

中华人民共和国国家标准

城市用地分类与规划建设用地标准

Code for classification of urban land use and planning standards of development land
GB 50137 - 2011

主编部门：中华人民共和国住房和城乡建设部

批准部门：中华人民共和国住房和城乡建设部

施行日期：2012年01月01日

前 言

根据住房和城乡建设部《关于印发〈2008年工程建设标准规范制订、修订计划（第一批）〉的通知》[建标（2008）102号]的要求，标准编制组广泛调查研究，认真总结实践经验，参考有关国内外标准，并在广泛征求意见的基础上，修定本标准。

本次修订的主要技术内容是：增加城乡用地分类体系；调整城市建设用地分类体系；调整规划建设用地的控制标准，包括规划人均城市建设用地标准、规划人均单项城市建设用地标准以及规划城市建设用地结构三部分；并对相关条文进行了补充修改。

本标准中以黑体字标志的条文为强制性条文，必须严格执行。

本标准由住房和城乡建设部负责管理和对强制性条文的解释，由中国城市规划设计研究院负责具体技术内容的解释。在实施过程中，如发现有需要修改和补充之处，请将意见和有关资料寄送中国城市规划设计研究院《城市用地分类与规划建设用地标准》修订组（地址：北京市车公庄西路5号，邮政编码：100044）

本标准主编单位：中国城市规划设计研究院

本标准参编单位：上海同济城市规划设计研究院

北京大学城市与区域规划系（城市规划设计中心）

北京市城市规划设计研究院

浙江省城乡规划设计研究院

辽宁省城乡规划设计研究院

四川省城乡规划设计研究院

主要起草人：王 凯 赵 民 林 坚 张 菁 靳 东 晓 徐 泽 楚 建 群 李 新 阳 徐 颖 谢 颖 顾 浩 邵 波

张立鹏 韩 华 张险峰 张文奇 刘贵利 张 播 高 捷 程 遥 汪 军 乐 芸 张书海 苗春蕾
田 刚 陈 宏 詹 敏 洪 明 赵书鑫

主要审查人：董黎明 王静霞 任世英 邹德慈 李 先 范耀邦 徐 波 耿慧志 谭纵波 潘一玲

1 总 则

1.0.1 为统筹城乡发展，集约节约、科学合理利用土地资源，依据《中华人民共和国城乡规划法》的要求制定、实施和监督城乡规划，促进城乡的健康、可持续发展，制定本标准。

1.0.2 本标准适用于城市和县人民政府所在地镇的总体规划和控制性详细规划的编制、用地统计和用地管理工作。

1.0.3 编制城市（镇）总体规划和控制性详细规划除应符合本标准外，尚应符合国家现行有关标准的规定。

2 术 语

2.0.1 城乡用地 town and country land

指市（县）域范围内所有土地，包括建设用地与非建设用地。建设用地包括城乡居民点建设用地、区域交通设施用地、区域公用设施用地、特殊用地、采矿用地等，非建设用地包括水域、农林用地以及其他非建设用地等。城乡用地内各类用地的术语见表 3.1.2。

表 2.0.1 城乡用地分类中英文对照表

代码 codes	用地类别中文名称 Chinese	英文同（近）义词 English
H	建设用地	development land
E	非建设用地	non-development land

2.0.2 城市建设用地 urban development land

指城市和县人民政府所在地镇内的居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地、交通设施用地、公用设施用地、绿地。城市建设用地内各类用地的术语见表 3.2.2。城市建设用地规模指上述用地之和，单位为 hm^2 。

表 2.0.2 城市建设用地分类中英文对照表

代码 codes	用地类别中文名称 Chinese	英文同（近）义词 English
R	居住用地	residential
A	公共管理与公共服务用地	administration and public services
B	商业服务业设施用地	commercial and business facilities
M	工业用地	industrial
W	物流仓储用地	logistics and warehouse
S	交通设施用地	street and transportation
U	公用设施用地	municipal utilities
G	绿地	green space

2.0.3 人口规模 population

人口规模分为现状人口规模与规划人口规模，人口规模应按常住人口进行统计。常住人口指户籍人口数量与半年以上的暂住人口数量之和，计量单位应为万人，应精确至小数点后两位。

2.0.4 人均城市建设用地 urban development land per capita

指城市和县人民政府所在地镇内的城市建设用地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.5 人均单项城市建设用地 single-category urban development land per capita
指城市和县人民政府所在地镇内的居住用地、公共管理与公共服务用地、交通设施用地以及绿地等单项城市建设用地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.6 人均居住用地 residential land per capita
指城市和县人民政府所在地镇内的居住用地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.7 人均公共管理与公共服务用地 administration and public services land per capita
指城市和县人民政府所在地镇内的公共管理与公共服务用地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.8 人均交通设施用地 street and transportation land per capita
指城市和县人民政府所在地镇内的交通设施用地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.9 人均绿地 green space per capita
指城市和县人民政府所在地镇内的绿地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.10 人均公园绿地 park land per capita
指城市和县人民政府所在地镇内的公园绿地面积除以中心城区（镇区）内的常住人口数量，单位为 m^2 /人。

2.0.11 城市建设用地结构 composition of urban development land
指城市和县人民政府所在地镇内的居住用地、公共管理与公共服务用地、工业用地、交通设施用地以及绿地等单项城市建设用地面积除以中心城区（镇区）内的城市建设用地面积得出的比重，单位为%。

2.0.12 气候区 climate zone
指根据《建筑气候区划标准（GB 50178-93）》，以1月平均气温、7月平均气温、7月平均相对湿度为主要指标，以年降水量、年日平均气温低于或等于 5°C 的日数和年日平均气温高于或等于 25°C 的日数为辅助指标而划分的七个一级区。

3 用地分类

3.1 一般规定

3.1.1 用地分类包括城乡用地分类、城市建设用地分类两部分，应按土地使用的主要性质进行划分。

3.1.2 用地分类采用大类、中类和小类3级分类体系。大类应采用英文字母表示，中类和小类应采用英文字母和阿拉伯数字组合表示。

3.1.3 使用本分类时，可根据工作性质、工作内容及工作深度的不同要求，采用本分类的全部或部分类别。

3.2 城乡用地分类

3.2.1 市域内城乡用地共分为 2 大类、8 中类、17 小类。

3.2.2 城乡用地分类和代码应符合表 3.2.2 的规定。

表 3.2.2 城乡用地分类和代码

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
H			建设用地	包括城乡居民点建设用地、区域交通设施用地、区域公用设施用地、特殊用地、采矿用地等
		H1	城乡居民点建设用地	城市、镇、乡、村庄以及独立的建设用地
			H11 城市建设用地	城市和县人民政府所在地镇内的居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地、交通设施用地、公用设施用地、绿地
			H12 镇建设用地	非县人民政府所在地镇的建设用地
			H13 乡建设用地	乡人民政府驻地的建设用地
			H14 村庄建设用地	农村居民点的建设用地
			H15 独立建设用地	独立于中心城区、乡镇区、村庄以外的建设用地，包括居住、工业、物流仓储、商业服务业设施以及风景名胜区、森林公园等的管理及服务设施用地
		H2	区域交通设施用地	铁路、公路、港口、机场和管道运输等区域交通运输及其附属设施用地，不包括中心城区的铁路客货站、公路长途客货站以及港口客运码头
			H21 铁路用地	铁路编组站、线路等用地
			H22 公路用地	高速公路、国道、省道、县道和乡道用地及附属设施用地
			H23 港口用地	海港和河港的陆域部分，包括码头作业区、辅助生产区等用地
			H24 机场用地	民用及军民合用的机场用地，包括飞行区、航站区等用地

续表 3.2.2

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
		H25	管道运输用地	运输煤炭、石油和天然气等地面管道运输用地
	H3		区域公用设施用地	为区域服务的公用设施用地，包括区域性能源设施、水工设施、通讯设施、殡葬设施、环卫设施、排水设施等用地
	H4		特殊用地	特殊性质的用地
		H41	军事用地	专门用于军事目的的设施用地，不包括部队家属生活区和军民共用设施等用地
		H42	安保用地	监狱、拘留所、劳改场所和安全保卫设施等用地，不

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
				包括公安局用地
	H5		采矿用地	采矿、采石、采沙、盐田、砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放地
E			非建设用地	水域、农林等非建设用地
	E1		水域	河流、湖泊、水库、坑塘、沟渠、滩涂、冰川及永久积雪，不包括公园绿地及单位内的水域
		E11	自然水域	河流、湖泊、滩涂、冰川及永久积雪
		E12	水库	人工拦截汇集而成的总库容不小于 10 万 m ³ 的水库正常蓄水位岸线所围成的水面
		E13	坑塘沟渠	蓄水量小于 10 万 m ³ 的坑塘水面和人工修建用于引、排、灌的渠道
	E2		农林用地	耕地、园地、林地、牧草地、设施农用地、田坎、农村道路等用地
	E3		其他非建设用地	空闲地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地、不用于畜牧业的草地等用地
		E31	空闲地	城镇、村庄、独立用地内部尚未利用的土地
E32		其他未利用地	盐碱地、沼泽地、沙地、裸地、不用于畜牧业的草地等用地	

3.3 城市建设用地分类

3.3.1 城市建设用地共分为 8 大类、35 中类、44 小类。

3.3.2 城市建设用地分类和代码应符合表 3.3.2 的规定。

表 3.3.2 城市建设用地分类和代码

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
R			居住用地	住宅和相应服务设施的用地
	R1		一类居住用地	公用设施、交通设施和公共服务设施齐全、布局完整、环境良好的低层住区用地
		R11	住宅用地	住宅建筑用地、住区内城市支路以下的道路、停车场及其社区附属绿地
		R12	服务设施用地	住区主要公共设施和服务设施用地，包括幼托、文化体育设施、商业金融、社区卫生服务站、公用设施等用地，不包括中小学用地

类别代码			类别名称	范围	
大类	中类	小类			
	R2		二类居住用地	公用设施、交通设施和公共服务设施较齐全、布局较完整、环境良好的多、中、高层住区用地	
		R20	保障性住宅用地	住宅建筑用地、住区内城市支路以下的道路、停车场及其社区附属绿地	
		R21	住宅用地		
		R22	服务设施用地	住区主要公共设施和服务设施用地，包括幼托、文化体育设施、商业金融、社区卫生服务站、公用设施等用地，不包括中小学用地	
	R3		三类居住用地	公用设施、交通设施不齐全，公共服务设施较欠缺，环境较差，需要加以改造的简陋住区用地，包括危房、棚户区、临时住宅等用地	
		R31	住宅用地	住宅建筑用地、住区内城市支路以下的道路、停车场及其社区附属绿地	
		R32	服务设施用地	住区主要公共设施和服务设施用地，包括幼托、文化体育设施、商业金融、社区卫生服务站、公用设施等用地，不包括中小学用地	
	A			公共管理与公共服务用地	行政、文化、教育、体育、卫生等机构和设施的用地，不包括居住用地中的服务设施用地
		A1		行政办公用地	党政机关、社会团体、事业单位等机构及其相关设施用地
A2			文化设施用地	图书、展览等公共文化活动设施用地	
		A21	图书展览设施用地	公共图书馆、博物馆、科技馆、纪念馆、美术馆和展览馆、会展中心等设施用地	
		A22	文化活动设施用地	综合文化活动中心、文化馆、青少年宫、儿童活动中心、老年活动中心等设施用地	
A3			教育科研用地	高等院校、中等专业学校、中学、小学、科研事业单位等用地，包括为学校配建的独立地段的学生生活用地	

