

《都市圈国土空间规划编制规程》（报批稿） 编制说明

2021年9月1日

目 次

一、工作简况.....	1
1、任务来源.....	1
2、目的意义.....	1
3、参与单位及主要起草人.....	2
4、主要工作过程.....	3
二、标准编制原则和确定主要内容的论据.....	5
1、编制原则.....	5
2、确定标准主要内容的论据.....	6
三、主要试验（或验证）的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果.....	7
1、标准主要内容.....	7
2、重要问题说明.....	8
四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比（或与测试的国外样品、样机的有关数据对比）.....	20
1、采用国际标准和国外先进标准的程度.....	20
2、标准的符合性和一致性.....	20
五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系.....	20
六、重大分歧意见的处理经过和依据.....	20
七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议.....	20
八、贯彻标准的要求和措施建议.....	21
九、废止现行有关标准的建议.....	21
十、其他应予说明的事项.....	21

《都市圈国土空间规划编制规程》

编制说明

一、工作简况

1、任务来源

本文件行业标准制定任务由自然资源部国土空间规划局提出，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。2020年9月2日，本文件已列入自然资源部《2020年度自然资源标准制修订工作计划》中，标准计划号为202014001。

当前都市圈的国土空间规划编制尚处于实践探索阶段，各地规划实践在界定、技术路线以及编制工作流程等方面缺乏有效的参考与指导。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》，指导都市圈的国土空间规划编制工作，在总结实践经验、广泛听取意见基础上，研究制定了《都市圈国土空间规划编制规程》。

2、目的意义

（1）发挥专项规划治理作用，推动都市圈高质量发展

作为城镇化发展的高级形态，都市圈在国家发展中的地位和作用不断凸显，在“双循环”的新发展格局下，都市圈将以城市间密切的分工协作，成为参与国“双循环”的基本单元、参与全球竞争的重要载体。推动都市圈高质量发展，首先应做好规划协同对接工作，编制跨区域的都市圈国土空间规划是首要任务。都市圈的国土空间规划作为各城市共同签订的发展契约，是落实国家责任、呼应地方需求、响应人民诉求、实现都市圈协作发展和国土空间资源战略安排的纲领性文件。都市圈国土空间规划的编制，有利于践行新发展理念、实现高质量发展的方式创新，有利于贯彻落实党中央、国务院区域协调发展、

可持续发展、乡村振兴等重大战略，有利于应对跨区域发展的空间形态、结构变化和空间治理需要，有利于推动地方形成协同发展共识、明确共同的价值导向与行动方向，有利于促进跨区域大中小协调发展和城乡融合发展、治理大城市病。

(2) 完善国土空间规划体系，衔接上下层次规划

都市圈国土空间规划是国土空间规划体系“五级三类”中特定区域的专项规划，具有承上启下、统筹协调的作用，是衔接国家及区域发展规划、深化全国国土空间规划纲要与省级国土空间规划的重要蓝图，是下位市县国土空间总体规划、相关专项规划编制的基本依据。制定都市圈国土空间规划的编制规程，有利于完善国土空间规划体系，有利于落实全国、省级国土空间规划和区域层面其它专项的相关内容，有利于指导市县国土空间总体规划的开展跨区域协同，有利于解决单个城市无法解决的问题。

(3) 形成统一规范，有序指导地方实践

都市圈规划在国内有一定的实践探索，如苏锡常都市圈、南京都市圈、杭州都市区、武汉城市圈、大南昌都市圈等，但概念多元且做法不一。目前，总体上仍处于自下而上的探索阶段，尚未形成共识性的标准与规程。随着区域协调发展成为重大国家战略并实质性推进，都市圈规划逐渐进入上下结合、全面开展阶段，但对于规划定位、规划内容、编制管理程序要求等核心任务还有不明确事项。因此，亟需制定清晰准确的都市圈国土空间规划编制规程，明确都市圈的空间识别标准、规划编制的技术要求与成果规范、编制管理程序要求等。

3、参与单位及主要起草人

(1) 参与单位

本文件由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共同参与编制。

（2）主要起草人及其所做的工作

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。

工作分工：由中国城市规划设计研究院联合上海市城市规划设计研究院、上海社会科学院等机构确定标准框架，确定规划编制主要内容和重要研究事项。其中熊健、孙娟、屠启宇、范宇具体负责组织本规程的起草工作，马璇、徐辉为主要撰稿者，徐辉、付凌峰等开展都市圈空间范围识别与划定标准研究，赵一新、商静、陈明、张莉、李昊、骆芊伊、余加丽、李长风、贾鹏飞、张逸、李鹏飞、张振广等开展专项空间协同研究，其他同志根据分工参与相关内容的撰写工作。

