国土空间规划探索与实践

以广州市为例

2019年7月

目 录

CONTENTS

一、总体形势

二、规划探索

三、广州实践

一、总体形势

（一）建立国土空间规划体系是党中央的重大决策部署

2018年3月

机构改革：批准成立自然资源部

2018年8月

职能落地：确定自然资源部三定方案

2018年9月

发展体系：强调空间规划的基础作用。《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》（中发[2018]44号），明确建立以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家、省、市县各级规划共同组成的国家规划体系。

2018年12月

法案修整：已编制的国土空间规划可替代两个“总规”。十三届全国人大常委会第七次会议《中华人民共和国土地管理法（修正草案）》等

2019年1月

多规合一：建立国土空间规划体系。中央全面深化改革委员会第六次会议，审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等文件。

2019年3月

坚守底线：探索高质量发展新路子。习近平参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团的审议指出，要坚持底线思维，以国土空间规划为依据。

2019年4月

全面推进：纳入新型城镇化重点任务。国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》，全面推进城市国土空间规划编制，强化“三区三线”管控，推进“多规合一”

（一）建立国土空间规划体系是党中央的重大决策部署

2019年4月

自然资源部总规划师庄少勤：2020年编制工作期限

在2019年第二期UP论坛，庄少勤重申《若干意见》要求，2020年基本完成从全国到市县国土空间规划编制工作。

2019年5月

《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》正式对外发布

2019年5月

全面启动各级国土空间规划编制。

5月28日部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》87号文。

2019年6月

厦门多规合一空间规划

6月20日—21日，自然资源部在福建省厦门市召开推进“多规合一”国土空间规划工作现场会。关于国土空间规划的重点工作和重要问题，自然资源部部长陆昊从15个方面进行了工作部署。

2019年7月

国土空间规划应以党中央“五位一体”、“四个全面”为原则，落实生态文明建设相关要求。7月2日，自然资源部陆昊部长调研广州，对国土空间规划和三调工作提出系列指示要求

2019年7月

全面开展国土空间规划“一张图”建设和市县国土空间开发保护现状评估

7月18日，自然资源部办公厅印发《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》，明确依托国土空间基础信息平台，全面开展国土空间规划“一张图”建设和市县国土空间开发保护现状评估工作。

2019年7月

《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》7月24日获中央深改委审议通过，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，要以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，按照统一底图、统一标准、统一规划、统一平台的要求，建立健全分类管控机制。

1.2019年全国自然资源工作会议确定十二项重点工作

1. 扎实推进第三次全国国土调查
2. 落实“多规合一”国土空间规划体系
3. 按时保质完成“大棚房”整治任务
4. 多措并举加大油气勘探开发力度
5. 促进海洋经济高质量发展
6. 加快基础测绘转型升级
7. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系
8. 坚持政策扶贫和定点联片
9. 抓好地质灾害防治工作
10. 用地用矿用海用岛审批制度改革
11. 推进完善自然资源法治体系
12. 加强自然资源科技创新和国际合作

2.2019年推进多规合一国土空间规划工作现场会

陆昊部长：当前国土空间规划要做好和关注这15个重点

1. 统一国土空间开发保护格局与“多规合一”的关系；
2. 统筹协调、科学划定三条控制线”；
3. 以双评价为基础，划定城镇开发边界；
4. 对自然保护地体系科学分区，并处理好与“三条控制线”的关系；
5. 城镇空间规划如何满足群众的安全性、便利性、健康性等重要民生诉求；
6. 建设与自然和谐，提升城市艺术感等手段体现城市空间品质；
7. 通过建筑高度控制等体现“城”的繁荣与“镇”的舒适宁静的差异性；
8. 编制村庄规划；
9. 合理把握城镇扩张型规划与重构型、调整型规划的关系；
10. 解决城市更新问题
11. 扎实推进以全国国土空间规划纲要为前提的市县国土空间规划编制工作；
12. 通过控制关键指标参数、“管什么就批什么”，大力提高规划审批时效；
13. 建立专家咨询机制
14. 合理确定新的国土空间规划标准体系；
15. 加快建设国土空间基础信息平台，实现所有规划一张底图。

（二）主要政策文件

（1）核心指导文件

- 中共中央 国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发[2018]44号)
- 中共中央 国务院《关于建立国土空间规别体系并监督实施的若干意见》（中发[2019]18号)
- 自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发[2019]87号）

（2）村庄规划

- 中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部《关于统筹推进村庄规制工作的意见》（农规发[2019]1号)
- 自然资源部办公厅《关于加强村庄规别促进乡村摄兴的通知》（自然资办发[2019]35号）

（3）耕地保护

- 自然资源部 农业农村部《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规[2019)1号)

（4）其他政策文件

- 自然资源部办公厅《关于开属国土空间规划“一张国”建设和现状评估工作的通知》(自然资办发[2019]38号)
- 国务院办公厅《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》（国办发[2019]11号)
- 中共中央 国务院《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》
- 中共中央办公厅 国务院办公厅《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》

1.《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》

由多规走向两规：形成国家发展规划为统领的规划体系

规划地位：最上位、总遵循

- 国家发展规划根据党中央关于制定国民经济和社会发展五年规划的建议，由国务院组织编制，经全国人民代表大会审查批准，**居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循。**
- 国家级专项规划、区域规划、**空间规划，均须依据国家发展规划编制。**

规划体系：以国家发展规划为统领

- 原则：坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调

以国家发展规划为统领 + **以空间规划为基础** + 以专项规划、区域规划为支撑 + 由国家、省、市、县各级规划共同组成

- 形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

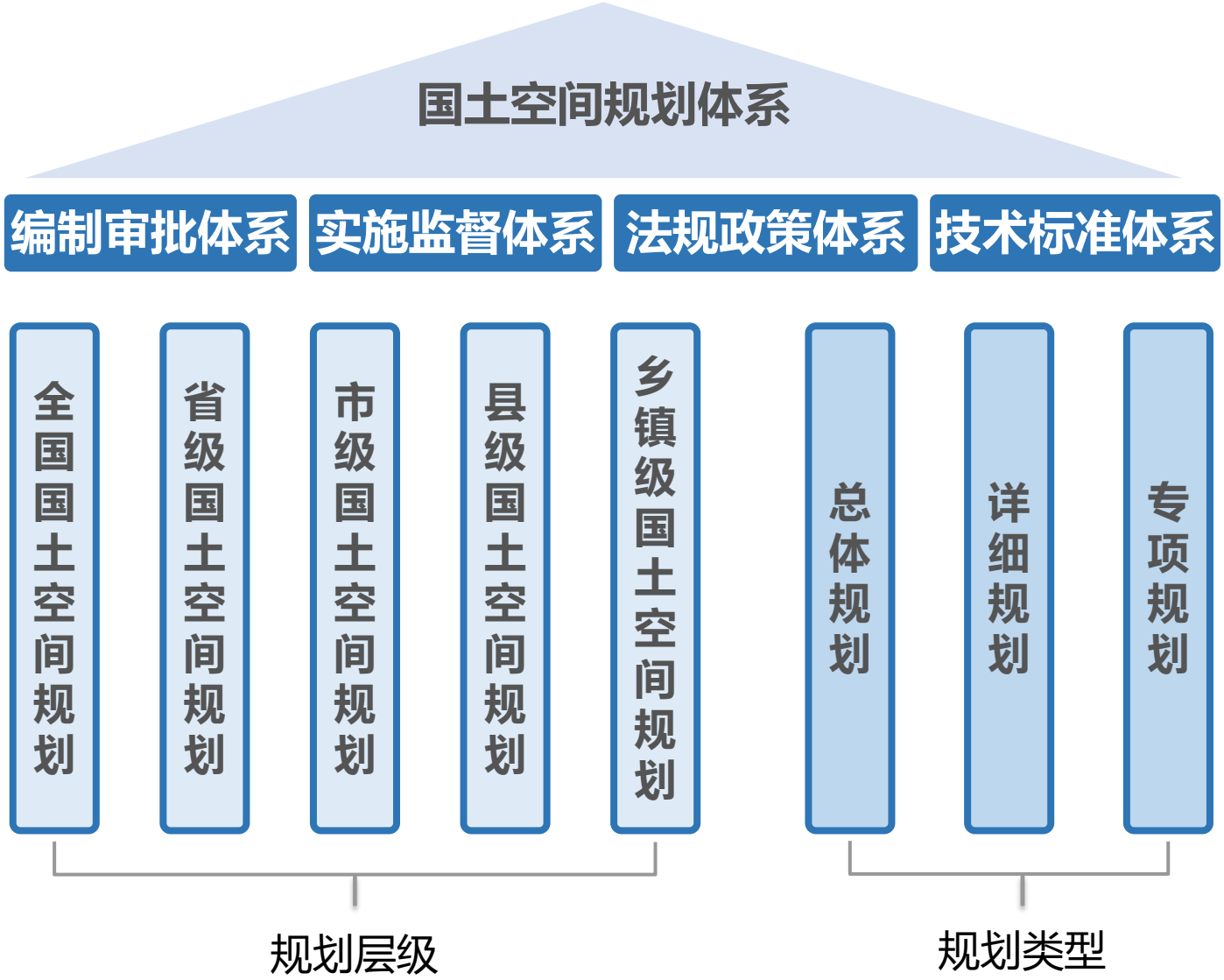
2.《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

陆部长：建立国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大部署，是为解决我国现有规划类型过多、内容交叉重复、审批流程过长、地方规划朝令夕改等问题，**提出的系统性、整体性、重构性改革方案。**

时间要求	内容要求	编制要求	实施监督要求
2020目标 基本建立国土空间规划体系；基本完成市县以上各级国土空间规划编制	分级分类建立国土空间规划	体现战略性	强化规划权威
2025目标 形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。	明确各级国土空间总体规划编制重点	提高科学性	改进规划审批
2035目标 基本形成富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。	强化对专项规划的指导约束作用	加强协调性	健全用途管制制度
	在市县以以下编制详细规划	注重操作性	监督规划实施
			推进“放管服”改革

2.《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

2020年要基本建立国土空间规划体系，强调“四梁八柱”整体规划体系



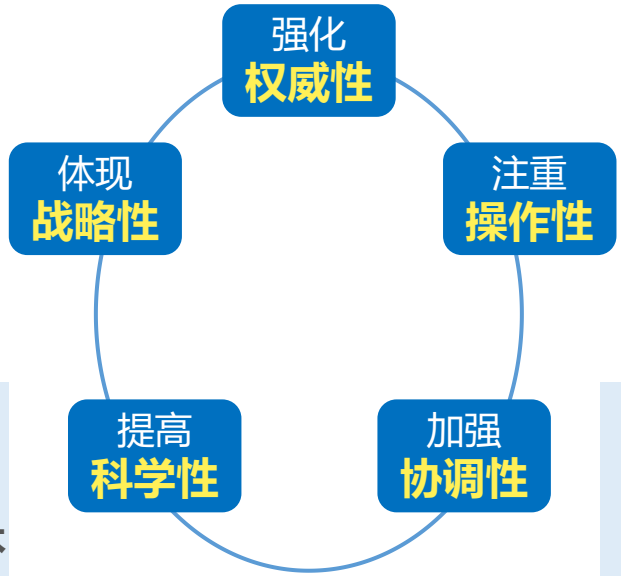
2.《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

明确国土空间规划怎么编?

规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更先规划、后实施

将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容

- 体现国家意志
- 自上而下编制



- **能用、管用、好用**
- 谁组织编制，谁负责实施

- **以双评价为基础**
- 划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，强化底线约束
- 坚特山水林田湖草生命共同体
- 延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色

- 国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础；
- 相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接

2.《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

明确国土空间规划怎么管?

用法律法规管

加快国土空间规划相关法律法规建设
做好过渡时期的法律法规衔接

用技术标准管

按照“多规合一”要求，由自然资源部会同相关部门门负责构建统一的国土空间规划技术标准体系

用信息平台管

- **形成全国国土空间规划“一张图”**
- 相关专项规划在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上
- 依托平台，建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制

用制度政策管

□ 健全用途管制制度

在城镇开发边界内	在城镇开发边界外	自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等
“详细规划+规划许可”	“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”	特殊保护制度

□ 监督规划实施

- 将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法监察内容
- 健全资源环境承载能力监测预警长效机制
- 建立国土空间规划定期评估制度

□ 推进“放管服”改革

- 规划审批改革：**谁审批、谁监管，管什么就批什么**
- 项目审批改革

2.《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

自然资源部国土空间规划局李枫副巡视员：《若干意见》有六个新特点：

- 解决多规打架、实现“多规合一”
- 体现国家战略
- 强化规划权威
- 强调四个子体系形成闭环

（编制审批体系、技术标准体系、法规政策体系、实施监管体系）

- 先进数字技术和标准支撑
- 贯彻“放管服”要求

国土空间规划的6个特点：

- 既注重宏观也注重微观
- 既注重自然也注重人文
- 既有管控也有发展
- 既注重技术性能也注重政策性
- 既要研究实体空间也关注经济社会问题
- 既要强调全国的统一性也考虑到地方因地制宜的差异性。

2.《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

落实《若干意见》精神，现阶段主要有六大任务：

- **全面启动各级国土空间规划编制**

5月28日部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》。

- **构建“多规合一”的技术标准体系**

双评价技术规程、三线协同划定的文件、开发边界划定指南、国土空间规划分区与用途分类指南、村庄规划指导意见；监测评估预警管理系统技术指南、数据库标准；实施评估技术指南……

- **完善国土空间用途管制制度**
- **综合运用政策工作包**
- **做好过渡期内相关工作衔接**
- **集中破解相关技术瓶颈**

3.《关于全面开展国土空间规划工作的通知》

（1）全面启动国土空间规划编制， 实现“多规合一”

按照自上而下、上下联动、压茬推进的原则启动各级国土空间规划

不再新编和报批以下规划：

- 主体功能区规划
- 土地利用总体规划
- 城镇体系规划
- 城市（镇）总体规划
- 海洋工能够区划

既有规划成果融入新编的同级国土空间规划中

- 省级国土规划
- 省级城镇体系规划
- 省级主体功能区规划
- 城市（镇）总体规划
- 原省级空间规划试点
- 原市县多规合一试点

3.《关于全面开展国土空间规划工作的通知》

（2）报批审查要点

按照“**管什么就批什么**”的原则，对市县国土空间规划，侧重**控制性审查**，重点审查目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等，并对规划程序和报批成果形式做**合规性审查**。简化流程，压缩时间。

省级国土空间规划审查要点包括：

1、国土空间开发保护目标；

2、国土空间开发强度、建设用地规模，生态保护红线控制面积、自然岸线保有率，耕地保有量及永久基本农田保护面积，用水总量和强度控制等指标的分解下达；

3、主体功能区划分，城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田的协调落实情况；

4、城镇体系布局，城市群、都市圈等区域协调重点地区的空间结构；

5、生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局，重大基础设施网络布局，城乡公共服务设施配置要求；

6、体现地方特色的自然保护地体系和历史文化保护体系；

7、乡村空间布局，促进乡村振兴的原则和要求；

8、保障规划实施的政策措施；

9、对市县级规划的指导和约束要求等。

国务院审批的市级国土空间总体规划审查要点

1、对省级国土空间规划审查要点的深化细化外

2、市域国土空间规划分区和用途管制规则；

3、重大交通枢纽、重要线性工程网络、城市安全与综合防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局，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；

4、城镇开发边界内，城市结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求，各类历史文化遗存的保护范围和要求，通风廊道的格局和控制要求；城镇开发强度分区及容积率、密度等控制指标，高度、风貌等空间形态控制要求；

5、中心城区城市功能布局和用地结构等。

其他市、县、乡镇级国土空间规划的审查要点，由各省（自治区、直辖市）根据本地实际，参照上述审查要点制定。

3.《关于全面开展国土空间规划工作的通知》

（3）近期工作的七个重点

1. 做好规划编制基础工作
2. 开展双评价工作
3. 开展重大问题研究
4. 科学评估三条控制线
5. 加强与正在编制的国民经济和社会发展五年规划的衔接
6. 集中力量编制好“多规合一”的实用性村庄规划
7. 同步构建国土空间规划一张图试试监督信息系统

4.《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》

（1）明确指出国土空间规划“一张图”建设的三大步骤：

一是**统一形成“一张底图”**，二是**建设完善国土空间基础信息平台**，三是叠加各级各类规划成果，**构建国土空间规划“一张图”**。

统一形成一张底图

- **以第三次全国国土调查为基础，**整合空间关联数据和信息，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图
- 国土空间规划的编制及其中**三条控制线、自然保护地和历史文化保护范围的划定**等内容必须与一张底图**相对应**
- 各省、市、县将一张底围逐级汇交至自然资源部，**于2020年底前形成全国一张底图**
- 一张底图应随**年度土地变更调查、补充调查**等工作及时更新

构建国土空间规划“一张图”

- **省级国土空间规划、市县国土空间总体规划**编制中，应及时将批准的规划成果**向本级平台入库并向国家级平台汇交**，作为详细规划和相关专项规划编制和审批的基础和依据。
- 经核对和审批的**详细规划和相关专项规划**成果由本级自然资源主管部门整合叠加后，**逐级向国家级平台汇交**，形成以一张底图为基础，可层层叠加打开的全国国土空间规划“一张图”，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

4.《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》

（2）建设国土空间基础信息平台作为报批市县国土空间总体规划的前置条件。

时间：各地应于2020年前完成省、市、县各级平台建设，并与国家级平台对接

建设系统：基于平台，建设从国家到市县级的国土空间规划“一张国”实施监督信息系统，开展国土空间规划动态监测评估预警和实施监管

未完成平台和系统建设的市县不得先行报批国土空间总体规划

4.《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》

国土空间规划“一张图”建设的实施路径

4.《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》

（3）常态化开展国土空间开发保护评估

以指标体系为核心，在底线管控、空间结构和效率、品质宜居等方面，找问题，提对策，形成报告

2019年11月底前，完成本年度国土空间开发保护现状评估报告

以后每年9月底前，完成当年度评估报告

评估报告逐级汇入国家级系统

（三）主要技术文件

（1）省级国土空间规划

- 自然资源部《省级国土空间规划编制技术指南》（征求意见稿）

（2）市县国土空间总体规划

- 自然资源部《市县国土空间总体规划编制指南）（征求意见稿）
- 自然资源部（市县国土空间规划分区与用途分区分类指南》（试行、送审稿）
- 自然资源部《市县国土空间规划实施评估指标》（讨论稿）

（3）双评价

- 自然资源部《资源环境承载能力与国土开发适宜性评价技术指南》（征求意见稿）

（4）主体功能区

- 自然资源部《新时期主体功能分区考虑》（讨论稿）

（5）三区三线

- 自然资源部《“三区三线”评估调整工作方案）（讨论稿）
- 自然资源部《城镇开发边界划定指南》（试行，征求意见稿）

（6）数据与平台

- 自然资源部《国土空间规划“一张图”建设指南）（试行）
- 自然资源部《国土空间规划“一张图”实施监督信息平台建设指南》（试行）
- 自然资源部《市县国土空间开发保护现状评估技术指南》（试行）
- 自然资源部《国土空间规划数据汇交要求》（试行，讨论稿）
- 自然资源部《市县级国土空间总体规划数据库标准》（试行，讨论稿）
- 自然资源部《乡镇级国土空间规划数据库标准》（讨论稿）
- 自然资源部办公厅《关于开展国土空间规划监测评估预警管理系统建设的通知》

1.市县国土空间总体规划编制技术文件

- 《市县国土空间总体规划编制指南》（征求意见稿）：**明确定位、任务、编制要求等主要内容**
- 《市县国土空间规划分区与用途分区分类指南》（试行、送审稿）：**明确空间规划和用途分区、及其管制要求**
- 《市县国土空间规划实施评估指标》（讨论稿）：**明确利用指标开展评估**

市县国土空间规划分区

目标	市域（8类）	县域、市区（15类）
保护与修复	生态保护与保留区	核心生态保护区
		生态保护修复区
		自然保留区
	海洋特殊保护与渔业资源养护区	海洋特殊保护区
		海洋渔业资源养护区
	永久基本农田集中保护区	永久基本农田集中保护区
	古迹遗迹保护区	古迹遗迹保护区
开发与利用	城镇发展区	**城镇集中建设区**
		城镇有条件建设区
		特别用途区
	农业农村发展区	**农业农村发展区**
		海域利用区
	海洋利用与保留区	无居民海岛利用区
		海洋保留区
	矿产与能源发展区	矿产与能源发展区

1.市县国土空间总体规划编制技术文件

- 进一步**将城镇集中建设区、农业农村发展区、海域利用区打开**

城镇集中建设区可进一步划分**城市功能规划分区**

名称	含义
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
工业物流区	以工业、仓储物流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、滨水开放空间、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
公用设施集中区	以垃圾地理场、污水处理厂、水厂等大型公用设施为主要功能导向的区域
战略预留区	应对发展不确定性、为重大战略性功能控控制的留白区域
特色功能区	体现城市特定发展意图，需要实行特定管理政策的区域，主要可包括创新发展区、文化创意区等

农业农村发展区可进一步划分**农业农村利用功能规划分区**

名称	含义
村庄建设区	城镇集中建设区外，规划重点发展的村庄用地范围
一般农业区	以农业生产和农民生活为主要利用功能导向划定的区域
林业发展区	以规模化林业发展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

海域利用区可进一步划分**海域利用功能规划分区**

名称	含义
渔业利用区	以渔业基础设施建设和增养殖等渔业利用为主要功能导向的海域
交通运输用海区	以港口建设、航道利用、锚地利用、路桥建设等为主要功能导向的海城
工业与城镇用海区	以航海工业与城镇发展利用为主要功能导向的海域
矿产与能源用海区	以油气和固体矿产等勘探、开采，以及盐田和可再生能源利用等为主要功能导向的海域
旅游休闲娱乐用海区	以开发利用滨海和海上旅游资源为主要功能导向的海域
特殊利用区	以海底管线铺设、污水达标排放、倾倒等特殊利用为主要功能导向的海域

