



团 体 标 准

T/BESC 0007—2025

大城市国土空间规划基本内容与 编制方法

General contents and methods for territorial and spatial planning of
large city

2025-07-01 发布

2025-08-01 实施

北京工程建设标准化协会 发布

目 次

前言 III

引言 IV

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 规划体系 1

 4.1 体系架构 1

 4.2 总体规划 1

 4.3 详细规划 2

 4.4 专项规划 2

5 规划原则 2

 5.1 底线约束,刚弹结合 2

 5.2 全域统筹,多规协同 2

 5.3 双重导向,精准治理 2

 5.4 以人为本,彰显品质 2

 5.5 创新引领,注重效能 2

 5.6 多方参与,科学决策 3

6 规划任务 3

 6.1 确立定位目标 3

 6.2 优化空间格局 3

 6.3 评估资源环境承载力 3

 6.4 统筹专项规划 3

 6.5 管控重点区域 3

 6.6 保障规划实施 3

7 规划基本内容 4

 7.1 明确战略定位与发展目标 4

 7.2 优化空间格局与功能布局 4

 7.3 严守底线约束与用途管制 5

 7.4 强化生态保护与修复 6

 7.5 突出历史文化保护与特色彰显 6

 7.6 提高人居环境与公共服务水平 7

 7.7 完善基础设施支撑与保障 8

 7.8 推进城市更新与整治修复 9

7.9 强化区域内外协同9

7.10 建立规划实施保障机制10

8 规划编制方法10

8.1 总述10

8.2 多元协同规划11

8.3 诊断评估方法11

8.4 规划决策方法11

8.5 衔接实施方法12

参考文献14

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。

本文件由北京工程建设标准化协会提出并归口。

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。

本文件主要起草人：赵晔、张昕彤、李垣、王子夏、丛容、王琪、范思慧、宁姗姗、纪沐之。

本文件主要审查人：韩迪、许景权、唐燕、张帆、李君。

本文件参与编审人员：马良伟、涂英时、姜峰、林勇强、冯镜文。

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》和《自然资源标准化管理办法》关于培育发展团体标准的指示精神,完善国土空间规划标准体系,衔接规划学科教育与职业需求,提高国土空间规划的整体认知度和关注度,根据相关法律法规,在梳理、汇总大城市国土空间规划编制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。

大城市国土空间规划基本内容与编制方法

1 范围

本文件规定了大城市国土空间规划¹⁾的规划体系、规划原则、规划任务、规划基本内容和规划编制方法。

本文件适用于大城市及其以上规模²⁾城市的国土空间规划编制,规划层级涵盖总体规划、详细规划两类以及市级、县级、乡镇级三级³⁾。其他城市的国土空间规划编制参考执行。

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

本文件没有需要界定的术语和定义。

4 规划体系

4.1 体系架构

大城市国土空间规划包括总体规划、详细规划和专项规划。总体规划是详细规划的依据,总体规划和详细规划应统筹好相应层级的各专项规划;相关专项规划要相互协同,并与总体规划、详细规划做好衔接。

4.2 总体规划

总体规划是本级政府对上级国土空间总体规划的细化落实,是对本行政区域开发保护作出的具体安排;总体规划侧重确定战略定位、空间格局、底线约束等宏观内容。大城市的总体规划按照行政等级涉及市级、县级、乡镇级三个层级,以上三个层级的国土空间总体规划由相应层级的人民政府组织编制。

1) 国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。

2) 大城市覆盖的行政层级多、涉及的规划类型全、问题突出,对其他城市具有较强的示范和警示意义,因此本文件将适用范围界定为大城市及其以上规模城市,其他城市国土空间规划的基本内容与编制方法可参考本文件。

3) 根据《关于调整城市规模划分标准的通知》(国发〔2014〕51号):城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,其中,城区常住人口300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市,城区常住人口100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市;城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。

4.3 详细规划

详细规划是总体规划的实施性规划,是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。大城市空间规模大,其详细规划可进一步细分为单元(街区)层面详细规划和地块层面详细规划,将规划管控要求逐层传导至实施阶段。其中,单元(街区)层面的详细规划落实总体规划的约束性内容,并重点管控街区主导功能与规模、市政交通系统、公共空间体系、公共设施规模与布局等;地块层面详细规划落实单元(街区)层面详细规划的约束性内容,并针对具体地块提出用途、强度、设施配置等精细化管控要求。单元(街区)层面的详细规划,在城镇开发边界内以一个或几个街区为单元,由自然资源主管部门组织编制;在城镇开发边界外以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织编制。地块层面详细规划一般由属地政府组织或政府授权主体组织编制。

4.4 专项规划

专项规划是指在特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能的空间安排,对空间开发保护利用作出的专门安排。大城市的专项规划应注重系统性、协同性和实施性。专项规划具体的编制内容和方法参照相关行业主管部门的要求执行。

5 规划原则

5.1 底线约束,刚弹结合

严守城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线,建立动态留白机制和定期评估制度,增强规划适应性。

