

湖北省市级国土空间总体规划编制导则

(试行)

湖北省自然资源厅

二〇二一年九月

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》《湖北省推进国土空间规划体系建立并监督实施方案》的要求，指导和规范湖北省市级国土空间总体规划编制工作，省自然资源厅依据国家相关法律法规、政策文件和技术标准，结合湖北实际，组织编制了本导则。

本导则主要内容包括总则、编制要求、基础工作、编制内容、成果要求及附录等。

本导则由湖北省自然资源厅负责解释。市级国土空间总体规划编制正处于实践探索阶段，各地在符合本导则的基础上，可在规划编制中结合实际深化细化相关内容，省厅将收集各地成熟经验，总结完善本导则。

本导则主要编制单位：湖北省国土资源研究院、湖北省城市规划设计研究院。

目 录

1 总则.....	1
1.1 适用范围	1
1.2 规划定位	1
1.3 规划任务	1
1.4 规划原则	2
1.5 规划范围和层次	2
1.6 规划期限	3
2 编制要求.....	4
2.1 编制主体	4
2.2 编制方式	4
2.3 编制流程	4
2.4 编制依据	5
3 基础工作.....	6
3.1 现状调研	6
3.2 底图底数	6
3.3 评价和评估	6
3.4 总体城市设计	7
3.5 重大专题研究	7
4 编制内容.....	9
4.1 目标战略	9
4.2 区域协调	9
4.3 国土空间格局	10
4.4 底线管控	11
4.5 规划分区与国土空间功能结构调整	11
4.6 资源保护与利用	12
4.7 国土综合整治与生态修复	14

4.8 中心城区规划	14
4.9 支撑体系	16
4.10 规划实施	20
5 成果要求	22
5.1 成果构成	22
5.2 规划文本	22
5.3 规划图件	23
5.4 规划说明	24
5.5 专题研究报告	24
5.6 数据库	24
5.7 其他材料	24
5.8 强制性内容	25
附录 A: 名词解释和说明	26
附录 B: 编制工作框架	28
附录 C: 指标体系表	29
附录 D: 规划分区	31
附录 E: 规划文本附表	33
附录 F: 图件编制要求	38
附录 G: 城镇开发边界划定要求	46

1 总则

1.1 适用范围

本导则适用于湖北省地级市、自治州国土空间总体规划（以下简称“市级总规”）编制。

1.2 规划定位

市级总规是对规划期内市（州）域国土空间保护、开发、利用和修复做出的总体安排，是编制下级国土空间总体规划、相关专项规划、详细规划和开展各类开发保护活动、实施国土空间用途管制的依据。

1.3 规划任务

- （1）落实上级国土空间规划要求；
- （2）提出规划目标定位、空间战略与规划指标体系；
- （3）协调区域发展，提出国土空间开发保护总体格局；
- （4）统筹划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线（以下简称“三条控制线”）；
- （5）明确规划分区，优化国土空间功能结构；
- （6）明确资源保护与利用的目标与要求；
- （7）提出国土综合整治与生态修复的目标、措施和重大工程安排；
- （8）优化中心城区空间结构和用地布局；

(9) 完善公共服务、综合交通、市政设施、综合防灾等支撑体系；

(10) 提出规划实施措施，明确近期规划安排。

1.4 规划原则

战略引领、区域协同。落实区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴、可持续发展和主体功能区等发展战略；落实上级国土空间规划的要求，加强区域协同。

生态优先、绿色发展。坚持保护优先、集约节约，严守生态安全、国土安全、粮食安全和历史文化保护底线，推动形成绿色低碳的发展方式和生活方式，控制和减少碳排放，促进碳达峰、碳中和目标的实现。

以人为本、品质提升。贯彻以人民为中心的发展思想，不断提升人居环境质量，实现城乡高质量发展、高品质生活。

全域统筹、城乡融合。坚持山水林田湖草生命共同体理念，优化国土空间开发保护格局。加强生态保护、空间布局、重要基础设施等方面的统筹协调，引导城乡融合发展。

数字治理、公众参与。鼓励规划编制技术创新，运用大数据分析等手段，提高规划编制水平。坚持开门编规划，公众参与贯穿规划编制的全过程。

1.5 规划范围和层次

规划范围为市级行政区管辖范围内全部国土空间，一般包括市（州）域和中心城区两个层次。

1.6 规划期限

规划期一般为 15 年，目标年与上级规划衔接一致；近期结合国民经济和社会发展五年规划，一般为 5 年。

2 编制要求

2.1 编制主体

规划编制主体为市（州）人民政府，由市（州）自然资源主管部门牵头，会同相关部门、下辖县（市、区）级人民政府开展具体编制工作。

2.2 编制方式

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，建立重大问题决策机制。

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，在规划编制过程中，广泛听取人民群众、社会各界意见和需求。

2.3 编制流程

准备工作。制定工作方案，建立相应的组织编制机制；进行宣传动员，开展相关准备工作。

基础工作。包括现状调研、底图底数、评价和评估、总体城市设计研究及重大专题研究在内的相关基础工作。

方案编制。围绕目标战略、国土空间格局、底线管控、规划分区与国土空间功能结构调整、资源保护利用、国土综合整治与生态修复、中心城区规划、支撑体系、规划实施等内容研究论证，形成规划方案。

方案论证。征询部门和县（市、区）意见，充分听取专家、公众等建议，修改完善成果形成规划草案，进行规划公示。公示时间不少于 30 天。

规划报批。经同级人大常委会审议通过后，按规定程序上报审批。

成果公告。规划批复后，按规定程序开展规划成果公告。

成果备案。规划成果公告后，由市（州）自然资源主管部门将规划成果上报省自然资源厅备案。

2.4 编制依据

（1）《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《基本农田保护条例》等国家有关自然资源利用、保护与管理的法律法规及地方法规；

（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》、自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》等国家和地方有关自然资源利用、保护与管理的政策文件；

（3）《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》等涉及国土空间规划编制的技术标准；

（4）上级国土空间规划、地方国民经济和社会发展规划、经依法批准的其他相关规划，国家、省、市相关发展战略；

（5）依法组织开展并公布的相关调查评价成果。

3 基础工作

3.1 现状调研

对下辖县（市、区）、重点乡镇、产业园区、重要生态功能区、重大基础设施廊道、重要矿区、历史文化保护区等重点区域开展实地调研；对发展改革、经信、交通、农业农村、水利湖泊、住建、城管、教育、生态环保、医疗卫生、文化旅游、应急管理、民政、统计、电力电信等部门进行走访和座谈，系统收集基础资料，深入了解地方需求。

3.2 底图底数

以第三次全国国土调查成果为基础（以下简称“三调”），以地理国情普查、地质环境调查和林草、矿产等专项自然资源调查成果、遥感影像、地形数据为补充，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，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类（试行）》、自然资源部办公厅《关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》、《湖北省国土空间总体规划基数转换技术指南（试行）》等相关要求进行基数转换，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的工作底图底数。

3.3 评价和评估

开展资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”）。在省级“双评价”结果基础上，根据更高精度数据和实地调查进行校核，分析区域资源环境禀赋条件，研判国土空间开发利用问题和风险，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，为优化国土空间开发保护格局，划定“三条控制线”，实施国土综合整治与生态修复等提供

