

市县国土空间规划基本分区与用途分类指南

(试行，送审稿)

自然资源部

二〇一九年七月十七日

前 言

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，贯彻落实新时代的发展理念与发展要求，推进生态文明建设，优化国土空间开发保护格局，建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，依据《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》的有关规定，以及《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》及相关工作要求，制定本指南。

本指南明确了市县国土空间规划基本分区与用途分类应遵循的总体原则与基本要求，提出了市县国土空间规划基本分区及其主要构成、总体管控要求与主要国土用途，提出了国土空间规划用途分类的总体框架及各类用途的名称、代码与含义。主要包括：总则、市县国土空间规划基本分区、国土空间规划用途分类，共三章。

本指南由中华人民共和国自然资源部制定并负责解释。请各单位在使用过程中，及时总结实践经验，提出意见和建议。

本指南主要起草单位：

目 录

1 总则	1
2 市县国土空间规划基本分区	1
2.1 一般规定	1
2.2 规划基本分区	2
3 国土空间规划用途分类	4
3.1 一般规定	4
3.2 规划用途分类	4
附录 A：国土空间规划基本分区说明	16
1 生态保护区	16
2 自然保留区	17
3 永久基本农田集中区	17
4 城镇发展区	18
5 农业农村发展区	20
6 海洋发展区	20
附录 B：城市功能规划分区	22
1 居住生活区	22
2 综合服务区	23
3 商业商务区	24
4 工业物流区	24
5 绿地休闲区	25
6 交通枢纽区	25
7 公用设施集中区	26
8 战略预留区	27
9 特色功能区	27
附录 C：农业农村利用功能规划分区	28
1 村庄建设区	28
2 一般农业区	29
3 林业发展区	29

4	牧业发展区.....	30
附录 D：海洋利用功能规划分区.....		31
1	渔业利用区.....	31
2	交通运输用海区.....	32
3	工业用海区.....	32
4	矿产与能源用海区.....	33
5	旅游休闲娱乐用海区.....	33
6	特殊利用区.....	34
7	无居民海岛利用区.....	34
8	海洋预留区.....	35
附件：国土空间规划用途分类说明.....		36
1	分类依据.....	36
2	分类说明.....	36
3	与“三调”工作对接.....	38

1 总则

1.0.1【编制目的】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》，促进“多规合一”的实施，优化市县国土空间结构和布局，统一基本术语和管理要素，支撑国土空间开发保护“一张图”，制定本指南。

1.0.2【适用范围】本指南国土空间规划基本分区，适用于市县国土空间总体规划的编制与审批、实施与监管；国土空间规划用途分类，适用于国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划的编制与审批及实施管理全过程。

1.0.3【总体原则】国土空间规划基本分区与用途分类应坚持尊重自然、保护优先、合理利用、人与自然和谐发展的基本原则，构建保护环境和节约资源的可持续发展空间格局，落实城市发展与国土资源的合理配置，科学实施国土空间用途管制。

1.0.4【管控体系】国土空间规划基本分区与国土空间规划用途分类应共同支撑市县国土空间规划的编制与管理，从规划基本分区到用途分类逐级逐层承接、传导、细化落实规划意图，实现市县国土空间的全域全过程差异化管理。

2 市县国土空间规划基本分区

2.1 一般规定

2.1.1【分区目标】市县国土空间规划基本分区应承接和传导省级国土空间规划意图，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，为本行政区域国土空间的保护与利用做出综合部署和总体安排。

2.1.2【分区原则】市县国土空间规划基本分区应坚持陆海统筹，以国土空间的保护与保留、开发与利用两大管控属性为基础合理配置空间资源，并应配套施行分区管制制度进行差异化管理。

2.1.3【分区要求】市县国土空间规划基本分区应有利于进一步强化市县全域国土空间的资源保护和生态修复，优化空间结构和布局，促进国土资源的节约集约利用，并应满足下列基本要求：

1 应根据市县主体功能区战略定位，结合国土空间规划发展策略划分基本分区，并应明确各分区的核心管控目标与政策导向；

2 应通过分区管制制度，明确各分区主要国土用途构成及该分区准入或禁止等管制规则，传导国土空间规划管制政策。

2.1.4【分区规则】市县国土空间规划基本分区应遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠的基本原则，并应符合下列基本规定：

1 应明确主要功能导向，将规划管制意图与管制规则相同的关键资源要素划入同一分区；

2 当出现多重使用功能时，应依据管制规定从严选择分区类型，或在确保不损害保护资源的前提下选择更有利于实现规划意图的分区类型。

2.1.5【其他约定】具有特殊保护与利用价值或意义的特定政策管理区（指管理边界及事权清晰的政策区，如国家公园、历史文化名城名镇名村、大遗址及地下文物埋藏区、能源资源基地、国家规划矿区、国家重大基础设施等），应依据国家相关法律法规及专项规划划定边界范围、明确保护与利用要求，并应根据所在位置对应所在基本分区、叠加规划意图和管制规定，形成复合控制区并统一实施规划管理。

2.2 规划基本分区

2.2.1【规划基本分区】市县国土空间总体规划的基本分区应包括下列 6 类：生态保护区、自然保留区、永久基本农田集中区，以及城镇发展区、农业农村发展区、海洋发展区。

2.2.2【分区一览表】市级国土空间总体规划基本分区应符合表 2.2.2 的规定；县级国土空间总体规划在满足表 2.2.2 基本分区的基础上，可结合规划空间发展策略和地方实际管控需求，进一步细化规划分区。各类规划基本分区的总体管控要求及其

对应的主要国土用途类型，应符合附录 A 的规定。

表 2.2.2 市县国土空间规划基本分区

目标	市域、县域 (6 类)	含义
保护与保留	生态保护区	具有特殊生态功能或生态环境敏感脆弱、必须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区域，以及需进行生态保护与生态修复的其他陆地和海洋自然区域
	自然保留区	不具备开发利用与建设条件，也不需要特别保护的陆地和海洋自然区域
	永久基本农田集中区	永久基本农田相对集中需严格保护的区域
开发与利用	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
	农业农村发展区	永久基本农田集中区外，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
	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

2.2.3【发展类分区的细化】市县国土空间总体规划可对城镇发展区、农业农村发展区、海洋发展区等规划基本分区进行细化，并应符合下列规定：

- 1 城镇发展区应包括城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区，其中城镇集中建设区应进行城市功能规划分区并符合附录 B 的规定；
- 2 农业农村发展区可根据国土空间规划发展需求，参照附录 C 进一步细化其利用功能的规划分区；
- 3 海洋发展区可根据国土空间规划发展需求，按照附录 D 进一步细化海洋利用功能规划分区。

3 国土空间规划用途分类

3.1 一般规定

3.1.1【分类原则】国土空间规划用途分类应遵循陆海统筹、城乡统筹、地上地下空间统筹的基本原则，并应符合下列规定：

- 1 应满足国土空间规划开展现状分析评估、落实规划对策、表达发展与保护意图的需求；
- 2 可对接国土空间用途管制制度并应满足实施差异化管理和精细化管理的需求。

3.1.2【分类规则】国土空间规划用途分类应满足全要素、不重叠、易识别、易统计、易管理的基本要求，并应符合下列规定：

- 1 应按照国土空间规划确定的主导用途进行划分，统一编码、用途清晰，并应与管理事权相对应。
- 2 当陆域用地具备多种用途时，应以其地面主要利用属性进行归类，不统一设置复合用途类型；当海域具备多种用途时，应以其主要功能导向进行归类。
- 3 地上、地下空间资源的用途类别应分别对应其所处的地上或地下空间层面，分层区别表达。

3.1.3【使用原则】国土空间规划用途分类的使用应符合国土空间规划的编制规程及相关文件的规定。

3.2 规划用途分类

3.2.1【分类框架】国土空间规划用途分类应依据国土空间规划战略意图、按照资源利用的主导方式划分为农林用地、建设用地、自然保护与保留、海洋利用、4 种类型，对应 27 种一级分类；其分类框架应符合表 3.2.1 的规定。

表 3.2.1 国土空间规划用途分类框架

分类原则		一级分类（26 类）
农林用地		01 耕地
		02 种植园用地
		03 林地
		04 牧草地
		05 其他农用地
建设用地	城乡建设用地	06 住宅用地
		07 公共设施用地
		08 工业用地
		09 仓储用地
		10 道路与交通设施用地
		11 公用设施用地
		12 绿地与广场用地
		13 留白用地
	其他建设用地	14 区域基础设施用地
		15 特殊用地
		16 采矿盐田用地
自然保护与保留		17 湿地
		18 其他自然保留地
		19 陆地水域
		20 海域海岛
海洋利用		21 渔业用海
		22 工矿用海
		23 交通运输用海
		24 旅游娱乐用海
		25 特殊用海
		26 留白用海