5.2 全域统筹,多规协同

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,促进都市圈、城市群协同发展;坚持地上地下一体化,实现三维空间资源高效配置。各层级国土空间规划应采用自上而下和自下而上相结合的方式,上下联动开展规划编制工作,实现总体规划、详细规划、专项规划之间的有机衔接和传导,保障规划全域覆盖和全要素管控。

5.3 双重导向,精准治理

坚持问题导向和目标导向相结合,尊重规律,前瞻谋划,科学分析,根据地区自然禀赋、人文特色、不同发展阶段和发展需求,有针对性地分类开展规划管控和引导,针对交通拥堵、环境污染等“大城市病”制定相应的解决方案。

5.4 以人为本,彰显品质

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;构建一刻钟便民生活圈,优化公共服务设施配置;保护历史风貌,塑造特色空间形态;搭建公众参与平台,促进社会共治。

5.5 创新引领,注重效能

通过技术创新和规划实施机制创新,提升规划的科学性与可操作性,同时为新技术应用场景预留空间,推动智慧城市建设。

5.6 多方参与,科学决策

采用“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,“开门编规划”。

加强责任落实和部门协同,并建立专家咨询机制,提高规划科学决策水平。

强化全过程公众参与,提高公众和社会各界对国土空间规划的认识度和关注度,通过将规划成果转化为“易获取、易读懂、易认同”的形式,提高公众对于国土空间规划的理解与认可;在规划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 规划任务

6.1 确立定位目标

落实国家战略和上位规划要求,确定城市或单元(街区)总体定位和发展愿景,构建可量化评估的指标体系,同时制定分阶段实施目标。

6.2 优化空间格局

总体规划阶段应划定三区三线⁴⁾管控边界,结合城市设计手段构建多中心、网络化的空间结构,统筹城乡融合发展格局,优化产业空间布局、生活空间布局、蓝绿空间体系和交通网络布局等;详细规划阶段应进一步细化单元(街区)或功能分区内的功能布局、蓝绿空间格局以及道路交通系统、设施布局等。

6.3 评估资源环境承载力

总体规划阶段应开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价,确定人口和建设规模上限,识别生态敏感区和灾害风险区,评估基础设施支撑能力;详细规划阶段应开展区域交通影响评价、环境影响评价、水资源影响评价、社会稳定风险评价和安全韧性保障评价等。

6.4 统筹专项规划

大城市国土空间规划应统筹综合交通体系、生态保护与修复、历史文化保护、市政基础设施、公共服务设施等各专项规划内容和空间需求,合理有序安排空间资源。详细规划阶段可进一步根据空间的现状条件,探索各类设施空间复合利用的可行性。

6.5 管控重点区域

总体规划阶段可针对中心城区(镇区)或其他重点地区开展深化研究,提出细化的管控要求和策略。镇区可同步编制详细规划并纳入总体规划;详细规划阶段可针对重点单元、街区或地块开展城市设计,提出精细化的管控要求和实施任务要点。

6.6 保障规划实施

大城市国土空间规划的管控内容应建立从总体规划到详细规划自上而下的逐层传导体系,并制定配套政策工具包;通过完善信息化建设,构建各级规划的动态监测评估机制;建立各级规划的公众参与制度,自下而上的推动规划实施。

4) 三区是指城镇空间、农业空间、生态空间三种类型的国土空间;三线分别对应在城镇空间、农业空间、生态空间划定的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线。

7 规划基本内容

7.1 明确战略定位与发展目标

7.1.1 明确战略定位包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应从多维度进行系统考量,立足国家战略布局,明确城市在国家城镇体系中的层级和功能⁵⁾,结合区域协同发展要求,确定城市在都市圈、城市群中的角色分工定位;应基于城市自身发展阶段和资源禀赋,突出特色功能定位⁶⁾。
- b) 在详细规划层面,大城市内规划单元(街区)或地区的战略定位主要体现在功能的合理引导上。根据总体规划确定的城市定位,细化功能分区。同时,结合不同地区的发展基础,制定差异化的功能引导策略,确保总体规划的战略定位能够有效传导至各个空间单元⁷⁾。

7.1.2 明确发展目标包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市发展目标的制定要注重系统性和可操作性。构建包括经济发展、社会民生、生态环境等多维度的目标体系,设置预期性指标和约束性指标⁸⁾;制定分阶段实施目标,明确近期(5年)、中期(10年)、远期(15年)的发展重点和指标要求⁹⁾。
- b) 在详细规划层面,大城市某地区的发展目标主要体现在人口、土地和建设指标管控上。要将总体规划确定的人口规模、建设用地规模等约束性指标科学分解、细化传导至各规划单元或地块。

7.2 优化空间格局与功能布局

7.2.1 优化空间格局包含以下内容:

- a) 在总体规划层面,大城市应构建科学合理的城市空间框架。重点采用“多中心、网络化”的发展模式,明确城市主中心、副中心、新城等城市组团的层级体系,形成功能互补、有机联系的空间结构;统筹考虑区域协调发展要求,处理好城市与周边地区的关系,构建开放协同的内外空间格局;构建生态安全格局,形成“山—水—城”自然与人文要素相融合的空间形态¹⁰⁾。
- b) 在详细规划层面,应根据总体规划确定的空间格局,合理划分规划单元,明确单元之间的功能

5) 例如,某些城市承担国家中心城市、区域中心城市等战略角色。

6) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》基于北京的首都角色和人才、文化资源优势,将“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”作为北京的战略定位。

7) 例如,针对总体规划中“科技创新中心”的定位目标,详细规划需进一步细化科研用地供给和配套设施布局。

8) 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。

9) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》明确了2020年建设国际一流的和谐宜居之都取得重大进展,率先全面建成小康社会,疏解非首都功能取得明显成效,“大城市病”等突出问题得到缓解,首都功能明显增强,初步形成京津冀协同发展、互利共赢的新局面;2035年初步建成国际一流的和谐宜居之都,“大城市病”治理取得显著成效,首都功能更加优化,城市综合竞争力进入世界前列,京津冀世界级城市群的构架基本形成;2050年全面建成更高水平的国际一流的和谐宜居之都,成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国首都、更加具有全球影响力的大国首都、超大城市可持续发展的典范,建成以首都为核心、生态环境良好、经济文化发达、社会和谐稳定的世界级城市群。

10) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》构建“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构,着力改变单中心集聚的发展模式,构建北京新的城市发展格局。

和空间关系。加强各单元之间的交通联系,优化单元内外部的公共空间组织,形成层次清晰、互联共荣的空间结构¹¹⁾。

7.2.2 优化功能布局包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市功能布局应统筹考虑各类功能的空间需求。科学安排居住、产业、公共服务、生态等各类功能空间,促进产城融合、职住平衡。重点处理好功能分区与功能混合的关系,在确保主导功能清晰的前提下,鼓励根据新时代、新发展方式和新生活方式的需求变化,适度提升相关功能空间之间的融合度;注重特色功能培育,打造具有强大竞争力的功能片区或创新街区¹²⁾。
- b) 在详细规划层面,应在总体规划确定的功能布局基础上,进一步细化各规划单元内的功能布局结构,合理确定各类用地性质或主导功能分区。重点处理好居住与就业、服务功能的协调布局,科学确定轨道站点等交通节点周边用地功能结构,提升城市空间使用效率;提出功能混合用地的具体管控要求,包括但不限于兼容的用途类型、混合比例、兼容性要求等。

7.3 严守底线约束与用途管制

7.3.1 底线管控包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市底线管控应建立全域全要素的国土空间保护与开发机制。按照“生态优先、保护优先”原则,基于资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价,划定保护与开发控制线,将生态功能极重要、生态环境极敏感区域划入生态保护红线;将优质耕地划为永久基本农田,实行特殊保护;综合考虑人口和经济发展需求,合理确定城镇开发边界。建立各类保护与开发控制线的动态优化调整机制,明确调整条件和程序。
- b) 在详细规划层面,在不突破总体规划确定的建设用地规模和底线基础上,明确生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界的坐标和边界;在城镇开发边界内,细化建设用地规模布局 and 开发时序;在生态保护红线内,明确禁止开发区和限制开发区的管控细则;对永久基本农田提出保护与利用方案。

7.3.2 用途管制包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市用途管制应构建分类分区的管制体系。将全域国土空间划分为生态、农业、城镇三大功能区,制定差异化管制规则;明确各类分区的主导功能、兼容功能和禁止功能;划定特殊管制政策区,提出下一步空间管控与实施工作要求;预留一定弹性空间,适应城市发展的不确定性¹³⁾。
- b) 在详细规划层面,用途管制主要体现在单元(街区)主导功能片区、地块功能管控以及混合利用规则制定等方面。细化各类用地的使用性质、开发强度等管控指标,并将指标要素向轨道站点等地区集聚,提升空间使用效率;制定用地兼容性规定和转换规则,并加强用途变更的科学论证与监管。

11) 例如,《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》中提出,构建了“一带、一轴、多组团”的空间结构。“一带”即依托大运河构建城市水绿空间格局,形成一条蓝绿交织的生态文明带。“一轴”即依托六环路建设功能融合活力地区,形成一条清新明亮的创新发展轴。“多组团”即依托水网、绿网、路网,形成12个民生共享组团和36个美丽家园(街区)。构建集成基础设施和城市公共服务设施的设施服务环,有机串连组团和家园,建设职住平衡、宜居宜业的城市地区。

12) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》在中心城区布局了北京商务中心区、金融街、中关村西区和东区、奥林匹克中心区等特色功能区。

13) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出划定战略留白用地、有条件建设区等,作为弹性发展空间。