续表 3.3.2

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
		A31	高等院校用地	大学、学院、专科学校、研究生院、电视大学、党校、干部学校及其附属用地，包括军事院校用地
		A32	中等专业学校用地	中等专业学校、技工学校、职业学校等用地，不包括附属于普通中学内的职业高中用地
		A33	中小学用地	中学、小学用地
		A34	特殊教育用地	聋、哑、盲人学校及工读学校等用地
		A35	科研用地	科研事业单位用地
	A4		体育用地	体育场馆和体育训练基地等用地，不包括学校等机构专用的体育设施用地

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
		A41	体育场馆用地	室内外体育运动用地，包括体育场馆、游泳场馆、各类球场及其附属的业余体校等用地
		A42	体育训练用地	为各类体育运动专设的训练基地用地
	A5		医疗卫生用地	医疗、保健、卫生、防疫、康复和急救设施等用地
		A51	医院用地	综合医院、专科医院、社区卫生服务中心等用地
		A52	卫生防疫用地	卫生防疫站、专科防治所、检验中心和动物检疫站等用地
		A53	特殊医疗用地	对环境有特殊要求的传染病、精神病等专科医院用地
		A59	其他医疗卫生用地	急救中心、血库等用地
	A6		社会福利设施用地	为社会提供福利和慈善服务的设施及其附属设施用地，包括福利院、养老院、孤儿院等用地
	A7		文物古迹用地	具有历史、艺术、科学价值且没有其他使用功能的建筑物、构筑物、遗址、墓葬等用地
	A8		外事用地	外国驻华使馆、领事馆、国际机构及其生活设施等用地
	A9		宗教设施用地	宗教活动场所用地
B			商业服务业设施用地	各类商业、商务、娱乐康体等设施用地，不包括居住用地中的服务设施用地以及公共管理与公共服务用地内的事业单位用地
	B1		商业设施用地	各类商业经营活动及餐饮、旅馆等服务业用地
		B11	零售商业用地	商铺、商场、超市、服装及小商品市场等用地
		B12	农贸市场用地	以农产品批发、零售为主的市场用地
		B13	餐饮业用地	饭店、餐厅、酒吧等用地
		B14	旅馆用地	宾馆、旅馆、招待所、服务型公寓、度假村等用地
	B2		商务设施用地	金融、保险、证券、新闻出版、文艺团体等综合性办公用地
		B21	金融保险业用地	银行及分理处、信用社、信托投资公司、证券期货交易所、保险公司，以及各类公司总部及综合性商务办公楼宇等用地
		B22	艺术传媒产业用地	音乐、美术、影视、广告、网络媒体等的制作及管理设施用地
		B29	其他商务设施用地	邮政、电信、工程咨询、技术服务、会计和法律服务以及其他中介服务等的办公用地

续表 3.3.2

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
	B3		娱乐康体用地	各类娱乐、康体等设施用地
		B31	娱乐用地	单独设置的剧院、音乐厅、电影院、歌舞厅、网吧以及绿地率小于 65%的大型游乐等设施用地

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
		B32	康体用地	单独设置的高尔夫练习场、赛马场、溜冰场、跳伞场、摩托车场、射击场，以及水上运动的陆域部分等用地
	B4		公用设施营业网点用地	零售加油、加气、电信、邮政等公用设施营业网点用地
		B41	加油加气站用地	零售加油、加气以及液化石油气换瓶站用地
		B49	其他公用设施营业网点用地	电信、邮政、供水、燃气、供电、供热等其他公用设施营业网点用地
	B9		其他服务设施用地	业余学校、民营培训机构、私人诊所、宠物医院等其他服务设施用地
M			工业用地	工矿企业的生产车间、库房及其附属设施等用地，包括专用的铁路、码头和道路等用地，不包括露天矿用地
	M1		一类工业用地	对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患的工业用地
	M2		二类工业用地	对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患的工业用地
	M3		三类工业用地	对居住和公共环境有严重干扰、污染和安全隐患的工业用地
W			物流仓储用地	物资储备、中转、配送、批发、交易等的用地，包括大型批发市场以及货运公司车队的站场（不包括加工）等用地
	W1		一类物流仓储用地	对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患的物流仓储用地
	W2		二类物流仓储用地	对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患的物流仓储用地
	W3		三类物流仓储用地	存放易燃、易爆和剧毒等危险品的专用仓库用地
S			交通设施用地	城市道路、交通设施等用地
	S1		城市道路用地	快速路、主干路、次干路和支路用地，包括其交叉路口用地，不包括居住用地、工业用地等内部配建的道路用地
	S2		轨道交通线路用地	轨道交通地面以上部分的线路用地
	S3		综合交通枢纽用地	铁路客货运站、公路长途客货运站、港口客运码头、公交枢纽及其附属用地
	S4		交通场站用地	静态交通设施用地，不包括交通指挥中心、交通队用地
		S41	公共交通设施用地	公共汽车、出租汽车、轨道交通（地面部分）的车辆段、地面站、首末站、停车场（库）、保养场等用地，以及轮渡、缆车、索道等的地面部分及其附属设施用地
		S42	社会停车场用	公共使用的停车场和停车库用地，不包括其他各类用地

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
			地	配建的停车场（库）用地

续表 3.3.2

类别代码			类别名称	范围
大类	中类	小类		
	S9		其他交通设施用地	除以上之外的交通设施用地，包括教练场等用地
U			公用设施用地	供应、环境、安全等设施用地
	U1		供应设施用地	供水、供电、供燃气和供热等设施用地
		U11	供水用地	城市取水设施、水厂、加压站及其附属的构筑物用地，包括泵房和高位水池等用地
		U12	供电用地	变电站、配电所、高压塔基等用地，包括各类发电设施用地
		U13	供燃气用地	分输站、门站、储气站、加气母站、液化石油气储配站、灌瓶站和地面输气管廊等用地
		U14	供热用地	集中供热锅炉房、热力站、换热站和地面输热管廊等用地
		U15	邮政设施用地	邮政中心局、邮政支局、邮件处理中心等用地
		U16	广播电视与通信设施用地	广播电视与通信系统的发射和接收设施等用地，包括发射塔、转播台、差转台、基站等用地
	U2		环境设施用地	雨水、污水、固体废物处理和环境保护等的公用设施及其附属设施用地
		U21	排水设施用地	雨水、污水泵站、污水处理、污泥处理厂等及其附属的构筑物用地，不包括排水河渠用地
		U22	环卫设施用地	垃圾转运站、公厕、车辆清洗站、环卫车辆停放修理厂等用地
		U23	环保设施用地	垃圾处理、危险品处理、医疗垃圾处理等设施用地
	U3		安全设施用地	消防、防洪等保卫城市安全的公用设施及其附属设施用地
		U31	消防设施用地	消防站、消防通信及指挥训练中心等设施用地
		U32	防洪设施用地	防洪堤、排涝泵站、防洪枢纽、排洪沟渠等防洪设施用地
	U9		其他公用设施用地	除以上之外的公用设施用地，包括施工、养护、维修设施等用地
G			绿地	公园绿地、防护绿地等开放空间用地，不包括住区、单位内部配建的绿地
	G1		公园绿地	向公众开放，以游憩为主要功能，兼具生态、美化、防灾等作用的绿地
	G2		防护绿地	城市中具有卫生、隔离和安全防护功能的绿地，包括卫生隔离带、道路防护绿地、城市高压走廊绿带等
	G3		广场用地	以硬质铺装为主的公共活动场地

4 规划建设用地标准

4.1 一般规定

- 4.1.1 用地应按平面投影面积计算。每块用地应只计算一次，不得重复计算。分片布局的城市（镇）应先分片计算用地，再进行汇总。
- 4.1.2 城市（镇）总体规划用地应采用 1/10000 或 1/5000 比例尺的图纸进行分类计算。现状和规划的用地计算范围应一致。
- 4.1.3 用地规模应根据图纸比例确定统计精度，1/10000 图纸应精确至个位，1/5000 图纸应精确至小数点后一位。
- 4.1.4 用地统计范围与人口统计范围必须一致，人口规模应按常住人口进行统计。
- 4.1.5 城市（镇）总体规划用地的数据计算应统一按附录 A 附表的格式进行汇总。
- 4.1.6 规划建设用地标准应包括规划人均城市建设用地标准、规划人均单项城市建设用地标准和规划城市建设用地结构三部分。

4.2 规划人均城市建设用地标准

- 4.2.1 新建城市的规划人均城市建设用地指标应在 $85.1 \sim 105.0 \text{ m}^2/\text{人}$ 内确定。
- 4.2.2 首都的规划人均城市建设用地指标应在 $105.1 \sim 115.0 \text{ m}^2/\text{人}$ 内确定。
- 4.2.3 除首都以外的现有城市的规划人均城市建设用地指标，应根据现状人均城市建设用地规模、城市所在的气候分区以及规划人口规模，按表 4.2.3 的规定综合确定。所采用的规划人均城市建设用地指标应同时符合表中规划人均城市建设用地规模取值区间和允许调整幅度双因子的限制要求。

表 4.2.3 除首都以外的现有城市规划人均城市建设用地指标 ($\text{m}^2/\text{人}$)

气候区	现状人均城市建设用地规模	规划人均城市建设用地规模取值区间	允许调整幅度		
			规划人口规模 ≤ 20.0 万人	规划人口规模 $20.1 \sim 50.0$ 万人	规划人口规模 > 50.0 万人
I、II、VI、VII	≤ 65.0	$65.0 \sim 85.0$	> 0.0	> 0.0	> 0.0
	$65.1 \sim 75.0$	$65.0 \sim 95.0$	$+0.1 \sim +20.0$	$+0.1 \sim +20.0$	$+0.1 \sim +20.0$
	$75.1 \sim 85.0$	$75.0 \sim 105.0$	$+0.1 \sim +20.0$	$+0.1 \sim +20.0$	$+0.1 \sim +15.0$
	$85.1 \sim 95.0$	$80.0 \sim 110.0$	$+0.1 \sim +20.0$	$-5.0 \sim +20.0$	$-5.0 \sim +15.0$
	$95.1 \sim 105.0$	$90.0 \sim 110.0$	$-5.0 \sim +15.0$	$-10.0 \sim +15.0$	$-10.0 \sim +10.0$
	$105.1 \sim 115.0$	$95.0 \sim 115.0$	$-10.0 \sim -0.1$	$-15.0 \sim -0.1$	$-20.0 \sim -0.1$
	> 115.0	≤ 115.0	< 0.0	< 0.0	< 0.0

III、	≤65.0	65.0 ~ 85.0	>0.0	>0.0	>0.0
IV、	65.1 ~ 75.0	65.0 ~ 95.0	+0.1 ~ +20.0	+0.1 ~ 20.0	+0.1 ~ +20.0
V	75.1 ~ 85.0	75.0 ~ 100.0	-5.0 ~ +20.0	-5.0 ~ +20.0	-5.0 ~ +15.0
	85.1 ~ 95.0	80.0 ~ 105.0	-10.0 ~ +15.0	-10.0 ~ +15.0	-10.0 ~ +10.0
	95.1 ~ 105.0	85.0 ~ 105.0	-15.0 ~ +10.0	-15.0 ~ +10.0	-15.0 ~ +5.0
	105.1 ~ 115.0	90.0 ~ 110.0	-20.0 ~ -0.1	-20.0 ~ -0.1	-25.0 ~ -5.0
	>115.0	≤110.0	<0.0	<0.0	<0.0

