

山东省乡镇级国土空间规划编制技术规程

山东省自然资源厅

2023年12月

目 录

1 范围.....	1
2 规范性引用文件.....	1
3 术语和定义.....	1
4 编制原则.....	1
5 基本要求.....	2
6 基础工作.....	4
7 规划编制.....	5
8 规划成果.....	15
附录 A（资料性）技术路线图.....	18
附录 B（资料性）规划指标体系.....	19
附录 C（规范性）规划分区.....	25
附录 D（资料性）规划文本附表.....	27
附录 E（资料性）规划主要图件.....	30

1 范围

本文件规定了乡镇级国土空间规划编制原则、基本要求、基础工作、规划编制和成果要求等主要内容。

本文件适用于山东省行政区域内乡镇级国土空间规划编制工作。

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（包括所有的修改版）适用于本文件。

TD/T 1062-2021 社区生活圈规划技术指南

TD/T 1065-2021 国土空间规划城市设计指南

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

村庄建设边界 **village construction boundary**

规划期内允许进行村庄开发建设的地域空间边界。

4 编制原则

4.1 编制原则

4.1.1 底线思维，生态优先

坚持山水林田湖草生命共同体，强化水资源的约束作用，严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等重要控制线，严守粮食安全、生态安全、国土安全底线。

4.1.2 统筹协调，系统规划

统筹优化国土空间开发保护格局，协调保护和发展、全局和局部、当前和长远等关系，把系统规划观念贯穿规划编制全过程，推动区域协同和城乡融合。

4.1.3 节约集约，绿色发展

突出存量优先、增存结合，构建科学适度有序的国土空间布局体系，推动形成绿色低碳的生产生活方式，走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路径，增强国土空间韧性和可持续发展的竞争力。

4.1.4 以人为本，品质提升

坚持以人民为中心的思想，注重城乡融合、职住平衡、功能提升、布局优化，保障公共设施和公共空间供给，塑造高品质城乡人居环境，增进民生福祉。

4.1.5 因地制宜，突出特色

结合乡镇、街道发展实际，深入挖掘自然禀赋、历史文化等资源优势，突出地域特色，加快资源优势向经济优势转变，形成宜居宜业宜游的特色乡镇、街道。

5 基本要求

5.1 规划任务

乡镇级国土空间规划主要任务：

- a) 摸清自然本底，评估国土空间开发保护现状问题和风险挑战；
- b) 确定城镇性质，提出国土空间开发保护目标；
- c) 落实上位规划开发保护格局、重要控制线和规划要求，优化国土空间布局；
- d) 深化上位空间规划分区，明确用途管制要求；

e) 确定规划分区和布局方案，划定城镇开发边界范围内重要控制线；

f) 保护历史文化资源，优化蓝绿空间网络，塑造富有地方特色的城乡风貌；

g) 完善基础设施和公共服务设施布局，夯实国土空间支撑体系；

h) 落实上位规划整治修复要求，提出国土整治修复重点任务和实施区域；

i) 明确规划传导要求，完善规划实施保障体系。

5.2 规划范围

镇（乡）人民政府（街道办事处）行政管辖范围内市县中心城区城镇开发边界范围外的全部国土空间，可单独或与周边街道、乡镇共同编制乡镇级国土空间规划。

5.3 规划期限

规划期限一般为15年，并与上位规划衔接一致。

5.4 规划层次

一般包括全域和城镇开发边界范围两个层次，其中：

a) 全域：统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护的目标策略、总体格局、底线约束以及农业、生态和城镇等空间布局，明确对村庄规划传导要求；

b) 城镇开发边界范围：细化城镇开发边界范围内土地使用和空间布局，侧重功能完善和结构优化，明确对详细规划的传导要求。

5.5 编制程序

编制的程序包括基础工作、规划编制、方案论证、规划公示、成果报批、规划公告等。应建立全流程、多渠道的公众参与和社会协同机制。具体技术路线参照附录A。

6 基础工作

6.1 底图底数梳理

6.1.1 统一底图底数

基于第三次全国国土调查及其年度变更调查、海岸线修测成果，按照国土空间用地用海分类等有关要求，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的工作底图。底图底数应统一采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准作为空间定位基础。

6.1.2 开展补充调查

根据需要开展补充调查，应用基础测绘和地理国情监测成果，收集地形地貌、自然资源、生态环境、经济产业、人口社会、历史文化、基础设施、城乡发展、区域协调、灾害风险、水土污染、海洋空间保护和利用等相关资料，以及相关规划成果和用地审批等数据。