7.4 强化生态保护与修复

7.4.1 生态保护包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应构建系统完整的生态安全格局。识别重要生态功能区、生态脆弱区和关键生态廊道,形成“生态源地—生态廊道—生态节点”的网络化保护体系。重点包括:划定具有重要生态功能的森林、草地、湿地、水域等核心生态空间;构建连通山体、水系、绿地的生态廊道系统;确定生物多样性保护关键区域;提出各类生态空间的保护与利用原则。
- b) 在详细规划层面,按照总体规划确定的生态保护要求,将各类生态空间按不同生态要素细化为单元(街区)或具体地块,提出单元(街区)或地块层面的边界、范围及管控细则;对于城镇开发边界内建设区域的生态保护,开展生态影响评估,制定生态保护负面清单,提出生态可持续的开发建设管控规则。

7.4.2 生态修复包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,生态修复着眼于区域统筹和系统性治理。统筹山水林田湖草沙生态全要素的系统治理,促进生态功能整体提升。识别生态退化区域,制定分区分类的修复策略,明确重点修复工程和时序安排。重点包括:明确生态修复的重点区域和重点类型;规划重大生态修复工程的空间布局;建立生态修复与开发建设的联动机制¹⁴⁾;制定生态修复成效评估标准。
- b) 在详细规划层面,生态修复重点在于细化生态修复工程的技术方案和建设标准。鼓励采用自然恢复和近自然工法,并提出修复后的土地利用方向;生态修复要求应纳入地块规划条件,并在后续的利用中完善长效管护机制。

7.5 突出历史文化保护与特色彰显

7.5.1 历史文化保护包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应建立全域覆盖、层级明确的历史文化保护体系。重点包括:系统梳理历史城区、历史文化街区、历史建筑、工业遗产、历史水系山林、历史园林等保护对象,明确历史文化保护空间格局;制定整体保护、分类保护等差异化保护策略;处理好保护与发展的关系,提出合理利用历史文化空间资源的原则与方向。
- b) 在详细规划层面,细化各类历史文化空间的保护利用策略。将保护对象精准落位到具体地块,建立数字化保护档案;统筹历史文物相关专项规划,划定历史文化空间要素的核心保护范围、建设控制地带和环境协调区三级管控区,明确分区管控规则;对于历史建构筑物,提出建筑高度、体量、色彩、风貌等管控要求,形成“一栋一策”保护方案,并对周边新建建筑和公共空间环境的风格提出管控要求,保护历史建构筑物的历史环境氛围;对于传统历史街巷等公共空间,应提出肌理、尺度、界面等空间管控要求;在总体规划确定的历史文化空间利用原则和方向基础上,合理确定历史文化空间的活化利用方式和用途,并预留用途随需求变化动态更新的可行条件,处理好配套设施空间的同步实施路径。

7.5.2 特色彰显包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应突出地域文化特色塑造以及现代文明的融合创新。识别城市自然与人文特色要素,包括山水格局、传统轴线、建筑风格、现代文明创新节点等,划定若干特色地区;构建特色风貌分区体系,明确各分区的风貌定位和管控要求;规划城市眺望系统、天际线等特色景观系统。
- b) 在详细规划层面,深化特色空间的的城市设计引导。制定特色地区城市设计导则,细化空间形

14) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出大力支持山区生态屏障建设,建立完善转移支付机制,创新建设用地指标合理转移和利益共享机制。

态、建筑组群、环境景观等设计要求;建立古树名木、传统地名等特色要素保护清单;强化特色地区的空间体验感,通过文化探访路等线性空间串联特色空间要素,形成系统展示特色文化场景的空间叙事感¹⁵⁾。

7.6 提高人居环境与公共服务水平

7.6.1 住房保障包含以下内容:

- a) 在总体规划层面,大城市应统筹全域住房供给与需求关系,明确住房发展目标和空间布局策略,构建与城市发展战略相匹配的住房供给体系。基于人口发展趋势和住房需求预测,科学确定住房发展总量和空间布局,重点明确保障性住房、人才住房和普通商品住房的结构比例。统筹考虑产城融合和职住平衡,将住房用地与就业中心、公共交通枢纽协同布局,形成多中心组团式的住房空间结构。同步制定住房发展策略,包括老旧小区改造、城中村综合治理等存量更新计划,以及住房保障政策工具,为不同收入群体提供梯度化住房解决方案。
- b) 在详细规划层面,应重点落实住房建设的空间管控和实施路径。通过规划管理单元划分,细化各类居住用地的空间布局 and 开发强度,明确保障性住房的配建比例和空间落位。在地块控制指标中,规定住房类型、套型结构、配套设施、高品质建设等具体要求。针对城市更新区域,制定产权整合、利益分配等实施细则,优先保障租赁住房 and 安置房供给。同时,落实一刻钟生活圈理念,完善住房周边的公共服务设施和公共空间配置,提升居住环境品质和便利性。