3.2.2【用途分类】国土空间规划用途分类采用三级分类体系，共设置 26 种一级类、86 种二级类及 33 种三级类；其分类名称、代码和含义应符合表 3.2.2 的规定。（表中括号内代码是原《城市用地分类》国标或“三调”工作代码，仅在《指南》编制工作过程中使用）

表 3.2.2 国土空间规划用途分类名称、代码和含义

一级	二级	三级	类别名称	含义
01			耕地 (01)	指种植农作物的土地，包括熟地，新开发、复垦、整理地，休闲地（含轮歇地、休耕地）；以种植农作物（含蔬菜）为主，间有零星果树、桑树或其他

一 级	二 级	三 级	类别名称	含义
				树木的土地；平均每年能保证收获一季的已垦滩涂和海涂。耕地中包括南方宽度<1.0 米，北方宽度<2.0 米固定的沟、渠、路和地坎（埂）；临时种植药材、草皮、花卉、苗木等的耕地，临时种植果树、茶树和林木且耕作层未破坏的耕地，以及其他临时改变用途的耕地，包括水田、水浇地、旱地等
02			种植园用地 (02)	指种植以采集果、叶、根茎为主的集约经营的多年生木本和草本作物（含其苗圃），覆盖度大于 50% 或每亩有收益的株树达到合理株树 70%的土地，包括用于育苗的土地，包括果地、菜地、橡胶园等
03			林地 (03)	指生长乔木、竹类、灌木的土地，包括迹地，不包括绿地与广场用地和其他建设用地内的附属绿地
04			牧草地 (04)	指生长草本植物为主，用于畜牧业的土地
05			其他农用地	指上述耕地、种植园地、林地、牧草地以外的农用地
	0501		设施农用地 (1202)	指直接用于经营性畜禽养殖生产设施及附属设施用地；直接用于作物栽培或水产养殖等农产品生产的设施及附属设施用地；直接用于设施农业项目辅助生产的设施用地；晾晒场、粮食果品烘干设施、粮食和农资临时存放场所、大型农机具临时存放场所等规模化粮食生产所必需的配套设施用地
	0502		农村道路 (1006)	指在农村范围内，南方宽度 ≥ 1.0 米、 ≤ 8.0 米，北方宽度 ≥ 2.0 米、 ≤ 8.0 米，用于村间、田间交通运输，并在国家公路网络体系之外，以服务于农村农业生产为主要用途的道路（含机耕道）
	0503		田坎 (1203)	指梯田及梯状坡地耕地中，主要用于拦蓄水和护坡，南方宽度 ≥ 1.0 米、北方宽度 ≥ 2.0 米的地坎
	0504		坑塘水面 (1104)	指人工开挖或天然形成的蓄水量 < 10 万立方米的坑塘常水位岸线所围成的水面
	0505		沟渠 (1107)	指人工修建，南方宽度 ≥ 1.0 米、北方宽度 ≥ 2.0 米用于引、排、灌的渠道，包括渠槽、渠堤、护路林及小型泵站
06			住宅用地	指主要用于人们生活居住的各类住宅建筑及其附属设施用地
	0601		城镇住宅用地 (R) (0701)	指城镇用于生活居住的各类住宅建筑用地及其附属设施用地，不含配套的公共设施等用地
		060101	一类住宅用地	设施齐全、环境良好，以低层住宅为主的住宅建筑用地及其附属道路、附属绿地、停车场等用地

一 级	二 级	三 级	类别名称	含义
		060102	二类住宅用地	设施较齐全、环境良好，以多、中、高层住宅为主的住宅建筑用地及其附属道路、附属绿地、停车场等用地
		060103	三类住宅用地	设施较欠缺、环境较差，以需要加以改造的简陋住宅为主的住宅建筑用地及其附属道路、附属绿地、停车场等用地，包括危房、棚户区、临时住宅等用地
	0602		农村住宅用地（0702）	指农村用于生活居住的各类宅基地
		060201	一类宅基地	指农村村民用于建造独户住房的集体所有土地
		060202	二类宅基地	指农村村民用于建造集中住房的集体所有用地
07			公共设施用地	指行政、文化、教育、体育、卫生、社会福利、科研、商服、社区服务等机构和设施的用地
	0701		行政办公用地（A1）（08H1）	指党政机关、社会团体、事业单位等办公机构及其相关设施用地,包括乡政府、村委会、各类村民自治组织的办公用地
	0702		文化用地（A2）（08H2）	指图书、展览、游乐等文化娱乐活动设施用地
		070201	图书博览用地	指公共图书馆、博物馆、科技馆、公共美术馆、纪念馆、规划建设展览馆等设施用地
		070202	文化活动用地	指文化馆（群众艺术馆）、文化站、工人文化宫、青少年宫（青少年活动中心）、妇女儿童活动中心（儿童活动中心）、老年活动中心、综合文化活动中心（社区）、文化活动站（街道），公共剧场等设施用地
		070203	影剧院用地	电影院、剧场、音乐厅、杂技场等演出场所
		070204	游乐用地	绿地率小于 65%的大型游乐设施用地
	0703		教育用地（A3）（08H2）	指高等教育、中等职业教育、中小学教育、特殊教育设施等及其附属设施用地，包括为学校配建的独立地段的学生生活用地
		070301	高等教育用地	指大学、学院、高等职业学校、高等专科学校、研究生院、电视大学、党校、干部学校及其附属设施用地，包括军事院校用地
		070302	中等职业教育用地	指普通中等专业学校、成人中等专业学校、职业高中、技工学校等用地，不包括附属于普通中学内的职业高中用地
		070303	中小学用地	指小学、初级中学、普通高中、九年一贯制学校、完全中学及其附属设施用地

一级	二级	三级	类别名称	含义
		070304	幼儿园用地	指幼儿园及其附属设施用地
		070305	特殊教育用地	指盲、聋、培智学校、综合类特殊教育学校、工读学校等用地
		070306	其他教育用地	业余学校、国际学校、培训中心等非公益性的教育培训机构用地
	0704		体育用地 (A4) (08H2)	指体育场馆和体育训练基地等用地，不包括学校等机构专用的体育设施用地
		070401	体育场馆用地	指室内外体育运动用地，包括体育场馆、游泳场馆、全民健身中心、大中型多功能运动场地及其附属的业余体校等用地
		070402	体育训练用地	指为体育运动专设的训练基地用地
		070403	康体用地	赛马场、高尔夫球场、跳伞场、射击场、溜冰场、水上运动的陆域部分等用地
	0705		医疗卫生用地 (A5) (08H2)	指医疗、保健、卫生、防疫、康复和急救设施等用地
		070501	医院用地	指综合医院、中医类医院（中医医院、中西医结合医院和民族医院）、专科医院（儿童医院、传染病医院、精神专科医院、妇产医院、妇幼保健院、肿瘤医院、职业病医院、口腔医院、康复医院等）、护理院、社区卫生服务中心等医疗设施用地
		070502	公共卫生用地	指卫生防疫站、专科防治所、检验中心、急救中心、血液中心、动物检疫站等卫生设施用地
		070503	其他医疗卫生用地	高端医疗等非公益性的医疗卫生机构用地
	0706		社会福利用地 (A6) (08H2)	指为老年人、儿童及残疾人等提供社会福利和慈善服务的设施用地
		070601	老年人社会福利用地	指为老年人提供居住、康复、保健等服务功能的设施用地，包括养老院、敬老院、养护院等
		070602	儿童社会福利用地	指为孤残儿童提供居住、护养等慈善服务的设施用地，包括儿童福利院、孤儿院、未成年人救助保护中心等
		070603	残疾人社会福利用地	指为残疾人提供居住、康复、护养等慈善服务的设施用地，包括残疾人福利院、残疾人康复中心、残疾人综合服务中心等
		070604	其他社会福利用地	指除以上之外的社会福利设施用地，包括救助管理站、非公益性的养老机构等
	0707		科研用地 (A35) (08H2)	指科研事业单位及其附属设施用地

