

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 region

(报批稿)

2021 - XX - XX 发布

2021 - 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
4 总则	1
4.1 规划理念	1
4.2 编制原则	2
4.3 规划期限	3
5 都市圈空间范围识别与划定	3
5.1 划定原则	3
5.2 划定方法	3
6 规划编制主要内容	3
6.1 目标愿景	3
6.2 总体空间格局	3
6.3 空间底线管控	4
6.4 专项空间协同	4
6.5 分层次空间协同	5
6.6 分区统筹协调	5
6.7 实施保障	5
7 成果要求	5
8 规划编制工作流程	5
8.1 编制组织	5
8.2 准备工作	6
8.3 专题研究	6
8.4 方案编制	6
8.5 方案论证	7
8.6 公众参与	7
8.7 规划公告	7
附 录 A （资料性） 都市圈空间范围识别与划定标准	8
A.1 划定原则	8
A.2 划定方法	8
附 录 B （资料性） 都市圈国土空间规划指标体系	10
B.1 指标体系	10
B.2 指标属性	10
附 录 C （资料性） 规划成果	12
C.1 成果构成	12
C.2 规划文本	12

TD/T XXXXX—XXXX

C.3 图件.....	12
C.4 现状及规划成果数据库.....	13
C.5 专题研究报告.....	13
C.6 其它说明材料.....	13
附录 D (资料性) 规划编制流程图.....	14
参考文献.....	15

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：中国城市规划设计研究院、上海市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、自然资源部城乡规划管理中心、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、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：熊健、孙娟、马璇、屠启宇、范宇、徐辉、赵一新、商静、陈明、张莉、李昊、付凌峰、骆芊伊、余加丽、李长风、贾鹏飞、张逸、李鹏飞、张振广、杜凤姣、阎力婷、王迎英、周治武、柳泽、居晓婷、邹伟、史钟一、陶希东、程鹏、刘玉博、赵慧、荆圣媛、杨茜、郭文华、刘文超。

引 言

当前，我国经济发展空间结构正在发生深刻变化，城市群、都市圈正在成为城镇化发展格局的主体形态。都市圈国土空间规划是国土空间规划体系中跨省（区、市）或跨市县层面的区域性规划，是全国或省级层面国土空间规划的重要专项规划。其是落实国家发展战略、促进城市群高质量发展、推动区域协调发展和城乡融合、引领现代化经济体系建设的战略部署，是跨区域空间协同治理、共保共担、共建共享的纲领；是深化细化全国国土空间规划、省级国土空间规划，衔接国家及省域发展规划的支撑性规划，并为解决一定时期内的重点协同发展问题及重大区域性发展诉求提供依据。

为深入贯彻党中央、国务院区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴等重大战略，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，积极应对跨区域发展的空间形态、结构变化和空间治理需要，指导都市圈国土空间规划的编制工作，在总结实践经验、广泛听取意见基础上，研究制定本文件。本文件将指导规划发挥如下三方面作用。一是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，治理大城市病。二是完善国土空间规划体系，发挥承上启下、统筹协调作用，体现空间协同、因地制宜等特点，对上位国土空间规划进行落实，并为下位国土空间规划、相关专项规划等编制提供依据。三是形成统一规范，有序指导地方实践。相关市县国土空间总体规划应与都市圈国土空间规划相衔接；市县国土空间总体规划编制完成的，可依据都市圈国土空间规划进行补充完善。

都市圈国土空间规划编制规程

1 范围

本文件规定了都市圈国土空间规划的规划理念、编制原则、空间范围识别与划定、编制主要内容、成果要求、编制工作流程等。

本文件适用于国家层面提出的跨省（市）都市圈国土空间规划以及各省（区）内跨市、县的都市圈国土空间规划的编制工作。

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 region

以辐射带动功能强的城市或具有重大战略意义的城市为核心，以一小时交通圈为基本范围，包括与核心城市有着紧密的产业、商务、公共服务、游憩等功能联系的各级各类城镇的跨行政区地域空间单元。

注：都市圈内可以包含一个或多个核心城市。

3.2

跨界地区 cross-border area

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

一小时交通圈 one-hour travel zone

以核心城市的城区边缘为起点，以高速公路、高速铁路与普通铁路、城际轨道、市郊铁路为主要交通方式的一小时交通可达范围所覆盖的区域范围。

3.4

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]

3.5

核心城市 core city

在都市圈中处于重要地位，拥有区域性综合服务功能并起到枢纽与门户组织作用的城市。

4 总则

4.1 规划理念

4.1.1 以共治为引领

立足推动空间资源调控与跨行政区共同治理的阶段性目标与任务，坚持问题导向、目标导向和底线思维，合理安排好各项空间资源要素，促进大中小城市协调发展与城乡融合发展，形成结构科学、开发有序、集约高效、安全韧性的国土空间发展格局。都市圈各主体应协同推进空间治理体系和治理能力现代化，积极推动区域性公共政策与区域协同发展体制机制创新，实现合作共赢。既要突出核心城市对于都市圈及所在区域的辐射带动作用，又要体现核心城市与周边各级城市合作与共建共享，并推动部分功能向周边城镇转移。