4.2.4 边远地区、少数民族地区以及部分山地城市、人口较少的工矿业城市、风景旅游城市等具有特殊情况的城市，应专门论证确定规划人均城市建设用地指标，且上限不得大于150.0m²/人。

4.2.5 编制和修订城市（镇）总体规划应以本标准作为城市建设用地的远期规划控制标准。

4.3 规划人均单项城市建设用地标准

4.3.1 规划人均居住用地指标应符合表 4.3.1 的规定。

表 4.3.1 人均居住用地面积指标 (m² /人)

建筑气候区划	I、II、VI、VII 气候区	III、IV、V 气候区
人均居住用地面积	28.0 ~ 38.0	23.0 ~ 36.0

4.3.2 规划人均公共管理与公共服务用地面积不应小于 5.5m²/人。

4.3.3 规划人均交通设施用地面积不应小于 12.0m²/人。

4.3.4 规划人均绿地面积不应小于 10.0m²/人，其中人均公园绿地面积不应小于 8.0m²/人。

4.3.5 编制和修订城市（镇）总体规划应以本标准作为规划单项城市建设用地的远期规划控制标准。

4.4 规划城市建设用地结构

4.4.1 居住用地、公共管理与公共服务用地、工业用地、交通设施用地和绿地五大类主要用地规划占城市建设用地的比例应符合表 4.4.1 的规定。

表 4.4.1 规划建设用地结构

类别名称	占城市建设用地的比例 (%)
居住用地	25.0 ~ 40.0

公共管理与公共服务用地	5.0 ~ 8.0
工业用地	15.0 ~ 30.0
交通设施用地	10.0 ~ 30.0
绿地	10.0 ~ 15.0

4.4.2 工矿城市、风景旅游城市以及其他具有特殊情况的城市，可根据实际情况具体确定。

附录 A 城市总体规划用地统计表统一格式

A.0.1 城市（镇）总体规划城乡用地的数据计算应统一按表 A.0.1 的格式进行汇总。

表 A.0.1 城乡用地汇总表

序号	用地代码	类别名称	面积 (hm ²)		占市域总用地比重 (%)	
			现状	规划	现状	规划
1	H	建设用地				
		其中				
		城乡居民点建设用地				
		区域交通设施用地				
		区域公用设施用地				
		特殊用地				
2	E	非建设用地				
		其中				
		水域				
		农林用地				
		其他非建设用地				
总计		市域总用地			100	

备注：_____年现状常住人口_____万人，其中户籍人口_____万人，暂住半年以上人口_____万人

_____年规划常住人口_____万人，其中户籍人口_____万人，暂住半年以上人口_____万人

A.0.2 城市（镇）总体规划城市建设用地的数据计算应统一按表 A.0.2 的格式进行汇总。

表 A.0.2 城市建设用地平衡表

序号	用地代码	用地名称	面积 (hm ²)		占城市建设用地 (%)		人均 (m ² /人)	
			现状	规划	现状	规划	现状	规划
1	R	居住用地						
2	A	公共管理与公共服务用地						

		其中	行政办公用地						
			文化设施用地						
			教育科研用地						
			体育用地						
			医疗卫生用地						
			社会福利设施用地						
			文物古迹用地						
			外事用地						
			宗教设施用地						
3	B	其中	商业服务业设施用地						
			商业设施用地						
			商务设施用地						
			娱乐康体用地						
			其他服务设施用地						
4	M		工业用地						
5	W		物流仓储用地						
6	S		交通设施用地						
7	U		公用设施用地						
8	G	其中	绿地						
			公园绿地						
			防护绿地						
			广场						
总计			总用地			100	100		

备注：_____年现状常住人口_____万人，其中户籍人口_____万人，暂住半年以上人口_____万人

_____年规划常住人口_____万人，其中户籍人口_____万人，暂住半年以上人口_____万人

附录 B 中国建筑气候区划图



资料来源：《建筑气候区划标准（GB 50178—93）》

本标准用词说明

- 1 表示很严格，非这样做不可的用词：
正面词采用“必须”，反面词采用“严禁”；
- 2 表示严格，在正常情况下均应这样做的用词：
正面词采用“应”，反面词采用“不应”或“不得”；
- 3 表示允许稍有选择，在条件许可时首先应这样做的用词：
正面词采用“宜”，反面词采用“不宜”；
- 4 表示有选择，在一定条件下可以这样做的用词，采用“可”。

引用标准名录

《建筑气候区划标准》GB 50178—93

中华人民共和国国家标准
城市用地分类与规划建设用地标准
GB50137-2011

条文说明

修订说明

《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）（以下简称《标准》），经住房和城乡建设部 2011 年 12 月 24 日以第 880 号公告批准发布。

本标准是在《城市用地分类与规划建设用地标准》（GBJ137-90）的基础上修订而成，上一版的主编单位是中国城市规划设计研究院，参编单位是北京市城市规划设计研究院、上海市城市规划设计院、四川省城乡规划设计研究院、辽宁省城乡建设规划设计院、湖北省城市规划设计研究院、陕西省城乡规划设计院、同济大学城市规划系，主要起草人员是蒋大卫、范耀邦、沈福林、吴今露、罗希、赵崇仁、潘家莹、沈肇裕、石如琤、王继勉、兰继中、吕光琪、曹连群、吴明伟、吴载权、何善权。本次修订的主要技术内容是：1. 增加城乡用地分类体系；2. 调整城市建设用地分类体系；3. 调整规划建设用地的控制标准；4. 对相关条文进行了补充修改。

本标准修订根据政府职能转变要求，遵循城乡统筹、集约节约的原则，从规划调查、编制、管理的实际需求出发，科学合理制定用地分类体系和规划建设用地标准。本标准修订过程中，编制组根据《关于加快进行〈城市用地分类与规划建设用地标准〉修订的函》（建规城函[2008]008 号）的要求，参考了大量国内外已有的相关法规、技术标准，通过网络、发函、会议等方式征求了专家、相关部门和社会各界对于原版国标以及国标修订的意见，同时加强与相关国家标准的衔接。

为便于广大规划设计、管理、科研、学校等有关单位人员在使用本标准时能正确理解和执行条文规定，《城市用地分类与规划建设用地标准》编制组按章、节、条顺序编制了本标准的条文说明，对条文规定的目的、依据以及执行中需注意的有关事项进行了说明。但是，本条文说明不具备与标准正文同等的法律效力，仅供使用者作为理解和把握标准规定的参考。

1 总 则

1.0.1 原《城市用地分类与规划建设用地标准（GBJ137-90）》作为城市规划编制、审批的一项重要技术规范已经施行了 19 年，它在统一全国的城市用地分类和计算口径、合理引导不同城市建设布局等方面发挥了积极的作用。但是，随着我国城乡发展宏观背景的变化，原标准也凸现出了许多不足，特别是与当前城乡规划的多重目标导向、体现公共政策属性、城乡统筹发展，协调控制市场运行、利于地方灵活发展等诸多方面很不适应。同时，原国标与土地规划及其管理制度的相对分离，长期以来忽视对非建设用地的控制，均与 2008 年 1 月实施的《中华人民共和国城乡规划法》中所要求的城乡统筹、改善生态环境、保护耕地等新要求不相适应。此外，国家对新时期的城市发展提出“节约集约用地，从严控制城市用地规模”的新要求，应在规划人均城市建设用地指标、用地结构等控制标准中进一步体现。

编制本标准的目的是，在总结我国原国标的经验与不足、吸取国内外相关经验的基础上，制定符合当前城乡发展形势的用地分类体系和规划建设用地标准，按照我国落实科学发展

观、构建和谐社会、实现健康城镇化的政策要求，有效引导各类城市形成合理的用地结构，提高城乡建设用地的集约利用水平，保证城乡高质量、高效率运行发展，从而促进城乡经济效益、社会效益和环境效益。

1.0.2 本标准适用于城市和县人民政府所在地镇总体规划的编制、用地统计和用地管理工作。控制性详细规划参照本标准执行。这里有三层意思：一是标准使用的对象限于城市以及县人民政府驻地。二是就工作性质而言，本标准适用于城市（镇）总体规划的制定，适用于用地分类与计算口径的统一，适用于用地日常管理需求。三是编制控制性详细规划时可以参照执行本标准中的用地分类。

1.0.3 本标准是《中华人民共和国城乡规划法》和《城市规划编制办法》的配套标准，各城市在编制或修订城市（镇）总体规划和控制性详细规划时，除执行本标准的规定外，还应符合与城市规划有关的居住、道路、绿地等方面的规划设计标准以及国家其他有关条例、规范和标准的要求。与此同时，为避免本标准与法律法规相抵触的情况出现，本标准规定当出现该情况时，以法律法规为准。

3 用地分类

3.1 一般规定

3.1.1 用地分类方法很多，从不同角度出發，可以有不同的分类。各国城市规划中所采用的用地分类并不统一，有的国家按用地功能性标准分类，有的按空间形态标准分类，有的按政策区标准分类等等。原分类标准主要按照土地使用的性质进行分类和命名。本版分类标准的制订，主要从我国的具体条件出发，参考国外的可取经验，并基于5个基本原则调整分类体系：一是支撑新颁布城乡规划法的实施，体现城乡统筹；二是满足城乡规划调查、编制要求的同时，兼顾规划管理的需求；三是适应政府职能的转变，结合市场的力量发挥调控作用，体现规划的公共政策属性；四是对现有多种分类规范，包括土地现状用地分类、国民经济行业分类、城市绿地分类、居住区规划分类、道路交通规划设计规范等的衔接与协调；五是在对现有分类标准继承的同时调整发展。

本标准的用地分类是“分层次控制的综合用地分类体系”，包括城乡用地分类、城市建设用地分类两部分。应按土地使用的性质进行划分和归类，主要体现城乡统筹的原则，同时满足市域和中心城区两个不同空间层面土地使用的现状调查、规划编制、建设管理和用地统计等工作的共同需求。

某一地类划入城乡用地分类还是城市建设用地分类，基于两个原则：（1）地类无遗漏，无重复。某一土地使用性质要么划入城乡用地分类，要么划入城市建设用地分类，以免同时划入两个分类体系，导致使用中的混淆；（2）划入城市建设用地分类的用地纳入城市建设用地标准统计。考虑到某些用地，比如机场、军事用地等，有可能处在某一城市的中心城区，但是其服务范围往往是更大区域范围的，将其不纳入该城市的人均城市建设用地的核算，更符合实际建设情况和社会经济活动特点，因此将该类用地纳入城乡用地分类范畴。

本分类体系的特点是：（1）空间覆盖完整，城乡用地分类与土地利用分类衔接清楚；（2）系统层次清晰，与城乡不同空间层次的规划系统对接明确；（3）适用面广，既可用于现状调查统计，也可用于规划编制，还可用于规划审查管理；（4）与原城市用地分类体系基本衔接良好。

3.1.2 城乡用地分类和城市建设用地分类采用大类、中类和小类3级分类体系，保证分类良好的系统性、完整性和连续性。

分类代码大类采用英文字母表示，中类和小类采用英文字母和阿拉伯数字组合表示。如城市建设用地分类中用 R 代表居住用地大类，用 R1 代表一类居住用地中类，用 R11 代表一类居住用地中的住宅用地小类等。