4、主要工作过程

（1）前期研究阶段（2020.1-2020.8）

结合《都市圈空间规划方法》课题的研究成果，在总结各都市圈规划实践的经验基础上，形成了《都市圈国土空间规划编制规程》前期研究成果。

（2）草案编制阶段（2020.9-2020.11）

根据 2020 年度自然资源标准制修订工作计划，制定工作框架，明确工作内容、成果形式、组织方式等，搭建编制团队，根据前期研究成果初步形成《都市圈国土空间规划编制规程》草案。

（3）征求意见稿编制阶段（2020.12-2021.1）

集合江苏、广东等地都市圈规划编制的实践，对都市圈空间范围识别与划定标准等关键问题开展核心技术攻关；召开多轮研讨会对草案内容进行讨论，结合专家意见修改完善，形成《都市圈国土空间规划编制规程》（征求意见稿）。2021 年 1 月 27 日，按照自然资源部要求公开征求意见。

（4）意见征询阶段（2021.2-2021.5）

《规程》（征求意见稿）先后向 24 位专家、6 家规划编制单位征求意见，同时收集社会公众意见，根据意见修改完善。《规程》（征求意见稿）向庄少勤副部长做专题汇报后，向中国地理学会、中国土地学会、中国城市规划学会及各省（区、市）自然资源主管部门征求意见，一并吸收采纳。

（5）送审阶段（2021.6-2021.7）

《规程》（送审稿）征求了全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会国土空间规划分技术委员会的意见，函审总数 61 位委员，收到 48 位委员意见回复。其中 19 位委员表示赞成，27 位委员“赞成，有建议或意见”，2 位委员“不赞成，如采纳建议或意见改为赞成”，未复函委员 13 位。由于回函数已达 3/4，赞成超回函总数的 2/3，该标准会审通过。根据反馈意见对送审稿进行修改完善，形成报批稿。

（6）报批阶段（2021.7-2021.8）

《规程》（报批稿）先后有 3 次集中修改，根据 7 月 21 日意见对

标准的“范围”内容、部分术语、规范性引用、附录与正文对应等方面做了修改，并对编制说明、意见回复、信息概览等做了相应补充；根据7月29日意见对标准的部分术语表述、正文中附录参考格式、目录等做了修改，并对编制说明、意见回复、信息概览做了相应调整；格局8月3日意见对标准的附录引用做了修改，并对信息概览做了相应调整。

二、标准编制原则和确定主要内容的论据

1、编制原则

(1) 强化科学与合理

本文件规定内容保持与其他标准内容相协调，提出科学、合理的技术要求。总体上坚持以共治为引领、以生态为底线、以人民为中心、以共享为目标的规划编制理念。本文件编制过程中，一方面紧紧围绕国家对都市圈发展提出的政策要求，深入贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”等新发展理念，体现内容的科学性；另一方面充分借鉴国内外实践经验，在规划内容、编制方法、编制工作流程等多方面进行比较、总结和提炼，提升规程内容的合理性。

(2) 面向实施与管理

都市圈国土空间规划编制与都市圈资源配置、政策供给相关联，为保证规划的可实施、易管理，本文件强调可操作性、实用性和有效性。通过明确都市圈国土空间规划编制的主要内容、突出规划编制的重点问题、确定规划编制管理主体和程序，面向组织编制、规划编制、规划管理等相关人员，体现通俗易懂、重点突出、逻辑清晰的特点，以便更好地发挥规划的引领作用，突出规划在区域发展全过程的持续效用。

(3) 体现差异与开放

我国幅员辽阔，不同地域的资源条件千差万别，发展水平、发展阶段以及协同基础存在明显差异。本文件编制过程中通过资料分析、调研咨询、会议讨论和征求意见等多种方式了解全国都市圈发展和规划编制情况，充分尊重各地特点，坚持问题导向和需求导向相结合，在确保通用性的基础上体现包容与弹性。具体表现为，在明确规划的组织方式、编制方法和成果形式时，不强求模式化的统一，鼓励创新，针对不同发展阶段的都市圈，采取差异化的指导方式，体现因地制宜。

国际形势变化、国家战略调整、各城市发展等因素，都会影响都市圈的发展，也会改变规划的侧重。因此需持续监测评估全国都市圈变化情况和规划编制情况，必要时可对本文件中的相关内容进行调整完善。

