

中华人民共和国土地管理行业标准

TD/T XXXXX—XXXX

都市圈国土空间规划编制规程

Code of practice for territorial spatial planning of metropolitan areas

(报批稿)

2023 - XX - XX 发布

2023 - XX - XX 实施

# 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
3.1 都市圈 metropolitan areas	1
3.2 跨界地区 cross-border areas	1
3.3 城区范围 urban built-up area	1
4 总则	1
4.1 规划定位	1
4.2 规划原则	1
4.3 规划期限与规划范围	2
5 规划编制要点	2
5.1 都市圈国土空间规划范围识别	2
5.2 现状特征与问题分析	2
5.3 统筹底线管控	2
5.4 专项空间布局协同	3
5.5 重点空间指引	4
5.6 规划实施保障	4
6 成果要求	4
7 编制组织与工作流程	4
7.1 编制组织	4
7.2 工作流程	4
附 录 A	6
附 录 B	7
参 考 文 献	9

## 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。

本文件由中华人民共和国自然资源部提出。

本文件由全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会（SAC/TC93）归口。

本文件起草单位：自然资源部国土空间规划局、自然资源部国土空间规划研究中心、上海市城市规划设计研究院、中国城市规划设计研究院、国家基础地理信息中心、自然资源部信息中心、上海社会科学院、中规院（北京）规划设计有限公司、江苏省城市规划设计研究院、北京工业大学、无锡市规划设计研究院、常州市规划设计院、苏州规划设计研究院股份有限公司、南通市规划设计院有限公司、宁波市规划设计研究院、湖州市城市规划设计研究院、嘉兴市国土空间规划研究院、舟山市城市规划设计研究院有限公司。

本文件主要起草人：张兵、熊健、商静、徐辉、赵群毅、孙娟、张逸、王伟、郭兆敏、杨茜、杜凤姣、崔丽娜、曹根榕、马璇、阎力婷、居晓婷、张来、张鹏博、邹伟、屠启宇、范宇、赵一新、陈明、张莉、李鹏飞、张洋、胡连军、薛瀚、刘洋、刘振明、陈恒大、孙超玲、李昊、付凌峰、骆芊伊、余加丽、李长风、贾鹏飞、张振广、周治武、柳泽、史钟一、陶希东、程鹏、刘玉博、赵慧、荆圣媛、郭文华、刘文超。

# 引 言

中共中央、国务院印发的《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》（以下简称《纲要》）提出，依据国土空间规划加强都市圈空间资源统筹协调，促进形成大中小城市和小城镇协调发展的城镇空间布局。推进城市群、都市圈一体化布局，以城市群、都市圈为空间规划单元，统筹划定大中小城市和小城镇的城镇开发边界，优化城镇发展方向，协调区域农业、生态、城镇和基础设施空间布局。

当前各地正落实《纲要》要求，组织编制各级各类国土空间规划。为进一步加强都市圈国土空间规划编制工作的指导和规范，发挥专项规划治理作用，促进跨区域大中小城市协调发展和城乡融合发展，推动都市圈高质量发展，提高都市圈整体竞争力，预防和治理“大城市病”，研究制定本文件。

鉴于国土空间规划编制和实施管理尚处于实践探索阶段，本文件侧重提出原则性、导向性要求，待地方实践探索后再总结并适时修订。

# 都市圈国土空间规划编制规程

## 1 范围

本文件确立了都市圈国土空间规划编制的总则,规定了都市圈国土空间规划的编制要点、成果要求、编制组织与工作流程等主要内容。

本文件适用于都市圈国土空间规划的编制工作。跨行政区国土空间规划编制工作可参照执行。

## 2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中,注日期的引用文件,仅该日期对应的版本适用于本文件;不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