一级	二级	三级	类别名称	含义
	0708		商服用地 (B) (05)	指商业、商务、物流、批发、农村游览接待等设施用地
		070801	商业服务用地 (B1)	指商业及餐饮、旅馆等服务业用地，包括以零售功能为主的商铺、商场、超市、市场，饭店、餐厅、酒吧，宾馆、旅馆、招待所、服务型公寓、度假村，电信、邮政、供水、燃气、供电、供热等公用设施营业网点等用地
		070802	商务办公用地 (B2)	指金融保险、艺术传媒、研发设计、技术服务、创意产业、物流管理中心等综合性办公用地
		070803	批发市场用地 (B12)	以批发功能为主的市场用地
		070804	其他商服用地	宠物医院、通用航空、汽车维修站等其他服务设施用地
	0709		社区服务设施用地	指城镇社区服务设施用地，以及为村民生产、生活服务的设施用地
		070901	城镇社区服务设施用地	指为居住区配套的社区服务设施用地，包括托儿所、社区卫生服务站、文化活动站、小型综合体育场地、商业、老年人日间照料中心、环卫、变电设施等用地，不包括中小学、幼儿园用地
		070902	农村生产生活服务设施用地	指为农村社区配套的生产与生活服务设施用地，包括供销社、兽医站、农机站、咨询服务、晒场；托儿所、农村社区服务站、文化活动室、综合礼堂、农家书屋、村民广场与绿地、社区卫生服务站、商店、环卫、变电设施、宗祠、仓储堆场等用地，不包括中小学、幼儿园用地
08			工业用地 (M) (0601)	指工矿企业的生产车间、库房及其附属设施用地，包括专用铁路、码头和附属道路、停车场等用地，不包括露天矿用地
	0801		一类工业用地 (M1)	指对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患，规划布局无特殊控制要求的工业用地
	0802		二类工业用地 (M2)	指对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患，不可布局于居住区和公共设施集中区内的工业用地
	0803		三类工业用地 (M3)	指对居住和公共环境有严重干扰、污染和安全隐患，规划布局有防护、隔离要求的工业用地
09			仓储用地 (W) (0508)	指物资储备、中转、配送等设施用地，包括附属设施、道路、停车场等用地
	0901		一类仓储用地 (W1)	指对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患，规划布局无特殊控制要求的物流仓储用地

一级	二级	三级	类别名称	含义
	0902		二类仓储用地 (W2)	指对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐 患，不可布局于居住区和公共设施集中区内的物 流仓储用地
	0903		危险品仓储用地 (W3)	指易燃、易爆和剧毒等危险品，规划布局有防护、 隔离要求的物流仓储用地
10			道路与交通设施 用地(S)	指道路、交通设施等用地，不包括其他用地内的附 属道路、停车场等用地
	1001		城镇道路用地 (S1) (1004)	指城镇快速路、主干路、次干路和支路等用地，包 括其交叉口用地
	1002		村庄道路用地 (1004)	指村庄内的各类道路用地，包括其交叉口用地
	1003		城市轨道交通用 地 (S2) (1002)	指独立占地的城市轨道交通地面以上部分的线 路、站点用地
	1004		交通枢纽用地 (S3)	指铁路客货运站、公路长途客运站、港口客运码 头、公交枢纽及其附属设施用地
	1005		交通场站用地 (S4) (1005)	指交通服务设施用地，不包括交通指挥中心、交通 队用地
		100501	公共交通场站用 地	指城市轨道交通车辆基地及附属设施，公共汽 (电)车首末站、停车场(库)、保养场，出租汽 车场站设施等用地，以及轮渡、缆车、索道等的地 面部分及其附属设施用地
		100502	社会停车场用地	指独立占地的公共停车场和停车库用地，不包括 其他各类用地配建的停车场和停车库用地
	1006		加油加气站用地 (B41)	指零售加油、加气、充电站等用地
	1007		其他交通设施用 地(S9) (1005)	指除以上之外的交通设施用地，包括教练场等用 地
11			公用设施用地 (U) (0809)	指供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、广 播电视、环卫、消防、防洪等设施用地
	1101		供水用地 (U11)	指取水设施、供水厂、再生水厂、加压泵站、高 位水池等设施用地
	1102		排水用地 (U21)	指雨水泵站、污水泵站、污水处理、污泥处理厂 等设施及其附属的构筑物用地，不包括排水河渠 用地
	1103		供电用地 (U12)	指变电站、开关站、环网柜等设施用地，不包括 电厂用地。高压走廊下规定的控制范围内的用地 应按其地面实际用途归类
	1104		供燃气用地 (U13)	指分输站、调压站、门站、供气站、储配站、气 化站、灌瓶站和地面输气管廊等设施用地，不包 括制气厂用地

一级	二级	三级	类别名称	含义
	1105		供热用地 (U14)	指集中供热厂、换热站、区域能源站、分布式能源站和地面输热管廊等设施用地
	1106		通信用地 (U15)	指邮政中心局、邮政支局、邮件处理中心、电信局、移动基站、微波站等设施用地
	1107		广播电视用地 (U16)	指广播电视的发射、传输和监测设施用地，包括无线电收信区、发信区以及广播电视发射台、转播台、差转台、监测站等设施用地
	1108		环卫用地 (U22)	指生活垃圾、医疗垃圾、危险废物处理（置），以及垃圾转运、公厕、车辆清洗、环卫车辆停放修理等设施用地
	1109		消防用地 (U31)	指消防站、消防通信及指挥训练中心等设施用地
	1110		防洪用地 (U32)	指防洪堤、防洪枢纽、排洪沟渠等设施用地
	1111		其他公用设施用地 (U9)	指除以上之外的公用设施用地，包括施工、养护、维修等设施用地
12			绿地与广场用地 (G) (0810)	指公园绿地、防护绿地、广场等公共开放空间用地
	1201		公园绿地 (G1)	指向公众开放，以游憩为主要功能，兼具生态、景观、文教和应急避险等功能，有一定服务设施的绿地
	1202		防护绿地 (G2)	指具有卫生、隔离、安全、生态防护功能，游人不宜进入的绿地
	1203		广场用地 (G3)	指以游憩、纪念、集会和避险等功能为主的公共活动场地
13			留白用地	指需要预留并进行控制、但尚未确定具体用途的城市建设用地
14			区域基础设施用地 (H2)	指铁路、公路、港口、机场、管道运输、能源、水利、通信等区域基础设施及其附属设施用地，不包括城镇建设用地范围内的铁路客货客运站、公路长途客货客运站以及港口客运码头
	1401		铁路用地 (H21) (1001)	指铁路编组站、线路等用地
	1402		公路用地 (H22) (1003)	指国道、省道、县道和乡道用地及附属设施用地
	1403		港口码头用地 (H23) (1008)	指海港和河港的陆域部分，包括码头作业区、辅助生产区等用地
	1404		机场用地 (H24) (1007)	指民用及军民合用的机场用地，包括飞行区、航站区等用地，不包括净空控制范围内的其他用地

一级	二级	三级	类别名称	含义
	1405		管道运输用地 (H25) (1009)	指运输矿石、石油和天然气等地面管道运输用地，地下管道运输规定的地面控制范围内的用地应按其地面实际用途归类
	1406		区域公用设施用地 (H3) (0809)	指为区域服务的公用设施用地，包括区域性能源设施、水利设施、通信设施、广播电视设施、环卫设施、排水设施等用地，不包括城镇建设用地范围内的公用设施用地
15			特殊用地 (H4) (09)	指军事、外事、宗教、安保、殡葬等具有特殊性质的用地
	1501		军事用地 (H41)	指直接用于军事目的的设施用地，不包括部队家属生活区和军民共用设施等用地
	1502		外事用地 (A8)	指外国驻华使馆、领事馆、国际机构及其生活设施等用地
	1503		宗教用地 (A9)	指宗教活动场所用地
	1504		文物古迹用地 (A7)	指具有保护价值的古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、近代代表性建筑、革命纪念建筑等用地，不包括已作其他用途的文物古迹用地
	1505		安保用地 (H42)	指监狱、拘留所、劳改场所和安全保卫设施等用地，不包括公安局用地
	1506		殡葬用地	指殡仪馆、火葬场、骨灰存放处和墓地等用地
	1507		储备库用地	指国家和省级的粮食、棉花、石油等战略性储备库用地
	1508		其他特殊用地 (H9)	指除以上之外的特殊用地，包括边境口岸和国家公园等的管理与服务设施等用地
16			采矿盐田用地	指采矿、产盐等地面生产用地
	1601		采矿用地 (H5) (0602)	指采矿、采石、采砂（沙）场，砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放用地
	1602		盐田 (0603)	指以生产盐为目的的土地，包括晒盐场所、盐池及附属设施用地
17			湿地 (00)	指红树林地，天然或人工、永久或间歇性的沼泽地，泥炭地，滩涂等
	1701		红树林地 (0303)	指沿海生长红树植物的林地
	1702		沼泽 (0304、0306、0402、1108)	指经常积水或渍水，一般生长湿生植物的土地，包括森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、草本沼泽、苔藓沼泽和内陆盐沼等
	1703		滩涂 (1105、1106)	指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带，河流、湖泊常水位至洪水位间的滩地，时令湖、河洪水位以下的滩地，水库、坑塘的正常蓄水位与最大