2、确定标准主要内容的论据

国家政策方面，本文件依据《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》、《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》等要求，按照《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T1.1-2020）等技术标准进行编制。

内容确定方面，我国并无都市圈国土空间规划编制和审批程序相关规范，尤其是对于空间范围识别与划定、规划编制主要内容、成果要求、规划编制工作流程等重要事项需要明晰并形成共识。考虑到都市圈是国土空间规划体系中特定区域的专项规划，本文件参考《省级国土空间规划编制指南（试行）》和《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的内容，并在广泛调研全国各地都市圈规划实践经验的基础上，明确都市圈国土空间规划的定位、空间范围识别方法、编制

主要内容与技术要求、编制管理主体与程序，将为都市圈国土空间规划的编制、审批提供基础标准支撑。

三、主要试验（或验证）的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果

1、标准主要内容

（1）范围

本标准明确主要适用于都市圈国土空间规划编制，主要内容包括规划理念、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。

该部分也明确了标准的适用范围：本标准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

本标准将与都市圈国土空间规划编制密切相关的 2 部相关国家或行业标准作为规范性引用文件。

（3）术语和定义

本文件列出了都市圈、跨界地区、一小时交通圈、城区范围和核心城市等 5 个术语的定义。

（4）总则

本章明确了都市圈国土空间规划的规划理念、编制原则及规划期限。其中，提出了规划理念，包括以共治为引领、以生态为底线、以人民为中心、以共享为目标；确定了 4 项编制原则，即强调联动协商，搭建开放平台，聚焦底线协同，体现因地制宜。

（5）都市圈空间范围识别与划定

本章明确了都市圈空间范围识别与划定的思路和方法，包括：识

别核心城市、划定都市圈范围等步骤，同时在附件中明确了划定原则、“五步法”技术流程、数据准备等相关技术要求。

(6) 规划编制主要内容

本章明确了都市圈国土空间规划编制的主要内容，提出了目标愿景、总体空间格局、空间底线管控、专项空间协同、分层次空间协同、分区统筹协调、实施保障等 7 个方面的技术要求和具体内容。

(7) 成果要求

本章明确了都市圈国土空间规划的成果要求，对文本、图件、数据库、专题研究报告和其它说明材料等成果等提出基本要求，鼓励各都市圈在编制过程中探索合适的成果形式。

(8) 规划编制工作流程

本章明确了都市圈国土空间规划编制的编制组织、编制流程等工作流程要求，包括编制组织、准备工作、专题研究、方案编制、方案论证、公众参与和规划公告等基本流程。

(9) 附录 A（资料性）都市圈空间范围识别与划定标准

本附录提出了都市圈空间范围识别与划定的思路和方法。其中，划定方法包括技术流程、数据准备和划定步骤。

(10) 附录 B（资料性）规划指标体系建议

本附录列出了都市圈国土空间规划指标体系建议，包括底线管控、规模能级、创新效率、协作联动、生态绿色、人文品质等 6 个方面 30 个具体指标，明确了指标名称、单位、属性和涵义。

(11) 附录 C（资料性）规划成果建议

本附录提出了都市圈国土空间规划建议包含的成果，主要涉及规划文本、图件、专题研究报告、数据库和其它说明材料，并对各项成果规定了基本要求。

(12) 附录 D (规范性) 规划编制流程图

本附录为一张都市圈国土空间规划编制流程图。

2、重要问题说明

(1) 规划名称与期限

关于规划名称：目前国内存在都市圈、都市区、经济圈等多种说法，为了更好地落实中央对都市圈发展的要求，首先需要对都市圈名称进行规范，建议对含有超大、特大城市的都市圈，统一称为“都市圈”，以进一步突出超大、特大城市的辐射影响力和服务能力。

关于规划期限：为衔接国土空间规划体系的总体要求，规划编制期限一般与相关地区国土空间总体规划期限一致。作为指引全局发展的区域规划，都市圈国土空间规划应具有长远视角并兼顾分阶段行动路径，可对都市圈更长远的发展作出预测性安排；近期与国民经济和社会发展五年规划期限衔接，关注重点行动，以项目库的方式予以落实。

