

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 Metropolitan Region Territorial Spatial Planning

(征求意见稿)

(2021年1月25日)

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 规划定位 .....	1
4.2 规划理念 .....	2
4.3 编制原则 .....	2
4.4 规划名称 .....	2
4.5 规划范围 .....	2
4.6 规划期限 .....	3
5 都市圈空间范围识别 .....	3
5.1 识别中心城市 .....	3
5.2 初步划定都市圈时空边界 .....	3
5.3 校核人口聚集和功能关联情况 .....	3
5.4 考虑空间范围完整性和联系性 .....	3
5.5 综合确定都市圈规划范围 .....	3
6 规划编制方案 .....	3
6.1 主要内容 .....	3
6.2 成果要求 .....	4
7 规划编制管理程序 .....	4
7.1 工作组织 .....	4
7.2 准备工作 .....	4
7.3 专题研究 .....	5
7.4 方案编制 .....	5
7.5 方案论证 .....	5
7.6 公众参与 .....	5
7.7 审查认定 .....	5
7.8 规划公告 .....	5
附录 A（资料性） 规划成果建议 .....	7
A.1 成果构成 .....	7
A.2 规划文本 .....	7
A.3 图件 .....	7
A.4 专题研究报告 .....	7
A.5 其他资料 .....	7
附录 B（资料性） 规划指标体系建议 .....	9
参考文献 .....	11

TD/T XXXX—XXXX

## 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：。

本文件主要起草人：。

## 引 言

为指导都市圈规划的编制工作，在总结实践经验、广泛听取意见基础上，研究制定本文件，一是发挥规划引领作用，促进都市圈高质量发展；二是完善国土空间规划体系，衔接上下层次规划；三是形成统一规范，有序指导地方实践。

# 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规划的定位、任务、适用范围、编制原则、空间划定、主要内容、成果要求、编制管理程序等。

本文件适用于全国范围内各都市圈的国土空间规划编制。

## 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

GB/T 21010-2017 土地利用现状分类

GB 50137 城乡用地分类与规划建设用地标准

GB/T 50280-1998 城市规划基本术语标准

TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程

## 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1

#### 城市群 City Cluster

在城市化发展的高级阶段，在城镇密集地区依托发达的交通通信等基础设施网络所形成、由多个都市圈组成的空间组织紧凑、经济联系紧密的城市群体。

### 3.2

#### 都市圈和大都市圈 Metropolitan Region & Large Metropolitan Region

都市圈是以超大、特大城市、辐射带动功能强的大城市或具有重大战略意义的节点城市为中心，以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。其中，以超大、特大城市（城区常住人口500万人以上的城市）为中心的都市圈，称为“大都市圈”。

### 3.3

#### 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，以实现一体化发展的重点地区。

### 3.4

#### 城镇圈 Town Cluster

以多个重点城镇为核心，空间功能和经济活动紧密关联、分工合作形成、具有较高小城镇整体竞争力的区域。一般为半小时通勤圈，是空间组织和资源配置的基本单元，体现城乡融合和跨区域公共服务均等化。

## 4 总则

### 4.1 规划定位

都市圈规划作为国土空间规划体系“五级三类”中特定区域的专项规划，是落实国家发展战略、促进城市群高质量发展、推动区域城乡一体化融合、引领现代化经济体系建设的战略部署，是深化全国国土空间规划纲要、省级国土空间规划，衔接国家及区域发展规划的重要蓝图。都市圈规划要发挥承上启

下、统筹协调作用，体现战略引领、空间统筹、因地制宜等特点，为市县国土空间规划、相关专项规划等编制提供基本依据。

## 4.2 规划理念

### 4.2.1 以创新为引领

整合区域创新资源，推动科技创新与产业发展深度融合，构建创新驱动的产业链与供应链体系，打造区域创新共同体，带动区域融入国内外双循环的开放格局，提升区域整体竞争力。

### 4.2.2 以生态为底线

践行绿水青山就是金山银山的理念，严守生态安全底线，深入实施可持续发展战略，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，形成高质量发展的区域国土空间开发保护新格局。

### 4.2.3 以联通为保障

着眼于网络化与同城化，以新基础设施建设为重点，推动都市圈内部的互联互通、重大基础设施的共建共享，保障跨界地区合作与城乡区域融合，形成协同发展格局。

### 4.2.4 以人民为中心

将促进实现广大人民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，推动高等级公共服务设施品质化、基本公共服务设施均等化，改善人居环境，提升生活质量。