一级	二级	三级	类别名称	含义
				洪水位间的滩地，包括海岛的滩涂，不包括已利用的滩涂
18			其他自然保留地	指盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等土地
	1801		盐碱地 (1204)	指表层盐碱集聚，生长天然耐盐植物的土地
	1802		沙地 (1205)	指表层为沙覆盖、基本无植被的土地，不包括滩涂中的沙地
	1803		裸土地 (1206)	指表层为土质，基本无植被覆盖的土地
	1804		裸岩石砾地 (1207)	指表层为岩石或石砾，且覆盖面积 $\geq 70\%$ 的土地
	1805		其他草地 (0404)	指树木郁闭度 < 0.1 ，表层为土质，不用于放牧的草地
	1806		冰川及永久积雪 (1110)	指表层被冰雪常年覆盖的土地
19			陆地水域	指河流、湖泊等陆地水域用地，不包括滞洪区和已垦滩涂中的耕地、园地、林地、城镇村庄建设用地、道路等用地
	1901		河流水面 (1101)	指天然形成或人工开挖河流常水位岸线之间的水面，不包括被堤坝拦截后形成的水库区段水面
	1902		湖泊水面 (1102)	指天然形成的积水区常水位岸线所围成的水面
	1903		水库水面 (1103)	指人工拦截汇集而成的总设计库容 ≥ 10 万立方米的水库正常蓄水位岸线所围成的水面
20			海域海岛	指需要严格保护、限制开发，以及从长远发展角度应当予以保留的海域和无居民海岛
21			渔业用海	指为开发利用渔业资源、开展海洋渔业生产所使用的海域
	2101		渔业基础设施用海	指用于渔船停靠、进行装卸作业和避风，以及用以繁殖重要苗种的海域，包括渔业码头、引桥、堤坝、渔港港池(含开敞式码头前沿船舶靠泊和回旋水域)、渔港航道及其附属设施用海
	2102		增养殖用海	指用于养殖生产或通过构筑人工鱼礁等进行增养殖生产的海域
	2103		捕捞用海	指开展适度捕捞的海域
22			工矿用海	指开展临海工业生产和矿产能源开发所使用的海域
	2201		工业建设用海	指开展临海工业建设的海域
	2202		盐田用海	指用于盐业生产的海域，包括盐田取排水口、蓄水池等所使用的海域
	2203		固体矿产用海	指开采海砂及其它固体矿产资源的海洋

一级	二级	三级	类别名称	含义
	2204		油气用海	指开采油气资源的海域
	2205		可再生能源用海	指开展海上风电等可再生能源利用的海域
23			交通运输用海	指为用于港口、航运、路桥等交通建设的海域
	2301		港口用海	指供船舶停靠、进行装卸作业、避风和调动的海域
	2302		航运用海	指供船只航行、候潮、待泊、联检、避风及进行水上过驳作业的海域
	2303		路桥用海	指用于连陆、连岛等路桥工程建设的海域
24			游憩用海	指开发利用滨海和海上旅游资源，开展海上娱乐活动的海域
	2401		风景旅游用海	指开发利用滨海和海上旅游资源的海域
	2402		文体休闲娱乐用海	指旅游景区开发和海上文体娱乐活动场建设的海域
25			特殊用海	指用于科研教学、军事、自然保护区及海岸防护工程、倾倒排污等用途的海域
	2501		军事用海	指建设军事设施和开展军事活动的海域
	2502		其他特殊用海	指除军事用海以外，用于科研教学、海岸防护、排污倾倒、海底工程建设等的海域
26			留白用海	指需要预留并进行控制、但尚未确定具体用途的海域

注：各地可根据规划内容需要，在本表二级类基础上进一步展开细分。**可开发利用的无居民海岛按陆地各类用途进行细分。**

3.2.3【地下空间用途分类】地下空间规划用途分类的表达方式，应根据土地利用属性对应表 3.2.2 的用途类型，并在其代码前增加 UG 字样；表 3.2.2 中未列出的用途类型应符合表 3.2.3 的规定。

表 3.2.3 地下空间规划用途分类名称、代码和含义

一级	二级	类别名称	含义
UG10		地下道路与交通设施	指地下道路设施、地下轨道交通设施、地下公共人行通道、地下交通场站、地下停车设施等
	UG1008	地下人行通道	指地下人行通道及其配套设施
UG11		地下公用设施	指利用城市地下空间实现城市给水、供电、供气、供热、通信、排水、环卫等市政公用功能的设施，包括地下市政场站、地下市政管线、地下市政管廊和其他地下市政公用设施

一级	二级	类别名称	含义
	UG1112	地下市政管线	指地下电力管线、通信管线、燃气配气管线、再生水管线、给水配水管线、热力管线、燃气输气管线、给水输水管线、污水管线、雨水管线等
	UG1113	地下市政管廊	指用于统筹设置地下市政管线的空间和廊道，包括电缆隧道等专业管廊、综合管廊和其他市政管沟
UG27		地下人民防空设施	指地下通信指挥工程、医疗救护工程、防空专业队工程、人员掩蔽工程等设施
UG28		其他地下设施	指除以上之外的地下设施

附录 A：国土空间规划基本分区说明

1 生态保护区

（1）主要构成

生态保护区是指具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主导功能的陆地和海洋区域，涵盖需要保护的森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海域、无居民海岛等。该分区既包括须严格保护的陆域生态保护红线、海洋生态保护红线的集中区域，也包括在生态保护红线之外，为了完善区域生态格局、提升区域生态功能、为了维护国家海洋权益、保护水下文物、实现渔业资源养护的其他以生态保护、修复为主要功能导向的区域，主要有国家公园、饮用水源地、海洋自然保护区、海洋特别保护区、水产种质资源保护区等。

（2）总体管控要求

生态保护区实行分类管控的管理方式。对于陆域生态保护红线、海洋生态保护红线的集中区域，应按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、《生态保护红线划定指南》和《海洋生态红线划定技术指南》等划定并依据相应的管理办法进行管理；应以严格保护、禁止开发区域进行管理，实行最严格的准入制度，严禁任何不符合主体功能定位的开发活动，任何单位和个人不得擅自占用或改变原国土用途，严禁围填海行为。区内原有的村庄、工矿等用途，应严格控制建设行为的扩展并应根据实际发展需要逐步引导退出。

对于未划入陆域生态保护红线、海洋生态保护红线的其他生态区域，采取“名录管理+约束指标+分区准入”相结合的方式细化管理规定，以保护为主，并应开展必要的生态修复。应依法依规按照限制开发的要求进行管理，允许在不降低生态功能、不破坏生态系统的前提下，依据国土空间规划和相关法定程序、管制规则的前提下，允许适度开发利用。

（3）主要国土用途

林地、天然牧草地、沼泽（其中的沼泽草地）、其它草地、陆地水域、**海域海岛**、盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地、冰川及永久积雪地、现状村庄及其他建

设用地等。

2 自然保留区

（1）主要构成

自然保留区是在生态保护区、永久基本农田集中区之外，规划期内不利用、应当予以保留原貌的陆地和海洋自然区域，一般不具备开发利用与建设条件，也不需要特别保护或修复。该区域主要包括陆地较为偏远或工程地质条件不适宜城镇、农业、农村发展的荒漠、荒地等区域；以及由于经济社会、科技手段等因素尚难以开发利用或不宜明确基本功能的，以及从长远发展角度应当予以保留的海域、无居民海岛。

（2）总体管控要求

该分区规划期内应加强管理，原则上陆域限制各类新增加的开发建设行为以及种植、养殖活动，不得擅自改变地形地貌及其他自然生态环境原有状态；海域严禁随意开发，不得擅自改变岸线、地形地貌及其他自然生态环境原有状态。区内经评价在对生态环境不产生破坏的前提下，陆域可适度开展观光、旅游、科研、教育等活动；海域部分确需开发利用的，应按程序调整自然保留区的功能。

（3）主要国土用途

陆地水域、盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地、其他草地、冰川及永久积雪地、**海域海岛**等。

3 永久基本农田集中区

（1）主要构成

永久基本农田集中区是为了维护国家粮食安全，切实保护耕地，促进农业生产和社会经济的可持续发展，划定的需实行特殊保护和管理的区域。该分区是永久基本农田相对集中形成的区域。

（2）总体管控要求

永久基本农田集中区应按照《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》、《基本农田划定技术规程》、《关于全面划定永久基本农田实行特殊保护

的通知》、《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》等相关规定进行管理，区内从严管控非农建设占用永久基本农田，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量。为实施国家重大交通、能源、水利及军事用地，经批准占用永久基本农田集中保护区的，原则上分区不做调整。

（3）主要国土用途

耕地、其他农用地及其配套农业生产服务设施、村庄等用地。

4 城镇发展区

（1）主要构成

城镇发展区是为了满足各类城镇发展需求、优化城镇功能和空间布局为目的而划定的区域，包括城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区。该分区的范围原则上应与城镇开发边界范围一致，并应依据《城镇开发边界划定指南》（试行）的要求划定分区。分区外原则上不得进行城镇集中建设，以防止城市蔓延、无序扩张和低效开发。其中：

城镇集中建设区是为了满足城镇居民生产、生活需要集中连片建设的区域，是在城镇开发边界内允许开展城镇开发建设行为的核心区域。该分区具有城镇形态，包括城市、县、镇人民政府驻地的已建城区、已建镇区、规划城区、规划镇区，以及规划确定的新城、新区、各类开发区等，组团式城市包括主城和副城。该分区应重点考虑城镇的发展方向与布局形态要求，并基于城镇发展规模的科学测算，由城镇建设用地与河流水系、绿色空间等用地共同形成相对规整、人与自然和谐共生的空间形态。

