查要件包括市级总规相关成果。报国务院审批城市的审查要点依据《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号），其他城市的审查要点各省（区）可结合实际参照执行。

附录 A 名词解释和说明

A.1 都市圈

以中心城市为核心，与周边城镇在日常通勤和功能组织上存在密切联系的一体化地区，一般为一小时通勤圈，是区域产业、生态和设施等空间布局一体化发展的重要空间单元。

A.2 城镇圈

以多个重点城镇为核心，空间功能和经济活动紧密关联、分工合作可形成小城镇整体竞争力的区域，一般为半小时通勤圈，是空间组织和资源配置的基本单元，体现城乡融合和跨区域公共服务均等化。

A.3 城乡生活圈

按照以人为核心的城镇化要求，围绕全年龄段人口的居住、就业、游憩、出行、学习、康养等全面发展的生活需要，在一定空间范围内，形成以日常出行尺度的功能复合的城乡生活共同体。对应不同时空尺度，城乡生活圈可分为都市生活圈、城镇生活圈、社区生活圈等；其中，社区生活圈应作为城乡空间治理的基本单元，也是网络化城乡空间的基本节点。

A.4 中心城区

市级总规关注的重点地区，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。中心城

区应在城镇开发边界内、根据实际和本地规划管理需求等确定。

A.5 城市实际服务管理人口

需要本市提供各类公共服务和商业服务以及行政管理的城市实有人口，除城市常住人口外，还包括出差、旅游、就医等短期停留人口。

A.6 慢行系统

步行、自行车等慢行方式出行使用的道路网络及附属设施，主要包括城镇与居民点内部的生活性步行交通系统、自行车交通系统；与城乡生态空间结合的，供人们健身、休闲的绿道网系统等。

A.7 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。

A.8 城市体检评估

依据市级总规，按照“一年一体检、五年一评估”，对城市发展体征及规划实施效果定期进行的分析和评价，是促进和保障国土空间规划得到有效实施的重要工具。

附录 B 规划分区

B.1 一般规定

B.1.1 规划分区应落实上位国土空间规划要求，为本行政区域国土空间保护开发做出综合部署和总体安排，应充分考虑生态环境保护、经济布局、人口分布、国土利用等因素。

B.1.2 坚持陆海统筹、城乡统筹、地上地下空间统筹的原则，以国土空间的保护与保留、开发与利用两大功能属性作为规划分区的基本取向。

B.1.3 规划分区划定应科学、简明、可操作，遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠，并应符合下列基本规定：

- 1) 以主体功能定位为基础，体现规划意图与管制规则；
- 2) 当出现多重使用功能时，应突出主导功能，选择更有利于实现规划意图的规划分区类型；
- 3) 如市域内存在本指南未列出的特殊政策管制要求，可在规划分区建议的基础上，补充矿产资源保护和利用、历史文化保护、灾害风险等分区，并明确空间管理要求。

B.2 分区类型

规划分区分为一级规划分区和二级规划分区。一级规划分区包括以下 6 类：生态保护区、生态控制区、农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区。在城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区分别细分为二级规划分区，具体类型和含义见下表。

表 B.1 规划分区建议

一级规划分区	二级规划分区	含义	
生态保护区		具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地和海洋自然区域，包括陆域生态保护红线、海洋生态保护红线集中划定的区域	
生态控制区		生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的陆地和海洋自然区域	
农田保护区		永久基本农田相对集中需严格保护的区域	
城镇发展区		城镇开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域	
	城镇集中建设区	居住生活区	以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的区域
		综合服务区	以提供行政办公、文化、教育、医疗以及综合商业等服务为主要功能导向的区域
		商业商务区	以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的区域
		工业发展区	以工业及其配套产业为主要功能导向的区域
		物流仓储区	以物流仓储及其配套产业为主要功能导向的区域
		绿地休闲区	以公园绿地、广场用地、滨水开敞空间、防护绿地等为主要功能导向的区域
		交通枢纽区	以机场、港口、铁路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
		战略预留区	在城镇集中建设区中，为城镇重大战略性功能控制的留白区域
	城镇弹性发展区	为应对城镇发展的不确定性，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的区域。	
特别用途区	为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等区域。		
乡村发展区		农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的区域	
	村庄建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用地区域	
	一般农业区	以农业生产发展为主要利用功能导向划定的区域	