2.三区三线：明确评估和划定的要求

《“三区三线”评估调整工作方案》（讨论稿）：明确**评估的任务、调整的要求**等内容

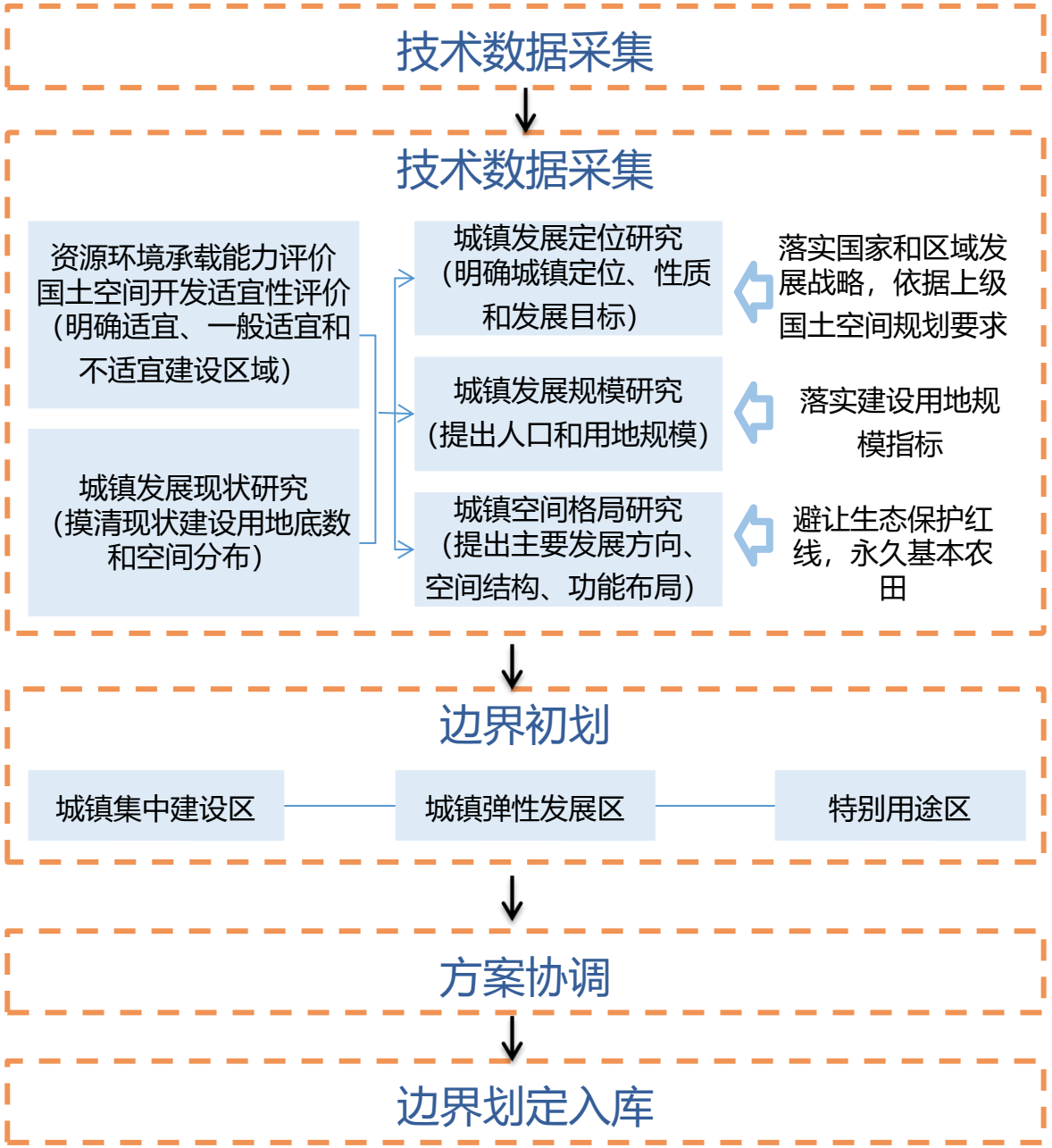
生态保护红线评估	自然保护地评估	永久基本农田评估	城镇开发边界评估	三条控制线交叉重叠情况评估

优化调整方案

2.三区三线：明确评估和划定的要求

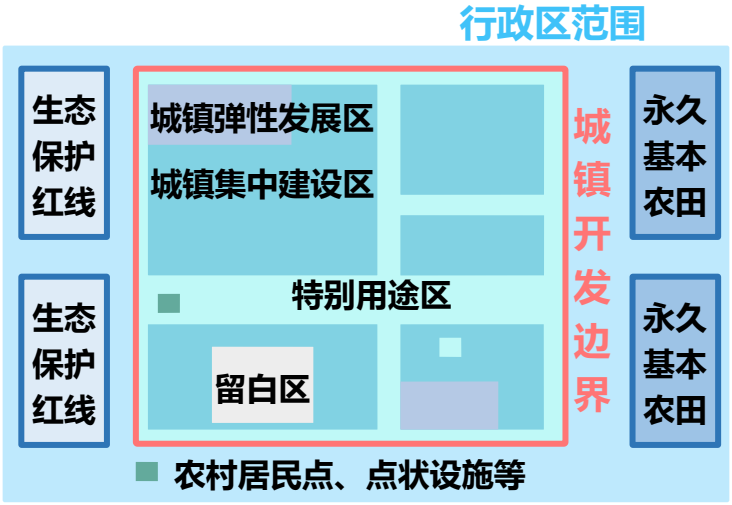
- **《城镇开发边界划定指南》（试行，征求意见稿）：明确城镇开发边界划定的原则、技术流程和管理要求**

特大、超大城市以及资源环境超载的城市，应划定永久性开发边界边



2.三区三线：明确评估和划定的要求

- 《城镇开发边界划定指南》（试行，征求意见稿）：**明确城镇开发边界划定的原则、技术流程和管理要求**



	城镇集中建设区	+ 城镇弹性发展区	+ 特别用途区
空间划分	依据国土空间规划中确定的规划城镇建设用地规模，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域确定为城镇集中建设区	在与城镇集中建设区充分衔接关联的基础上，在适宜进行城镇开发的地域空间合理划定城镇弹性发展区	根据地方实际、包括对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩空间、防护隔离空间、农业景观、古迹遗址等地域空间
管控要求	以县（区）为统计单元，划入城镇集中建设区的规划城镇建设用地原则上应**高于**县（区）域规划城镇建设用地总规模的**90%**	■ 城镇弹性发展区面积原则上不得超过**城镇集中建设区**面积的**15%**，特大城市、超大城市不超过**8%** ■ 城镇建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行**调整**，同时相应**核减城镇集中建设区用地规模**	原则上禁止任何城镇集中建设行为，，实施建设用地总量控制

（四）国土空间规划的新要求与应对

四大体系的调整：

编制审批体系调整

1、强化国土空间规划的基础作用，发挥在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用

2、建立国土空间规划体系，全面推进规划编制

技术标准体系调整

《第三次全国国土调查技术规程》已公布实施

《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南（试行）》、《国土空间规划分区与用途分类指南（试行）》、《城镇开发边界划定指南（试行）》、《国土空间规划实施评估技术指南》以及相关国土空间规划编制技术规程也即将发布。

法规政策体系调整

2019年立法工作以推进《矿产资源法》修改、完善《土地管理法》配套法规

拟报国务院审查的法律草案包括研究起草《自然保护地法》、《国土空间开发保护法》等，还将积极配合全国人大做好《国土空间规划法》等立法工作。

实施监管体系调整

依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。

健全资源环境承载能力监测预警长效机制，建立国土空间规划定期评估制度

（四）国土空间规划的新要求与应对

四大方面的转变

平台基础的转变

1、规划全过程全面转入GIS基础平台。
2、以“三调”作为“底数底图”，统一自然资源调查现状和规划分类技术标准。
3、实施双评估，并加强风险评估工作。
4、以“双评价”作为规划前提。

关注重点的转变

1、对陆域和管辖海域全覆盖管控。
2、关注内容转向建设空间与非建设空间管控。
3、集中建设区突出结构管控，强化对专项规划和详细规划的分解落实要求。
4、强化非建设空间管控，发挥自然资源价值。
5、加强“文化保护空间”管控，强化城市文化与特色塑造的宏观指导。

发展模式的转变

塑造以人为本的高品质国土空间。

以人为本，提升人民群众获得感和幸福感。

增存并重、激活流量，高效利用空间资源。

管控手段的转变

1、指标：增加国土空间开发保护管控指标体系。
2、边界：划定“三线”，强化底线刚性管控。
3、分区/用途：突出主导功能和用途弹性管控。
4、清单：明确要素、行动与准入规则。

2、规划探索

市县级国土空间总体规划技术特点

——与城市总体规划、土地利用总体规划的差异

- **准确性：扎实的基础数据与基础评价体系。**以“三调”为基础，形成详实可靠的规划底图底数；开展资源环境承载力和国土空间适宜性评价，全面摸清国土空间本底条件。

- **引领性：实现城市战略到空间的统一。**目标-战略-指标-空间的完整路径。

- **全局性：全域全要素统筹配置。**全域国土空间的管制、各类自然资源的保护利用与修复、各类生产生活空间与支撑要素的统筹配置、陆海统筹。

- **实施性：严密的空间规划体系、政策体系、信息化手段。**保障规划能有效实施运行。

1. 确定国土空间规划的工作方向与重点内容

编制要求	工作方向	重点内容	关键技术
战略性	发展战略与定位	战略定位如何谋划落实?	现状调查； 双评价； 三线划定； 用途管制； 存量改造； 产业升级； 监测评估； ……
科学性	国土空间格局	城市发展规模如何确定?	
	资源保护与利用	美丽国土空间格局如何构建?	
	土地综合整治	自然资源的保护利用与生态修复	
协调性	城镇功能布局	土地综合整治与高效利用	
	乡村振兴发展	城镇空间资源配置与乡村振兴	
	文化和特色风貌	文化与风貌特色如何进一步彰显?	
操作性	安全和基础设施	空间规划体系与规划传导实施	
	规划实施保障	信息平台在空间规划治理应用?	

33

十大重点内容

重点1：底图底数如何统一?

重点2：战略定位如何谋划落实?

重点3：发展规模如何确定?

重点4：美丽国土空间格局如何构建?

重点5：自然资源管理和生态修复综合整治如何推进?

重点6：城镇体系与城镇空间布局如何优化完善?

重点7：乡村振兴如何实现?

重点8：重大要素配置与支撑体系如何保障?

重点9：历史文化与风貌特色如何彰显?

重点10：规划实施如何保障?

重点1：统一底图底数

思路：三个衔接，调查规划互动，夯实国土空间规划底盘底数

(1) **组织衔接：**建立规划编制团队与“三调”团队的互动协调机制。

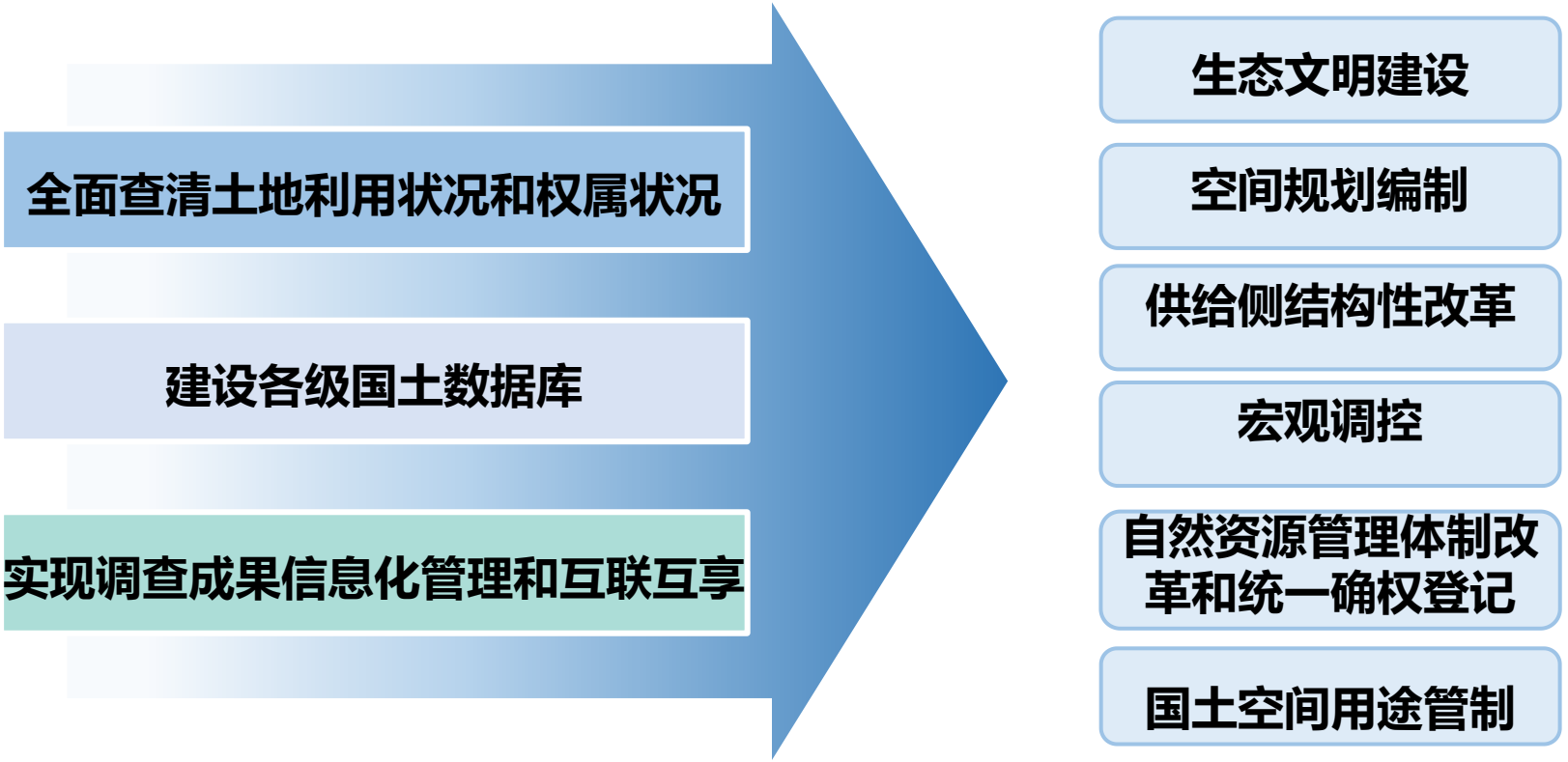
(2) **技术衔接：**建立规划用地分类与“三调”国家工作分类的衔接对照关系。

(3) **内容衔接：**按照“求真、归真、保真”的原则，形成统一的国土空间规划编制底数底图。

重点1：统一底图底数

思路：三个衔接，调查规划互动，夯实国土空间规划底盘底数

三调的目标与意义：2018年9月6日，国务院召开第三次全国土地调查电视电话会议，韩正副总理作总结讲话。要求加快推进自然资源统一调查，统一调查分类和调查标准，全面查清各类自然资源在国土空间上的水平分布，形成**一张底板、一个平台、一套数据的调查成果**。要健全国土数据库和管理系统，把调查成果应用于各相关部门的管理和经济社会发展的各个领域。