(2) 规划定位及发挥的作用

首先，根据《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），都市圈国土空间规划在国土空间规划体系中，属于“五级三类”中的特定区域（流域）的专项规划，因此一定是以国土空间总体规划为基础，关注与上下层次规划的充分衔接。从国内外都市圈规划的实际情况看，在都市圈内空间发展不协调、不平衡的矛盾表现最为突出，空间协同涉及的利益面最广，而且一旦落实、后续调整难度较大。这一特征客观上决定了都市圈规划必须以国土空间规划作为基础。

其次，都市圈国土空间规划应体现协同共治的理念，通过规划的编制落实国家发展战略、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，是跨区域空间协同治理的纲领。

再次，都市圈国土空间规划作为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，发挥着承上启下、统筹协调的作用。对上全面贯彻落实国家要求，落实并深化全国国土空间规划纲要、省级国土空间规划；对下充分尊重各地发展实际，为市县国土空间总体规划、相关专项规划等编制或修改提供依据，一方面可对正在编制的下位规划进行指导或约束，另一方面可对已经编制完成的下位规划进行整合或优化。最后，都市圈国土空间规划的战略引领性决定了需要同时兼顾发展规划，在具体工作中衔接国家和区域发展规划。

（3）空间范围识别

关于识别方法：按照目标导向、经验导向、操作导向等原则，通过借鉴国际都市圈空间范围划定经验（国际通常采用“确定基本统计单元-判断核心城市-识别邻接地区”等步骤），结合现阶段国内各地都市圈发展现状及趋势，都市圈空间范围识别采用“五步法”并对指标进行分类，既保证不同区域都市圈范围划定操作的适用性，也突出差异性。

关于核心城市的识别标准：遵循系统性、科学性、实用性、通用性等原则，根据国际都市圈范围划定指标数值经验，以及国内都市圈建设已有标准和相关文件，同时兼顾超大、特大城市为核心的大都市圈发展特点，分级分类明确都市圈划定中的具体标准，细化落实都市圈识别范围空间尺度，进一步锚定都市圈空间规划编制范围。本次编制组特别通过大数据分析我国中心城市的规模与经济总量、区域产业经济联系，综合确定以现状城区人口规模 200 万作为培育都市圈核心城市的基本标准。

关于都市圈范围研究：在都市圈范围识别方面，本着区域产业链、供应链、创新链跨行政区组合与配置的要求来看待区域范围的边界。一方面是根据现代化交通体系建设的要求，按照一小时交通圈来识别县级行政单元。考虑到我国目前的高铁、城际轨道及高速公路为主的交通方式，将这些交通出行一小时可达范围内的主要县（市、区）纳入备选范畴。另一方面，也考虑到国内外都市圈发展的规律，一般的超特大城市的直接辐射影响腹地可以达到 100-150 公里范围，特别是在产业链的区域配套，物流体系的区域区域组织，休闲旅游圈的组织等方面具有广域联系效应；其它核心城市按照 60-100 公里范围确定都市圈的基本备选范围。

（4）规划方案编制内容与技术要求

围绕国家对都市圈发展的总体要求，结合既有实践工作，都市圈规划的主要内容包括明确都市圈发展的目标愿景，确定都市圈的空间格局、城镇体系和分层次空间协同重点，加强空间底线管控和专项空间协同，提出实施保障的政策机制等。

一是明确都市圈发展的目标愿景。

目标愿景是都市圈共同努力的方向。都市圈内各主体关联密切但问题差异同样显著，对于协同发展各有诉求，需要形成一个凝聚各方共识的目标愿景，建构共同的价值导向。

一方面，从落实国家及区域发展要求、适应发展趋势、符合地方发展实际等角度，**制定与时俱进的都市圈目标愿景**，强化都市圈核心城市的责任担当，明确都市圈各城市的功能分工。

另一方面，**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。

二是确定都市圈的总体空间格局。

都市圈国土空间规划要落实国家和省的区域发展战略，充分衔接相关省市的国土空间总体格局，还要突出问题导向，着力解决区域空间结构不合理、大中小城市发展不协调、城乡发展不融合和大城市蔓延等问题。

在规划中应发挥综合交通体系对区域网络化布局的引领和支撑作用，促进多层次、多节点、组团式发展和城乡融合发展，形成“多中心、网络化、开放式、集约型”的区域空间格局。综合考虑经济社会、产业发展、人口分布等因素，确定都市圈内城镇体系的等级和规模结构、功能分工，优化资源配置，促进空间集聚和集约利用。按照区域重大生态保护区、生态廊道保护要求，提出生态保护总体空间格局；按照农业资源空间分布和空间发展布局要求，提出农业空间总体格局。