GB/T 16820-2009 地图学术语

TD/T 1064-2021 城区范围确定规程

## 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1 都市圈 metropolitan areas

以辐射带动功能强或具有重大战略意义的中心城市为核心,与周边城镇经济活动联系紧密、通勤便捷高效、公共服务便利共享的同城化区域,是统筹组织中心城市与周边各级各类城镇功能的重要规划空间单元,也是防治“大城市病”、协同解决区域和城乡空间矛盾的重要空间单元。

[来源:GB/T 43214-2023,有修改]

### 3.2 跨界地区 cross-border areas

处于多个行政区单元交界、需要不同行政主体统筹考虑功能、交通、环境、设施等方面的衔接,以实现高度同城化发展的重点地区。

### 3.3 城区范围 urban built-up area

在市辖区和不设区的市,区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域,一般是指实际已开发建设、市政公用设施和公共服务设施基本具备的建成区域范围。

[来源:TD/T 1064-2021,3.1]

## 4 总则

### 4.1 规划定位

都市圈国土空间规划属于特定区域涉及空间利用的国土空间专项规划。都市圈国土空间规划遵循上位国土空间总体规划,以都市圈为空间单元,统筹落实国家重大战略以及上位规划确定的国土空间总体布局,对都市圈国土空间的开发保护利用作出专门安排,提出下级国土空间总体规划和相关专项规划引导性要求,健全规划实施传导机制。

### 4.2 规划原则

#### 4.2.1 目标引领

深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,引导人口、产业等要素向都市圈高效集聚。落实各地方都市圈发展战略要求,优化产业链、供应链、创新链布局,保护生态系统完整性,增强整体安全韧性,完善设施体系,将都市圈建设成支撑构建“双循环”新发展格局、促进共同富裕的重要空间单元。

#### 4.2.2 问题导向

强化对都市圈空间利用与协同、功能联结、资源配置、设施建设、城乡融合、安全韧性、历史文化资源保护利用等方面关键问题和突出矛盾的针对性分析解决。

#### 4.2.3 因地制宜

立足不同类型都市圈的发展阶段，厘清都市圈内不同层次空间单元之间的功能关系、组织模式与网络体系，结合实际制定差别化的规划策略，因地制宜提出满足各方空间发展诉求的规划方案。

#### 4.2.4 空间协同

坚持陆海统筹、城乡统筹、区域统筹，协同配置各种空间资源，统筹布局各类专项空间，推动设施互联互通、共建共享，保护传承利用历史文化资源，促进跨界地区合作与城乡融合发展。

### 4.3 规划期限与规划范围

一般与所在省市或上级国土空间总体规划期限一致，近期与所在省市国民经济和社会发展规划期限相衔接，并可对都市圈更长远的发展作出展望。

规划范围依据本规程中“5.1 都市圈国土空间规划范围识别”中的方法确定。已出台都市圈发展规划的，可结合都市圈发展规划范围确定。

## 5 规划编制要点

### 5.1 都市圈国土空间规划范围识别

都市圈国土空间规划范围由中心城市及与其存在紧密功能联系的县级行政单元组成。具有区域枢纽与门户交通职能、区域性公共服务职能、拥有大学或重要科研机构、一定数量上市企业总分支机构等条件的城市可作为都市圈的中心城市。以中心城市的城区范围为主体，充分利用大数据手段识别与中心城市城区人口密度呈现连续分布且人员往来和货物流通存在紧密联系的实体地域，统筹考虑主体功能区战略等重要区域政策要求，叠加与都市圈国土空间高质量发展关系紧密、具有国土空间协同布局需求和自然资源要素统筹配置的区域，以保持行政辖区边界完整为原则，确定都市圈国土空间规划范围。

### 5.2 现状特征与问题分析

综合分析自然地理条件、经济社会发展和人口变动趋势、城乡发展阶段、人地关系特征、自然和历史文化资源禀赋等方面内容，统筹应用“双评价”成果，结合都市圈发展战略意图，科学合理确定都市圈类型和发展阶段。

