

附件

贵州省市（州）级国土空间总体规划

编制技术指南

（试行）

二〇二一年六月

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》（中发〔2019〕18号），《中共贵州省委 贵州省人民政府关于加强国土空间规划体系并监督实施的意見》（黔党发〔2020〕5号）要求，强化国土空间规划在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用，科学指导和规范贵州省市（州）国土空间总体规划编制，在自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南》（试行）的基础上，结合贵州省地方实际，补充细化规划编制的内容要求和技术规定，制定本指南。当前国土空间规划编制尚处于探索阶段，本指南侧重于原则性和导向性，后期将结合自然资源部相关政策要求以及各市（州）国土空间规划编制，适时进行修订和完善。

本指南起草单位：贵阳市城乡规划设计研究院。

目 录

| | |
|----------------------------|----|
| 1、总体要求 | 1 |
| 1.1 适用范围 | 1 |
| 1.2 规划定位 | 1 |
| 1.3 规划范围 | 1 |
| 1.4 规划期限 | 1 |
| 1.5 规划层次 | 2 |
| 1.6 规划原则 | 2 |
| 1.7 编制主体与程序 | 4 |
| 1.8 成果形式 | 4 |
| 2、基础工作 | 4 |
| 2.1 统一底数底图 | 4 |
| 2.2 开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价 | 5 |
| 2.3 开展国土空间开发保护现状评估与风险评估 | 5 |
| 2.4 加强重大专题研究 | 5 |
| 2.5 开展总体城市设计 | 6 |
| 3、编制内容 | 6 |
| 3.1 目标与战略 | 6 |
| 3.2 国土空间总体格局 | 7 |
| 3.3 要素支撑体系 | 11 |
| 3.4 国土综合整治与生态修复 | 14 |
| 3.5 规划传导与落实 | 15 |
| 4、公众参与和多方协同 | 18 |
| 附录 A 名词解释和说明 | 19 |
| 附录 B 规划分区 | 21 |
| 附录 C 规划图件目录 | 24 |
| 附录 D 规划文本附表 | 26 |
| 附录 E 规划指标体系 | 29 |

1、总体要求

1.1 适用范围

本指南适用于贵州省设区市、自治州国土空间总体规划编制。

1.2 规划定位

市（州）级国土空间总体规划是城市为实现“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（州）域国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领。总体规划要体现综合性、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 规划范围

市（州）行政辖区范围。

1.4 规划期限

本轮规划目标年为 2035 年，近期至 2025 年，远景展望至 2050 年。

1.5 规划层次

市级国土空间总体规划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；市域和中心城区要落实重要管控要素的系统传导和衔接。

自治州国土空间总体规划仅含州域一个规划层次，其行政机关所在地的县级行政单元单独编制县级国土空间总体规划，建议同步编制，加强上下衔接。

各市（州）可因地制宜，合理归并市、县国土空间总体规划编制单元，开展市辖区国土空间总体规划、分区规划的编制。

1.6 规划原则

（1）生态优先、绿色发展

践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和集约节约用地制度，严守生态、粮食、能源资源等安全底线。坚持“天人合一、道法自然”的规划理念，积极协调人、地、水、产关系，通过优化国土空间开发保护格局，加快形成绿色发展方式和生活方式。

（2）以人民为中心、高质量发展

以满足人民对美好生活的向往为目标，坚持增进人民福祉，改善人居环境，提升国土空间品质。建设美丽国土，促进形成生产、生活、生态相协调的空间格局，实现高质量发展，满足高品质生活。

（3）区域协调、全域统筹

全面落实国家和省的战略部署，加强区域协调保护与联动发展，坚持全域统筹，科学布局生态、农业、城镇等功能空间，优化全域国土空间开发保护格局，实现国土空间规划全域覆盖、全要素管控。

（4）因地制宜、分类指导

尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，根据当地自然禀赋、人文特色和发展阶段，有针对性地开展规划编制工作，注重解决实际问题。坚持目标导向、问题导向、实施导向相结合，注重规划时效，强化规划强制性内容的分解、传导和考核。

