

市级国土空间总体规划编制指南

(试行 2020 年 5 月 9 日稿)

自然资源部

二〇二〇年五月

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 4 部分：总体要求、基础准备、编制内容、公众参与和社会协同。

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 | 成果形式 | 2 |
| 2 | 基础准备 | 3 |
| 2.1 | 底数和底图 | 3 |
| 2.2 | 双评估和双评价 | 3 |
| 2.3 | 专题研究 | 4 |
| 3 | 编制内容 | 4 |
| 3.1 | 目标和战略 | 4 |
| 3.2 | 总体格局 | 5 |
| 3.2.1 | 区域协同 | 5 |
| 3.2.2 | 空间格局 | 5 |
| 3.2.3 | 底线管控 | 6 |
| 3.2.4 | 规划分区 | 6 |
| 3.3 | 结构优化 | 6 |
| 3.3.1 | 用地用海结构 | 6 |
| 3.3.2 | 整治修复 | 7 |
| 3.3.3 | 城市更新 | 7 |
| 3.4 | 要素支撑 | 7 |
| 3.4.1 | 资源能源 | 8 |
| 3.4.2 | 蓝绿网络和开敞空间 | 8 |
| 3.4.3 | 农产品保障空间 | 9 |
| 3.4.4 | 历史文化保护 | 9 |
| 3.4.5 | 空间形态与风貌塑造 | 9 |
| 3.4.6 | 就业与住房保障 | 10 |
| 3.4.7 | 公共服务 | 10 |
| 3.4.8 | 综合交通 | 11 |
| 3.4.9 | 市政基础设施 | 11 |
| 3.4.10 | 公共安全与防灾 | 12 |
| 3.4.11 | 海域海岛海岸线 | 12 |

| | | |
|-------|---------------|----|
| 3.5 | 实施保障 | 12 |
| 3.5.1 | 区县指引 | 12 |
| 3.5.2 | 专项指引 | 13 |
| 3.5.3 | 近期行动计划 | 13 |
| 3.5.4 | 政策机制 | 13 |
| 3.5.5 | 国土空间规划“一张图”建设 | 14 |
| 4 | 公众参与和社会协同 | 14 |
| 附录 A | 名词解释和说明 | 15 |
| 附录 B | 规划分区 | 17 |
| 附录 C | 规划图纸目录 | 20 |
| 附录 D | 规划文本附表 | 22 |
| 附录 E | 规划指标体系 | 25 |
| 附录 F | 强制性内容 | 29 |
| 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 | 成果形式 | 2 |
| 2 | 基础准备 | 3 |
| 2.1 | 底数和底图 | 3 |
| 2.2 | 双评估和双评价 | 3 |
| 2.3 | 专题研究 | 4 |
| 3 | 编制内容 | 4 |
| 3.1 | 目标和战略 | 4 |
| 3.2 | 总体格局 | 5 |
| 3.2.1 | 区域协同 | 5 |
| 3.2.2 | 空间格局 | 5 |
| 3.2.3 | 底线管控 | 6 |
| 3.2.4 | 规划分区 | 6 |
| 3.3 | 结构优化 | 6 |
| 3.3.1 | 用地用海结构 | 6 |
| 3.3.2 | 整治修复 | 7 |
| 3.3.3 | 城市更新 | 7 |
| 3.4 | 要素支撑 | 7 |