4.1.2 以生态为底线

践行绿水青山就是金山银山的理念，深入实施可持续发展战略，严守生态安全底线，坚持人与自然和谐共生，立足资源环境承载能力，协调人、地、产、城、乡关系；共同保护山水林田湖草等各类自然资源，促进资源利用节约集约；落实国家和地区实现碳达峰碳中和目标与策略，推进生态、农业和城镇空间的合理布局，形成高质量发展的区域国土空间开发保护新格局。

4.1.3 以人民为中心

将促进实现广大人民群众对美好生活的向往作为规划的出发点和着力点，培育新消费与新需求，合理发展布局各项功能服务设施；共同保护文化遗产，发挥地域文化特色，营造传统与现代相交融的魅力地区；推动高等级公共服务品质化、基本公共服务均等化，切实改善人居环境，提升城乡生活质量。

4.1.4 以共享为目标

为强化对国家“双循环”新发展格局的支撑作用，着眼于都市圈的网络化与同城化发展，推动核心城市的创新要素在都市圈内自由流动，引导产业链、供应链在都市圈内合理组织；推动都市圈内部交通网络、重大基础设施、公共服务、应急保障的互联互通、共建共享；以新型基础设施建设为重点，促进各类资源要素畅达流动，促进跨界地区合作与城乡区域融合发展。

4.2 编制原则

4.2.1 强调联动协商

强调自上而下与自下而上相结合的编制组织，通过协商谋求对核心问题、任务目标的共识，推动规划编制工作。对涉及区域重大发展战略问题、难以在同级层面协商解决的问题以及共同的发展诉求与政策瓶颈，应加强上下级政府间和同级政府间的沟通与协商，明确合作与协调的基本原则与重点任务。强调对上位国土空间规划指标与举措的传导落实，并对下位规划加强指引与管控。

4.2.2 搭建开放平台

搭建开放性技术平台和利益磋商平台，强化多领域多学科协作，充分开展公众参与工作，确保规划成果的科学性和公信力；编制内容上秉持开放态度，技术框架相对稳定，各都市圈的具体协同内容因地制宜；编制前做好对上轮都市圈国土空间规划及相关省、市县国土空间总体规划实施成效的科学评估工作，实现对规划范围、规划重点的动态更新调整。

4.2.3 聚焦底线协同

立足底线与协同并重的技术思路，落实国家战略安全意图，坚持底线思维，充分衔接各层级的国土空间规划，严格落实上位规划提出的约束性目标与底线管控要求；加强专项空间的跨行政单元规划协同，明确分层次的空间协同举措，加强都市圈与所在城镇群或区域的协调；强化都市圈国土空间规划对市县规划的刚性约束机制，对涉及空间底线管控及重大专项空间协同的事项加强落位。

4.2.4 体现因地制宜

对于不同发展阶段的都市圈，应结合实际制定差别化的规划指导方针。充分尊重各地特点，坚持问题导向、目标导向、结果导向相结合，因地制宜地提出解决其核心问题、满足各方发展诉求的规划方案。理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，推动陆海统筹、城乡统筹。

4.3 规划期限

一般与所在省市或上一层级国土空间总体规划期限一致，并对都市圈更长远的发展作出预期性安排。近期一般与所在省市国民经济和社会发展规划期限相衔接。

5 都市圈空间范围识别与划定

5.1 划定原则

都市圈空间范围识别与划定应兼顾定性与定量、统筹现状与规划、体现差异与弹性、面向实施与管理、关注变化与调整。

5.2 划定方法

5.2.1 识别核心城市

将一定区域范围内处于重要地位，现状城区常住人口200万以上，周边城镇相对密集，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的城市作为都市圈核心城市。对于具有重大国家战略安全意义的城市和西部地区、东北地区的城市可适当降低城区人口规模标准。

5.2.2 划定都市圈范围

以核心城市的城区边缘为起点，以现状及上位规划明确的铁路、公路、轨道交通方式为支撑，一小时交通圈可达的县级行政单元作为都市圈备选空间范围；考虑到空间范围的完整性与连续性要求，合理确定纳入都市圈范围的县级行政单元。超大、特大城市为核心的都市圈按照主要核心城市城区周边100-150公里，其它都市圈按照60-100公里范围作为基本参考值。

综合人口发展、功能联系、产业合作、交通规划等多种动力因素、自然限制条件约束因素和人文历史要素，对都市圈范围进行优化；对于承载国家和区域重大战略或影响都市圈可持续发展的资源富集和生态保护地或者重要生态涵养区，结合既有协同基础及地方协同发展诉求可纳入都市圈范围。综合考虑以上因素，本着方便协同管理的要求，将被都市圈范围包围的县级行政单元也应整体纳入。