本分类的代码可识性较好，易于记忆，适合于在规划图纸和文件上使用，并且便于规划工作的国际交流。

在图纸中使用代码时应注意：本分类体系中，同层级类目之间存在着并列关系；不同层级类目之间存在着隶属关系，即每一大类包含了若干并列的中类，每一中类包含了若干并列的小类。例如， $R=R1+R2+R3$ ， $A5=A51+A52+A53+A59$ 等，因此，在图纸中大类代码不能与其所属的中、小类代码同时出现，即 R 与 R1、R2、R3，A5 与 A51、A52、A53、A59 不能同时出现，因为不存在 $R+R1+R2+R3$ 或 $A5+A51+A52+A53+A59$ 的关系。

3.1.3 使用本分类时，可根据工作性质、工作内容、工作深度的不同要求，采用本分类的全部或部分类别。例如，某中等城市编制城市总体规划，根据编制工作深度要求，在现状调查时，用地分类采用中类为主，小类为辅，在规划时，则以中类为主，大类及小类为辅。

条文中“但不得增设新类别”的含义是指：使用时不得增加任何新的大类或中类；对已设小类的，如居住用地已分了住宅用地、服务设施用地两个小类，亦不得再增加小类；在本分类体系下进一步细分的，不属于上述“增设”的范畴，如对已设小类再进一步细分至第四层，对只分到中类的用地（工业用地、物流仓储用地等）进一步分至小类，譬如中类普通物流仓库用地 W1 可下分为地方、中转、储备三个小类（W11，W12，W13）甚至更细等。

3.2 城乡用地分类

3.2.1 本标准的城乡用地分类适用于市域内全部土地，在规划调查、编制和管理工作中，应该根据土地实际使用的主要性质和规划引导的主要性质进行划分和归类，市域范围内所有用地都应列入该分类中的某一类别，并且不能同时列入两项或两项以上的功能类别。

需要强调说明的是，在对《土地利用现状分类》一级类名称和包含内容进一步甄别的基础上，“城乡用地分类”在同等含义的地类上尽量与土地利用现状分类相衔接，并充分对接《中华人民共和国土地管理法》中的农用地、建设用地和未利用地“三大类”用地，以利于城乡规划基础用地调查时可以通过土地现状调查的资料快速准确地统计和落实各地类的空间和数量，提高效率。

表 1 城乡用地分类与《中华人民共和国土地管理法》“三大类”对照表

《中华人民共和国土地管理法》三大类	城乡用地分类类别		
	大类	中类	小类
农用地	E 非建设用地	E1 水域	E13 坑塘沟渠
		E2 农林用地	
建设用地	H 建设用地	H1 城乡居民点建设用地	H11 城市建设用地
			H12 镇建设用地
			H13 乡建设用地
			H14 村庄建设用地
			H15 独立建设用地
		H2 区域交通设施用地	H21 铁路用地
		H22 公路用地	

			H23 港口用地
			H24 机场用地
			H25 管道运输用地
		H3 区域公用设施用地	
		H4 特殊用地	H41 军事用地
			H42 安保用地
		H5 采矿用地	
	E 非建设用地	E1 水域	E12 水库
		E3 其他非建设用地	E31 空闲地
未利用地	E 非建设用地	E1 水域	E11 自然水域
		E3 其他非建设用地	E32 其他未利用地

3.2.2 本条文属于强制性条文。表 3.2.2 “城乡用地分类和代码” 已就每类用地的含义做了简要解释，现按大类排列顺序作若干补充说明：

1 建设用地

建设用地与非建设用地的划分体现了统筹城乡发展，切实保护生态资源的原则。建设用地包括城乡居民点建设用地、区域交通设施用地、区域公用设施用地、特殊用地以及采矿用地五中类。

(1) “城乡居民点建设用地” 的内涵包括城市、镇、乡、村庄的建设用地以及上述城乡居民点之外以居住、工业、物流仓储、商业服务业设施以及风景名胜区、森林公园等的管理及服务设施等为主的独立建设用地，既通过城市、镇、乡、村庄的建设用地与《中华人民共和国城乡规划法》所确定的规划编制体系的规划层级相对应，又兼顾与上述城乡居民点功能相近但独立分布的城乡居民点建设用地在规划区中所承担的功能和发挥的作用，突出将城乡居民点建设用地进行统筹考虑、统筹管理的原则，也为编制城乡居民点建设用地标准奠定基础。

该大类现状调查时分两个体系考虑：①城市、镇、乡、村庄的建设用地现状调查时应按照建成区范围认定和统计，编制规划时按规划建设用地范围认定和统计。在城市、镇、乡、村庄建设用地范围内，应制定与各类型建设用地相适应的用地分类和规划建设用地标准，譬如城市建设用地范围内应制定相应的城市建设用地分类以及规划建设用地标准，即进行本标准相关内容的编制；②独立建设用地重点考察城市、镇、乡、村庄的建设用地之外，以居住、工业、物流仓储、商业服务业设施以及风景名胜区、森林公园等的管理及服务设施等为主的呈块状分布的建设用地，也包括未设镇建制的国营农场场部、国营林场场部及其基层居民点的建设用地，这既使城乡规划管理的用地体系更加完整，也保证规划的调查、统计和管理更符合实际社会经济活动和建设状况。

(2) “区域交通设施用地” 在原国标中“对外交通用地” 的基础上，指铁路、公路、管道运输、港口和机场等承担城市对外交通运输的设施用地。该用地中将中心城区内的铁路客货站、公路长途客货站以及港口客运码头纳入城市建设用地分类范畴，主要考虑到该类用地与城市生活更加密切，实际建设中往往围绕这些设施形成城市的交通枢纽。公路用地与《土地利用现状分类》相衔接，采用高速公路和国道、省道、县道、乡道作为界定标准。机场用地中不包括净空控制范围用地。

(3) “区域公用设施用地”指为区域范围服务的区域性能源设施、水工设施、通讯设施、殡葬设施、环卫设施、排水设施等用地，与城市建设用地分类中的“公用设施用地”分类互不重叠。水工设施指人工修建的闸、坝、堤路林、水电厂房、扬水站等常水位岸线以上的设施。

(4) “特殊用地”在继承原国标城市用地分类内涵的基础上，考虑到外事用地也需要占用城市的公共设施与公用设施，因此将其纳入“公共管理与公共服务用地”的范畴。其中，“军事用地”指专门用于军事目的的军事设施用地，不包括部队的家属生活区和军民共用设施用地；“安保用地”指监狱、拘留所、劳改场所和安全保卫部门等用地，不包括公安局，该用地应归入行政办公用地（A1）。

(5) “采矿用地”为采矿、采石、采沙、盐田、砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放地。露天矿区虽然一般开采后均要作填复处理，改作他用，并不是土地的最终形式，但是考虑到其用地具有开发建设性质，将其纳入“采矿用地”。

2 非建设用地

非建设用地在原国标分类中主要通过“水域和其他用地”体现，“水域和其他用地”既包含了承载人口和产业的“村镇建设用地”，也包含“耕地”、“园地”、“林地”、“牧草地”等各类农林用地，同时含有“水域”、“弃置地”以及“露天矿用地”。“水域和其他用地”的不同中类用地之间功能复杂、性质差异较大，并且这其中“村镇建设用地”、“露天矿用地”对于城乡建设功能的完善和发挥具有重要作用，将其放在不做用地平衡和控制的“水域和其他用地”中是不合适的。因此，从城乡建设功能整体发挥和城乡统筹的角度出发，需要对原“水域和其他用地”进行拆分与调整。

基于与《土地利用现状分类》和《中华人民共和国土地管理法》“三大类”衔接的要求，“非建设用地”主要调整划分为“水域”、“农林用地”和“其他非建设用地”三大类。

(1) “水域”中类与《土地利用现状分类》“水域及水利设施用地”基本对应，但不包括纳入“区域公用设施用地”（H3）的“水工建筑用地”。“水域”包括自然水域、水库和坑塘沟渠三小类，分别属于《中华人民共和国土地管理法》中“三大类”的未利用地、建设用地、农用地，意在突出水域本身在城乡规划中所起到的生态、生产方面的作用以及防灾方面的影响。

(2) “农林用地”涵盖农林业生产的用地，包括《土地利用现状分类》一级地类“耕地”、“园地”、“林地”与二级地类“天然牧草地”、“人工牧草地”、“设施农用地”、“田坎”、“农村道路”，对应《中华人民共和国土地管理法》中“农用地”除去“坑塘水面”和“沟渠”的地类。其中，“农村道路”指公路以外的南方宽度不小于1米、北方宽度不小于2米的村间、田间道路（含机耕道）。对于“农林用地”的认识和利用主要在于统筹规划区城乡建设，保护耕地、林地、牧草地等生态资源和农业生产条件，而不在于具体农林用地内部的布局和调整利用，因此，这三大类用地应是控制开发的重点区域，作为城乡建设用地的良好生态背景。

(3) “其他非建设用地”涵盖《土地利用现状分类》一级地类“其他土地”用地中的空闲地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地以及一级地类“草地”用地中的其他草地，对应《中华人民共和国土地管理法》中“未利用地”除去自然水域的地类。

自然保护区、风景名胜区、森林公园等内的非建设用地按照土地实际使用性质归入“非建设用地”中的相应地类。

3.3 城市建设用地分类

3.3.1 本标准的“城市建设用地”与城乡用地分类中的“H11 城市建设用地”概念完全衔接，在规划调查、编制和管理工作中，应该根据土地实际使用的主要性质和规划引导的主要性质进行划分和归类，城市建设用地都应列入该分类中的某一类别，并且不能同时列入两项或两项以上的功能类别。

本分类没有采用划分“混合用地”地类的方法体现用地的兼容性，主要考虑“混合用地”这一概念含义不清。为了反应现状中这种用地混合的实际情况，在分类时宜按土地使用的主要性质对其进行分别归类，而不宜笼统用一种“混合用地”来代替；从规划上看，由于用地的类别很多，可以有多种组合的混合用地，如果规划中设“混合用地”，容易引起误用，尤其在大量中小城市规划设计及管理水平的条件下，含义不清的混合用地可能会带来建设上的混乱和环境质量的恶化。至于有的国家或城市把若干个街区划作混合区，如称其为市中心区、核心区、文教区、疗养区、开发区等，这种按功能分区的要求进行用地分类的方法，与城市建设用地分类标准采用按土地主要性质进行分类不是一个体系，所以本分类也没有采用这类混合区的概念。

3.3.2 本条文属于强制性条文。表 3.3.2 “城市建设用地分类和代码”已就每类用地的含义做了简要解释，现按大类排列顺序作若干补充说明：

1 居住用地

(1) 关于居住用地的含义

按照现代居住区的规划理论和方法，将住区及服务于基本生活需要的道路、绿地、日常生活服务设施等看作一个整体，因此，居住用地应包含住区、住区内的城市支路以下的道路、绿地、配套服务设施等四项用地。本次修订中，还考虑到政府发挥公共服务职能、便于实际管理等要求，将中小学用地划入公共管理与公共服务用地，其他社区级及以下级别的配套服务设施用地仍然属于居住用地。