城镇弹性发展区是为了应对未来发展的不确定性，增强规划的适应性，在城镇开发边界内预留的在特定条件下城镇集中建设区可调整的范围。该区是对城镇集中建设区可能形态的空间预留，是在满足特定条件后可进行城镇建设的区域，不计入城镇建设用地规模指标核算。该分区应按照城镇功能空间布局的要求，基于不同区域差异化的资源环境承载能力和开发适宜性条件合理确定。该分区应与城镇总体功能结构、主要拓展方向相匹配，在空间上尽可能与城镇集中建设区连片，保证便捷的交通联系；并应设定用地规模的控制要求，避免无限扩大。

特别用途区是为了优化城镇空间格局与功能布局，保障城镇生态功能与环境品质、居民休闲游憩、设施安全与防护隔离，提升居民生活质量等需要，划入城镇开发边界内进行管控的各类生态、人文景观等开敞空间。该分区应综合考虑生态、文化保护与城镇功能、形态完整性的要求，包括连通城镇功能组团的生态隔离廊道、城镇内部的核心生态要素等需要特殊保护与严格管控的区域。

（2）总体管控要求

城镇发展区内应明确在一定时期内可以进行城镇开发和集中建设的地域，对区内的城镇集中建设区、城镇弹性发展区提出总体指标控制要求，对各类城镇建设土地用途和城镇建设行为提出准入要求；同时对区内的特别用途区应明确生态、文化等各类资源的保护要求与特色功能建设的管控要求，进一步优化城镇空间结构和形态，提升城镇宜居环境品质。

城镇发展区内所有建设行为应按照详细规划进行精细化管理。其中：

城镇集中建设区内应编制详细规划，采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，对城镇建设用地的总体和单项指标严格管控，实施规划用途管制与开发许可制度。同时，加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线、道路控制线（城市绿线、蓝线、紫线、黄线、红线）的协同管控，通过划定“五线”及制定管理办法实现对城镇核心要素的控制。

城镇弹性发展区是城镇发展区的弹性空间，在不违反国土空间规划强制性内容和不突破规划城镇建设用地规模的前提下，可调整为城镇集中建设区，调整后的管控要求等同城镇集中建设区，采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，可准入各类城镇建设行为。

特别用途区采用“详细规划+规划许可”的方式进行管控，同时应明确可准入的项目类型，区内涉及的山体、水体、保护地应分别纳入山体、水体、保护地名录进行专项管理。该区内的建设行为应严格管控，在对生态、人文环境不产生破坏的前提下，可适度开展休闲、科研、教育等相关活动，为城镇居民提供生态、人文景观服务。

（3）主要国土用途

居住用地、公共管理与公共服务设施用地、商服用地、工业用地、仓储用地、

道路与交通设施用地、公用设施用地、绿地与广场用地等各类城镇建设用地，以及村庄建设用地、水域、林地、耕地等用地。

5 农业农村发展区

(1) 主要构成

农业农村利用区是为了推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，实现乡村全面振兴而划定的农业生产、生活发展区域。该分区是满足农林牧渔等农业发展、农民生产生活为主要功能的区域，包括永久基本农田集中区以外的耕地、园地、林地、草地等农用地，农业和乡村特色产业发展所需的各类配套设施用地，以及现状和规划的村庄建设用地。

(2) 总体管控要求

农业农村利用区应以促进农业和乡村特色产业发展、改善农民生产生活条件为导向，按照“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的方式，根据具体土地用途类型进行管理，统筹协调村庄建设、生态保护，有效保障农业生产发展配套设施用地。对于村庄建设用地和各类配套设施用地，应按照人均村庄建设用地指标进行管控；村庄建设必须按照法定村庄规划实施乡村建设规划许可管理。

农业农村利用区内允许农业和乡村特色产业发展及其配套设施建设，以及为改善农村人居环境而进行的村庄建设与整治；严禁集中连片的城镇开发建设。在充分进行可行性、必要性研究的基础上，在不影响安全、不破坏功能的前提下，该分区允许建设区域性基础设施廊道，并应做好相应的补偿措施。

(3) 主要国土用途

耕地、园地、林地、牧草地、村庄建设用地（农村住宅用地、村庄公共服务设施用地、村庄工业物流用地、村庄基础设施用地、村庄其他建设用地）、设施农用地等农业生产生活用地。

6 海洋发展区

(1) 主要构成

海洋发展区是为了满足经济社会需求，开展海洋集约节约开发利用活动的海域

和无居民海岛。

（2）总体管控要求

海洋发展区采用海洋利用功能规划分区进行细化，区内应合理配置海洋资源、优化海洋空间开发格局，严禁国家产业政策淘汰类、限制类项目在海上布局。其中，海域采用“分区管理+用海准入”进行管理；无居民海岛采用“**名录+详细规划+规划许可**”进行管理。

（3）主要国土用途

渔业用海、工矿用海、交通运输用海、游憩用海、特殊用海、**建设用地（可开发利用无居民海岛）、留白用海**。

附录 B：城市功能规划分区

B.0.1 城市集中建设区可采用城市功能规划分区方式对城市空间规划布局进行结构性控制，并应符合下列规定：

- 1 应完整、准确地体现城市集中建设区发展总体空间规划结构及规划管控意图；
- 2 应突出各功能分区空间范围内的规划主要城市功能导向，并应便于通过详细规划进一步传导和落实规划意图、细化城市建设用地规划分类，进行精细化管理；
- 3 可参照表 B.0.1 进行城市功能规划分区，其主要构成、总体管控要求及主要国土用途应符合 B.0.2 规定。

表 B.0.1 城市功能规划分区

名称	含义
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
工业物流区	以工业、仓储物流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、滨水开放空间、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
公用设施集中区	以垃圾填埋场、污水处理厂、水厂等大型公用设施为主要功能导向的区域
战略预留区	应对发展不确定性、为重大战略性功能控制的留白区域
特色功能区	体现城市特定发展意图，需要实行特定管理政策的区域，主要可包括创新发展区、文化创意区等

B.0.2 城市功能规划分区说明

1 居住生活区

（1）主要构成

居住生活区是规划确定的城市中主要居住功能的总体空间结构与布局，以及与周边功能区、路网系统的协调关系，为详细规划提供土地用途分类依据。

（2）主要管控要求

居住生活区内采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。居住生活区内应构建健康、宜居的生活环境，提供完善、便捷的日常生活服务功能，区内应保障一定比例以上的城镇住宅用地及配套社区服务设施用地。在保障主要功能导向的前提下，鼓励多元功能的适度混合，避免重大妨害功能的干扰，如可准入不存在干扰、污染和安全隐患的公共设施用地、绿地与广场用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定居住生活区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标、可兼容比例，提出开发强度指标控制要求；对区内住宅建筑、公共服务设施、绿地、道路系统等建设提出控制要求。

（3）主要国土用途

以城镇住宅用地、社区服务设施用地为主，兼容公共设施用地、绿地与广场用地、商服用地。

2 综合服务区

（1）主要构成

综合服务区是规划确定的城市中主要公共管理、公共服务等功能的总体空间布局，明确城市各级公共服务体系，指导详细规划的土地用途规划与开发管控。

（2）主要管控要求

综合服务区内采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。综合服务区是城市提供公共服务的核心空间，综合服务功能应集约紧凑，满足服务等级、规模及类型要求，区内应保障一定比例以上的行政办公用地、文化用地、教育用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入不存在干扰、污染和安全隐患的绿地与广场用地、城镇住宅用地、社区服务设施用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定综合服务区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标、可兼容比例，提出开发强度指标控制要求；对区内文教体卫、绿地、道路系统等建设提出控制要求。

（3）主要国土用途

以行政办公用地、文化用地、教育用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地为主，兼容绿地与广场用地、城镇住宅用地、社区服务设施用地。

3 商业商务区

(1) 主要构成

商业商务区是规划确定的城市中主要商业服务业、商务办公集中等功能的总体空间布局，明确城市各级公共服务体系，指导详细规划的土地用途规划与开发管控。

(2) 主要管控要求

商业商务区内采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。商业商务区是城市提供商业服务、商务办公的核心空间，商业商务服务功能应集约紧凑，满足服务等级、规模及类型要求，区内应保障一定比例以上的商服用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入不存在干扰、污染和安全隐患的绿地与广场用地、城镇住宅用地、社区服务设施用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定商业商务区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标、可兼容比例，提出开发强度指标控制要求；对区内商业服务、商务办公、绿地、道路系统等建设提出控制要求。

