

江苏省自然资源厅关于印发《江苏省市县国土空间总体规划编制指南（试行）》的通知

苏自然资发〔2020〕169号

各市、县（市、区）自然资源主管部门：

为深化落实自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，提高我省市县国土空间总体规划质量，我厅结合江苏实际，组织制定了《江苏省市县国土空间总体规划编制指南（试行）》（以下简称《指南》）。现予印发，请参照执行。

各市、县自然资源主管部门要做好组织统筹，加快推进市县国土空间总体规划编制工作。年底前，设区市总体规划形成阶段性成果，县（市）总体规划形成规划方案。

《指南》试行过程中相关意见建议请及时反馈我厅。后续自然资源部出台相关文件或技术标准的，按照自然资源部文件执行。

联系人：方芳，联系电话：025-86590329，86599997（传真）

附件：1.自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的通知（自然资办发〔2020〕46号）

2.《江苏省市县国土空间总体规划编制指南（试行）》

江苏省自然资源厅

2020年10月16日

江苏省市县国土空间总体规划编制指南

（试行）

江苏省自然资源厅

2020 年 10 月

目 录

目 录	1
前言	3
1. 总则	1
1.1 编制依据	1
1.2 适用范围	2
1.3 规划定位	2
1.4 规划原则	2
1.5 规划范围	2
1.6 规划期限	3
1.7 空间层次	3
1.8 基础数据	3
2. 编制组织	4
2.1 工作组织	4
2.2 工作程序	4
3. 设区市国土空间总体规划编制内容	5
3.1 现状分析与形势研判	5
3.2 战略目标与发展策略	6
3.3 区域协同	7
3.4 空间格局	7
3.5 用途管制	9
3.6 资源要素保护与利用	10
3.7 海洋保护利用	11
3.8 城乡融合发展	12
3.9 中心城区布局优化	14
3.10 综合交通	15
3.11 要素支撑体系	16
3.12 生态修复和国土综合整治	17
3.13 规划传导要求	18
3.14 近期规划	19
4. 县（市）国土空间总体规划编制内容	19
4.1 现状分析与形势研判	19
4.2 战略目标与发展策略	20
4.3 区域协同	21

4.4 空间格局	21
4.5 用途管制	23
4.6 资源要素保护与利用	24
4.7 海洋保护利用	25
4.8 城乡融合发展	26
4.9 中心城区布局优化	27
4.10 综合交通	29
4.11 要素支撑体系	29
4.12 生态修复和国土综合整治	30
4.13 规划传导要求	31
4.14 近期规划	32
5. 规划强制性内容	33
6. 成果构成	33
6.1 文本	33
6.2 图件	33
6.3 数据库	33
6.4 附件	34
附录 A 规划指标体系	35
A.1 主要指标的确定	35
A.2 指标分类	36
A.3 指标涵义	36
附录 B 市县国土空间规划分区	38
B.1 一般规定	38
B.2 分区类型	38
附录 C 市县国土空间规划用途分类	41
附录 D 城镇开发边界划定指引	48
D.1 基本概念及说明	48
D.2 总体要求	49
D.3 划定技术流程	50
附录 E 规划文本框架、图件目录	52
附录 F 规划文本附表	57

前言

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》（中发〔2019〕18号）、《中共江苏省委江苏省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》（苏发〔2019〕30号），市县国土空间总体规划是对本行政区域国土空间开发保护作出的具体安排，是国土空间用途管制的依据。为贯彻落实中央要求和自然资源部部署，规范和指导全省市县国土空间总体规划编制工作，提高规划编制的科学性和可实施性，深化落实自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，结合江苏省情实际，制定《江苏省市县国土空间总体规划编制指南》。

本指南共六章，分别为总则、编制组织、设区市国土空间总体规划、县（市）国土空间总体规划、规划强制性内容和成果构成。

本指南由江苏省自然资源厅国土空间规划局负责解释。

1. 总则

1.1 编制依据

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》等法律法规；
- (2) 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）；
- (3) 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》的通知（中办发〔2019〕42号）；
- (4) 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》的通知（厅发〔2019〕48号）；
- (5) 自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知（自然资规〔2019〕1号）；
- (6) 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）；
- (7) 自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知（自然资办发〔2019〕35号）；
- (8) 自然资源部办公厅生态环境部办公厅关于开展生态保护红线评估工作的函（自然资办函〔2019〕1125号）；
- (9) 自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知（自然资办发〔2019〕38号）；
- (10) 自然资源部国家林业和草原局关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函（自然资函〔2020〕71号）；
- (11) 自然资源部办公厅关于印发《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价指南（试行）》的函（自然资办函〔2020〕127号）；
- (12) 自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知（自然资办〔2020〕27号）；
- (13) 自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的通知（自然资办发〔2020〕46号）；
- (14) 中共江苏省委江苏省人民政府关于建立全省国土空间规划体系

并监督实施的意见（苏发〔2019〕30号）；

（15）江苏省委办公厅省政府办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的实施意见》的通知（苏办厅字〔2020〕42号文）

（16）其他相关法律法规、政策文件、成果等。

1.2 适用范围

本指南适用于省政府批准的设区市、县（市）国土空间总体规划编制。报国务院批准的城市国土空间总体规划，按照国家有关规定执行。

1.3 规划定位

市县国土空间总体规划（以下简称“总体规划”）是市县空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是实施国土空间用途管制的基本依据，是编制详细规划、相关专项规划的依据。

1.4 规划原则

1.4.1 生态优先、底线管控

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实生态文明建设要求，推动绿色高质量发展，坚持生态优先，集约节约，划定落实“三条控制线”，严守生态安全、粮食安全、国土安全和历史文化保护底线。

1.4.2 全域统筹、城乡融合

统筹优化陆海、城乡、区域国土空间，实现国土空间全域覆盖、全要素管控。坚持城乡融合发展，实施乡村振兴战略，推进城乡基本公共服务和基础设施服务均等化，促进城乡要素合理流动。

1.4.3 以人为本、提升品质

保护自然山水格局，优化城乡公共空间，提升基础设施和公共服务设施水平，传承历史文脉，提升人居环境品质，保障高质量发展。建设宜居宜业宜游宜学宜养的社区生活圈，不断提升城乡居民的幸福感和获得感、安全感。

1.4.4 节约集约、存量发展

落实节约集约发展要求，严格控制开发强度，合理确定城市规模，提升国土空间开发保护效率。鼓励低碳发展，推动形成绿色发展和生活方式。

1.5 规划范围

总体规划范围为设区市、县（市）行政管辖范围，包括陆域和海域。

1.6 规划期限

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

1.7 空间层次

设区市总体规划包括市域、市辖区和中心城区三个空间层次。市域应当明确全域结构性管控和统筹协调措施，提出县（市、区）规划引导要求；市辖区是设区市直接实施规划管理的主体区域，其规划内容和深度原则上与县（市）域相同；中心城区应当明确空间结构优化、功能布局 and 重要设施布点等要求。设区市可以组织编制区国土空间总体规划或市国土空间总体规划的分区规划。

县（市）总体规划包括县（市）域和中心城区两个空间层次。县（市）域应当明确国土空间规划分区、控制线划定、国土空间用途结构优化、城镇体系、要素支撑体系、生态修复和国土综合整治等内容，提出乡镇规划引导要求；中心城区应当明确空间结构优化、用地和重要设施布局等要求。

中心城区范围指本级城镇开发边界内的集中建设区，包括集中的规划建设用地和相关功能组团等，并与城区划定工作相衔接。邻近功能组团、居委会的规划集中建设区应当划入中心城区。

农场、盐场、林场等特殊区域可作为乡镇级单元，统筹纳入所在地市县总体规划考虑。

1.8 基础数据

以第三次全国国土调查（以下简称“三调”）成果为基础，按照转换规则形成规划基数（参见《江苏省国土空间总体规划基数转换规则（试行）》），同时整合遥感影像、自然资源专项调查、海岸线修测等相关调查数据以及总体规划编制所需的经济社会等数据，统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准数据标准，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的“一张底图”，涉海地区要增加所辖海域海岛底数底图，支撑总体规划编制。其他相关数据年限原则上应与“三调”数据保持一致。

2. 编制组织

2.1 工作组织

2.1.1 政府组织

落实各级政府组织编制和实施国土空间规划的主体责任，明确责任分工。自然资源主管部门会同相关部门，建立协作机制，共同开展规划编制工作，确保总体规划统筹各级、各部门的空间需求。

2.1.2 技术团队

具体编制工作应委托具有相应资质的规划编制单位承担，鼓励土地规划、城乡规划编制单位及相关专业队伍组成联合体共同承担总体规划编制工作。

2.1.3 专家咨询

加强总体规划编制重大事项的咨询、论证，充分听取不同领域的专家意见。

2.1.4 公众参与

坚持“开门编规划”，建立健全总体规划编制全过程的公众参与和协商机制。

2.1.5 创新规划方法

强化城市设计以及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。

2.2 工作程序

2.2.1 制定工作方案

确定总体规划工作组织、责任分工、进度安排，明确部门责任、组织保障、领导决策和经费保障，政府主要负责人亲自抓，做好动员部署工作。

2.2.2 开展现状调研

采用基础调查、实地踏勘、社会调查、交流研讨、专家咨询等方式，切实摸清市县基本情况，全面了解各行业、各部门、各发展主体的发展实际、现存问题和相关诉求；采取问卷调查、现场访谈、公告公示等方式多途径了解公众意愿。

2.2.3 进行专题研究

各地应结合实际，先行开展国土空间开发保护现状评估、风险评估（以下简称“双评估”）、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”），深入开展现行空间规划实施评估、“三条控制线”划定研究，有选择地开展城镇化与人口变化、战略定位和发展目标、自然资源保护和利用、综合交通、历史文化保护、公共服务和基础设施、生态修复和国土综合整治等专题研究，为总体规划编制奠定坚实基础。

2.2.4 编制规划方案

综合现状条件、战略定位和发展目标，提出多方案进行比选，形成推荐方案后广泛征求相关部门、社会各界意见；市县人民政府就推荐方案开展社会公示、提请市人大常委会审议后，按程序上报审批机关。

2.2.5 规范审查报批

省政府审批的市县总体规划，由省自然资源主管部门组织省国土空间规划委员会有关成员单位开展联合审查和专家论证后，按程序上报省政府，并及时做好成果报备及数据汇交工作。

3. 设区市国土空间总体规划编制内容

3.1 现状分析与形势研判

3.1.1 现状评估

结合基础调查、实地踏勘、社会调查等方法，厘清市域自然资源禀赋特征，测算国土空间开发保护现状评估指标，分析自然资源开发利用的数量、质量、结构、空间布局特征和演变规律，切实摸清现状；分析经济社会发展阶段特征，总结全市域国土空间开发利用的特点和问题。