（5）多规合一、提升效率

整合主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划，统筹协调政府各个部门专项规划和不同领域的空间利用诉求，充分吸收公众和专家的意见，发挥国家大数据（贵州）综合试验区优势，运用大数据、信息化等技术手段，提升规划效率。

1.7 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（州）级人民政府负责市（州）级国土空间总体规划编制的组织工作，市（州）自然资源主管部门会同相关部门承担具体的编制工作。

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。

1.8 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 统一底数底图

以第三次全国国土调查（以下简称“三调”）为基础，按照自然资源部有关标准规范进行基数转换，形成规划现状基数，并纳入国土空间规划“一张图”。

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。充分应用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 开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价

研究本地气候和地形条件、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。

市（州）级“双评价”须形成专题成果，随国土空间总体规划一并论证报批入库。

2.3 开展国土空间开发保护现状评估与风险评估

开展国土空间开发保护现状评估，分析现状问题和主要原因，提出对策建议。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，开展综合灾害风险评估。

2.4 加强重大专题研究

市（州）可结合地方特色与实际需求，开展人口城镇化、空间利用效率与品质提升、区域协调与城乡融合、基础设施

与要素配置、国土空间用途管制、国土综合整治、生态保护修复、乡村振兴、水资源、历史文化遗产和景观风貌塑造、规划实施保障机制等方面专题研究。

2.5 开展总体城市设计

将城市设计贯穿规划全过程，在市（州）域及中心城区层面统筹开展整体空间关系研究：

市（州）域层面明确整体特色定位，协调城镇乡村与山水林田湖草的整体空间关系，对生态、农业和城镇空间进行全域全要素整体统筹，优化整体空间秩序，提出蓝绿空间网络的框架性管控要求，形成分类设计指引。

中心城区统筹协调各类空间资源布局与利用，合理组织公共开放空间与特色景观风貌，提升空间品质与活力，确定城市特色空间结构，公共空间系统，景观风貌系统，标志节点、视线通廊、天际线等关键要素，提出城市设计重点控制区等城市形态导控要求。

3、编制内容

3.1 目标与战略

强化总体规划的战略引领和底线管控作用，落实国家、省重大战略部署，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发展战略。

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

3.2 国土空间总体格局

3.2.1 区域协同发展

主动落实和对接国家、省的区域协同发展战略，明确区域协同目标及策略，发挥综合交通体系对区域网络化布局的引领和支撑作用，做好生态保护、环境治理、产业发展、资源和能源利用、基础设施、公共服务、防灾减灾、邻避设施等方面区域协同的空间安排。涉及重要河湖水系的市（州）应以流域为单元，加强水资源平衡、水生态保护、水环境治理等方面研究。

3.2.2 底线约束

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，落实省级国土空间总体规划确定的目标任务及管控要求，细化明确各县（区、市、特区）目标任务，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（以下简称“三条控制线”），并明确“三条控制线”管控要求。

3.2.3 国土空间开发与保护总体格局

落实国家和省发展战略、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) 生态空间

落实省级国土空间总体规划确定的生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，加强与“三线一单”生态环境分区管控衔接，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。引导县级国土空间总体规划传导落实，形成自上而下、完整连续的整体生态保护格局。

(2) 农业空间

结合稳定耕地、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区等，优化农业生产空间布局。按照乡村振兴战略和城乡融合要求，提出村庄布局优化的原则和要求，明确农村建设用地指标控制要求。

(3) 城镇空间

落实省级国土空间总体规划确定的城镇体系，明确市（州）域城镇空间发展方向及城镇体系的规模和空间结构，确定发展策略。

3.2.4 国土空间规划功能分区与管控

按照主体功能区定位和空间治理要求，根据国土空间开发保护的总体格局，按照主导功能，遵循全覆盖、不交叉、不重叠的基本原则，市（州）域划分国土空间一级规划分区（参考附录 B），中心城区应细化至二级规划分区，制定用途管制原则和管控要求。