6.2 现状分析评估

6.2.1 全域现状分析

研究当地气候和地形地貌条件、自然资源禀赋、生态环境容量等空间本底特征，分析自然地理格局、社会经济发展、人口空间分布、国土空间土地利用、公共服务设施和基础设施布局，识别重点生态空间，明确农业生产、镇村生活的合理规模和适宜空间，提出国土空间布局优化导向。

6.2.2 城镇开发边界范围现状分析

分析城镇开发边界范围内历史演变、人口、用地、公共服务设施、基础设施、空间形态和景观风貌等现状情况，并结合地形地貌、工程地质、水文及其他相关因素，综合研判存在的主要问题。

6.3 规划实施和灾害风险评估

包括规划实施评估和灾害风险评估，其中：

a) 规划实施评估：对现行空间类规划及相关政策实施情况进行系统评估，客观评价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成效及不足。

b) 灾害风险评估：结合自然地理本底特征、市县资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果，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，梳理国土空间开发保护中存在的问题，识别灾害和风险。

7 规划编制

7.1 目标策略

根据主体功能定位，结合乡镇、街道资源禀赋，确定城镇性质和国土空间发展总体目标、阶段目标，提出国土空间开发保护策略。落实上位规划的约束性指标要求，衔接国民经济和社会发展规划，完善规划指标体系，确定国土空间开发保护的量化指标。规划指标表参见附录B。

7.2 开发保护格局

7.2.1 底线约束

坚持最严格的耕地保护制度，落实上位规划确定的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、历史文化保护线、矿产资源开采保护线、洪涝风险控制线及其他重要控制线和管控要求，

作为优化国土空间布局、安排各类设施要素、开展国土空间开发保护建设活动的底线要求。

7.2.2 总体格局

落实区域重大战略、主体功能区战略和上位规划有关要求，以自然地理格局为基础，坚持区域协调和城乡融合，明确生态、农业、历史文化等保护类要素的空间范围和城乡、产业、交通等发展类要素整体布局，形成全域国土空间开发保护总体格局。

7.2.3 资源利用

落实上位规划目标和分配指标，分类梳理水、能源、矿产等资源利用特点和问题。按照以水四定原则，优化生产、生活、生态用水结构，提出水资源供需平衡方案和策略。落实碳排放减量任务，优化能源结构，控制能源消耗总量，提高可再生能源比例。明确矿产资源开发与生态环境保护关系，确定重要矿产资源保护和开发的重要区域，推动绿色矿山建设转型升级，提高矿产资源利用效率。

7.2.4 规划分区

以上位规划确定的规划分区为基础，结合全域国土空间开发保护格局，按照全域全覆盖、不交叉、不重叠的原则，合理优化全域规划分区，细化至二级规划分区（参见附录C），确定各规划分区国土空间主导功能，并明确用途准入原则和管控要求。因历史文化保护、灾害风险防控、大型基础设施建设等需要，确有必要在规划分区主导功能之外单独设置的功能空间，可在与上级规划确定的规划分区和准入要求没有矛盾冲突的前提下，细分形成复合控制区，提出空间协调利用重点和方向。

7.2.5 结构调整

落实上位规划指标，明确用途结构优化方向。确定全域主要用地的规模和比例，制定全域国土空间功能结构调整表，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、区域基础设施用地，以及涉及军事、外事、殡葬等特殊用地。对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，作为留白用地。

7.3 全域空间布局

7.3.1 农业空间

落实耕地保有量和永久基本农田保护目标任务，优化农业空间布局。优先保护集中连片的优质耕地，将永久基本农田集中区域划定为农田保护区，强化用途管制。落实永久基本农田储备区制度，明确耕地整理复垦、耕地后备资源开发及高标准农田建设重点区域。落实粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，因地制宜的划定种植业、畜牧业、养殖业等农业发展主要区域，保障设施农业、淡水渔业、农村一二三产业融合发展等合理空间。

7.3.2 生态空间

落实生态保护红线和自然保护地目标任务，结合重要山体、河湖水系和湿地等自然地理要素，识别重要生态廊道、生态屏障和网络，形成连续、完整、系统的生态保护格局。确定天然林、生态公益林、防护林等为主体的林地保护区域和造林绿化空间。

7.3.3 镇村空间

围绕新型城镇化、乡村振兴，综合考虑村庄分类等因素，合理确定镇村体系的规模等级和职能分工，优化村庄空间布局，构建全面覆盖的城乡社区生活圈单元，统筹推进农村人居环境整治，建设