3.1.2 风险评估

因地制宜评判地震、洪涝、台风、风暴潮、海岸侵蚀、地质等各类自然灾害、气候变化、生态环境以及公共卫生、公共安全等对市域国土空间带来的潜在风险和隐患，系统分析评估影响城市发展的重大风险类型，提出规划应对措施。

将市辖区地质灾害易发区、地震断裂带、重要隐患点等现状资料纳入国土空间规划风险评估，布局时应注意避让。

3.1.3 相关规划实施评估

对现行相关空间规划特别是土地利用总体规划、城市总体规划及相关政策的实施情况进行评估，评估自然生态和历史文化保护、基础设施和公共服务设施、节约集约用地等规划实施情况。以定量分析方法为主，着重对各类规划空间管控内容执行情况、规划阶段性目标完成情况、规划矛盾冲突情况进行综合评估，找出资源保护利用和国土空间开发保护等方面存在的主要问题。沿海设区市要对海洋功能区划等涉海类空间规划实施情况进行评估，找出海洋资源保护利用和海域空间布局存在的主要问题。

3.1.4 “双评价”工作

按《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术指南（试行）》要求，因地制宜，细化、深化相关评价指标，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，为编制国土空间规划，优化国土空间开发保护格局，划定三条控制线提供基础性依据。沿海设区市“双评价”应包含海域。

3.1.5 重大问题识别

结合相关空间规划实施评估和“双评价”结论，因地制宜识别自然资源利用、生态保护、国土空间开发、人居环境建设、经济社会发展等方面存在的主要问题，明确总体规划的重点。

3.2 战略目标与发展策略

3.2.1 战略定位

贯彻国家、省发展战略，落实上位国土空间规划要求，立足本市域自然资源禀赋和经济社会发展阶段实际，尊重客观规律，因地制宜、实事求是确定本市战略定位。

3.2.2 发展目标

落实省级国土空间规划目标，研究确定设区市总体及分阶段发展目标，制定规划指标体系。规划指标主要分为约束性指标和预期性指标，其中约束性指标值一经确定，须在规划期限内严格落实。

3.2.3 国土空间开发保护策略

围绕本市发展战略定位和国土空间发展目标，协调保护和开发关系，

从自然资源保护和开发利用、国土空间品质提升、生态修复和国土综合整治、支撑体系完善等方面提出发展策略,引导国土空间开发保护方式转变,提升国土空间开发保护质量和效率,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

3.3 区域协同

3.3.1 落实上位要求

积极响应“一带一路”倡议、全面贯彻落实长江经济带发展、长三角区域一体化等国家重大战略,落实省高质量发展和省国土空间规划等相关要求,发挥本地特色和优势,落实主体功能区战略,体现分区差异化发展策略。

3.3.2 跨界协同

结合省域和跨区域国土空间协同发展要求,提出本市与周边地区在自然资源保护、生态环境治理、交通互联互通、基础设施和公共设施共建共享等方面的跨界协同要求。

3.3.3 陆海统筹

以海岸修测线为陆海分界线,合理安排陆海资源开发利用的总量、时序和空间分布,明确陆海统筹开发保护的目标、格局、策略和措施。

3.4 空间格局

3.4.1 国土空间总体格局

根据战略定位,依据“双评价”结论,综合考虑自然资源本底条件以及城乡、产业、交通、水利、能源等发展类要素布局,强化底线约束,优化市域城镇空间结构、农业空间结构、生态空间结构,构建开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体格局。

3.4.2 国土空间规划分区

按照“把每一寸土地都规划得清清楚楚”的要求,遵循全覆盖、不交叉、不重叠的基本原则,统筹陆海空间,划分市辖区国土空间一级分区和中心城区国土空间二级分区,并提出分区管控要求。沿海设区市须划定全市海洋空间一级分区和市辖区范围内海洋空间二级分区。

3.4.3 控制线划定与管控

按照《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》要求，以“双评价”为基础，充分利用已有工作成果，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。注意市县同划、上下联动、衔接协调。

历史文化名城应当统筹划定市辖区的历史文化保护线；根据实际情况，可以补充划定市辖区主要河湖水系、重大基础设施廊道控制线，并做好空间协调，建立综合管控机制。

（1）生态保护红线

落实生态保护红线评估调整成果和管控要求。

（2）永久基本农田

结合“三调”数据，按照上级下达的永久基本农田保护任务，核实整改永久基本农田布局，划定市辖区永久基本农田，优化并稳定永久基本农田布局。

（3）城镇开发边界

按照集约适度、绿色发展的要求，结合“三调”和“双评价”成果，综合考虑资源环境承载能力、人口分布、经济布局、重大交通设施布局、城镇发展阶段和发展潜力，框定总量，限定容量，因地制宜划定本级中心城区的城镇开发边界、市辖区内镇的城镇开发边界，划示下辖县（市）中心城区城镇开发边界。

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或确需划入开发边界的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。

3.4.4 历史文化保护

全面梳理各类历史文化遗存，明确市域历史文化名城、名镇、名村以及历史文化街区等保护对象，建立保护名录。

建立健全体现地方特色的历史文化保护体系，明确大运河等区域性线性文化遗产保护区范围和保护要求，划定市辖区内历史文化保护线，并提

出保护要求。历史文化保护线主要包括历史城区、历史镇区、历史文化街区、历史文化名村、已探明的地下文物埋藏区等保护范围。历史文化保护线与已批准的历史文化保护规划确定的保护范围不一致的，须进行专题研究论证。

历史文化名城的总体规划应单设历史文化保护章节。如没有经批准的历史文化名城保护（专项）规划，则须单独进行专题研究。

3.4.5 国土空间用途结构优化

落实省级规划指标，结合国土空间格局优化和分区管控要求，对市域国土空间要素进行总体安排，提出国土空间优化利用的总体原则和目标任务，分解国土空间优化利用的任务指标。

按照严格保护耕地和生态用地的要求，提出农林用地、建设用地、自然保护与保留用地、海洋利用等主要用地、用海的规模和比例，严格控制各类建设占用生态和农业用地。提出城乡建设用地集约利用的目标和措施。优先保障住房和各类重要公共服务设施用地，以及军事、外事、殡葬等特殊用地。

3.5 用途管制

3.5.1 管制分区

加强对建设用地（用海）的空间管制，按照保护资源与环境优先、有利于节约集约资源的要求，结合国土空间布局安排，划定市辖区国土空间用途管制分区，包括允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

3.5.2 管制要求

允许建设区是规划中确定的，允许作为建设用地（建设项目用海）的空间区域。区内国土空间主导用途为建设用地（建设项目用海）。新增城镇、村庄集中建设用地应在允许建设区内。

有条件建设区是规划确定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的区域，对应城镇弹性发展区。该区应与城镇总体功能结构、主要拓展方向相匹配，在空间上尽可能与允许建设区连片。

限制建设区是允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外，禁止城

镇和大型工矿建设、以农业发展为主的区域。国土空间主导用途为生态涵养、农业生产、渔业利用、自然和历史文化保护、海洋发展预留等区域，是发展农林牧渔业生产，开展生态修复和国土综合整治、永久基本农田建设的主要区域。

禁止建设区是规划确定的，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、严格禁止开发性、生产性建设活动的区域，对应生态保护红线区域。区内国土空间主导用途为生态保护，严格按《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》相关要求执行。

依据省下达的规划流量指标，划定市辖区建设控制区¹，纳入限制建设区管控。划定的建设控制区面积原则上不得少于对应的规划流量规模。规划期内开展的增减挂钩拆旧、工矿废弃地复垦等活动应当在建设控制区内开展。市、县（市）可以在规划流量指标中安排机动指标，用于村庄建设。

3.6 资源要素保护与利用

3.6.1 生态保护格局

结合“双评价”、生态保护红线评估等，统筹山水林田湖草等各类要素，明确市域生态保护格局。

3.6.2 山水林田湖草整体保护利用

按照“山水林田湖草”系统保护要求，统筹土地资源、水资源、森林资源、湿地资源、矿产资源等各类自然资源的保护与利用，明确市辖区范围内各类自然资源保护和管控要求，优化各类自然资源保护结构，明确开发利用的总量和时序，分类制定自然资源保护利用的方向。

3.6.3 水资源利用和湿地保护

研究水资源承载能力，制定水资源供需平衡方案，提出优化用水结构的建议。严守水资源承载能力底线，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。保护水环境，保护自然水系格局，明确饮用水源地、河湖水系、湿地、蓄滞洪区和水源涵养地等保护范围和管控要求。

3.6.4 耕地资源保护利用

¹ 建设控制区：在规划期内不再扩大现有规模范围、需逐步拆除复垦的现状建设用地区域。

梳理农用地利用与农业生产布局现状，结合农业农村部门的粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定成果，合理安排农业发展空间，明确农业发展的重点区域，提高就近粮食保障能力和蔬菜自给率，研究布局都市农业。提出适应现代农业集中集约集聚发展和布局优化的重点和方向。

严格落实上级下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务，按照耕地和永久基本农田保护有关要求，严格规范永久基本农田上农业生产活动，提出加强耕地和永久基本农田质量建设的有关措施。

3.6.5 林地资源保护与利用

加强森林资源保护，落实分解林地保有量指标，优化林地布局，明确保护措施。

3.6.6 自然保护地体系

将自然保护地优化整合成果纳入总体规划。

3.6.7 矿产资源保护利用

按照资源合理利用与保护相统一、资源开发与环境保护相协调的原则，统筹矿产资源规划，结合地方经济发展需要，提出市域矿产资源保护、勘查和开发的主要区域，处理好地上与地下、矿产资源勘查开采与生态保护红线等控制线的关系，优化矿产资源开采布局。

3.7 海洋保护利用

涉海市应编制海洋保护利用专章。

3.7.1 海洋保护利用目标

在科学评价海域自然资源、生态环境条件和社会经济发展需求的基础上，落实省级规划要求，统筹考虑涉海城市陆地和海域空间开发保护，科学制定本市海洋资源利用与保护目标和战略，合理确定海洋空间分区，明确海域、海岛和海岸线保护利用总体要求，严格控制新增围填海。

3.7.2 海洋空间分区

结合海洋“两空间内部一红线”划定，在省级海洋功能分区基础上，划分市域海洋空间一级分区和市辖区海洋空间二级分区，落实海洋生态环境保护 and 海域使用要求，明确分区引导要求。