3.2.5 国土空间结构调整与优化

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，确定全域主要用地规模和比例，制定市（州）域国土空间功能结构调整表（见附录 D 表 D.2），提出城乡建设用地集约利用的目标与措施。优先保障住房和各类重要公共服务设施用地；坚持以城聚产、以产兴城、产城融合，科学布局产业用地；积极培育城镇服务经济、消费经济、创新经济，按照相关标准预留商业金融设施用地。

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 D 表 D.3），市级中心城区按照一级地类确定用地布局，对工矿、公共管理与公共服务、公用设施、交通运输设施等用地可按实际需求表达至二级地类。

3.2.6 资源要素保护与利用

（1）水资源与湿地保护利用

制定水资源供需平衡方案，明确水资源利用上限，重视雨水和再生水等资源利用，建设节水型城市。明确河湖水系、湿地的保护范围，制定保护措施和要求。

（2）耕地资源保护利用

严格落实省级国土空间总体规划确定的耕地保护任务，明确耕地的保护与利用目标，明确县（市、区、特区）耕地保护任务及管控要求，提出质量提升和布局优化的主要措施，制定高标准农田建设任务和占补平衡实施策略。

（3）林草资源保护利用

确定森林覆盖率、林地保有量、基本草原面积等指标，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，制定保护利用策略。

（4）矿产资源保护利用

统筹矿产资源勘查、开发利用与保护，处理好与生态保护红线及永久基本农田等控制线的关系，明确矿产资源开发与生态环境保护的关系，明确资源产业发展方向，确定重要矿产资源保护和开发的主要区域，优化矿产资源开采布局。

（5）能源保护利用

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。

3.3 要素支撑体系

3.3.1 综合交通体系

加快建设交通强国，合理确定全域现代化综合交通运输体系，立足交通供需和流量分析，明确综合交通发展目标和战略，确定重要交通设施的等级、规模、布局及管控要求；提出物流设施布局与主要货运通道控制要求。

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。坚持公交引导城市发展，提出与城市功能布局相融合的中心城区公共交通体系及设施布局。提出中心城区慢行系统、静态交通的规划要求和原则，加强无障碍人行通道、天桥、地下通道等建设，打造步行友好城市。

3.3.2 公共服务设施体系

构建覆盖城乡、均衡布局的公共服务体系。基于常住人口的总量和结构，提出分区分级公共服务体系布局要求和标准，大城市应合理增加高等级公共服务设施配置。

确定中心城区公共服务设施用地总量和结构比例，明确市(州)级各类公共服务设施的规模及管控要求，提出县(区、市、特区)级公共服务设施的规模及布局要求。

针对人口老龄化、少子化趋势和社区功能复合化需求，以社区生活圈为单元补齐公共服务短板，提出社区生活圈的

发展目标，确定社区级公共服务设施的配置标准及布局要求，建设全年龄友好健康城市。

3.3.3 绿地与开敞空间

结合全域生态网络，在中心城区提出通风廊道、绿地系统等布局和控制要求，确定结构性绿地、城乡绿道、市（州）级公园等重要绿地及重要水体控制范围，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，划定中心城区绿线、蓝线，并提出管控要求。

3.3.4 市政基础设施体系

以协同融合、共建共享、安全韧性为导向，结合空间格局优化和智慧城市建设，全面提升基础设施水平，提出全域市政基础设施发展目标与策略。科学预测需求总量，合理确定配置标准，提出全域重大基础设施及邻避设施布局及管控要求，统筹区域主要线网廊道布局及管控要求。加大农村基础设施建设力度，完善乡村各类基础设施，城乡密集发展地区还应当提出基础设施共建共享的具体要求。

应结合海绵城市、综合管廊、数字城市、资源回收利用等要求，确定中心城区重要基础设施的规模、布局及管控要求，确定主要线网廊道布局及管控要求，划定中心城区城市黄线。有条件地区可结合海绵城市建设，提出地下综合管廊布局方案及建设要求。