对于多中心都市圈，都市圈范围为多个核心城市各自范围之和；对于识别范围存在重叠的相邻都市圈，应经过协商明确各自的范围，重叠区域在相邻都市圈国土空间规划中均应予以考虑。具体划定方法参照附录A。

6 规划编制主要内容

6.1 目标愿景

从促进区域协调发展、优化城乡关系、提升都市圈整体发展质量、提高区域竞争力、改善生活品质、维护生态环境可持续性角度出发，制定切合实际、符合时代价值、适当超前的都市圈目标愿景，强化都市圈核心城市的责任担当，明确都市圈各城市的功能分工。

围绕目标愿景构建指标体系。提出针对各市县差别化考核的底线型指标，明确共同遵守的规则；同时提出针对都市圈整体考核的合作型指标，明确共同努力的方向。指标体系参照附录B。

6.2 总体空间格局

按照以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局要求，构建都市圈国土空间战略发展格局，按照核心城市的社会经济发展水平及都市圈发育程度提出都市圈城镇体系和主要城市功能分工的总体框架，构建多中心、网络化、开放式、集约型的空间格局；明确都市圈的生态保护、农业发展的总体格局。提出重大产业发展空间、创新网络、服务网络的总体布局；提出核心城市和周边地区各自的发展目标与定位，提出核心城市部分功能疏解策略。

强化战略地区发展指引，对于需要加强规划指引和空间留白的战略地区，提出规模、主导功能以及承载平台、支撑体系等指引策略；对涉及跨行政区的各类园区，按照都市圈总体空间布局要求合理确定规模及主导产业功能。

6.3 空间底线管控

结构管控上，优先落实并细化国家及相关省（市）主体功能区相关要求，按照主体功能定位划分政策分区，确定协调与管控的导向；加强空间结构性要素管控，明确跨行政区的区域性生态廊道、重大交通廊道、市政基础设施廊道、重要水源地与水源涵养区等管控要求。

红线管控上，统筹划示生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界提出总量规模与统筹性管控要求；位于沿海的都市圈应划示各类海域保护线；统筹“山水林田湖草”等各类自然资源的保护利用，确定资源利用上限和环境安全底线；合理控制超特大城市发展规模，不盲目“摊大饼”，推动组团式发展，避免“一市独大”；基于自然地理格局和流域特点，按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产原则，制定水资源供需平衡方案，明确水资源利用上限；结合地方实际，提出地质风险、洪涝风险、矿产资源等其它需要保护或控制的底线要求。

6.4 专项空间协同

6.4.1 区域生态环境协同

从生态共保共治的视角，结合都市圈综合地质调查及“双评价”“双评估”工作，明确都市圈生态环境保护目标，落实上位规划生态保护格局要求深化布局区域生态网络，加强区域生态廊道衔接，对重点生态敏感地区提出保护策略；在都市圈范围内统筹碳减排、碳汇等空间安排；做好都市圈水资源统筹分配方案；超特大城市应制定环城绿带和通风廊道布局策略，提出跨界地区生态环境共保共治举措。沿海城镇密集地区的都市圈要注重水网生态格局的系统性保护，内陆地区的都市圈要协调好“山江湖”生态格局与城镇空间拓展的关系。

6.4.2 区域综合交通网络协同

从交通互联互通及综合交通系统支撑服务都市圈整体发展的视角，明确都市圈交通一体化、同城化的目标，按照都市圈发育程度提出分圈层的综合交通系统建设策略；完善客货运输体系布局，统筹布局主要交通廊道和跨行政区通道，优化区域性重大交通枢纽布局；构建城际轨道网与市郊铁路网，预留重点站场空间，超特大城市应提出中心城区与新城、区域性重大交通枢纽和其它外围重要功能组团之间的快速交通系统规划布局方案；考虑多元交通运输方式，完善物流运输体系与物流仓储空间布局；对于跨市通勤紧密联系地区应加强跨界道路交通设施的协同布局。

6.4.3 区域市政基础设施协同

从基础设施连通共享的视角，明确安全运行目标，统筹能源、水系统、环卫、信息等重大基础设施的一体化、网络化布局，保障能源、资源供应安全。加强跨界地区基础设施网络的协同规划建设，推动具有邻避效应基础设施的统筹布局，实现设施的共建共享。

6.4.4 区域公共服务协同

以都市圈公共服务均衡普惠、整体提升为导向，明确都市圈公共服务一体化发展目标，强化教育、医疗、文化、体育等高等级公共服务体系的协同建设；结合人口分布特征、都市圈城乡空间格局，分类引导各类设施优化布局，扩大优质公共服务资源的覆盖范围、推动基本公共服务的相对均衡配置，提高都市圈公共服务整体质量。

6.4.5 区域重大安全体系协同

从区域联防联控的视角，构建区域综合防灾体系，加强重要安全设施廊道、区域性蓄滞洪区、区域性海绵体基底、区域性防灾避难场所的预留；建立应对地震、区域洪水等重大自然灾害和重大公共卫生事件的区域联防联控机制，加强区域共享型应急保障空间、重大救援通道的统筹规划布局，切实提高都市圈的韧性；做好区域整体安全韧性系统与各城市安全韧性系统之间的衔接。