	林业发展区	以规模化林业生产为主要利用功能导向划定的区域
	牧业发展区	以草原畜牧业发展为主要利用功能导向划定的区域
海洋发展区		允许集中开展开发利用活动的海域，以及允许适度开展开发利用活动的无居民海岛
	渔业用海区	以渔业基础设施建设、养殖和捕捞生产等渔业利用为主要功能导向的海域和无居民海岛
	交通运输用海区	以港口建设、路桥建设、航运等为主要功能导向的海域和无居民海岛
	工矿通信用海区	以临海工业利用、矿产能源开发和海底工程建设为主要功能导向的海域和无居民海岛
	游憩用海区	以开发利用旅游资源为主要功能导向的海域和无居民海岛
	特殊用海区	以污水达标排放、倾倒、军事等特殊利用为主要功能导向的海域和无居民海岛
	海洋预留区	规划期内为重大项目用海用岛预留的控制性后备发展区域

附录 C 规划图件目录

1、现状图：

（1）应提交的现状图件：

- 市域国土空间用地用海现状图
- 市域自然保护区分布图
- 市域历史文化遗存分布图
- 市域自然灾害风险分布图
- 中心城区用地用海现状图

（2）其他现状图件：反映自然地理、生态环境、能源矿产、区域发展、经济产业、人口社会、城镇化、乡村发展、灾害风险等方面现状与分析评价的必要图件。

2、规划图：

（1）应提交的规划图件：

- 市域主体功能分区图
- 市域国土空间总体格局规划图
- 市域国土空间控制线规划图
- 市域生态系统保护规划图
- 市域城镇体系规划图
- 市域农业空间规划图
- 市域历史文化保护规划图
- 市域城乡生活圈和公共服务设施规划图

- 市域综合交通规划图
- 市域基础设施规划图
- 市域国土空间规划分区图
- 市域生态修复和综合整治规划图
- 市域矿产资源规划图
- 中心城区国土空间规划分区图
- 中心城区用地规划示意图
- 中心城区城镇开发强度分区规划图
- 中心城区控制线规划图（绿线、蓝线、紫线、黄线）
- 中心城区历史文化保护和城市更新规划图
- 中心城区绿地系统和开敞空间规划图
- 中心城区公共服务设施体系、道路交通、市政基础设施、综合防灾减灾、地下空间规划图

（2）其他规划图件：包括住房保障、社区生活圈、慢行系统、城乡绿道、通风廊道、景观风貌等内容的规划图件。

根据需要，可将若干张图件合并表达，也可以分为多张图件表达。

附录 D 规划文本附表

表 D.1 规划指标表

单位：公顷

指标	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	指标属性
耕地保有量				
永久基本农田保护面积				
生态保护红线面积				
……				

表 D.2 市域国土空间功能结构调整表

单位：公顷、%

用地用海类型		规划基期年		规划目标年	
		面积	比重	面积	比重
耕地					
园地					
林地					
草地					
城乡建设用地	城镇				
	村庄				
区域基础设施用地					
其他建设用地					
渔业用海					
工矿用海					
交通运输用海					
游憩用海					
特殊用海					
湿地					
陆地水域					
其他土地					
其他海域					
总计					

注：1.城乡建设用地中的城镇、村庄是指城镇村庄范围的用地，规划基期年数据采用“三调”中的城市、建制镇、村庄用地数据。

2.区域基础设施用地包括区域性交通运输用地、公用设施用地。

3.其他建设用地是城乡建设用地、区域基础设施用地以外的建设用地，主要包括特殊用地、矿业用地等。

表 D.3 中心城区城镇建设用地结构规划表

序号	一级分类	比例 (%)	面积 (公顷)
1	居住用地		
2	公共管理与公共服务设施用地		
3	商业服务业用地		
4	工业用地		
5	仓储用地		
6	交通运输用地		
7	公用设施用地		
8	绿地与广场用地		
9	留白用地		
	合计		

表 D.4 耕地、永久基本农田规划指标分解表

单位：公顷

行政区	基期年耕地面积	耕地保有量指标		永久基本农田 保护面积
		近期目标年	规划目标年	
XX				
XX				
… …				
合计				

表 D.5 林地保有量指标分解表

单位：公顷

行政区	基期年林地面积	林地保有量指标		公益林 保护面积
		近期目标年	规划目标年	
XX				
XX				
… …				
合计				

表 D.6 建设用地指标分解表

单位：公顷、平方米

行政区	规划基期年			规划目标年		
	建设用地 总规模	城乡建设 用地规模	人均城镇 建设用地	建设用地 总规模	城乡建设 用地规模	人均城镇 建设用地
XX						
XX						
… …						
合计						

表 D.7 其他底线管控指标分解表

单位：公顷、亿立方米、%

行政区	规划目标年					
	生态保护红线面积	用水总量	基本草原面积	湿地面积	自然岸线保有率	新增生态修复面积
XX						
XX						
……						
合计						

表 D.8 自然保护地一览表

序号	名称	保护地范围所在行政区	总面积(平方公里)	保护地类型	级别
1	XX			国家公园	国家级/省级
2	XX			自然保护区	
3	XX			自然公园	
……					