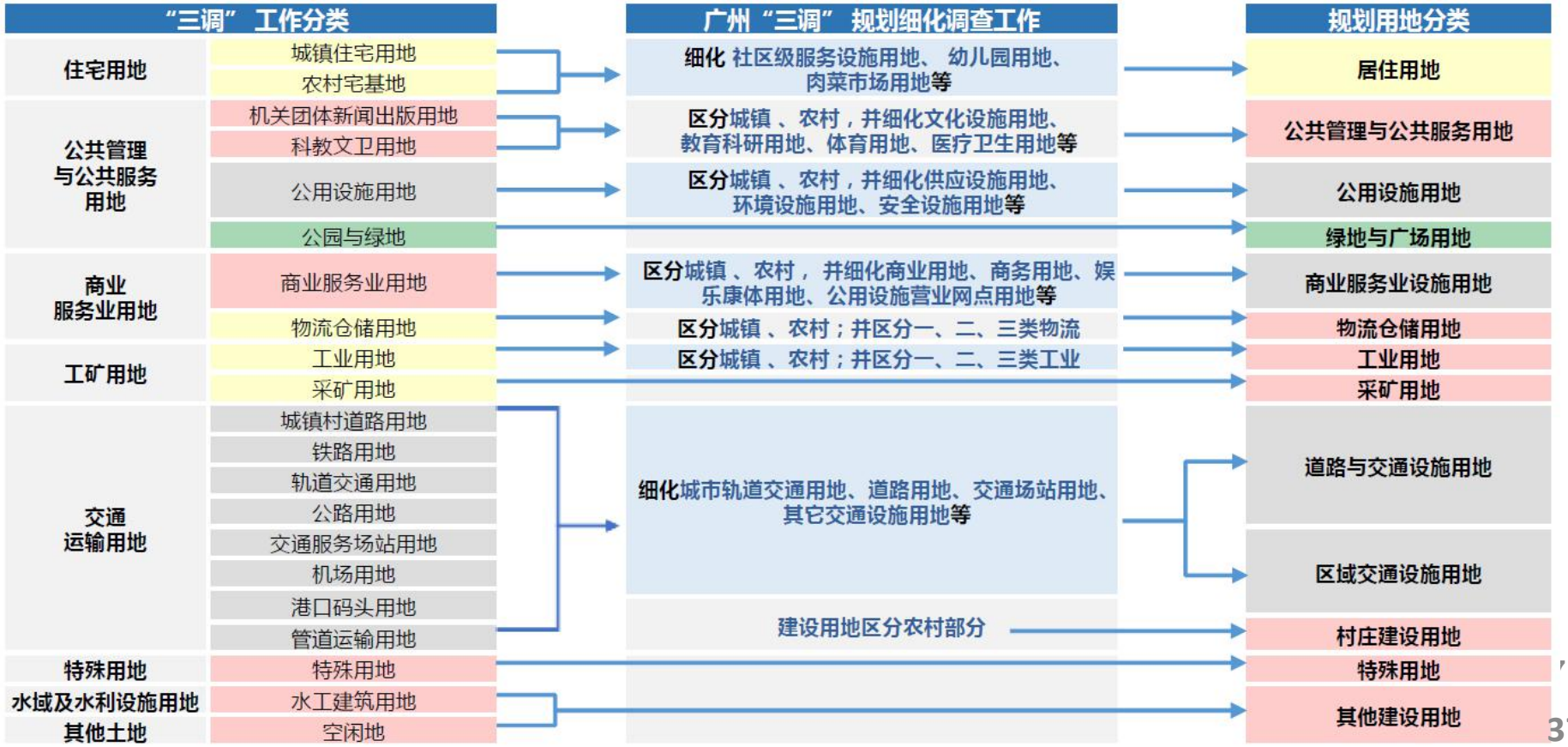
重点1：统一底图底数

思路：三个面向，形成统一的国土空间规划编制底图。

(1) **面向资源统筹**，结合“三调”核实自然资源家底；

(2) **面向用地精细化管理**，进一步细化优化建设用地内部调查；

(3) **面向城市发展**，摸清经济社会和城市运行相关数据。

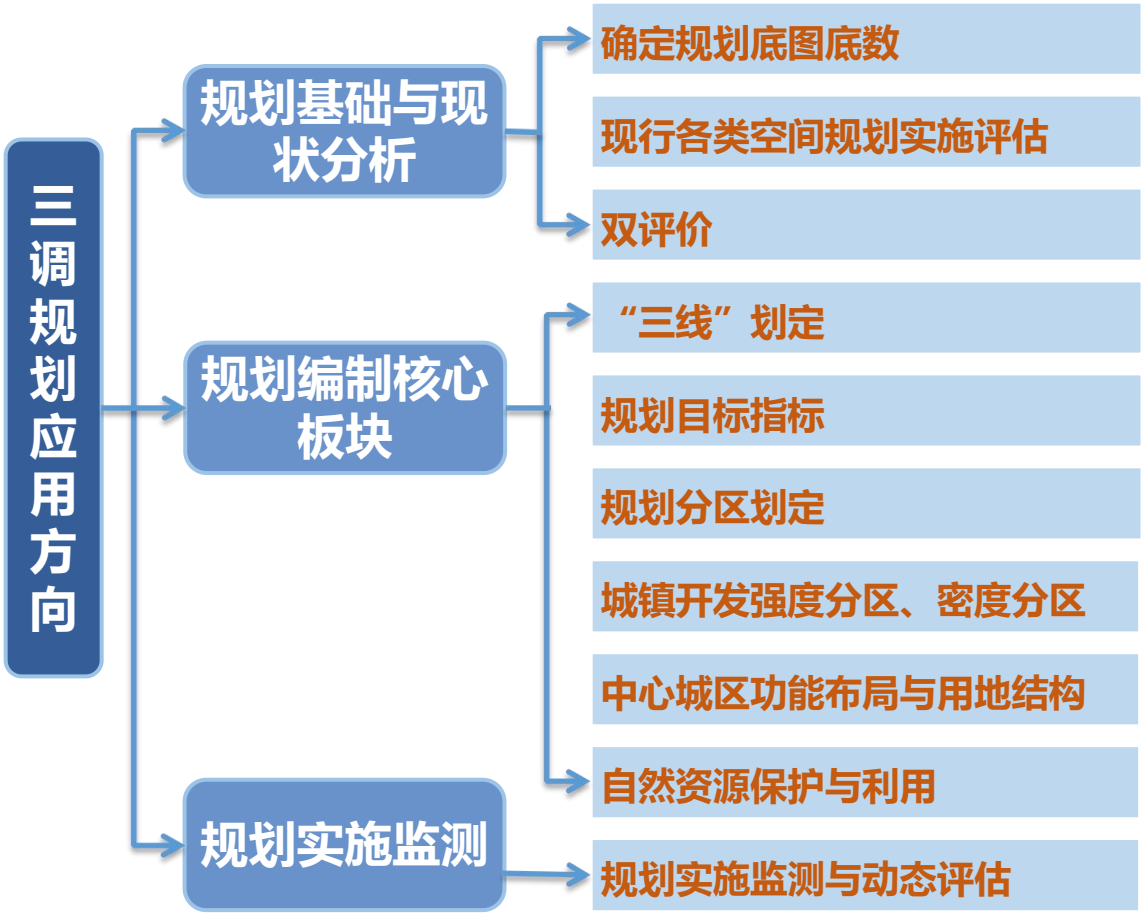


重点1：统一底图底数

思路：三个衔接，调查规划互动，夯实国土空间规划底盘底数

三调的成果规划应用方向：从规划底图到规划实施监测共10个可能应用方向，与三调工作阶段对应，围绕国家工作分类，先行开展四个方面的研究工作。

“三调”成果规划应用方向



本次研究的主要内容

1. 确定规划底图底数
2. “三线”划定优化
3. 建设用地规模结构
4. 建设用地空间配置

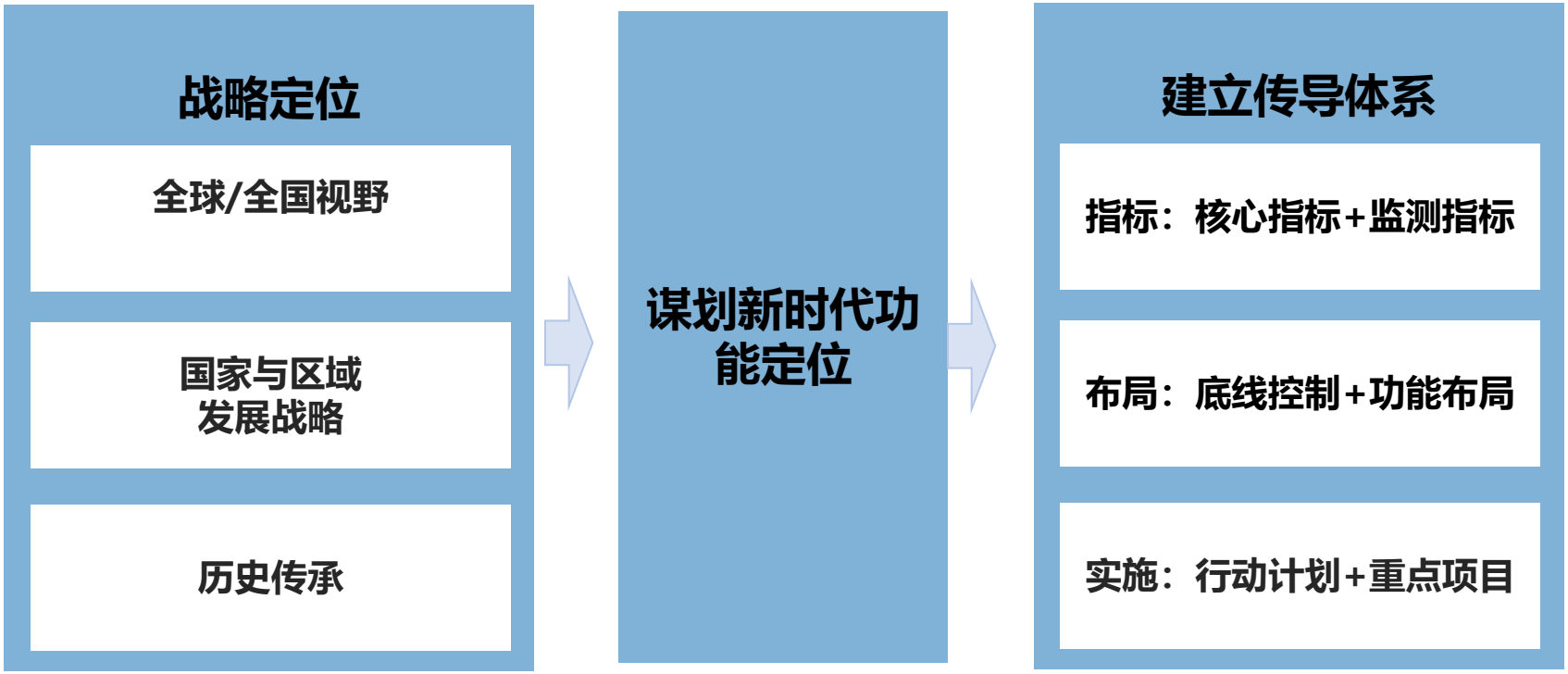
⇨ 基于国家工作分类的应用研究

5. 公共服务设施用地服务评价
6. 耕地和基本农田正向优化策略
7. 开敞空间亲近便捷度研究

⇨ 基于广州细化分类和专项调查的应用研究

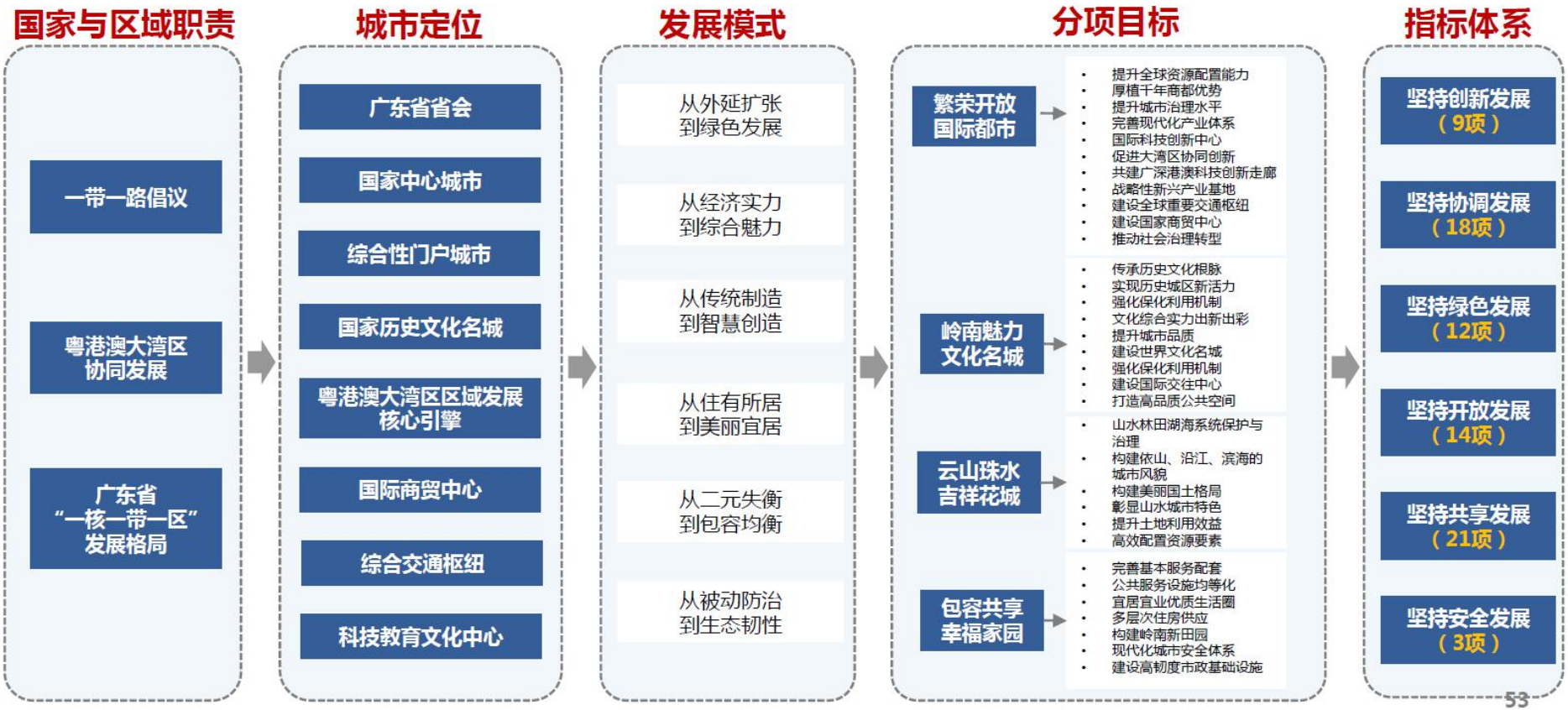
重点2：谋划落实战略定位

思路：提高站位，建立“战略—目标—指标—行动”的传导体系



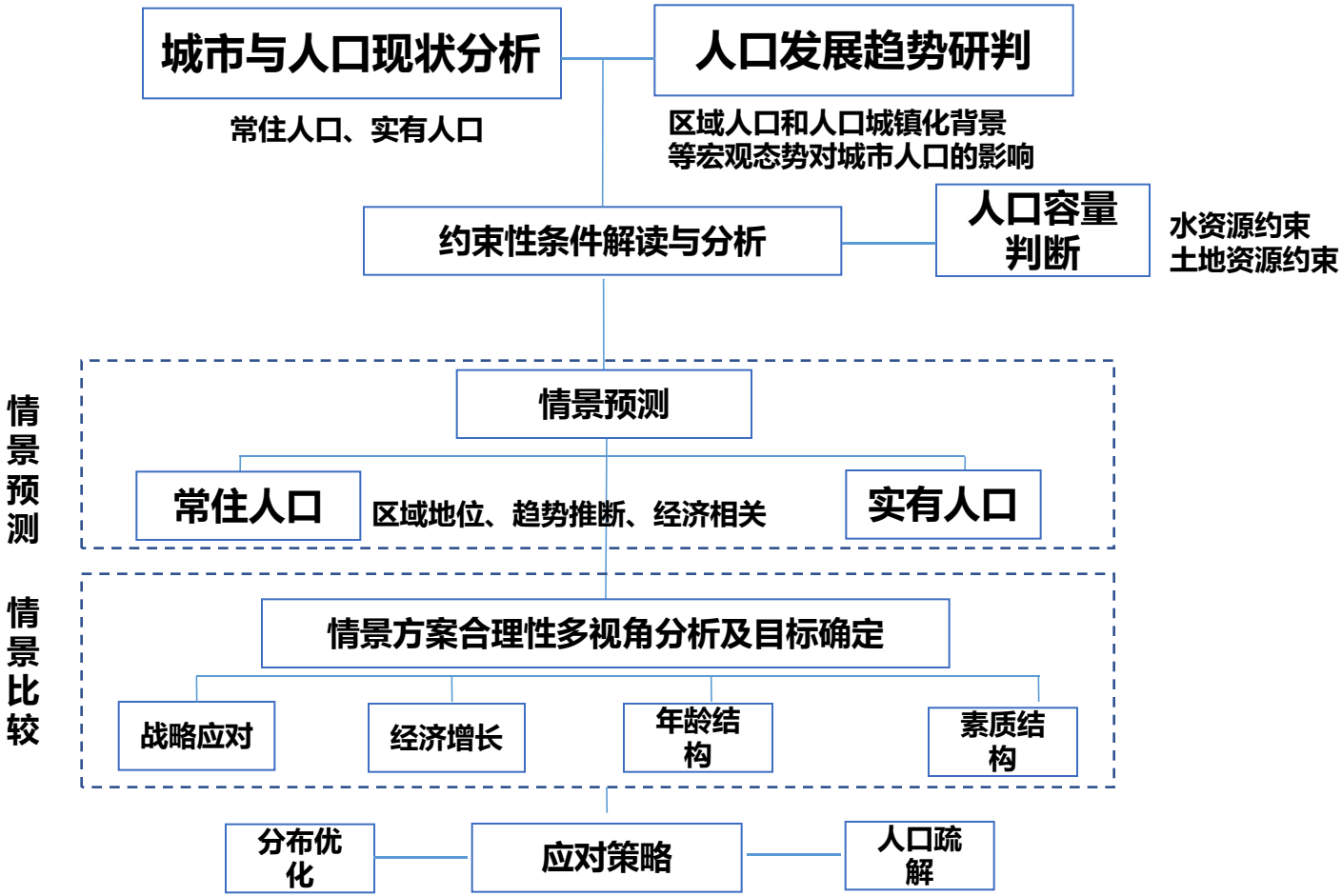
重点2：谋划落实战略定位

思路：提高站位，建立“战略—目标—指标—行动”的传导体系



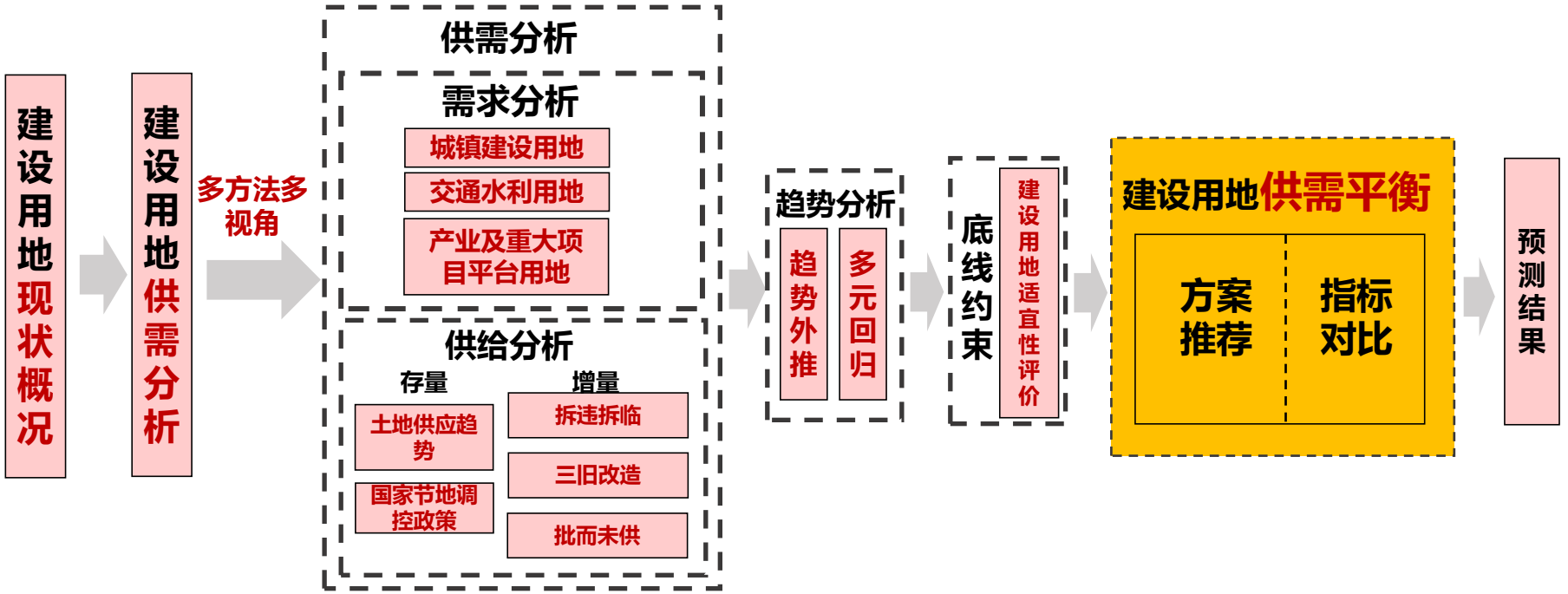
重点3：确定发展规模

（1）人口规模预测思路：多情景分析研究人口变化与结构特征。实现人口规模与资源环境相适应，与城市发展战略定位相匹配。



重点3：确定发展规模

（2）土地规模预测思路：需从粗放拓展转向优化提升，更加注重精准配置、增存挂钩和增减挂钩。从战略定位出发，以供给侧改革为导向，面向解决供需矛盾，研究确定土地规模。



重点4：构建美丽国土空间格局

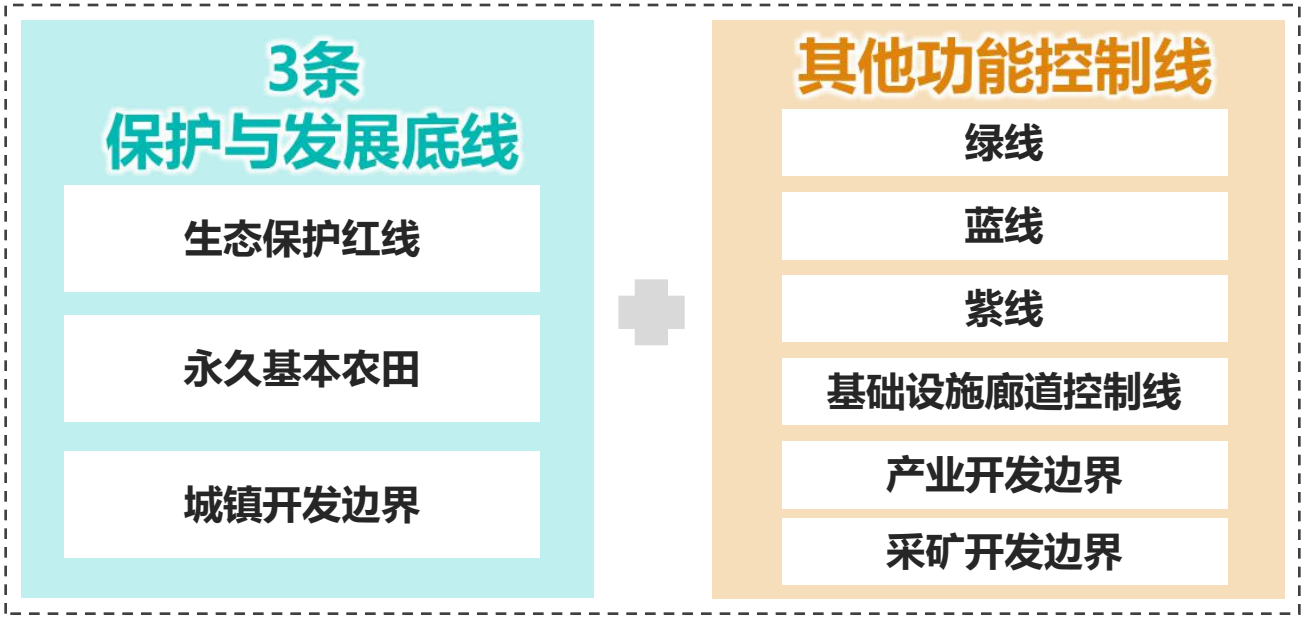
思路：以区域生态安全格局为基础，以双评价为依据确定资源利用上线与城市发展底线，重点协调保护与发展、地上与地下的空间布局矛盾，构建国土空间保护与开发的总体格局

锚固 区域生态安全格局	双评价 明确底线与上限	多规评估 协调空间布局矛盾
■区域视角梳理生态保护要求 ■全域梳理国土空间自然资源 ■明确总体生态安全格局	■衔接国家标准，突出地方资源环境特点 ■开展资源环境承载力评价与国土开发适宜性评价 ■明确生态保护底线、资源利用上线	■开展城规、土规与各专项差异评估 ■解决各类保护要素与发展要素空间矛盾问题 ■统合规划底图

重点4：构建美丽国土空间格局

划分三类空间，统筹“三线”划定

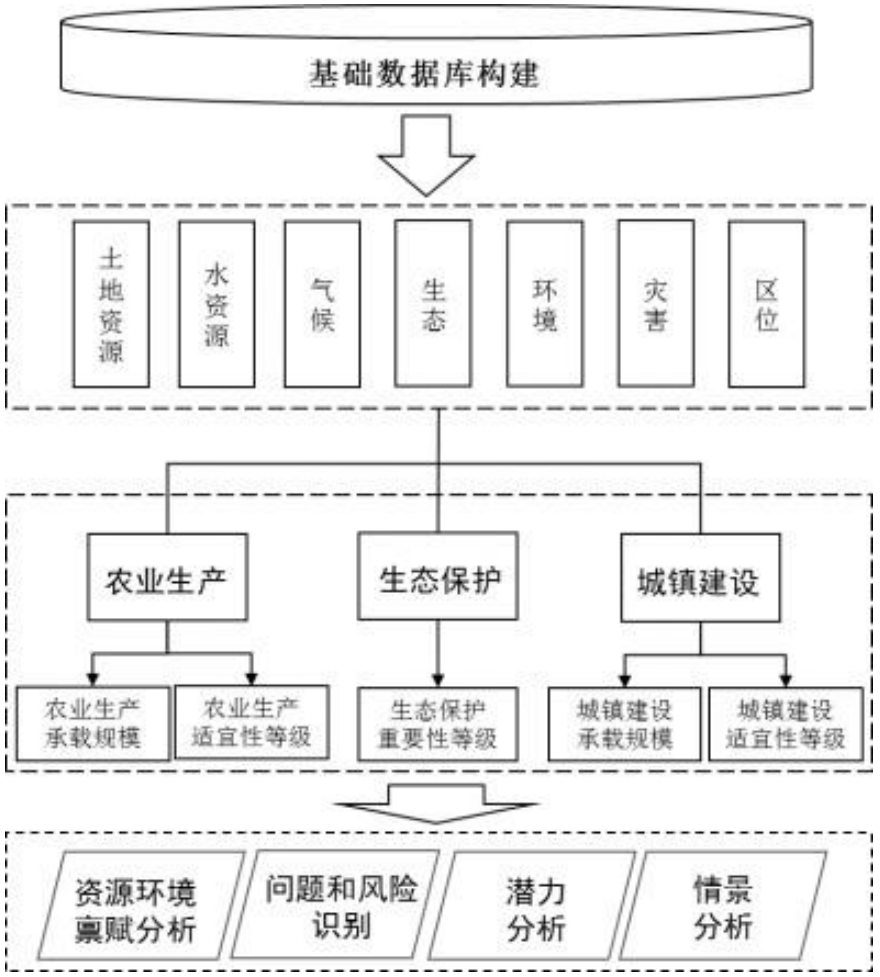
- **以双评价为基础，对接国家规程，强化矛盾协调与功能引导。**
- **统筹保护与发展、底线与极限，划分生态、农业、城镇三类空间**
- **3条保护与发展底线：生态保护红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界**
- **若干条功能控制线：绿线、蓝线、紫线、产业开发边界等**



重点4：构建美丽国土空间格局

双评价的技术要点：《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南（过程稿）》

- 综合考虑土地资源、水资源、气候、生态、环境、灾害和区位等资源环 境要素。
- 从农业生产、生态保护、 城镇建设三个方面，综合评价其承 载规模和适宜性等级。
- 在此基础上， 进行资源环境禀赋分析、问题和风险识别、潜力分析和情景分析。



重点4：构建美丽国土空间格局

■ “双评价”成果是规划报批的必要组成部分，同时也是规划核心问题（规模、底线、格局等）的重要支撑和前提，应考虑与规划编制工作协同开展，相互协调支撑。

➢ 报告提纲

- 一、前言
- 二、评价结果
  - （一）生态保护重要性评价
  - （二）农业生产承载规模与适宜性评价
  - （三）城镇建设承载规模与适宜性评价
- 三、资源环境禀赋特征
- 四、问题和风险识别
- 五、潜力分析
- 六、情景分析
- 七、结论建议
- 附件
  - （一）主要评价结果图
  - （二）主要评价结果表
  - （三）主要评价过程及结果

➢ 图件要求

类型	图件名称
基础图	地形地貌图
	行政区划图
现状图	土地利用现状图
	海域、海岛开发利用现状图
	海岸线开发利用现状图
	多年平均降雨量分布图
	人均水资源总量分布图
	用水总量及结构变化趋势图
	地下水超采分布图
成果图	生态保护重要性分级图
	农业生产适宜性分级图
	城镇建设适宜性分级图
	生态系统服务功能重要性分级图
	生态敏感性分级图
	土壤环境容量分级图
	地质灾害危险性分级图
	生态保护极重要区内耕地、园地、人工商品林、建设用地、海洋开发利用分布图
	农业生产不适宜区内耕地分布图
	城镇建设不适宜区内城镇建设用地分布图
	农业生产空间潜力分析图
	城镇建设空间潜力分析图

自然资源部对“双评价”工作成果的要求

➢ 表格样式

表 F-3 XX 省（区、市）生态保护重要性等级评价结果汇总表

单位：面积，平方千米；比重，%

区域			极重要		重要		一般重要	
			面积	比重	面积	比重	面积	比重
陆域	XX 市	XX 区						
		XX 县						
		……						
		……						
海域	XX 市	XX 区						
		XX 县						
		……						
		……						