3.3.5 安全韧性防灾减灾体系

贯彻落实总体国家安全观，强化公共安全保障，按照建设韧性城市的要求，基于灾害风险评估，明确主要灾害类型的防灾减灾目标及城乡设防标准，划示灾害风险区。明确防洪、抗震、消防、人防、防疫等各类重大公共安全设施配置标准、布局要求及防灾减灾措施；适度提高生命线工程的冗余度，提出关键生命线工程建设要求；结合城市自然地理特征，优化防洪排涝通道，划示洪涝风险控制线。

确定中心城区涉及城市安全的重要设施范围、通道以及危险品生产和仓储用地的防护范围，提出防灾减灾措施以及管控要求。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。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。

3.3.6 历史文化保护与城乡风貌塑造

(1) 历史文化保护

深入挖掘阳明文化、红色文化、地方特色文化、民族文化资源，梳理市（州）域历史文化遗产保护名录。明确世界遗产、国家文化公园、文化生态保护区、历史文化名城名镇名村街区、历史建筑、文物保护单位、传统村落、非物质文

化遗产等自然和文化遗产保护名录，统筹划定中心城区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、空间分布集中的地域和廊道，明确整体保护和促进活化利用的空间要求。

(2) 城乡风貌特色

突出山水城市、绿色小镇、和谐社区、美丽乡村风貌，提出全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则。确定中心城区空间形态重点管控区域，提出开发强度分区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。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，营造体现地域特色的田园风光。

3.3.7 地下空间

因地制宜确定地下空间开发目标、规模、重点区域，分层分区和协调连通等管控要求，明确中心城区地下空间重点开发区域总体布局，提出主导功能和开发建设管控要求。

3.4 国土综合整治与生态修复

3.4.1 生态修复

坚持山水林田湖草生命共同体的理念，提出生态系统修

复的目标，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，提出生态修复等任务和具体措施，明确水土流失治理、石漠化治理、森林（草原）生态修复、湿地生态修复、水环境和水生态修复、矿山生态修复等重点区域，落实上级国土空间总体规划明确的重点工程，确定本级生态修复重点工程，明确工程的规模、布局和时序安排。

3.4.2 农村土地综合整治

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等全要素综合整治，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目标，落实上级国土空间总体规划明确的重点工程，确定本级农村土地综合整治重点区域、重大工程和时序安排。

3.4.3 城市更新

深入推进城镇棚户区（城中村）改造、老旧小区改造、背街小巷改造，提出城市更新总体目标，确定城市更新单元，结合城乡生活圈构建，注重补短板、强弱项，优化功能布局 and 开发强度，传承历史文脉，避免大拆大建，提升城市品质和活力。

3.5 规划传导与落实

落实省级国土空间规划的要求，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。

3.5.1 区县指引

对所辖县（市、区、特区）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、政策引导等规划内容。制定县（市、区、特区）约束性指标分解方案，确保约束性指标的落实。

各地可根据实际情况，在市（州）级总规基础上，大城市可以行政区或规划片区为单元编制分区规划（相当于县级总规），中小城市可直接划分详规单元，加强对详细规划的指引和传导。涉及市（州）级国土空间总体规划中心城区范围的县（市、区）国土空间总体规划，应落实市（州）级总规对中心城区的国土空间安排。

3.5.2 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指导约束下编制，落实相关约束性指标，不得违背市（州）级总规的强制性内容。经依法批准后纳入市（州）级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

3.5.3 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。

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。

3.5.5 国土空间规划“一张图”建设

形成市（州）级总规数据库，作为市（州）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（州）统一、市县（区）联动的国土空间基础信息平台，并做好与省级平台对接，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。基于国土空间基础信息平台，探索建立城市信息模型（CIM）和城市时空感知系统，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 都市圈

以中心城市为核心，与周边城乡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，是带动区域产业、生态和服务设施等一体化发展的空间单元。