海洋空间一级分区包括海洋生态保护区（纳入国土空间规划分区的生

态保护红线区）、其他海洋保护保留区（纳入国土空间规划分区的生态控制区）和海洋发展区。海洋生态保护区包括海洋自然保护区（纳入自然保护区）、海洋特别保护区（纳入其他生态保护红线区）；其他海洋保护保留区包括需要予以保留原貌、限制开发建设行为的海洋自然区域；海洋发展区包括渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区、游憩用海区、特殊用海区和海洋预留区。

3.7.3 海岛分类保护利用

根据海岛的实际情况，加强分类管理。有居民海岛应加强特殊用途区域的保护和海岛空间优化利用。

无居民海岛按照不同类型，分别实施保护和适度利用。保护类海岛应当严格保护与管理，任何单位和个人不得擅自开发利用；适度利用类海岛可以进行适度的开发利用，并注重经济效益与生态效益、环境效益、公益价值的协调。

3.7.4 海岸线保护利用

以陆海分界线为基础，加强与“三调”成果的衔接，突出陆海统筹，严格保护大陆自然海岸线。明确海岸线分类分段管控要求和保护、利用类型，合理确定其比例和布局，严格落实自然岸线保有率分解指标。

3.8 城乡融合发展

3.8.1 人口城镇化

以资源环境承载能力为基础，综合区位条件、经济社会发展水平、人口发展态势等因素，科学预测规划期末人口规模，提出与国土空间格局相协调、与资源调控方式相关联、与人口结构相适应的城镇化发展战略和目标。明确中心城区人口规模（常住人口和实际服务人口），提出下辖县（市）人口规模方案和城镇化发展要求。

3.8.2 城镇体系

以国土空间开发适宜性评价为基础，结合城镇发展现状与发展潜力，提出下辖县（市）城区规模等级和职能定位，对涉及市级及以上重大功能项目布局、跨县级及以上行政区协调等重要的镇提出协调发展要求。

对市辖区内、中心城区外的乡镇，明确规模等级、职能定位以及必要

的规划指标传导和空间管控等要求。

3.8.3 镇村布局

根据乡村振兴战略实施需要，统筹纳入镇村布局规划成果，提出市域自然村庄分类和布局的原则、要求。

明确市辖区内自然村庄分类和布局，以及乡村地区国土空间用途管制规则和建设管控通则，作为指导村庄规划编制和乡村地区各类开发建设活动实施的基本依据。

3.8.4 公共服务设施

基于城市常住人口总量和结构，针对实际服务人口特征和需求，综合考虑城镇化目标和策略、地方条件差异等，构建符合地方实际的公共服务设施体系。明确市域教育、卫生、养老、文化体育、殡葬等城乡基本公共服务设施布局原则和标准；明确中心城区公共服务设施构成、布局原则和标准，提出 15 分钟社区生活圈构建方案，制定综合服务区及重大公共服务设施布局方案。

3.8.5 产业空间布局

明确全市主要产业发展方向，以“双评价”结果为基础，与市域国土空间开发与保护总体格局相协调，综合考虑综合交通、现状发展基础、主要约束因素等条件，本着集聚发展的原则，提出市域产业空间布局结构。各地可根据实际需要，因地制宜划定市辖区工业区块线。

3.8.6 空间特色塑造

立足市域山水林田湖草整体格局、城镇村空间形态和地方文化特色，确定风貌特色定位和分区，塑造具有地域特色的城乡风貌。明确市辖区需要保护的自然山水景观风貌区域，提出空间特色引导和管控要求；注重城乡风貌特色差异性，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。

3.8.7 建设用地节约集约利用

按照框定总量、严控增量、盘活存量、用好流量、提升质量的要求，确定全域土地利用结构，明确建设用地指标控制要求和分解方案，提出建设用地结构优化、布局调整的重点和方向。

分析评价市辖区建设用地节约集约利用状况，明确提升节约集约利用水平的目标和策略。综合运用城市更新、农村建设用地盘活、存量工矿低效用地再利用等政策，提出盘活存量用地的规模和配套政策。

鼓励中心城区土地用途适度混合，有条件的可提出用途混合或调整的规则，为详细规划留有必要的弹性。鼓励对尚未明确用途的建设用地进行功能留白，明确使用规则，为未来的布局优化、重大项目落地预留空间。

3.9 中心城区布局优化

3.9.1 空间结构

综合考虑生态环境保护、城镇空间演化、重大设施与廊道控制、行政管理主体、职住平衡、特色景观塑造、新城建设与老城更新关系协调等因素，研究确定中心城区空间结构和功能布局，按照严控增量、盘活存量、留有弹性的原则，提出相应的发展引导要求。

3.9.2 中心体系

与城市空间结构相协调，综合考虑城市战略定位、城市能级、服务人口、功能特色等因素，构建城市中心体系，明确各级中心的功能定位，提出相应的发展引导要求。

3.9.3 功能布局

划分中心城区城镇集中建设区二级分区，对城镇建设用地提出总量和结构性调控要求。

3.9.4 居住与住房保障

根据人口规模和住房需求，合理预测住房规模和结构。提出中心城区人均居住用地面积。明确保障性住房配置标准和布局要求。严控高层高密度住宅。

3.9.5 绿地和开敞空间

确定公园绿地总量和人均标准，划示城市结构性绿地、市级公园等控制线，明确各级绿地的服务半径、覆盖率等均衡布局要求。保留、维护中心城区自然河道、湿地等城市生态用地，提出开敞空间与游憩网络的规划目标、布局原则和管控措施。

3.9.6 城市风貌引导

将城市设计贯穿规划全过程。梳理中心城区的空间景观要素，尊重城市自然山水格局，传承历史文脉，明确城市风貌特色定位，构筑地方特色鲜明的城市空间景观系统。确定城市设计重点区域，提出城市开发强度分区及容积率、密度等控制指标，以及建筑风貌、高度、视廊、天际线等控制要求，形成尺度宜人、疏密有度、收放有序、错落有致的城市空间形态。控制建筑高度，严格控制新建超高层建筑。

3.9.7 城市更新

按照留改拆并举、传承历史、体现公平、持续发展的原则推进城市更新。结合城镇低效用地再开发、老旧小区改造等，合理确定城市更新的目标和策略，划定更新区域，根据需要确定城市更新空间单元。重视历史风貌保护和特色塑造，注重改善市民居住条件，促进城市功能完善和品质提升。

3.9.8 地下空间开发利用

统筹地上地下空间资源的综合开发利用，因地制宜明确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等管控要求，划示中心城区地下空间重点开发区域，促进“立体城市”建设。

3.9.9 城市控制线

建立城市蓝线、绿线、黄线控制体系，划示纳入总体规划管控的重要水体、结构性绿地及重大基础设施控制范围，明确深化及控制要求。对其他水系、绿地、基础设施提出建设标准、布局原则等控制要求，由相关专项规划划定控制线，并统筹纳入详细规划。

3.10 综合交通

3.10.1 综合交通发展战略

强化综合交通体系与空间资源、土地利用的协同布局，确定综合交通发展目标与战略，提出交通资源配置策略及主要规划指标。

3.10.2 市域综合交通系统

根据所处交通区位、区域交通资源分布以及区域协同发展要求，明确区域交通衔接关系，构建互联互通的综合交通体系。

结合市域空间格局及城镇体系布局，明确市域综合交通网络结构，提

出市域客货运走廊、综合交通枢纽的功能定位、空间布局及发展引导要求。

3.10.3 市辖区综合交通系统

明确航空港、铁路枢纽、海港及长江港口等交通枢纽选址，统筹安排高速公路、国省干道、铁路、三级及以上等级航道、跨江通道等重大交通设施功能定位、空间布局及廊道控制要求。

按照高效便捷、衔接顺畅、城乡融合原则，构建市辖区一体化的道路系统，提出一体化公交系统的组织模式及发展要求。

3.10.4 中心城区综合交通

完善综合交通设施布局，突出绿色交通地位，发挥交通引导发展作用。加强城市交通网络与区域交通网络的衔接，落实市域重大交通基础设施在中心城区范围内的布局。按照级配合理、通达便捷的原则，完善城市道路网系统，明确道路网的布局形态、路网密度等总体要求，确定主干路及以上级道路布局、综合交通枢纽的功能和布局，提出公共交通、步行和自行车交通、物流与货运交通以及城市停车发展的目标、原则。

3.11 要素支撑体系

3.11.1 城乡安全设施

以风险评估为基础，加强生态安全、生物安全、环境保护、安全防护等涉及城市安全要求的各类用地和设施规划落实，构建韧性可靠的城乡安全体系。

掌握地质灾害易发区、地震断裂带、重大安全敏感设施等准确资料，明确市辖区抗震、防洪排涝、人防、消防、地质灾害防治等方面的规划目标、设防标准等要求，因地制宜提出主要防灾基础设施、应急服务设施布点方案。强化易燃易爆设施、危化品生产储运等危险源的科学布局，落实安全防护要求；根据需要预留大型危险品存储设施用地。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。

明确中心城区重要防灾减灾设施、中心避难场所、应急救援通道等的规划布局，提高城市安全保障水平和应急保障能力。强化医疗和公共卫生等设施规划，提高应对突发重大公共卫生事件的能力。

3.11.2 市政公用设施

落实上位规划确定区域性水利、能源等重大设施布局；确定市域能源结构，明确能源消耗总量控制目标和能源结构调整方向；提出供水、供电、供气、垃圾处理、污水处理等市域一体化方案。

明确市辖区给水、供电、燃气、供热、雨水污水、通信、环卫等市政公用设施的规划目标、配置标准与设施规模，提出重大市政公用设施布局、廊道控制和重大邻避设施用地控制等要求。

明确中心城区重要市政公用设施布局方案。

3.12 生态修复和国土综合整治

坚持山水林田湖草系统修复理念，落实省级国土空间规划确定的生态修复和国土综合整治重点区域和重大工程。结合本地实际，提出市域生态修复和国土综合整治的目标任务，划示市辖区不同修复整治类型的重点区域，确定重点工程目录。

3.12.1 山水林田湖草系统修复

针对生态系统功能整体不强、生态破坏严重、生态屏障脆弱等问题，结合区域生态系统特征和国家、省市重大战略要求，提出市辖区生态保护修复重点区域，统筹山水林田湖草各生态要素，整体谋划林地、湿地、矿山、海洋等自然资源保护修复，筑牢生态安全屏障。