依据。

开展规划实施和灾害风险评估。对现行空间类规划实施情况进行评估，评估规划目标、主要指标、自然资源和历史文化保护、基础设施和公共服务设施、节约集约用地等规划实施情况；结合自然地理本底特征和“双评价”结果，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，科学开展灾害风险评估，系统分析国土空间开发保护中影响全域可持续发展的重大灾害风险。

3.4 总体城市设计

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

3.5 重大专题研究

可包括但不限于：（1）研究人口规模、结构、分布以及人口流动等对空间供需的影响和对策；（2）研究气候变化及水土资源、洪涝等自然灾害等因素对空间开发保护的影响和对策；（3）研究重大区域战略、新型城镇化、乡村振兴、科技进步、产业发展等对区域空间发展的影响和对策；（4）研究交通运输体系和信息技术对区域空间发展的影响和对策；（5）研究公共服务、基础设施、公共安全、风险防控等支撑保障系统的问题和对策；（6）研究建设用地节约集约利用和城市更新、土地整治、生态修复的空间策略；（7）研

究自然山水和人工环境的空间特色、空间形态和品质改善的空间对策；（8）研究资源枯竭、人口收缩城市振兴发展的空间策略；（9）综合研究规划实施保障机制和相关政策措施。

4 编制内容

4.1 目标战略

4.1.1 目标定位

落实国家、省级重大战略部署，按照上级国土空间规划的相关要求，结合本地发展阶段和特征，合理确定目标定位、城市性质等内容。

4.1.2 空间战略

立足资源环境禀赋和经济社会发展需求，针对国土空间开发保护存在的突出问题和风险挑战，确定国土空间开发保护战略。

4.1.3 指标体系

落实上级国土空间规划下达的约束性指标要求，从空间底线、空间结构与效率、空间品质三大方面构建指标体系，确定国土空间开发保护的约束性、预期性指标（见附录 C 表 C.1 及附录 E 表 E.1）。

4.2 区域协调

落实区域发展战略及上级国土空间规划提出的区域协同发展要求，围绕生态环境共治共保、基础设施互联互通、资源能源整合优化、公共服务设施共建共享、产业空间协作、城镇体系协同等内容制定区域协调发展策略和措施要求。提出下辖县（市、区）间跨行政区域协调发展的规划内容，促进市域一体化发展。

位于武汉城市圈、宜昌都市圈、襄阳都市圈及其他城镇密集地区的城市要加强中心城市辐射带动作用，注重临界空间管控和统筹布局。

位于长江、汉江、清江等重要流域地区的城市要统筹流域生态保护和绿色发展，健全流域协调保护开发的体制机制。

位于大别山、武陵山、秦巴山、幕阜山区域的城市要协同提升山区生态服务能力的策略，筑牢生态安全屏障。

位于江汉平原的城市要统筹协调农业生产布局，共建“鱼米之乡”农业品牌，提升粮油及水产畜禽产品供给保障能力。

4.3 国土空间格局

落实国家、省的重大发展战略、主体功能定位，立足自然地理格局，统筹优化山水林田湖草等保护类要素以及城乡、产业、交通等发展类要素布局，形成开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间开发保护总体格局。

4.3.1 生态空间

明确市（州）在湖北省生态安全格局中的地位和作用，构建由重要生态功能区、自然保护地和生态廊道等组成的生态安全格局，形成健康、完整、连续的绿色空间网络。构建市（州）域自然保护地体系，建立自然保护地名录（见附录 E 表 E.2），明确各类保护地的保护对象、保护目标及功能定位，确定各类保护地的保护范围与总体布局，提出重点项目和保护指引。提出“两山”转化路径，发挥生态空间价值。

4.3.2 农业空间

落实乡村振兴战略，优先保护耕地，维护粮食安全，结合本地粮食生产功能区和重要农产品生产保护区等农业空间的特点，引导农业发展向优势区聚集，因地制宜稳定和优化农业空间，明确农业生产格局；结合人口预测与城镇体系，引导村庄合理布局。

4.3.3 城镇空间

综合评价发展条件，根据城镇化发展阶段和人口分布及流动特征，综合考虑水资源、环境容量、建设用地后备资源等约束条件，合理预测市（州）域人口规模及城镇化水平。合理确定市（州）域城镇体系的规模等级（见附录 E 表 E.3）、职能和空间结构。

4.4 底线管控

落实永久基本农田。落实上级国土空间规划确定的永久基本农田保护任务，以永久基本农田整改补划方案为基础，明确永久基本农田的空间范围。

落实生态保护红线。结合市级“双评价”，以生态保护红线评估调整工作为基础，明确生态保护红线的空间范围。

划定城镇开发边界。在尽可能避让生态保护红线和永久基本农田的前提下，划定城镇开发边界（见附录 G）。

落实上级国土空间规划相关要求，提出下辖县（市、区）“三条控制线”划定规模和相关要求。

4.5 规划分区与国土空间功能结构调整

4.5.1 国土空间规划分区

市（州）域划分一级分区，一般为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区五类分区，有国家级重要采矿区、战略性矿产储量区的城市还应划定矿产能源发展区（见附录 D 表 D.1 及附录 E 表 E.4）。

中心城区的城镇集中建设区划分居住生活区、综合服务区、商业商务区、

工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区等八类规划分区（见附录 D 表 D.1 及附录 E 表 E.5）。各地可结合实际补充二级规划分区类型，并根据不同分区提出管控规则。

4.5.2 国土空间功能结构调整

落实上级国土空间规划控制指标，统筹各类资源要素保护和开发利用，参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，明确国土空间用途结构调整和优化方向，制定国土空间功能结构调整表（见附录 E 表 E.6）。

4.5.3 建设用地规模与结构优化

按“总量锁定、增量递减、流量增效、存量优化、质量提高”的基本导向，依据“双评价”，合理确定建设用地和城乡建设用地规模、人均城镇建设用地标准，分解到下辖县（市、区）（见附录 E 表 E.7）。

4.6 资源保护与利用

4.6.1 水资源

按照“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则，落实上级国土空间规划和相关专项规划指标和要求，明确县（市、区）用水总量和湿地面积（见附录 E 表 E.8）。制定水资源供需平衡方案，优化用水结构，严格保障河湖水面面积不减少，控制每万元 GDP 水耗，建设节水型城市。确定水体保护等级和要求，严格落实地表水源保护区、地下水源涵养区等水生态保护区，明确省级以上湿地公园和水源地保护范围，提出保护要求。

4.6.2 耕地资源

落实上级国土空间规划指标和要求，落实耕地保护任务，优化耕地布局，提出永久基本农田保护和耕地质量提升措施，确定县（市、区）耕地保有量和永久基本农田保护面积（见附录 E 表 E.9）。

4.6.3 林草资源

落实上级国土空间规划和相关专项规划指标和要求，确定县（市、区）林地保有量（见附录 E 表 E.10），优化布局，严格划定天然林、生态公益林等林地集中保护区以及草地集中保护区，提出保护要求。

4.6.4 矿产资源

落实上级国土空间规划和相关专项规划的保护利用要求，处理好地上与地下、矿产资源勘查开采与“三条控制线”的关系；按照防治矿山地质灾害，推动清洁能源、绿色矿山建设等转型升级，提高矿产资源利用效率的要求，明确重要矿产资源保护和开发的重点区域，并提出相应的保护和控制要求。