立足不同类型都市圈的发展阶段，重点分析都市圈发育不成熟、空间不协同、用地不集约、城乡融合水平低、设施体系不完善、安全韧性不足、自然和历史文化资源保护利用不充分、中心城市人口资源过度集聚、中心城市及更大范围无序蔓延等问题，夯实分类别分时序施策的基础。

### 5.3 统筹底线管控

#### 5.3.1 统筹协调“三区三线”

严格落实“三区三线”划定成果，以整体提升都市圈国土空间承载能力和区域综合竞争力为目标，整合“双评价”结果，统筹协调优化都市圈耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。

#### 5.3.2 统筹蓝线绿线管控

尊重都市圈自然地理格局，在区域自然保护地、生态廊道基础上，叠加支撑都市圈发展的饮用水水源地、水源涵养区等重要生态功能区，连通城镇开发边界内外蓝绿空间，衔接生态保护红线，优化调整蓝线绿线布局。

### 5.3.3 统筹历史文化遗产本体及其环境的空间管控

整体保护都市圈内历史文化遗产，积极应对不同气候条件、不同地理环境、不同灾害类型对历史文化遗产本体及其环境的潜在风险，明确其安全韧性的空间管控要求，提出安全缓冲空间和风险管控重点区域的布局指引。

### 5.3.4 统筹洪涝风险控制线管控

针对气候变化影响，结合自然地理特征，优化都市圈区域雨洪行泄通道和蓄滞洪区，统筹划定并明确都市圈洪涝风险控制线的保护范围和管控要求。

## 5.4 专项空间布局协同

### 5.4.1 生态空间

构建都市圈整体生态安全格局，优化都市圈生态空间网络布局，提出跨区域重点生态功能区协同保护要求，加强跨区域生态廊道衔接，提升跨区域生态空间连通性与结构完整性，提出跨界地区生态环境共保共治举措。

从都市圈生态系统的整体性和流域综合治理的系统性出发，识别都市圈生态系统保护和修复的重点区域，明确生态保护修复目标、重点区域和重大工程。

### 5.4.2 重大基础设施

构建内畅外联的都市圈一体化交通网络。立足功能分工，统筹布局机场、港口、铁路等区域性交通设施和物流枢纽基地。优化都市圈城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通网络，推动与干线铁路融合发展。完善都市圈干线公路网络，明确跨界地区道路网络对接指引。强化交通物流基础设施对都市圈产业布局的优化支撑作用，提出都市圈内多式联运发展要求。

以安全、高效和共享为导向，统筹都市圈市政基础设施布局。明确都市圈内水利、能源、环卫、信息通信等区域性重大基础设施的空间布局和规划要求，提出区域重大引调水与供水工程、骨干能源通道、通讯骨干网等重大基础设施廊道布局和通道衔接，保障国家和区域性新能源基础设施、新一代通信网络等空间需求。针对跨界地区基础设施网络尤其是具有邻避效应的设施应提出协同布局要求，实现设施的共建共享。

### 5.4.3 区域性公共服务设施

统筹都市圈内公共服务资源配置，结合人口分布和流动特征、都市圈城乡空间格局，分类引导各类设施优化布局，提出教育、医疗、文化、体育等区域性高等级公共服务设施的协同建设要求，促进公共服务资源均衡配置，提高都市圈公共服务整体质量。

### 5.4.4 安全韧性空间

以都市圈为空间单元，构建区域综合防灾减灾体系，提出地质灾害防治、地震及其次生灾害防治、沿海防台防潮、突发公共卫生事件、危险化学品等区域联防联控的规划要求。统筹都市圈应急物资储备库布局，优先保障分布式网络化应急设施、防灾减灾救灾设施和救援设施体系建设的空间需求。考虑突发性重大安全风险，明确平急两用的城乡空间布局及转换指引。