3.12.2 矿山生态修复

针对矿产资源开发引发的地质灾害隐患、占用和损毁土地、生态破坏等问题，通过预防控制和综合整治措施，使矿山地质环境稳定、损毁的土地达到可供利用状态、生态功能得到恢复。

3.12.3 海洋生态修复

针对开发利用活动造成滨海湿地面积减少、自然岸线保有率减少，典型海洋生态系统退化等问题，通过开展海洋生态、海域海岸带和海岛修复，逐步恢复海洋生态系统结构和功能，提高海洋生物多样性，促进海洋生态安全屏障建设。

3.12.4 国土空间全域综合整治

针对空间布局无序化、耕地分布碎片化、土地利用低效化、生态系统退化等问题，以乡镇全域或部分行政村为实施单元，综合开展农用地整治、

建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理，使生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

3.13 规划传导要求

3.13.1 对县（市）总体规划传导

设区市总体规划向县（市）总体规划提出明确传导要求的应包括但不限于以下内容：

设区市总体规划应将主要约束性指标分解落实至县（市），指标分配方案应经省自然资源主管部门同意。

市县联动开展生态保护红线评估，落实生态保护红线；设区市总体规划落实、分解上级下达的永久基本农田保护任务；划示下辖县（市）中心城区的城镇开发边界，明确优化原则；列出县级以上需要跨区域协调的线性基础设施名单并明确县（市）总体规划落实要求。

3.13.2 对专项规划的传导

明确专项规划的目录清单。总体规划要加强对重大专项领域发展趋势和需求的研判，加强对各专项系统的统筹和协调。已经批复的涉及空间开发保护利用的相关专项规划，符合总体规划目标定位和发展战略的，要合理纳入总体规划。需要在总体规划中明确相关专项目标、指标和空间布局的，总体规划在相应的篇章和图件中明确。严格控制单独编制专项规划的范围和数量，需要单独编制专项规划的，总体规划对专项规划提出约束性要求和纲领性技术指引。

生态修复和国土综合整治、综合交通、轨道交通线网、历史文化保护、镇村布局等重要专项规划，可与总体规划同步编制，发挥总体规划对专项规划的指导约束作用，保障各专项设施所需空间的落实。

单独编制的相关专项规划，要按照有关规定做好与总体规划的衔接，不得违背总体规划约束性指标和强制性内容。专项规划之间应当相互协同，避免重叠冲突。相关专项规划在编制和审查过程中，应加强与有关国土空间规划的衔接，自然资源主管部门要做好与国土空间总体规划约束性指标和强制性内容的校核以及与“一张图”的核对工作，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

3.13.3 对区总体规划、分区规划传导

设区市可以根据本地实际充实国土空间规划编制体系，组织编制区总体规划或分区规划。

编制分区规划的，设区市总体规划应划定分区范围，明确分区定位、各分区人口和建设用地规模、重大基础设施和重要公共服务设施、城市绿线和蓝线等传导要求，并制定将规划分区细化至国土空间用地分类的基本规则。

编制区总体规划的，设区市总体规划对中心城区范围以外的传导要求可参照对县（市）总体规划传导要求执行，对中心城区范围以内的传导要求可参照对分区规划的传导要求执行。区总体规划的编制可参照县（市）总体规划编制有关要求。

3.14 近期规划

3.14.1 完善规划体系

提出完善规划编制体系、编制各级各类国土空间规划的总体要求，明确近期规划编制项目清单和传导机制，确保详细规划、相关专项规划与总体规划有效衔接。

3.14.2 近期行动计划

提出近期实施目标和重点任务，明确近期约束性指标，统筹安排近期实施项目空间布局。做好年度空间规模预测，引导计划与规划的科学衔接。

3.14.3 重点建设项目清单

衔接国民经济和社会发展“十四五”规划，根据分阶段实施目标和重点任务，对市级及以上的重点建设项目及国土空间资源配置作出统筹安排，形成重点建设项目清单，科学引导建设项目土地储备与空间落实等。

4. 县（市）国土空间总体规划编制内容

编制区国土空间总体规划可参照执行。

4.1 现状分析与形势研判

4.1.1 现状评估

结合基础调查、实地踏勘、社会调查等方法，厘清县（市）域自然资

源禀赋特征，测算国土空间开发保护现状评估指标，分析自然资源开发利用的数量、质量、结构、空间布局特征和演变规律，切实摸清现状；分析经济社会发展阶段特征，总结县（市）域国土空间开发利用的特点和问题。

4.1.2 风险评估

因地制宜评判地震、洪涝、台风、风暴潮、海岸侵蚀、地质等各类自然灾害以及气候变化、生态环境以及公共卫生、公共安全等对县（市）国土空间带来的潜在风险和隐患，系统分析评估影响发展的重大风险类型，提出规划应对措施。

将地质灾害易发区、地震断裂带、重要隐患点等现状资料纳入国土空间规划风险评估，布局时应注意避让。

4.1.3 相关规划实施评估

对现行相关空间规划特别是土地利用总体规划、城市总体规划及相关政策的实施情况进行评估，评估自然生态和历史文化保护、基础设施和公共服务设施、节约集约用地等规划实施情况。以定量分析方法为主，着重对各类规划空间管控内容执行情况、规划阶段性目标完成情况、规划矛盾冲突情况进行综合评估，找出资源保护利用和国土空间开发保护等方面存在的主要问题。沿海县（市）要对海洋功能区划等涉海类空间规划实施情况进行评估，找出海洋资源保护利用和海域空间布局存在的主要问题。

4.1.4 “双评价”工作

可直接使用设区市“双评价”结果，也可以根据需要进行深化、补充和修正。重点围绕空间格局优化、重要控制线划定等方面提出对策建议。

4.1.5 重大问题识别

结合相关空间规划实施评估和上位规划要求，因地制宜识别自然资源利用、生态保护、国土空间布局、人居环境建设、经济社会发展等方面存在的主要问题，明确总体规划的重点。

4.2 战略目标与发展策略

4.2.1 战略定位

贯彻国家、省、市发展战略，落实上位国土空间规划要求，立足本县（市）自然资源禀赋和经济社会发展阶段实际，尊重客观规律，因地制宜、

实事求是确定本县（市）战略定位。

4.2.2 发展目标

落实上位国土空间规划目标，研究制定县（市）总体及分阶段发展目标，制定规划指标体系。规划指标主要分为约束性指标和预期性指标，其中约束性指标值一经确定，须在规划期限内严格落实。

4.2.3 国土空间发展策略

围绕本地区发展战略定位和国土空间发展目标，协调保护和开发关系，从自然资源保护和开发利用、国土空间品质提升、生态修复和国土综合整治、支撑体系完善等方面提出发展策略，引导国土空间开发保护方式转变，提升国土空间开发保护质量和效率，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

4.3 区域协同

4.3.1 落实上位要求

积极响应“一带一路”倡议，全面贯彻落实长江经济带发展、长三角区域一体化等国家重大战略，落实省高质量发展和设区市国土空间总体规划等相关要求，发挥本地特色和优势，落实主体功能区战略，体现分区差异化发展策略。

4.3.2 跨界协同

结合设区市国土空间协同发展要求，提出本县（市）与周边地区自然资源保护、生态环境治理、交通互联互通、基础设施和公共设施共建共享等方面的跨界协同要求。

4.3.3 陆海统筹

以海岸修测线为陆海分界线，提出海岸带两侧陆海功能衔接要求，安排陆海资源开发利用的总量、时序和空间分布，明确陆海统筹开发保护的目标、格局、策略和措施。

4.4 空间格局

4.4.1 国土空间总体格局

根据战略定位，依据“双评价”结论，综合考虑自然资源本底条件以及城乡、产业、交通、水利、能源等发展类要素布局，强化底线约束，优

化县（市）域城镇空间结构、农业空间结构、生态空间结构，构建开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体格局。

4.4.2 国土空间规划分区与管控

在设区市总体规划指导下，结合县（市）实际，划分县（市）域国土空间一级分区和中心城区国土空间二级分区，明确各分区的管控目标、国土空间用途准入类型等管控规则。沿海县（市）对海洋空间细化至二级分区。

4.4.3 控制线划定与管控

按照《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》要求，以“双评价”为基础，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”。

历史文化名城应当划定历史文化保护线；根据实际情况，可以补充划定主要河湖水系和重大基础设施廊道控制线，并做好空间协调，建立综合管控机制。

（1）生态保护红线

落实生态保护红线评估调整成果和管控要求。

（2）永久基本农田

根据设区市总体规划分解下达的永久基本农田保护任务，核实整改确定县（市）域永久基本农田布局，划定永久基本农田，确保永久基本农田的整体性、连续性和稳定性。

（3）城镇开发边界

结合县（市）发展实际，对设区市总体规划提出的县（市）中心城区城镇开发边界方案进行深化、细化，并划定乡镇的城镇开发边界。

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或确需划入开发边界的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。

4.4.4 历史文化保护

落实设区市总体规划确定的历史文化保护名录，划定历史文化保护线，并提出保护要求。历史文化保护线主要包括历史城区、历史镇区、历史文化街区、历史文化名村、已探明的地下文物埋藏区、线性文化遗产保护区等的保护范围。历史文化保护线与已批准的历史文化保护规划确定的保护范围不一致的，须进行专题研究论证。

历史文化名城的总体规划应单设历史文化保护章节。如没有经批准的历史文化名城保护（专项）规划，则须单独进行专题研究。

4.4.5 国土空间用途结构优化

落实设区市明确的国土空间优化利用任务指标，结合国土空间格局和分区分管控要求，细化县（市）域国土空间要素安排，提出县（市）域国土空间利用的总体原则、目标任务和分解要求，明确中心城区国土空间优化利用的具体目标和策略路径。

按照严格保护耕地和生态用地的要求，提出农林用地、建设用地、自然保护与保留用地、海洋利用等主要用地、用海的规模和比例，严格控制各类建设占用生态和农用地。提出城乡建设用地集约利用的目标和措施。优先保障住房和各类重要公共服务设施用地，以及军事、外事、殡葬等特殊用地。

4.5 用途管制

4.5.1 用途管制分区

结合国土空间布局安排，划分国土空间用途管制分区，包括允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

4.5.2 管制要求

允许建设区是规划中确定的，允许作为建设用地（建设项目用海）的空间区域。区内国土空间主导用途为建设用地（建设项目用海）；新增城镇、村庄集中建设用地应在允许建设区内。