4.6.5 历史文化资源

落实上级国土空间规划和相关专项规划的保护利用要求，梳理市（州）域历史文化资源名录（见附录 E 表 E.11），统筹划定包括文物保护单位保护范围和建设控制地带、水下文物保护区、地下文物埋藏区、城市紫线等在内的历史文化保护线并提出管控要求。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，提出文化旅游融合发展的目标和策略。

明确中心城区历史文化街区、历史建筑和各级文物保护单位的保护范围和保护要求。提出整体保护各类遗产及其依存的历史环境和人文景观的要求

和措施，提出历史文化资源活化利用的目标和策略。

4.7 国土综合整治与生态修复

4.7.1 国土综合整治

按照山水林田湖草系统治理的理念，明确全域国土综合整治任务和农用地整治重点区、建设用地整治重点区，提出农用地综合整治、闲置低效建设用地整治、矿山地质环境整治、乡村国土绿化美化等重点工程的目标、区域、规模和时序（见附录 E 表 E.12）。

4.7.2 生态修复

落实上级国土空间规划和专项规划的相关要求，谋划全域生态保护修复空间总体布局，以生态、农业、城镇空间为对象，确定生态保护修复分区和分级管控要求，实施国土空间全域生态保护修复，守住自然生态安全边界，筑牢生态安全格局，增加生态碳汇。

针对市（州）域水土流失治理重点区、森林生态修复重点区、湿地生态修复重点区、水环境和水生态修复重点区、矿山生态修复重点区等重点问题区域，提出水生态环境保护、矿山生态修复、森林质量改善、湿地生态修复、地质灾害隐患点修复等重点工程的目标、区域、规模和时序（见附录 E 表 E.12）。

4.8 中心城区规划

4.8.1 范围划定

根据实际和本地规划管理需求确定中心城区范围，一般包括城市建成区及规划扩展区域，如核心区、组团、市级重要产业园区等；一般不包括外围独立发展、零星散布的县城及镇的建成区。

4.8.2 用地布局

综合考虑安全、绿色、集约发展和功能完善要求，优化用地布局，明确中心城区建设用地总量和用地结构调整方向（见附录 E 表 E.6），合理确定各类用地比例，鼓励用地混合使用，为应对发展的不确定性，适当考虑留白用地。规划用地分类以一级类为主（见附录 E 表 E.13），其中工矿用地、重要的公共管理与公共服务用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地可细分至二、三级类。

4.8.3 绿地系统与开敞空间

明确城市绿地与广场用地的总量、人均用地面积和覆盖率指标。确定综合公园、社区公园、专类公园的配置标准，提出通风廊道、隔离绿地和绿道系统等布局和控制要求。

提出开敞空间的规划目标和管控措施。保留、维护中心城区自然山体、河道、湿地等城市生态用地，合理识别并确定生态廊道宽度范围。

4.8.4 居住与住房保障

优化居住用地结构和布局，改善职住关系，完善社区生活圈。明确住宅用地中保障性租赁住房用地供应比例、人均居住用地面积和需增加的居住用地规模。

4.8.5 城市更新

按照城市是有机生命体的要求，明确城市更新的目标、重点区域和时序安排。结合城市功能特点，划分城市更新分区，提出不同城市更新分区的重点内容和具体措施。

4.8.6 地下空间利用

按照安全优先、集约高效、互联互通、平战结合的原则，统筹地上地下空间利用，提出地下空间开发目标、规模、利用方向、分层分区等管理要求。

4.8.7 “城市四线”划定与管控

根据国家有关规定，划定“城市四线”（绿线、紫线、蓝线、黄线），制定管控措施，采取刚性与弹性结合的管控方式。将防护绿地、大型公共绿地范围的控制界线划定为绿线，按照《城市绿线管理办法》管控；将历史文化街区和历史建筑的地域界线划定为紫线，按照《城市紫线管理办法》管控；将江、河、湖、库、渠等城市地表水体保护和控制的区域界线划定为蓝线，按照《城市蓝线管理办法》管控；将对城市发展全局有影响的、必须控制的城市重大基础设施（交通、给水、排水、电力、燃气、环卫、电信、综合防灾等）用地范围划定为黄线，按照《城市黄线管理办法》管控。

4.8.8 城市设计指引

研究中心城区特色空间结构和景观风貌特征，明确城市形象定位，构建城市设计总体框架、景观风貌系统和公共空间系统，确定标志性节点、视线通廊、天际线、重要轴线和特色地段。对开发强度分区等控制指标以及高度、风貌等空间形态控制要求做出指引性安排，明确城市设计重点控制区。

4.9 支撑体系

4.9.1 公共服务设施

市（州）域层面，明确公共服务中心体系，明确文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等各类公共服务设施的配置标准和规模等级。划分，分级分类

提出建设指引和公服设施覆盖率等要求。

中心城区层面，确定公共服务中心体系以及教育、医疗卫生、文化、体育、社会福利等重要公共管理与公共服务设施用地布局，明确市级以上重要文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等设施的边界、数量、标准和规模，提出区级、社区级重要公共服务设施配置标准。以 15 分钟社区生活圈为单元补齐公共服务短板，提出基本公共服务设施均等化配置标准和服务范围全覆盖的布局要求。

表 4-1 中心城区重要公共服务设施一览表

设施类型	设施级别	设施名称
教育设施	市级	普通高等学校、高中阶段学校
	区级	高中阶段学校
	社区级	义务教育阶段学校
医疗卫生设施	市级	市级及以上公立医院、市办专业公共卫生机构
	区级	医疗中心、专业公共卫生机构
	社区级	社区卫生服务中心（站）
文化设施	市级	博物馆、图书馆、科技馆、文化馆、美术馆、剧院
	区级	博物馆、图书馆、文化馆
	社区级	社区文化活动中心
体育设施	市级	市级综合体育场馆、单项体育场馆、专项训练基地
	区级	全民健身中心、专项训练基地
	社区级	社区足球场、社区多功能运动场地
社会福利设施	市级	市级养老机构
	区级	区级养老机构
	社区级	社区养老服务中心、社区老年人日间照料中心、社区儿童福利设施、残疾人综合服务设施

4.9.2 综合交通体系

市（州）域层面，落实上级国土空间规划和相关专项规划要求，提出综合交通发展目标和策略，合理构建综合交通体系，明确重要交通走廊（公路、铁路、航运、轨道交通等）和重要交通枢纽设施（机场、港口码头、铁路站场等）的布局和控制要求。预控市级以上区域交通枢纽和交通廊道线型走向及用地。

中心城区层面，明确路网密度、人均道路用地面积、停车需求供给标准等指标；按照“小街区、密路网”的理念，优化中心城区道路网络结构和布局，确定城市主干路系统，提出快速路、主干路的等级、功能、走向；明确中心城区对外交通、城市轨道交通、客运枢纽、货运枢纽、物流系统等重大交通设施布局；优先发展公共交通，明确常规公交、快速公交（含轨道交通）发展目标、布局原则和客运通道；提出城市慢行系统规划原则和指引，构建连通城市与城郊的绿道系统。

表 4-2 交通设施管控要素及内容

管控要素	管控内容
机场	机场及净空保护区控制范围，机场类型、功能等核心技术指标
港口	各类港口码头的控制范围、港口和航道的核心技术指标
铁路	高速铁路、城际铁路、普通铁路及客货运站的走向、位置
公路	高速公路、国道、省道等干线道路的走向、等级、宽度
轨道	轨道线路的走向、站点（含站场）的位置
交通枢纽	重大交通枢纽场站的位置和规模