### 5.4.5 文化和自然景观资源

从文化同源的角度出发，发掘和整合区域性历史文化和自然景观资源，整体构建都市圈人文和自然景观网络。利用绿道和慢行道系统整合国家公园、郊野公园、城市公园以及各类文化遗址，提出跨区域“日常游憩圈”和“旅游休闲度假地”等布局指引。立足山水林田湖草沙整体格局、城镇村空间形态和地方文化特色，协调跨界地区城乡风貌，提出山水人文格局的空间形态引导。

## 5.5 重点空间指引

结合核心功能布局、跨行政区空间协同需求和自然历史文化等特殊资源分布确定核心功能承载区、跨界地区、特殊功能区等重点空间，明确空间指引。核心功能承载区侧重于空间资源的统筹配置、空间结构优化和重要功能布局指引；跨界地区侧重于空间布局协调、基础设施互联互通、公共服务设施共建共享；特殊功能地区侧重于围绕自然风景塑造、历史文化资源保护利用等要素的空间布局与设计。

## 5.6 规划实施保障

### 5.6.1 协同配置自然资源要素

引导自然资源要素跨行政区合理配置，探索都市圈各类自然资源要素和区域建设用地指标统筹配置机制。构建国土空间开发保护重大问题跨界地区协商管理机制，制定规划协调区域用地计划，保障跨界地区发展的整体性与系统性。

### 5.6.2 明确下级市县国土空间总体规划指引

以提升区域整体竞争力和协调区域发展矛盾为主要目标，从都市圈国土空间规划确定的生态空间管控、重大基础设施布局、公共服务设施配置、文化和景观资源保护利用、安全韧性保障等方面提出下级市县国土空间总体规划指引。通过指标控制、分区传导、底线管控、重点项目清单等方式，将都市圈国土空间规划确定的空间布局和重大任务，落实到市县国土空间总体规划。

### 5.6.3 明确规划分期实施安排和专项规划清单

依据都市圈国土空间规划的主要目标、空间布局和重大任务提出规划分期实施安排，统筹安排近期重点任务，制定行动计划、提出保障方案与实施支撑政策等。完善都市圈国土空间规划支撑体系，明确基础设施、公共服务设施、历史文化保护、防灾减灾等专项规划清单和编制要求。

### 5.6.4 建立基础信息平台与体检评估机制

构建图数一致的都市圈国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。建立健全都市圈国土空间规划实施监测评估预警机制，按照“定期体检、五年评估”的国土空间规划体检评估要求，依托都市圈国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对规划主要目标、空间布局、重大工程等规划执行情况定期开展体检评估，对规划实施情况开展动态监测和预警，强化规划全生命周期管理。

## 6 成果要求

规划成果包括规划文本、附表、规划图集、专题研究报告和其他说明材料，以及纳入国土空间基础信息平台的都市圈国土空间规划数据库等。具体规划成果参照附录 B。

## 7 编制组织与工作流程

### 7.1 编制组织

建立规划编制组织的工作机制与工作程序。成立专家委员会加强对规划编制工作的指导。组建交通、水利、能源、市政基础设施、公共服务设施、生态环境、历史文化、防灾减灾、林业等涉及空间利用多领域多行业的国土空间规划编制技术支撑团队。

### 7.2 工作流程

规划编制工作流程分为准备工作、规划方案编制、规划论证、规划报批与规划公告等环节。



### 7.2.1 准备工作

制定工作方案，明确工作组织、工作目标、任务分工、工作内容、进度安排、经费保障等，确定规划编制的技术路线、主要任务、专题设置、成果框架等，有序指导规划编制工作开展。

夯实数据基础，以全国国土调查成果数据和规划基期年国土变更调查数据为基础，充分结合地理国情、森林、草原、湿地、海洋等专项调查数据，收集整理自然地理、自然资源、生态环境、人口、经济社会、文化、基础设施、城乡建设、国防安全、灾害风险等方面的基础数据和资料，以及相关规划成果数据。利用大数据等手段，加强基础数据分析。