表 F-4 XX 省（区、市）农业生产适宜性等级评价结果汇总表

单位：面积，平方千米；比重，%

区域		适宜		一般适宜		不适宜	
		面积	比重	面积	比重	面积	比重
XX 市	XX 区						
	XX 县						
	……						
	……						

表 F-5 XX 省（区、市）城镇建设适宜性等级评价结果汇总表

单位：面积，平方千米；比重，%

区域		适宜		一般适宜		不适宜	
		面积	比重	面积	比重	面积	比重
XX 市	XX 区						
	XX 县						
	……						
	……						

重点4：构建美丽国土空间格局

“三线”的管控要求：

- **生态保护红线：**侧重于对特殊重要生态功能区域的保护，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，采用准入机制进行管理；
- **永久基本农田：**指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地，保障国家粮食安全；
- **城镇开发边界：**防止城镇建设无序蔓延，引导城镇建设用地紧凑布局、高效利用。

	划定管控要求
生态保护红线	• 生态保护红线原则上**按禁止开发区域的要求进行管理**，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，确保生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。 • 根据上级规划要求建立**生态保护红线环境准入机制**，采用正面清单进行管理。
永久基本农田	• 省、自治区、直基市划定的基本农田应当**占本行政区域内耕地总面积的80%以上**，具体数量指标根据全国土地利用总体规划逐级分解下达。 • 达到占用要求的**军事国防类、交通类、能源类、水利类**等六大类重点建设项目，经审批并保质保量补划后，方可占用永久基本农田。 • 对于永久基本农田督查问题图斑，应逐宗进行核查确认，**有合法手续的，归入合法手续用地类别；未有合法手续的，归入违法违规用地对应的相应类型。**
城镇开发边界	• **90%**以上城镇建设用地纳入开发边界内管理； • 最小上图面积约**30公顷**。

重点5：自然资源统一保护利用和生态修复综合整治

- 摸清底数，解决空间矛盾，厘清各类自然资源保护利用空间边界
- 以矿产、森林、耕地、湿地为重点，明确空间格局、转用规则和生态修复要求

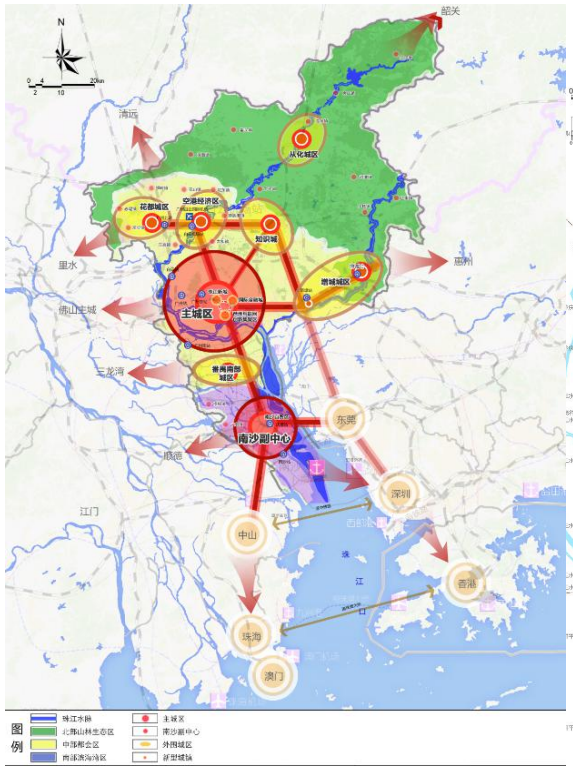
重点6：优化完善城镇体系与城镇空间布局

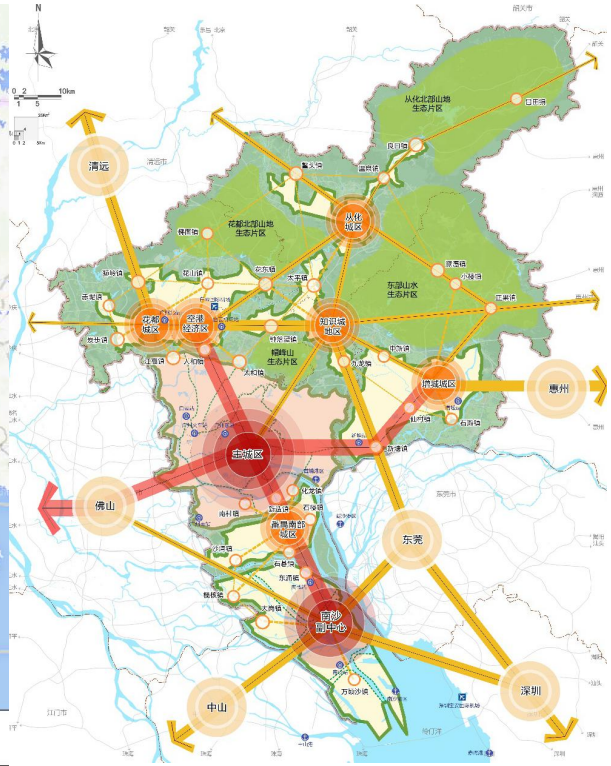
思路：推动工业反哺农业、城市带动农村，构建开放式城镇体系。

（1）制定精细化城镇化战略，推动城乡一体化发展

（2）形成中心城区-副中心-中心镇-中心村的开放式城乡空间体系

（3）分类指引镇村发展，构建以点带面的城乡发展格局





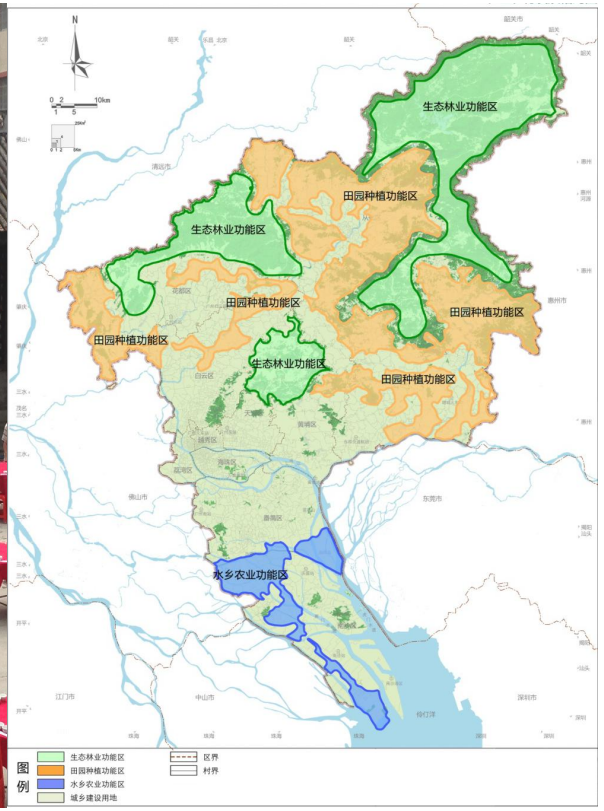
重点7： 乡村振兴

思路：以脱贫攻坚为牵引，分类推进乡村发展。

（1）构建乡村单元管控体系，分类推进乡村振兴

（2）推动乡村产业高质量发展，培育乡村振兴新动能

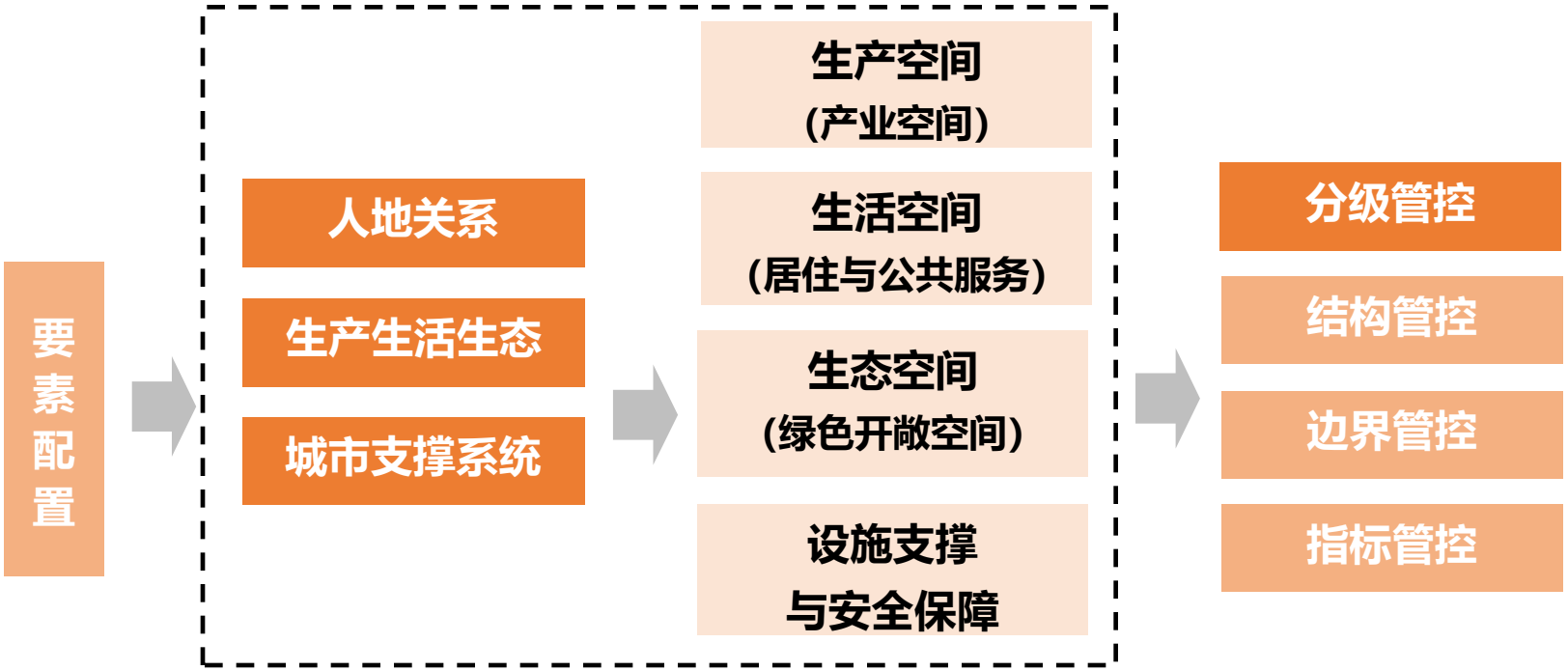
（3）推进农村土地综合整治，保障乡村振兴用地



重点8：重大要素配置与支撑体系

思路：以人民为中心，做安全、安心、有温度的规划

- 围绕人的需要，合理布局三生空间，构建“结构管控+边界管控+指标管控”的要素配置传导机制，引导重大要素配置。



重点9：彰显历史文化与风貌特色

- 总体目标：提升文化名城魅力，推动保护体系优化和文化名城建设
- 塑造策略：明确总体风貌定位，分层次构建管控体系，以实施为导向落实行动抓手；
- 管控要素：总体风貌分区、景观视线通廊、建筑高度、城市标志物、城市天际线、城市色彩等。
- 历史文化：构建保护体系，推进整体保护利用。

管控经验

明特色：突出水城共融、蓝绿交织、文化传承的城市特色

确定位：塑造京华风范、运河风韵、人文风采、时代风尚的城市风貌

划分区：滨河风貌、行政办公风貌、历史文化风貌、环球主题公园风貌、文化创意风貌、宜居生活风貌等六大风貌片区

管要素：一、二、三级管控分区、建筑高度、建设强度、建筑风貌、城市色彩、第五立面

总体城市管控

总体城市管控

管控经验

定原则：地域特色 时代精神 望山近水 品质之城

划分区：建立城—镇—村三大风貌分类，现代都市、创新都市、滨湖科创、商贸活力、新川西、特色城镇、村庄等16类风貌片区

管要素：风貌分区、城市轴线、生态廊道、城市色彩、城市天际线、建筑高度分区、建设强度分区、重点地区划定

特色风貌塑造策略

特色风貌塑造策略

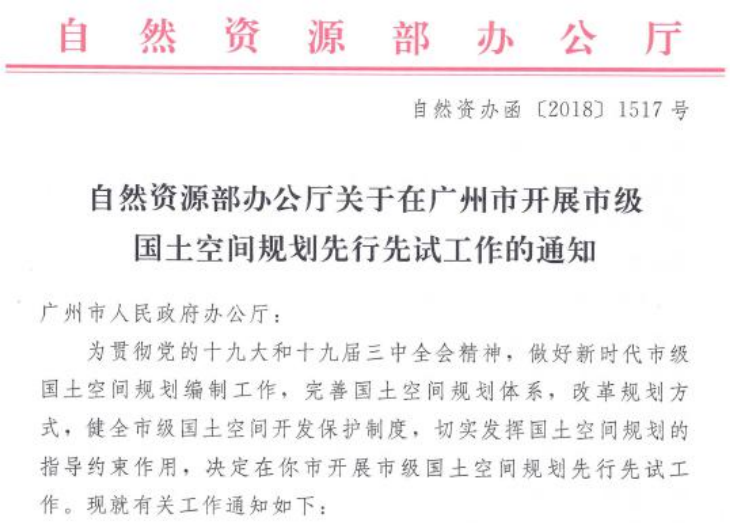
重点10：保障规划实施

思路：面向实施管理，从构建实施传导路径、统一国土空间用途管制、创新配套政策、完善政策法规等方面保障规划有效落地实施。

3、广州实践

落实自然资源部对广州先行先试工作要求

2018年9月，按照自然资源部部署，广州依托“三规合一”“多规合一”以及“两规”试点工作基础，开展了广州市国土空间规划先行先试工作。



自 然 资 源 部 办 公 厅

自然资办函〔2018〕1517号

自然资源部办公厅关于在广州市开展市级国土空间规划先行先试工作的通知

广州市人民政府办公厅：

为贯彻党的十九大和十九届三中全会精神，做好新时代市级国土空间规划编制工作，完善国土空间规划体系，改革规划方式，健全市级国土空间开发保护制度，切实发挥国土空间规划的指导约束作用，决定在你市开展市级国土空间规划先行先试工作。现就有关工作通知如下：

《先行先试通知》主要工作要求：

（一）	落实国家和区域重大战略
（二）	研究规划编制的重大问题
（三）	统一规划编制底数和底板
（四）	明确“三线”划定方法和国土空间管控机制
（五）	统筹自然资源与重大要素配置
（六）	探索国土空间总体规划编制技术方法
（七）	完善规划审查审批与实施管理

自然资源部主要领导对广州规划提出若干需要深入研究的重点问题：

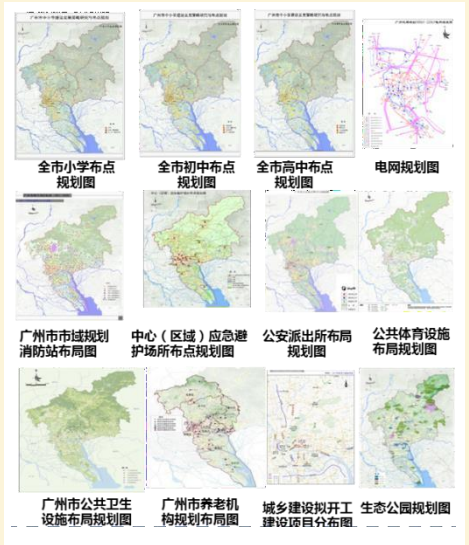
1. 扩张的空间在哪里？
2. 后备耕地如何平衡？
3. 城市开发边界一次性还是2035年后可调？
4. 人口规模如何计算？
5. 新增建设用地结构是什么？为什么？

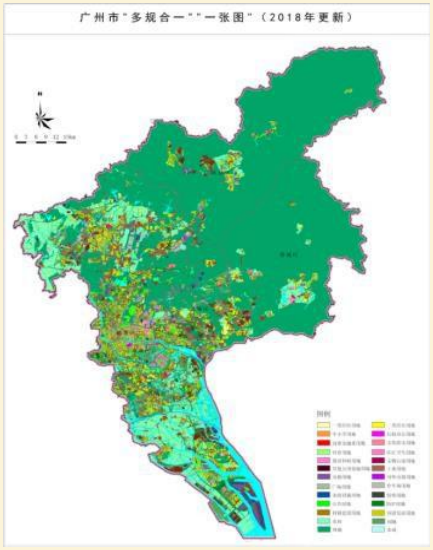
工作基础

1. 多规合一
2. 总体城市设计
3. “两规”试点
4. “三调”工作等

从 “两规合一” “三规合一” 到“多规合一”

- **统筹资源、建立机制，优化流程，**完成一张图、一个信息平台和一套协调机制，促进项目落地，支撑审批改革，推进规划国土等业务全面深度的融合。

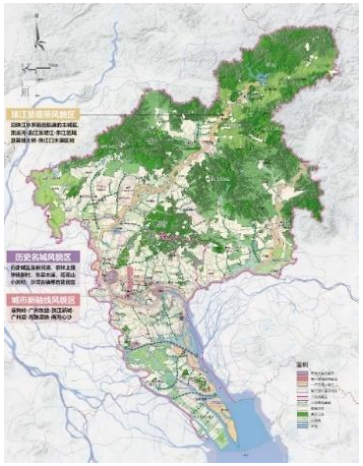


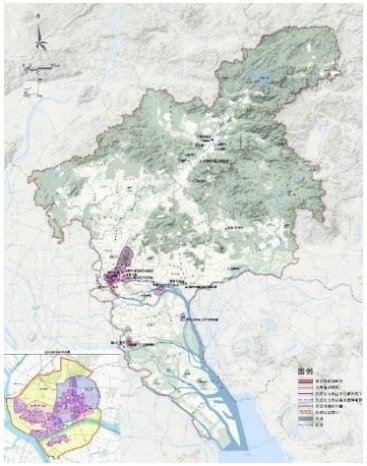


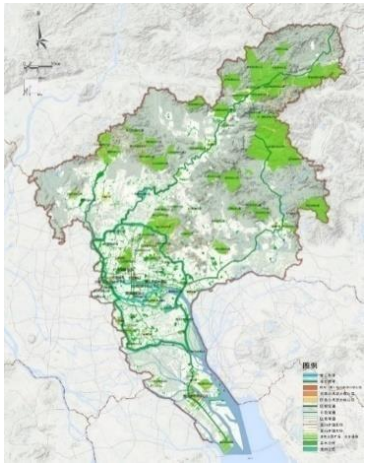
总体城市设计

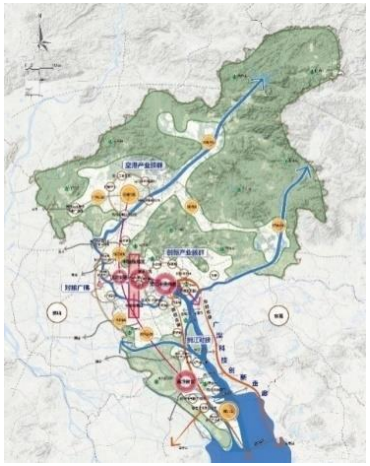
- 开展**全市域、全要素**总体城市设计
- 依托"山、水、林、城、田、海"并存的禀赋，塑造**依山、沿江、滨海**的城市总体风貌

城市风貌	生态与文化底线	公共空间	品质都市
依山地区	生态底线	活力水环	景观视廊
沿江地区	大地景观	景观翠环	城市天际线
滨海地区	文化底线	城市客厅	第五立面
	历史路径	品质街区	城市色彩
		场地设计	建筑细部









求真归真保真， 做实做细规划底图底数

■ 适应规划精细化需求，实现现状调查标准 “三提高”