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、康养等全面发展的生活需要，在一定空间范围内，形成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，社区生活圈应作为完善城乡服务功能的基本单元。

A.3 中心城区

市（州）级总规关注的重点地区，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。

A.4 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，供人民健身、休闲的绿道网系统等。

A.5 城市体检评估

依据市（州）级总规等国土空间规划，按照“一年一体检、五年一评估”，对城市发展体征及规划实施情况定期进行的分析和评价，是促进和保障国土空间规划有效实施的重要工具。

A.6 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空间。

附录 B 规划分区

B.1 一般规定

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。

2. 应坚持城乡统筹、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。

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，体现规划意图，配套管控要求；

3.2 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；

3.3 如市域内存在本指南未列出的特殊政策管控要求，可在规划分区建议的基础上，叠加历史文化保护、灾害风险防控等管控区域，形成复合控制区。

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、矿产能源发展区。在城镇发

展区、乡村发展区分别细分为二级规划分区，各地可结合实际补充二级规划分区类型。规划分区类型和具体含义见下表。

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自然区域，包括陆域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 |
| 矿产能源发展区 | | 为适应国家能源安全与矿业发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域 |

附录 C 规划图件目录

图集应包含调查型图件、管控型图件和示意型图件，各市（州）可根据实际需要增加其他图件。

（1）调查型图件：

——市（州）域国土空间用地现状图

——中心城区国土空间用地现状图

——市（州）域自然保护地分布图

——市（州）域历史文化遗存分布图

——市（州）域自然灾害风险分布图

以及其他反映自然地理、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）管控型图件：

——市（州）域国土空间控制线规划图

——市（州）域生态系统保护规划图

——市（州）域农业空间规划图

——市（州）域历史文化保护规划图

——市（州）域综合交通规划图

——市（州）域基础设施规划图

——市（州）域国土空间规划分区图

——市（州）域生态修复和综合整治规划图

——市（州）域矿产资源规划图

- 中心城区土地使用规划图
- 中心城区国土空间规划分区图
- 中心城区开发强度分区规划图
- 中心城区控制线规划图（四线）
- 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规划图
- 中心城区历史文化保护规划图
- 中心城区道路交通规划图
- 中心城区市政基础设施规划图
- 中心城区综合防灾减灾规划图
- 中心城区地下空间规划图

（3）示意型图件

- 市域主体功能分区图
- 市域国土空间总体格局规划图
- 市域城镇体系规划图
- 市域城乡生活圈和公共服务设施规划图
- 中心城区城市更新规划图

以及其他包括住房保障、社区生活圈、慢行系统、城乡绿道、详规单元等内容的规划图件。

图件具体编制要求和表达参照自然资源部《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》。

附录 D 规划文本附表

表 D.1 规划指标表

单位：平方公里

| 指标 | 规划基期年 | 规划近期目标 | 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（州）域国土空间功能结构调整表

单位：平方公里、%

| 用地类型 | 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 | | | | |
| 湿地 | | | | |
| 农业设施建设用地 | | | | |
| 城乡建设用地 | 城镇用地 | | | |
| | 村庄用地 | | | |
| 区域基础设施用地 | | | | |
| 其他建设用地 | | | | |
| 陆地水域 | | | | |
| 其他土地 | | | | |

注：建设用地=城乡建设用地+区域基础设施用地+其他建设用地。

表 D.3 中心城区城镇建设用地结构规划表

单位：平方公里、%

| 序号 | 用地类型 | 面积 | 比例 |
|----|-------------|----|----|
| 1 | 居住用地 | | |
| 2 | 公共管理与公共服务用地 | | |
| 3 | 商业服务业用地 | | |
| 4 | 工矿用地 | | |
| 5 | 仓储用地 | | |

| | | | |
|----|-----------|--|--|
| 6 | 交通运输用地 | | |
| 7 | 公用设施用地 | | |
| 8 | 绿地与开敞空间用地 | | |
| 9 | 特殊用地 | | |
| 10 | 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：平方公里

| 行政区 | 基期年耕地面积 | 耕地保有量 | | 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：平方公里

| 行政区 | 基期年林地面积 | 林地保有量 | |
|-------|---------|-------|-------|
| | | 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：平方公里、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：平方公里、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 |
| XX | | | | |
| XX | | | | |
| | | | | |
| 合计 | | | | |