### 7.2.2 规划方案编制

开展现状评价与风险评估。充分利用现有的“双评价”、“双评估”成果，识别都市圈在生态环境保护、资源开发利用和自然灾害防治等方面存在的问题和风险。组织调研都市圈内相关城市和跨界地区，厘清现状特征，明确各行政主体的发展诉求、协同矛盾以及跨界地区需要重点统筹的内容。

开展专题研究。各地可结合实际情况，对全局性的重大议题和协调矛盾突出的关键问题开展专题研究，如生态保护修复、综合交通体系优化、重大基础设施布局、区域性公共服务设施配置、文化和自然景观资源保护利用、规划实施机制和政策保障等。

编制规划方案。在现状分析和专题研究成果的基础上，衔接上位规划及相关规划，明确都市圈发展的特征及目标愿景，确定相应的规划指标体系，对统筹底线管控、专项空间协同、重点空间指引等方面作出安排，形成规划方案。

### 7.2.3 规划论证

规划编制主体负责组织规划成果的专家论证，并及时征求相关各级政府和相关部门的意见。对涉及跨行政区的重大项目及重点协调事项形成共识意见。

建立全流程、多渠道的公众参与机制。在规划编制的主要阶段，广泛听取公众意见和建议，协调各方利益，拓宽规划思路，充实规划内容，保障各阶段公众参与的广泛性、代表性和实效性。

### 7.2.4 规划报批和规划公告

规划成果按照论证意见修改完善后按程序报批。

规划获批后，应在一个月内向社会公告。涉及向社会公开的图件，应符合国家地图管理有关规定并依法履行地图审核程序。

附录 A  
(资料性)  
都市圈国土空间规划指标体系

指标属性分为下位分解型与整体管控型两类。下位分解型指标是指需要在下位市县国土空间总体规划中进行分解的指标，体现都市圈国土空间规划对下位规划的传导要求。整体管控型指标是指需要都市圈各行政主体共同协作来实现的指标，体现都市圈整体发展水平。

表 A.1 都市圈国土空间规划指标体系一览表

编号	指标项	单位	指标属性	指标内涵
1	耕地保有量	hm <sup>2</sup>	下位分解型	指规划期内必须保有的耕地面积。
2	永久基本农田保护面积	hm <sup>2</sup>	下位分解型	指为保障国家粮食安全、落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依法确定不得擅自占用或改变用途，实施永久特殊保护的耕地面积。
3	生态保护红线面积	km <sup>2</sup>	下位分解型	指划定的生态保护红线范围面积。生态保护红线指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区域，通常包括具有重要生态涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，以及水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等生态环境极敏感脆弱区域。
4	城镇开发边界扩展倍数	——	下位分解型	指规划目标年城镇建设用地规模与 2020 年城镇建设用地规模的比值。
5	洪涝风险控制线面积	km <sup>2</sup>	整体管控型	指划定的洪涝风险控制线范围面积。洪涝风险控制线指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。
6	用水总量	m <sup>3</sup>	下位分解型	规划水平年用水总量控制性要求。
7	单位国内生产总值建设用地使用面积下降	%	下位分解型	年度单位国内生产总值建设用地使用面积与上年相比下降幅度。单位国内生产总值建设用地使用面积指单位国内生产总值所占用的建设用地面积。
8	交界地区断面水质平均达标率	%	整体管控型	相邻行政区在交界地区的河湖水系水质平均达标情况。
9	城际和市域（郊）铁路密度	公里/万平方米	整体管控型	每万平方米上的城际和市域（郊）铁路的平均里程长度。
10	跨地区公交线路数量	条	整体管控型	跨省、地级市的公交线路总数。
11	每10万人拥有的博物馆、图书馆、演出场馆、美术馆或画廊	处	整体管控型	每 10 万常住人口拥有的博物馆（包括文物馆、天文馆、陈列馆等综合或专项博物馆）、图书馆、科技馆、艺术馆（如美术馆、音乐厅）等文化艺术场馆数量。以上场馆为同一建筑空间的，不重复统计。
12	人均应急避难场所面积	m <sup>2</sup>	整体管控型	应急避难场所面积与常住人口规模的比值。