宜居宜业和美乡村。依据城乡建设用地规模、村庄发展基础和条件，划定村庄建设边界，明确管控要求，在不突破约束性指标和管控底线的前提下，村庄规划可适当调整村庄建设边界。立足现状产业发展基础，明确产业发展方向，优化产业结构，制定产业发展策略。统筹开发区、产业园区布局，划定工业用地控制线，引导工业用地集中集聚集约布局。

7.4 城镇开发边界范围规划布局

7.4.1 范围规模

落实上位规划确定的城镇开发边界范围。结合自然地理格局和现状基础，考虑城镇空间发展和功能布局完善，避让自然资源环境底线、灾害风险、历史文化保护等限制因素，明确城镇开发边界内主要发展方向，确定城镇开发边界内规划的常住人口、建设用地规模 and 新增城镇建设用地面积等指标。

7.4.2 用地布局

确定城镇开发边界内建设用地总量和结构，细化规划分区，明确城镇开发边界内用地布局，制定城镇开发边界内城镇建设用地结构规划表。城镇开发边界内用地布局以国土空间用地用海分类的一级类和二级类为主，重要的公共管理与公共服务、交通运输等用地可结合实际细分至三级类。鼓励土地混合开发和空间复合利用，对用途不明确的用地进行留白，增强城镇弹性适应能力。明确空间形态重点管控地区，提出城镇开发强度分区。

7.4.3 城镇住房建设

确定居住用地规模和布局，保障人均住房面积。选择低层、多层等不同住宅形式，相对集中布置，形成居住组团，并处理好与周边设施、山水景观等关系。

7.4.4 城市更新

根据城镇发展阶段与目标、用地潜力和空间布局特点，明确更新重点区域及其主导功能，划定更新单元，提出存量低效工业用地、老旧小区、城中村等更新改造策略和要求。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，提升城镇品质和活力，避免大拆大建，保障公共利益。

7.4.5 地下空间利用

按照安全、高效、适度的原则，统筹地上地下空间利用，划分地下空间禁建区、限建区、适建区和已建区，明确地下空间开发利用的目标、规模和布局，确定重点开发利用区域，提出管控要求。

7.4.6 重要控制线

在城镇开发边界范围内划定绿线、蓝线、紫线、黄线，建立城镇线控体系，提出刚弹结合的管控措施，明确规划传导要求。以下控制线等应纳入线控范围：

- a) 结构性防护绿地、面积0.4公顷以上的公园绿地；
- b) 江、河、湖、库、渠和湿地等地表水体保护和控制的地域界线；
- c) 历史文化街区及各级历史建筑的保护控制线；
- d) 重大交通设施、市政基础设施和安防设施。

7.5 地方特色塑造

7.5.1 历史文化保护

落实各类历史文化保护线，建立文化遗产名录，协调地下文物埋藏区、水下文物保护区与国土空间保护利用的关系，确定历史文化保护重点区域、线路或廊道、节点，提出保护要求。保护历史性城镇景观和文化景观，明确整体保护和促进活化利用的空间要求。保护非物质文化遗产及其依存的文化生态，促进非物质文化遗产合理利用。历史文化名镇还应提出保护目标、保护内容和重点，明确历史文化名镇保护规划编制要求。

7.5.2 蓝绿空间组织

依托当地自然本底和生态网络，完善蓝绿开敞空间系统，确定结构性绿地、城乡绿道等重要绿地以及重要水体的控制范围，明确管控要求。提出城镇开发边界内隔离绿地和绿道系统等的布局和控制要求，确定城镇开发边界内绿地与开敞空间的总量、人均公园绿地面积和公园绿地、广场步行5分钟覆盖率等指标，明确社区公园、游园等各类绿地均衡的规划要求。

7.5.3 城乡风貌引导

整合历史文化和自然景观资源，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、沿海、山麓地区等特色景观地区提出针对性管控要求，加强乡村地区空间形态引导管控，明确特色保护、风貌塑造和高度控制等要求。确定具有景观价值的制高点、山水轴线、视线通廊等，提出高度、风貌、天际线等空间形态控制要求。

7.6 支撑体系完善

7.6.1 综合交通系统

落实上位规划确定的公路、铁路、机场、港口等重要交通廊道和设施布局控制要求，明确乡镇、街道交通发展目标与策略。完善全域道路网、公共交通和陆岛交通布局，明确全域道路等级、走向等控制要求。结合城乡绿道网络，构建安全连续的慢行系统。优化城镇开发边界内道路网结构和布局，明确主次干道等级、功能及走向和红线宽度。