## 4.3 编制原则

### 4.3.1 组织方式上，强调上下结合

自上而下与自下而上相结合，达成上下一致的发展共识，推动规划实施。针对区域重大发展战略问题、难以在平行层面协商解决的问题，以及共同的发展诉求与政策瓶颈，需要向上级政府反馈，由上级政府指导、协调。

### 4.3.2 编制方法上，突出平等协商

规划编制平等协商，共同谋划、统筹发展，平衡各方利益的诉求，谋求核心问题的共识；规划成果共同认定、共同实施，达成共同目标，实现合作共赢。

### 4.3.3 规划定位上，建立开放平台

编制过程中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，开展充分的公众参与，确保规划成果的科学完整性和普遍约束力；编制内容上秉持开放态度，技术框架相对稳定，具体协同内容求同存异；规划实施中持续监测与评估，实现对规划范围、规划重点的动态更新调整。

### 4.3.4 技术思路，聚焦底线与协同

以落实国家责任为基础，聚焦重点诉求，建立底线与协同并重的技术框架。坚持底线思维，增强全局意识、风险意识，充分衔接国土空间规划体系，贯彻落实上位规划提出的共识性底线；关注系统要素协同，包括交通、生态、产业等重点要素的协同和不同空间层次的协同。

### 4.3.5 规划编制上，体现因地制宜

对于不同发展阶段的都市圈，采取差别化的指导方式，充分尊重各地特点，体现地域特色，坚持问题导向和需求导向相结合，因地制宜解决各自的核心问题、满足各自的发展需求。在规划的组织方式、编制方式和成果形式上，鼓励创新，提升规划的实用性。

## 4.4 规划名称

跨省域的都市圈规划统称为“都市圈空间协同规划”，省内的都市圈规划统称为“都市圈国土空间规划”。

## 4.5 规划范围



包括都市圈空间界定的各级行政辖区内全部陆域和管理海域国土空间。

#### 4.6 规划期限

规划编制期限至2035年，近期目标年为2025年，远景展望至2050年。

### 5 都市圈空间范围识别

#### 5.1 识别中心城市

将具有城区常住人口100万以上、国土经济密度高于全国平均水平，并拥有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、民用机场等交通枢纽以及主板上市企业总部等服务功能较强的城市作为都市圈中心城市。

#### 5.2 初步划定都市圈时空边界

包括中心城市城区周边80公里（大都市圈120公里）范围内的县级行政单元，以及结合现状公路或轨道交通，城区边缘1小时（大都市圈采用1.5小时）可达范围。

#### 5.3 校核人口聚集和功能关联情况

将人口密度较低、到中心城市跨城出行比例较低的周边县级行政单元不纳入都市圈范围。

#### 5.4 考虑空间范围完整性和联系性

将都市圈包围地区的县级行政单元整体纳入。

#### 5.5 综合确定都市圈规划范围

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。

### 6 规划编制方案

#### 6.1 主要内容

##### 6.1.1 目标愿景

从时代发展趋势、国家及区域发展要求、地方发展实际等角度，制定与时俱进的都市圈目标愿景，强化都市圈中心城市的责任担当，明确都市圈各城市的功能分工。

围绕目标愿景构建核心指标。既要提出针对各地分别考核的底线型指标，明确共同遵守的规则；也要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。

##### 6.1.2 要素管控

结构管控上，优先落实并细化国家及相关省（市）主体功能区的发展要求，按照主体功能定位划分政策单元，确定协调与管控的导向；同时，加强空间结构性要素管控，明确区域性生态走廊、重大交通走廊、市政基础设施走廊等管控要求。

红线管控上，协调划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、历史文化保护控制线，提出管控要求；统筹山水林田湖草等各类自然资源的保护利用，确定资源利用的天花板和环境安全底线；构建历史文化与自然景观网络，梳理各种涉及保护和利用的空间管控要求，制定区域整体保护措施；还可结合地方实际，提出矿产资源、地质风险等其它需要保护或控制的底线要求。

##### 6.1.3 专项协同

区域产业布局协同，从产业链与创新链融合的视角，明确都市圈产业创新发展的目标，规划布局科技创新及产业发展的廊道和集群，协调各产业承载空间，建立合作机制与合作平台，实现创新要素的高效配置和都市圈产业的整体发展。