表 D.9 历史文化资源一览表

序号	名称	行政辖区	级别	类别	备注
1	XX		国家级/省级		
2					
3					
……					

表 D.10 无居民海岛一览表

序号	名称	行政辖区	面积(平方公里)	主导用途	备注
1	XX			渔业用岛	
2				工业用岛	
3				自然保留	
……					

表 D.11 重点建设项目安排表

序号	项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地	所在地区
1	XX类	XX项目	新建/改扩建				
2							
3							
……							

附录 E 规划指标体系

表 E.1: 规划指标体系表

编号	指标项	指标属性	指标层级
一、空间底线			
1	生态保护红线面积（公顷）	约束性	市域
2	用水总量（亿立方米）	约束性	市域
3	永久基本农田保护面积（公顷）	约束性	市域
4	耕地保有量（公顷）	约束性	市域
5	建设用地总规模（公顷）	约束性	市域
6	城乡建设用地规模（公顷）	约束性	市域
7	林地保有量（公顷）	约束性	市域
8	基本草原面积（公顷）	约束性	市域
9	湿地面积（公顷）	约束性	市域
10	自然岸线保有率（%）	约束性	市域
11	自然和文化遗产（处）	预期性	市域
12	地下水水位（米）	建议性	市域
13	可再生能源利用比例（%）	建议性	市域
14	生物多样性指数（本地指示性物种种类不降低）	建议性	市域
二、空间结构与效率			
15	常住人口规模（万人）	预期性	市域、中心城区
16	常住人口城镇化率（%）	预期性	市域
17	人均城镇建设用地面积（平方米）	约束性	市域、中心城区
18	人均应急避难场所面积（平方米）	预期性	中心城区
19	道路网密度（千米/平方千米）	约束性	中心城区
20	公交站点 300 米半径服务覆盖率	建议性	中心城区
21	轨道交通站点 800 米半径服务覆盖率	建议性	中心城区
22	都市圈 1 小时通勤人口覆盖率	建议性	市域
23	每万元 GDP 水耗（立方米）	预期性	市域
24	每万元 GDP 地耗（平方米）	预期性	市域
三、空间品质			
25	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%）	约束性	中心城区
26	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率（%）	预期性	中心城区
27	城镇人均住房面积（平方米）	预期性	市域
28	城镇人均体育用地面积（平方米）	预期性	市域
29	每千名老年人拥有养老床位数（张）	预期性	市域
30	医疗卫生机构千人床位数（张）	预期性	市域

31	人均公园绿地面积（平方米）	预期性	中心城区
32	公共交通占全方式出行比例（%）	预期性	中心城区
33	平均通勤时间/平均通勤距离（分钟/公里）	建议性	中心城区
34	降雨就地消纳率（%）	预期性	中心城区
35	城镇生活垃圾回收利用率（%）	预期性	市域
36	农村生活垃圾处理率（%）	预期性	市域

注：各地可因地制宜增加相应指标。

附录 F 强制性内容

市级总规中涉及的安全底线、空间结构等方面内容，应作为规划强制性内容，并在图纸上有准确标明或在文本上有明确、规范的表述，同时提出相应的管理措施。

市级总规中强制性内容应包括：

(1) 约束性指标落实及分解情况，如生态保护红线面积、用水总量、永久基本农田保护面积等；

(2) 生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，自然保护地体系；

(3) 生态保护红线、永久基本农田、中心城区城镇开发边界，以及历史文化保护线等重要控制线；

(4) 重大交通枢纽、重要线性工程网络、城市安全与综合防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局；

(5) 城乡公共服务设施配置标准，城镇政策性住房和教育、卫生、养老、文化体育等城乡公共服务设施布局原则和标准；

(6) 历史文化保护体系，各类历史文化遗存的保护范围和要求；

(7) 中心城区范围内结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求。

附录 G 城镇开发边界划定要求

G.1 基本概念及说明

G.1.1 城镇开发边界

城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，完善城镇功能、提升空间品质的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。城镇开发边界内可分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区(空间关系详见图 1)。城市、建制镇应划定城镇开发边界。

G.1.2 城镇集中建设区

根据规划城镇建设用地规模，为满足城镇居民生产生活需要，划定的一定时期内允许开展城镇开发和集中建设的地域空间。

G.1.3 城镇弹性发展区

为应对城镇发展的不确定性，在城镇集中建设区外划定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的地域空间。

在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，城镇建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行调整，同时相应核减城镇集中建设区用地规模。

G.1.4 特别用途区

为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间。

特别用途区原则上禁止任何城镇集中建设行为，实施建设用地总量控制，原则上不得新增除市政基础设施、交通基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外的其他城镇建设用地。

图 1 空间关系示意图



G.2 总体要求

G.2.1 划定原则

一是坚持节约优先、保护优先、安全优先，以“双评价”为基础，优先划定森林、河流、湖泊、山川等不能进行开发建设的范围，统筹划定“三条控制线”；二是城镇开发边界形态尽可能完整，充分利用现状各类边界；三是为未来发展