有条件建设区是规划确定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的区域，对应城镇弹性发展区。该区应与城镇总体功能结构、主要拓展方向相匹配，在空间上尽可能与允许建设区连片。

限制建设区是允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外、禁止城

镇和大型工矿建设、以农业发展为主的区域。国土空间主导用途为生态涵养、农业生产、渔业利用、自然和历史文化保护、海洋发展预留等区域，是发展农林牧渔业生产，开展生态修复和国土综合整治、永久基本农田建设的主要区域。

禁止建设区是规划确定的，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、严格禁止开发性、生产性建设活动的区域，对应生态保护红线区域。区内国土空间主导用途为生态保护，严格按《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》相关要求执行。

依据省下达的规划流量指标，划定县域的建设控制区，纳入限制建设区管控。划定的建设控制区面积原则上不得少于对应的规划流量规模。规划期内开展的增减挂钩拆旧、工矿废弃地复垦等活动应当在建设控制区内开展。县（市）可以在规划流量指标中安排机动指标，用于村庄建设。

4.6 资源要素保护与利用

4.6.1 生态保护格局

深化落实设区市总体规划确定的生态保护格局。明确县（市）域自然保护地体系，确定水源涵养、水土保持、生物多样性保护等重要生态功能区布局结构，明确保护利用要求。

4.6.2 山水林田湖草整体保护利用

按照“山水林田湖草”系统保护要求，统筹土地资源、水资源、森林资源、湿地资源、矿产资源等各类自然资源的保护与利用，细化县（市）域范围内各类自然资源保护和管控要求，优化各类自然资源保护结构，明确开发利用的总量和时序，分类制定自然资源保护利用的方向。

4.6.3 水资源利用和湿地保护

研究水资源承载能力，制定水资源供需平衡方案，提出优化用水结构的建议。严守水资源承载能力底线，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。保护水环境，保护自然水系格局，明确饮用水源地、河湖水系、湿地、蓄滞洪区和水源涵养地等保护范围和管控要求。

4.6.4 耕地资源保护利用

梳理农用地利用与农业生产布局现状，根据设区市总体规划对农用地

资源保护利用的要求，结合农业农村部门的粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定成果，合理安排农业发展空间，明确农业发展的重点区域。提出县（市）域内适应现代农业集中集约集聚发展和布局优化的具体方案，提出自然灾害、农业结构调整减少耕地的规模。

严格落实上级下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务，按照耕地和永久基本农田保护有关要求，严格规范永久基本农田上农业生产活动，提出加强耕地和永久基本农田质量建设的有关措施。

4.6.5 林地资源保护利用

加强森林资源保护，落实林地保有量指标，优化林地布局，明确保护措施。

4.6.6 自然保护地体系

将自然保护地优化整合成果纳入总体规划。

4.6.7 矿产资源保护利用

按照资源合理利用与保护相统一、资源开发与环境保护相协调的原则，统筹矿产资源规划，结合地方经济发展需要，提出县（市）域矿产资源保护、勘查和开发的主要区域，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，优化矿产资源开采布局。

4.7 海洋保护利用

涉海的县（市）应编制海洋保护利用专章。

4.7.1 海洋保护利用目标

在科学评价海域自然资源、环境条件和社会经济发展需求的基础上，落实设区市总体规划要求，科学合理配置海洋空间资源，协调各产业间用海矛盾，最大限度有效发挥海域的潜在功能，保护和改善海洋生态环境，保障海洋经济健康可持续发展。

4.7.2 海洋空间分区

结合海洋“两空间内部一红线”划定，在设区市海洋空间一级分区基础上，进一步细化二级分区。一级分区边界必须与设区市总体规划一致，二级分区的划分必须严格控制在相应的一级分区范围内。

必须严格落实省、市级海洋功能区管理要求，不得增加未明确的兼容

功能，不得扩大省、市级海洋功能区明确的兼容功能的兼容范围。

确定县（市）管理海域的海洋资源利用和保护方向与重点，明确不同海域空间分区的基本功能和管理要求，落实设区市相关控制指标。

4.7.3 海岛分类保护利用

根据海岛的区位分布、地理条件、自然资源、生态环境、保护与利用现状等特征，提出海岛分类管理要求，优化有居民海岛生态保护和旅游功能，明确无居民海岛的功能定位，加强领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护区内的海岛等特殊用途海岛的保护。

4.7.4 海岸线保护利用

根据设区市总体规划的要求，严格落实大陆自然海岸线保有率分解指标。根据海岸线资源禀赋条件，明确海岸线严格保护、限制开发和优化利用等不同类型的管控要求，形成海岸线分级管控方案。

4.8 城乡融合发展

4.8.1 人口城镇化

按照设区市总体规划确定的人口规模，结合自身条件与发展实际，提出与国土空间格局相协调、与资源调控方式相关联、与人口结构相适应的城镇化发展战略、目标和路径，明确中心城区、各乡镇的人口规模。

4.8.2 城镇体系

结合乡镇发展现状与发展潜力，落实城镇化发展战略，明确各乡镇规模等级、职能定位、规划指标传导、空间管控和发展引导等要求。

4.8.3 镇村布局

根据乡村振兴战略实施需要，统筹纳入镇村布局规划成果，同步明确县（市）域自然村庄分类和布局，以及乡村地区国土空间用途管制规则和建设管控通则，作为指导村庄规划编制和乡村地区各类开发建设活动实施的依据。

4.8.4 公共服务设施

基于县（市）常住人口总量和结构，针对实际服务人口特征和需求，综合考虑城镇化目标和策略、地方条件差异等，构建符合地方实际的公共服务设施体系。细化县（市）域教育、卫生、养老、文化体育、殡葬等各

类公共服务设施构成及分级配置标准，推动城乡基本公共服务均等化。明确中心城区主要公共服务设施布局，落实 15 分钟社区生活圈构建方案。

4.8.5 产业空间布局

明确全县（市）主要产业发展方向，在设区市产业空间布局结构指导下，与县（市）域国土空间开发与保护总体格局相协调，综合考虑综合交通、现状发展基础、主要约束因素等条件，本着集聚发展的原则，深化县（市）域产业空间布局结构。各地可根据实际需要，因地制宜划定县（市）域工业区块线。

4.8.6 空间特色塑造

立足县（市）域山水林田湖草整体格局、城镇村空间形态和地方文化特色，确定风貌特色定位，塑造具有地域特色的城乡风貌。明确县（市）域需要保护的自然山水景观风貌区域，提出空间特色引导和管控要求。注重城乡风貌特色差异性，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。

4.8.7 建设用地节约集约利用

落实设区市的指标要求，按照框定总量、严控增量、盘活存量、用好流量、提升质量的要求，确定全域土地利用结构，明确建设用地指标控制要求和分解方案，提出建设用地结构优化、布局调整的重点和方向。

分析评价建设用地节约集约利用状况，明确提升节约集约利用水平的目标和策略。综合运用城市更新、农村建设用地盘活、存量工矿低效用地再利用等政策，提出盘活存量用地的规模和配套政策。

鼓励中心城区土地用途适度混合，有条件的可提出用途混合或调整的规则，为详细规划留有必要的弹性。鼓励对尚未明确用途的建设用地进行功能留白，明确使用规则，为未来的布局优化、重大项目落地预留空间。

4.9 中心城区布局优化

4.9.1 空间结构

综合考虑生态环境保护、城镇空间演化、重大设施与廊道控制、行政管理主体、职住平衡、特色景观塑造、新城建设与老城更新关系协调等因素，研究确定中心城区空间结构和功能布局，按照严控增量、盘活存量、

留有弹性的原则，提出相应的发展引导要求。

4.9.2 中心体系

与城市空间结构相协调，与城市人口规模相匹配，构建城市中心体系，明确各中心的功能定位，提出相应的发展引导要求。

4.9.3 功能布局

按国土空间用途分类一级类对中心城区空间布局作出具体安排，明确各类用地规模与结构。

4.9.4 居住与住房保障

根据人口规模和住房需求，合理预测住房规模和结构。提出中心城区人均居住用地面积。明确保障性住房配置标准和布局要求。严控高层高密度住宅。

4.9.5 绿地和开敞空间

确定公园绿地总量和人均标准，划定城市结构性绿地、县（市）级公园等控制线，明确各级绿地的服务半径覆盖率等均衡布局要求。保留、维护中心城区自然河道、湿地等城市生态用地，提出开敞空间与游憩网络的规划目标、布局原则和管控措施。

4.9.6 城市风貌引导

将城市设计贯穿规划全过程。梳理中心城区的空间景观要素，尊重城市自然山水格局，传承历史文脉，明确城市风貌特色定位，构筑地方特色鲜明的城市空间景观系统。确定城市设计重点区域，提出城市开发强度分区及容积率、密度等控制指标，以及建筑风貌、高度、视廊、天际线等控制要求，形成尺度宜人、疏密有度、收放有序、错落有致的城市空间形态。控制建筑高度，严格控制新建超高层建筑。

4.9.7 城市更新

按照留改拆并举、传承历史、体现公平、持续发展的原则推进城市更新。结合城镇低效用地再开发、老旧小区改造等，确定城市更新的目标和策略，划示更新区域，根据需要确定城市更新空间单元。重视历史风貌保护和特色塑造，注重改善市民居住条件，促进城市功能完善和品质提升。

4.9.8 地下空间开发利用

统筹地上地下空间资源的综合开发利用，因地制宜明确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，划示中心城区地下空间重点开发区域，促进“立体城市”建设。

4.9.9 城市控制线

建立城市蓝线、绿线、黄线控制体系，明确须纳入总体规划管控的水体、绿地及基础设施，划定城市控制线并提出深化原则。对未纳入总体规划管控的其他水系、绿地、基础设施，提出建设标准、规模、数量、布局原则等控制要求，由相关专项规划划定控制线，并统筹纳入详细规划。

4.10 综合交通

4.10.1 综合交通发展战略

落实设区市综合交通发展目标及相关规划指标要求，结合县（市）战略定位与国土空间格局，制定县（市）综合交通发展目标以及规划指标体系。

4.10.2 县（市）域综合交通系统

细化落实设区市总体规划及交通专项规划提出的各类交通枢纽、公路、铁路、航道等重大交通设施的功能、布局和用地规模控制要求，不得改变各类交通设施功能定位。

突出城乡一体化发展要求，明确县（市）域内县道、城乡公交场站、等级航道及内河港口、县级绿道等交通设施布局，提出乡村道路规划建设的原则要求。

4.10.3 中心城区综合交通系统

完善综合交通设施布局，突出绿色交通地位，发挥交通引导发展作用。结合功能布局方案，优化道路网布局，提出路网密度要求，明确次干路及以上级道路布局和主要立交的控制要求；提出公共交通体系构成、功能层次和发展目标，确定主要公交廊道布局和控制要求，落实主要公共交通场站设施用地；提出步行和自行车交通发展的目标、对策以及与公共交通的衔接原则与要求，明确主要绿道布局；明确城市停车发展目标与策略，提出主要公共停车设施布局方案；提出主要物流与货运交通场站布局方案。