7.6.2 绿地系统与游憩体系规划包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应构建全域绿色空间布局¹⁶⁾,划定“生态基底—城市公园—社区绿地”三级绿地体系,统筹自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区、郊野公园与城市绿地等之间的关系。重点包括:明确生态廊道、楔形绿地等结构性绿地的规模与布局,衔接区域生态安全格局;规划大型公园和绿道网络;提出人均公园绿地面积等约束性指标;制定生物多样性保护策略等。
- b) 在详细规划层面,应细化绿地类型与管控要求,并为人民不断提升的户外游憩品质需求提出应对策略。重点包括:对滨水绿地、历史公园等特色绿色空间可通过城市设计增加植物配置、景观视廊等风貌管控要求;明确各类绿色空间的绿线边界,落实生态保护、公园游憩等约束性指标要求;鼓励各类公园绿地兼容符合人民对户外休闲游憩需求的相关功能,提出绿地复合利用的引导方向和管控要求。

7.6.3 公共服务设施配置包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应统筹各公共服务设施专项规划,构建全域覆盖、层级清晰的现代化公共服务体系。建立“市级—区级—街道乡镇级—社区级”四级公共服务设施网络,明确各级各类设施的服务半径和配置标准;针对中心城区、新城、乡村等不同区域特点,制定差异化的公共服务设施配置标准和策略;针对城市更新地区、新建区采用不同的设施配置方式;根据人口分布预测教育、医疗、养老等设施需求,统筹布局三甲医院、高等院校、市级文化中心等区域型公共服务节点;明确“一刻钟生活圈”覆盖率等核心指标;注重公共服务与人口分布的动态匹配,统筹跨区域设施共享,为未来发展变化预留弹性。
- b) 在详细规划层面,可在统筹各类公共服务设施专项规划的基础上,按规划单元(街区)人口规模与结构测算各类各级公共服务设施缺口,落实总体规划确定的“一刻钟生活圈”覆盖率要

15) 例如,《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018年—2035年)》提出依托胡同街巷,推动核心区文化探访路建设,分区域形成主题鲜明的10条精品探访线路,串联故宫、天坛、王府井等重要文化空间要素。

16) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出强化西北部山区重要生态源地和生态屏障功能,以三类环型公园、九条放射状楔形绿地为骨架,通过河流水系、绿色廊道、城市绿道等绿廊绿带相连接,构建“一屏、三环、五河、九楔”网络化的市域绿色空间结构。

求;细化教育、医疗卫生、社会福利、文化、体育、社区综合服务等设施布局点位的建设标准;对于老旧小区等空间资源有限的城市更新地区,可在保证安全和服务品质的基础上,通过空间垂直复合利用等方式,完善公共服务设施配套需求,并提出空间复合利用的相应规则;针对人口结构和公共服务设施需求的动态变化,可采用混合公服设施用地等方式创新用地功能管控方法¹⁷⁾,确保设施类型与需求精准适配。

7.7 完善基础设施支撑与保障

7.7.1 综合交通规划包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应构建多模式、一体化的综合交通体系,统筹布局区域级交通枢纽与交通廊道。明确“轨道+公交”优先发展战略,规划市域铁路、地铁干线网络,衔接机场、高铁站等对外枢纽,构建舒适便捷的通勤圈。优化道路系统结构,合理划定城市快速路、主次干路和慢行系统;划定货运通道与物流园区,分离客货交通流;预留自动驾驶专用道等新型交通设施空间,前瞻应对技术变革。
- b) 在详细规划层面,细化交通设施、慢行系统以及道路用地内的空间管控。确定道路红线宽度和断面形式;落实对外交通场站、公共交通场站、社会停车场等各类交通场站设施的用地边界、规模和布局;明确各类用地的停车设施配置标准;对于重要或特色街巷,可通过城市设计加强道路红线内慢行空间与两侧公共建筑及公共空间的一体化管控。

7.7.2 市政基础设施规划包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应结合市政专项规划,统筹市域重大市政设施布局,构建安全高效、适度超前的市政支撑网络,预留综合管廊骨架网络,保障市政系统韧性。划定给排水主干管网走向,协调跨流域调水工程;规划电力高压走廊与新能源设施;布局天然气门站、储气设施及输配管网;明确垃圾处理设施选址与规模;推进“海绵城市”建设,划定雨水行泄通道与内涝防治分区。
- b) 在详细规划层面,应进一步明确各类市政设施用地规模和布局,细化市政管线规划,明确变电站、污水处理厂、垃圾转运站等邻避设施防护距离。针对高密度开发区,细化综合管廊入廊管线类型与建设时序,控制道路交叉口管线综合埋深;结合社区更新,推进老旧管网改造与智慧化监测设备嵌入,确保市政服务安全可靠;项目层面的详细规划中,应重点梳理近期保障项目顺利实施的各专业市政设施条件。

7.7.3 安全韧性保障包含以下内容。

- a) 在总体规划中,大城市应构建“全灾种、全过程”的综合防灾体系,提高城市应对灾情险情的韧性¹⁸⁾。划定地震断裂带避让区、地质灾害高风险区与洪涝淹没范围;制定生命线工程防护标准,布局区域应急物资储备中心与疏散救援通道网络;构建城市安全风险评估模型,识别危险化学品仓储、高层建筑密集区等风险源,制定分级管控策略;提出应急避难场所的规划标准、跨区域共享应急设施机制以及平灾两用策略等。
- b) 在详细规划层面,应在总体规划的基础上,进一步明确消防站、人防设施、应急避难场所等防灾减灾设施的空间位置、布局、间距和规模要求等;划定韧性分区,明确不同区域的风险等级和应对策略;结合城市设计,提出建筑防风、防洪、防火等相关要求。