(2) 居住用地中类的重新划分标准

对居住用地中类的划分，目的是便于城市对不同类型的居住用地提出不同的规划设计及规划管理要求，有利于城市规划和规划管理水平的提高。在国际上关于居住用地的分类有很多方法，如按居住功能分，按住宅层数分，按住宅建筑质量分，按密度、容积率分，或按住宅与其他性质用地允许混杂的程度分等。总体来看，各国基本上都是根据本国国情，力求通过居住用地的分类表达土地权益和控制居住与城市的关系。本次修订结合我国的实际情况，仍按层数、布局、公共设施、公用设施、环境质量等综合因素，把居住用地分为三个中类：

“一类居住用地”是高端的低密度居住用地，包括别墅区、独立式花园住宅、四合院等，公用设施、交通设施和公共服务设施齐全、布局完整、环境良好。

“二类居住用地”是中、高密度居住用地，公用设施、交通设施和公共服务设施比较齐全、布局相对完整、环境良好。

“三类居住用地”是指以需要加以改造的简陋住区为主的居住用地，包括公用设施、交通设施不齐全，公共服务设施较欠缺，环境较差的危改房、棚户区、临时住宅等。这类用地在我国大多数城市中均有一定数量，通常在现状居住用地调查分类时采用。

(3) 居住用地小类的划分调整

原标准中每一居住用地中类还明确区分了住宅用地以外的公共服务设施、道路和绿地，与现行《城市居住区规划设计规范》相衔接。但是，这种小类划分已不适应市场经济下的开发模式，住区内的城市支路以下的道路用地和绿地，除了现状调查可以使用，在控制性详细规划等各类规划编制中很少能够明确划分。因此，本次修订将居住用地小类调整为“住宅用地”和“服务设施用地”两类：

本标准“住宅用地”的内涵发生变化，将住区内的城市支路以下的道路用地、绿地以及配套的公用设施用地划入住宅用地，主要由于这些用地与住宅密不可分，除修建性详细规划外，其他类型规划很难也没必要分开，同时考虑到《物权法》的要求，难以确定边界的配建设施不列入用地分类。

本标准“社区服务设施用地”指住区及以下的主要公共设施和服务设施用地，包括幼托、文化体育设施、商业金融、社区服务、公用设施等用地，中小学除外。这样的分类更能适应市场经济，方便公共服务设施用地布局考虑服务人口和服务半径，适应不同规模、不同区位的要求，也便于控制公益性设施的规划建设。

另外，在二类居住用地中增加“保障性住宅用地”小类，以体现国家关注中低收入群众住房问题的公共政策。

2 关于“公共设施用地”的分化调整

原“公共设施用地”的用途涵盖范围十分广泛，其定义界定了服务于居住区以上空间范围和人口规模的办公、商业、文化、体育、医疗、教育科研等多种基本公共服务设施用地的集合体，用地保障城市正常运转并维持一定的生活质量水准。可以说“公共设施用地”地类诞生于我国经济体制发生重大转折的重要历史时期，其主体内容仍然延续了计划经济体制的思维体系，是一种体制转型期尝试接轨的过渡性历史产物。

改革开放 30 年以来，随着经济运行的市场化程度不断扩展深入，城市政府的职能开始转向完善城市功能、改善投资环境和提高城市综合竞争力等方面，而许多过去由政府统管的公共设施项目逐步移交给市场运作。在此形势条件下，投资主体多元化导致公共设施类型发生分化，同时也对规划提出了将该地类进行区分的要求。因此，本次修订将“公共服务设施用地”分化为“公共管理与公共服务用地”与“商业服务业设施用地”两大类，其下的中类大致可以在原国标“公共设施用地”的中类中找到相互对应的地类，但是进行有必要的一些整合。

表 2 原“公共服务设施”功能按照政府与市场不同需求的分类

原公共服务设施用地分类	公共管理与公共服务用地	商业服务业设施用地
C1 行政办公用地	党政团体、社会团体、群众自治组织等设施用地	商务办公用地
C2 商业金融业用地	——	商业金融业用地
C3 文化娱乐用地	图书展览设施用地、文化宫、青少年宫、老年活动中心等用地	新闻出版用地、文化艺术团体用地、广播电视用地、影剧院用地、游乐场、舞厅、俱乐部等用地
C4 体育用地	基本的体育场馆和体育训练基地等用地	单独设置的高尔夫球场、赛马场、溜冰场、跳伞场、摩托车场、射击场以及水上运动的陆域部分等用地
C5 医疗卫生用地	医院用地、卫生防疫用地	体疗养用地、宠物医院、私人诊所
C6 教育科研设计用地	高等学校用地、中等专业学校用地、成人与业余学校用地、特殊学校用地、科研事业单位	勘测设计用地、培训中心、私立学校等

	用地	
C7 文物古迹用地	文物古迹用地	——
C9 其他公共设施用地	社会福利设施用地、宗教用地	——

3 公共管理与公共服务用地

“公共管理与公共服务用地”指行政、文化、教育、卫生、体育等机构和设施的用地，不包括居住用地中的服务设施用地，其核心内涵在于必须控制以保障满足民生需求的公共服务设施，分为9个中类：

“行政办公用地”将原国标“行政办公用地”缩小范围，仅包括党政机关、社会团体、事业单位、群众自治组织等非营利性设施用地，市场经济体制下转轨为商务办公的设施用地则归入本标准分类的“商务设施用地”中。

“文化设施用地”将原国标“文化娱乐用地”缩小范围，仅包括图书、展览等公益性文化活动设施用地。原标准“新闻出版用地”、“文化艺术团体用地”、“广播电视用地”的报社、出版社、广播电台、电视台等，除了事业单位的办公设施用地以外，纳入本方案“艺术传媒产业用地”，原标准“广播电视用地”的转播台、差转台等用地纳入本方案“广播电视设施用地”。

“教育科研用地”指高等院校、中等专业学校、中学、小学、科研事业单位等用地，包括为学校配建的独立地段的学生生活用地。在保留原有“高等院校”、“中等专业学校”、“特殊学校”小类的基础上，将原“成人与业余学校”按照公共性和商业性的划分，分列入“高等院校用地”以及“其他服务设施用地”，并新增“中小学用地”小类。

“体育用地”指基本的体育场馆和体育训练基地等用地，不包括学校等单位内的体育用地，小类与原国标一致。但是，高尔夫球场、赛马场、溜冰场、跳伞场、摩托车场、射击场以及水上运动的陆域部分等用地划入“康体用地”。

“医疗卫生用地”指医疗、保健、卫生、防疫、康复和急救设施等用地，原“休疗养用地”纳入本方案的“旅馆用地”。其分为四个小类，将原“医院用地”按照对环境的要求拆分为“医院用地”和“特殊医疗用地”，将原“卫生防疫用地”中的急救中心和血库纳入“其他医疗卫生用地”，而新的“卫生防疫用地”中增加了新的动物检疫站等内涵。

“社会福利设施用地”指为社会提供福利和慈善服务的设施及其附属设施的用地，包括福利院、养老院、孤儿院等用地。原国标分类中社会福利院等归入“其他公共设施用地”，为了体现政府对社会福利的保障职能，本标准将其单列为中类。

“文物古迹用地”延续原标准中的定义，同时参考了《文物保护法》中的相关定义，指具有历史、艺术、科学价值且没有其他使用功能的建筑物、构筑物、遗址、墓葬等用地。

“外事用地”原在特殊用地中，考虑到其对城市公共设施以及公用设施的需求，因此将其纳入“公共管理与公共服务用地”，指外国驻华使馆、领事馆及其生活设施等用地。

“宗教设施用地”指宗教活动场所用地。

4 商业服务业设施用地

“商业服务业设施用地”指各类商业、商务、娱乐康体等设施用地，其核心内涵是以营利为主要目的商业服务设施，但是不一定完全由市场经营，政府如有必要亦可独立投资或合资建设（如剧院、音乐厅等机构），分为5个中类：

“商业设施用地”指从事各类商业销售活动及容纳餐饮、旅馆业等各类活动的用地，包括“零售商业用地”、“农贸市场用地”、“餐饮业用地”、“旅馆用地”、“加油加气站

用地”五小类。与原“商业金融业用地”相比较,将“金融保险业用地”、“贸易咨询用地”纳入“商务设施用地”,将“市场用地”中以批发为主的工业品市场等纳入“物流仓储用地”,增加了原“休疗养用地”的内涵。

“商务设施用地”指金融、保险、证券、新闻出版、文艺团体等行业的写字楼或以写字楼为主的综合性办公用地,包含了原国标中的“行政办公用地”中除政府机关团体以外的部分、“金融保险业用地”、“贸易咨询用地”、“科研设计用地”中除了科研事业单位以外的部分等。

“娱乐康体用地”指各类娱乐康体等设施用地,包含了原国标中“体育用地”中除了基本体育场馆和体育训练基地以外的部分、“游乐用地”中除了文化宫、青少年宫、老年活动中心以外的部分、“影视院用地”等。

“公用设施营业网点用地”是新增加的中类,指零售加油、加气、电信、邮政等公用设施营业网点用地,包括“加油加气站用地”、“其他公用设施营业网点用地”两小类。考虑到加油加气站等公用设施营业网点现在已经市场化运作,国土部门将其作为经营性土地出让,因此也纳入“商业设施用地”。

“公用设施营业网点用地”指业余学校、民营培训机构、私人诊所、宠物医院等其他服务设施用地。包括了原“成人与业余学校用地”中的夜大学、业余学校、培训中心等用地,并新增了私立学校、私人诊所、宠物医院等地类。

有的意见主张“商务设施用地”与“工业用地”合并为产业用地。但考虑到这些用地与“商业服务业设施用地”中的其他类别用地具有较多的相关性与兼容性,合并为一类,也可以更好的与上版标准相衔接。对于这类用地与“一类工业用地”的兼容问题,可以采用用地兼容的方式来解决。

5 工业用地

工业用地的内涵与中类与原国标基本一致,工业用地的分类既可用于对现状工业用地进行分类,也可用于指导安排工业项目和基础设施建设,以及调整工业用地布局,制定环境保护措施,对城市规划工作的实用意义较大。

工业用地也有各种分类方法,如按工业性质或工业门类划分,优点是与国家有关工业的分类相一致,资料来源面广,容易获得统计数据,也便于分析工业的性质、产品、产值等,但在统计口径上往往与城市规划工作的要求不一致,也不适用于工业选址和用地管理工作,不能满足城市规划工作的需要。本分类按工业对居住和公共环境的干扰污染程度,将工业用地分成“一类工业用地”(对环境基本无干扰、污染和安全隐患)、“二类工业用地”(有一定干扰、污染和安全隐患)和“三类工业用地”(对环境有严重干扰、污染和安全隐患)三个中类。

有的意见在于由于污染较轻的产业与严重污染的产业较难分别,因此建议分为两类。本标准将工业用地分成三类基于两个理由:(1)这种分类具有必要性。第二类与第三类有着不同的用地兼容性。第二类产业用地中尚可安排部分其他用地,而第三类往往只能安排本功能的用地。(2)这种分类具有可行性。在英国以及我国的台湾地区具体表明了第三类工业用地(即特殊产业用地)的具体工业类型,在新加坡则将对工业用地的分类与具体的环境标准(环境保护一般指引)相结合。