区域重要交通系统协同，从交通互联互通的视角，明确都市圈交通一体化的发展目标，优化区域机场和港口功能布局，考虑多元交通运输方式，规划主要的交通廊道，重点关注高速公路和城际铁路网络连接，促进都市圈的同域化发展。

区域生态环境协同，从生态共保共治的视角，开展都市圈综合地质调查及双评价，明确都市圈生态环境保护目标，规划区域生态网络，加强区域生态廊道和绿道衔接，形成对重点生态区域、流域的保护策略及环境联防联控机制，推动可持续发展。

区域市政基础设施协同，从基础设施共建共享的视角，明确安全运行目标，统筹重大基础设施线网和点位布局，保障能源供应安全及水资源供给安全，构建区域综合防灾体系，提高都市圈的韧性。

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的目标，强化高等级公共服务设施协同，分类引导设施水平提升与布局优化，以15分钟社区生活圈构筑紧凑复合的社区网络，提升人民的幸福感。

区域文化保护利用协同，从区域文化共保共融的视角，明确都市圈文化协同发展的目标，整体保护与活化利用历史文化遗产，规划文化资源集群和观光旅游线路，增强区域文化软实力。

此外，也可根据都市圈实际发展需要，提出其他专项协同要求。

#### 6.1.4 多层次空间协同

一般而言，都市圈规划会涉及到都市圈、次区域、区县、乡镇等协同层次，其协同的重点如下：

都市圈层次重在确定总体目标愿景，搭建整体发展框架，加强重大系统要素协同。

次区域层次主要以地级市为协同单元，重在聚焦圈内重大跨市战略性空间资源，凝聚发展共识，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，深化一体化项目布局。

乡镇层次重在促进服务设施共享、基础设施对接等具体建设引导。

各都市圈规划应根据地域情况明确空间协同的层次，加强上下衔接与约束传导。

#### 6.2 成果要求

规划成果包括规划文本、附表、图件、专题研究报告，以及基于国土空间基础信息平台、适合跨界协同的国土空间规划“一张图”等。

### 7 规划编制管理程序

#### 7.1 工作组织

##### 7.1.1 组织编制主体

跨省的都市圈空间协同规划一般由自然资源部指导，相关省（市）人民政府组织编制，具体编制工作可由中心城市会同相关城市开展。对于涉及国家重大事项的都市圈规划，则由自然资源部会同相关省（市）人民政府组织编制。

省内的都市圈国土空间规划由省级自然资源主管部门会同相关城市人民政府组织编制。

##### 7.1.2 编制主体

组织编制机关应当委托自然资源部认定的、具有城乡规划资质的单位牵头开展规划编制工作，其他在交通、生态、产业等专业领域具有经验的技术单位参与，组建多学科联合编制团队。

##### 7.1.3 组织方式

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，联合都市圈相关省市共同成立组织协调机构，并根据实际需要成立指导委员会、专业委员会、专家委员会等相关支持机构，建立相应的工作机制和工作程序。

#### 7.2 准备工作

##### 7.2.1 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。

### 7.2.2 夯实数据基础

以第三次国土调查成果数据为基础，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、灾害风险等方面的基础数据和资料，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，加强基础数据分析。

### 7.2.3 梳理重大战略

按照主体功能区战略、区域协调发展战略、乡村振兴战略、可持续发展战略等国家战略部署，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。

### 7.2.4 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、基础设施建设、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。关注各地区在区域中的发展诉求以及现实的协同矛盾，形成针对都市圈翔实而清晰的一手资料。

### 7.2.5 形成现状评价

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判断。对区域发展的人口、经济、产业、交通、生态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、人口通勤等区域关联性的特征进行全面分析。

## 7.3 专题研究

针对全局性的重大议题开展专题研究，根据具体情况选择研究的方向，可优先关注目标愿景、重大基础设施、产业发展、绿色低碳等方面。选择高水准的专业团队，采取多家单位平行研究或共同合作的方式，加强对核心问题的充分探讨。

## 7.4 方案编制

在现状分析和专题研究成果的基础上，衔接相关省市的国土空间规划，明确都市圈发展的目标愿景，对多系统要素和不同空间层次做出统筹安排，形成都市圈规划方案，将都市圈发展和空间协同的规划思路具体落实。

## 7.5 方案论证

由组织编制主体开展规划成果的专家论证，在关键节点征求相关部门意见。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，要经过充分论证后形成决策方案。

## 7.6 公众参与

贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”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。