17) 例如,《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018年—2035年)》中划定公共事务用地,作为公共文化、基础教育、医疗卫生、体育、社会福利、社区综合服务公益类设施混合用地,为不同时期人民群众的不同需求创造了弹性可变的管控条件。

18) 城市韧性是指城市系统(包括物理空间设施系统、社会结构、经济网络及治理体系)应对气候变化、自然灾害、流行病或社会冲突等多元不确定扰动,并在遭受冲击后维持核心功能稳定、快速恢复并实现系统性升级的能力。

7.8 推进城市更新与整治修复

7.8.1 城市更新包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应基于城市体检评估及城市更新专项规划,识别老旧居住区、低效楼宇、老旧工业区、城中村等更新空间分布情况,明确分区分类更新导向和重点。提出容积率奖励、功能混合、土地置换等更新配套政策建议,推动存量空间资源可持续高效利用。
- b) 在详细规划层面,应在总体规划更新导向和政策指引下,结合规划单元(街区)体检和空间资源详细盘查,划定更新单元,编制更新单元规划并纳入详细规划。统筹存量空间和增量空间要求,实现协同互动发展;明确更新单元主导功能引导方向、产权整合方案与利益分配机制等;制定建筑限高、绿地率、配套设施配建比例等地块级控制指标;针对老旧居住区,重点关注公共服务设施、公共空间等民生服务设施短板的补充,以及社区文化氛围的营造,深入推进城镇棚户区(城中村)改造、老旧居住区改造、背街小巷改造等,提升人民群众的参与感、幸福感和获得感;针对历史风貌区,结合文化保护相关主管部门的要求和工作部署,在充分保护历史文化要素的基础上,细化街巷尺度、建筑空间等风貌管控要求,实现文化资源的活化利用;针对产业更新区,重点关注产城融合、设施共享以及产业空间提质增效,通过低效闲置空间的深挖、空间要素指标的重组、政策组合拳的支撑,实现高效高质量的空间再利用。城市更新类项目层面的详细规划应统筹实施主体、使用主体等多元需求,落实总体规划、详细规划等多层级规划的要求,引入城市设计手段,协调近远期实施时序,厘清实施政策需求和流程要求,形成更新综合实施方案。

7.8.2 土地综合整治¹⁹⁾包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市应统筹全域土地整治目标,构建“山、水、林、田、湖、草、沙、城”系统治理框架。识别低效建设用地、退化生态空间、碎片化农用地等整治重点区域,衔接城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线,确定全域土地综合整治的宏观格局。划定农用地整治区、建设用地整治区、生态修复区、城乡融合区等整治分区;提出复垦、复绿等生态修复差异化整治策略;提出跨行政区土地置换机制²⁰⁾,推动资源均衡配置;构建整治效益评估体系,量化生态价值、粮食产能等土地综合整治效益提升情况。
- b) 在详细规划层面,土地综合整治重点聚焦单元(街区)或某地块,明确整治区域的四至边界、面积、权属和整治目标。提出土地平整、植被恢复等适用于整治区域的工程措施、技术路线以及整治后的再利用方式;制定实现土地综合整治以及再利用的配套机制、时间计划等。

7.9 强化区域内外协同

7.9.1 区域协同发展专篇²¹⁾包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,大城市国土空间规划中应设置区域协同发展专篇,重点提出区域协同发展战略、空间格局和政策机制。对接都市圈、城市群等国家区域发展战略规划,明确城市在区域

19) 土地综合整治是在一定的区域内,按照国土空间规划确定的目标和土地规划用途,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村综合整治,改善农村生产、生活条件和生态环境,促进农业规模经营、人口集中居住、产业聚集发展,推进城乡一体化进程的系统工程。

20) 例如,城乡建设用地增减挂钩机制。即在规划实施的过程中,项目新增城乡建设用地的同时,需同步整理现状闲置低效的城乡建设用地,并进行复耕复垦或复绿。

21) 例如,《北京城市总体规划(2016年—2035年)》中设立区域协同发展专篇,即“第七章 深入推进京津冀协同发展,建设以首都为核心的世界级城市群”,并提出发挥北京“一核”辐射带动作用,携手京津冀两省市推进交通、生态、产业等重点领域率先突破,着力构建协同创新共同体,推动公共服务共建共享,对接支持河北雄安新区建设,加强交界地区规划建设管理,优化生产力布局 and 空间结构,建设以首都为核心的世界级城市群。