| | | |
|-------------|-----------------------|-----------|
| 3.4.1 | 资源能源..... | 8 |
| 3.4.2 | 蓝绿网络和开敞空间..... | 8 |
| 3.4.3 | 农产品供给..... | 9 |
| 3.4.4 | 历史文化保护..... | 9 |
| 3.4.5 | 空间形态与风貌塑造..... | 9 |
| 3.4.6 | 就业与住房保障..... | 10 |
| 3.4.7 | 公共服务..... | 10 |
| 3.4.8 | 综合交通..... | 11 |
| 3.4.9 | 市政基础设施..... | 11 |
| 3.4.10 | 公共安全与防灾..... | 12 |
| 3.4.11 | 海域海岛海岸线..... | 12 |
| 3.5 | 实施保障..... | 12 |
| 3.5.1 | 区县指引..... | 12 |
| 3.5.2 | 专项指引..... | 13 |
| 3.5.3 | 近期行动计划..... | 13 |
| 3.5.4 | 政策机制..... | 13 |
| 3.5.5 | 国土空间规划“一张图”建设..... | 14 |
| 4 | 公众参与和社会协同..... | 14 |
| 附录 A | 名词解释和说明..... | 16 |
| 附录 B | 规划分区..... | 18 |
| 附录 C | 规划图纸目录..... | 21 |
| 附录 D | 规划文本附表..... | 23 |
| 附录 E | 规划指标体系..... | 26 |
| 附录 F | 强制性内容..... | 30 |

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、盟以及县级市可参照执行。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”奋斗目标绘制的空间**发展蓝图**，是实施空间治理、促进高质量发展的**基础政策**，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“多规合一”的综合性、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

坚持生态优先、绿色发展，将城市作为有机生命体，在资源环境紧约束下编制规划，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，形成城市发展新的增长点和竞争力；**坚持以人民为中心**，塑造高品质人居环境，着力破解“城市病”，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感；**坚持区域协同、陆海统筹**、

城乡融合，发挥本地特色和优势，落实乡村振兴、区域协调发展、可持续发展等空间发展战略。

(2) 体现公共政策属性

坚持问题导向、目标导向、结果导向相结合，按照“问题-目标-策略-机制”的逻辑，因地制宜制定规划方案和实施措施，充分发挥市级总规在空间治理中的基础性公共政策作用，确保规划能用、管用、好用。

(3) 创新规划方法

强化城市设计、大数据等新技术手段对规划方案的辅助支撑作用，提升规划编制和实施的现代化水平；坚持开门编规划，践行群众路线，推动规划全过程的共谋、共治、共享。

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；规划基期年为2019年，目标年为2035年，近期末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，各地也可根据实际增加市辖区层次。市域要统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护总体格局；中心城区要细化功能布局，侧重结构优化。

1.5 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、基于国土空间基础信息平台的国土空间规划“一张图”相关成果等。

2 基础准备

2.1 底数和底图

各地应在第三次国土调查的基础上，按照《国土空间规划用地用海分类》（试行）等部相关规定，将“三调”工作分类转换为规划分类，形成工作底数。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数底图。

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，收集涉及自然资源、生态环境、经济产业、人口社会、历史文化、基础设施、城乡发展、灾害风险等相关资料，以及相关规划成果、审批数据，加强基础数据分析。

2.2 双评估和双评价

（1）双评价

开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，分析区域资源禀赋与环境条件，研判国土空间开发保护的问题，识别生态保护极重要区，明确农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间，为规划编制提供基础性依据。

（2）双评估

结合双评价结果，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情况评估；基于城市发展趋势、人口与社会需求变化、科技进步、气候变化等因素，开展国土空间开发保护风险评估。

2.3 专题研究

可包括但不限于：（1）开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价；（2）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；（3）研究气候变化、水资源、自然灾害等资源环境变化对空间布局的影响；（4）研究区域城镇化、乡村振兴、产业发展等对区域空间发展的影响；（5）研究公共服务、基础设施、公共安全等支撑保障系统的问题；（6）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；（7）综合分析影响国土空间开发保护的关键因素，开展总体城市设计，提出空间发展策略，对设计方案和相关政策进行多情景分析。

传统工业城市、资源枯竭型城市、人口收缩型城市等应研究调整、重构策略。

3 编制内容

3.1 目标和战略

引导国土空间发展更加绿色安全、开放协调、健康宜居、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，确定国土空间发展目标和城市性质，并针对存在问题和风险挑战，提出国土空间开发保护的战略。