## 7.7 审查认定

都市圈规划如果涉及生态保护红线、永久基本农田保护任务调整或国家资源分配、国家重大项目等，应上报国务院审批。

跨省都市圈规划由相关省（市）人民政府联合认定发布，在认定发布前应报自然资源部审查。省内都市圈规划成果论证完善后按程序报批，也可经省政府同意，由各市人民政府联合认定发布。

## 7.8 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。

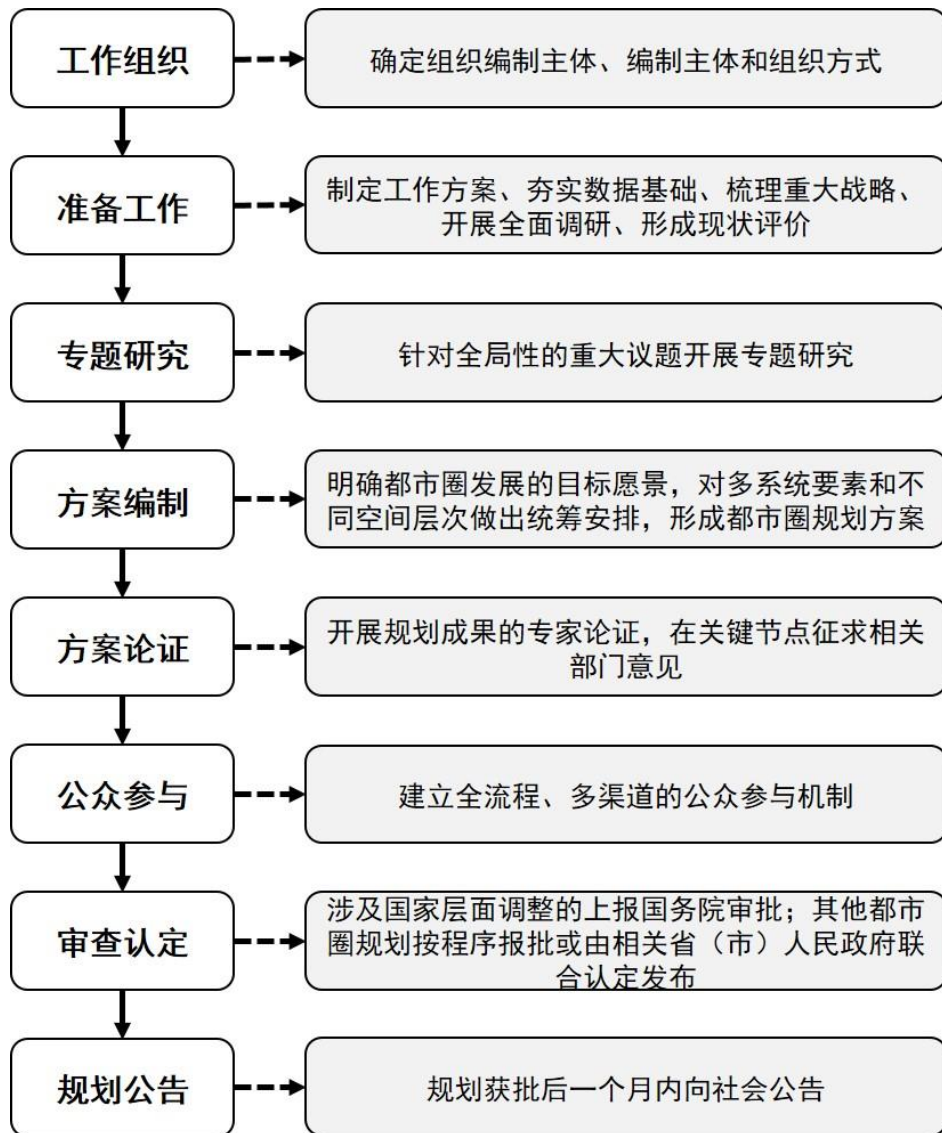


图1 都市圈国土空间规划编制管理程序图

## 附录 A (资料性) 规划成果建议

### A.1 成果构成

规划成果包括：规划文本、附表、图件、专题研究报告及其他材料。

### A.2 规划文本

都市圈规划文本可以包含以下内容：

- a) 现状分析与风险识别；
- b) 规划目标愿景；
- c) 都市圈国土空间格局；
- d) 都市圈要素管控和专项协同；
- e) 规划实施保障；
- f) 附表。