4.9.3 市政基础设施

市（州）域层面，落实上级国土空间规划及相关专项规划布局要求，明确各类市政基础设施的建设目标，科学预测城乡供水、排水、供电、燃气、供热、垃圾处理、通信需求总量，确定各类设施建设标准、规模和重大设施布局；提出重要管线廊道（能源、水利、通信等）的走向和控制要求，以及重要市政基础设施（变电站、自来水厂、污水处理厂、燃气门站、集中供热厂、电信局、垃圾处理场等）的选址与用地控制要求。

中心城区层面，明确各类重要市政基础设施及重要工程管线布局，明确重要设施的边界、数量、标准和规模。有条件的地区提出地下综合管廊建设要求，因地制宜推进海绵城市建设。确定智慧城市建设目标，明确 5G、新能源汽车充电桩等新型基础设施空间布局原则。

表 4-3 中心城区重要市政设施一览表

设施类型	设施名称
供水	水厂
	输水干管及 DN1000 以上供水干管
污水	污水处理厂
	DN1000 以上雨污水排水干管
雨水	雨水调蓄设施及雨水主干管（渠）
电力	发电站
	110kV 及以上变电站
	110kV 及以上高压走廊
燃气	储气站
	燃气门站
	次高压及以上等级调压站
	次高压及以上等级管线
热力	热力站
	热电厂
	热力干管
环卫	生活垃圾处理设施及转运设施
	大中型垃圾转运站
通信	通信局所
	卫星通信地球站
	微波站
	干线光缆
	微波电路

4.9.4 综合防灾减灾

市（州）域层面，基于灾害风险评估，根据上级国土空间规划和相关专项规划的要求，明确地质灾害和洪涝灾害的高风险区域，确定防灾减灾目标和设防标准；明确各类重大防灾减灾救灾设施（防洪排涝、抗震、消防、人防、地质灾害防治、防疫等）的规划原则、布局要求及防灾减灾措施。

中心城区层面，明确防灾减灾与应急避难设施用地布局，确定重要防灾设施的边界、数量、标准和规模，划定洪涝风险控制线；合理布局大型危险品存储设施用地，并考虑安全防护范围。

表 4-4 中心城区重要防灾设施一览表

设施类型	设施名称
消防	战勤保障消防站
	特勤消防站
	普通消防站
防洪排涝	大型防涝泵站
	防洪堤
人防	应急避难场所
防疫	紧急医疗救护中心

4.10 规划实施

4.10.1 规划传导

(1) 县（市、区）国土空间总体规划传导

提出规划指引，落实市级总规确定的发展定位、指标约束、底线管控、战略性资源空间、重大基础设施等规划内容。制定各县（市、区）约束性指标分解方案，确保约束性指标的落实。

市辖区层面，除落实上述内容，还应对乡镇提出规划指引，对村庄进行分类引导，提出村民建房、基础设施、公共服务设施、农村产业用地等相关建设要求。

(2) 相关专项规划指引

明确需要编制的相关专项规划，包括但不限于城市风貌、村庄分类布局、历史文化保护、生态环境保护、综合交通、市政设施、农业设施、公共服务设施、综合防灾减灾、绿地系统、地下空间等；同步编制专项规划，相关专项规划不得违背市级总规中的强制性内容，经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) 详细规划指引

确定中心城区详细规划编制单元划分方案，明确需要向各编制单元传导的功能定位、核心指标、管控边界和要求。其中建设用地规模、城市四线、道路红线及重大公共服务设施等城市内部重要要素应提出控制引导要求。

4.10.2 近期安排

围绕总体定位和目标，衔接国民经济和社会发展规划，综合考虑现有基础、宏观调控政策和城乡发展需求态势，对近期国土空间开发保护做出统筹安排，提出近期实施目标、重点任务及重点项目安排（见附录 E 表 E.14）。

5 成果要求

5.1 成果构成

规划成果包括：规划文本、规划图件、规划说明、规划数据库、专题研究报告和其他材料。除纸质形式外，规划成果应按照国家数据库标准、制图规范的有关要求，形成相关电子数据。

成果报批按有关规定执行。

5.2 规划文本

规划文本主要内容一般包括：

- (1) 国土空间现状和面临形势；
- (2) 发展目标定位与指标体系；
- (3) 区域协调发展引导；
- (4) 国土空间总体格局与三类空间格局；
- (5) 底线管控、规划分区与国土空间功能结构调整；
- (6) 资源保护与利用；
- (7) 国土综合整治与生态修复；
- (8) 中心城区规划；
- (9) 支撑体系；
- (10) 规划实施。

5.3 规划图件

规划图件包括调查型图件、管控型图件、示意型图件三类，必选图件如下表所示，编制要求见附录 F。

序号	图件类型	图件名称
1	调查型图件	市域国土空间用地现状图
2		市域自然保护地分布图
3		市域历史文化遗存分布图
4		市域自然灾害风险分布图
5		中心城区国土空间用地现状图
6	管控型图件	市域国土空间控制线规划图
7		市域生态系统保护规划图
8		市域农业空间规划图
9		市域历史文化保护规划图
10		市域综合交通规划图
11		市域基础设施规划图
12		市域国土空间规划分区图
13		市域生态修复和综合整治规划图
14		市域矿产资源规划图
15		中心城区土地使用规划图
16		中心城区国土空间规划分区图
17		中心城区开发强度分区规划图
18		中心城区控制线规划图
19		中心城区绿地系统和开敞空间规划图
20		中心城区公共服务设施体系规划图
21		中心城区历史文化保护规划图
22		中心城区道路交通规划图
23		中心城区市政基础设施规划图
24		中心城区综合防灾减灾规划图
25		中心城区地下空间规划图
26	示意型图件	市域主体功能分区图
27		市域国土空间总体格局规划图
28		市域城镇体系规划图
29		市域城乡生活圈和公共服务设施规划图
30		中心城区城市更新规划图

各地根据需要，可选择性绘制区位图、现状分析图以及包括其他控制线、产业发展、住房保障、社区生活圈、慢行系统、城乡绿道、通风廊道、

景观风貌、详规单元等内容的规划图件。

5.4 规划说明

规划说明主要内容建议包括：

- (1) 规划编制背景及过程；
- (2) 现状自然资源、社会经济基础数据及相关分析；
- (3) 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果；
- (4) 土地利用总体规划、城市（乡）总体规划等空间性规划的实施情况评估；
- (5) 规划主要内容说明；
- (6) 关于规划管控体系及实施保障措施的相关内容；
- (7) 其他需要具体说明的重要问题，包括社会公示意见、专家评审意见、部门和地方意见采纳情况等。

5.5 专题研究报告

根据设置的重大专题，形成相应专题研究报告。

5.6 数据库

数据库是成果数据的电子形式，包括各类文字报告、图件及各类栅格和矢量数据。数据库上报审批成果应满足国家、湖北省相关技术规范要求。

5.7 其他材料

包括规划编制过程中形成的工作报告、基础资料、会议纪要、部门意见、本级人大常委会审议意见、省级政府审查意见、专家评审意见、社会公示意见

等。

5.8 强制性内容

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

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、永久基本农田和城镇开发边界及其空间管控要求；
- (4) 历史文化保护线及其空间管控要求；
- (5) 城乡文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等主要公共服务设施的配置标准和布局原则；
- (6) 重大交通枢纽、重要线性工程网络、安全与综合防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局；
- (7) 中心城区“城市四线”需刚性控制的各类用地位置和规模。