工业用地对居住和公共环境的干扰污染因素,主要包括噪声、烟尘、有害气体、恶臭、废渣、污水以及交通运输量等。工业用地中类应根据工业具体条件及国家有关环境保护的规定与指标来确定,本标准取消了上版标准中列举具体行业分类的做法,原因在于考虑到随着科学技术的进步,某污染严重的行业可以通过技术改造减少污染甚至实现零排放。

工业用地的分类建议参考以下标准执行。

表3 工业用地的分类标准

	水	大气	噪声
参照标准	污水综合排放标准 (GB8978-1996)	大气污染物综合排放标 准 (GB16297-1996)	工业企业厂界环境噪声排放标 准 (GB12348-2008)
一类工业企业	低于一级标准	低于二级标准	低于 1 类声环境功能区标准
二类工业企业	低于二级标准	低于二级标准	低于 2 类声环境功能区标准
三类工业企业	高于二级标准	高于二级标准	高于 2 类声环境功能区标准

6 物流仓储用地

考虑到物流、仓储、货运、大型批发市场这些功能之间的相互联系与兼容性，“物流仓储用地”在原国标分类“仓储用地”内涵的基础上增加物资中转、配送、批发、交易等用地内涵，包括货运公司车队的站场等非加工用地，也包括原国标的“市场用地”中的大型批发市场用地。

“物流仓储用地”按其对于居住和公共环境的干扰污染程度分为“一类物流仓储用地”（对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患）、“二类物流仓储用地”（对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患，包括对环境有影响的堆场等用地）以及“三类物流仓储用地”（存放易燃、易爆和剧毒等危险品的专用仓库用地）三个中类，取消了原“堆场用地”，将其按照对于环境的干扰污染程度纳入以上三个中类。

7 交通设施用地

“交通设施用地”是将原国标中的“对外交通用地”、“交通设施用地”中与城市生活较为密切的站场设施用地与“道路广场用地”相结合，剥离功能不相关的“广场用地”中的公共活动广场用地，重新整合了城市通勤出行所需求的基本交通用地，分为五个中类：

“城市道路用地”与原国标内涵与分类基本一致，不包括居住用地、工业用地等的内部道路，使城市道路统计与图纸表达深度取得一致。考虑到实际工作中很少将“城市道路用地”分至小类，立体交通的出现使得将“城市道路用地”分至小类更加不切实际，因此本次修订取消了“城市道路用地”中的小类划分。

“轨道交通线路用地”是新增加的一个中类，指轨道交通地面以上部分的线路用地，以满足当前轨道交通发展的需要。

“综合交通枢纽用地”整合了原“对外交通用地”中与城市生活较为密切的铁路客货客运站、公路长途客货客运站、港口客运码头用地以及原“交通设施用地”中的公交枢纽用地。综合交通枢纽正成为城市中交通组织的重要形式，往往围绕这些设施形成综合性开发，因此本次分类进行了相关整合，也包括这些枢纽所附属的用地。

“交通场站用地”指与城市交通相关的静态交通设施用地，但不包括交通指挥中心、交通队用地，该用地应划入“行政办公用地”。“交通设施用地”包括“公共交通设施用地”、“社会停车场用地”两小类，整合了原“社会停车场库用地”以及原“交通设施用地”中的部分用地。

“其他交通设施用地”包括教练场等。

8 公用设施用地

“公用设施用地”分为“供应设施用地”、“环境设施用地”、“安全设施用地”、“其他公用设施用地”四项中类用地,调整原标准“交通设施用地”中类分别纳入“交通设施用地”、“物流仓储用地”以及“行政办公用地”。四项中类调整如下:

“供应设施用地”中类中增加“广播电视设施用地”、“邮政设施用地”。“邮政设施用地”将原“邮电设施用地”中的电信服务用地列入“其他商务设施用地”中。热电厂、制气厂应纳入工业用地。高压走廊下规定的控制范围内的用地不应计入供电用地,应按其地面实际用途归类。

“环境设施用地”中类中调整名称“雨水、污水处理用地”为“排水设施用地”,调整名称“粪便垃圾处理用地”为“环卫设施用地”,增加“环保设施用地”。

新增“安全设施用地”中类,以突显对于公共安全的重视。其中包括原“其他公用设施用地”中的“消防设施用地”与“防洪设施用地”。

原国标中类“施工与维修设施用地”内涵调整至“其他公用设施用地”中。

9 绿地

“绿地”在原国标分类“绿地”大类的基础上增加“广场”的内涵,剥离“生产绿地”的内涵,分为“公园绿地”、“防护绿地”与“广场”三个中类。

“公园绿地”的界定仍采用原国标“公共绿地”的界定标准,包括其中的水域和供游览休憩、起到公园作用的风景区,公园绿地类外的其他风景区则在城乡用地分类中分别归到“非建设用地”的“水域”、“农林用地”以及“其他非建设用地”中。为了与《城市绿地分类标准》相统一,调整名称“公共绿地”为“公园绿地”。

“广场用地”单指城市公共活动的广场,而交通用途的广场应归为“综合交通枢纽用地”。

“生产绿地”以及市域范围内基础设施两侧的防护绿地,按照实际使用用途纳入城乡建设用地分类“农林用地”。

4 规划建设用地标准

4.1 一般规定

4.1.1 用地面积应按照平面图进行量算,山脉、丘陵、斜坡等均以平面投影面积,而不以表面面积计算。每块用地只计算一次,不得重复,如道路中的街心花园,作为街头绿地记入绿地后,在道路用地计算时应将其扣除。

分片布局的城市,是指城市由几片组成,且相互间隔较远,这种城市的用地计算,应分别计算各片的用地,再统一汇总。至于有些城市虽也由几片组成,但相互间隔较近,可以按一个用地范围计算。

4.1.2 考虑到用地量算应有一定精确度,故规定总体规划用地计算的图纸比例不应小于1/10000。在计算用地时,现状用地和规划用地应采用同一比例尺,以保证统一的精度,计算范围应当保持统一。

4.1.3 城市用地的计算,统一采用“ hm^2 ”为单位,但对于不同比例尺的图纸,采用不同的精度:1/10000图纸,精确到个位数,取正整数;1/5000图纸精确到小数点后一位数,这是考虑到了实际能够量算的精度。

4.1.4 计算用地标准时，人口计算的范围应与用地计算范围一致，如计算城乡建设用地标准时，人口应采用市域范围的常住人口进行计算，计算城市建设用地标准时，人口应采用中心城区的常住人口进行计算，同时应注意采用准确的人口数。

规定计算建设用地标准时的人口数量以规定范围内的常住人口数量为准。常住人口数量为户籍人口数量与暂住半年以上人口数量之和。

理由如下：（1）人口对用地的需求实质上涉及财产权问题，即便是原户籍人口向外地流动，本身已经占有的土地或房地产是作为财产形式必须予以保护，而“五普”等国家调查统计中设定的常住人口，需要扣减流出人口，实际上无法剥夺这部分人口的财产权；（2）对于暂住半年以上的人口，实际上在一定时段内需要城市提供相对完整的公共服务要求，同时，和“五普”等国家统计调查工作口径便于衔接。

4.1.5 城市用地的统计数据，是编制、审批城市总体规划，以及研究、确定规划建设用地标准的主要依据。为了便于城市之间对比分析，本标准作出统一格式的规定。

4.1.6 本标准所指的规划建设用地标准包括规划人均城市建设用地标准、规划单项城市建设用地标准、规划城市建设用地结构三大部分。单项城市建设用地标准包括居住用地、公共管理与公共服务用地、交通设施用地、绿地四个单项用地的相关标准。规划城市建设用地结构包括居住用地、公共管理与公共服务用地、工业用地、交通设施用地、绿地五个单项用地的相关标准。

此外，科学合理的城乡居民点建设用地标准符合《中华人民共和国城乡规划法》对于城乡规划管理的对象是城市、镇、乡、村庄各类用地的要求，有助于真正促进城乡建设和发展的统筹协调以及节约集约用地。本标准推荐使用“新增人口人均城乡居民点建设用地标准”对城乡居民点建设用地进行控制，参照下表。其中，新增人口人均城乡居民点建设用地规模为新增城乡居民点建设用地面积除以新增城乡常住人口数量。

表4 新增人口人均城乡居民点建设用地标准

基本依据		规划新增人口人均城乡居民点建设用地面积 (m ² /人)
现状人均城乡居民点建设用地面积 (m ² /人)	现状城镇化率	
>150.0	—	≤150.0
100.1 ~150.0	≥70%	不大于现状人均城乡居民点建设用地面积且不大于120.0
	<70%	不大于现状人均城乡居民点建设用地面积且不大于140.0
≤100.0	—	≤100.0

4.2 规划人均城市建设用地标准

4.2.1 本条文属于强制性条文。新建城市是指新开发城市，这些城市有条件按合理的规划布局来建设，因此应该保证有适宜的用地标准，并留有一定的发展余地。新建城市的规划人均城市建设用地指标应在95.1~105.0m²/人内确定，这是目前我国城市相对合理的用地标准。如果该城市所在地区发展用地不能满足以上指标要求时，也可以在85.1~95.0m²/人内确定。

4.2.2 本条文属于强制性条文。首都我国对外交往的中心，其政府机关、外事机构、外贸商社、科研单位和高等院校较多，占地较大，因此，人均城市建设用地指标应在105.1~115.0m²/人内确定。

4.2.3 本条文属于强制性条文。自1990年颁布《城市用地分类与规划建设用地标准(GBJ 137-90)》以来,人均城市建设用地指标一直作为我国控制城市建设用地发展的重要手段之一。2008年,国务院发布了“关于促进节约集约用地的通知”,指出“城市规划要按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则”。根据国家有关的技术政策和近十年来全国各城市建设用地现状以及编制、审批城市总体规划的实践,本标准制定了符合国情的规划人均城市建设用地指标。

在1990年颁布的《城市用地分类与规划建设用地标准(GBJ 137-90)》中,采用由现状人均城市建设用地规模决定规划指标的方式,但对全国城市现状建设用地规模的统计数据表明,该控制方式存在其局限性:未充分考虑到相关因素对于人均城市建设用地规模的影响。

现状人均城市建设用地规模是城市在长期发展形成过程中多因素综合结果的反映,在一定程度上能够反映城市发展过程中对空间的实际需求,且多数城市在编制用地发展规划时也都是参照现状人均城市建设用地规模的基础上。但也存在由于历史的人为的原因,导致现状人均城市建设用地规模不合理,严重偏离类似城市人均城市建设用地平均规模的情况,因此应该将现状人均城市建设用地规模与相类似城市人均城市建设用地的平均规模进行比较的基础上,综合确定规划人均城市建设用地规模。

通过各项因素对于人均城市建设用地规模的影响分析,发现人口规模、气候分区两个因素对于人均城市建设用地的影响最为显著。人口规模越高的城市,人均城市建设用地规模越低;由于日照的原因,中国南部的城市比北方的城市用地更加集约。因此在本版国标中在继承上版国标“双控思想”的基础上,加入了人口规模、气候分区因素。

表4.2.3规定了“规划人均城市建设用地规模取值区间”和“允许调整幅度”两个控制因素,其中调整幅度是指规划人均城市建设用地规模比现状人均城市建设用地规模增加或减少的数值。首先,规定了在不同气候分区中不同现状人均城市建设用地规模城市可采用的取值区间,其次规定了不同规模城市的规划人均城市建设用地规模比现状人均城市建设用地规模增加或减少的调整幅度。这两个控制因素是互相制约的,确定指标时,应同时符合,故称双因子控制。