(3) 主要国土用途

以商服用地为主，兼容绿地与广场用地、居住用地。

4 工业物流区

(1) 主要构成

工业物流区是规划确定的城市中主要工业、仓储物流等功能的总体空间布局，与周边其他功能区协调好安全防护关系，为详细规划提供用途分类指导依据。

(2) 主要管控要求

工业物流区内采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。工业物流区应统筹安排城市生产性功能，提升生产运行效率，严格遵守环保要求，降低工业及物流仓储功能对城市居住、公共环境、交通等的干扰，保障其他城市功能有序运行，区内应保障一定比例以上的工业用地、仓储用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入为企业生产服务的商服用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定工业物流区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标、可兼容比例，提出开发强度指标控制要求；对区内不同类型工业、物流用地的安全防护提出

控制要求，以及产城融合建设的具体规定。

（3）主要国土用途

以工业用地、仓储用地为主，适当布局为企业服务的商服用地。

5 绿地休闲区

（1）主要构成

绿地休闲区是规划确定的城市中主要公共开放空间的总体结构与布局，保障市民日常公共活动所需的绿地与广场空间，满足城市卫生、隔离和安全防护等功能的需求。

（2）主要管控要求

绿地休闲区内采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。绿地休闲区应安排好“点、线、面”结合的城市绿地系统结构，为市民提供便捷可达、充足友好的游憩休闲空间，并确保相互干扰的功能区的防护隔离，区内应保障一定比例以上的绿地与广场用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入少量公共设施用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定绿地休闲区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标、可兼容比例，提出开发强度指标控制要求；对区内公园绿地、广场用地、防护绿地的总体规模与服务半径提出控制要求。

（3）主要国土用途

以绿地与广场用地为主，可兼容少量公共设施用地。

6 交通枢纽区

（1）主要构成

交通枢纽区是规划确定的城市中占地规模较大的、多种交通运输方式交汇的大型综合交通枢纽，需协调好城市内外的交通集散、路网配套、换乘衔接等关系，并与周边功能区保持良好的防护隔离。

（2）主要管控要求

交通枢纽区内采用“用途准入+指标管控”的方式进行管理。交通枢纽区内应确定好机场、港口、铁路客货运站等重要交通设施的选址落位，统筹好与周边交通线

网的接驳以及多种运输方式的联乘联运，有序引导基于交通枢纽的物流产业发展，区内应保障一定比例以上的交通类区域基础设施用地、道路与交通设施用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入与交通枢纽关联性较强的仓储用地、商服用地、住宅用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定交通枢纽区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标；对该分区周围的防护隔离提出控制要求，尽可能降低交通噪音等对城市居住、公共环境的干扰。

（3）主要国土用途

以铁路用地、公路用地、港口码头用地、机场用地等区域基础设施用地，以及道路与交通设施用地（城镇道路用地、城镇轨道交通用地、交通枢纽用地、交通场站用地）为主，适当兼容仓储用地、商服用地、住宅用地。

7 公用设施集中区

（1）主要构成

公用设施集中区是规划确定的城市中占地规模较大的以公用设施为主要功能导向的区域，明确城市重大市政基础设施的配套与布局，并与周边功能区保持良好的防护隔离。

（2）主要管控要求

公用设施集中区内采用“用途准入+指标管控”的方式进行管理。公用设施集中区应结合水、电、能源、环卫、消防、防洪等各类公用设施的专项规划，安排好垃圾填埋场、污水处理厂、水厂、燃气门站、防洪枢纽等大型公用设施的选址落位，区内应保障一定比例以上的区域公用设施用地、公用设施用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入防护绿地、道路与交通设施用地等。同时，国土空间总体规划编制在划定公用设施集中区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标；对该分区周围的防护隔离提出控制要求，尽可能降低水、大气、噪音等对城市居住、公共环境的干扰。

（3）主要国土用途

以区域公用设施用地、公用设施用地（供水用地、排水用地、供电用地、供燃气用地、供热用地、通信用地、广播电视用地、环卫用地、消防用地、防洪用地、

其他公用设施用地）为主，适当兼容防护绿地、道路与交通设施用地。

8 战略预留区

（1）主要构成

战略预留区是对城市发展产生重大影响的、尚具有不确定性的战略性功能进行空间预留，并应加强区内一切建设行为的预先管控。

（2）主要管控要求

战略预留区应在充分论证的基础上划定。战略预留区应明确规定主要的战略性功能指引，严格管控区内的一切建设行为。待开发意向明确后，依据相关发展要求，在详细规划中细化具体的土地用途与空间布局。

（3）主要国土用途

以用途待定用地及现状用地为主。

9 特色功能区

（1）主要构成

为满足国家或地方特定发展意图，城市可根据自身发展需要，制定创新发展区、文化创意区等具有地方特色、需要提升优化的区域。该类区应配合相应的分区政策，明确特定建设或保护要求，通过实行特定管理政策落实发展意图。

（2）主要管控要求

特色功能区的划定须同步出台相应政策规定，明确功能区内的具体建设与管理要求。相关政策不得违背现行国家法律法规，特色功能区不得影响基本城市功能；国土空间总体规划编制在划定特色功能区时，应明确提出下位详细规划可准入的土地用途、各类用地的规模指标、可兼容比例，提出开发强度指标控制要求；对各自特色功能的规划布局与建设提出控制要求。

（2）主要国土用途

根据特色功能区的不同，以地方政策及详细规划综合确定为准。

附录 C：农业农村利用功能规划分区

C.0.1 农业农村发展区可采用农业农村利用功能规划分区方式细化落实规划的发展意图与管控要求，并应符合下列规定：

- 1 应体现农业农村发展规划意图和管控要求；
- 2 应突出农业发展、农民生产生活、林业与牧业生产等主要利用功能导向，进行差异化管理；
- 3 可参照表 C.0.1 进行农业农村利用功能规划分区，其主要构成、总体管控要求及主要国土用途应符合 C.0.2 的规定。

表 C.0.1 农业农村利用功能规划分区

名称	含义
村庄建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用地
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

C.0.2 农业农村利用功能规划分区说明

1 村庄建设区

(1) 主要构成

村庄建设区是规划期间，需要重点发展的村庄、集镇和保留现状、不再扩大规模的村庄（含集镇），包括村庄基础设施、公共服务设施建设以及农村第一二三产融合发展用地。规划整理、复垦的村庄和集镇不得划入村庄建设区。

(2) 主要管控要求

村庄建设区内实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管理方式。村庄建设区主要引导重点发展村庄的布局 and 农村产业用地布局，区内应优先利用闲置地和荒废地，新增建设用地应符合规划确定的农村居民点建设用地规模和范

围要求。

(3) 主要国土用途

宅基地、村庄公共服务设施用地、集体产业用地、村庄绿化、村庄内部交通用地等，重点加强基础设施建设，提升村庄公共服务水平，因地制宜发展村庄产业和业态。

2 一般农业区

(1) 主要构成

一般农业区是除基本农田集中保护区和村庄建设区外，以农业生产发展为主的区域。其主要构成包括：（1）除已划入永久基本农田集中区的耕地外，其余永久基本农田和耕地原则上应划入；（2）现有成片的果园、茶园等种植园用地，畜禽和水产养殖应划入；（3）规划期间通过国土整治增加的耕地和园地应划入；（4）服务农业生产和生态建设的农田防护林、农村道路、农田水利等农业配套设施，以及农田之间的零星土地应划入。

(2) 主要管控要求

一般农业区实行“约束指标+分区准入”的管理方式。区内土地以满足农业生产发展为原则，对现有非农建设用农用地应优先整理、复垦或调整为耕地，规划期内确实不能整理、复垦或调整为耕地地的，可保留现状用途但不得扩大面积；区内禁止进行非农建设，不得破坏、污染和撂荒区内土地。区内采用全域村庄建设用地指标对一般农业区村庄建设活动进行规划控制。

(3) 主要国土用途

村庄建设用地、一般耕地、零散分布的林地和草地、水域、农村道路等。

3 林业发展区

(1) 主要构成

林业发展区是以规模化林业生产为主的区域，区内主要构成：（1）经济性林业生产的林地，含人工林和次生林；（2）直接为林业生产服务的运输、营林看护、水源保护、水土保持等设施用地，以及用于小型林业相关产业用地；（3）建设项目实施的造林地、通过国土整治增加的林地。已列入生态保护区的林地不得划入。

(2) 主要管控要求

林业建设区实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管理方式。区内按照林业生产规范和发展规划进行管理，采用适当的封育和采伐措施，发展林下经济和生态旅游，兼顾生态功能和经济效益。

(3) 主要国土用途

经济性林业生产的林地，含人工林和次生林，以及用于小型林业相关产业用地。

4 牧业发展区

(1) 主要构成

牧业发展区是以规模化畜牧业发展为主的区域。区内主要构成：（1）畜牧业生产的草地，含人工草地和天然草地；（2）直接服务于畜牧业生产的牧道、栏圈、牲畜饮水点、护牧林等设施用地，以及用于小型畜牧业产品加工产业用地；（3）建设项目实施的牧草地、通过国土整治增加的牧草地。已列入生态保护区的牧草地不得划入。