6.4.6 其它协同事项

可根据都市圈实际发展需要，提出其它专项协同要求，如重大资源协同保护、创新网络与产业布局协同、农业空间布局协同、城乡融合发展协同、文旅融合发展协同等。

6.5 分层次空间协同

主要涉及次区域或流域性、区县等协同层次，各都市圈根据实际需要有选择地制定分层级协同内容。次区域或流域性层次重在聚焦跨行政区的战略性空间资源统筹，空间底线管控要素的跨区域联合保护举措，重点合作发展区的联合共建等内容，明确共建、共治、共保的协同行动。区县层次重在落实上位协同的任务与行动，在县域范围内统筹推进城乡融合发展，探索不同行政区域范围内城乡交界地带融合发展路径。此外，可根据需要考虑乡镇层次协同。

6.6 分区统筹协调

立足都市圈总体空间格局和跨行政区管理要求，合理划分协调发展分区。提出各分区的城镇空间协调引导要求，提出各分区的重要资源的保护与管控要求，提出城乡融合发展的差异化路径与统筹策略；提出重大生态修复工程、重大基础设施与社会服务设施、休闲旅游与绿道网等方面的重点项目及重大协调事项等。在各分区内根据实际管理需要划分水资源过度利用区、能源战略性矿产资源保障区、自然与文化遗产保护区等特定功能区，提出相关管控要求。特大、超大城市的中心城市应提出功能适度疏解与城区人口密度管控的具体举措。

6.7 实施保障

探索财政、人口、土地等方面跨行政单元的协同政策，探索产业、交通、生态环保等领域的合作机制。提出底线空间要素、底线型指标的差异化监督与考核机制，制定重大设施与服务共建共享的实施保障机制，探索建立都市圈各类自然资源要素和建设用地的统筹配置机制，建立“三条控制线”跨行政区协调划定的协商机制，探索建立统筹核心城市与周边中小城市及小城镇协同发展的公共财政制度，探索都市圈规划实施中涉及各方重大利益的纠纷事项的协商与仲裁机制。

按照主体功能区功能定位划分的政策分区及特定功能区，确定协调引导要求，明确管控内容，有针对性出台相关配套政策。探索建立健全都市圈内部生态保护跨区域补偿配套政策，制定都市圈内核心城市部分功能疏解的相关配套政策。

依托国土空间规划“一张图”信息系统加强规划实施的全生命周期管理，明确规划的动态监测和定期评估机制；充分利用调查数据、多元大数据建立都市圈安全韧性、生态价值、网络连接等方面的监测评估体系。

7 成果要求

规划成果包括规划文本、图件、专题研究报告和其它说明材料，以及基于国土空间基础信息平台、服务于跨界协同管理的都市圈国土空间规划数据库等。文本包括正文和附件内容两部分；图件包括现状分析图、规划成果图和其它说明性图纸等；其它说明材料包括规划说明书和其它过程性文件、会议记录、征求意见、基础资料等，其中规划说明书应包括规划环境影响评价篇章或说明。具体规划成果参照附录C。

8 规划编制工作流程

规划编制工作流程分为编制组织、准备工作、专题研究、方案编制、方案论证、公众参与、规划公告等环节，工作流程参考附录D。

8.1 编制组织

8.1.1 编制主体

跨省都市圈国土空间规划除党中央、国务院另有要求外，由所在省级人民政府联合开展组织编制工作。省内都市圈国土空间规划由省级人民政府或其指定的自然资源主管部门组织编制；或经省政府同意后，由相关各市人民政府联合开展组织编制；或经省政府同意后，由核心城市人民政府牵头组织，会同其他各市人民政府共同编制。

8.1.2 编制组织要求

都市圈国土空间规划编制组织应坚持“坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家咨询、公众参与”的原则，在相关省市的组织协调机制下，建立工作机制与工作程序；通过成立指导委员会、专业委员会、专家委员会加强对规划编制工作的指导。各地可结合实际组织开展编制工作，与省级国土空间规划和相关的市、县级国土空间总体规划同步编制。

规划编制团队应由自然资源部认定的、具有相应技术力量或规划资质的单位牵头，都市圈内各城市地方规划编制单位以及其他在交通、生态、产业、公共管理等专业领域经验丰富的技术单位共同参与，组建多学科联合编制团队。

8.2 准备工作

8.2.1 制定工作方案

明确工作组织、责任分工、工作内容、进度安排等，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。

8.2.2 夯实数据基础

以最新的全国国土调查成果数据和年度国土变更调查数据为基础，形成统一的工作底数。结合基础测绘和地理国情监测成果，收集遥感影像、自然地理、自然资源、生态环境、人口、经济社会发展、文化、城乡建设以及工程地质、水文地质、地质灾害等风险灾害的基础数据和资料，以及相关部门的规划成果、审批数据和专项调查统计数据。利用大数据等手段，加强基础数据的入库存储与时空特征分析。