附录 A：名词解释和说明

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。

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。

3 中心城区

市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。

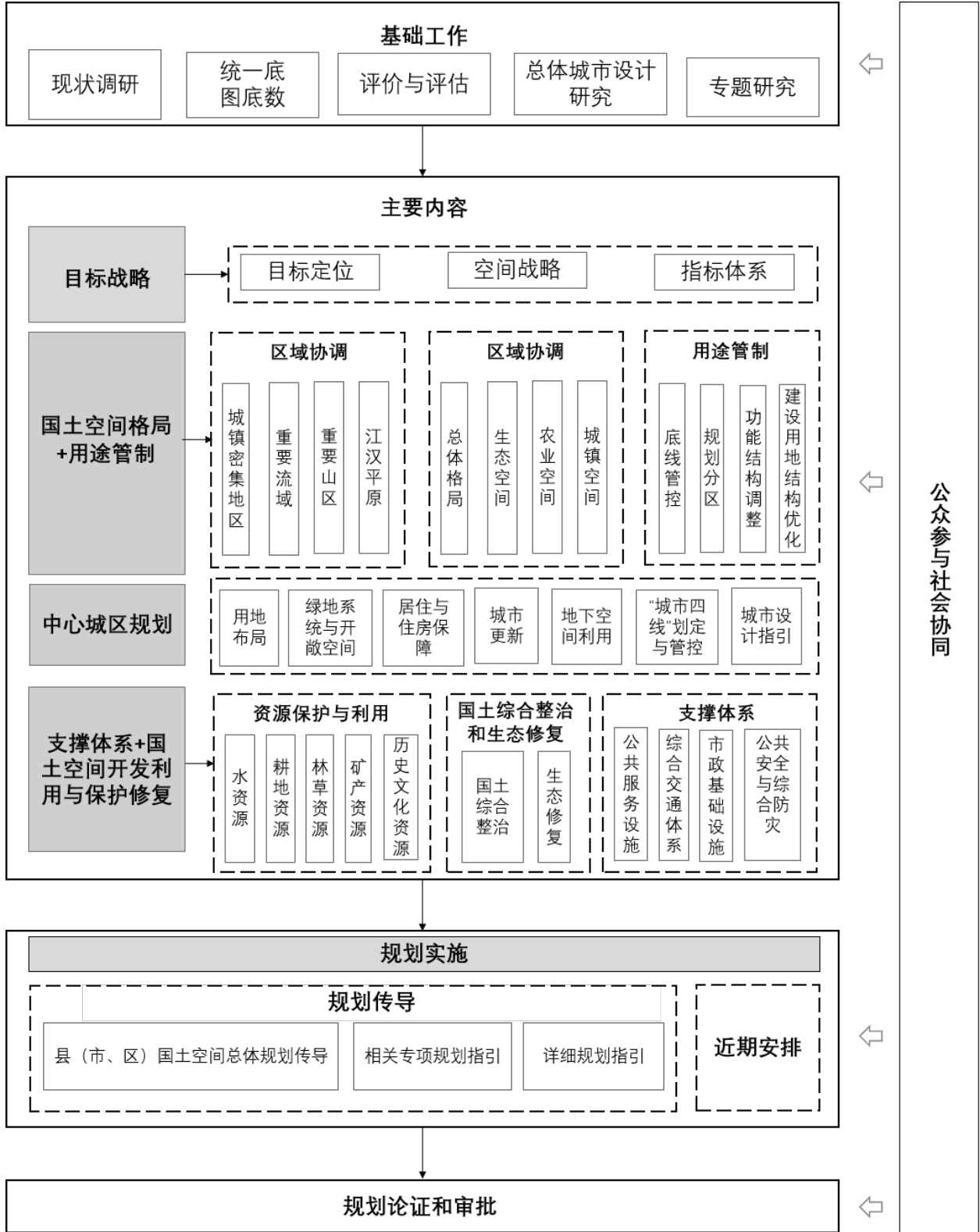
4 慢行系统

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，供人们健身、休闲的绿道网系统等。

5 洪涝风险控制线

为保障防洪排涝系统的完整性和通达性，为雨洪水蓄滞和行泄划定的自然空间和重大调蓄设施用地范围，包括河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行泄通道等，以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留的空间。

附录 B：编制工作框架



附录 C：指标体系表

表 C.1 规划指标体系表

编号	指标项	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	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	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	湿地面积（平方公里）				约束性	市域
9	重要河湖自然岸线保有率（%）				建议性	市域
10	自然和文化遗产（处）				预期性	市域
11	新能源和可再生能源比例（%）				预期性	市域
12	本地指示性物种种类				建议性	市域
二、空间结构与效率						
13	常住人口规模（万人）				预期性	市域/ 中心城区
14	常住人口城镇化率（%）				预期性	市域
15	人均城镇建设用地面积（平方米）				约束性	市域/ 中心城区
16	人均应急避难场所面积（平方米）				预期性	中心城区
17	道路网密度（千米/平方公里）				约束性	中心城区
18	公共交通（含轨道交通）站点 800 米半径服务覆盖率（%）				建议性	中心城区
19	都市圈 1 小时人口覆盖率（%）				建议性	市域
20	每万元 GDP 水耗（立方米）				预期性	市域
21	每万元 GDP 地耗（平方米）				预期性	市域
三、空间品质						
22	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%）				约束性	中心城区
23	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

编号	指标项	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	指标属性	指标层级
24	城镇人均住房面积（平方米）				预期性	市域
25	每千名老年人拥有养老床位数（张）				预期性	市域
26	医疗卫生机构千人床位数（张）				预期性	市域
27	城镇人均体育用地面积（平方米）				预期性	中心城区
28	人均公园绿地面积（平方米）				预期性	中心城区
29	河湖生活岸线占比（%）				预期性	中心城区
30	公共交通占全方式出行比例（%）				预期性	中心城区
31	工作日平均通勤时间（分钟）				建议性	中心城区
32	降雨就地消纳率（%）				预期性	中心城区
33	城镇生活垃圾回收利用率（%）				预期性	中心城区
34	农村生活垃圾处理率（%）				预期性	市域

注 1：约束性指标和预期性指标是必选指标，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。各地可在上表基础上，结合本地特点和实际增减指标，但约束性不应调整，且要对接上级规划。

注 2：重要河湖自然岸线保有率的重要河湖标准参照《湖北省国土空间总体规划（2021-2035）》。

注 3：河湖生活岸线占比为河湖生活岸线长度占河湖岸线总长度的比例。

注 4：其他指标涵义参照自然资源部发布的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》和《国土空间规划城市体检评估导则》。

附录 D：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、产业布局、国土利用、生态环境保护等因素，为市（州）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：

①以主体功能定位为基础，将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；

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；

③如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相关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

规划分区分为一级规划分区和二级规划分区。一级规划分区包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区。城镇发展区和乡村发展区可细分为二级规划分区。

表 D.1 市（州）域国土空间规划分区及含义一览表

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与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 E：规划文本附表