7.6.2 公共服务设施

落实上位规划确定的城乡公共服务设施配置标准和重要公共服务设施布局，基于常住人口的总量和结构，构建不同层次和类型的城乡社区生活圈，提出公共服务设施的配置原则和标准。明确全域教育、医疗、文体、社会福利（含殡葬）、管理服务等村庄生活和生产服务设施的空间布局，确定城镇开发边界内住房保障、教育、卫生、文化、体育、养老、托幼和社会福利等公共服务设施用地布局。并应符合TD/T 1062-2021有关规定。

7.6.3 市政基础设施

落实上位规划确定的区域能源、水利等重大基础设施配置标准和布局要求，基于农业生产、生态保护和居民生活，完善镇村市政基础设施体系布局，明确邻避设施布局和控制要求。提出全域供水、排水、供电、燃气、供热、环卫、通信等设施的空间布局，并结合区域基础设施廊道布局，避让永久基本农田和生态保护红线。提出城镇开发边界内市政基础设施用地布局，鼓励在新建区域规划布局综合管廊，预留新型基础设施建设发展空间。

7.6.4 安全防灾体系

落实上位规划确定的洪涝风险控制线和安全防灾要求，结合现状实际，确定主要灾害类型，明确防洪（潮）抗震、消防、人防、防疫以及地质灾害防治等重大灾害设防标准，合理布局各类防灾减灾设施。以社区生活圈为基础构建城镇健康安全单元，提出应急避难场所、疏散通道布局要求，完善应急空间网络。结合上位规划要求及区域发展需求，预留应急用地和大型危险品存储用地，划定安全防护和缓冲空间。沿海乡镇、街道应强化海平面上升的灾害应对措施。

7.7 国土整治修复

7.7.1 生态修复

针对生态功能退化、生物多样性减少、水土污染等问题区域，明确生态修复的重点任务和实施区域，统筹确定森林生态保育修复、水生态环境治理修复、退化和污染土地治理修复、矿山生态修复、湿地修复、海域海岛修复等重点工程和时序安排，提出修复措施。

7.7.2 国土综合整治

聚焦土壤退化、耕地碎片化、村庄用地粗放等问题，统筹推进全域土地综合整治，明确重点任务和实施区域，统筹确定农用地综合整治、高标准农田建设、可恢复地类复垦、宜耕后备资源适度开发、建设用地整治等重点工程和时序安排，提出修复措施。

7.7.3 存量低效用地盘活

根据存量低效用地分布情况和盘活潜力，确定存量低效用地盘活的城镇类、村庄类、区域基础设施类、其他类等类型的重点区域，提出盘活优化措施，明确存量低效用地再开发时序和低效用地再开

发、城市更新、土地整理复垦开发、城乡建设用地增减挂钩、其他类等再利用类型。

7.8 规划实施

7.8.1 规划传导

7.8.1.1 村庄规划的传导

划定城镇开发边界外村庄规划编制单元，将主导功能、耕地和永久基本农田、生态保护红线、村庄建设边界、历史文化保护控制线、灾害风险控制线、建设用地规模、村庄建设管控和风貌指引、公共和基础设施配套指引、国土综合整治与生态修复指引等内容传导至规划编制单元。

7.8.1.2 详细规划的传导

划定城镇开发边界内详细规划编制单元，明确各单元主导功能、规划人口、用地面积、建设用地面积、公共服务设施配建要求、市政基础设施配建要求、交通设施配建要求、防灾减灾设施配建要求、控制线落实要求、城市设计引导等内容传导至规划编制单元，各地可探索“总详联动”的编制模式。

7.8.2 村庄建设通则

7.8.2.1 农村住房

明确村民自建住房用地标准、建筑面积、建筑层数、建筑高度等建设要求，加强风貌管控，传承当地民居特色。

7.8.2.2 市政公用设施和公共服务设施

结合当地实际提出乡村市政公用设施、公共服务设施的配套标准、建筑层数、建筑高度和风貌管控要求等。

7.8.2.3 乡村产业

提出乡村产业准入清单和负面清单，明确产业用地开发强度和产业项目建筑层数、高度等控制要求，鼓励产业空间复合高效利用。

7.8.2.4 历史文化保护

明确文物保护单位、历史建筑、古井、古桥、古树等保护内容和管控要求，历史文化保护线范围内禁止开展影响历史风貌的各类建设行为。

7.8.2.5 安全防灾减灾

根据自然灾害易发区、蓄滞洪区等危险区域，提出防灾减灾要求和措施。对于确需在危险区域范围内开展建设行为的，应提供相关部门的支持性意见。

7.8.2.6 村庄建设通则使用要求

村庄建设通则纳入乡镇级国土空间规划，乡镇级国土空间规划作为不编制村庄规划的村庄实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的依据。村庄建设通则不得与法律法规和有关政策冲突，各地可根据村庄分类和建设需求，补充其他管控内容。