取值区间及调整幅度首先参考了全国323个城市总体规划中的现状用地汇总表,根据现状情况以及政策目标取向,规定了不同气候分区不同城市规模城市的规划人均城市建设用地的目标取值,再根据以下原则确定取值区间及调整幅度:

(1) 在相同情况下,现状人均城市建设用地规模较低的允许多增加一些,人均用地一般的少增加一些,人均用地适中或较高的不增加或适当减少。

(2) 在相同情况下,北方城市比南方城市人均城市建设用地规模多增加一些,少减少一些。

(3) 在相同情况下,规划人口规模小的城市比规划人口规模大的城市人均城市建设用地规模多增加一些,少减少一些。

气候分区分为I、II、VI、VII以及III、IV、V两类,主要在参考《城市居住区规划设计规范(GB 50180-93)》气候分区的基础上,考虑到III、V气候分区的人均城市建设用地平均值与IV气候分区的人均城市建设用地平均值无明显差异,因此将III、V气候分区与IV气候分区归为一类。虽然由于日照的原因,I气候分区中城市人均居住用地普遍高于II气候分区中的城市,但是由于经济发展的原因,I气候分区中大多数城市的人均工业用地低于II气候分区中的城市,因此I、II气候分区中大多数城市的人均城市建设用地并无明显差异。

规划人均城市建设用地规模取值区间控制在 $65.0 \sim 115.0\text{m}^2/\text{人}$ 之间。考虑到本版城市建设用地分类在上版城市建设用地分类的基础上,将部分对外交通用地、公用设施用地以及特殊用地等纳入城乡用地分类,不再计入城市建设用地的统计范畴,因此规划人均城市建设

用地的高限理应在上版国标 120.0m²/人的基础上有所下降,同时也体现了节约集约用地的原则。根据对于 323 个城市总体规划中现状用地汇总表的计算,撇除这部分用地之后,人均城市建设用地规模比原人均城市建设用地规模平均下降 5m²/人左右,因此将高限确定为 115m²/人。现状人均城市建设用地规模低于 60 m²/人的城市数目已较少,同时为了分档方便的需要,将低限确定为 65 m²/人。位于 III、IV、V 气候分区的城市规划人均城市建设用地取值高限低于位于 I、II、VI、VII 气候分区的城市 5 m²/人,原因在于由于南方地区的日照间距较小,人均居住用地规模比北方地区的城市平均少 5 m²/人,因此将规划人均城市建设用地规模高限下降 5 m²/人,为 110 m²/人。

调整总幅度控制在-25.0~ +20.0m²/人范围内,这主要考虑我国城市多年来,人均城市建设用地规模呈缓慢增长的趋势。2005 年与 1996 年相比,我国人均城市建设用地增加了 22.98m²,这其中有很大补偿性增长的成分,今后随着城镇化水平进一步提高,人均城市建设用地规模的提高将呈逐步减缓的趋势,因此预计在未来二十年规划期内,人均城市建设用地除少数新建城市外,多数城市不可能大幅度增加或减少,只能是有限度地增减。本版国标的最大增加幅度小于上版国标,最大减少幅度大于上版国标,体现了进一步节约集约利用土地的原则。另外需要注意,在具体确定调整幅度时,并非要求每个城市都必须增减至极限范围,而是应根据各城市的具体条件,在规定的幅度内增减。

实行双因子控制,可减少因规划人均城市建设用地较现状增加过多而带来城市摊子铺的过大,基础设施建设跟不上等弊病,有利于城市紧凑发展,同时,也可避免因规划人均城市建设用地规模较现状减少过多而带来城市用地发展过紧、缺乏余地的情况。

表 5 根据现状人均城市建设用地规模推算规划人均城市建设用地规模的极限值 (m²/人)

现状人均城市建设用地	I、II、VI、VII		III、IV、V	
	最小值	最大值	最小值	最大值
60.0	65.0	85.0	65.0	85.0
65.0	65.0	85.0	65.0	85.0
70.0	70.0	90.0	70.0	90.0
75.0	75.0	95.0	75.0	95.0
80.0	80.0	100.0	75.0	100.0
85.0	85.0	105.0	80.0	100.0
90.0	85.0	110.0	80.0	105.0
95.0	90.0	110.0	85.0	105.0
100.0	90.0	110.0	85.0	105.0
105.0	95.0	110.0	90.0	105.0
110.0	95.0	110.0	90.0	110.0
115.0	95.0	115.0	90.0	110.0
120.0		115.0		110.0
>120.0		115.0		110.0

确定除首都以外的现有城市的规划人均城市建设用地规模的具体使用方法,以下通过举例详细说明,其中十二个案例城市为随即抽取,但在规划人口规模与气候分区条件上有所均衡考虑。

1 陕西省延安市

其所处地域为Ⅱ气候分区，现状人均城市建设用地规模 64.1 m²/人，规划期末常住人口规模为 50.0 万人。对照表 3.3.2-1，规划人均城市建设用地取值区间为 65.0 ~ 85.0 m²/人，允许调整幅度为 >0.0 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 65.0 ~ 85.0 m²/人。

2 黑龙江省牡丹江市

其所处地域为Ⅰ气候分区，现状人均城市建设用地规模 79.7 m²/人，规划期末常住人口规模为 120.0 万人。对照表 3.3.2-1，规划人均城市建设用地取值区间为 75.0 ~ 105.0 m²/人，允许调整幅度为 +0.1 ~ +15.0 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 79.7 ~ 94.7 m²/人。

3 河北省邯郸市

其所处地域为Ⅱ气候分区，现状人均城市建设用地规模 93.2 m²/人，规划期末常住人口规模为 200.0 万人。对照表 3.3.2-1，规划人均城市建设用地取值区间为 80.0 ~ 110.0 m²/人，允许调整幅度为 -5.0 ~ +15.0 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 88.2 ~ 108.2 m²/人。

4 安徽省淮北市

其所处地域为Ⅱ气候分区，现状人均城市建设用地规模 96.8 m²/人，规划期末常住人口规模为 94.0 万人。对照表 3.3.2-1，规划人均城市建设用地取值区间为 90.0 ~ 110.0 m²/人，允许调整幅度为 -10.0 ~ +10.0 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 90.0 ~ 106.8 m²/人。

5 陕西省晋中市

其所处地域为Ⅱ气候分区，现状人均城市建设用地规模 110.2 m²/人，规划期末常住人口规模为 49.0 万人。对照表 3.3.2-1，规划人均城市建设用地取值区间为 95.0 ~ 115.0 m²/人，允许调整幅度为 -15.0 ~ -0.1 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 95.2 ~ 110.2 m²/人。

6 河南省沁阳市

其所处地域为Ⅱ气候分区，现状人均城市建设用地规模 118.0 m²/人，规划期末常住人口规模为 20.0 万人。对照表 3.3.2-1，规划人均城市建设用地取值区间为 <115.0 m²/人，允许调整幅度为 <0.0 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标须小于 115.0 m²/人。

7 湖南省衡阳市

其所处地域为Ⅲ气候分区，现状人均城市建设用地规模 70.5 m²/人，规划期末常住人口规模为 130.0 万人。对照表 3.3.2-2，规划人均城市建设用地取值区间为 65.0 ~ 95.0 m²/人，允许调整幅度为 +0.1 ~ +20.0 m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 70.5 ~ 90.5 m²/人。

8 江西省南昌市

其所处地域为III气候分区，现状人均城市建设用地规模 79.2m²/人，规划期末常住人口规模为 280.0 万人。对照表 3.3.2-2，规划人均城市建设用地取值区间为 75.0 ~ 100.0 m²/人，允许调整幅度为-5.0 ~ +15.0m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 75.0 ~ 94.2 m²/人。

9 湖南省湘乡市

其所处地域为III气候分区，现状人均城市建设用地规模 87.8m²/人，规划期末常住人口规模为 28.0 万人。对照表 3.3.2-2，规划人均城市建设用地取值区间为 80.0 ~ 105.0 m²/人，允许调整幅度为-10.0 ~ +15.0m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 80.0 ~ 102.8 m²/人。

10 广东省清远市

其所处地域为IV气候分区，现状人均城市建设用地规模 95.0m²/人，规划期末常住人口规模为 95.0 万人。对照表 3.3.2-2，规划人均城市建设用地取值区间为 85.0 ~ 105.0 m²/人，允许调整幅度为-15.0 ~ +5.0m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 85.0 ~ 100.0m²/人。

11 云南省开远市

其所处地域为V气候分区，现状人均城市建设用地规模 114.6m²/人，规划期末常住人口规模为 28.0 万人。对照表 3.3.2-2，规划人均城市建设用地取值区间为 90.0 ~ 110.0 m²/人，允许调整幅度为-20.0 ~ -0.1m²/人，因此规划人均城市建设用地指标可选 94.6 ~ 110.0 m²/人。

12 江苏省泰州市

其所处地域为III气候分区，现状人均城市建设用地规模 119.2m²/人，规划期末常住人口规模为 75.0 万人。对照表 3.3.2-2，规划人均城市建设用地取值区间为 <110.0 m²/人，允许调整幅度为 <0.0m²/人，因此规划人均城市建设用地指标须小于 110.0m²/人。

4.2.4 本条文属于强制性条文。我国幅员辽阔，城市之间的差异性较大。既有内蒙、西藏、青海、新疆等边远地区及少数民族地区中不少城市，地多人少，经济水平低，具有不同的民族生活习俗，也有一些山地城市，地少人多，还存在个别特殊原因的城市，如人口较少的工矿及工业基地、风景旅游城市等。因此，这些城市可根据实际情况，本着“合理用地、节约用地、保证用地”的原则，由上级主管部门组织专门论证，确定其规划人均城市建设用地规模。允许其下限可以适度下调，低于 65.0 m²/人，但上限不应超过 150.0 m²/人。

4.2.5 本条文属于强制性条文。本标准是编制和修订城市总体规划时作为远期规划城市建设用地的控制性标准，但不是近期规划建设的标准，也不是详细规划的标准。科学合理的城市建设用地标准，不仅可以引导城市节约集约使用土地，提高土地的利用率，防止城市在发展用地上的盲目性，而且对于城市的合理布局，节省城市基础设施的投资，节约能源，减少运输和整个城市的经营管理费用，都具有重要意义。

4.3 规划人均单项城市建设用地标准

4.3.1 本条文属于强制性条文。建设部政策研究中心《全面建设小康社会居住目标研究》中提出 2020 年城镇人均住房建筑面积 35.0m²/人。考虑到今后 70%以上人口将居住在 90.0m²以下的政策性住房中，按一户三口计算，这部分人均住房建筑面积 30.0 m²/人左右，考虑到部分大户型的继续存在，因此人均住房建筑面积在 30.0 m²/人的基础上适度提高，因此可以看出，建设部政策研究中心提出的 35.0 m²/人的人均住房建筑面积是恰当的。

另外，当经济发展到一定程度，人均住房建筑面积的增加不会是无限制的，将放慢增长速度，住房面积保持一个恒定的水平，居住水平改善的重点将由单纯的提高住房面积转变为提高居住品质，因此从这点出发，2030 年 35.0 m²/人的人均住房建筑面积也是恰当的。

