

团 体 标 准

T/BESC 000X-202X

大城市国土空间规划基本内容与编制方法 手册

Manual for Basic Content and Method of territorial and spatial planning
at large City

（征求意见稿）

202X-XX-XX 发布

202X-XX-XX 实施

北京工程建设标准化协会 发布

目 次

前言..... II

引言..... III

1 范围..... 1

2 规范性引用文件..... 1

3 术语和定义..... 1

4 总则..... 1

 4.1 规划任务..... 1

 4.2 编制原则..... 2

5 规划编制内容..... 2

 5.1 目标定位..... 2

 5.2 区域协同..... 2

 5.3 空间格局..... 2

 5.4 底线管控..... 3

 5.5 资源保护与集约利用..... 3

 5.6 历史文化保护与特色彰显..... 3

 5.7 产业发展..... 4

 5.8 基础保障..... 4

 5.9 城市更新与治理..... 4

 5.10 规划实施..... 5

6. 编制方法..... 5

 6.1 前期准备..... 5

 6.2 科学编制..... 6

 6.3 监督实施..... 6

附录 A （资料性） 专项规划分类..... 8

附录 B （资料性） 专题研究分类..... 9

参考文献..... 10

前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由 XXX 提出。

本文件由北京工程建设标准化协会归口。

本文件起草单位：北规院弘都规划建筑设计研究院有限公司、XX、XX。

本文件主要起草人：赵晔、张昕彤、李垣、王子夏、王琪。

引 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》，坚持以人民为中心，实现高质量发展和高品质生活，建设美好家园，提高国土空间规划的整体认知度和关注度，为编制大城市国土空间规划的专业技术人员提供基础知识手册，为市民普及国土空间规划基本内容并推动公众参与。根据相关法律法规，在总结、梳理并汇总大城市编制国土空间规划的实践经验，以及广泛听取各方意见的基础上，研究制定本文件。

本文件共分为六部分，包括范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、规划编制基本内容和规划编制方法。

大城市国土空间规划基本内容与编制方法手册

1 范围

本文件适用于按照《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》划分的超大城市、特大城市、大城市（含Ⅰ型和Ⅱ型）国土空间规划编制。其他城市均可参考本文件。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

大城市 Large City

2014年11月，国务院发布《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号），其中规定：城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市，中300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市，100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市。

3.2

特大城市 Metropolis

2014年11月，国务院发布《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号），其中规定：城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市。

3.3

超大城市 Megacity

2014年11月，国务院发布《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号），其中规定：城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。

4 总则

4.1 规划任务

国土空间规划是一定时期内，对一定区域内国土空间保护、开发、利用、修复、整治的政策和总纲，规划主要任务是：

- a) 落实上级规划在生态、产业、基础设施的任务，明确空间发展的战略目标。
- b) 明确资源环境底线约束的内容，落实生态安全格局、生态保护、绿色可持续发展战略。
- c) 预测与把握未来中长期的发展趋势。
- d) 落实核心产业及其空间配套。
- e) 明确人口规模和结构，明晰社会发展的关键问题，并在空间上加以落实。
- f) 落实综合交通结构、基础设施网络，增强城市安全韧性。
- g) 明确全民教育、健康医疗与体育设施的配置，并在空间上加以落实。
- h) 明确各级政府机构用地、商业服务设施的级配，并在不同层级空间上加以落实。
- i) 对接并协调与相邻区域的生态、产业、人口、道路交通、服务配套设施、基础设施等的空间落位。

4.2 编制原则

- 4.2.1 底线约束、绿色发展。坚持保护优先、集约节约的理念，在资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价的基础上，优先划定不能进行开发建设空间范围，严格落实上级规划的管控性要求和约束性指标，严守粮食安全、生态安全、国土安全，推动形成绿色发展方式和生活方式。
- 4.2.2 以人为本、提升品质。坚持以人民为中心，以满足人民美好生活的向往为目标，改善人居环境，提升国土空间品质。优化国土空间功能和布局，统筹生产、生活、生态空间，增加开敞空间和公共活动空间，实现高质量发展、高品质生活。
- 4.2.3 同步推进、统筹协调。各层规划编制应同步推进，自上而下、上下联动；可根据实际，上下合并编制，协同划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。坚持陆海统筹，确定海洋保护利用相关控制线；坚持城乡协同，推进城乡基本公共服务均等化；坚持区域联动，控制全域国土空间总体开发强度，促进都市圈、城市群有序发展。
- 4.2.4 多规合一、全域管控。落实主体功能区战略和制度，将各类空间性规划融合为统一的国土空间规划，实现海陆和城乡空间规划全域覆盖、全要素管控。将各相关专项规划叠加到统一的国土空间基础信息平台上，形成全域“一张图”。
- 4.2.5 因地制宜、分类指导。尊重规律，前瞻谋划，科学分析，根据自然禀赋、人文特色、不同地区发展阶段特征和需求，有针对性地开展规划编制工作。坚持问题导向和目标导向，鼓励规划“留白”，给地方留有弹性空间，确保规划能用、管用、好用。
- 4.2.6 多方参与、科学决策。按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作组织方式，坚持落实责任、部门协同，坚持“开门编规划”，强化规划全过程公众参与，扩大公众和社会各界参与程度，不断完善公众参与制度，建立专家咨询机制，发挥不同领域专家的作用，提高规划科学决策水平。