4.11 要素支撑体系

4.11.1 城市安全设施

以风险评估为基础，加强生态安全、生物安全、环境保护、安全防护等涉及城市安全要求的各类用地和设施规划落实，构建韧性可靠的城乡安全体系。

掌握地质灾害易发区、地震断裂带、重大安全敏感设施等准确资料，明确县（市）抗震、防洪排涝、人防、消防、地质灾害防治等方面的规划目标、设防标准等要求，明确防灾基础设施、应急服务设施布局和防灾减灾主要措施等内容。强化易燃易爆设施、危化品生产储运等危险源的科学布局，落实安全防护要求；根据需要预留大型危险品存储设施用地。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。

细化中心城区重要防灾减灾设施、中心避难场所、应急救援通道等的规划布局，提高城市安全保障水平和应急保障能力。强化医疗和公共卫生等设施规划，提高应对突发重大公共卫生事件的能力。

4.11.2 市政公用设施

落实设区市总体规划及相关专项规划确定的重大市政公用设施布局，明确县（市）域给水、供电、燃气、供热、雨水污水、通信、环卫等市政公用设施的规划目标、配置标准与设施规模，落实县（市）域主要市政公用设施布局、廊道控制和邻避设施用地控制等要求。

提出乡村市政公用设施配置要求，明确中心城区市政公用设施布局方案。

4.12 生态修复和国土综合整治

落实上级国土空间规划确定的生态修复和国土综合整治任务，结合本地实际，细化明确县（市）域生态修复和国土综合整治的目标任务，划示不同修复整治类型的重点区域，确定重点工程目录。

4.12.1 山水林田湖草系统修复

针对生态系统功能整体不强、生态破坏严重、生态屏障脆弱等问题，结合区域生态系统特征和国家、省市重大战略要求，提出生态保护修复重点区域，统筹山水林田湖草各生态要素，整体谋划林地、湿地、矿山、海洋等自然资源保护修复，筑牢生态安全屏障。

4.12.2 矿山生态修复

针对矿产资源开发引发的地质灾害隐患、占用和损毁土地、生态破坏等问题，通过预防控制和综合整治措施，使矿山地质环境稳定、损毁的土地达到可利用状态、生态功能得到恢复。

4.12.3 海洋生态修复

针对开发利用活动造成滨海湿地面积减少、自然岸线保有率减少、典型海洋生态系统退化等问题，通过开展海洋生态、海域海岸带和海岛修复，逐步恢复海洋生态系统结构和功能，提高海洋生物多样性，促进海洋生态安全屏障建设。

4.12.4 国土空间全域综合整治

针对空间布局无序化、耕地分布碎片化、土地利用低效化、生态系统退化等问题，以乡镇全域或部分行政村为实施单元，综合开展农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理，使生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

4.13 规划传导要求

4.13.1 对乡镇国土空间规划传导

县（市）总体规划应向乡镇国土空间规划提出明确传导要求的应包括但不限于以下内容：

县（市）总体规划应将主要约束性指标分解落实至乡镇，指标分配方案应经设区市自然资源主管部门同意。

县（市）结合生态保护红线评估调整工作，落实生态保护红线；县（市）总体规划落实设区市分解下达的永久基本农田保护任务，划定永久基本农田，由乡镇落实；县（市）总体规划划定乡镇城镇开发边界，就乡镇的城镇发展区、乡村发展区等规划分区深化、用地布局对乡镇国土空间规划提出要求。

4.13.2 对专项规划传导

明确专项规划的目录清单。总体规划要加强对重大专项领域发展趋势和需求的研判，加强对各专项系统的统筹和协调。已经批复的涉及空间开发保护利用的相关专项规划，符合总体规划目标定位和发展战略的，要合

理纳入总体规划。需要在总体规划中明确相关专项目标、指标和空间布局的，总体规划在相应的篇章和图件中明确。严格控制单独编制专项规划的范围和数量，需要单独编制专项规划的，总体规划对专项规划提出约束性要求和纲领性技术指引。

生态修复和国土综合整治、综合交通、轨道交通线网、历史文化保护、镇村布局等重要专项规划，可与总体规划同步编制，发挥总体规划对专项规划的指导约束作用，保障各专项设施所需空间的落实。

单独编制的相关专项规划，要按照有关规定做好与总体规划的衔接，不得违背总体规划约束性指标和强制性内容。专项规划之间应当相互协同，避免重叠冲突。相关专项规划在编制和审查过程中，应加强与有关国土空间规划的衔接，自然资源主管部门要做好与国土空间总体规划约束性指标和强制性内容的校核以及与“一张图”的核对工作，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

4.13.3 对详细规划传导

县（市）总体规划要在中心城区城镇开发边界内划分详细规划编制单元，明确单元主导功能定位以及应落实的基础设施、公共服务设施、城市绿线和蓝线、开发强度分区等控制传导要求，并制定用途分类细化的基本规则。

4.14 近期规划

4.14.1 完善规划体系

提出完善规划编制体系、编制各级各类国土空间规划的总体要求，明确近期规划编制项目清单和传导机制，确保详细规划、相关专项规划与总体规划有效衔接。

4.14.2 近期行动计划

提出近期实施目标和重点任务，明确近期约束性指标，统筹安排近期实施项目空间布局。做好年度空间规模预测，引导计划与规划的科学衔接。

4.14.3 重点建设项目清单

衔接国民经济和社会发展“十四五”规划，根据分阶段实施目标和重点任务，对县级及以上的重点建设项目及国土空间资源配置作出统筹安排，

形成重点建设项目清单，科学引导建设项目土地储备与空间落实等。

5. 规划强制性内容

市县国土空间总体规划须明确强制性内容，包括：

5.1 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；

5.2 生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，市辖区、县（市）域自然保护地体系；

5.3 市辖区、县（市）域的生态保护红线、永久基本农田、中心城区城镇开发边界三条控制线；

5.4 涵盖各类历史文化遗存的历史文化保护体系，历史文化保护线及空间管控要求；

5.5 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；

5.6 市域、县（市）域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；

5.7 市辖区、县（市）域重大交通枢纽、重要线性工程网络、城市安全与综合防灾体系、地下空间、重大邻避设施等设施布局。

6. 成果构成

规划成果包括规划文本、图件、数据库及附件。成果包括纸质文件和电子数据。其中电子数据包括各类文字报告、图件及各类栅格和矢量数据。

6.1 文本

规划文本应当以条款格式表述规划结论，包括文本条文、必要的表格。表述准确规范，简明扼要，明确规划强制性内容。

6.2 图件

图件名称见附录。各地方结合实际，可合并或增补图件。

6.3 数据库

国土空间总体规划数据库是国土空间规划“一张图”的重要组成部分，

包括规划成果数据库、规划管理支撑数据库。

6.3.1 规划成果数据库

市县在规划编制过程中同步开展、同步完成规划成果数据库建设。数据汇交须与规划报批同步完成。

6.3.2 规划管理支撑数据库

为满足规划成果报批审查、规划实施、监测、监管、决策、服务等管理需求，市县应按照省自然资源主管部门相应的业务管理要求，汇交必备的支撑数据库。

6.4 附件

规划附件包含规划说明、专题研究报告、相关文件汇编等内容。规划说明着重对文本条文作出解释，阐述规划决策的编制基础、分析过程和分析结论，并包括规划环评章节；专题研究报告应包含“双评价”、“双评估”、规划实施评估、“三条控制线”划定等必备内容；相关文件包括人大审议意见、部门意见、会议纪要、专家论证意见、公众参与记录及修改落实情况说明等内容。

附录 A 规划指标体系

表 A1 国土空间总体规划指标体系表

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(平方公里)	约束性	全域
2	用水总量(亿立方米)	约束性	全域
3	永久基本农田保护面积(平方公里)	约束性	全域
4	耕地保有量(平方千米)	约束性	全域
5	建设用地总面积(平方公里)	约束性	全域
6	城乡建设用地面积(平方公里)	约束性	全域
7	规划流量指标(公顷)	预期性	全域
8	林地保有量(平方公里)	约束性	全域
9	湿地面积(平方公里)	约束性	全域
10	大陆自然海岸线保有率(%)	约束性	全域
11	自然和文化遗产(处)	预期性	全域
二、空间结构与效率			
12	常住人口规模(万人)	预期性	全域、中心城区
13	常住人口城镇化率(%)	预期性	全域
14	人均城镇建设用地(平方米)	约束性	全域、中心城区
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)	约束性	中心城区
17	每万元 GDP 水耗(立方米)	预期性	全域
18	每万元 GDP 地耗(平方米)	预期性	全域
三、空间品质			
19	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率(%)	约束性	中心城区
20	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率(%)	预期性	中心城区
21	城镇人均住房面积(平方米)	预期性	全域
22	每千名老年人拥有养老床位数(张)	预期性	全域
23	每千人口医疗卫生机构床位数(张)	预期性	全域
24	人均体育用地面积(平方米)	预期性	中心城区
25	人均公园绿地面积(平方米)	预期性	中心城区
26	绿色交通出行比例(%)	预期性	中心城区
27	降雨就地消纳率(%)	预期性	中心城区
28	城镇生活垃圾回收利用率(%)	预期性	中心城区
29	农村生活垃圾处理率(%)	预期性	全域

注：各地可因地制宜增加地下水水位(米)、新能源和可再生能源利用比例(%)、本地指示性物种种类、轨道交通站点 800 半径覆盖率、都市圈 1 小时通勤人口覆盖率、工作日平均通勤时间等建议性指标。

A.1 主要指标的确定

A.1.1 落实上级规划要求

市县国土空间总体规划必须严格落实上级规划分解下达的约束性指标。

A.1.2 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，可选择部分预期性指标调整为约束性指标并向下级规划传导。

A.2 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。

A.3 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、海域等面积。

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，依法确定确定的不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的耕地面积。