7.8.3 近期行动计划

衔接国民经济和社会发展规划，对规划近期实施做出统筹安排，提出近期实施目标和重点任务，制定行动计划。编制城镇更新、土地整治、生态修复、基础设施、公共服务设施和安全防灾等重大项目清单，建立近期项目库，提出实施支撑政策。

7.8.4 实施保障措施

落实和细化主体功能区、乡村振兴等政策，提出有利于规划实施的财政、投资、产业、环境、生态、人口、土地等政策措施，健

全规划实施监测、评估、预警、考核和动态调整机制，促进国土空间优化和空间资源资产价值实现。

7.8.5 报批入库

规划编制完成后，按程序征求有关部门意见、组织专家论证和公示，报本级人大常委会审议。经所在地市、县（市）国土空间规划委员会审查通过后，报市、县（市）人民政府批准。规划成果经批准后，应对规划主要内容依法公告，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

8 规划成果

8.1 成果形式

规划成果由规划文本、图件、数据库和附件构成，涉及的文、图、表、数应相辅相成，衔接一致。各地宜结合实际，编制公众读本。

8.2 成果要求

8.2.1 规划文本

规划文本应当以章节条款格式表述规划结论，包括文本条文、必要的表格（参见附录D）。文本条文应法条化，表述准确规范，简明扼要，突出政策性、针对性和规定性。

8.2.2 规划图件

规划图件应符合相关制图规范要求，明确表示项目名称、图名、比例尺、图例、绘制时间等。图件列表参见附录E。

8.2.3 规划数据库

规划数据库应按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

8.2.4 附件

附件包括规划说明、规划编制情况说明、专家论证意见及修改说明、乡镇人民代表大会意见的采纳情况、公众和有关部门意见及采纳情况等。

8.3 规划强制性内容

乡镇、街道国土空间规划涉及的安全底线、重要公用设施、公共服务设施用地布局等方面内容，应作为规划强制性内容，在图件上有准确表明或在文本上有明确、规范的表述，并提出相应的管理措施。乡镇、街道国土空间规划强制性内容包括：