表 E.1 规划指标表

单位：平方公里

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

表 E.2 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 E.3 城镇规模等级结构一览表

单位：个、万人

等级	城镇数	城镇人口	城镇名称
中心城市			XX
副中心城市			XX
		
县级中心城市			XX
		
中心（重点）镇			XX
			XX
		
一般镇			XX
			XX
		
其他			
合计			

表 E.4 市域规划分区统计表

单位：平方公里

市辖县 (市、 区)	生态保护区	生态控制区	农田保护区	城镇发展区	乡村发展区	矿产能源发展区	合计
XX							
.....							
.....							
合计							

表 E.5 中心城区城镇集中建设区规划分区统计表

单位：公顷

分 区	居住生活 区	综合服务 区	商业商务 区	工业发展 区	物流仓储 区	绿地休闲 区	交通枢纽 区	战略预留 区	合 计
面积									

表 E.6 国土空间功能结构调整表

单位：平方公里、%

用地类型	市域				中心城区			
	规划基期年		规划目标年		规划基期年		规划目标年	
	面积	比重	面积	比重	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								
合计								

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 E.7 建设用地指标分解表

单位:平方公里、平方米

市辖县(市、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 E.8 其他约束性指标分解表

单位:平方公里、亿立方米

市辖县(市、区)	规划目标年		
	生态保护红线面积	用水总量	湿地面积
XX			
XX			
.....			
合计			

表 E.9 耕地、永久基本农田规划指标分解表

单位:平方公里

市辖县(市、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 E.10 林地保有量指标分解表

单位:平方公里

市辖县(市、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 E. 11 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 E. 12 国土综合整治和生态修复重大工程安排表

序号	工程名称	工程类型	重点任务	实施区域	建设规模	预期目标	建设时序
1	XX 重大工程						
2							
3							
.....							

注：1. 工程类型即为山水林田湖草生态修复、国土综合整治、矿山生态修复、其他整治和修复；2. 重点任务即为重大工程需要解决的突出问题，建设内容和目标等；3. 实施区域即为重大工程实施涉及的市、州；4. 建设规模即为重大工程涉及的建设区域总面积；5. 预期目标即为工程实施后达到的效果；6. 建设时序即为预计重大工程实施的年限。

表 E. 13 中心城区城镇建设用地结构规划表

单位：%、公顷

序号	用地类型	比例	面积
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	绿地与开敞空间用地		
9	留白用地		
合计			

表 E. 14 市级以上重大建设项目汇总表

单位：公顷、千米

类别	名称	性质 (级别)	建设年限 (近期项目填写)	规模 (面积、长度)	新增建设 用地规模	位置	备注
重大交通建设项目	项目 1						
	项目 2						

类别	名称	性质 (级别)	建设年限 (近期项目填写)	规模 (面积、长度)	新增建设 用地规模	位置	备注	
							
重大市政设施项目	重大水利	项目 1						
		项目 2						
							
	重大能源	项目 1						
		项目 2						
							
	重大环保设施	项目 1						
		项目 2						
							
	重大信息设施	项目 1						
		项目 2						
							
其他重大邻避设施	项目 1							
	项目 2							
							
重大公共服务设施项目	重大文化设施	项目 1						
		项目 2						
							
	重大教育设施	项目 1						
		项目 2						
							
	重大体育设施	项目 1						
		项目 2						
							
	重大卫生设施	项目 1						
		项目 2						
							
其他重大公共设施	设施 1							
	设施 2							
							
重大安全设施项目	重大防灾减灾设施	设施 1						
		设施 2						
							
	重大避险通道	设施 1						
		设施 2						
							

注：建设性质可填新建、改扩建、续建等；道路类项目应标明起讫点。

附录 F：图件编制要求

1 空间参照系统和比例尺

正式图件的平面坐标系统采用“2000 国家大地坐标系”，高程系统采用“1985 国家高程基准”。

市级总规中，市域图件比例尺一般为 1:10 万，如辖区面积过大或过小，可适当调整图件比例尺。

市级总规中，中心城区图件比例尺一般为 1:1 万-1:2.5 万，中心城区规划控制范围较大的，图件比例尺可缩小至 1:5 万。

2 图件的合并与拆分

图纸合并。同专业或不同专业内容的现状图件和规划图件，在不影响内容识别的前提下，可合并绘制。

图纸拆分。综合交通、市政基础设施、综合防灾减灾等规划图件，可按不同专业内容拆分绘制。

3 基础地理要素

行政界线。制图区域内行政界线，表达到县（市、区）界；制图区域外行政界线，表达到省、市（州）界，应当符合行政区域界线标准画法图及国家其他有关规定。

政府驻地。制图区域内政府驻地，表达到县（市、区）级政府驻地。

重要地物。包括制图区域内的主要山地、水体等，根据实际情况可选择表达其他重要地物。

具体基础地理要素表达可参考《国家基本比例尺地图图式》和湖北省自然资源厅公布的标准地图。

4 注记

主要注记内容：市（州）、县（市、区）政府驻地名称；公路、铁路、民用机场与港口码头名称；水利设施名称；河流、湖泊、水库的名称；自然保护区、风景名胜区的名称；其他重要地物名称。

同一图形文件内注记文字种类以不超过四种为宜。汉字可选用宋体、黑体、楷体、隶书。英文宜采用 Times New Roman，可选用 Arial Black。

点状要素注记（如政府驻地、山峰、遗址等）可采用水平字列无间隔排列，且尽量遵循八方位原则放置，使图件具有整洁性、美观性、统一性。

线状要素注记（如河流、交通等）可使用雁形字列或屈曲字列，其注记与符号平行或沿其轴线配置。其中，河流注记的倾斜方向宜与河流流向一致。对于过长线状要素，可沿要素多处重复注记。

面状要素注记（如市、县的行政区划名称等）配置在相应面积内时，原则上沿该轮廓的主轴线配置，成直线、雁形或屈曲字列，可打散文字排列，使其尽可能均匀地分布在面状区域中。