表 D.8 自然保护地一览表

单位：平方公里

| 序号 | 名称 | 保护地范围所在行政区 | 总面积 | 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 重点建设项目安排表

单位：平方公里

| 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

| 分类 | 编号 | 指标项 | 属性 | 指标层级 |
|---------|----|------------------------|-----|---------|
| 空间底线 | 1 | 生态保护红线面积（平方公里） | 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（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 4 | 耕地保有量（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 5 | 建设用地总面积（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 6 | 城乡建设用地总面积（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 7 | 林地保有量（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 8 | 基本草原面积（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 9 | 湿地面积（平方公里） | 约束性 | 市域 |
| | 10 | 自然和文化遗产（处） | 预期性 | 市域 |
| | 11 | 地下水水位（米） | 建议性 | 市域 |
| | 12 | 新能源和可再生能源比例（%） | 建议性 | 市域 |
| | 13 | 本地指示性物种种类 | 建议性 | 市域 |
| | 14 | 森林覆盖率（%） | 预期性 | 市域 |
| | 15 | 重要河湖水质达标率（%） | 预期性 | 市域 |
| | 16 | 新增生态修复面积（公顷） | 预期性 | 市域 |
| 空间结构与效率 | 17 | 常住人口规模（万人） | 预期性 | 市域、中心城区 |
| | 18 | 常住人口城镇化率（%） | 预期性 | 市域 |
| | 19 | 人均城镇建设用地面积（平方米） | 约束性 | 市域 |
| | 20 | 人均应急避难场所面积（平方米） | 预期性 | 中心城区 |
| | 21 | 道路网密度（千米/平方公里） | 约束性 | 中心城区 |
| | 22 | 轨道交通站点 800 米半径服务覆盖率（%） | 建议性 | 中心城区 |
| | 23 | 都市圈 1 小时人口覆盖率（%） | 建议性 | 市域 |
| | 24 | 每万元 GDP 水耗（立方米） | 预期性 | 市域 |

| | | | | |
|----------|----|---------------------------------------|-----|------|
| | 25 | 每万元 GDP 地耗（立方米） | 预期性 | 市域 |
| 空间 品质 | 26 | 公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%） | 约束性 | 中心城区 |
| | 27 | 卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率（%） | 预期性 | 中心城区 |
| | 28 | 城镇人均住房面积（平方米） | 预期性 | 市域 |
| | 29 | 每千名老人养老床位数（张） | 预期性 | 市域 |
| | 30 | 每千人口医疗卫生机构床位数（张） | 预期性 | 市域 |
| | 31 | 人均体育用地面积（平方米） | 预期性 | 中心城区 |
| | 32 | 人均公园绿地面积（平方米） | 预期性 | 中心城区 |
| | 33 | 绿色交通出行比例（%） | 预期性 | 中心城区 |
| | 34 | 工作日平均通勤时间（分钟） | 建议性 | 中心城区 |
| | 35 | 降雨就地消纳率（%） | 预期性 | 中心城区 |
| | 36 | 城镇生活垃圾回收利用率（%） | 预期性 | 中心城区 |
| | 37 | 农村生活垃圾处理率（%） | 预期性 | 市域 |
| | 38 | 空气质量优良天数 | 建议性 | 市域 |

（1）指标分类

按指标性质分为约束性指标、预期性指标和建议性指标。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；建议性指标是指可根据地方实际选取的规划指标。各市州可根据情况对指标进行增补。

（2）指标涵义

生态保护红线面积：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陆域、水域等面积。

用水总量：全年各类用水量的总和，包括生产用水、生活用水和生态用水等。

永久基本农田保护面积：为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法确定不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的耕地的面积。