(2) 主要管控要求

牧业建设区实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管理方式。区内按照畜牧业生产规范和发展规划进行管理，确定适当的载畜量，兼顾生态功能和经济效益，确保草地的可持续利用。

(3) 主要国土用途

畜牧业生产的草地，含人工草地和天然草地，以及用于畜牧业生产和牧民生活的基本设施用地，小型畜牧业产品加工产业用地。

附录 D：海洋利用功能规划分区

D.0.1 海洋发展区应采用海洋利用功能规划分区方式细化落实海洋规划管控要求，并应符合下列规定：

- 1 应完整、准确地体现海洋发展总体空间规划管控意图，进行差异化管理；
- 2 应突出各功能分区空间范围内的规划主要功能导向，并可进一步传导和落实规划意图，进行精细化管理；
- 3 参照表 D.0.1 进行海洋利用功能规划分区，其主要构成、总体管控要求及主要国土用途应符合 D.0.2 的规定。

表 D.0.1 海洋利用功能规划分区

名称	含义
渔业利用区	以渔业基础设施建设和增养殖等渔业利用为主要功能导向的海域
交通运输用海区	以港口建设、航道利用、锚地利用、路桥建设等为主要功能导向的海域
工业用海区	以临海工业利用为主要功能导向的海域
矿产与能源用海区	以油气和固体矿产等勘探、开采，以及盐田和可再生能源利用等为主要功能导向的海域
旅游休闲娱乐用海区	以开发利用滨海和海上旅游资源为主要功能导向的海域
特殊利用区	以海底管线铺设、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
无居民海岛利用区	允许适度开展开发利用活动的无居民海岛
海洋预留区	规划期内为重大项目用海用岛预留的后备发展区域

D.0.2 海洋利用功能规划分区说明

1 渔业利用区

（1）主要构成

渔业利用区是规划确定的主要适于拓展渔业发展空间和开发海洋生物资源，供渔港和育苗场等渔业基础设施建设、海水增养殖以及捕捞生产的海域。

（2）主要管控要求

采用“分类管理+用海准入”的方式进行管理。渔港及远洋基地建设应合理布局，节约集约利用岸线和海域空间。确保传统养殖用海稳定，支持集约化海水养殖和现代化海洋牧场发展。防治海水养殖污染，防范外来物种侵害，保持海洋生态系统结构与功能的稳定。

（3）主要国土用途

渔业用海。

2 交通运输用海区

（1）主要构成

交通运输用海区是规划确定的主要适于海上交通运输资源开发利用，供港口、航道、锚地、路桥建设的海域。

（2）主要管控要求

采用“分类管理+用海准入”的方式进行管理。深化港口岸线资源整合，优化港口布局，合理控制港口建设规模和节奏，重点安排全国沿海主要港口的用海。堆场、码头等港口基础设施及临港配套设施建设用围填海应集约高效利用岸线和海域空间。维护沿海主要港口、航运水道和锚地水域功能，保障航运安全。港口的岸线利用、集疏运体系等要与临港城市的城市总体规划做好衔接。港口建设应减少对海洋水动力环境、岸滩及海底地形地貌的影响，防止海岸侵蚀。在跨海桥梁等路桥用海范围内严禁建设其他永久性建筑物。

（3）主要国土用途

交通运输用海。

3 工业用海区

（1）主要构成

工业用海区是规划确定的适于发展船舶制造修理、海水淡化等临海工业的海域。

（2）主要管控要求

采用“分类管理+用海准入”的方式进行管理。工业用海区应突出节约集约用海原则，合理控制开发利用规模，优化空间布局。重点安排国家产业政策鼓励类产业

用海，鼓励海水综合利用，严格限制高耗能、高污染和资源消耗型工业项目用海。工业用海区应落实环境保护措施，严格实行污水达标排放，避免工业生产造成海洋环境污染，新建核电站、石化等危险化学品项目应远离人口密集的城镇。

（3）主要国土用途

工矿用海。

4 矿产与能源用海区

（1）主要构成

矿产与能源用海区是规划确定的适于开发利用海上矿产资源与能源，可供油气和固体矿产等勘探、开采作业，以及盐田和可再生能源等开发利用的海域。

（2）主要管控要求

采用“分类管理+用海准入”的方式进行管理。矿产与能源用海区应重点保障油气资源勘探开发的用海需求，支持海洋可再生能源开发利用。遵循深水远岸布局原则，科学论证与规划海上风电，促进海上风电与其他产业协调发展。禁止在海洋保护区、侵蚀岸段、防护林带毗邻海域开采海砂等固体矿产资源，防止海砂开采破坏重要水产种质资源产卵场、索饵场和越冬场。严格执行海洋油气勘探、开采中的环境管理要求，防范海上溢油等海洋环境突发污染事件。

（3）主要国土用途

工矿用海。

5 旅游休闲娱乐用海区

（1）主要构成

旅游休闲娱乐用海区是规划确定的适于开发利用滨海和海上旅游资源，可供旅游景区开发和海上文体娱乐活动场所建设的海域，包括风景旅游区和文体休闲娱乐区。

（2）主要管控要求

采用“分类管理+用海准入”的方式进行管理。旅游休闲娱乐用海区开发建设要合理控制规模，优化空间布局，有序利用海岸线、海湾等重要旅游资源；严格落实

生态环境保护措施，保护海岸自然景观和沙滩资源，避免旅游活动对海洋生态环境造成影响。保障现有城市生活用海和旅游休闲娱乐区用海，禁止非公益性设施占用公共旅游资源。

（3）主要国土用途

游憩用海。

6 特殊利用区

（1）主要构成

特殊利用区是规划确定的供其它特殊用途排他使用的海域，包括军事、海底工程、排污倾倒等特殊利用海域。

（2）主要管控要求

采用“分类管理+用海准入”的方式进行管理。特殊利用区开发建设要在海底工程用海范围内严禁建设其他永久性建筑物，从事各类海上活动必须保护好海底管线、海底隧道等设施。合理选划一批海洋倾倒区，重点保证国家大中型港口、河口航道建设和维护的疏浚物倾倒需要。对于污水达标排放和倾倒用海，要加强监测、监视和检查，防止对周边功能区环境质量产生影响。

（3）主要国土用途

特殊用海。

7 无居民海岛利用区

（1）主要构成

无居民海岛利用区是规划期内允许适度开展开发利用活动的无居民海岛。

（2）主要管控要求

无居民海岛利用区应采用清单式进行管理。对于拟开发利用无居民海岛，应编制详细规划。

（3）主要国土用途

建设用地（可利用无居民海岛）。

8 海洋预留区

（1）主要构成

海洋预留区是规划期内为重大项目用海用岛预留的后备发展区域。

（2）主要管控要求

规划期内应加强管理，严禁随意开发，不得擅自改变岸线、地形地貌及其他自然生态环境原有状态。确需开发利用的，应按程序调整预留区的功能。

（3）主要国土用途

留白用海。

附件：国土空间规划用途分类说明

“国土空间规划用途分类”的框架与体系构建，遵循陆海统筹、城乡统筹、地上地下空间统筹的基本原则，对接《土地管理法》并增加“海洋资源”相关用海分类，按照资源利用的主导方式分为农林用地、建设用地、自然保护与保留、海洋利用 4 种类型，对应 26 种一级类、86 种二级类及 33 种三级类。

1 分类依据

国土空间规划用途分类的主要基础性依据是，现行国家标准《城市用地分类与规划建设用地标准》GB50137-2011 版及其 1990 版的分类思路，现行国家标准《土地利用现状分类》GB/T21010-2017 及正在进行中的“三调”工作方案，**现行国家标准《城市地下空间规划标准》GB/T51358-2019**，现行行业标准《市（地）级土地利用总体规划编制规程》TD/T1023-2010（附录 A:土地规划用途分类），现行行业标准《海域使用分类》HY/T123-2009。其具体使用应符合《市县国土空间总体规划编制规程》的有关规定。

2 分类说明

国土空间规划用途分类应以体现主要功能导向为主，兼顾国家政策的发展要求，便于表达国土空间规划意图与规划实施监督，并应满足差异化管理和精细化管理的需求。

（1）建设用地

在“建设用地”类型中，综合考虑用途属性对应的管制方式不同，分为“城乡建设用地”与“其他建设用地”两大类。其中：“城乡建设用地”是城、镇、村等与人类生产生活密切相关的国土空间用途，在其内部应有序统筹城市、镇、乡、村的规划建设，通过规划加强对该类用地指标的统筹管控，节约集约合理利用土地，落实新时代发展要求，实现宜居宜业发展目标。“其他建设用地”包括“区域基础设施用地、特殊用地、采矿盐田用地”等土地用途属性，在其内部应落实区域性基础设施及其网络化空间等规划意图与用途管制要求，对接重大项目选址与审批的管理模式。