同时，针对空间留白等跨界战略地区强化发展指引，包括规模、主导功能以及承载平台、发展策略等。

三是加强空间底线管控。

都市圈规划应强化与省市国土空间规划的衔接，加强跨行政区的要素管控，从底线视角明确需强化管控的具体内容，主要包括结构管控与红线管控两种方式。

结构管控重在强化结构性要素的共同管控。一方面，应优先落实并细化国家及相关省（区、市）主体功能区的发展要求，形成城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区空间格局，确定协调与管控的导向。另一方面，应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。

红线管控主要强调重大边界的要素管控。其一，协调划示生态保

护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界提出管控要求。其二，统筹山水林田湖草等各类自然资源的保护利用，确定资源利用的上限和环境安全底线；位于沿海的都市圈应划示各类海域保护线。其三，合理控制大城市规模，推动组团式发展。其四，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。此外，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。

四是加强专项空间协同。

都市圈发展的目标愿景需要通过协同合作来实现，涉及的核心问题也需要通过专项空间协同予以解决。因此，需要构建多元系统协同的框架，主要包括：区域生态环境、综合交通网络、市政基础设施、公共服务、重大安全体系等方面协同等五方面。此外各地可根据实际需要可以加强对创新与产业发展协同、农业空间布局、文旅融合发展协同、重大资源保护系统及城乡融合发展制定专项协同。

其一，加强区域生态环境协同，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”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；做好都市圈水资源统筹分配方案；在都市圈范围内统筹碳减排、碳汇等空间安排；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“山江湖”生态格局与城镇空间拓展的关系。

其二，加强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。

其三，加强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。

其四，加强区域公共服务协同，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设施协同，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、推动空间均衡配置，提高都市圈公共服务整体质量。

其五，加强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和区域性海绵体基底预留；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。

五是明确分层次空间协同重点。

都市圈规划涉及区域范围大，跨界协同的层次多，各层级行政单

元面临的具体问题及关注重点也有所不同，需要根据不同空间尺度、分层次研究并提出引导。在研究思路上应打破行政边界，更好地体现都市圈多中心、网络化的空间特征，突出对城区与新城发展思路的差异化引导。但是在具体协同中任务应分解到行政主体，强调可操作性。一般而言，都市圈规划会涉及到都市圈、次区域或流域性、区县等协同层次，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，例如环太湖、长江口等，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，如长三角生态绿色一体化发展示范区（上海青浦-江苏吴江-浙江嘉善），需进一步深化一体化项目布局。

此外，可根据需要考虑**乡镇层次**协同，例如跨省城镇圈，重在促进服务设施共享、基础设施对接等具体建设引导。

六是提出分区统筹协调的要求。

我国的都市圈范围基本介于 0.8-2.5 万平方公里之间，其内存在中心与外围的分圈层关系，也存在因不同的主导功能单位，因此加强分区域的统筹协调举措十分必要。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。

七是提出实施保障的政策机制。

规划编制完成仅仅是迈出了第一步，规划的生命力在于实施。为了实现都市圈发展的目标愿景，相关省市还需构建政策合力，健全协同机制，稳步落实具体的行动任务，推动规划落地。

第一，探索都市圈国土空间规划的实施机制创新，统筹考虑都市圈整体规模与要素集聚。包括：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。

第二，创新都市圈协调发展的空间政策。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。

第三，建立健全都市圈的动态跟踪与实施评估机制。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。

（5）规划编制管理主体与程序

考虑到各都市圈在行政体系、资源条件、发展水平以及协同基础上的多样性，本文件依照“开放”和“因地制宜”的原则，提出了工作组织、准备工作、专题研究、方案编制、方案论证、公众参与和规划公告 7 个主要程序，以保障都市圈国土空间规划的编制工作顺利推进。

关于组织编制主体：对于跨省都市圈国土空间规划，有些跨省都市圈发展方向具有较大的不确定性，可能涉及国家战略的承接、国家资源的分配和国家重大项目的落位，跨省的国土空间重大问题需要国家层面明确意见和路径；有些跨省都市圈发展较为成熟，在核心城市的带领下，能够通过平等协商形成清晰的规划思路，解决有限的问题。因此，跨省都市圈国土空间规划除党中央、国务院另有要求外，一般由所在省级人民政府联合开展组织编制。对于省内都市圈国土空间规划，由于各城市之间是平级关系，需要上一级政府的自然资源部门进行统筹协调，并与省级国土空间规划和市级国土空间总体规划相衔接，因此建议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。