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：行政区面积内的建设用地的总面积。

城乡建设用地面积：城市、建制镇、村庄范围内的建设用地的面积。

规划流量指标：指总体规划中对在规划期内拟复垦的现状建设用地，将其对应的建设用地规模指标置换布局到异地，待原建设用地复垦后方可使用。

林地保有量：规划期内必须保有的林地面积。

湿地面积：指红树林地，天然的或人工的，永久的或间歇性的沼泽地、泥炭地、滩涂等。

大陆自然海岸线保有率：大陆自然海岸线（砂质岸线、淤泥质岸线、基岩岸线、生物岸线等原生海岸线，及整治修复后具有自然海岸形态特征和生态功能的海岸线）长度占大陆海岸线总长度的比例。

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。。

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：常住城镇人口占常住总人口的比值。

人均城镇建设用地：城市、建制镇范围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：指快速路及主干路、次干路、支路总里程与中心城区面积的比值。

每万元 GDP 水耗：指每万元 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：指城镇住房建筑总面积与城镇常住人口的比值。

每千名老年人拥有床位数：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：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有所有方式出行总量的比例。

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率。

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率。

附录 B 市县国土空间规划分区

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. 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。

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：

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、县（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 7 类：生态保护红线区、生态控制区、永久基本农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区。生态保护红线区、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，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 市县国土空间规划分区

序号	一级分区	二级分区	管制类型	含义	管控要求
1	生态保护红线区			包括陆域生态保护红线、海洋生态保护红线区域	

序号	一级分区	二级分区		管制类型	含义	管控要求
		自然保护地	核心保护区	禁止建设区	经批准的生态保护红线内，自然保护地的核心保护区	按照厅字〔2019〕48号、苏办厅字〔2020〕42号文件执行
			一般控制区	限制建设区	经批准的生态保护红线内，自然保护地的一般控制区	
			自然保护地以外的生态保护红线区域	限制建设区	经批准的生态保护红线内，自然保护地以外的区域	
2	生态控制区			限制建设区	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、限制开发建设陆地和海洋自然区域	“详细规划（村庄规划）+规划许可”
3	永久基本农田保护区			限制建设区	永久基本农田相对集中需严格保护的区域	严格依法保护，任何单位和个人不得随意占用、调整；
4	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	允许建设区	以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的区域	“详细规划+规划许可”
			综合服务区		以提供行政办公、文化、教育、医疗等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		有条件建设区	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	“详细规划+规划许可”（未调整为城镇集中建设区，不得编制详细规划）
		特别用途区		限制建设区	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	“详细规划+规划许可”，同时明确可准入项目类型

序号	一级分区	二级分区	管制类型	含义	管控要求
5	乡村发展区			永久基本农田保护区外，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	编制村庄规划，作为开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据； “详细规划（村庄规划）+规划许可”和“约束指标+分区准入”
		村庄建设区	允许建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄、集镇和保留现状、不再扩大规模的村庄（含集镇）；	
		一般农业区	限制建设区	以农业生产为主要利用功能导向划定的区域	
		林业发展区	限制建设区	以规模化林业发展为主要利用功能导向划定的区域	
		其他用地区	限制建设区	乡村发展区内未划入村庄建设区、一般农业区、林业发展区的其他区域	
6	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	“分类管理+用海准入”
		渔业用海区	限制建设区	以渔业基础设施建设、增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	允许建设区	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、科研、海岸防护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	限制建设区	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	严禁随意开发；确需开发利用，应先调整功能
7	矿产能源发展区		限制建设区	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。	按照国家有关管理规定执行

附录 C 市县国土空间规划用途分类

表 C1 国土空间规划用途分类框架

类型		一级分类（27 类）
农林用地		01 耕地
		02 园地
		03 林地
		04 牧草地
		05 其他农用地
建设用地	城乡建设用地	06 居住用地
		07 公共管理与公共服务设施用地
		08 商业服务业用地
		09 工业用地
		10 仓储用地
		11 道路与交通设施用地
		12 公用设施用地
		13 绿地与开敞空间用地
		14 留白用地
	其他建设用地	15 区域基础设施用地
		16 特殊用地
		17 矿业用地
自然保护与保留用地		18 湿地
		19 其他自然保留地
		20 陆地水域
		21 保护保留海域海岛
海洋利用		22 渔业用海
		23 工矿通信用海
		24 交通运输用海
		25 游憩用海
		26 特殊用海
		27 预留用海用岛

表 C2 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	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，以及他临时改变用途的耕地，包括水田、水浇地、旱地等
02			园地	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，以及用于育苗的土地，包括果地、菜地、橡胶园等
03			林地	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、其他建设用地内的附属绿地
04			牧草地	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、园地、林地、牧草地以外的农用地
	0501		设施农用地	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	指在农村范围内村庄外，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	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	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	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			居住用地	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	指城镇用于生活居住的各类住宅建筑及其附属设施用地，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
		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	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土地
	0603		城镇社区服务设施用地	指为城镇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

一级	二级	三级	类别名称	含义
	0604		农村生产生活服务设施用地	指为农村社区配套的生产和生活服务设施用地，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、小型体育活动场地、综合礼堂、农家书屋、村民广场与绿地、农村商贸服务设施、农村卫生服务站、环卫设施、变电设施、宗祠、仓储堆场等用地，不包括中小学、幼儿园用地
07			公共管理与公共服务设施用地	指机关团体、新闻出版、文化、教育、体育、卫生、社会福利、科研等机构和设施用地，不包括居住用地中的城镇和农村社区服务设施用地
	0701		机关团体用地	指党政机关、社会团体、群众自治组织等用地
	0702		新闻出版用地	指广播电台、电视台、电影厂、报社、杂志社、通讯社、出版社等用地
	0703		科研用地	指科研事业单位及其科研设施用地
	0704		文化用地	指图书、展览等公共文化活动设施用地
		070401	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
		070402	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、公共剧场等设施用地
	0705		教育用地	指高等教育、中等职业教育、中小学教育、幼儿园、特殊教育设施等用地，包括为学校配建的独立地段的学生生活用地
		070501	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、干部学校用地，包括军事院校用地
		070502	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
		070503	中小学用地	指小学、初级中学、普通高中、九年一贯制学校、完全中学用地
		070504	幼儿园用地	指幼儿园用地
		070505	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
		070506	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
	0706		体育用地	指体育场馆和体育训练基地等用地，不包括学校、企事业、军队等机构内部专用的体育设施用地
		070601	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
		070602	体育训练用地	指为体育运动专设的训练基地用地
	0707		医疗卫生用地	指医疗、保健、卫生、防疫、康复和急救设施等用地
		070701	医院用地	指综合医院、中医医院、中西医结合医院、民族医院、各类专科医院、护理院、社区卫生服务中心等医疗设施用地
		070702	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
	0708		社会福利用地	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
		070801	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
		070802	儿童社会福利用地	指为孤残儿童提供居住、护养等服务的设施用地，包括儿童福利院、孤儿院、未成年人救助保护中心等
		070803	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
		070804	其他社会福利用地	指除以上之外的社会福利设施用地，包括救助管理站等
08			商业服务业用地	指商业、商务、物流管理以及娱乐康体等设施用地，不包括居住用地中的城镇和农村社区服务设施用地

一级	二级	三级	类别名称	含义
	0801		商业用地	指零售商业及餐饮、旅馆等服务业用地，包括商铺、商场、超市、市场，饭店、餐厅、酒吧，宾馆、旅馆、招待所、酒店式公寓、度假村，加油、加气、充换电站，电信、邮政、供水、燃气、供电、供热等公用设施营业网点等用地
	0802		商务用地	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
	0803		其他商业服务业设施用地	指剧院、音乐厅、电影院、歌舞厅以及绿地率小于 65%的大型游乐等设施用地、城镇旅游服务中心、宠物医院，以及跳伞场、射击场、溜冰场、水上运动、赛马场、高尔夫球场、观光娱乐目的的直升机停机坪等通用航空、汽车维修站等其他商业服务设施用地
09			工业用地	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
	0901		一类工业用地	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
	0902		二类工业用地	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
	0903		三类工业用地	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
	0904		新型工业用地	指融合研发、创意、设计、中试、无污染生产等新型产业功能以及相关配套服务的新产业用地
10			仓储用地	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
	1001		一类仓储用地	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仓储物流用地
	1002		二类仓储用地	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仓储物流用地
	1003		危险品仓储用地	指易燃、易爆和剧毒等危险品，规划布局有防护、隔离要求的仓储物流用地
11			道路与交通设施用地	指城乡建设用地内道路、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
	1101		城镇道路用地	指城镇快速路、主干路、次干路和支路等用地
	1102		村庄道路用地	指村庄内的各类道路用地
	1103		城市轨道交通用地	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
	1104		交通枢纽用地	指铁路客运站、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
	1105		交通场站用地	指交通服务设施用地，不包括交通指挥中心、交通队用地
		110501	公共交通场站用地	指城市轨道交通车辆基地及附属设施，公交首末站、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
		110502	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
		110503	其他交通场站用地	指除以上之外的交通设施用地
12			公用设施用地	指城乡建设用地内的供水、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
	1201		供水用地	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
	1202		排水用地	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
	1203		供电用地	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
	1204		供燃气用地	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
	1205		供热用地	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
	1206		通信用地	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
	1207		广播电视用地	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
	1208		环卫用地	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
	1209		消防用地	指消防站、消防通信及指挥训练中心等设施用地
	1210		防洪用地	指防洪堤、防洪枢纽、排洪沟渠等设施用地
	1211		其他公用设施用地	指除以上之外的公用设施用地
13			绿地与开敞空间用地（绿地与广场用地）	指城乡建设用地内的公园绿地、防护绿地、广场等公共开放空间用地
	1301		公园绿地	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
	1302		防护绿地	指具有卫生、隔离、安全、生态防护功能，游人不宜进入的绿地
	1303		广场用地	指以游憩、纪念、集会和避险等功能为主的公共活动场地
14			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乡建设用地
15			区域基础设施用地	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运站、公路长途客货运站以及港口客运码头
	1501		铁路用地	指铁路编组站、货运站、线路等用地
	1502		公路用地	指国道、省道、县道和乡道用地及附属设施用地
	1503		港口码头用地	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
	1504		机场用地	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
	1505		管道运输用地	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
	1506		区域公用设施用地	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，不包括城乡建设用地范围内的公用设施用地
16			特殊用地	指军事、外事、宗教、安保、殡葬等具有特殊性质的用地
	1601		军事设施用地	指直接用于军事目的的设施用地
	1602		外事用地	指外国驻华使馆、领事馆、国际机构及其生活设施等用地
	1603		宗教用地	指宗教活动场所用地
	1604		文物古迹用地	指具有保护价值的古遗迹、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，不包括已做其他用途的文物古迹用地
	1605		安保用地	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
	1606		殡葬用地	指殡仪馆、火葬场、骨灰存放处和墓地等用地
	1607		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
17			矿业用地	指采矿、产盐等地面生产用地
	1701		采矿用地	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