- **提高工作底图精度** 0.1米精度
- **提高分类细化程度** 新增65个细化地类
- **提高最小调查地块上图面积** 从200m²到80m²

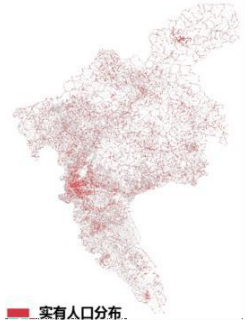
■ 统一技术标准，摸清全域资源真实家底

- 摸查、协调约**1200**平方公里林业、湿地、水域等资源现状矛盾

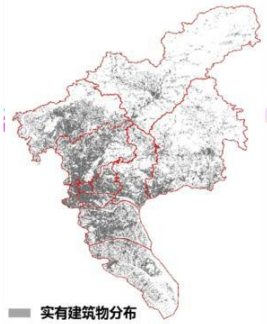
■ 结合四标四实成果，摸清人-地-房-设施现状关系

全域划定19300多个覆盖城乡的标准化网格，发动约20万人参与大普查

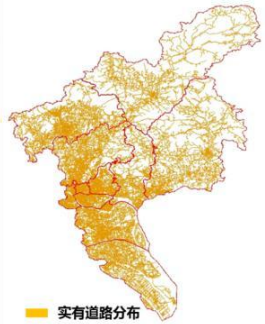
实有人口约2200万
（2017年统计常住人口1450万人）

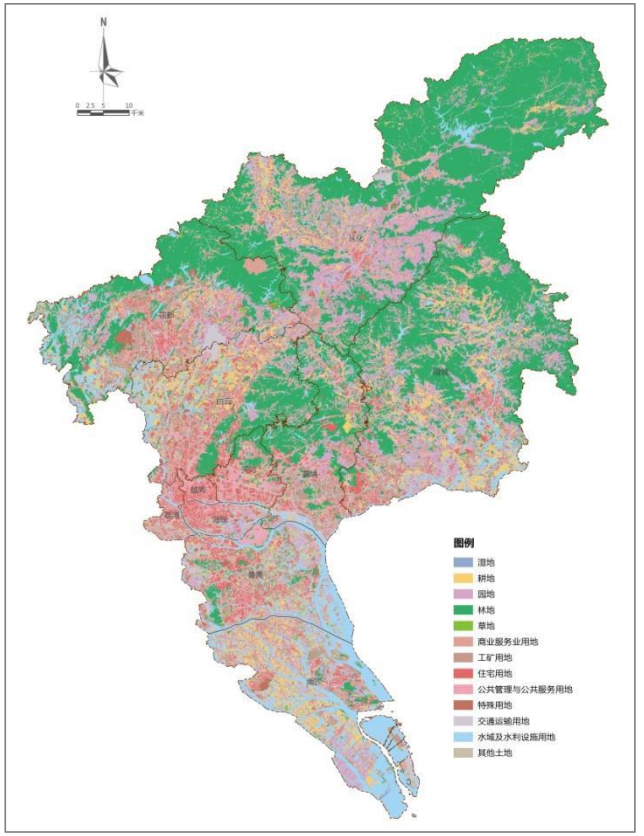


实有建筑物437万栋
（全市建筑总量超过12亿平方米）



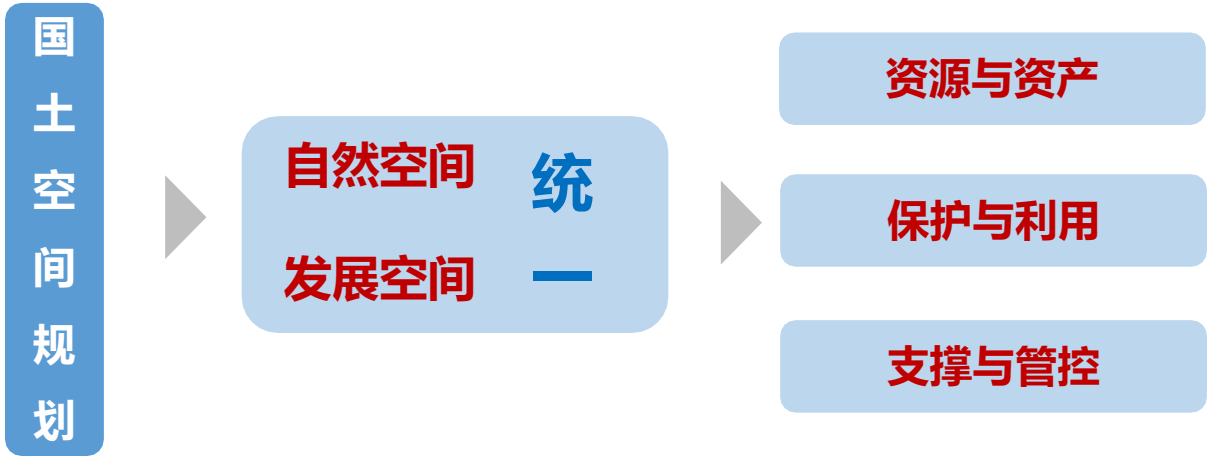
实有道路16万条





广州“三调”土地利用现状图

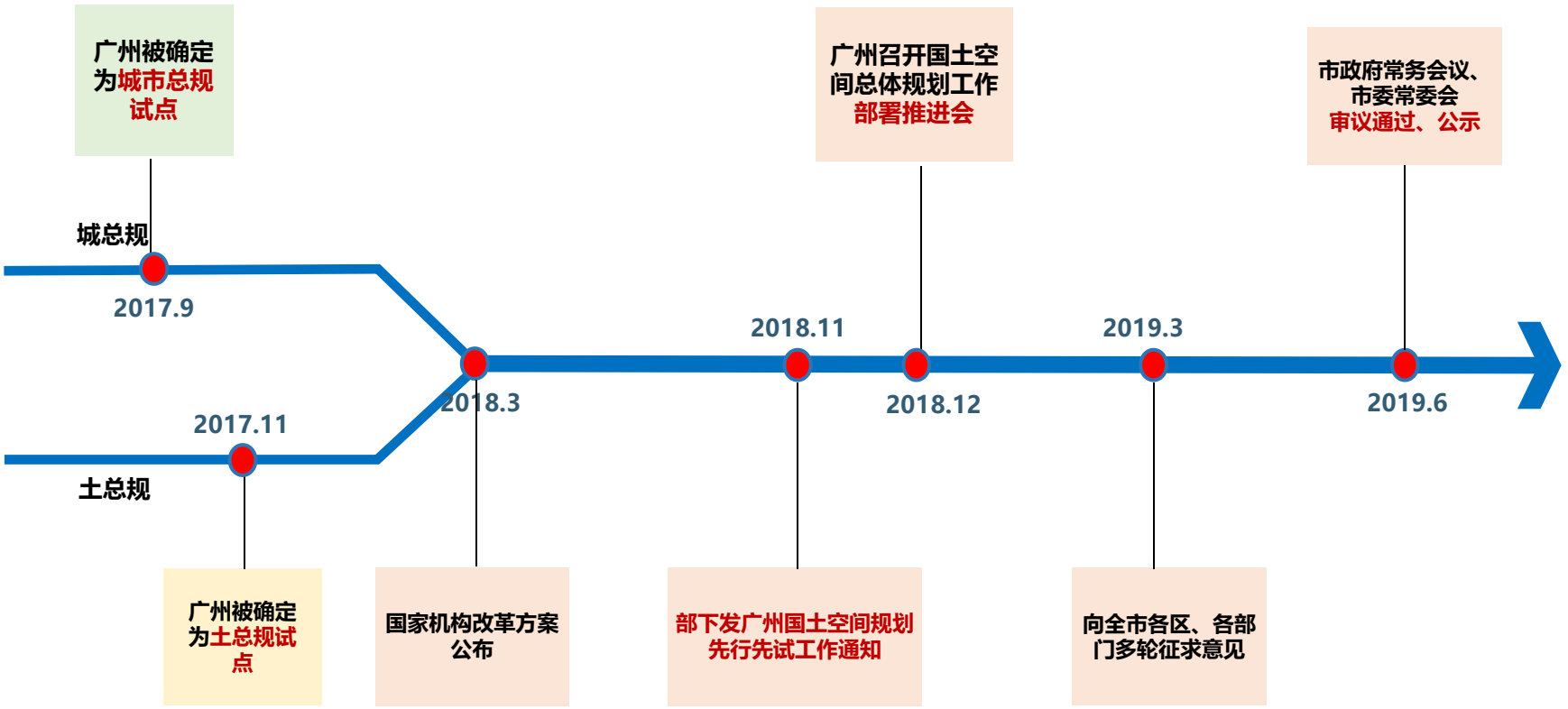
构建国土空间秩序，引领和支撑经济社会可持续发展



- 从底图到蓝图
- 从负面清单到正面清单
- 从土地利用到自然资源资产管控
- 从部门专业规划集成到全社会行动纲领，再到社会治理

编制过程

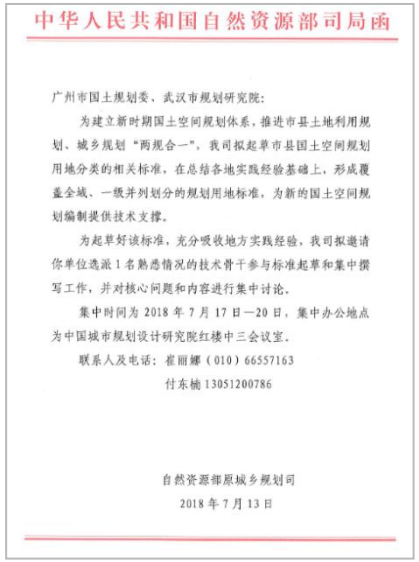
- 按照“党委领导、政府推进；专家领衔、科学决策；多规合一，部门合作；公众参与、开门规划”的工作组织方式，广州在“多规合一”及“两规”试点的基础上，探索市级国土空间总体规划编制工作。



工作进展

（1）阶段一：配合自然资源部空间规划改革，参与部相关文件制定，并开展了一系列专题研究

- 广州市紧跟国土空间规划改革步伐，2018年4月配合部开展**国土空间规划体系探索**，5月起配合起草省级**国土空间规划编制指导意见**，**“三线”统筹划定、用地分类标准、城镇开发边界技术指南、规划实施评估、信息平台建设**等相关文件，7月承办了部国土空间规划系列研讨会（第六期）。



中华人民共和国自然资源部司局函

广州市国土规划委，武汉市规划研究院：

为建立新时期国土空间规划体系，推进市县土地利用规划、城乡规划“两规合一”，我司拟起草市县国土空间规划用地分类的相关标准，在总结各地实践经验基础上，形成覆盖全域、一级并列划分的规划用地标准，为新的国土空间规划编制提供技术支撑。

为起草好该标准，充分吸收地方实践经验，我司拟邀请你单位选派1名熟悉情况的技术骨干参与标准起草和集中撰写工作，并对核心问题和内容进行集中讨论。

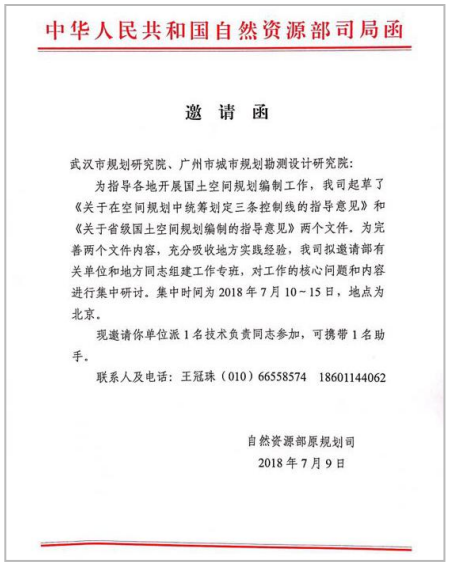
集中时间为2018年7月17日—20日，集中办公地点为中国城市规划设计研究院红楼中三会议室。

联系人及电话：崔丽娜（010）66557163

付东楠 13051200786

自然资源部原城乡规划司

2018年7月13日



中华人民共和国自然资源部司局函

邀 请 函

武汉市规划研究院、广州市城市规划勘测设计研究院：

为指导各地开展国土空间规划编制工作，我司起草了《关于在空间规划中统筹划定三条控制线的指导意见》和《关于省级国土空间规划编制的指导意见》两个文件。为完善两个文件内容，充分吸收地方实践经验，我司拟邀请部有关单位和地方同志组建工作专班，对工作的核心问题和内容进行集中研讨。集中时间为2018年7月10~15日，地点为北京。

现邀请你单位派1名技术负责同志参加，可携带1名助手。

联系人及电话：王冠珠（010）66558574 18601144062

自然资源部原规划司

2018年7月9日

参与相关文件起草

第六期 7月7日 广州

（2）阶段二：在原“两规”编制试点成果深度融合基础上，探索建立具有通用性的市县国土空间规划技术模型，形成阶段成果

- 广州市以原土地利用总体规划和原城市总体规划编制试点成果为基础，结合国家空间规划改革精神，探索建立了通用性的技术模型，并形成阶段成果。
- 2018年12月14日承办了由部国土空间规划局主持的广州市国土空间总体规划成果专家研讨会，邀请了8位国土空间规划领域的全国知名专家，部、省厅相关领导和专家对广州市规划阶段成果提出了宝贵的意见和建议。

广州市国土空间总体规划成果专家研讨会

（3）阶段三：再次深入学习习总书记关于城镇化与城市工作、生态文明建设与规划工作的相关重要论述，落实部国土空间规划局和专家对阶段成果的意见，按照生态文明、绿色发展、以人民为中心做有温度的规划、智慧规划要求，修改完善规划成果

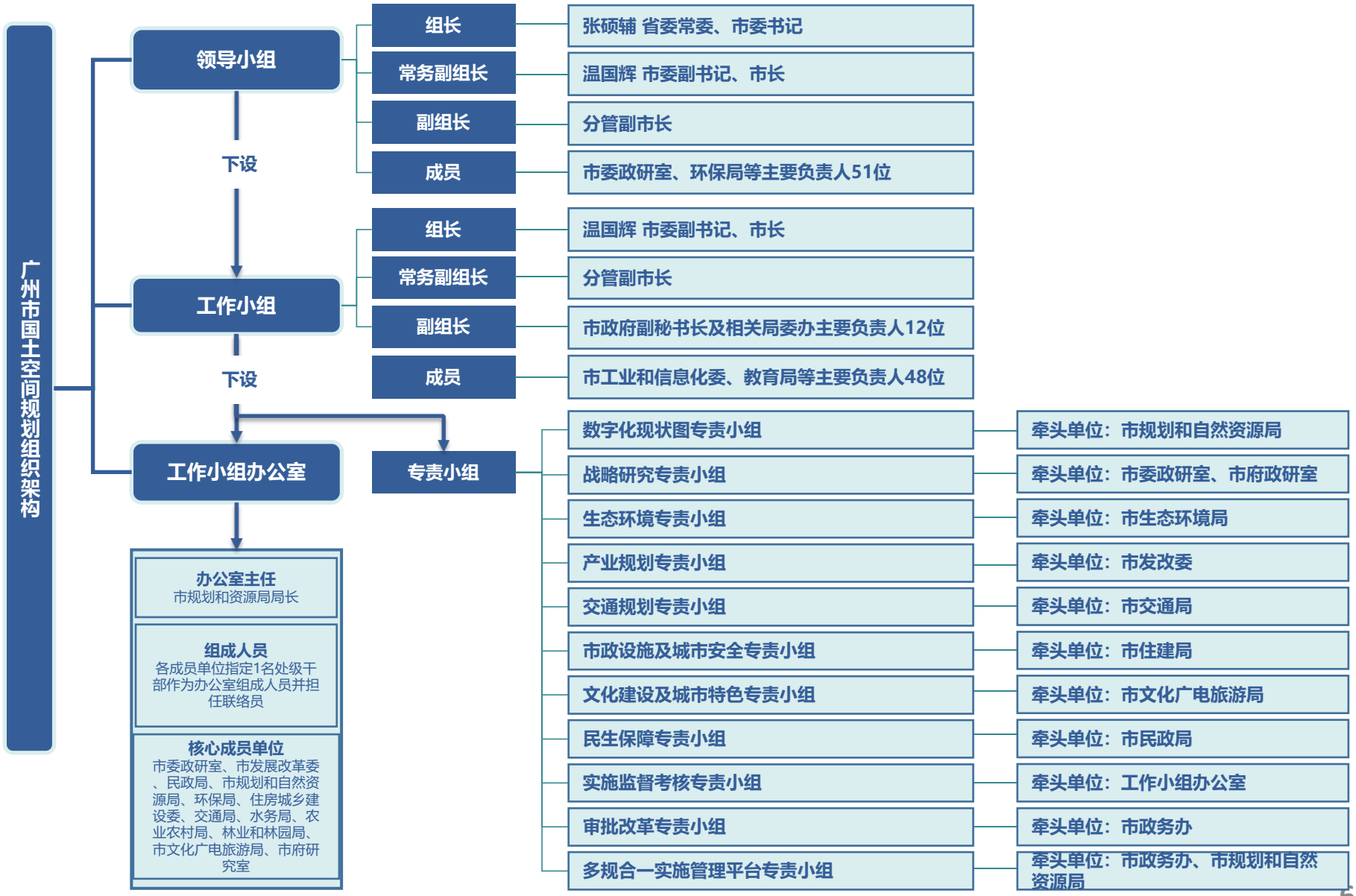
- 广州市再次深入学习习总书记关于城镇化与城市工作、生态文明建设与规划工作的相关重要论述，进一步贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神。
- 反复学习部国土空间规划局在多次会议强调的**核心观点和要义**。
- 重点围绕更加凸显新时代**生态文明**的要求、**高质量发展**和**绿色发展**理念，更加突出“以人民为中心”和 “智慧”规划等方面，重构了规划成果的总体逻辑框架。

规划成果的总体逻辑框架

（4）阶段四：围绕贯彻落实习总书记视察广东、广州重要讲话精神，市委市政府全面动员部署，围绕落实“老城市新活力”和粤港澳大湾区发展规划纲要的要求，完善规划报告和规划文本

- 2018年10月，习近平总书记视察广东时,明确要求广州实现老城市新活力,在综合城市功能、城市文化综合实力、现代服务业、现代化国际化营商环境四个方面出新出彩。
- 在市委市政府具体部署下，广州将市委六次全会通过的“老城市新活力、四个方面出新出彩”、全力推进粤港澳大湾区主阵地建设和持续推进经济高质量发展等系列要求，切实体现到规划成果中。
- 2019年2月15日，广州市向广东省自然资源厅汇报了规划成果，并结合省厅意见修改完善。
- 2019年3月16日，张硕辅书记对规划报告进行了批示，项目组逐一研究和落实。
- 2019年3月18日，将规划报告和规划文本向全市51个职能部门征求意见。
- 2019年6月，先后市府常务会、市委常委会、市政协、市人大等审议，并开展规划公示，广泛征求意见。7月上报省政府。

工作组织：共编 共治 共管 共享

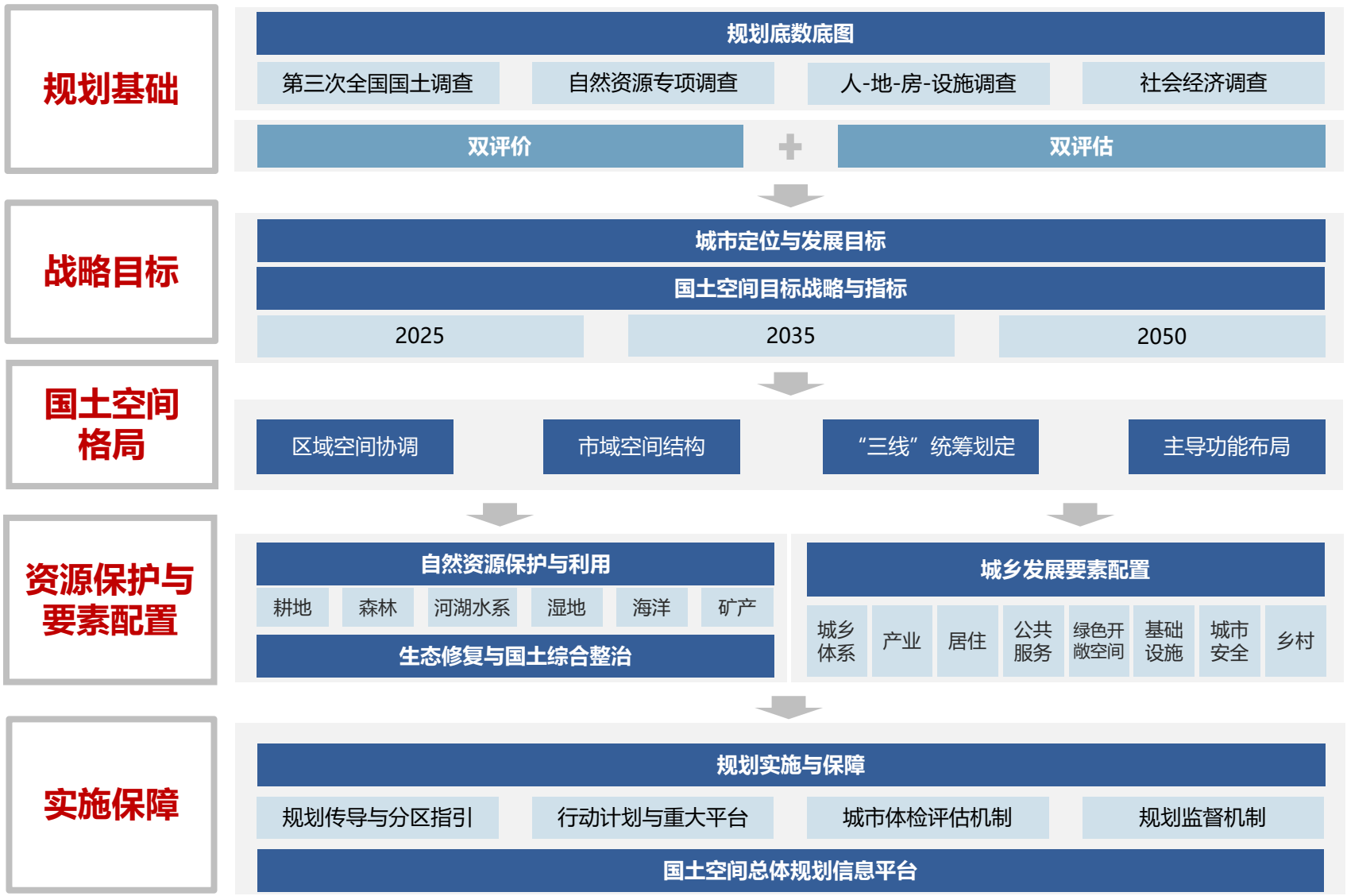


工作组织：共编 共治 共管 共享

公众参与

- **市民参与**：城市愿景调查、问卷调查、网络平台、“走读广州”、羊城学堂、“最广州”、羊城古驿道、城市雕刻师、小项目大师做、社区规划师、规划展览中心、精细化品质化
- **媒体传播**：广州日报、南方日报、公共艺术协会、摄影师协会、规划协会
- **专家论证**：专题报告、规划沙龙、各类论坛
- **行政决策**：市领导重大问题研讨（目标愿景、三线划定、人口、住房保障等）

技术路线


规划基础
规划底数底图
第三次全国国土调查
自然资源专项调查
人-地-房-设施调查
社会经济调查
双评价
+
双评估
战略目标
城市定位与发展目标
国土空间目标战略与指标
2025
2035
2050
国土空间格局
区域空间协调
市域空间结构
“三线”统筹划定
主导功能布局
资源保护与要素配置
自然资源保护与利用
耕地
森林
河湖水系
湿地
海洋
矿产
生态修复与国土综合整治
城乡发展要素配置
城乡体系
产业
居住
公共服务
绿色开敞空间
基础设施
城市安全
乡村
实施保障
规划实施与保障
规划传导与分区指引
行动计划与重大平台
城市体检评估机制
规划监督机制
国土空间总体规划信息平台