留有空间，强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用，同时也要考虑城镇未来发展的不确定性，适当增加布局弹性；四是因地制宜，结合当地城镇化发展水平和阶段特征，兼顾近期和长远发展。

G.2.2 划定层次

市级总规应依照上位国土空间规划确定的城镇定位、规模指标等控制性要求，结合地方发展实际，划定市辖区城镇开发边界；统筹提出县人民政府所在镇（街道）、各类开发区的城镇开发边界指导方案。县级总规应依据市级总规的指导方案，划定县域范围内的城镇开发边界，包括县人民政府所在镇（街道）、其他建制镇、各类开发区等。

按照“自上而下、上下联动”的组织方式，同步推进城镇开发边界划定工作，整合形成城镇开发边界“一张图”。

G.2.3 规划期限

城镇开发边界期限与国土空间总体规划相一致。特大、超大城市以及资源环境超载的城镇，要划定永久性开发边界。

G.2.4 调整和勘误

城镇开发边界以及特别用途区原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政区划调整等确需调整的，按国土空间规划修改程序进行。规划实施中因地形差异、用地勘界、产权范围界定、比例尺衔接等情况需要局部勘误的，由市级自然资源主管部门认定后，不视为边界调整。

G.3 划定技术流程

城镇开发边界划定一般包括基础数据收集、开展评价研究、边界初划、方案协调、边界划定入库等 5 个环节。

G.3.1 边界初划

G.3.1.1 城镇集中建设区。结合城镇发展定位和空间格局，依据国土空间规划中确定的规划城镇建设用地规模，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域确定为城镇集中建设区。现状建成区，规划集中连片的城镇建设区和城中村、城边村，依法合规设立的各类开发区，国家、省、市确定的重大建设项目用地等应划入城镇集中建设区。城镇建设和发展应避让地质灾害风险区、蓄泄洪区等不适宜建设区域，不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

市级总规在市辖区划定的城镇开发边界内，划入城镇集中建设区的规划城镇建设用地一般不少于市辖区规划城镇建设用地总规模的 80%。县级总规按照市级总规提出的区县指引要求划定县（区）域的全部城镇开发边界后，以县（区）为统计单元，划入城镇集中建设区的规划城镇建设用地一般应不少于县（区）域规划城镇建设用地总规模的 90%。

G.3.1.2 城镇弹性发展区。在与城镇集中建设区充分衔接、关联的基础上，合理划定城镇弹性发展区，做到规模适度、设施支撑可行。城镇弹性发展区面积原则上不超过城镇集中建设区面积的 15%，其中 300 万人至 500 万人城市的城

镇弹性发展区面积原则上不超过城镇集中建设区面积的 8%，特大城市、超大城市或收缩城镇及人均城镇建设用地显著超标的城镇，应在 8%基础上进一步收紧弹性发展区所占比例（具体比例详见表 1）。

表 1 城镇弹性发展区面积占比建议

人口规模	弹性发展区面积占城镇集中建设区比例
1000 万以上	一般不高于 3%
500 万至 1000 万	一般不高于 5%
300 万至 500 万	一般不高于 8%
300 万以下	一般不高于 15%

G. 3. 1. 3 特别用途区。根据地方实际，特别用途区应包括对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩空间、防护隔离空间、农业景观、古迹遗址等地域空间。同时，对于影响城市长远发展，在规划期内不进行规划建设、也不改变现状的空间，可以以林地、草地或湿地等形态，一并划入特别用途区予以严格管控。特别用途区应做好与城镇集中建设区的蓝绿空间衔接，形成完整的城镇生态网络体系。对于开发边界围合面积超过城镇集中建设区面积 1.5 倍的，对其合理性及必要性应当予以特殊说明。

G. 3. 2 方案协调

城镇开发边界应尽可能避让生态保护红线、永久基本农田。出于城镇开发边界完整性及特殊地形条件约束的考虑，对于无法调整的零散分布生态保护红线和永久基本农田，可

以“开天窗”形式不计入城镇开发边界面积，并按照生态保护红线、永久基本农田的保护要求进行管理。

G.3.3 划定入库

G.3.3.1 明晰边界。尽量利用国家有关基础调查明确的边界、各类地理边界线、行政管辖边界等界线，将城镇开发边界落到实地，做到清晰可辨、便于管理。城镇开发边界由一条或多条连续闭合线组成，单一闭合线围合面积原则上不小于 30 公顷。

G.3.3.2 上图入库。划定成果矢量数据采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准，在“三调”成果基础上，结合高分辨率卫星遥感影像图、地形图等基础地理信息数据，作为国土空间规划成果一同汇交入库。