a) 约束性指标落实及传导分解，如耕地和永久基本农田保护面积、生态保护红线面积等；

b) 生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，自然保护地体系；

c) 永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界及其他重要控制线；

d) 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；

e) 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；

f) 重大交通枢纽、重要线性工程、安全防灾、地下空间、邻避设施等设施布局；

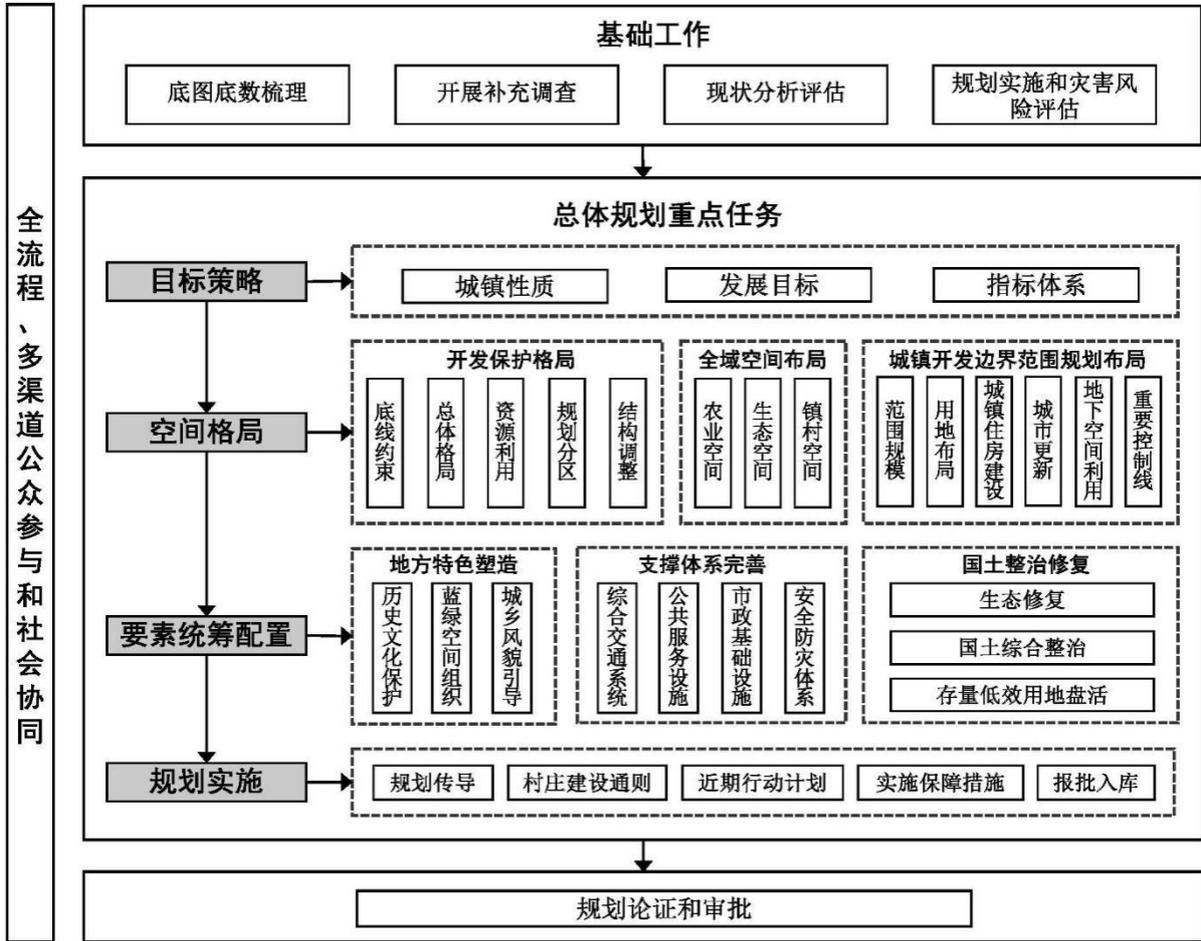
g) 城镇开发边界范围内绿线、蓝线、紫线、黄线的控制范围及空间管控要求。

8.4 成果提交

规划成果应以纸质文档和数字化文件两种形式提交。纸质文档采用A4幅面竖开本装订，规划图件可采用A3幅面折页装订。数字化文件采用通用的文件存储格式，其中规划文本采用*.wps、*.doc（*.docx）、*.pdf格式，图件采用*.jpg格式，矢量数据采用*.gdb格式，表格数据采用*.mdb格式。

附录 A（资料性）技术路线图

规划编制的技术路线图见图A.1。



图A.1 规划编制的技术路线图

附录 B（资料性） 规划指标体系

B.1 指标体系

规划指标体系见表B.1。

表 B.1 规划指标表

类别	序号	指标名称	基期值	目标值		指标属性	指标层级
				近期	远期		
空间底线	1	耕地保有量（公顷）				约束性	全域
	2	永久基本农田保护面积（公顷）				约束性	全域
	3	生态保护红线面积（公顷）				约束性	全域
	4	城镇开发边界扩展倍数				约束性	全域
	5	城镇开发边界规模（公顷）				约束性	全域
	6	建设用地总规模（公顷）				预期性	全域
	7	城乡建设用地规模（公顷）				预期性	全域
	8	林地保有量（公顷）				预期性	全域
	9	大陆自然岸线保有率（%）				约束性	全域
	10	自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例（%）				预期性	全域
	11	森林覆盖率（%）				预期性	全域
	12	草原综合植被盖度（%）				预期性	全域
	13	湿地保护率（%）				预期性	全域
	14	水域空间保有量（公顷）				预期性	全域
	15	用水总量（亿立方米）				约束性	全域
	16	地下水水位（米）				建议性	全域
	17	新能源和可再生能源比例（%）				建议性	全域
	18	本地指示性物种种类				建议性	全域
	19	自然和文化遗产（处）				预期性	全域
空间结构与效率	20	常住人口规模（万人）				预期性	全域、城镇开发边界范围
	21	常住人口城镇化率（%）				预期性	全域
	22	人均城镇建设用地面积（平方米）				约束性	全域、城镇开发边界范围