成果体系

1套规划成果

广州市国土空间总体规划（2018-2035年）（综合报告、文本、图集）

- 各区发展战略大纲(12个)
- 部门专项规划大纲(18个)
- 专题研究报告(27个)
- 规划实施评估报告
- 规划环评报告

1张蓝图

规划底图

- 三调现状图
- 四标四实
- 各专项设施现状调查图

规划蓝图

- 控制线体系图
- 市域功能分区图
- 各专项和要素图

1个管理平台

“多规合一”管理平台

- “多规合一”5项系列文件

正在构建国土空间基础信息平台

- 正在撰写国土空间信息平台数据库标准、成果汇交标准

1套技术规程

通用性技术方法和规则

- “三调”工作分类深化细化及冲突地类处理规则
- 城镇开发边界划定方法与管控规则
- 国土空间分级分类用途管制规则
- 规划体检评估与实施监督机制

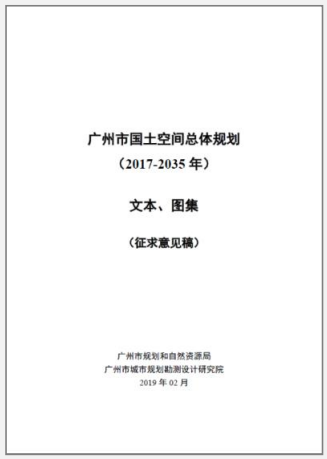
1批配套政策机制

评估考核办法

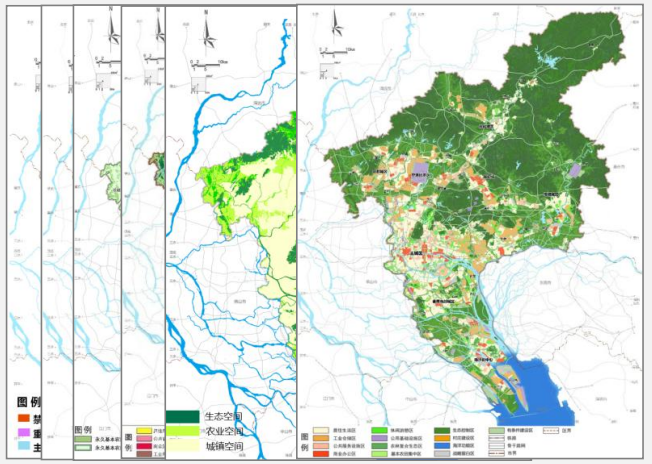
- 正在编制广州市国土空间总体规划实施监督、体检评估、动态维护机制等文件

一系列面向高质量发展的实施政策

成果体系

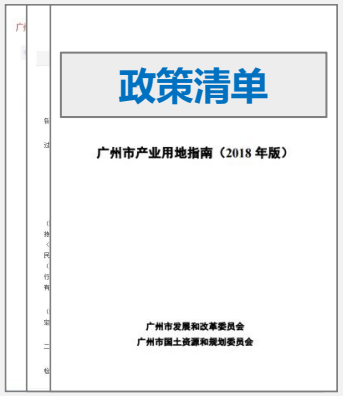


1套规划成果



1张蓝图

1套技术规程



1批配套政策机制

1个管理平台

1.文本框架：12章·31节·121条

第一章 总则

第二章 战略目标

第三章 粤港澳大湾区协同发展

第一节 强化区域发展核心引擎功能

第二节 培育现代化都市圈

第三节 打造南沙粤港澳全面合作示范区

第四章 美丽国土空间格局

第一节 优化国土空间开发保护格局

第二节 统筹“三线”划定与管控

第五章 城镇功能优化

第一节 城镇发展策略

第二节 现代化产业体系布局

第三节 居住空间与公共服务

第四节 公共空间与游憩体系

第六章 乡村振兴发展

第一节 优化乡村发展布局

第二节 推动富民兴村产业发展

第三节 建设生态宜居岭南乡村

第七章 国土空间用途管制

第一节 土地利用结构优化与用途分区

第二节 山水林田湖海保护与利用

第三节 建设用地节约集约利用

第八章 综合交通体系

第一节 提升国际交通枢纽能级

第二节 完善城市交通网络布局

第三节 绿色智慧赋能交通转型

第九章 城市文化与风貌特色

第一节 历史文化保护与活化

第二节 城市文化综合实力提升

第三节 城市风貌特色彰显

第十章 城市安全与基础设施

第一节 地质安全管控

第二节 综合防灾减灾

第三节 市政基础设施保障

第十一章 生态修复与低效用地整治

第一节 生态修复与环境治理

第二节 存量低效建设用地整治

第十二章 规划实施机制

第一节 规划实施传导

第二节 规划管控体系

第三节 规划体检与评估、

第四节 规划政策保障

2.综合报告目录

前言

第一章 老城市·新活力
第一节 历史与成就
第二节 问题与挑战
第三节 目标与愿景
第四节 发展与转型

第二章 世界湾区·携手共建
第一节 携手港澳共建国际一流湾区
第二节 强化区域发展核心引擎功能
第三节 与周边城市共同培育现代化都市圈
第四节 打造广州南沙粤港澳全面合作示范区

第三章 美丽国土·空间格局
第一节 构建人与自然和谐共生空间格局
第二节 优化城乡网络体系
第三节 统筹划定“三线”
第四节 集约高效利用土地

第四章 繁荣开放·国际都市
第一节 综合城市功能出新出彩：提升全球资源配置能力
第二节 现代服务业出新出彩：厚植千年商都
第三节 现代化国际化营商环境出新出彩：提升城市治理水平

第五章 岭南魅力·文化名城
第一节 传承历史文化根脉
第二节 用“绣花”功夫实现历史城区新活力
第三节 城市文化综合实力出新出彩

第六章 云山珠水·吉祥花城
第一节 统筹山水林田湖海系统保护与治理
第二节 彰显依山、沿江、滨海的城市风貌
第三节 推进生态修复与环境治理
第四节 全域土地综合整治

第七章 包容共享·幸福家园
第一节 建设宜居宜业优质生活圈
第二节 建设绿色智慧交通体系
第三节 建设安全韧性城市

第八章 岭南田园·乡村振兴
第一节 构建乡村三类空间格局
第二节 推动富民兴村产业发展
第三节 建设生态宜居岭南乡村
第四节 精细化利用乡村土地资源

第九章 规划实施·机制保障
第一节 构建市级空间规划体系
第二节 健全规划管控技术标准
第三节 建立规划体检与评估机制
第四节 健全规划实施政策

3.专题研究体系

■ 一套专题报告：包括基础研究、目标愿景、区域发展、空间格局等50项专题研究

基础研究篇
- 国内外标杆城市远景规划研究
- 广州市城市发展评估报告
- 城市总体规划实施评估
- 土地利用总体规划实施评估

空间格局篇
- 城市空间格局研究
- 城市公共中心体系规划
- 低效与存量建设用地开发
- 存量用地识别与再开发

生态保护篇
- 生态格局分析研究
- 生态廊道规划建设指引
- 耕地和永久基本农田
- 自然资源统一管理

目标愿景篇
- 全球城市理论及指标体系研究
- 发展定位、路径与指标体系研究
- 城市发展愿景公众调查
- 人口与建设用地发展研究

产业交通篇
- 产业发展布局研究
- 专业批发市场及配套汽车货运场布局规划
- 交通发展战略规划

宜居生活篇
- 教育设施布局优化策略
- 开放空间体系
- 城市安全与市政基础设施系统规划

区域发展篇
- 粤港澳大湾区城市群协同发展研究
- 粤港澳大湾区发展研究与广州行动

历史文化篇
- 总体城市设计
- 珠江两岸贯通工程
- 历史文化步径的国际经验

保障机制篇
- 规划编制和管理机制改革
- 规建管一体化体系研究
- 国土空间规划信息平台

主要特点：“一美三高”

生态文明

- 美丽国土空间
- 高质量 发展
- 高品质 生活
- 高水平 治理

《广州市国土空间总体规划》主要思路与内容框架

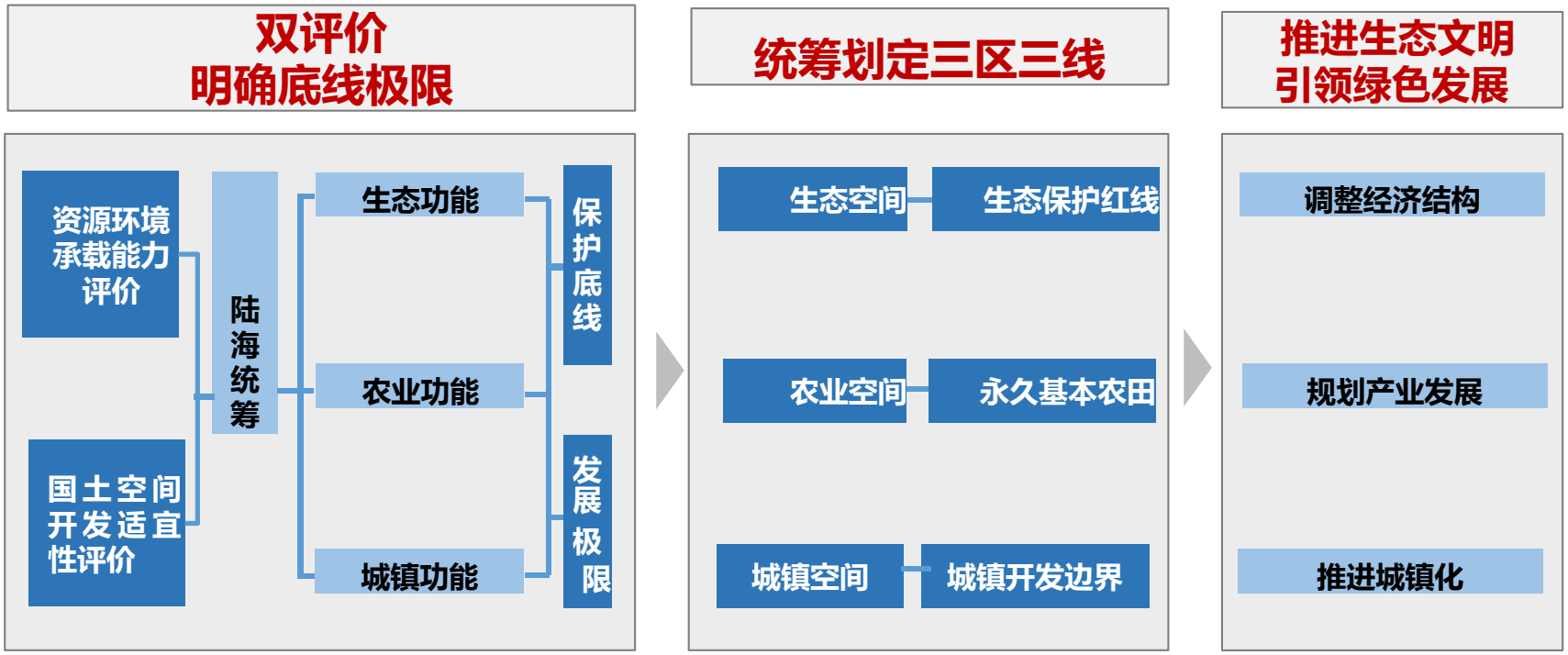
谋战略，定目标	谋划广州长远发展战略
联区域，强极点	携手港澳共建国际一流湾区和世界级城市群
守底线，塑格局	构建美丽国土空间格局 优化土地利用结构
活存量，优结构	与布局
培动能，强强项	提升发展能级，壮大发展新优势 凸显城市
显特色，有温度	文化与风貌特色
兴乡村，促融合	塑造美丽宜居、富有活力岭南新田园
增韧性，保安全	保障城市安全运行，建设韧性城市

完善规划实施机制，促进规划有序实施

老城市 新活力

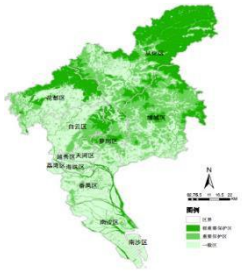
1、美丽国土空间：构筑保护开发底线极限

落实习总书记在十三届全国人大二次会议上对国土空间规划的要求



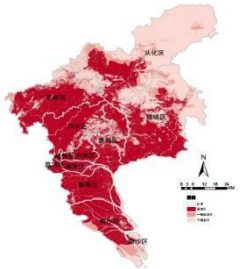
1.1 科学开展“双评价”

- 按照陆海统筹原则，从生态功能、农业功能、城镇功能三方面开展“双评价”



生态保护等级评价

农业生产功能评价



城镇建设功能评价

陆域评价

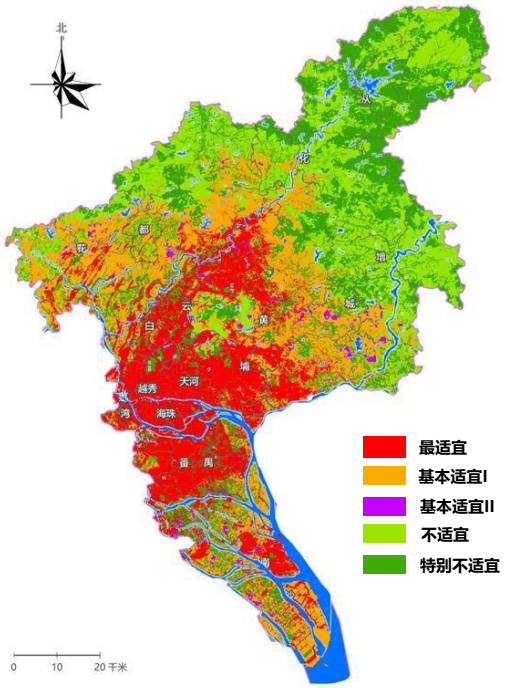
海洋生态保护分级

海洋牧场功能评价

港口功能评价

航运功能评价

海域评价



综合分析图

1.2 以“双评价”为基础，确定城镇、农业、生态空间

夯实底线

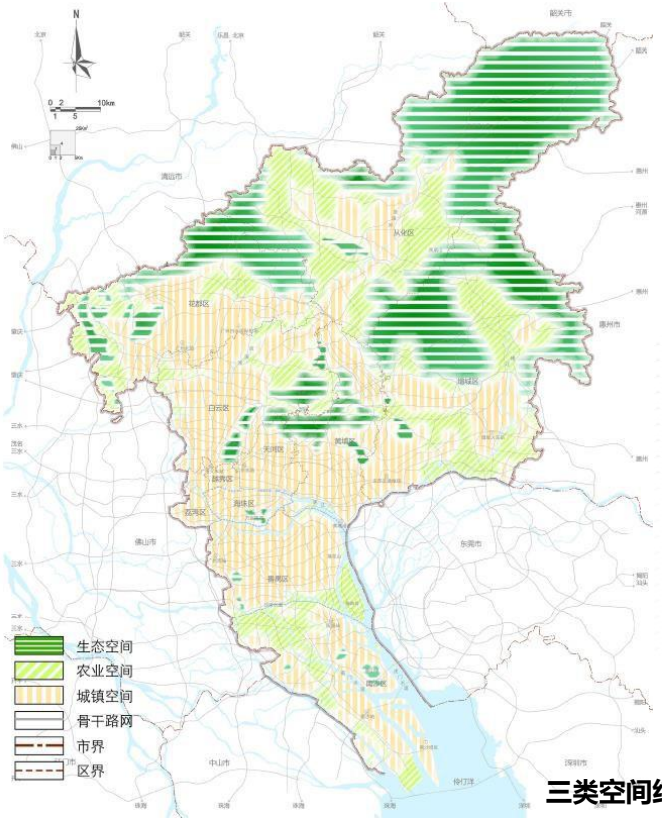
生态和农业空间
不低于市域面积

2/3

明确极限

城镇空间
不高于市域面积

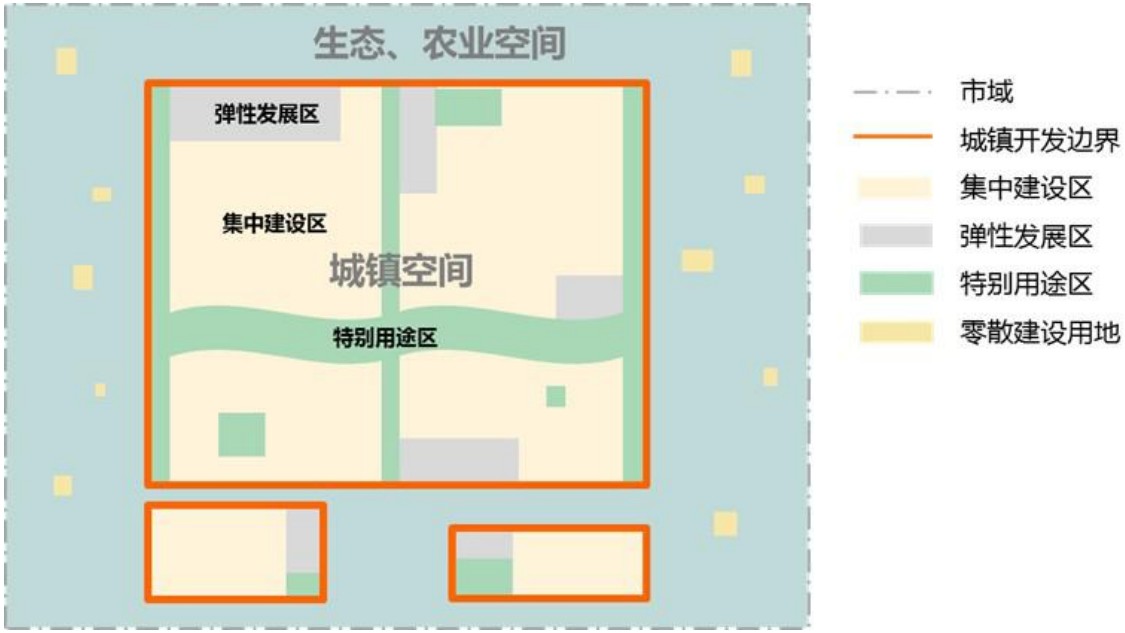
1/3



三类空间结构图

1.3 统筹划定三线

- 按照**“生态优先，绿色发展；衔接协调，统筹划定；逐级落实，严格管控”**的要求，统筹划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界。



开发边界模式图

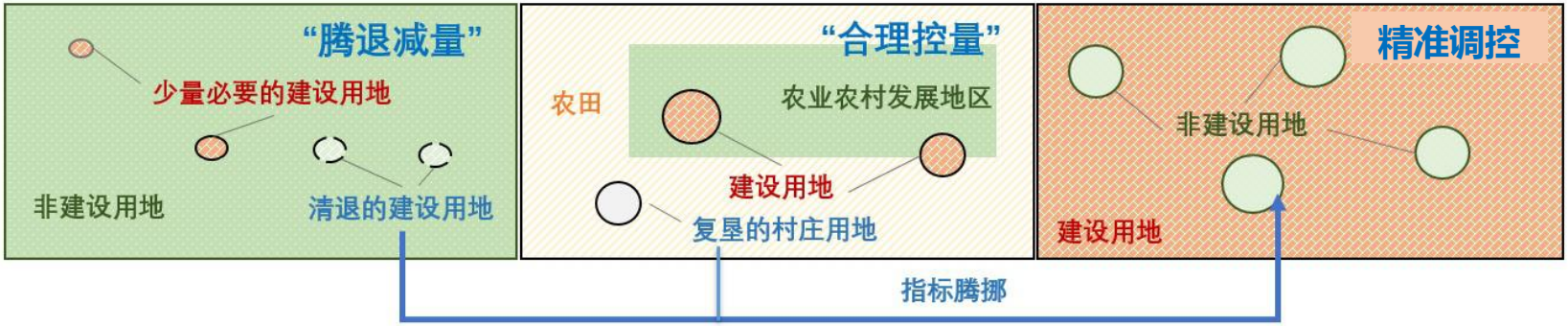
三线管控图

1.4 合理管控三区三线，引导城乡格局优化

- **制定正负面清单，分类实施用途管制**

把三类空间和三条控制底线作为**调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化**不可逾越的红线。

	生态空间	农业空间	城镇空间
底线管控	**生态保护红线**	**永久基本农田**	**城镇开发边界**
管控方式	总体层面：**正面清单准入管制** 下层次规划传导：**生态单元规划**	总体层面：**正面清单准入管制** 下层次规划传导：**村庄规划**	总体层面：**用途管制** 下层次规划传导：**控制性详细规划+用地许可**



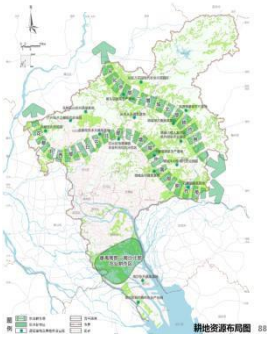
1.5 实现自然空间与发展空间的统一

●构建通山达海的生态空间网络

● 河湖水系

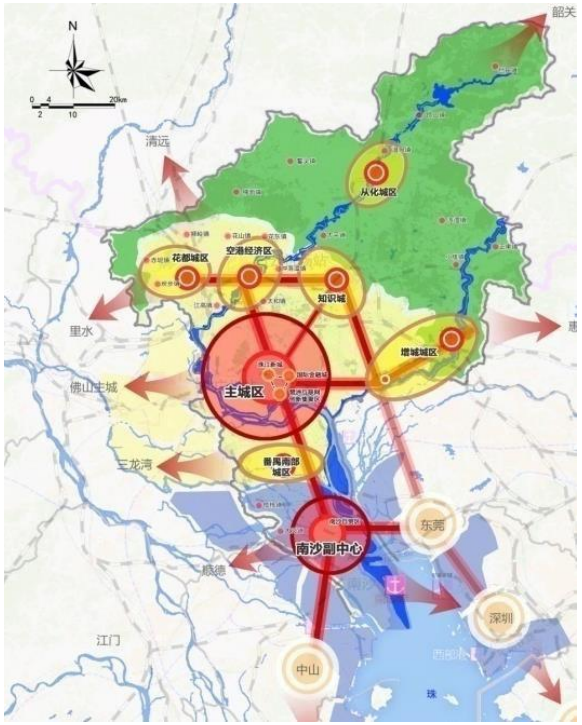
● 森林资源

● 耕地资源

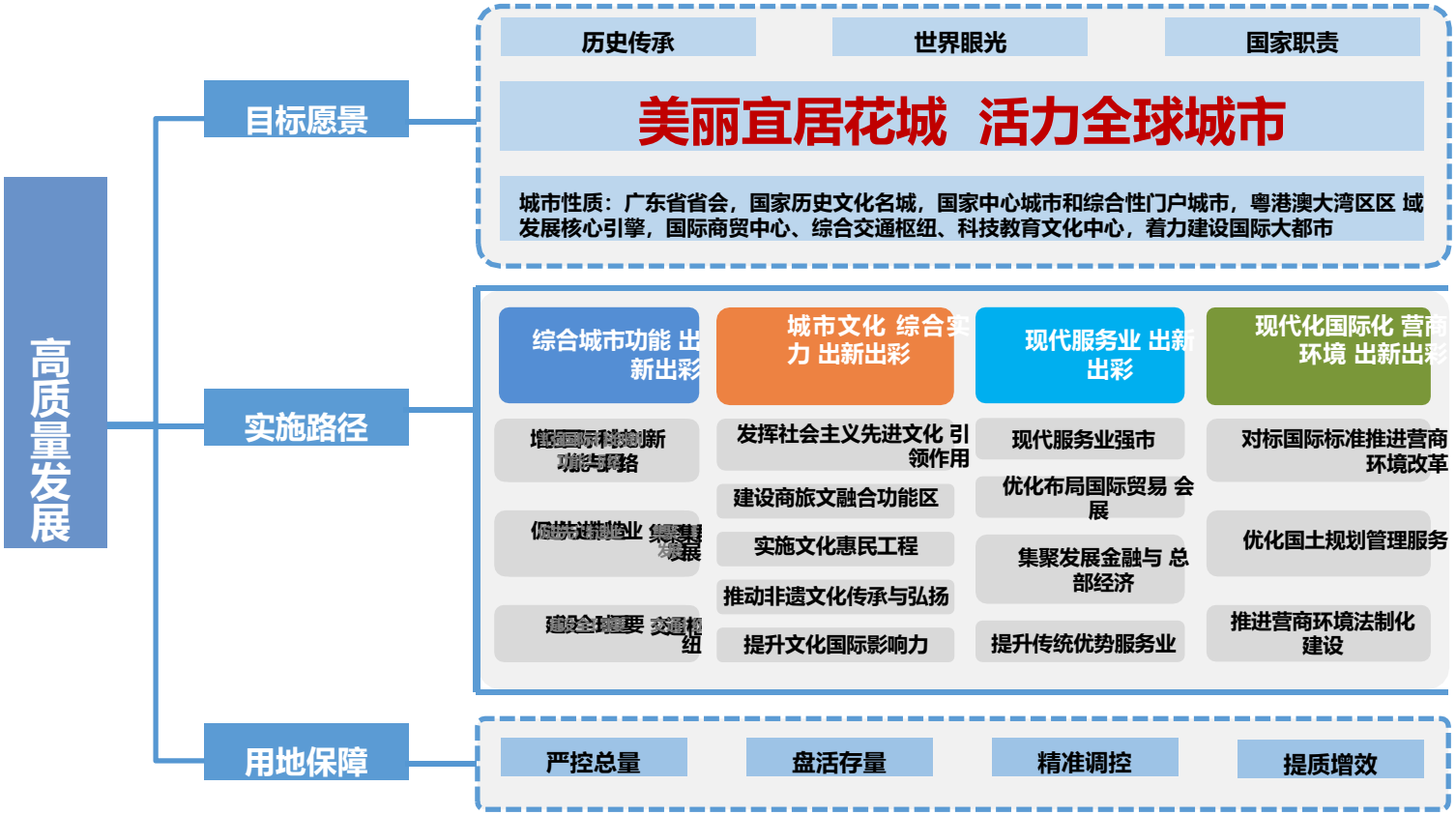


● 海陆统筹

●优化沿珠江水系的网络化城市发展结构



2、高质量发展：推动老城市焕发新活力



2.1 目标与愿景

历史传承　　世界眼光　　国家职责

发展愿景

美丽宜居花城　活力全球城市

Livable Flower City　Dynamic Global City

城市性质

广东省省会，国家历史文化名城，国家中心城市和综合性门户城市，粤港澳大湾区区域发展核心引擎，国际商贸中心、综合交通枢纽、科技教育文化中心，着力建设国际大都市

2.2 用地保障：严控总量、盘活存量、精准调控、提质增效

严控总量	以双评价确定的城镇空间1/3为极限，**设定土地资源消耗上限**，锚固市域国土空间格局。以“三调”土地现状为基础，确保规划建设用地不突破上级规划下达规模指标，倒逼城市发展转型。
盘活存量	结合产业结构调整、环境综合治理、土地综合整治等，**加大低效用地盘活，拓宽盘活路径**，激活发展新空间，增加优质空间有效供给。
精准调控	深化土地供给侧改革，推进重点地区土地整备，**引导存量用地结构和布局优化**，逐步完善和提升城市功能。**将适度增量定向用于粤港澳大湾区基础设施、重大项目平台和民生发展。**
提质增效	加强土地复合利用，合理提高土地开发强度，完善土地综合绩效管理，**提升单位土地的经济密度和产出水平**，提升国土空间开发品质。