8.2.3 梳理重大战略

按照主体功能区战略、区域重大战略、区域协调发展战略、乡村振兴战略、可持续发展战略、新型城镇化战略等国家战略部署和全球化视角的城市发展规律，以及省级党委政府有关发展要求，梳理相关重大战略对都市圈及所在区域的具体要求，作为编制规划的重要依据。

8.2.4 开展全面调研

组织调研都市圈的相关城市和跨界地区，厘清区域发展现状，明确跨界地区生态环境、基础建设、公共服务等需要重点统筹的内容。注重对政府部门、企业及居民的深度访谈，对重点地区的现场踏勘。关注都市圈内部各行政单元在区域中的发展诉求以及现实的协同矛盾，形成针对都市圈详实而清晰的一手资料。

8.2.5 开展现状评价和未来风险评估

在利用好相关地区双评价、双评估成果的基础上，通过传统技术与新技术的叠加，提炼形成对现状的深度认知与未来风险的评估，判断都市圈发育情况。对区域发展的人口、经济、产业、交通、生态、安全风险等各个维度进行深度剖析，理解区域性的矛盾与问题。同时，积极探索LBS、手机信令等新技术的应用，对产业链、创新链、供应链和人流、物流、信息流等区域关联性的特征进行全面分析，建立一套适合各地的现状感知和智能评估方法体系。

8.3 专题研究

按照区域发展差异性，针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，可优先关注目标愿景、区域人口与城镇化发展、城镇体系布局、生态修复与土地整治、综合交通、区域基础设施、公共服务设施、生产力布局、自然与文化遗产、国土空间安全、绿色低碳、机制保障等方面。

8.4 方案编制

在现状分析和专题研究成果的基础上，衔接国家、省级发展规划、国土空间规划及相关市县国土空间总体规划，明确都市圈发展的目标愿景，确定相应的规划指标体系和目标值，对空间底线管控、专项空间协同、分层次空间协同和分区统筹协调等方面做出统筹安排，形成规划方案，将都市圈发展和空间协同的规划思路具体落实。

8.5 方案论证

由编制主体组织开展规划成果的专家论证，分阶段征求相关各级政府和相关部门意见。规划论证及意见反馈情况应在编制说明中形成专章。对于存在重大分歧的意见建议，要经过充分论证并多方征求意见后形成决策方案；对涉及跨行政区的重大项目及重点协调事项要形成共识意见；对涉及重大生态环境影响的规划举措及重大项目应通过规划环境影响评价进行论证。

8.6 公众参与

贯彻落实以人民为中心理念，坚持开门编规划，建立全流程、多渠道的公众参与机制。规划成果报批前，应以通俗易懂的方式征求社会各方意见。充分利用各类媒体和信息平台，采取贴近群众的各种社会沟通工具和方式，保障各阶段公众参与的广泛性、代表性和实效性。

8.7 规划公告

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)
都市圈空间范围识别与划定标准

A.1 划定原则

A.1.1 兼顾定量与定性

都市圈空间范围划定的复杂性要求和技术层面应采取定量与定性分析相结合的方法，以达到科学合理的目标。基于多维度、多指标的定量测算体现技术方法的科学性与准确性，保证划定结果的客观性；基于突出重点与特色的定性校核体现技术方法的合理性与政策性，保证划定结果的可实施性。

A.1.2 统筹现状与规划

都市圈的动态演变决定了空间范围划定应统筹考虑现状与规划的条件，尤其是对于目前仍处于培育期的都市圈，应在客观反映都市圈发展现状的基础上，依据发展趋势，将相关规划作为指标确定的参考依据。

A.1.3 体现差异与弹性

不同都市圈的区位条件、资源禀赋、发展水平存在客观差异，应根据不同发展阶段进行区分，针对东部、中部、西部和东北地区采取差别化的引导方式，因地制宜，分别确定各维度指标标准值。发展阶段越高，则指标标准值的门槛也越高；发展阶段相对滞后，则可适当降低指标标准入门槛。

A.1.4 面向实施与管理

都市圈空间范围的划定与后续规划编制、资源配置、政策供给相关联，为保证规划的可实施、易管理，需要强调划定方法的可操作性和空间范围的完整性，避免出现难以进行规划编制的结果。

A.2 划定方法

A.2.1 技术流程

都市圈的空间范围划定采用“五步法”：一是识别核心城市，将具有一定城区常住人口规模、服务功能较强的城市作为都市圈核心城市；二是初步划定都市圈时空边界，以县级行政单元为对象，结合现状及上位规划确定的铁路、公路或轨道交通为依托，划定核心城市的一小时交通圈范围；三是校核人口聚集情况，将符合一定人口密度标准的周边县级行政单元纳入都市圈范围；四是考虑空间范围完整性和联系性，将被都市圈包围地区的县级行政单元整体纳入；五是综合人口、经济、交通等多种因素，落实国家战略要求，响应地方协同发展诉求，进一步确定规划编制范围。