为了与人均城市建设用地的气候分区保持一致，人均居住用地也按照 I、II、VI、VII 以及 III、IV、V 分为两类。

按照《城市居住区规划设计规范（GB 50180-93）》中第 5.0.6.2 条关于住宅建筑面积净密度最大值的规定，推导出最少的人均住宅用地面积如下：

表 6 人均住宅用地面积（m²/人）

	建筑气候区划	
	I、II、VI、VII	III、IV、V
低层	31.8	26.9 ~ 29.2
多层	20.6	18.4 ~ 19.4
中高层	17.5	14.6 ~ 15.9
高层	10.0	10.0

根据住宅用地最多占居住区用地的 60%，可以得出人均居住区用地最小值如下：

表 7 人均居住区用地面积计算（m²/人）

	建筑气候区划	
	I、II、VI、VII	III、IV、V
低层	53.0 ~ 63.6	44.9 ~ 58.3
多层	34.3 ~ 41.2	30.7 ~ 38.9
中高层	29.2 ~ 35.0	24.3 ~ 31.8
高层	16.7 ~ 20.0	16.7 ~ 20.0

可以看出，该指标大于《城市居住区规划设计规范（GB 50180—93）》中的人均居住区用地控制指标，《城市居住区规划设计规范（GB 50180—93）》大多用于详细规划阶段，而《城市用地分类与规划建设用地标准》用于总体规划，本版标准期限为 2030 年，也远于详细规划，因此指标的出入属于正常情况。

根据上表，由于城市中均以多层、高层为主，一般小城市多以多层为主，人均居住面积会较大，但由于经济发展水平限制，人均住宅建筑面积有可能达不到 35.0 m²/人的标准，而大城市以中高层为主，人均居住面积会较小，因此指标在综合考虑表 7 中多层、中高层人均居住区用地指标的前提下给出，具体如下：

表 8 人均居住区用地面积最低值归总（m²/人）

建筑气候区划	
I、II、VI、VII	III、IV、V

30.0 ~ 40.0	25.0 ~ 38.0
-------------	-------------

以上居住区的概念是沿袭了上版国标的分类标准,本版国标在上版国标的基础上将中小学从居住用地中取出。

根据《城市居住区规划设计规范(GB 50180—93)》,人均教育用地 $1.0 \sim 2.4 \text{ m}^2/\text{人}$,按照 $2.0 \text{ m}^2/\text{人}$ 的人均教育用地面积计算,因此在上表的基础上换算出人均居住用地指标。

4.3.2 本条文属于强制性条文。《城市公共设施规划规范(GB50442-2008)》中对于原版国标中每类公共设施用地的人均指标均作了详细的规定。本轮修订对公共管理与公共服务用地人均标准的提出,基于该标准的研究成果。

《城市公共设施规划规范(GB50442-2008)》中规定行政办公用地最低 $0.8 \text{ m}^2/\text{人}$,商业金融用地最低 $3.3 \text{ m}^2/\text{人}$,文化娱乐用地最低 $0.8 \text{ m}^2/\text{人}$,体育用地最低 $0.6 \text{ m}^2/\text{人}$,医疗卫生用地最低 $0.6 \text{ m}^2/\text{人}$,教育科研设计用地最低 $2.5 \text{ m}^2/\text{人}$,社会福利用地最低 $0.2 \text{ m}^2/\text{人}$,并规定公益性文化娱乐设施规划用地比例不得低于文化娱乐设施规划用地比例的80%。

在本轮修订中将中小学用地纳入公共管理与公共服务用地,根据《城市居住区规划设计规范(GB 50180-93)》,人均教育用地 $1.0 \sim 2.4 \text{ m}^2/\text{人}$,因此按照至少 $1.0 \text{ m}^2/\text{人}$ 的人均中小学用地面积计入。

在本轮修订中商业金融业用地归入商业服务业设施用地,而其他各类用地均有部分归入商业服务业设施用地,部分归入公共管理与公共服务用地。因此在上述标准中不计商业金融业用地,而将文化娱乐用地按照80%计入,得出其和为 $5.84 \text{ m}^2/\text{人}$ 。

考虑到其中尚有少量的行政办公用地、体育用地、医疗卫生用地以及教育科研设计用地应当归入商业服务业设施用地,因此最终人均公共管理与公共服务用地按照 $5.5 \text{ m}^2/\text{人}$ 控制。

4.3.3 本条文属于强制性条文。交通设施用地分为城市道路用地、轨道交通线路用地、综合交通枢纽用地、交通场站用地以及其他交通设施用地四个中类。

城市道路用地根据路网密度与红线宽度的乘积计算出道路用地占城市建设用地的比重,再乘以人均城市用地面积,得出人均城市道路用地标准。

一般而言,快速路、主干路的道路网间距为 $800 \sim 1200 \text{ m}$,因此可以计算出快速路、主干路合计的道路网密度在 $1.7 \sim 2.5 \text{ km}/\text{km}^2$,按照大城市快速路:主干路:次干路:支路的长度比为1:2:3:6;中等城市主干路:次干路:支路的长度比为1:1.2:3来计算,得出道路网密度(km/km^2)如下:

表9 道路网密度 (km/km^2)

	快速路	主干路	次干路	支路
大城市	0.58-0.83	1.12-1.67	1.7-2.5	3.4-5
中等城市		1.7-2.5	2.04-3	5.1-7.5
小城市		3-6		3-8

按照《城市道路交通规划设计规范(GB 50220-95)》的红线宽度规定,乘以上表中的道路网密度之后得出道路面积占总用地的比重(%),如下:

表10 道路面积占总用地的比重 (%)

	快速路	主干路	次干路	支路	合计
大城市	2.03-3.74	4.48-9.19	5.1-12.5	5.1-15	16.71-40.42
中等城市		5.95-11.25	6.12-12	7.65-15	19.72-38.25
小城市		7.5-21		3.6-12	11.1-33

根据统计,人均城市建设用地规模大城市多集中于 $90.0 \sim 100.0\text{m}^2/\text{人}$,中等城市多集中于 $95.0 \sim 110.0\text{m}^2/\text{人}$,小城市多集中于 $100.0 \sim 120.0\text{m}^2/\text{人}$,因此得出人均城市道路用地标准大城市 $15.0\text{--}40.5\text{m}^2/\text{人}$,中等城市 $18.7\text{--}42.1\text{m}^2/\text{人}$,小城市 $11.1\text{--}39.6\text{m}^2/\text{人}$ 。由于大中城市往往立体交通方式较多,实际人均城市道路面积往往达不到该标准,因此最终建议人均城市道路面积按照最低 $11.0\text{m}^2/\text{人}$ 控制。

交通场站用地包括公共交通设施用地以及社会停车场用地。公共交通按照《关于优先发展城市公共交通的意见(建城〔2004〕38号)》的相关要求,大城市按照20标台/万人,中等城市按照10标台/万人,小城市按照8标台/万人取值,平均每台标车的占用面积大城市一般在 $200\text{m}^2/\text{标台}$ 左右,而中等城市或者人口相对较少的大城市高的达到 $300\text{m}^2/\text{标台}$,因此人均公共交通面积 $0.24\sim 0.4\text{m}^2/\text{人}$ 。城市公共停车场用地总面积按照《城市道路交通规划设计规范(GB 50220-95)》中规定的 $0.8\sim 1.0\text{m}^2/\text{人}$ 计算。因此交通场站用地建议按照最低人均 $1\text{m}^2/\text{人}$ 控制。

综合交通枢纽用地包括铁路客货站、公路长途客货站、港口客运码头、公交枢纽及其附属用地。但所有这些用地的人均值并不高,可以忽略不计。轨道交通线路用地、其他交通设施用地中无必须保障的用地。

因此人均交通设施用地规模最低不应小于 $12.0\text{m}^2/\text{人}$ 。另外,考虑到200万人口以上的特大城市轨道交通等建设的需要,因此其人均交通设施用地规模低限应在 $12.0\text{m}^2/\text{人}$ 的基础上酌情提高。

4.3.4 本条文属于强制性条文。现在人均城市建设用地指标不足 $75\text{m}^2/\text{人}$ 的城市较少,因此在《城市绿化规划建设指标的规定》中采用第三条中的后两类标准,到2010年应不少于 $7\text{m}^2/\text{人}$ 。因此2030年的标准肯定要大于 $7\text{m}^2/\text{人}$ 。《国家园林城市标准》中规定的园林城市人均公共绿地最低值在 $6.0\sim 8.0\text{m}^2/\text{人}$ 之间。2007年制定的《国家生态园林城市标准》 $12\text{m}^2/\text{人}$ 应该是今后城市努力要达到的一个目标。同时考虑到与上版国标规划期限的不同(上版国标的规划期限为2020年,本版国标的规划期限为2030年),为了避免大广场的建设,同时为了维护好城市良好的生态环境,因此以 $10\text{m}^2/\text{人}$ 作为人均绿地控制的低限,以 $8\text{m}^2/\text{人}$ 作为人均公园绿地控制的低限。

4.3.5 本条文属于强制性条文。本标准是编制和修订城市总体规划时作为远期规划单项城市建设用地的控制性标准,但不是近期规划建设的标准,也不是详细规划的标准。科学合理的单项城市建设用地标准,可以引导城市节约集约使用土地,提高土地的利用率,防止城市在发展用地上的盲目性,促进城市合理布局,使得每个居民所必需的基本居住、公共服务、交通、绿化权利得到保障。

自1990年颁布《城市用地分类与规划建设用地标准(GBJ 137-90)》以来,单项人均城市建设用地指标一直作为我国控制城市建设用地发展的重要手段之一。但随着经济水平的提高以及过去研究、实践成果的逐步完善,有必要对于单项人均城市建设用地指标进行修订。本次修订对于单项人均城市建设用地指标只提出低限标准,以保障居民所必需的用地。

考虑到由于城市性质的差异所导致的城市人均工业用地之间的差异性,同时考虑到工业用地规模应当与工业就业人口以及工业类型相关,而不是与常住人口规模相关,因此本次修订不再提出人均工业用地指标。考虑到对于保障居民文化、教育、体育、卫生等基本需求的要求,本次修订中增加人均公共管理与公共服务用地的指标。

4.4 规划城市建设用地结构

4.4.1 城市建设用地结构是指城市各大类用地与建设用地的比例关系。从城市各大类用地的特点看，有些建设用地规模主要与人的数量有关，如居住用地、绿地等，有些建设用地规模则不完全与人数有关，而是与城市建设用地规模呈比例关系，如道路用地。因此，在城市建设用地标准中，仅有人均城市建设用地指标还不够全面，有相应的用地结构比例相互配合，可以更全面地来衡量城市用地的使用情况，更合理地分配使用土地。我国不少城市的现状城市建设用地结构不尽合理，普遍存在道路用地、绿地等占建设用地比例偏少的情况。城市规划工作应对不合理的用地结构比例进行调整。

对城市各项用地资料统计表明，居住、公共管理与公共服务、工业、城市交通以及绿地五大类用地占建设用地的比例具有一定的规律性。这几大类主要用地比例合适，就可以基本保证城市有一个正常发展的合理用地结构。因此，本标准对上述五大类用地的比例作出规定。

各大类用地结构比例的确定，除根据人均用地等因素进行测算外，还参考了 344 个城市总体规划中关于五大类用地占城市建设用地的比例的统计资料，并考虑到发展因素，综合分析加以适当调整确定的。

4.4.2 设有大中型工业项目的工矿城市、风景旅游城市等，由于城市性质的特殊性，可以根据实际情况具体确定比重结构。