在“城乡建设用地”内部，城市、镇、乡、村各层级规划中相同功能和用途的用地类别全面打开，直接细分为8种一级分类，包括“住宅用地”、“公共设施用地”、“工业用地”、“仓储用地”、“道路与交通设施用地”、“公用设施用地”、“绿地与广场用地”、“留白用地”，体现了城乡统筹、推进城乡公共服务均等化发展等需求。

同时，“城乡建设用地”内部在二级类和三级类的细分上也更加关注了乡村特色及其新产业、新业态设施的用地类型，在地类上增加了更加适合村庄规划的“一类宅基地”、“二类宅基地”、“农村生产生活服务设施用地”等。

此外，为适应详细规划与专项规划的使用需要，“城乡建设用地”中8个一级类展开了二级类与三级类，其细分原则为：对规划必须要加强管制、提供保障，或选址布局有特殊要求的用地类型应进一步细分；对用途相近、管制没有特别要求或用途间转换不需严格区别、附加条件的，则不再细分。

如“公共设施用地”（07），基于对基础民生服务设施的保障需求，进一步在二级细分为“行政办公用地”（0701）、“文化用地”（0702）、“教育用地”（0703）、“体育用地”（0704）、“医疗卫生用地”（0705）、“社会福利用地”（0706）等，便于分别进行规划布局、指标配套以及实施管制。

如“商服用地”（0708），对于空间布局与管制有特殊要求的“商务办公”（070802）、“批发市场用地”（070803），进一步细分为三级类；而对于“商业服务用地”（070801）中的商业、餐饮、旅馆等服务业用地，由于土地使用的复合性、兼容性较强，用途间的转换不需要严格管制，则不再细分。

再如“工业用地”（08）与“仓储用地”（09），由于可能产生污染或存在安全隐患，在规划中需对不同污染程度的项目明确提出不同的布局选址、安全防护隔离等要求，因此，按其对于居住和公共环境的干扰程度，这两个一级类均细分设置了“危险品物流仓储用地”（0903）等二级用途类型，便于规划编制与实施管控。

（2）海洋

针对海洋空间管理尺度及其管理模式等特殊性和特殊性，国土空间规划用途分类将海洋资源的相关用途分为“海洋利用”与“海洋保护与保留”两大类型，对应7个一级分类。其中，可开发利用的无居民海岛用途分类按照陆地的各类用途进行细分，不

单独设置一级类。海洋利用类进行单独分类，以海洋功能区划二级类分区为基础，优化整合为 17 个二级类。

3 与“三调”工作对接

国土空间规划用途分类应满足国土空间规划开展现状分析评估、落实规划对策、表达发展与保护意图的需求，并可对接国土空间用途管制制度实施差异化管理和精细化管理的需求。“三调”成果是国土空间规划现状的基础性依据，因此，国土空间规划用途分类应与“三调”工作分类充分对接、有机衔接，为国土空间规划的编制及其实施管理提供技术支撑。

国土空间规划用途分类充分考虑了“三调”工作的基础，框架以农林用地、建设用地、自然保护与保留用地 3 种空间类型原则上对接“三调”工作分类的农用地、建设用地与未利用地；一级分类也与“三调”工作进行了充分的对接，同样名称的一级类尽量保持内涵一致，仅一级类“湿地”的内涵与“三调”工作分类有所差别，将以盐业生产为目的的“盐田”归入一级类“采矿盐田用地”；并在此基础上结合未来国土空间规划编制和实施管理的需要对部分分类进行了调整、补充和细分。

国土空间规划用途分类与“三调”工作方案的对接情况，详见下表。

表 “三调”工作分类对接情况

一级类		二级类		对接说明
00	湿地	0303	红树林地	17“湿地”中 1701“红树林地”
		0304	森林沼泽	17“湿地”中 1702“沼泽”
		0306	灌丛沼泽	
		0402	沼泽草地	
		0603	盐田	16“采矿盐田用地”中 1602“盐田”
		1105	沿海滩涂	17“湿地”中 1703“滩涂”
		1106	内陆滩涂	
		1108	沼泽地	17“湿地”中 1702“沼泽”
01	耕地	0101	水田	01“耕地”
		0102	水浇地	
		0103	旱地	
02	种植园用地	0201	果园	02“种植园用地”
		0202	茶园	
		0203	橡胶园	
		0204	其他园地	
03	林地	0301	乔木林地	03“林地”

一级类		二级类		对接说明
		0302	竹林地	
		0305	灌木林地	
		0307	其他林地	
04	草地	0401	天然牧草地	04 “牧草地”
		0403	人工牧草地	
		0404	其他草地	18 “其他自然保留地” 中 1805 “其他草地”
05	商业服务业用地	05H1	商业服务业设施用地	0708“商服用地”中的 070801“商业服务用地”、070802“商务办公用地”、070803“批发市场用地”、070804“其他商服用地”； 0702“文化用地”中的 070203“影剧院用地”、070204“游乐用地”； 0704“体育用地”中的 070403“康体用地”； 0709“社区服务设施用地”中的 070901“城镇社区服务设施用地”、070902“农村生产生活服务设施用地”； 10“道路与交通设施用地”中的 1006“加油加气站用地”
		0508	物流仓储用地	09“仓储用地”，其中包括 0901“一类仓储用地”、0902“二类仓储用地”和 0903“危险品仓储用地”
06	工矿用地	0601	工业用地	08“工业用地”，其中包括 0801“一类工业用地”、0802“二类工业用地”和 0803“三类工业用地”
		0602	采矿用地	16“采矿盐田用地”中 1601“采矿用地”
07	住宅用地	0701	城镇住宅用地	06“住宅用地”中 0601“城镇住宅用地”的 060101“一类住宅用地”、060102“二类住宅用地”、060103“三类住宅用地”
		0702	农村宅基地	06“住宅用地”中 0602“农村住宅用地”的 060201“一类宅基地”、060202“二类宅基地”
08	公共管理与公共服务用地	08H1	机关团体新闻出版用地	07“公共设施用地”中 0701“行政办公用地”
		08H2	科教文卫用地	07“公共设施用地”中的 0702“文化用地”、0703“教育用地”、0704“体育用地”、0705“医疗卫生用地”、0706“社会福利用地”、0707“科研用地”、0709“社区服务设施用地”

一级类		二级类		对接说明
		0809	公用设施用地	11“公用设施用地”，其中包括 1101“供水用地”、1102“排水用地”、1103“供电用地”、1104“供燃气用地”、1105“供热用地”、1106“通信用地”、1107“广播电视用地”、1108“环卫用地”、1109“消防用地”、1110“防洪用地”、1111“其他公用设施用地”； 14“区域基础设施用地”中的 1406“区域公用设施用地”
		0810	公园与绿地	12“绿地与广场用地”，其中包括 1201“公园绿地”、1202“防护绿地”、1203“广场用地”
09	特殊用地			15“特殊用地”，其中包括 1501“军事用地”、1502“外事用地”、1503“宗教用地”、1504“文物古迹用地”、1505“安保用地”、1506“殡葬用地”、1507“储备库用地”、1508“其他特殊用地”
10	交通运输用地	1001	铁路用地	14“区域基础设施用地”中 1401“铁路用地”
		1002	轨道交通用地	10“道路与交通设施用地”中的 1003“城市轨道交通用地”
		1003	公路用地	14“区域基础设施用地”中 1402“公路用地”
		1004	城镇村道路用地	10“道路与交通设施用地”中的 1001“城镇道路用地”和 1002“村庄道路用地”
		1005	交通服务场站用地	10“道路与交通设施用地”中的 1004“交通枢纽用地”、1005“交通场站用地”和 1007“其他交通设施用地”
		1006	农村道路	05“其他农用地”中的 0502“农村道路”
		1007	机场用地	14“区域基础设施用地”中 1404“机场用地”
		1008	港口码头用地	14“区域基础设施用地”中 1403“港口码头用地”
		1009	管道运输用地	14“区域基础设施用地”中 1405“管道运输用地”
11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	19“陆地水域”中 1901“河流水面”
		1102	湖泊水面	19“陆地水域”中 1902“湖泊水面”
		1103	水库水面	19“陆地水域”中 1903“水库水面”
		1104	坑塘水面	05“其他农用地”中的 0504“坑塘水面”
		1107	沟渠	05“其他农用地”中的 0505“沟渠”
		1109	水工建筑用地	14“区域基础设施用地”中 1406“区域公用设施用地”
		1110	冰川及永久积雪	18“其他自然保留地”中 1806“冰川及永久积雪”

一级类		二级类		对接说明
12	其他 土地	1201	空闲地	无，属于建设用地，按照实际使用功能归类
		1202	设施农用地	05“其他农用地”中的 0501“设施农用地”
		1203	田坎	05“其他农用地”中的 0503“田坎”
		1204	盐碱地	18“其他自然保留地”中 1801“盐碱地”
		1205	沙地	18“其他自然保留地”中 1802“沙地”
		1206	裸土地	18“其他自然保留地”中 1803“裸土地”
		1207	裸岩石砾地	18“其他自然保留地”中 1804“裸岩石砾地”