### A.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。

#### A.3.1 现状分析图

- a) 区位图；
- b) 行政区划图；
- c) 土地利用现状图；
- d) 城镇体系现状图；
- e) 自然保护地分布图；
- 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。

#### A.3.2 规划成果图

- a) 都市圈主体功能分区图；
- b) 都市圈功能体系规划图；
- c) 都市圈国土空间总体格局规划图；
- d) 都市圈生态空间布局规划图；
- e) 都市圈重要产业集群布局规划图；
- f) 都市圈综合交通规划图；
- g) 都市圈重点基础设施规划图；
- h) 都市圈自然保护地体系规划图；
- i) 都市圈历史文化保护规划图；
- j) 都市圈生态修复和国土综合整治规划图；
- k) 都市圈海岸带保护利用规划图（沿海都市圈）；
- l) 其他规划图件：包括绿道、景观风貌、旅游等内容的规划图件。

### A.4 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。

### A.5 其他资料

TD/T XXXXX—XXXX

包括规划编制过程中形成的工作报告、基础资料、会议纪要、审议意见、部门意见、专家论证意见、公众参与记录等。

附 录 B  
(资料性)  
规划指标体系建议

类型	编号	指标项	单位	指标属性	指标涵义
底线管控	1	生态保护红线面积	平方公里	底线型	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。
	2	永久基本农田保护面积	平方公里	底线型	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。
	3	耕地保有量	平方公里	底线型	规划期内必须保有的耕地面积。
规模能级	4	建设用地总面积	平方公里	底线型	市域范围内的建设用地的总面积。
	5	地区生产总值（GDP）	亿元	合作型	区域内所有常住单位在一定时期内生产活动的最终成果，地区生产总值等于各产业增加值之和。
	6	人均 GDP	万元/人	合作型	区域内地区生产总值（GDP）与常住人口规模的比值。
	7	常住人口规模	万人	合作型	实际经常居住半年及以上的人口数量。
	8	常住人口城镇化率	%	合作型	城镇常住人口占常住人口的比值。
	9	道路网密度	公里/万平方米	合作型	高速公路、快速路、主干路、次干路、支路等道路总里程数与区域面积的比值。
创新效率	10	国家重点实验室数量	个	合作型	由各级政府和部门认定公布的国家重点实验室数量。
联系流动	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	港口水水和水铁中转比例	%	合作型	通过水水和水铁中转的集装箱吞吐量占总集装箱吞吐量的比值。
	13	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。
	14	航空旅客吞吐量	亿人次/年	合作型	统计年度内经航空枢纽发送和到达的旅客量。
	15	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	16	碳排放总量	/	底线型	年度内 CO2 排放总量，包括化石能源消耗、工业生产等过程中的排放。
	17	单位 GDP 能耗下降幅度	%	合作型	万元地区生产总值所使用的能耗较前一年度的下降比例。
	18	水资源总量	亿立方米	底线型	本地降水产生的地表和地下产水量总和，为自产水量，不包括外调水。
	19	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。
	20	重要江河湖泊水功能区水质达标率	%	合作型	原则上按照国务院批复的《全国重要江河湖泊水功能区划（2011-2030 年）》（国函[2011]167 号）中确定的名录内的水功能区，经评价，其中水质达标的水功能区数量占全部监测水功能区数量的比例。
	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	本地水资源供水量占多年平均水资源总量的比例。
	23	河湖水面率	%	底线型	河道、湖泊常水位的水域面积占行政区域面积（不考虑邻近海域面积）的比例。
	24	环境空气质量优良率	%	底线型	全年环境空气污染指数（API）达到二级和优于二级的天数占全年天数的百分比。
	25	原生垃圾填埋率	%	底线型	未经任何处理的原状态垃圾直接填埋量占垃圾总量的比值。

类型	编号	指标项	单位	指标属性	指标涵义
	26	绿色交通出行比例	%	底线型	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所有方式出行总量的比值。
	27	绿道总长度	公里	合作型	区域绿道、城市绿道、社区绿道长度总和。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	28	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。
	29	自然和文化遗产数量	处	合作型	由各级政府和部门依法认定公布的自然和文化遗产数量，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。
	30	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床位数。
	31	每千名老年人养老床位数	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。



## 参 考 文 献

- [1] 省级国土空间规划编制指南（试行）（自然资办发〔2020〕5号）
- [2] 市级国土空间总体规划编制指南（试行）（自然资办发〔2020〕46号）
- [3] 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）
- [4] 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）（自然资办发〔2020〕51号）