2.2 用地保障：严控总量、盘活存量、精准调控、提质增效

■ 增存结合，激活流量

落实土地供给侧改革，通过**去低效、去闲置、去违法**，盘活**村级工业园、批发市场、村留用地**等方式，不断加大存量用地供给，逐步减少新增建设用地规模。以增量撬动存量，激活的流量定向用于民生设施、粤港澳大湾区基础设施和重大功能平台用地。

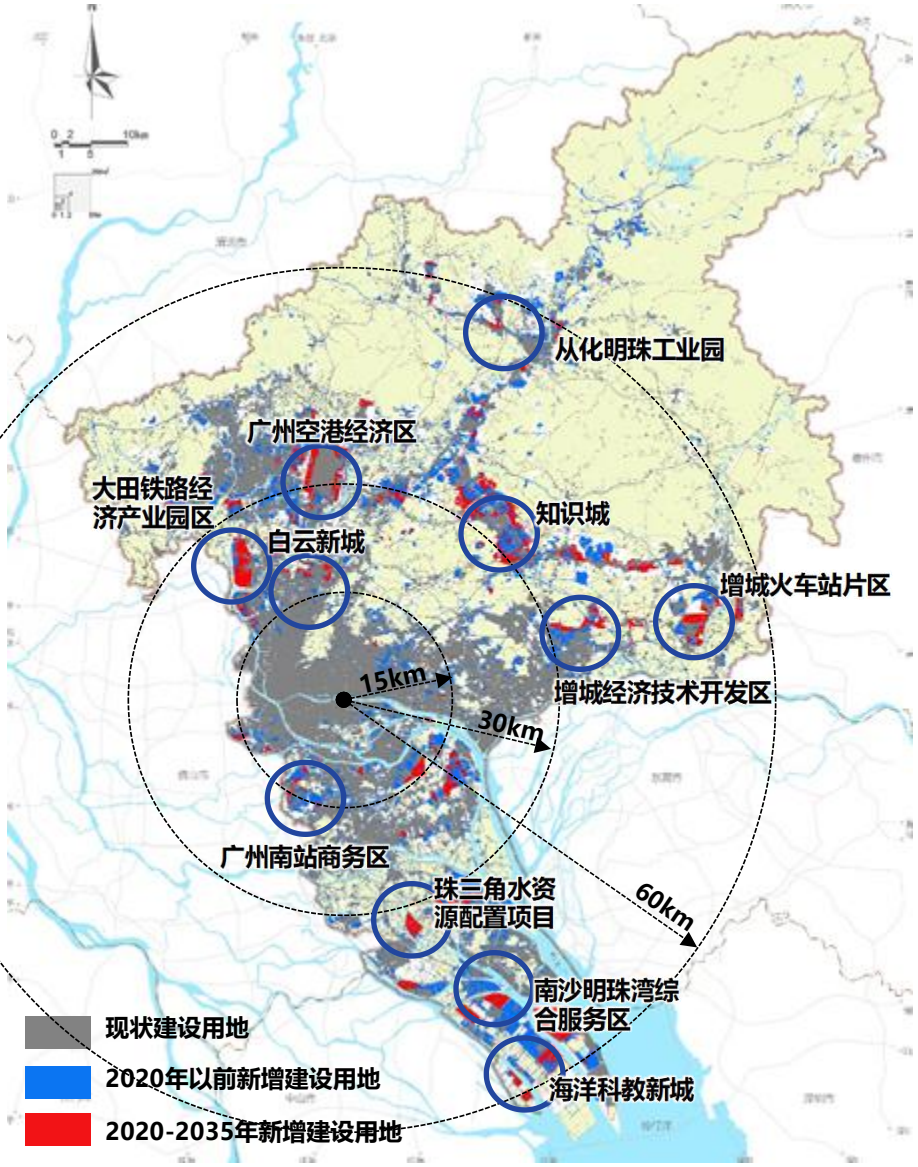
建设用地流量调控策略表

用地类型	调控方向		调控策略
	总量	比例	
城镇居住用地	增加	上升	• 新增保障房用地 • 存量集体用地入市 • 存量低效用地改造
农村宅基地	减少	下降	• 空心村治理 • 零星分散村庄整合 • 违法用地处置 • 生态搬迁和生态复绿
公共管理与公共服务设施用地	增加	上升	• “退二进三” • 新增民生用地
商业服务业设施用地	适度增加	上升	• “退二进三”
工业仓储用地	总体稳定	下降	• “工改工” • “退二进三” • 村级工业园整合 • 生态复绿 • 新增大湾区重点功能平台用地
绿化广场用地	增加	上升	• 存量低效用地改造 • 违法用地处置
区域交通和基础设施用地	增加	上升	• 新增粤港澳基础设施用地

精准调控配置新增建设用地

新增建设用地主要用于保障**粤港澳大湾区重点功能平台、基础设施项目、民生项目**。

供给方向	用地结构	优化措施
粤港澳大湾区战略	保障区域交通枢纽用地供给	□ 新增约**48平方公里**基础设施用地，约占新增建设用地规模的**21%**，保障第二机场和大田铁路枢纽等用地需求。
	保障重点功能区域产业用地规模	□ 新增工业用地**57平方公里**，约占新增建设用地规模的**25%**，用于重点合作平台建设。
民生发展	提升民生用地（含住宅用地）比例	□ 新增用地约**100平方公里**，约占新增建设用地规模的**43%**，主要用于保障房和民生公益设施用地供给；



新增建设用地布局示意图

创新建设用地提质增效的相关政策

鼓励土地复合利用

- 大力发展城市复合型交通，采用交通引导发展（TOD）模式，重点推进轨道交通场站周边地区的综合开发利用。
- 探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的集约复合开发。
- 保障土壤安全和环境品质的前提下，鼓励工业用地的功能置换和混合使用。

提高建设用地利用绩效

- 加大节地技术和节地模式的配套政策支持力度，至2035年，全市单位建设用地GDP产出达到28.8亿元/平方公里以上，全市单位GDP耗地控制在3.47公顷/亿元以内。
- 完善土地集约利用评价指标体系，实行用地计划安排与节约集约水平挂钩，不断加大存量用地供给，到2035年实现存量用地和增量用地的供给比例达到2:1。

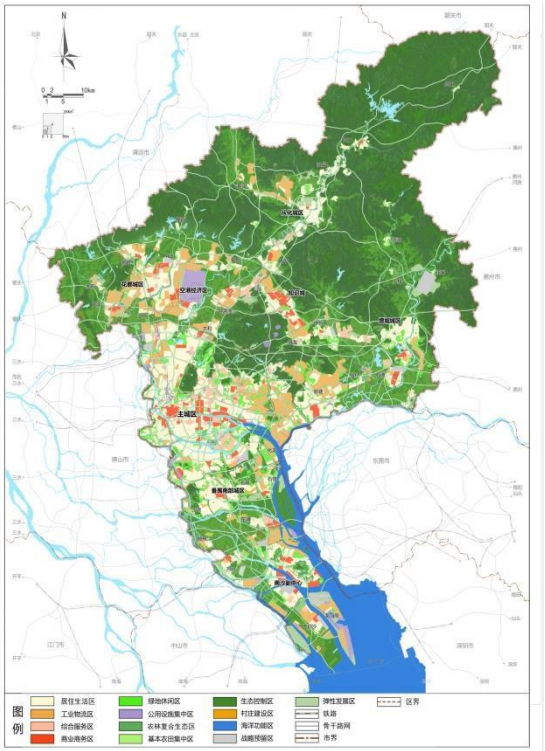
有序调节土地储备和供应

- 优化土地储备结构，充分保障民生性项目，引导需重点保障的公益性设施用地和未来增值较高的土地逐步纳入土地储备计划。
- 实行工业用地出让弹性年期制和到期续期制度，加大违法用地和闲置土地整治力度，加速土地资源流转与循环，建立土地利用动态监测和相机调控的长效机制。

2.2 用地保障：严控总量、盘活存量、精准调控、提质增效

力争到2035年累计推进存量用地改造面积300平方公里左右。

- 严格生态和农业用地保护
- 建设用地精准调控
- 地下空间综合开发利用
- 土地主导用途分区引导
- 存量用地改造



市域功能布局图

一场两园三旧

- 传统批发市场用地改造
- 物流园区用地改造、村级工业园用地整治提升
- “三旧”用地改造（旧城镇、旧厂房、旧村居）

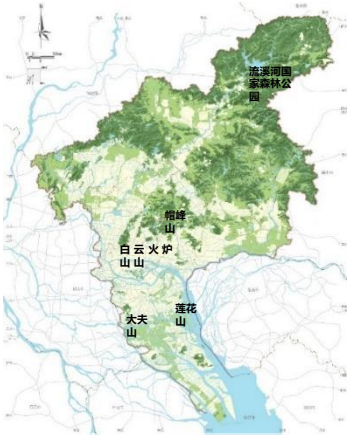
一拆两治

- 违法建设拆除
- 黑臭水体综合治理
- 散乱污企业治理

2.3 推进生态修复与环境治理

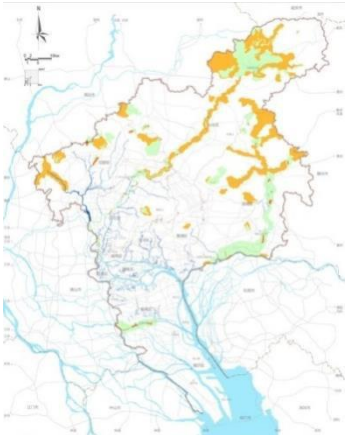
- **以流域统筹自然资源保护利用，明确生态修复与环境治理的目标、任务和近期重点**

修复对象	修复重点
山体生态修复	山体开发建设管控、白云山“还绿于民”、受损山体生态修复、矿山复绿
水土流失治理	山地丘陵水源涵养区治理、低山微丘土壤保持区治理、冲积平原水土保持区治理
水环境整治	黑臭水体治理、水源地生态修复
林业生态治理	退化林地生态修复、林相改造、造林更新工程
土壤修复治理	污染源头防控、工业污染地块修复治理、污染耕地修复治理
海洋生态修复	海岸线整治修复、海岛生态修复、河口和近海污染治理



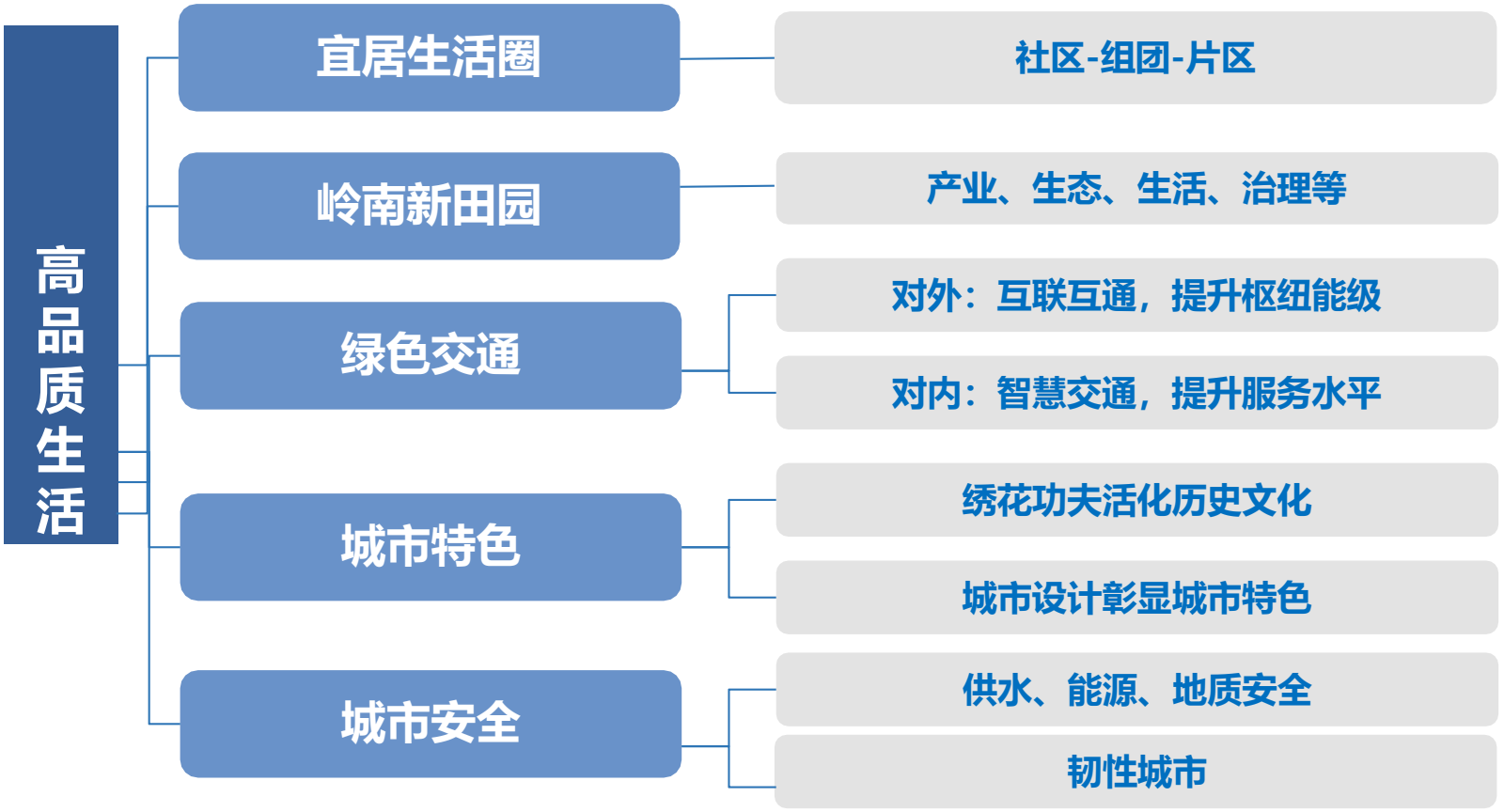
山体保护格局图

矿山治理示意图


水环境整治示意图

林地分布图

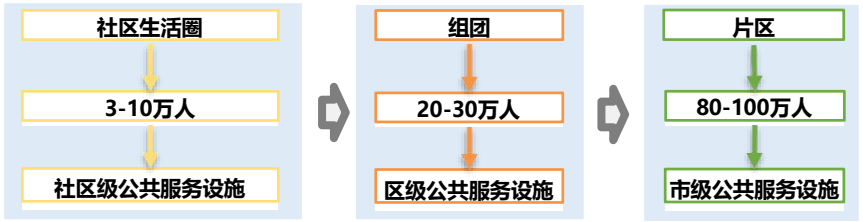
3、高品质生活：建设以人民为中心的城市



3.1 建设宜居宜业优质生活圈

完善各级公共服务设施配置

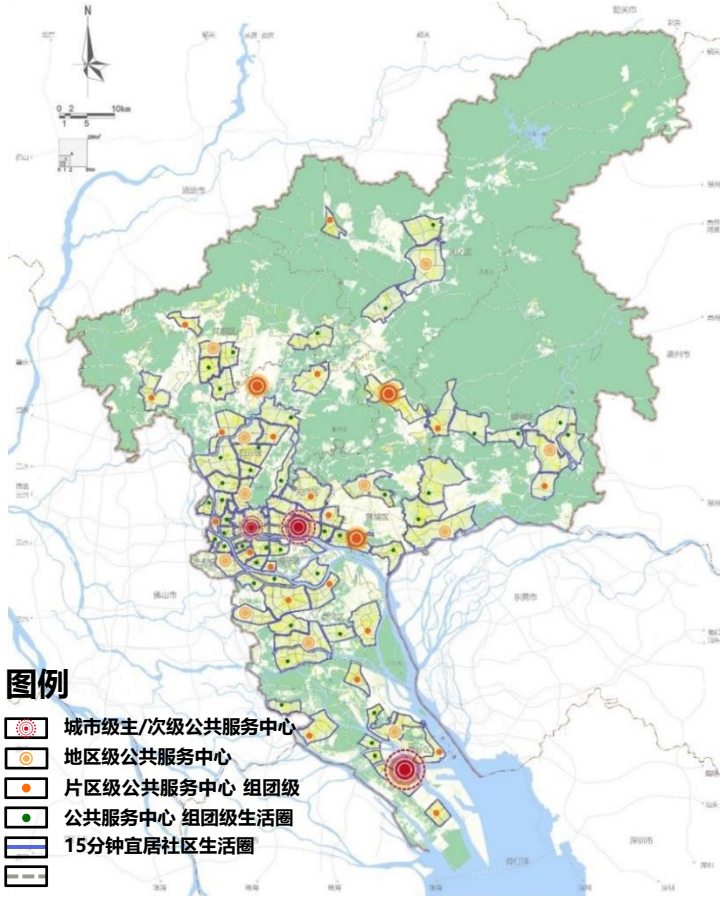
建立社区-组团-片区公共服务中心



完善城乡公园体系建设

从倒三角到正三角：大幅增加社区公园，提高公园分布均衡性

到2035年，2000平方米以上公园绿地和开敞空间500米服务半径居住用地覆盖率从现状63%提高至90%。



3.2 建设岭南新田园：统筹乡村生产生活生态空间布局

目标与愿景

山秀水清、田沃林葱、业兴人旺、村美民富

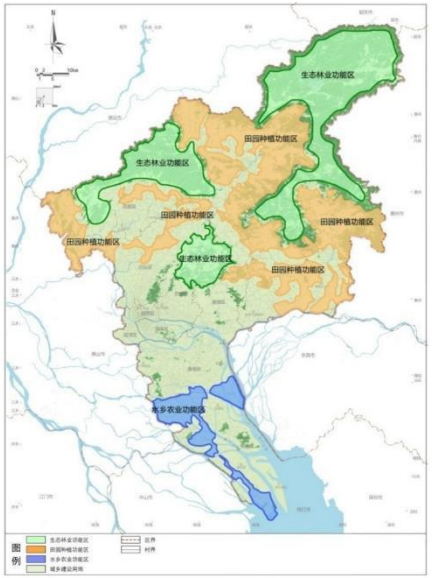
划定14个永久基本农田集中区

探索乡村土地资源精细化利用

- 优化村庄用地规模指标管理
- 引导村庄建设用地减量化
- 加强村民宅基地使用管理
- 大力盘活集体经营性用地

统筹乡村生产生态空间格局

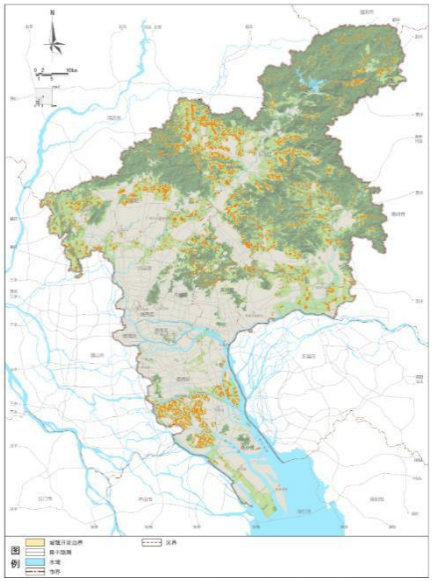
北部：生态农业 中部：都市田园农业 南部：水乡特色农业



农业农村发展格局图

合理布局乡村生活空间

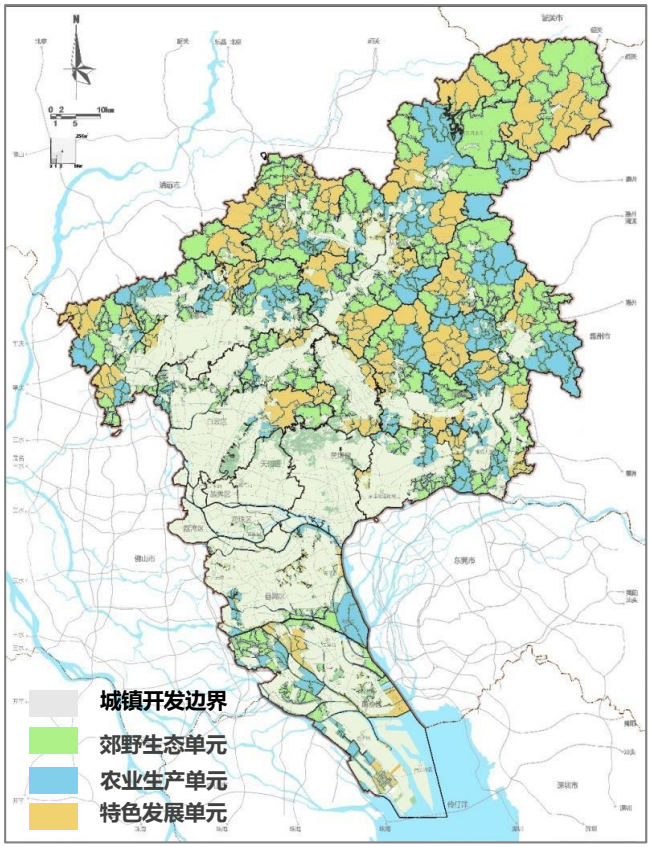
遵循传统肌理和格局 划定居民点用地控制线 明确用地规模



农村居民点分布示意图

3.2 开展全域土地整治，科学编制村庄规划

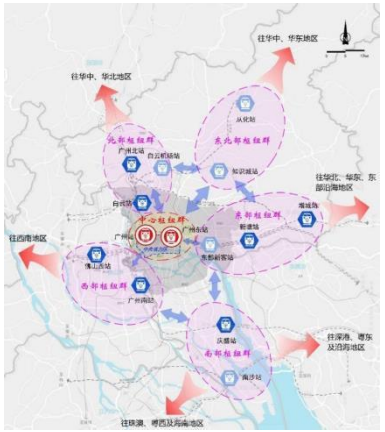
- 建设**高标准基本农田**
- 实现**农田规模化**经营
- 开展**耕地提质改造**行动
- 实施**拆旧复垦**工作
- 恢复部分“基+塘”岭南特色生态循环种养区