类别	序号	指标名称	基期值	目标值		指标属性	指标层级
				近期	远期		
	23	人均应急避难场所面积（平方米）				预期性	城镇开发边界范围
	24	道路网密度（千米/平方公里）				约束性	城镇开发边界范围
	25	轨道交通站点 800 米半径服务覆盖率（%）				建议性	城镇开发边界范围
	26	城镇圈半小时人口覆盖率（%）				建议性	全域
	27	每万元国内生产总值水耗（立方米）				预期性	全域
	28	每万元国内生产总值地耗（平方米）				预期性	全域
空间品质	29	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%）				约束性	城镇开发边界范围
	30	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	城镇开发边界范围
	31	城镇人均住房面积（平方米）				预期性	全域
	32	每千名老年人拥有养老床位数（张）				预期性	全域
	33	每千人口医疗卫生机构床位数（张）				预期性	全域
	34	人均体育用地面积（平方米）				预期性	城镇开发边界范围
	35	人均公园绿地面积（平方米）				预期性	城镇开发边界范围
	36	绿色交通出行比例（%）				预期性	城镇开发边界范围
	37	工作日平均通勤时间（分钟）				建议性	城镇开发边界范围
	38	降雨就地消纳率（%）				预期性	城镇开发边界范围
	39	城镇生活垃圾回收利用率（%）				预期性	城镇开发边界范围
	40	农村生活垃圾处理率（%）				预期性	全域

B.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；建议性指标是根据地方实际可选取的规划指标。

B.3 指标涵义

耕地保有量：规划期内必须保有的耕地面积。

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，依法确定不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的耕地的面积。

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。

城镇开发边界扩展倍数：城镇开发边界规模和现状城镇建设用地规模的比值。（2022年4月29日自然资源部《关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》）

城镇开发边界规模：在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面积。（市级指南）

建设用地总规模：全域范围内建设用地的总面积。

城乡建设用地规模：城市、建制镇、村庄范围内建设用地的面积。

林地保有量：规划期内必须保有的林地面积。

大陆自然岸线保有率：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。

自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例：各级各类自然保护地陆域面积总和占陆域国土面积的百分比。

森林覆盖率：某一行政区域范围内森林面积占土地面积的百分比。

草原综合植被盖度：草地类型的植被盖度与其所占面积比重的加权平均值。

湿地保护率：湿地保护面积占湿地总面积的百分比，其中湿地保护面积指《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》规定的15种自然保护地和生态保护红线等范围内湿地的面积。

水域空间保有量：根据国土调查分类，包括河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面等二级地类。

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。

地下水水位：含浅层和深层，依托国家地下水监测工程监测点测量的地下水面高程（以黄海高程为准）。

新能源和可再生能源比例：在消费的各种能源中，新能源和可再生能源折算标准量累计后占能源消费总量的比例。

本地指示性物种种类：反映本地生态系统的保持情况的指示性物种的种类。

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：城镇常住人口占常住人口的比重。

人均城镇建设用地面积：城市、建制镇范围内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：快速路及主干路、次干路、支路总里程数与城镇开发边界范围面积的比值。

轨道交通站点 800 米半径服务覆盖率：轨道交通站点 800 米半径范围内覆盖的人口与就业岗位占总人口与就业岗位的比例。

城镇圈半小时人口覆盖率：城镇圈半小时通勤圈范围内覆盖的人口占总人口的比例。

每万元国内生产总值水耗：每万元国内生产总值产出消耗的水资源数量。

每万元国内生产总值地耗：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值（分项计算）。

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：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值（分项计算）。

城镇人均住房面积：城镇住房建筑总面积与城镇常住人口规模的比值。

每千名老年人拥有养老床位数：每千名 60 岁及以上老年人拥有的养老机构床位数。

每千人口医疗卫生机构床位数：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。

工作日平均通勤时间：工作日居民通勤出行时间的平均值。

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值。

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值。

附录 C（规范性）规划分区

C.1 一般规定

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。

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。

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：

以主体功能定位为基础，体现规划意图，配套管控要求；

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；

如全域内存在本标准未列出的特殊政策管控要求，可在规划分区建议的基础上，叠加相应管控区域，形成复合控制区。

C.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6类：生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区以及矿产能源发展区。在城镇发展区和乡村发展区分别细分为二级规划分区，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 C.1 规划分区类型表

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和海洋自然区域，包括陆域生态保护红线、海洋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和海洋自然区域。	
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以及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 D（资料性）规划文本附表

规划文本附表见表D.1-表D.8

表 D.1 规划指标分解表

单位：公顷、平方米

行政 区	耕地保有量			永久基本农田 保护面积			生态保护红线 面积			城镇开发边界 规模			人均城镇建设 用地面积		
	基 期 值	近 期 目 标 值	规 划 目 标 值	基 期 值	近 期 目 标 值	规 划 目 标 值	基 期 值	近 期 目 标 值	规 划 目 标 值	基 期 值	近 期 目 标 值	规 划 目 标 值	基 期 值	近 期 目 标 值	规 划 目 标 值