A.2.2 数据准备

做好与划定都市圈空间范围相关的各类数据收集准备工作，包括但不限于以下分类及数据名录：

- a) 行政边界数据：核心城市的城区边界、以县级单元为主体的行政边界范围线；
- b) 人口数据：核心城市的城区常住人口规模，分析范围内的以县级为单元的常住人口规模、密度等；
- c) 交通网络数据：分析范围内的铁路、轨道交通、公路网络、航空及水运交通的矢量数据；
- d) 通勤及其它人类活动数据：分析范围内的基于位置服务（LBS）及互联网的大数据、居民活动调查数据等反映的跨行政单元的通勤数据；
- e) 设施数据：分析范围内的全日制综合性大学或双一流大学、三甲医院、五星级酒店、高铁站、民用机场等；
- f) 其他数据：分析范围内的生态环境、气象气候、地质灾害等基础数据以及企业投资、总分机构等社会经济数据。

A.2.3 划定步骤

A.2.3.1 识别核心城市

将现状城区常住人口200万以上，周边城镇相对密集，具有区域性交通枢纽、区域性公共服务中心、大学或重要科研机构、一定数量上市企业总分支机构等综合功能的城市作为都市圈核心城市。对于具有重大国家战略安全意义的城市和西部地区、东北地区的城市可适当降低城区人口规模标准。

城区范围应与所在城市的国土空间总体规划确定范围相一致。

A. 2. 3. 2 初步划定都市圈时空边界

主要包括核心城市城区周边一定范围内的县级行政单元，并以核心城市城区边缘为起点，结合现状及上位规划明确的铁路、公路、轨道交通方式的一小时交通圈范围内的县级行政单元作为都市圈备选空间范围。总体上，超大、特大城市为核心的都市圈按照主要核心城市城区周边100-150公里，其它都市圈按照60-100公里范围作为基本参考值。对于多中心都市圈，将主要核心城市各自的备选空间范围进行加总。

A. 2. 3. 3 校核人口聚集和功能关联情况

综合考虑区域人口功能的集聚效应。重点关注人口规模和人口密度，建议周边县级单元全域人口密度达到100人/平方公里可划入都市圈。

A. 2. 3. 4 考虑空间范围完整性和联系性

考虑空间范围完整性和联系性，正式确定都市圈范围。为避免出现“空地”与“飞地”，邻近地区或都市圈包围地区的县级行政单元应整体纳入。

A. 2. 3. 5 综合确定规划范围

综合人口发展、功能联系、产业合作、交通规划等多种动力因素、自然限制条件约束因素和人文历史要素，对于承载国家和区域重大战略或影响都市圈可持续发展的资源富集和生态保护地或者重要生态涵养区，结合既有协同基础及地方协同发展诉求可纳入都市圈。同时考虑到我国各地的差异性，本着方便协同管理的要求，合理优化确定都市圈空间范围。

对于识别范围存在重叠的相邻都市圈，应经过协调明确规划范围，重叠区域在相邻都市圈国土空间规划中均应予以研究。

附 录 B
(资料性)
都市圈国土空间规划指标体系

B.1 指标体系

重点围绕底线管控、规模能级、创新效率、协作联系、生态绿色、人文品质等五个方面设定规划指标体系（见表B.1）。各地可结合自身特色设定相应的规划指标，以加强对于下位规划的引导与约束。

B.2 指标属性

指标属性分为底线型与合作型两类。底线型指标根据都市圈内各行政主体发展阶段与水平，资源与生态环境本底条件和承担的主导职能制定差别化的目标值，并对都市圈各行政主体分别考核；合作型指标对应都市圈整体水平，要求各行政主体合作满足指标要求，总体上应体现出都市圈内各行政主体间缩小差距、强化联动对接、加强共建共享等目标要求。