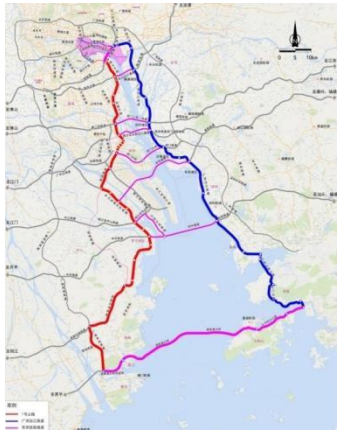


●**加强高铁网络建设。**新增**10条**高铁，内部实现高铁进中心、枢纽互联互通，对外与国际铁路联通。至2035年，客运量达**4亿人次**，货运量达**0.77亿吨**。

●**优化站点布局。**构建**“五主四辅两预留”**的广州铁路枢纽布局，实现高铁进中心多点布局、多向到发。

●**加强与湾区东岸跨江直连。**推进南中高速万顷沙连接线、南沙大桥、莲花山过江通道等建设





地质、地震

健全地质灾害防治体系，强化地质成果支撑服务

城乡规划建设全面具备抵御不低于**6级**近场地震的综合能力

水资源保障

优化用水结构，严控用水总量

实施严格的水资源管理制度

能源安全

实施能源消费总量控制和煤炭消费减量替代管理

优化能源结构，天然气消费量占能源消费总量比重**20%**

海绵城市

稳步推进海绵城市建设

确保水域调蓄空间，**提升备蓄缓冲能力**

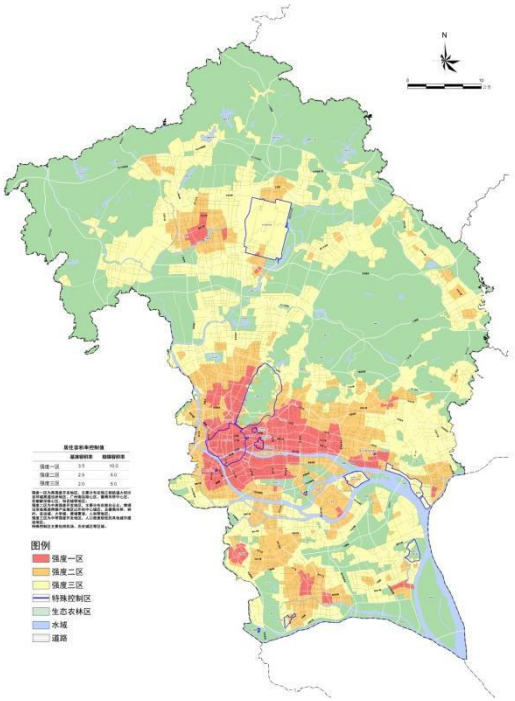
保护水生态、改善水环境、保障水安全

3.5 城市设计：建设有特色、有温度的城市

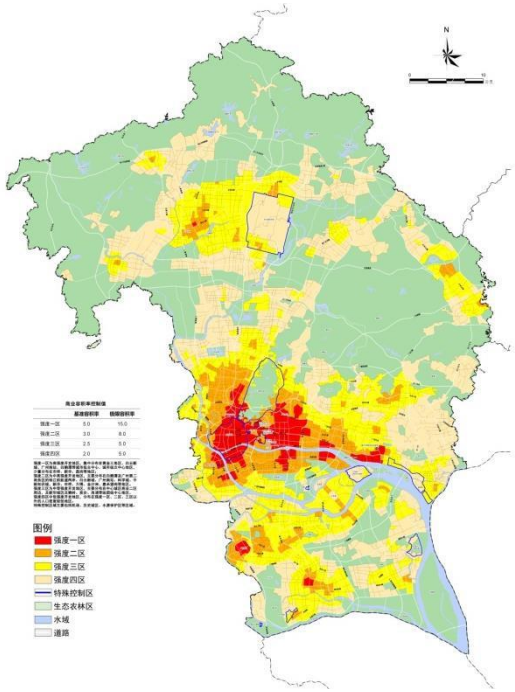
- 塑造**依山沿江滨海**的总体城市风貌
- 塑造独特的城市**天际线**和**景观视廊**
- 加强城市设计**重点地区**的设计引导

3.6 城镇开发强度与密度控制

加强城市开发强度和密度控制



居住用地开发强度分区图

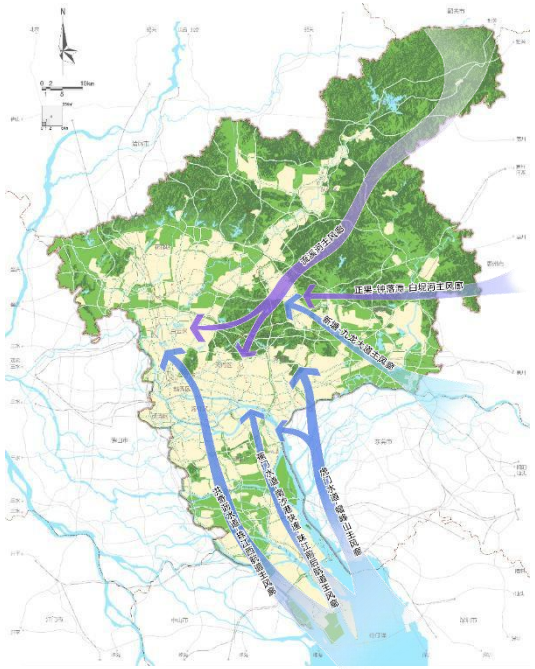


商业用地开发强度分区图

控制通风廊道，提升气候舒适性

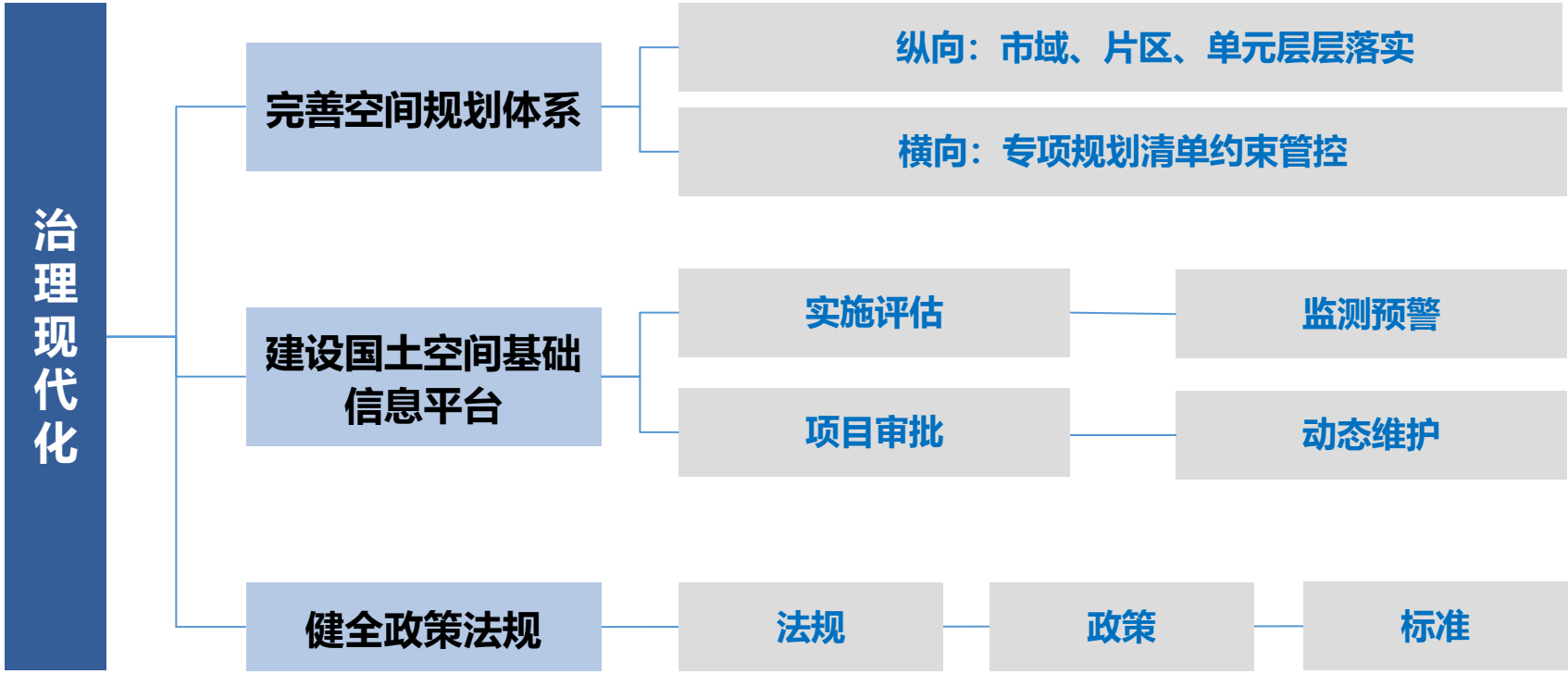
建设市域6条通风廊道

- 保护开敞空间
- 引导建筑布局
- 控制建设强度
- 保留主入风口

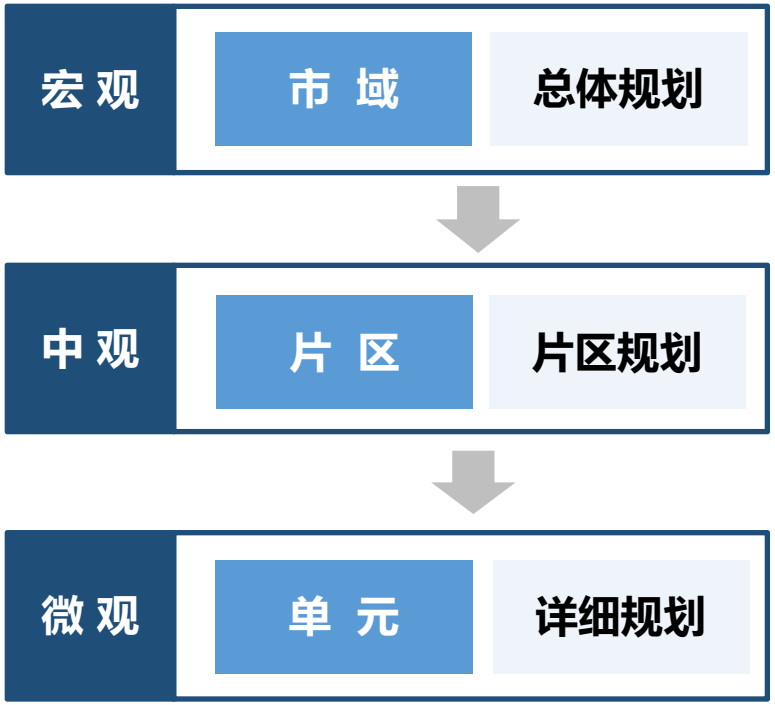


市域通风廊道规划布局图

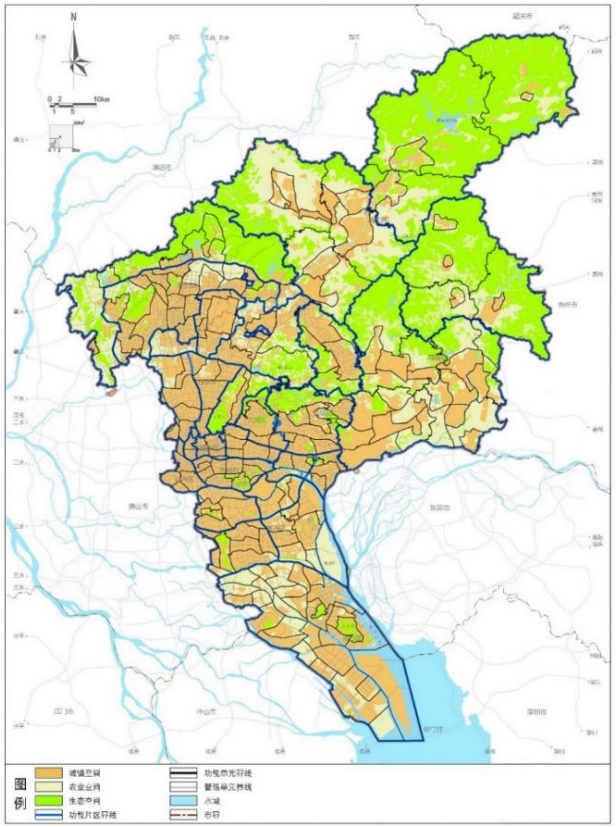
4、高水平治理：保障规划有序实施



4.1 纵向： 传导机制，层层落实



广州国土空间规划层次示意图

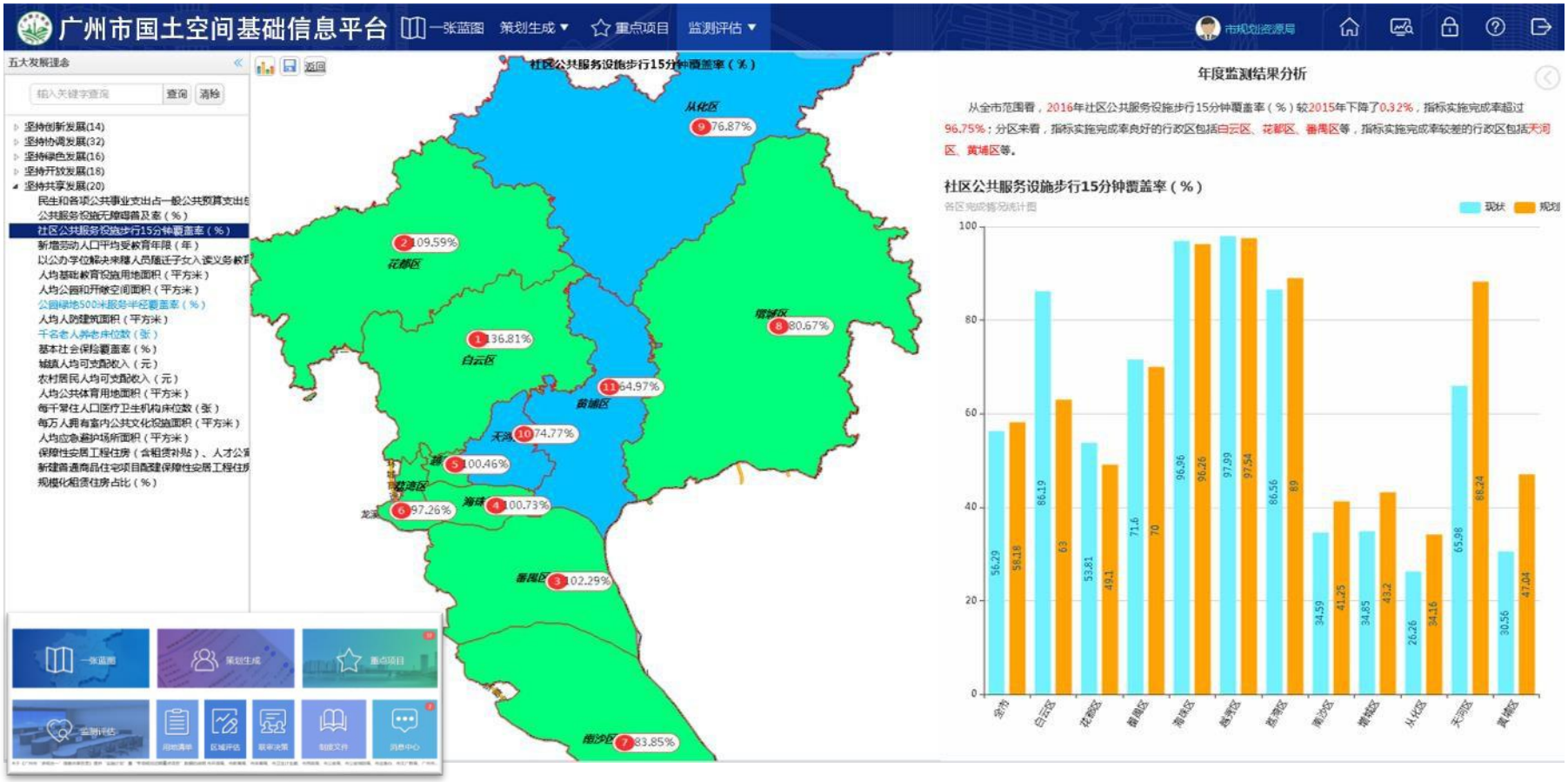


广州市域-片区-单元划定方案

4.1 横向：制定专项规划清单，强化约束管控

资源利用类	耕地和基本农田保护利用专项规划	林地保护利用专项规划
	湿地保护利用专项规划	海洋资源保护利用专项规划
	矿产资源保护利用专项规划	地下空间综合开发专项规划
要素配置类	住房保障专项规划	公共服务设施专项规划
	城市综合交通专项规划	市政基础设施专项规划
安全保护类	饮用水水源地保护专项规划	黑臭水体整治专项规划
	地质灾害防治专项规划	城市综合防灾减灾专项规划
城市特色类	历史文化保护专项规划	城市风貌专项规划

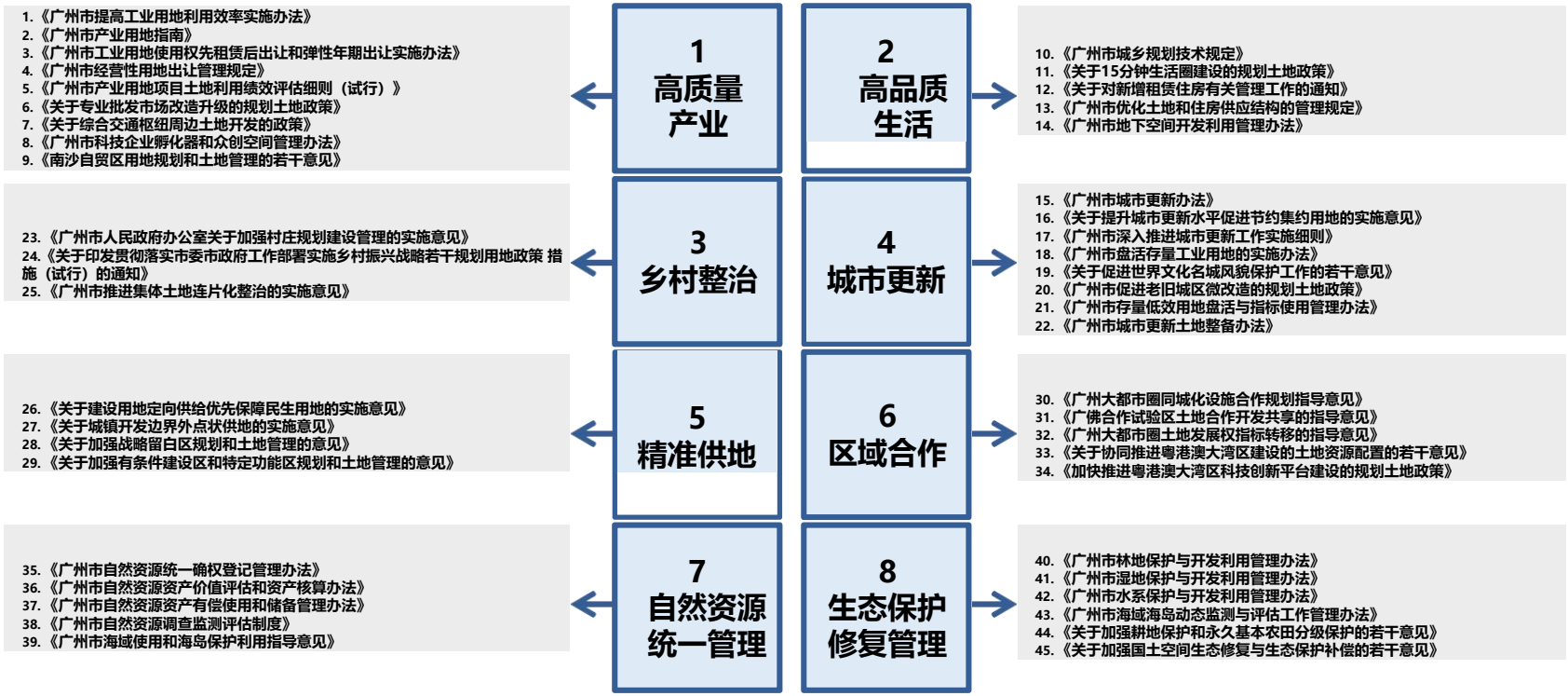
4.2 建设国土空间基础信息平台



4.3 建立一年一体检，五年一评估的实施评估考核制度

4.4 加快制定配套政策清单

《广州市国土空间总体规划实施意见》



汇报完毕，谢谢！