## 附录 B

### (资料性)

### 规划成果

#### B.1 成果构成

规划成果包括：规划文本、附表、规划图集、专题研究报告和其他说明材料，以及纳入国土空间基础信息平台的都市圈国土空间规划数据库等。

#### B.2 规划文本

规划文本一般包括：

- a) 都市圈国土空间规划范围识别；
- b) 现状特征与问题分析；
- c) 统筹底线管控；
- d) 专项空间布局协同；
- e) 重点空间指引；
- f) 规划实施保障。

#### B.3 规划附表

- a) 指标体系附表；
- b) 重点项目附表。

#### B.4 规划图集

规划图件应包括现状分析图和规划成果图，各都市圈可根据实际情况和需求选择性绘制。相关图纸内容表达应符合《地图学术语》（GB/T 16820-2009）及相关制图规范文件要求。

##### B.4.1 现状分析图

- a) 区位分析图；
- b) 范围识别图；
- c) 国土空间用地用海现状图；
- d) 自然保护地现状图；
- e) 综合交通现状图；
- f) 历史文化资源分布图；
- g) 其他现状图件：反映自然地理、生态环境、能源矿产、经济产业、人口社会、城镇化、乡村发展、灾害风险等方面现状与分析评价的必要图件。

##### B.4.2 规划成果图

- a) 国土空间开发保护格局规划图；
- b) “三区三线”布局优化图；
- c) 蓝线绿线布局优化图；
- d) 历史文化资源保护规划图；
- e) 洪涝风险控制线规划图；
- f) 生态空间布局规划图；
- g) 综合交通规划图；
- h) 重要公共服务设施规划图；
- i) 重大市政基础设施规划图；
- j) 重点空间指引规划图；
- k) 其他相关图件。

#### B.5 专题研究报告

根据设置的重大专题，形成相应的专题研究报告。

#### B.6 其他说明材料

包括规划说明书和规划编制过程中形成的工作报告、基础资料、会议纪要、重大分歧决策方案和报告、人大常委会审议意见、部门意见、专家论证意见、公众参与记录等。

#### B.7 成果数据库

提交符合数据汇交要求的电子成果数据，包括规划文本、规划说明、专题研究报告、栅格文件、规划表格、矢量数据和数据说明文档等。

TD/T XXXXX—XXXX

规划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”。比例尺大于1:1 000 000时，采用高斯-克吕格投影系统（6°分带），比例尺小于或等于1:1 000 000时，采用双标准纬线等面积割圆锥投影系统（兰伯特投影），中央经线和标准纬线根据各区域辖区范围和形状确定。辖区面积小的区域可采用高斯-克吕格投影（3°分带）。

## 参 考 文 献

- [1] TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程
- [2] 中华人民共和国自然资源部办公厅,自然资源部办公厅关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》的通知:自然资办发[2020]51号[R/OL].(2020-11-17).[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/22/content\\_5563311.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/22/content_5563311.htm)
- [3] 中华人民共和国自然资源部办公厅,自然资源部办公厅关于印发《省级国土空间规划编制指南(试行)》的通知:自然资办发[2020]5号[R/OL].(2020-01-17).[http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200120\\_2498397.html](http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200120_2498397.html)
- [4] 中华人民共和国自然资源部办公厅,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[R/OL].(2020-09-22).[http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924\\_2561550.html](http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html)
- [5] 中华人民共和国自然资源部办公厅,自然资源部办公厅关于印发《资源环境承载能力和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[R/OL].(2020-01-19).[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/22/content\\_5471523.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/22/content_5471523.htm)