耕地保有量：规划期内必须保有的耕地面积。

建设用地总面积：市域范围内的建设用地的总面积。

城乡建设用地总面积：城市、建制镇、村庄范围内的建设用地的面积。

林地保有量：规划期内必须保有的林地面积。

基本草原面积：依据《中华人民共和国草原法（2013年修正）》第四十二条规定，划定的基本草原总面积。

湿地面积：天然的或人工的、永久的或间歇性的沼泽地、泥炭地，滩涂等。

自然和文化遗产：由各级政府和部门依法认定公布的自然和文化遗产数量。一般包括：世界遗产、国家文化公园、风景名胜区、文化生态保护区、历史文化名城名镇名村街区、传统村落、文物保护单位和一般不可移动文物、历史建筑，以及其他经行政认定公布的遗产类型。

地下水水位：含浅层和深层，依托国家地下水监测工程监测点测量的地下水面高程（以黄海高程为准）。

新能源和可再生能源比例：在消费的各种能源中，新能源和可再生能源折算标准量累计后占能源消费总量的比例。

本地指示性物种种类：反映本地生态系统的保持情况的指示性物种的种类。

森林覆盖率：森林面积占土地总面积的比率。

重要河湖水质达标率：在河湖库划定的具有主导功能和水质量管理目标的水质监测断面中，经评价水质达标的水质断面数占全部监测水质断面的比率。

新增生态修复面积：指规划期通过人工干预方式新增的山水林田湖草生态修复、矿山生态修复、石漠化生态修复等区域面积累计规模。

常住人口规模：实际经常居住半年及以上的人口数量。

常住人口城镇化率：城镇常住人口占常住人口的比率。

人均城镇建设用地面积：城市、建制镇范围内的建设用地面积与城镇常住人口规模的比值。

人均应急避难场所面积：应急避难场所面积与常住人口规模的比值。

道路网密度：快速路及主干路、次干路、支路总里程数与中心城区面积的比值。

轨道交通站点800米半径服务覆盖率：轨道交通站点800米半径范围内覆盖的人口与就业岗位占总人口与就业岗位的比例。

都市圈 1 小时人口覆盖率：都市圈 1 小时通勤圈范围内覆盖的人口占总人口的比例。

每万元 GDP 水耗：每万元 GDP 产出消耗的水资源数量。

每万元 GDP 地耗：每万元二三产业产出增加值消耗的建设用地面积。

公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率：400 平方米以上公园绿地、广场用地周边 5 分钟步行范围覆盖的居住用地占有所有居住用地的比例。

卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率：卫生、养老、教育、文化、体育等各类社区公共服务设施周边 15 分钟步行范围覆盖的居住用地占有所有居住用地的比例（分项计算）。

城镇人均住房面积：城镇住房建筑总面积与城镇常住人口规模的比值。

每千名老人拥有养老床位数：每千名 60 岁及以上老年人拥有的养老机构床位数。

每千人口医疗卫生机构床位数：每千名常住人口拥有的各类医疗卫生机构床位数。

人均体育用地面积：体育用地总面积与常住人口规模的比值。

人均公园绿地面积：公园绿地总面积与常住人口规模的比值。

绿色交通出行比例：采用步行、非机动车、常规公交、轨道交通等绿色方式出行量占所有方式出行总量的比例。

工作日平均通勤时间：工作日居民通勤出行时间的平均值。

降雨就地消纳率：通过减少硬化面积，增加渗水、蓄水、滞水空间，使多年平均降雨量的 70%实现下渗、储存、净化、回用的城市建成区占总建成区的比例，是反映海绵城市建设水平的指标。

城镇生活垃圾回收利用率：城镇经生物、物理、化学转化后作为二次原料的生活垃圾处理量占生活垃圾产生总量的比例。

农村生活垃圾处理率：农村经收集、处理的生活垃圾量占生活垃圾产生总量的比例。

空气质量优良天数：全年空气质量达到优良($API \leq 100$)的天数。