(2) 落实上位规划的约束性指标要求，确定国土空间开发保护的量化指标（见附表D1、附录E）。

3.2 总体格局

落实国家和省的区域发展战略、主体功能区战略，优化形成网络化、多中心（多节点）、开放式、集约型的国土空间总体格局。

3.2.1 区域协同

落实上位规划提出的区域协调要求，重点要解决好水资源分配、生态环境保护、基础设施衔接、公共服务设施共享、邻避设施布局等区域协同重点问题。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，促进区域多中心、组团式、一体化发展。

3.2.2 空间格局

(1) **优先确定保护空间：**明确自然保护地等生态重要和生态敏感地区，以及重要生态廊道、屏障和网络，维护生态安全和生物多样性，构建连续、完整、系统的生态保护格局。优先保护集中连片的优质耕地、牧草地以及具备改造潜力的农地集中区，维护粮食安全，明确农业格局。

(2) 综合部署开发空间：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。完善网络化的基础设施和公共服务设施，构建不同类型功能复合的城乡生活圈。

(3) 注重彰显特色空间：识别和发掘本地自然和人文资源禀赋，保护自然和历史文化遗存，塑造具有本地特色和优势的魅力空间。

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

3.2.3 底线管控

落实、细化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）等划定任务，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。

3.2.4 规划分区

落实主体功能定位，根据国土空间开发保护的总体格局，按照主导功能，在市域划分规划一级分区，在中心城区划分规划二级分区（参考附录表 B）。涉海城市的海洋发展区应细化至规划二级分区。

3.3 结构优化

3.3.1 用地用海结构

依据城市性质和规划目标，结合城市空间格局，按照节约集约原则，以盘活存量为重点优化用地用海结构。

（1）落实上位规划指标，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，制定市域国土空间用途结构调整表（见附录表D.2）。提出城乡建设用地集约利用的目标和措施。优先保障住房、各类公共服务、殡葬等民生设施用地，以及涉及军事、外事等特殊用地。

（2）确定中心城区各类建设用地总量和结构，制定中心城区建设用地结构调整表（见附录表D.3）。提出不同规划分区或社区生活圈的用地结构优化导向，鼓励混合用地。

（3）提出城市地下空间开发目标、规模、分层分区、重点区域、地上地下协调、连通等管理要求。

（4）明确战略预留区，应对未来发展的不确定性。

3.3.2 整治修复

按照山水林田湖草生命共同体理念和国土生态化要求，明确国土综合整治和生态系统修复的目标、重点区域、重大工程，提升国土空间品质和资产价值。

3.3.3 城市更新

根据城市发展阶段、潜力和不同区域的特点，结合城乡生活圈构建，划定城市更新区域和单元，明确城市更新的目标、原则和重点区域。

3.4 要素支撑

围绕资源环境、社会民生、经济发展、安全韧性等相关领域，结合城乡空间布局结构优化，进行要素配置。

3.4.1 资源能源

（1）按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产原则，制定水资源供需平衡方案，优化用水结构，建设节水型城市。提出市域重大水利工程布局，保障重大水利基础设施建设用地。

（2）制定能源供需平衡方案，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，鼓励分布式能源布局，建设低碳城市。提出市域重要能源通道布局，保障重要能源基础设施建设用地。

（3）提出重要矿产资源保护和开发的重点区域，处理好保护与开采、地上与地下的关系。

3.4.2 蓝绿网络和开敞空间

（1）明确河湖水系和湿地保护范围，统筹重点河湖岸线及周边土地保护利用。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。