关于技术团队：都市圈国土空间规划主要解决跨行政区域空间的底线管控和协同发展问题，鼓励多层次主体编制各类临界地区规划，需要多方技术力量的共同参与。因此，建议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。

关于公众参与和规划公告：从国际经验来看，纽约都市圈、旧金山湾区等规划编制均非常重视公众参与，通过多样的方式和渠道，组织社会各界参与规划的编制。建议坚持开门编规划，建立全流程、多渠道的公众参与机制。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。在都市圈国土空间规划编制启动阶段，深入了解各地区、各部门、各行业和社会公众的意见和需求；在规划方案论证阶段，以聚焦行动策略和解决实际问题为目标，开展有针对性的公众参与，将中间成果征求相关部门、企业、社会团体等利益相关方意见，以高效地达成有限目标；规划报批前，可开展公示程序，以通俗易懂的方式征求社会各方意见；规划获批后，在一个月内向社会公告。

(6) 成果规范要求

都市圈国土空间规划的框架是开放式，内容上也不是面面俱到，因此在成果规范上不要求保持统一，仅对文本和图纸等提出基本要求，鼓励各都市圈在编制过程中探索合适的成果形式。

规划成果包括**文本、附表、图件、专题研究报告和编制说明等其他材料**，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。

规划文本主要包括现状分析与风险识别、规划目标愿景、总体空间格局、空间底线管控、专项空间协同、分层次空间协同、实施保障等，可参考附录 C.2。附表可选择与文本混排，不单独成册。规划指标强调按照目标导向和问题导向，可参考附录 B 和省级国土空间规划、市县国土空间总体规划以及城市体检评估的指标要求，形成可动态跟踪、可持续维护的指标体系。

图件包括现状分析图、规划成果图和其它说明性图纸等，并包括

现状及规划成果数据库文件。对图纸内容和名称不作具体要求，可参考附录 C.3 和省级国土空间规划、市县国土空间总体规划的图纸要求，根据实际情况和需求选择性绘制。

除基本要求的成果外，都市圈国土空间规划可根据需要设置重大专题，形成相应专题研究报告，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。

其他资料包括规划编制过程中形成的工作报告、基础资料、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。

3、预期效果

首先，通过都市圈国土空间规划编制及报批，能够统一所在区域各级政府的认识，对于重大保护管控、重要协同发展事项能够在规划“一盘棋”基础上分别实施，促进了行政力对于经济要素的合理配置，带动社会经济又好又快发展，同时又最大限度地降低外部负效应。

其次，通过都市圈规划实施，将规划提出的重点项目、重要跨区域协同事项落地，特别是跨区域的交通、能源和区域性市政基础设施的共建共享，对于促进都市圈整体社会经济的健康可持续发展提供重要保障。

第三，对于都市圈总体空间结构的引导，特别是对于跨界的重大战略合作区的预控，对于未来都市圈的提升发展、创新发展奠定基础，促进了都市圈社会经济的长期平稳发展。同时在空间底线管控基础上，通过生态修复和产业体系空间充足等举措进一步提升都市圈整体的碳汇和碳减排能力，促使都市圈率先实现“碳达峰和碳中和”目标。

四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比（或与测试的国外样品、样机的有关数据对比）

1、采用国际标准和国外先进标准的程度

无。

2、标准的符合性和一致性

（1）标准的符合性

本文件符合《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）内对于标准格式与内容的规定。

（2）标准的一致性

截至目前我国尚未实施与都市圈国土空间规划编制规程有关国家标准和行业标准。

五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系

目前国内外尚无针对都市圈国土空间规划编制的相关标准。本文件可以填补都市圈国土空间规划编制标准的空白，与现行自然资源管理相关的标准互补。

另外，本文件制定过程中具体引用的文件包括：《GB/T 16820-2009 地图学术语》、《TD/T 1064-2021 城区范围确定规程》两部。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议

建议作为推荐性标准实施。

八、贯彻标准的要求和措施建议

该标准在制订过程中注重因地制宜，充分尊重各地特点，采取差异化的指导方式，鼓励各地贯彻落实时进一步创新。对于地方上报的标准文本理解不一致或者实施较困难处，应当组织专家讨论标准条文予以修改或补充。同时，应指定专门的答疑人，长期跟踪都市圈国土空间规划编制过程中出现的技术问题，及时反馈并做好记录。

九、废止现行有关标准的建议

无。

十、其他应予说明的事项

无。