5 规划编制内容

5.1 目标定位

- 5.1.1 落实国家和上级行政区域的重大发展战略、目标任务和约束性指标。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，明确本地区在政治、经济、社会和文化等方面所处的地位、作用及承担的主要职能，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战略。
- 5.1.2 落实上位规划的约束性指标要求，结合经济社会发展要求，确定国土空间开发保护的量化指标。细化指标传导管控要求，形成指标分解方案，确保上位规划重点管控指标的传导落实。

5.2 区域协同

- 5.2.1 落实上位规划及区域专项规划的总体布局要求，提出跨地区衔接策略。应强调与其他邻近城市形成区域功能的联合互补，打造一地同城圈、多城协作圈、城市群辐射圈三个圈层的协同发展，减少同质化竞争，联合、高效地完成战略任务。
- 5.2.2 注重与周边区域在生态治理、自然与历史文化资源的保护开发等方面的衔接，注重推动城市群、都市圈交通一体化，发挥综合交通对区域网络化布局的引领和支撑作用，在重大产业发展、城镇功能布局、重要基础设施和公共设施共建共享等方面的跨界协同，尤其是交通及邻避设施等方面的协调。

5.3 空间格局

- 5.3.1 以区域发展格局为引领，加强交界地区空间管控和布局引导，完善区域协调格局。完善大城市“多层次、多中心、多节点”的功能体系，落实“紧凑型、开放式、网络化、生态化”的国土空间格局，树立高质量一体化空间新范式。明确战略性的预留空间，应对未来发展的不确定性。
- 5.3.2 把握生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，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。打造集约高效的生产空间，坚持产城融合、职住均衡和以水定产、以产兴城原则，

推动形成建成区、外围组团和周边特色小城镇协同发展的产业格局。打造宜居适度的生活空间，将“人民城市人民建、人民城市为人民”作为城市建设的根本遵循，努力营造高品质城市环境，不断增强人民群众的参与感、获得感、幸福感。打造山清水秀的生态空间，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹山水林田湖草等生态要素系统治理，全面提升生态环境质量，建成新时代的生态文明典范城市。

5.4 底线管控

- 5.4.1 基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，明确重要资源利用上限，划定各类控制线，作为开发建设不可逾越的红线。
- 5.4.2 落实上位国土空间规划确定的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界（以下简称“三条控制线”）等划定要求，统筹划定“三条控制线”，应保证市县同划、上下联动、衔接协调。历史文化名城应统筹划定市辖区的历史文化保护线。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。
- 5.4.3 划分用途管制分区与开发管制分区，通过法定用途分区与政策性管制分区协同编制，建构详细规划底线刚性管控和发展目标弹性调控的协调运作机制。建立规划留白机制和动态调整机制，以应对快速城镇化带来的城市建设规模扩大及城市空间规划和管理复杂性日益突出的问题。



图1 三条控制线与用途分区示意图

5.5 资源保护与集约利用

- 5.5.1 坚持山水林田湖草沙是一个生命共同体，统筹确定耕地、森林、水和湿地、矿产等各类自然资源的保护利用要求，明确重要资源保护底线和利用上限，提出节约集约利用要求，划定重要资源开发和保护的集中区域，按需制定资源占补平衡方案和保障措施。
- 5.5.2 提升自然资源利用管理水平，探索自然资源资产价值转化等体制机制创新，提出自然资源资产化经营路径和政策，实现自然资源资产保值增值。