（2）结合市域生态网络，连通公园绿地与开敞空间，提出通风廊道和城乡绿道系统的布局和控制要求。

（3）确定中心城区绿地与广场用地的总量、人均面积和覆盖率指标，提出社区公园与开敞空间的网络化布局要求，

鼓励建设公园城市。

(4) 确定结构性绿地、市级公园等重要绿地控制范围(绿线),以及重要水体控制范围(蓝线),提出控制要求。

3.4.3 农产品保障空间

(1) 落实耕地保护责任制和菜篮子市长负责制,优化农业(畜牧业)生产空间布局,提出现代农业的重点发展区域,以及生态退耕、轮作休耕、耕地补充的区域,提高粮食和蔬菜自给率,改善土壤肥力,防止土壤退化。

(2) 鼓励发展都市农业,发挥农田的生态、景观和间隔功能。

(3) 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。

3.4.4 历史文化保护

(1) 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。

(2) 对历史城区、历史文化街区以及历史文化资源富集地区,制定区域整体保护措施。

3.4.5 空间形态与风貌塑造

(1) 提出全域山水格局的空间形态引导和管控原则,对滨水地区、山麓地区、历史城区以及河口、海岸等其他自

然和人文资源富集地区提出有针对性的管控要求，标识有景观价值的制高点、视线走廊、山水轴线等，加强自然和人文景观的整体保护与塑造。

（2）明确空间形态重点管控地区，提出城市开发强度分区及容积率、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。控制建筑高度，严格控制新建超高层建筑。

（3）对乡村地区分类分区提出风貌和高度控制等空间形态塑造和管控要求，体现田园风光、当地特色。

3.4.6 就业与住房保障

（1）结合城乡生活圈构建，协调重要产业园区与中心城区的关系，鼓励发展产业社区，促进产城融合，避免形成单一功能的大型居住区。

（2）按照地区生活圈，优化中心城区居住和产业用地结构和布局，促进职住平衡。提出中心城区人均居住用地面积。鼓励政策性住房优先布局在交通和就业便利地区，适度提升轨道交通站点等大容量公交枢纽周边居住用地开发强度。严控高层高密度住宅。

3.4.7 公共服务

（1）针对人口老龄化、少子化趋势，补齐公共服务设施短板，明确配置内容和标准，建设全年龄段人群友好健康城市。

(2) 根据常住人口的总量和结构特征，结合不同尺度的城乡生活圈，提出公共服务中心体系和分区分级配置的布局要求。

(3) 确定中心城区公共服务设施用地总量和比例，重点提出医疗、康养、教育等设施的配置标准和布局要求。

3.4.8 综合交通

(1) 明确综合交通系统设施供给水平，确定市域综合交通网络布局。提出各类重要交通廊道的走向和控制要求，以及各类重要交通枢纽、网络的布局及用地控制要求。

(2) 坚持公交引导城市发展（TOD）的模式，优化公交站点和用地布局，鼓励交通和土地利用一体化发展。落实公交优先原则，明确公交（含轨交）场站的空间布局与用地控制要求，提高站点覆盖率。

(3) 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和人均道路用地面积，建设可步行城市。

(4) 结合绿道系统提出慢行系统空间布局和控制要求。

(5) 确定重要交通基础设施控制范围（黄线），提出控制要求。

3.4.9 市政基础设施

(1) 按照提高城市韧性和可持续发展能力的原则，统筹安排传统市政基础设施和新型基础设施的布局要求。合理

整合大型输油气管道、高压输电系统等干线廊道规划，确定能源、水务、信息、物流、固体废弃物处理等市政基础设施的规模和布局，提出市域基础设施共建共享方案。（2）明确市政基础设施的系统布局，确定各类市政基础设施用地（黄线），并为新型基础设施预留发展空间。

3.4.10 公共安全与防灾

（1）针对市域主要灾害类型，确定防灾减灾目标和设防标准。明确防洪潮、抗震、消防、防疫等各类灾害应急的主要防灾空间与设施的规划原则、防灾分区和布局要求。建设韧性城市。