具体注记配置可参考《国家基本比例尺地图图式》和湖北省自然资源厅公布的标准地图。

5 图幅配置

市级总规图件的图幅配置内容包括：图名、图廓、指北针与风玫瑰图、比例尺、图例、署名和制图日期。

图名。图名宜位于图廓外上方，包括规划名称、主题名称，汉字宜采用黑体，英文宜采用 Times New Roman。

图廓。图廓由外图廓和内图廓构成，外图廓用粗实线绘制，内图廓用细实线绘制。

指北针与风玫瑰图。指北针与风玫瑰图可绘制在图幅内右上角或左上角，有风向资料地区采用 16 方向或 8 方向风向玫瑰图，其他地区采用指北针式样。

比例尺。比例尺可选用数字比例尺或直线比例尺，数字比例尺形式如“1:100000”，直线比例尺总长度宜为 10 厘米。

图例。图例由图形（线条、色块或符号）和文字构成，图例绘制在图幅的下方（竖版）或者右方（横版）。

署名和制图日期。图件应署规划编制单位的正式名称和规划编制日期，注于图廓外左下方或右下方。

6 规划图件目录与表达要素

表 G.1 调查型图件列表

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
1	市域国土空间用地现状图	耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地（宜细化表达采矿用地）、仓储用地、交通运输用地（宜细化表达铁路用地、轨道交通用地、公路用地、机场用地、港口码头用地、管道运输用地）、公用设施用地（宜细化表达水工设施用地、干渠）、绿地与开敞空间用地、特殊用地、陆地水域、其他土地（宜细化表达空闲地）；将现状机场、铁路及站场、城际轨道、港口码头、公路、城镇骨干路网等重要结构性交通要素叠加在用地要素上	可参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规定细化至二级或三级类；可将城镇和村庄范围内的有关用地归并表达为城镇和村庄用地；行政界线、政府驻地、中心城区范围等要素
2	中心城区国土空间用地现状图	中心城区范围、耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、特殊用地、陆地水域、其他土地	可参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规定细化至二级或三级类
3	市域自然保护地分布图	国家公园、自然保护区、自然公园	可根据实际情况增设世界自然遗产、世界自然文化双遗产等要素
4	市域历史文化遗存分布图	世界遗产、省级（含）以上文物保护单位、省级（含）以上历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区、历史文化保护线	可根据实际情况表达其他历史文化遗产类型的分布情况，可增设市级文物保护单位、未定级不可移动文物、地下文物埋藏区、历史建筑、历史地段、历史城区、工业遗产、农业遗产、水利遗产、文化线路、风景名胜区、山水形胜等要素
5	市域自然灾害风险分布图	标明本地常发自然灾害类型分布点或分区，如地震、地面塌陷、山体崩塌等	可根据本地常见自然灾害，提出覆盖制图区域全域的自然灾害风险等级综合评估分区

表 G.2 管控型图件列表

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
1	市域国土空间控制线规划图	永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界	可根据实际情况增加历史文化保护线等要素
2	市域生态系统保护规划图	生态保护红线、生态廊道、自然保护地、风景名胜区、重要湖泊、湿地、其他生态重要和敏感地区	可根据实际情况增设生态保育区、生物多样性保护区要素
3	市域农业空间规划图	优质集中耕地、优质集中草地、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区	可根据农业生产特征增设特色农产品优势区、农业生产分区、都市农产品基地、退耕及耕地后备资源分布区、高标准农田建设整治提升重点区域等要素
4	市域历史文化保护规划图	世界遗产，省级（含）以上文物保护单位、历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区（分级表达）、各类历史文化保护线，可结合遗产特征和图纸比例尺情况择情合并或分类表达	可根据实际情况增设市级文物保护单位、未定级不可移动文物、地下文物埋藏区、历史建筑、历史地段、历史城区、工业遗产、农业遗产、水利遗产、风景名胜区、山水形胜等要素；历史文化保护重点区域、线路或廊道、节点等
5	市域综合交通规划图	高速公路、国道、省道、铁路及铁路枢纽、轨道线网、机场、港口码头、公路枢纽	可根据实际情况增加快速路和铁路分级、港口分级、机场分级、枢纽分级等
6	市域基础设施规划图	电力设施（发电站、220kV 及以上变电站、220kV 及以上高压线及其两侧控制线）、给排水设施（水源地、水厂、污水处理厂）、燃气设施（储气站、燃气门站、高压管线）、环卫设施（生活垃圾处理设施）	可根据实际情况增设原水干管、截污干管、次高压管线、分输站、高高压、高中压调压站、供热设施、通信设施、新能源设施、取水口、排涝泵站、建筑垃圾处置场、工业固体废物处置场、工业危险废物和医疗废物处置设施等要素
7	市域国土空间规划分区图	生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区	可根据实际情况增设矿产能源发展区，或细分、补充二级分区
8	市域生态修复和综合整治规划图	水土流失治理重点区、森林生态修复重点区、农用地整治重点区、建设用地整治重点区、湿地生态修复重点区、水环境和水生态修复重点区、矿山生态修复重点区、重点生态修复工程	

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
9	市域矿产资源规划图	重要矿产资源保护和开发的重要区域	
10	中心城区土地使用规划图	耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、特殊用地、留白用地、陆地水域、其他土地	可参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规定细化至二级或三级类
11	中心城区国土空间规划分区图	居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区、城镇弹性发展区、特别用途区、城镇发展区以外的规划分区（生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、矿产能源发展区）	可结合实际情况补充规划分区
12	中心城区开发强度分区规划图	根据容积率指标，划定不同等级的开发强度分区	可根据实际情况增设中心地标控制区、生态景观控制区、高度分区、视线通廊等要素
13	中心城区控制线规划图	城市绿线、城市蓝线、城市黄线、城市紫线	可根据实际情况增加其他控制线
14	中心城区绿地系统和开敞空间规划图	公园绿地、广场用地、防护绿地、社区级及以上等级城市公园、郊野公园、绿道	可根据实际情况增加其他隔离绿地等
15	中心城区公共服务设施体系规划图	市级及以上等级文化设施、体育设施、医疗卫生设施、社会福利设施用地	可根据实际情况增设其他教育设施、商业设施、区级、社区级公共服务设施等要素；可根据实际情况区分现状设施与新增设施
16	中心城区历史文化保护规划图	世界遗产位置及遗产区、缓冲区范围，省级（含）以上文物保护单位位置及大遗址保护范围、建设控制地带，地下文物埋藏区范围，水下文物保护区范围，历史城区范围，历史文化名镇、名村、街区保护范围，传统村落位置	可根据实际情况增设历史文化保护线的其他管控内容，如市级文物保护单位、未定级不可移动文物、历史建筑、历史地段、工业遗产、农业遗产、水利遗产、文化线路、山水形胜等要素，因要素较为密集，文物保护单位、历史建筑的保护范围在图纸上无法清晰体现的内容，需在数据库中予以体现
17	中心城区道路交通规划图	铁路及铁路枢纽、高速公路、国道、省道、县道、轨道	可根据实际情况增设支路、公共换乘停车场、预留通

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
		线网、快速路、主干路、次干路、机场及净空区、港口码头、公路枢纽	道等要素
18	中心城区市政基础设施规划图	电力设施（包括发电站、35kV 及以上变电站、35kV 及以上高压线）、给排水设施（包括水厂、污水处理厂、输水干管、雨污水排水干管、截污干管、雨水调蓄设施）、燃气设施（包括储气站、燃气门站、次高压及以上等级调压站、次高压及以上等级管线）、环卫设施（包括生活垃圾处理设施及转运设施、大中型垃圾转运站）、通信设施（包括通信局所、广电中心）	可根据实际情况增设新能源设施、新建设施、热力设施（包括热力站、热力干管、热电厂）、微波电路、卫星通信地球站、微波站、干线光缆等要素
19	中心城区综合防灾减灾规划图	消防站、应急避难场所、防灾指挥中心、主要疏散通道、紧急医疗救护中心、洪涝风险控制线、灾害风险分区	可根据实际情况增设大型防涝泵站、防洪堤、消防训练基地等要素
20	中心城区地下空间规划图	城市重点地下空间、地下文物埋藏区	可根据实际情况增设城市地下道路、地下综合管廊等要素

附表 F.3 示意型图件列表

序号	图件名称	表达内容	
		必选要素	可选要素
1	市域主体功能分区图	以乡镇为基本单元,划为城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区	可根据实际情况增设自然保护地、战略性矿产保障区、特别振兴区等特殊功能区域
2	市域国土空间总体格局规划图	重点开发保护的 中心、节点、组团、廊道、网络	
3	市域城镇体系规划图	中心城市、副中心城市、县级中心城市、中心(重点)镇、一般镇等城镇体系规模等级	城镇职能引导
4	市域城乡生活圈和公共服务设施规划图	各级城乡生活圈和区(县)级以上文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等公共服务设施位置	可根据实际情况增设商业设施、其他公共服务设施等要素
5	中心城区城市更新规划图	划分城市更新分区,体现城市更新重点区域和时序安排	