5.6 历史文化保护与特色彰显

- 5.6.1 加强自然和历史文化资源的保护，运用城市设计方法，优化空间形态，突出城市特色优势。
- 5.6.2 挖掘本地历史文化资源，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、历史城区、历史文化街区、传统村落、历史建筑等历史文化遗存的保护范围，统筹划定包括城市紫线在内的各类历史文化保护线。保护历史性城市景观和文化景观，针对历史文化自然景观资源富集、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。
- 5.6.3 提出全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则，对滨水地区（河口、海岸）、山麓地区等城市特色景观地区提出有针对性的管控要求。
- 5.6.4 明确空间形态重点管控地区，提出开发强度分区和容积率、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。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。

- 5.6.5 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，发挥田野的生态、景观和空间间隔作用，营造体现地域特色的田园风光。

5.7 产业发展

- 5.7.1 落实上位规划产业战略布局，结合地方现状产业特色、未来发展趋势，提出产业结构优化的方向和重点，落实战略性新兴产业的空间用地。产业布局应精准认知区域强势产业，注重与周边区域协同，推动关键产业的环节互补，保障空间联系通道，避免同质化竞争。提升产业空间绩效，配置科技创新实验空间、研发空间、支撑空间，配置创新人才家园。
- 5.7.2 提出产业用地规模控制目标，以及产业园区、产业区块等相关管控要求。促进产业园区与城市服务功能的融合，在确保环境安全的基础上引导发展功能复合的产业社区，促进产城融合、产教融合。
- 5.7.3 促进职住均衡发展。优化产业空间布局，按照“组团式、多中心、网络化”的发展理念，产业功能在组团内相对集中、组团间相对均衡布局，围绕公共交通节点和就业功能集中区域加大公共服务供给，强化多层次多类型住房保障，提高功能混合比例，减少长距离通勤需求，促进就近职住均衡。营造高品质创新空间，坚持功能混合、设施共享、空间开放，规划多样化产业园区和创新街区，打造安全快捷的交通体系和尺度宜人、全龄友好的公共空间，创造充满活力、激发创意的创新氛围。

5.8 基础保障

- 5.8.1 统筹布局公共服务设施。根据人口规模和需求，判断并预测公共服务设施需求的规模与结构；以全民共享、全龄友好、便捷实用为导向，建立教育、养老、体育、文化、卫生医疗等基本公共服务体系；提出构建社区生活圈的目标、标准和实施路径，明确公共服务设施综合配置标准，并作为规划强制性内容，在详细规划中予以落实保障，对公服设施的服务类型、等级、服务范围、整体布局、选址、用地规模和空间组合等内容做出具体的规划安排，明确公服设施的投资建设方式。
- 5.8.2 统筹布局交通和基础设施体系。衔接区域基础设施网络，统筹布局市域内交通、水利、电力、燃气等基础设施和廊道，明确重要交通枢纽地区选址和轨道交通走向；布局安排全市域供水干线、大型污水处理设施、电力干线、燃气干管等重大市政基础设施。尤其是产业区和商业商务集中区，其对于基础设施的布局应结合流量要求和特殊功能要求，按照产业和商业的特点布局线位和设施层级。在中心城区还应当提出城乡基础设施共建共享的具体要求。详细规划落实市政设施配置要求和标准，明确配置和落实各类市政设施，落实重大公用基础设施预研预控的相关控制要求，确定供电、通信、燃气、供水、排水、环卫等设施的等级、数量、规模、位置以及相关建设要求，提出安全和卫生防护距离和控制要求，确定各类市政工程管线的走向和管径，同时构建智能基础设施网络；落实道路交通要求和标准，对轨道线路和站点、公共交通线路和站点、地块内外交通交接点面等进行整体布局规划和规划安排，对道路整体布局、道路类型等级、停车设施点位、步行网络等作出规划安排。
- 5.8.3 识别城市重大安全挑战，营造韧性安全空间，构建城市安全体系，实现小灾无损、大灾能防、重灾可控。梳理“平急两用”的应用场景和空间载体，合理配置“平急两用”公共基础设施。

5.9 城市更新与治理

- 5.9.1 根据城市发展阶段与目标、用地潜力和空间布局特点，明确实施城市有机更新的重点区域，根据需要确定城市更新空间单元，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，传承历史文化，提升城市品质和活力，避免大拆大建，保障公共利益。
- 5.9.2 保障市民住房需求和家园品质，依据人口规模和需求，合理预测住房的规模与结构。在全市空间布局中构建多类型居住用地布局体系，为多元主体供给多渠道、租购并举的居住用地。落实政策性住房用地要求和配置标准，保障性住房应优先配置在轨道交通和公交站点服务半径范围内。
- 5.9.3 提出构建家园建设目标、标准和实施路径，明确公共服务设施综合配置标准。在居住用地选址中应考虑全民共享、便捷实用的养老、体育、卫生、教育、医疗、文化等基本公共服务体系的配套空间。