（2）结合公园绿地和开敞空间，布局网络化、分布式的应急设施和应急避难场所。

（3）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。

（4）预留大型危险品存储设施用地，并考虑安全防护范围。

3.4.11 海域海岛海岸线

落实上位规划提出的海域、海岛和海岸线保护利用要求，细化海域功能分区，制定海岸线的分类分段管控要求。

3.5 实施保障

3.5.1 区县指引

（1）对市辖区县提出规划指引，落实市级总规确定的

规划目标、规划分区、城镇定位、要素配置等规划内容。

(2) 提出市辖区县落实并细化生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界、重要历史文化保护线等管控边界的任务和要求。

(3) 制定市辖区县的约束性指标分解方案，下达各县(区)的调控指标，确保耕地保有量、永久基本农田面积、生态保护红线面积、城乡建设用地规模等约束性指标的落实。

(4) 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。

3.5.2 专项指引

(1) 明确专项规划编制清单。

(2) 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”。

3.5.3 近期行动计划

衔接国民经济和社会发展规划“十四五”规划，对规划近期做出统筹安排，制定行动计划，编制城市更新、整治修复、基础设施建设等重大项目清单，提出资金保障方案与实施支撑政策。

3.5.4 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

的规划实施政策，保障规划目标的实现，促进国土空间的优化和各类资源的资产价值实现。各地可依法制定相应配套措施和技术标准。

3.5.5 国土空间规划“一张图”建设

(1) 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。

(2) 推动国土空间基础信息平台建设，基于平台开展国土空间规划“一张图”建设，鼓励建设城市感知系统和城市信息模型（CIM），促进智慧城市建设。

(3) 推动国土空间规划监测评估预警系统建设，为开展城市体检和规划全周期管理奠定基础。

4 公众参与和社会协同

坚持开门编规划，建立全流程、多渠道的公众参与和社会协调机制。**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性咨询团队；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**，可邀请审查机关参与技术论证，并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础上及时公开，并接受社会公众监督。

附录 A 名词解释和说明

A.1 总体城市设计

研究市域生产、生活、生态空间的总体关系，把握市域国土空间格局和空间结构形态，基于自然和人文禀赋、围绕城市发展目标、针对问题和挑战提出空间发展策略和设计方案，完善生态、农业和城镇等功能布局和网络化组织，塑造鲜明的城市特色，对城市出入口、竖向轮廓、视线走廊、蓝绿空间和开敞空间等关键要素提出整体控制对策。

A.2 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、康养等人的全面发展的生活需要，在一定空间范围内，形成以日常出行为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、地区生活圈、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.3 城镇开发边界

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，重点完善城镇功能的区域边界。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。

A.4 中心城区

在城镇开发边界内，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、副中心、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。中心城区边界应根据实际和本地规划管理需求等确定，并尽量与乡镇行政边界吻合，便于统计和实施管理。

附录 B 规划分区

(1) 一般规定

1.规划分区应落实上位国土空间规划要求，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.规划分区应坚持陆海统筹、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为基础优化国土空间开发保护格局，合理配置空间资源，并配套制定相应的分区用途管制要求。

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、不重叠的基本原则，并应符合下列基本规定：

3.1 以主体功能定位为基础，将市域范围内规划管制意图与管制规则相同的关键资源要素划入同一规划分区；

3.2 当出现多重使用功能时，应依据管制规定从严选择基本分区类型，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规划分区类型。

3.3 如市域内存在矿产资源和文化保护、自然保护地、国家重大基础设施等政策管制区，可在规划分区基础上依据国家相关法律法规及专项规划要求划定边界管控范围、明确保护与利用要求。

(2) 分区类型

规划分区分为规划一级分区和规划二级分区。规划一级

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规划二级分区，具体类型和含义见下表。

表 B.1 规划分区

| 规划一级分区 | 规划二级分区 | 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 |
| | 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 | | 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 |
| | 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 |