中的角色定位,提出协同发展空间格局;统筹城际铁路、高速公路、生态廊道等跨区域廊道的区域衔接问题,提出重大基础设施和生态空间共建共享策略;建立跨区域规划协调平台,制定生态补偿、税收分成等利益平衡机制,通过顶层设计打破行政壁垒,实现功能互补与资源高效配置。

- b) 在详细规划层面,规划单元(街区)层面的国土空间规划可根据需要设置区域协同发展专篇,落实总体规划确定的区域协同发展战略和空间格局,提出单元(街区)主导功能结构、设施布局与共享、公共空间体系、风貌分区等管控和引导要求。

7.9.2 跨行政界功能区协同包含以下内容:

- a) 在总体规划层面,可根据区域协同发展战略,划定临空经济区等跨行政区的功能区,明确相关行政区的协同与分工事项,共同有序推进跨行政界功能区的高质量发展;
- b) 在详细规划层面,可由相关层级的政府联合编制跨行政界功能区的详细规划,明确功能布局、建筑风貌、公共空间、公共服务设施配置、市政交通基础设施无缝衔接等要求,并做好相关技术管控标准的衔接。

7.10 建立规划实施保障机制

7.10.1 建立规划实施传导机制

构建“总体规划—详细规划”纵向规划实施传导体系,明确各层级规划的引导和管控重点,做好规划管控指标的落实传导和分解,确保战略目标有效落实。详细规划作为直接指导实施的规划管理依据,应落实和细化总体规划对规划单元(街区)或地块的刚性管控要求,结合规划区域的现状条件,通过城市设计手段的辅助,提出实施性强的管控和引导要求,并为实施需求、实施主体、实施模式、资金来源等易变因素预留适应性条件。

7.10.2 制定配套政策工具

在空间格局规划、保护与开发控制线划定、用途管制、历史文化保护、城市更新与整治修复等各项规划内容中,应提出保障实施落地的配套政策工具和机制建议。

7.10.3 建立监测评估机制

包含以下内容。

- a) 在总体规划层面,建立“一年一体检、五年一评估”的常态化体检评估机制;构建包含经济、社会、环境等多维度的评估指标体系;开发国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,并配套“一张图”实施反馈机制。
- b) 在详细规划层面,参照总体规划,建立单元(街区)体检评估、实施反馈机制。

7.10.4 建立动态维护机制

完善大城市国土空间规划的动态优化机制,可同步研究制定相关政策文件和工作流程等,作为国土空间规划的补充性附件。

8 规划编制方法

8.1 总述

大城市国土空间规划编制是一项系统性工程,应在原城乡规划编制方法基础上,以问题导向、目标导向和实施导向相结合的方式,融合多专业技术标准、多部门管理规则和多主体实际需求,运用新科技

手段,构建从“诊断评估”到“规划决策”再到“衔接实施”的逻辑方法。

8.2 多元协同规划

大城市涵盖的空间要素多元,大城市国土空间规划作为推进各类国土空间要素合理高效使用的技术工具,涉及多个空间使用规则制定部门、空间规划设计单位、空间使用主体等,需融合多元需求和要求,采用“开门编规划”的方式,实现多元诉求的平衡。具体如下。

- a) 多部门协同。大城市国土空间规划应由自然资源主管部门牵头,对接发改、生态环境、住建、交通、水利、农业农村等涉及国土空间使用与管理的行政主管部门,统筹多部门的行业发展规划、行业发展诉求、空间与设施规模布局需求等,多部门以“分工+合作”的方式,通过“定期会商、动态协商”机制,共同参与、共同决策规划编制内容和方案。
- b) 多专业合作。大城市国土空间规划应设置市政、交通、生态等多专业领域的专项规划或专题研究,深入对接相关行业主管部门的发展诉求和空间需求,明确各类专项设施的空间布局和规模,并由国土空间规划编制主体统筹各专业规划,形成各专业无缝衔接、互不矛盾的国土空间规划“一张图”。
- c) 全流程公众参与。公众参与应贯穿国土空间规划编制的各阶段,确保公众意见在规划中充分体现;可通过线上线下相结合的方式,运用新技术手段提高公众参与的广度和深度。

8.3 诊断评估方法

8.3.1 多源数据融合方法具体如下:

- a) 整合土地、矿产、林草等自然资源调查数据以及人口、产业、交通等社会经济数据,结合现场踏勘校核,构建翔实的现状空间数据库和空间要素分类分布图,作为规划编制的空间数据基础;
- b) 综合现场访谈、问卷调查及政务热线采集的问题与需求数据,从空间使用者的视角归纳形成规划区域的“问题清单”“需求清单”,作为规划决策需重点关注的内容;
- c) 归纳整理与规划区域类似的城市案例先进经验,形成“经验清单”,作为规划决策的参考内容。

8.3.2 智能诊断分析方法具体如下:

- a) 开展资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价,为三区三线划定提供支撑;
- b) 运用智能技术手段,客观分析规划区域的国土空间使用情况,诊断问题,为规划决策中的底线管控、功能布局优化等提供支撑;
- c) 应用人工智能(AI)图像识别技术抓取违法建设、生态破坏等图斑,为拆违再利用和土地综合整治决策提供支撑;
- d) 运用核密度分析、分布模式分析、关联性分析和综合配置评价等,识别公共服务设施缺口、可达性和资源配置情况,为补充设施短板或设施布局优化提供决策支撑。