附录 G：城镇开发边界划定要求

1 基本概念及说明

(1) 城镇开发边界

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

(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。

(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。

(4) 特别用途区

为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据

规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间。

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

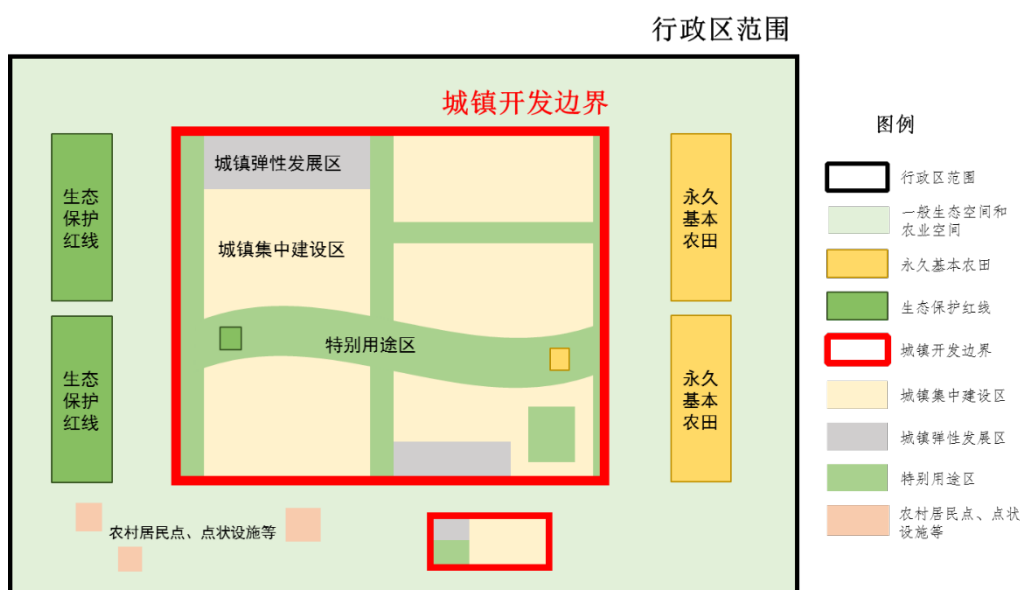


图1 城镇开发边界空间关系示意图

2 总体要求

(1) 划定原则

①尊重自然、保护优先。坚持人与自然和谐共生，统筹发展与安全，优先划定生态保护红线和永久基本农田，不得侵占和破坏自然形成的山水林田湖草沙自然空间格局。

②实事求是、适度承载。确保数据真实、过程真实、判断真实，坚持以资

源环境承载能力和城镇开发建设现状为基础，综合考虑“双评价”“双评估”结果以及城镇发展定位等因素，引导人口、产业及用地的合理规模和布局，在适宜建设的空间内，实事求是划定城镇开发边界。

③节约集约、紧凑布局。发挥好城镇周边生态功能空间和永久基本农田对城镇“摊大饼”扩张的阻隔作用，重视区域协调发展，促进形成多中心、网络化、组团式的空间布局，统筹安排新增和存量用地。充分利用现状各类边界使形态尽可能完整，避免城镇开发边界碎片化，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。

④因地制宜、刚弹结合。结合当地城镇化发展水平和阶段特征，在确保粮食安全、生态安全等资源环境底线约束的基础上划定城镇开发边界。科学研判城镇发展潜力，兼顾近期和长远发展，考虑城镇未来发展的不确定性，为可能的发展留有弹性空间。

（2）划定对象

应依据市级总规的指导方案，统筹划定市（州）域范围内的城镇开发边界。按照“自上而下、上下联动”的组织方式，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，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”。

（3）规划期限

城镇开发边界期限原则上与国土空间总体规划相一致。资源环境超载的城镇，需划定永久性城镇开发边界。

3 划定技术流程

城镇开发边界划定应基于自然地理格局、城镇发展潜力、用地支撑条件、空间分布特点，体现城镇功能的整体性和开发建设活动的关联性。一般包括技术准备、边界初划、方案协调、数据入库等4个环节。其中技术准备工作与市级总规基础工作一并开展。

(1) 技术准备

①基础数据收集

调查和收集城镇开发边界划定工作所涉及的发展战略、人口经济社会文化等要素，自然条件与自然资源、土地利用、城镇建设、基础设施、资源能源、生态环保等方面资料。

基础资料调查应进行实地踏勘，并对资料进行校核和甄别，以确保其真实性和可靠性。切实摸清现状城乡建设用地、存量建设用地情况。以“三调”成果和最新卫星遥感影像为基础，做好基数转换，形成规划现状基数。

②开展评价研究

以“双评价”“双评估”结果为基础，科学认识国土空间开发保护利用特征，客观了解资源环境禀赋条件。基于主体功能定位，结合上级国土空间规划的指标要求，分析、识别城镇发展方向和趋势，合理预测人口、用地的规模和布局，避让地质灾害风险区、蓄滞洪区等不适宜建设区域，不得侵占和破坏山水林田湖草沙的自然空间格局。

（2）边界初划

①城镇集中建设区。基于“双评价”“双评估”结果，合理确定城镇建设用地规模，分析城镇发展方向、空间形态，确定城镇空间格局，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域初划为城镇集中建设区。“三调”现状城镇集中建成区，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、省确定的重大建设项目用地等应划入城镇集中建设区。

②城镇弹性发展区。分析城镇未来发展的潜力和趋势，在与城镇集中建设区充分衔接、关联的基础上，在适宜进行城镇开发的地域空间合理初划城镇弹性发展区，做到规模适度、设施支撑可行。近五年来城镇常住人口规模减少的、存在大量批而未建或闲置土地的市（州），要从严预留弹性空间，并作专门说明。

③特别用途区。将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划入特别用途区。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，包括林地、草地或湿地等，可一并划入特别用途区。

（3）方案协调

①依据初步划定的城镇开发边界方案，与生态保护红线和永久基本农田进行校核，确保“三条控制线”不交叉、不重叠、不冲突。城镇开发边界内，生态保护红线和永久基本农田以“开天窗”形式予以标注，不计入城镇开发边

界面积。

②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的包络线组成，单一闭合线围合面积原则上不小于 30 公顷，山区城镇可适当降低。

（4）成果入库

①编制报告。报告必备内容包括自然地理基础和“双评价”“双评估”结论；水资源承载能力、用水结构分析和水平衡方案；现状城乡建设用地情况、存量建设用地现状和盘活低效建设用地的规划安排；“六普”以来人口流动趋势和人口规模预测；对城市空间形态、空间结构和布局优化的考虑；城镇开发边界的围合面积与现状城镇建设用地的比例，以及边界围合范围内的现状长期稳定利用耕地和永久基本农田情况。报告采用 pdf 文件格式。

②数据入库。坐标系统采用“2000 国家大地坐标系（CGCS2000）”，高程系统采用“1985 国家高程基准”，采用“高斯-克吕格投影”，采用国家标准分带，存在跨带的，采用经纬度坐标。各级行政边界统一使用“三调”行政区划边界，各个行政区之间不重不漏，与“三调”市级行政区代码和名称保持一致。表格数据采用 mdb 文件格式，矢量数据采用 gdb 格式。