表 B.1 都市圈国土空间规划指标体系一览表

类型	编号	指标项	单位	指标属性	指标内涵
底线管控	1	生态保护红线面积	平方公里	底线型	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、海岸生态稳定等功能的生态功能极重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、海岸侵蚀等生态环境敏感脆弱区域。
	2	永久基本农田保护面积	万亩	底线型	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，实施特殊保护的耕地面积。
	3	耕地保有量	万亩	底线型	指区域内的耕地总面积。
	4	用水总量	亿立方米	底线型	都市圈范围内全年各类用水量的总和，包括农业用水、工业用水、生活用水和生态环境用水等。
规模能级	5	城乡建设用地面积	平方公里	底线型	都市圈范围内城市、建制镇、村庄范围的建设用地总面积。
	6	人均 GDP	万元/人	合作型	都市圈范围内地区生产总值（GDP）与常住人口规模的比值。
	7	常住人口占比	%	合作型	规划常住人口数量占全国或全省范围总人口的比重。
	8	常住人口城镇化率	%	合作型	城镇常住人口占常住总人口的比例。
创新效率	9	国家、省级重点实验室数量	个	合作型	由国家、省级政府和部门认定公布的国家重点实验室数量。
	10	区域高新技术企业密度	个/万平方米	合作型	每万平方米土地上的认证高新企业数量
协作联系	11	城际和市域（郊）铁路密度	公里/万平方米	合作型	每万平方米上的城际和市域（郊）铁路的平均里程长度。
	12	跨地区公交线路数量	条	合作型	跨省、地级市的公交线路总数。
	13	一小时到达中心城市国际或干线机场的县级单元比重	%	合作型	区域内国际机场或主要中心城干线机场的一小时交通圈覆盖的县级单元数量占都市圈全部县级单元数量的比重。
	14	定期国际国内通航城市数量	个	合作型	机场定期直航、经停的国内国外城市数量。
	15	交界地区断面水质平均达标率	%	底线型	相邻行政区在交界地区的河湖水系水质平均达标情况。

表 B.1 都市圈国土空间规划指标体系一览表（续）

类型	编号	指标项	单位	指标属性	指标内涵
协作联系	16	国内旅游人数	万人次/年	合作型	全年在中国（大陆）观光旅游、度假、探亲访友、就医疗养、购物、参加会议或从事经济、文化、体育、宗教活动的中国（大陆）居民人数。
生态绿色	17	碳排放总量	/	底线型	年度内 CO ₂ 排放总量，包括化石能源消耗、工业生产等过程中的排放。
	18	万元 GDP 能耗	tce	合作型	万元地区生产总值所消耗的能源。能耗即能源消耗总量，指都市圈范围内国民经济各行业和居民家庭在报告期内消耗的各种能源的总和。
	19	万元 GDP 水耗	立方米	底线型	每万元地区生产总值消耗的水资源量。
	20	地表水水质优良（I-III 类）水体比例	%	底线型	依据地表水水域环境功能和保护目标，地表水水质达到优良（I-III 类）级别的水体比例。
	21	地下水水质优良比例	%	底线型	地下水水质监测点中，水质达标的监测点占总监测点数量的比例。
	22	水资源开发利用率	%	底线型	指用水量占多年平均水资源总量的比例。
	23	生活垃圾资源化利用率	%	合作型	生活垃圾中废弃物回收利用及能源转化利用量占总垃圾量的比例。
	24	新能源和可再生能源比例	%	合作型	都市圈范围内全年消费的各种能源中，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重。
	25	绿道覆盖率	千米/平方公里	合作型	区域绿道、城市绿道长度总和与规划辖区范围面积的比值。绿道长度指符合绿化工程建设程序，通过绿化工程验收的各类绿道长度总和。
人文品质	26	每 10 万人拥有的博物馆、图书馆、演出场馆、美术馆或画廊	处	底线型	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。
	27	自然和文化遗产数量	处	合作型	由各级政府行政机关认定公布、依法实施保护的自然和文化遗产数量。一般包括：世界遗产及预备名录、全球重要农业文化遗产、世界灌溉工程遗产、国家文化公园、大遗址、国家考古遗址公园、国家级与省级风景名胜区、国家级与省级文化生态保护区、国家级与省级历史文化名城名镇名村、国家级与省级传统村落、历史文化街区、各级不可移动文物、历史建筑、地下文物埋藏区、中国重要文化遗产、国家工业遗产、各级自然保护地以及其它经过行政认定公布的遗产类型。
	28	每千人口医疗卫生机构床位数	张	底线型	每千名常住人口拥有的各类医疗卫生机构的床位数。医疗机构包括医院、基层医疗卫生机构、专业公共卫生机构和其它医疗卫生机构。
	20	每千名老年人养老床位	张	底线型	每千名 60 岁及以上老年人拥有的养老机构床位数。
	30	每万人高等教育师资力量	人	合作型	每万人常住人口中的高等教育机构、职业教育机构的执业教师数量。

附录 C

(资料性)

规划成果

C.1 成果构成

规划成果包括：规划文本、图件、数据库、专题研究报告及其它说明材料。

C.2 规划文本

C.2.1 正文内容

- a) 现状分析与风险识别；
- b) 规划目标愿景；
- c) 总体空间格局；
- d) 空间底线管控；
- e) 专项空间协同；
- f) 分层次空间协同；
- g) 实施保障；

C.2.2 附件内容

- a) 指标体系附表；
- b) 协调发展分区的具体任务分解表；
- c) 跨区域协同的重大项目附表。

C.3 图件

核心图纸可包括现状分析图、规划成果图和其他图纸，各都市圈可根据实际情况和需求选择性绘制。核心图纸可选择与文本混排，不单独成册。相关图纸内容表达应符合“GB/T 16820-2009”及相关制图规范文件要求。