注：鼓励有条件的乡镇、街道将规划指标分解表填写到村级行政区。

表 D.2 国土空间功能结构调整表

单位：公顷、%

用地类型		规划基期年		规划目标年	
		面积	比例	面积	比例
农用地	耕地				
	园地				
	林地				
	草地				
	农业设施建设用地				
	陆地水域（水库水面、 坑塘水面、沟渠）				
	其他土地（田坎）				
建设用地	城乡建 设用地	城镇			
		村庄			
	区域基础设施用地				
	其他建设用地				
未利用地	其他陆域地类				

用地类型	规划基期年		规划目标年	
	面积	比例	面积	比例
注:1.城乡建设用地规划基期年数据采用年度变更调查中的城市、建制镇、村庄用地数据。 2.规划目标年参考《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》和《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》。其他陆地地类包含其他沼泽地、沿海滩涂、内陆滩涂、河流水面、湖泊水面、除空闲地和田坎以外的其他土地。 3.规划基期年写面积数,保留2位小数,规划目标年能够写面积的写面积,并明确“≥”或“≤”,难明确的可填写“保持稳定”“持续增加”等。				

表 D.3 城镇开发边界范围城镇建设用地结构规划表

单位:公顷、%

序号	用地类型	规划基期年		规划目标年	
		面积	比例	面积	比例
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 D.4 自然保护地一览表

单位:公顷

序号	名称	所在行政区	类型	分区	级别	面积
1						
2						
3						
...						

表 D.5 历史文化资源一览表

序号	名称	所在行政区	级别	类别	备注
1					
2					
3					
.....					

表 D.6 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	所在行政区
1	XX 类	XX 项目					
2							
3							
.....							

注：项目类型为交通、水利、能源、电力、通讯、环保、旅游、民生、产业、生态修复、国土整治、乡村振兴、其他。建设性质为新建、改扩建。

附录 E（资料性） 规划主要图件

E.1 规划主要图件列表见表 E.1。

表 E.1 规划主要图件列表

类别	序号	图件名称	约束条件
调查型 图件	1	国土空间用地用海现状图	M
	2	城镇开发边界范围国土空间用地用海现状图	M
	3	自然保护地分布图	C
	4	历史文化遗产分布图	C
	5	自然灾害风险分布图	O
	6	矿产资源分布图	O
管控型 图件	1	国土空间控制线规划图	M
	2	生态系统保护规划图	C
	3	农（牧）业空间规划图	C
	4	历史文化保护规划图	C
	5	综合交通规划图	M
	6	公共服务设施规划图	M
	7	基础设施规划图	M
	8	综合防灾减灾规划图	M
	9	国土空间规划分区图	M
	10	国土空间用地布局规划图	O
	11	重大项目用地布局图	O
	12	存量低效用地再利用规划图	C
	13	生态修复和综合整治规划图	C
	14	耕地后备资源分布图	O
	15	造林绿化空间规划图	C
	16	城镇开发边界范围国土空间规划分区图	M
	17	城镇开发边界范围国土空间用地规划图	M
	18	城镇开发边界范围开发强度分区规划图	M
	19	城镇开发边界范围控制线规划图	M
	20	城镇开发边界范围绿地系统和开敞空间规划图	M
	21	城镇开发边界范围公共服务设施体系规划图	M
	22	城镇开发边界范围市政基础设施规划图	M

类别	序号	图件名称	约束条件
	23	城镇开发边界范围道路交通规划图	M
	24	城镇开发边界范围综合防灾减灾规划图	M
	25	城镇开发边界范围地下空间规划图	C
	26	城镇开发边界范围历史文化遗存分布图	C
示意型图件	1	国土空间总体格局规划图	C
	2	城镇（村）体系规划图	M
	4	村庄布点规划图	M
	5	村庄建设边界图	C
	6	详细规划编制单元划分图	C
	7	城镇开发边界范围城市更新规划图	0
	8	区位图	0
其他图件	1	反映自然地理、生态环境、能源矿产、区域发展、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相关图件	0
	2	住房保障、社区生活圈、慢行系统、城乡绿道、景观风貌等其他规划图件	0
注：约束条件取值：M（必选）、0（可选）、C（条件必选）。其中，条件必选为地方具有该内容的编制成果时必选。			