附录 C 规划图纸目录

市级国土空间规划上报成果应当包括以下必备图纸：

(1) 规划成果图

- 1) 市域国土空间总体格局图
- 2) 市域规划分区和控制线图
- 3) 市域城镇体系规划图
- 4) 市域国土空间农田建设规划图（含耕地建设、基本农田建设、高标准基本农田建设）
- 5) 市域国土空间生态修复和综合整治规划图
- 6) 市域历史文化保护规划图
- 7) 市域综合交通体系规划图
- 8) 市域基础设施和公共服务设施规划图
- 9) 中心城区规划分区图
- 10) 中心城区绿地系统和开敞空间规划图
- 11) 中心城区公共服务设施体系规划图
- 12) 中心城区道路交通规划图
- 13) 中心城区市政基础设施规划图
- 14) 中心城区综合防灾减灾规划图
- 15) 其他反映本地区特色的相关规划图。

(2) 基础分析图

- 1) 区位图
- 2) 市域主体功能区分区图

- 3) 市域国土空间用地用海现状图
- 4) 中心城区用地用海现状图
- 5) 自然保护地现状图
- 6) 历史文化保护现状图
- 7) 相关分析评价图
- 8) 其他图纸

附录 D 规划文本附表

表 D.1 规划指标表

| 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 | | | | |
| 生态红线保护面积 | | | | |
| ... | | | | |

表 D.2 国土空间用途结构调整表

单位：公顷、%

| 用地用海类型 | | 规划基期年 | | 规划目标年 | | 规划期间 面积增减 |
|-----------|----------|-------|----|-------|----|--------------|
| | | 比重 | 面积 | 比重 | 面积 | |
| 农用地 | 耕地 | | | | | |
| | 园地 | | | | | |
| | 林地 | | | | | |
| | 草地 | | | | | |
| | 设施农用地 | | | | | |
| | 小计 | | | | | |
| 建设用地 | 城乡建设用地 | | | | | |
| | 城镇 | | | | | |
| | 村庄 | | | | | |
| | 小计 | | | | | |
| | 区域基础设施用地 | | | | | |
| 其他建设用地 | 其他建设用地 | | | | | |
| | 小计 | | | | | |
| 海洋利用 | 渔业用海 | | | | | |
| | 工矿用海 | | | | | |
| | 交通运输用海 | | | | | |
| | 游憩用海 | | | | | |
| | 特殊用海 | | | | | |
| | 小计 | | | | | |
| 自然保护与保留用地 | 湿地 | | | | | |
| | 陆地水域 | | | | | |
| | 其他土地 | | | | | |
| | 其他海域海岛 | | | | | |
| | 小计 | | | | | |
| 总计 | | | | | | |

表 D.3 中心城区城镇建设用地结构调整表

| 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 | 特殊用地 | | |
| 10 | 矿业用地 | | |
| 11 | 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：平方千米