对下一层级的居住用地建设，提出构建用地集约、环境友好、设施完整（包括无障碍设施）、活力多元，儿童、老人、残疾人友好等社区、家园层面的具体规划设计要求。

- 5.9.4 践行山水林田湖草沙生命共同体的生态修复理念，以陆海统筹的原则，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，明确生态系统修复的目标、重点区域和重大工程，维护生态系统，改善生态功能。

5.10 规划实施

- 5.10.1 在规划期限内，实现城乡空间规划建设资金投入与效益的平衡。应综合分析政策要求和市场需求，充分考虑专项规划提出的规划建设内容和经济成本，对其进行资金估算，提出合理的开发时序、开发周期和开发运营策略，对专项规划提出的建设项目做出时序安排。应对建设总投入进行匡算，并在空间规划中落实资金来源，包括土地出让、地方经济税收及其他政府资金投入，做到规划期限内一个空间单元上的资金总平衡。保障城市建设的经济可持续发展，节约空间建设投入，确保空间单元建设的必要性、合理性和经济性。
- 5.10.2 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。
- 5.10.3 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。
- 5.10.4 形成国土空间规划数据库，建立各部门共建共享共用、全市统一、市区联动的国土空间基础信息平台，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。

6. 编制方法

6.1 前期准备

- 6.1.1 建立体系。落实国土空间规划体系，构建“市-区-单元-地块”的逐级规划传导体系，匹配“一级政府、一级规划、一级事权”的管理模式。在规划编制、单元划定、指标分配、设施落地、项目实施等方面与行政区、街乡镇及社区单元等行政边界紧密衔接，实现科学规划和高效治理的协同。

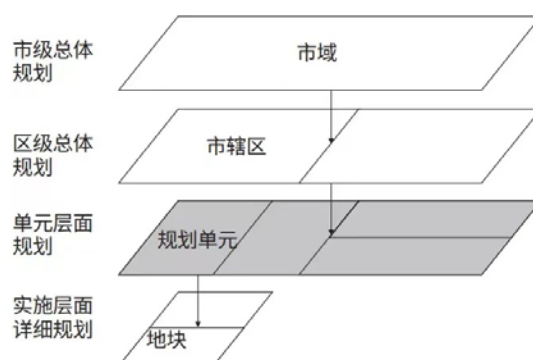


图2 规划传导体系示意图

- 6.1.2 搭建平台。建立协同工作机制，形成规划编制团队与政府属地、各行业主管部门、专业技术团队组

成的工作组，利用现代信息技术搭建高效、透明的规划编制、监督、实施、参与平台。平台整合规划数据、政策法规、公众参与等多方面资源，实现规划信息的动态更新和协调管理。

- 6.1.3 统一基础。在国土调查的基础上，按照国土空间用地用海分类、城区范围确定等有关标准规范，形成符合规定的国土空间利用现状和工作底数。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。沿海地区要增加所辖海域海岛底图底数。

6.2 科学编制

- 6.2.1 调查分析。对现状自然地理、资源禀赋、经济社会、区位优势、生态环境和历史人文等进行深入调查和分析，收集各种有关规划区域发展建设方面的资料，综合评价区域发展的现状，分析影响规划目标实现的主要因素，确定规划重点内容。
- 6.2.2 设立专项。围绕资源保护利用、要素空间配置、国土安全保护、城乡统筹、计划实施管理、基础设施、公共服务设施、生态环境保护、城市更新等领域，在国土空间规划的框架下，明确专项范围和要求，并确保与总体规划的衔接和一致性。这要求规划者在制定专项规划时，不仅要考虑当前的发展需求，还要充分考虑未来的发展潜力和可持续性，以及如何通过规划的实施促进社会经济的高质量发展。专项设立参考附录 A。
- 6.2.3 拟定专题。通过深入探讨特定领域或问题的解决方案，专题研究为国土空间规划提供理论支撑和技术指导，同时促进规划思路的创新和实际应用。专题研究参考附录 B。
- 6.2.4 搭建框架。确立“问题导向+目标导向+实施导向”的总体技术框架，形成“战略引导-规模管控-格局优化-城市治理-系统支撑-区域协同-实施保障”的成果内容框架。
- 6.2.5 重点研究
 - a) 限制大城市规模无序增长，控制大城市发展边界。
 - b) 合理设定大城市城区密度，增强城市密度与高度管控。
 - c) 区分大城市防灾主干道，形成市中心区域防火防灾分隔廊道。
 - d) 长远考虑大城市市政管线廊道，建成城区现代管道系统网络。
 - e) 设置并连通大城市的绿廊绿带，以实现可持续发展。
 - f) 着重培育大城市快速道路及轨道交通支撑下的多中心体系，形成网络化、组团式的发展格局。
 - g) 强化中心城市在区域中的统筹与引领作用，大城市应落实其所在的城镇群、都市圈等跨行政区域组织中的用地和空间。
 - h) 建立大城市的城镇区域交通网络和基础设施网络，建立 1 小时都市圈，并配置城镇间共享的公共服务设施体系。
 - i) 在大城市城镇群内布局生态走廊，保护城镇群内的山川河流、永久基本农田和林带，防止城镇群的无序发展。