8.4 规划决策方法

8.4.1 多维视角提升决策综合性

大城市是个复杂的巨系统,面临空间、经济、社会、能源、生态、治理等多维度、相互交叉咬合的复杂问题和挑战,因此大城市国土空间规划应以多维视角系统识别、分析和权衡所有相关维度的目标、问题和需求等,统筹整合不同领域、不同视角的信息和专业知识,做出综合效益最优、更有利于城市长效可持续发展的规划决策。

8.4.2 模型支撑提升决策科学性

运用多种技术模型²²⁾,辅助目标确立、底线管控、布局优化、生态修复、城市更新、人居环境提升等规划方案的制定,助力国土空间规划科学决策。

8.4.3 时空统筹提升决策适应性

通过动态耦合时间策略与空间布局,将时间转化为空间优化的调节变量,化解和适应城市发展的各种不确定性,提升规划决策的弹性和适应性。具体如下:

- a) 通过划定弹性预留空间、建立区域建设规模指标池等方式,为未来不可预知的建设需求预留空间条件²³⁾;
- b) 通过规划一定量的“混合用地”或仅明确空间主导功能等方式²⁴⁾,弹性管理空间使用功能,允许部分空间用途随市场需求动态转换,避免规划与需求脱节;
- c) 通过设定空间复合利用规则,实现单一地块内的时空折叠使用²⁵⁾,提升空间利用效率,以时间效率补充空间需求缺口。

8.5 衔接实施方法

8.5.1 建立规划策略的逐层传导机制

大城市国土空间总体规划阶段应将各类战略决策转化为由约束性指标和引导性指标构成的规划指标体系;详细规划阶段应将总体规划的指标体系进一步转化为实施任务、实施策略和实施要点²⁶⁾,以及单元(街区)层面的管理指标体系;项目实施阶段,应传导落实单元(街区)层面详细规划的任务要点和指标要求,统筹市政、交通等多专业要求,形成多规合一的综合实施方案,指导项目实施。

8.5.2 配套制定实施工具箱及工具组合使用规则

在规划编制和实施阶段,可配套制定规划实施工具箱及工具组合使用规则,打通规划实施的“最后

22) 例如,建立模拟城市增长趋势模型,叠加生态保护红线、各类限制性要素与政策因子等,辅助确定城镇开发边界;在更新地区的详细规划中,可设计匹配土地权属重组、利益分配规则的产权整合模型,辅助确定多产权碎片化区域的更新实施方案。

23) 例如,北京在各区分区规划(国土空间规划)中划定有条件建设区,在不违反上位规划强制性内容和不突破规模指标的前提下,可用于规划城乡建设用地的布局调整或预留规模指标的落地;在街区层面控制性详细规划中,建立“街区(单元)建筑规模指标池”,为建筑规模指标根据市场需求在街区内部或街区之间灵活调配预留弹性。

24) 例如,北京街区层面控制性详细规划划定20类主导功能分区,包括居住主导区、生产主导区、商业商务主导区、文化教育主导区、公共服务主导区、基础设施主导区、混合功能主导区等,预设每类主导功能分区的用地类型比例,并允许一定量的空间用途随社会或市场需求动态转换。

25) 例如,通过特定规划导则引导公共建筑配套停车空间在符合安全等管理要求的条件下,允许社会车辆使用,实行有偿错时共享,提升空间利用率。

26) 例如,《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018年—2035年)》中提出“强化中轴线的空间秩序和统领地位”的规划策略,并提出落实该项策略的实施要点,具体内容为:落实北京中轴线申遗综合整治规划实施计划,近期重点针对中轴线遗产区核心价值载体开展文物腾退、保护修缮、考古调查、展示利用、沿线界面整治与织补等工作;远期针对遗产区内影响中轴线风貌景观的建筑实施整治,并在缓冲区内开展文物腾退修缮及展示利用、历史节点景观再现等工作。

一公里”,切实保障项目依规实施²⁷⁾。

8.5.3 构建信息化平台动态跟踪实施情况

建立全域覆盖、动态更新的“国土空间规划一张图”信息平台,实时跟踪记录规划实施情况,及时总结规划落地实施中的问题,不断优化规划与实施的衔接关系。

27) 例如,北京市出台《北京市建设用地功能混合使用指导意见(试行)》作为详细规划实施的配套政策工具,明确了建设用地性质兼容正负面清单及比例管控要求。

参 考 文 献

- [1] GB/T 43214—2023 省级国土空间规划编制技术规程
 - [2] 国务院关于调整城市规模划分标准的通知(国发〔2014〕51号)
 - [3] 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)
 - [4] 《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(自然资办发〔2020〕46号)
 - [5] 《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南(试行)》(自然资办函〔2020〕127号)
-