| 县 (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：平方千米

| 县 (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：平方千米/平方米

| 县 (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：平方千米/%

| 县 (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 | 保护区范围所在县市 | 总面积（平方公里） | 保护区类型 | 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 | 地址 | 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 | 地址 | 面积 | 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、底线管控 | | | |
| 1 | 生态保护红线面积（平方千米） | 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（平方千米） | 约束性 | 市域 |
| 4 | 耕地保有量（平方千米） | 约束性 | 市域 |
| 5 | 建设用地总规模（平方千米） | 预期性 | 市域 |
| 6 | 城乡建设用地规模（平方千米） | 约束性 | 市域 |
| 7 | 林地保有量（平方千米） | 约束性 | 市域 |
| 8 | 基本草原面积（平方千米） | 约束性 | 市域 |
| 9 | 湿地面积（平方千米） | 约束性 | 市域 |
| 10 | 自然岸线保有率（%） | 约束性 | 市域 |
| 11 | 新增生态修复面积 | 预期性 | 市域 |
| 二、结构效率 | | | |
| 12 | 常住人口规模（万人） | 预期性 | 市域 |
| 13 | 常住人口城镇化率（%） | 预期性 | 市域 |
| 14 | 人均城镇建设用地面积（平方米） | 约束性 | 市域 |
| 15 | 人均应急避难场所面积（平方米） | 预期性 | 中心城区 |
| 16 | 道路网密度（千米/平方千米） | 预期性 | 中心城区 |
| 17 | 每万元 GDP 水耗（立方米） | 预期性 | 市域 |
| 18 | 每万元 GDP 地耗（平方米） | 预期性 | 市域 |
| 三、生活品质 | | | |
| 19 | 公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%） | 预期性 | 中心城区 |
| 20 | 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 |
| 21 | 城镇人均住房面积（平方米） | 预期性 | 市域 |
| 22 | 人均体育用地面积（平方米） | 预期性 | 市域 |
| 23 | 每千名老年人拥有养老床位数（张） | 预期性 | 市域 |
| 24 | 医疗卫生机构千人床位数（张） | 预期性 | 市域 |
| 25 | 人均公园绿地面积（平方米） | 预期性 | 中心城区 |
| 26 | 城镇生活垃圾回收利用率（%） | 预期性 | 市域 |
| 27 | 公共交通占全方式出行比例（%） | 预期性 | 中心城区 |
| 28 | 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。

(1) 指标确定

落实上级规划要求。市级总规必须严格落实上级规划明确的约束性指标。

体现地方特色。各地可根据实际情况对预期性指标进行调整，可增加与地方特点相适应的指标；有条件的地区可选择部分预期性指标作为约束性指标。

(2) 指标分类

按指标性质分为约束性指标、预期性指标；约束性指标是为实现规划目标，在规划期内不得突破或必须实现的指标；预期性指标是指按照经济社会发展预期，规划期内努力实现或不突破的指标。

(3) 指标涵义

- **人均应急避难场所面积：**指应急避难场所总面积按中心城区常住人口分配的面积。
- **道路网密度：**指快速路及主干路、次干路、支路总里数与城区面积的比值。
- **人均城镇建设用地：**指城市、建制镇居民点总面积按城镇常住人口分配的人均面积。即人均城镇建设用地=城市和建制镇居民点用地面积/城镇常住人口。
- **每万元 GDP 水耗：**指每万元 GDP 产出消耗的水资源数量。即每万元 GDP 水耗=水资源数量/GDP。
- **每万元 GDP 地耗：**指每万元 GDP 产出消耗的建设用地

面积。即每万元 GDP 地耗=建设用地面积/GDP。

- **公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率：**指 400 平方米以上公园绿地、广场周边 300 米半径范围覆盖的城区面积占中心城区总面积的比率。
- **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（%）：**指中心城区内，卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施周边 900 米半径范围覆盖范围交集的面积占中心城区总面积的比率。
- **城镇人均住房面积（平方米/人；全域）：**指城镇住房建筑总面积与城镇常住人口的比值。
- **人均体育用地面积：**指体育用地总面积按常住人口分配的人均面积。即人均体育用地=体育用地面积/常住人口。
- **每千名老年人拥有养老床位数：**指每千名 60 岁及以上老年人拥有的养老机构床位数。
- **医疗卫生机构千人床位数：** $1000 \times \text{医疗卫生机构床位总数} / \text{常住人口}$ 。
- **人均公园绿地面积：**中心城区公园绿地总面积与常住人口数量的比值。
- **城镇生活垃圾回收利用率：**指经生物、物理、化学转化后作为二次原料的生活垃圾处理量占垃圾总量的

比率。

- **公共交通占全方式出行比例：**中心城区公共交通出行方式与全部出行方式的比值。

附录 F 强制性内容

市级国土空间总体规划中涉及的安全底线、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。

市级国土空间总体规划中强制性内容应包括：

- (1) 约束性指标落实及分解情况；
- (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；
- (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；
- (8) 通风廊道的格局和控制要求，中心城区范围内城镇开发强度分区及容积率、密度等控制指标，高度、风貌等空间形态控制要求。