C.3.1 现状分析图

- a) 区位图；
- b) 规划范围图；
- c) 土地利用现状图；
- d) 城镇体系现状图；
- e) 自然保护地现状图；
- f) 历史文化保护现状图；
- g) 综合交通现状图；
- h) 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。

C.3.2 规划成果图

- a) 都市圈主体功能分区图；
- b) 都市圈国土空间总体格局规划图；
- c) 都市圈城镇体系规划图；
- d) 都市圈生态空间布局规划图；
- e) 都市圈重要公共服务设施规划图；
- f) 都市圈综合交通规划图；
- g) 都市圈重大基础设施规划图；
- h) 都市圈历史文化保护规划图；
- i) 重点跨界地区协调图；
- j) 其他规划图件：包括产业、绿道、景观风貌、旅游等内容的规划图件。

C.4 现状及规划成果数据库

包括规划文本附件内容的电子化表单，图件中的现状分析图、规划成果图的图层要素矢量化数据和规划分析过程性矢量数据等内容。

数据库成果应符合“2000国家大地坐标系”平面坐标系和“1985国家高程基准”高程系统要求。对于比例尺大于1:100万图纸，采用高斯克吕格投影系统（6°分带），比例尺小于等于1:100万图纸，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）。

C.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。

C.6 其它说明材料

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

附录 D
(规范性)
规划编制流程图

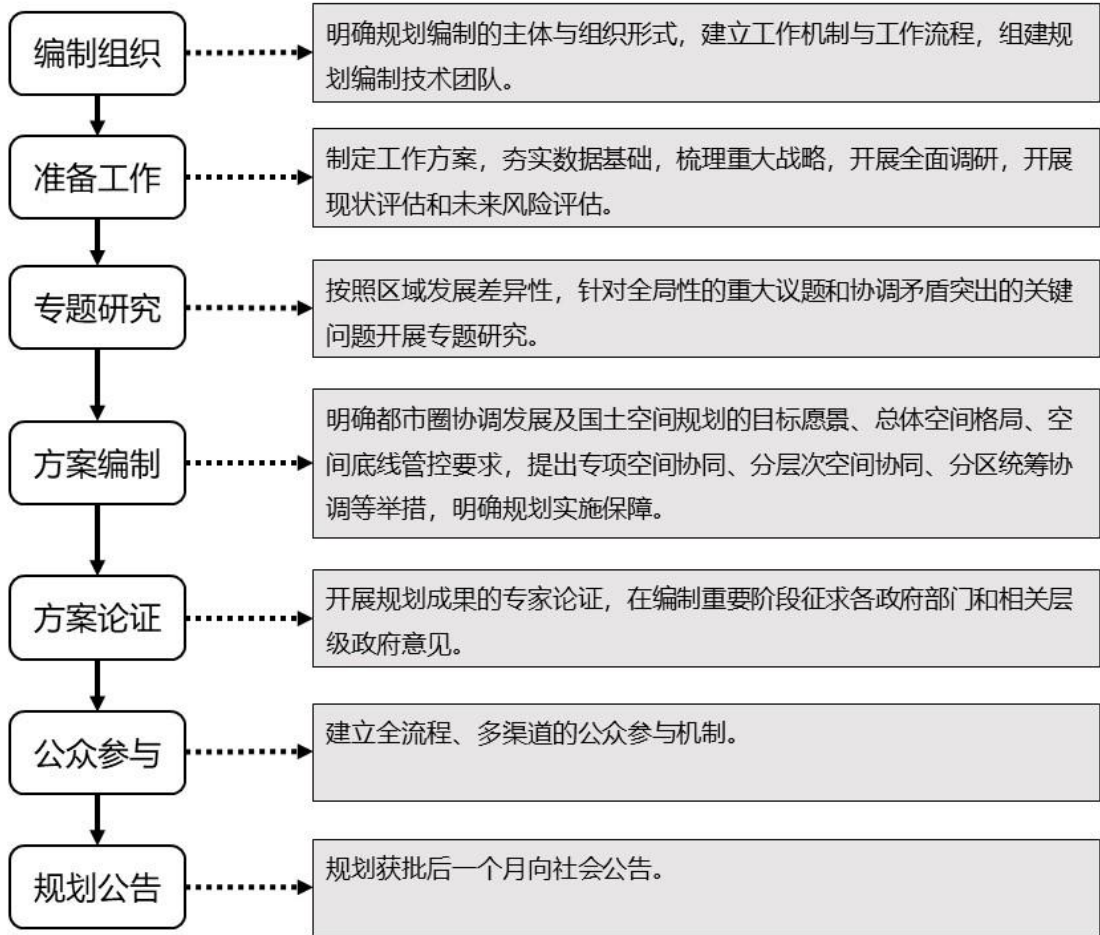


图 D.1 都市圈国土空间规划编制流程图

参 考 文 献

- [1] TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程
 - [2] 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）（自然资办法〔2020〕51号）
 - [3] 省级国土空间规划编制指南（试行）（自然资办发〔2020〕5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）
-