一级	二级	三级	类别名称	含义
	1702		盐田	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
18			湿地	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
	1802		沼泽	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
	1803		滩涂	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洪水位间的滩地，包括海岛的滩涂，不包括已利用的滩涂
		180301	沿海滩涂	指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带。包括海岛的沿海滩涂。不包括已利用的滩涂。
		180302	内陆滩涂	指河流、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洪水位间的滩地。包括海岛的内陆滩地。不包括已利用的滩地。
19			其他自然保留地	指盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等土地
	1901		盐碱地	指表层盐碱集聚，生长天然耐盐植物的土地
	1902		沙地	指表层为沙覆盖、基本无植被的土地，不包括滩涂中的沙地
	1903		裸土地	指表层为土质，基本无植被覆盖的土地
	1904		裸岩石砾地	指表层为岩石或石砾，且覆盖面积≥70%的土地
	1905		其他草地	指树木郁闭度 < 0.1，表层为土质，不用于放牧的草地
20			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
	2001		河流水面	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
	2002		湖泊水面	指天然形成的积水区常水位岸线所围成的水面
	2003		水库水面	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
21			保护保留海域海岛	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
22			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
	2201		渔业基础设施用海	指用于渔船停靠、进行装卸作业和避风，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
	2202		增养殖用海	指用于养殖生产或通过构筑人工鱼礁、筑堤等进行增养殖生产所使用的海域。
	2203		捕捞用海	指开展适度捕捞的海域
23			工矿通信用海	指开展工业生产和矿产能源开发所使用的海域（含相关仓储用海）
	2301		工业建设用海	指开展工业和 <u>仓储</u> 建设的海域
	2302		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
	2303		固体矿产用海	指开采海砂及其它固体矿产资源所使用的海域
	2304		油气用海	指开采油气资源所使用的海域
	2305		可再生能源用海	指开展波浪能、潮汐能、潮流能、海上风电等可再生能源利用所使用的海域
24			交通运输用海	指为满足港口、航运、路桥等交通需要所使用的海域
	2401		港口用海	指供船舶停靠、进行装卸作业、避风和调动等所使用的海域（含相关仓储用海）

一级	二级	三级	类别名称	含义
	2402		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等使用的海域
	2403		路桥用海	指连陆、连岛等路桥、 <u>管线</u> 工程所使用的海域
25			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
	2501		风景旅游用海	指开发利用滨海和海上旅游资源所使用的海域
	2502		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所使用的海域
26			特殊用海	指用于科研教学、军事及海岸防护工程、倾倒排污等用途的海域
	2601		军事用海	指建设军事设施和开展军事活动所使用的海域
	2602		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、海底工程建设等所使用的海域
27			预留用海用岛	指由于经济社会因素暂时尚未开发利用或不宜明确基本功能的海域，限于科技手段等因素目前难以利用或不能利用的海域，以及为重大项目用海用岛预留的后备发展区域

注：①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。

②鼓励各地在城市更新、推进城镇低效用地再开发过程中，探索为促进工业研发、商务贸易、金融服务等复合业态发展，设立复合用地地类。复合利用应该强调整体开发，促进不同用途之间的功能互补。

附录 D 城镇开发边界划定指引

D.1 基本概念及说明

D.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 D1)。城市、建制镇应划定城镇开发边界。

D.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。

D.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。

D.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 D1 空间关系示意图

D.2 总体要求

D.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”；二是城市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。

D.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（市）人民政府所在地镇（街道）、各类开发区的城镇开发边界指导方案。县（市）总规应依据市级总规的指导方案，划定县（市）域范围内的城镇开发边界，包括县（市）人民政府所在地镇（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”。

D.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。

D.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。

D.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。其中，基础数据收集、开展评价研究与市级总规基础工作一并开展。

D.3.1 边界初划

D.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（市）总规按照市级总规提出的区县指引要求划定县（市）域的全部城镇开发边界后，以县（市）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（市）域规划城镇建设用地总规模的 90%。

D.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%，其中现状城区常住人口 300 万以上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 10%，现状城区常住人口 500 万以上城市、收缩城镇及人均城镇建设用地显著超标的城镇，应进一步收紧弹性发展区所占比例，原则上不超过城镇集中建设区面积的 5%。

D.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、防护隔离、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。

D.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或确需划入开发边界的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。

D.3.3 划定入库

D.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。

D.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，在第三次全国国土调查成果基础上，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。

附录 E 规划文本框架、图件目录

E.1 规划文本框架（参考）

第一章 总则

规划依据

规划原则

规划范围

规划期限

第二章 目标定位与空间策略

战略定位

发展目标与指标

国土空间开发保护策略

第三章 国土空间格局

区域协调

总体格局

重要控制线划定

国土空间规划分区与用途管制

陆海统筹（可选）

历史文化保护

国土空间用途结构优化

第四章 资源要素保护与利用

生态保护

山水林田湖草保护利用

水资源利用和湿地保护

耕地资源保护利用

林地资源保护利用

自然保护地体系

矿产资源保护利用

第五章 海洋保护利用（涉海市、县）

海洋保护利用目标

海洋空间分区

海岛分类保护利用

海岸线保护利用

第六章 城乡融合发展

人口城镇化

城镇体系/镇村布局规划

公共服务设施

产业空间布局

空间特色塑造

第七章 市辖区国土空间格局

国土空间规划分区

重要控制线划定

国土空间用途结构优化

城镇体系（镇村布局）

综合交通

公共服务设施和支撑体系

空间特色塑造

生态修复和国土综合整治

第八章 中心城区布局优化

空间结构和中心体系

功能/用地布局

居住与住房保障

公共服务设施布点/布局

绿地和开敞空间

城市风貌引导

城市更新

地下空间开发利用

城市控制线

第九章 综合交通

综合交通发展战略

市（县、市）域综合交通系统

中心城区综合交通

第十章要素支撑体系

城乡安全设施

市政公用设施

第十一章生态修复和国土综合整治

山水林田湖草系统修复

矿山修复

海洋生态修复（沿海市县）

国土空间全域综合整治

第十二章规划实施

规划体系

规划传导

近期行动计划

重点建设项目清单

政策机制

第十二章附则

E.2 规划图件目录

设区市国土空间总体规划应当包括以下必备图件：

市域：

（1）国土空间开发利用现状图（含用地用海现状、自然保护地和历史文化遗存分布、自然灾害风险分布）

（2）主体功能分区图

（3）国土空间总体格局规划图

（4）国土空间控制线规划图

（5）生态系统保护规划图

（6）城镇体系规划图

（7）农业空间规划图

（8）历史文化保护规划图

（9）城乡生活圈和公共服务设施规划图

（10）综合交通规划图

（11）基础设施规划图

（12）国土空间规划分区图（沿海市需包含海洋规划分区）

(13) 生态修复和综合整治规划图

(14) 矿产资源规划图

市辖区：

(1) 国土空间规划分区图

(2) 国土空间控制线规划图

(3) 海洋空间规划分区图（沿海市）

(4) 镇村布局规划图

(5) 公共服务设施规划图

(6) 综合交通规划图

(7) 重要基础设施规划图

(8) 综合防灾减灾规划图

(9) 生态修复和综合整治规划图

中心城区：

(1) 中心城区用地现状图（到一级类）

(2) 中心城市土地使用规划图

(3) 中心城区规划分区图

(4) 中心城区开发强度分区规划图

(5) 中心城区控制线规划图（绿线、蓝线、黄线）

(6) 中心城区历史文化保护规划图（历史文化名城需做）

(7) 中心城区城市更新规划图

(8) 中心城区绿地系统和开敞空间规划图（含水系）

(8) 中心城区公共服务设施、道路交通（含轨道交通）、市政基础设施、综合防灾减灾、地下空间规划图

县（市）国土空间总体规划应当包括以下必备图件：

县（市）域：

(1) 国土空间开发利用现状图（含用地用海现状、自然保护地和历史文化遗存分布、自然灾害风险分布）

(2) 国土空间总体格局规划图

(3) 国土空间控制线规划图

(4) 生态系统保护规划图

-
- (5) 城镇体系规划图
 - (6) 农业空间规划图
 - (7) 历史文化保护规划图
 - (8) 公共服务设施规划图
 - (9) 综合交通规划图（含轨道交通）
 - (10) 基础设施规划图
 - (11) 国土空间规划分区图（沿海县市需包含海洋规划分区）
 - (12) 综合防灾减灾规划图
 - (13) 生态修复和综合整治规划图
 - (14) 矿产资源规划图

中心城区：

- (1) 中心城区用地现状图（到一级类）
- (2) 中心城区土地使用规划图
- (3) 中心城区开发强度分区规划图
- (4) 中心城区控制线规划图（绿线、蓝线、黄线）
- (5) 中心城区历史文化保护规划图（历史文化名城需做）
- (6) 中心城区城市更新规划图
- (7) 中心城区绿地和开敞空间规划图（含水系）
- (8) 中心城区公共服务设施、道路交通（含轨道交通）、市政基础设施、综合防灾减灾、地下空间规划图

附录 F 规划文本附表

表 F1 规划指标表

单位：平方公里

指标	规划基期年	“十四五”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				
建设用地总面积				
...				

表 F2 国土空间用途结构调整表

单位：平方公里、%

用地用海类型		规划基期年		规划目标年	
		比重	面积	比重	面积
耕地					
园地					
林地					
草地					
湿地					
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					
工矿通信用海					
交通运输用海					
游憩用海					
特殊用海					
陆地水域					
其他土地					
其他海域					

注：1.城乡建设用地中的城镇、村庄是指城镇、村庄范围的建设用地，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 F3 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 (平方公里)
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 F4 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 F5 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	林地保有量指标		公益林 保护面积
		近期目标年	规划目标年	
XX				
XX				
...				
合计				

表 F6 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 F7 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	规划流量 指标	湿地面积	大陆自然海岸 线保有率
XX					
XX					
...					
合计					

表 F8 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 F9 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 F10 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 F11 重点建设项目安排表

单位：公顷

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							
...							

注：重点建设项目性质应标明新建、改建、扩建等；项目类型分为能源、交通、水利、电力、环保、旅游等。市级规划“所在地区”一栏填写至县级行政单元名称，县级规划“所在地区”一栏填写至乡镇单元名称。