6.3 监督实施

- 6.3.1 公众参与。将规划成果转化为“易获取、易读懂、易认同”的形式和内容。形式上，针对各类传播渠道采用多样化形式，易于公众参与、信息扩散、内容宣传；表达上，弱化专业技术与工程性的表达，采用图文并茂的形式和通俗的语言提高易读性；内容上，重点突出百姓关心之事，表达市民共同心声与愿景。
- 6.3.2 年度体检。通过“一张图”实施监督信息系统，对实施监督中发现的问题进行分析、汇总和反馈，并通过系统统计分析发现实施过程中存在的主要问题，提出解决问题的意见建议。根据国土空间规划年度体检工作结果，建立年度体检成果库，并将其作为国土空间规划审批和实施监管的重要依据。
- 6.3.3 五年评估。对规划目标的实现程度进行量化考核，对实施效果进行系统总结和评价，并对后续工作提出指导性意见，包括战略目标、空间格局、要素配置、国土整治、分解落实、政策措施以及平台

系统等内容。

附录 A
(资料性)
专项规划分类

表 A.1 专项规划分类参考表

专项分类	专项种类细分	专项规划实际案例参考
资源保护 利用类	耕地保护利用专项规划	
	林地保护利用专项规划	
	湿地保护利用专项规划	
	海洋保护利用专项规划	
	海岸线保护利用专项规划	
要素空间 配置类	水资源专项规划	区域水循环模拟与调控专题研究
	能源专项规划	
	交通专项规划	交通系统整合规划
		地下物流系统规划
		物流配送最后一公里设施配置规划研究
	市政设施专项规划	市政基础设施整合规划
		基础设施服务环的规划方案
	公共服务设施专项规划	
国土安全 保护类	水源保护专项规划	
	防灾减灾专项规划	
	生态保护与修复专项规划	同周边地区的城乡统筹研究
城乡统筹 规划类	区域协同专项规划	
	人口发展专项规划	职住平衡规划
	产业发展专项规划	功能定位、产业发展及空间规划
	历史文化保护专项规划	地名体系规划
	城市更新专项规划	
	绿地系统专项规划	
	城市设计专项规划	城市设计分级管控方法和实施路径研究
		大山大河等自然景观的综合规划及城市设计
		主要功能走廊的综合规划及城市设计
		公共开放空间系统规划
		主要街道和重点地区色彩设计
		地上景观及地下空间规划
计划实施 管理类	近期建设专项规划	
	“十四五”规划	

附录 B
(资料性)
专题研究分类

表 B.1 专题研究分类参考表

专题种类	专题种类细分
基础性专题	资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价专题
	国土空间开发保护现状与现行空间类规划实施情况规划评估专题
发展性专题	人口规模、结构、分布以及人口流动等对空间供需影响与对策专题
	经济社会发展与国土空间需求预测
	发展定位研究专题
协调性专题	区域协同专题
	城镇体系专题
	城乡融合发展专题
	国土空间规划与相关规划衔接协调专题
功能性专题	产业发展与空间布局优化专题
	交通与基础设施规划专题
	综合防灾减灾专题
	公共服务设施布局优化专题
	旅游资源布局专题
	特色风貌塑造专题
保护性专题	生态修复与国土综合整治专题
	历史文化保护与传承专题
	水资源合理利用与配置专题
	建设用地节约集约利用和城市更新专题
实施性专题	国土空间规划实施保障机制专题
	近期建设规划与年度实施计划专题

参考文献

- [1] 《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（自然资源部 2020 年 9 月）
 - [2] 吴志强著. 国土空间规划原理[M]. 上海：同济大学出版社，2022 年
-