

《广州市国土空间调查、规划、用途管制 用地用海分类标准（公开征求意见稿）》 编制说明

一、工作简况

（一）任务来源

为响应新时期国土空间规划管理需求，助力广州市建设国际科技创新中心、全球海洋中心城市等战略目标，加快推进国土空间规划监测管理统一平台建设，2023年广州市规划和自然资源局组织开展《广州市国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类标准》（以下简称“《广州标准》”）编制工作。《广州标准》由广州市规划和自然资源局提出并归口，广州市城市规划编制研究中心、广州市城市规划勘测设计研究院有限公司联合起草。

（二）起草背景

1、自然资源部出台《部分类指南》，全面加强用地用海统一管理，明确各地可视情况细化优化

2020年，自然资源部印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》。2023年，在总结试行经验的基础上，自然资源部正式印发《国土空间调查、规划、用

途管制用地用海分类指南》(以下简称“《部分类指南》”),旨在对《城市用地分类与规划建设用地分类标准》(GB 50137-2011,以下简称“《城市用地分类》”)、《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017,以下简称“《土地现状分类》”)、《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055-2019,以下简称“《三调技术规程》”)等既有分类标准进行充分整合,统一国土调查、国土空间规划、用途管制、土地供应及信息化管理等工作的分类管理依据,支撑建设统一完善的国土空间规划实施监测网络,实施全国自然资源统一管理。

然而,《部分类指南》对全国各省市的用地用海分类采取通则式管理,难以充分应对各地区的特色化、地方化发展趋势以及精细化管理需求。因此,《部分类指南》明确提出各地“可在本指南分类基础上确定用地用海用岛的混合利用以及地上、地下空间的复合利用”,而针对部分未展开的地类则可以“进一步展开细分”,为各地推动地方用地用海分类标准细化优化提供了编制依据。

2、多地结合地方性管理经验,探索编制本地化分类标准

《部分类指南》出台后,各地按照文件指示精神,充分结合地方性实际管理需求,对用地用海分类进行优化探索,编制地方性的用地用海指引或标准。例如,上海市基于《土地现状》出台《上海市国土分类标准》(DG/TJ 08-2391-2021);

深圳市修订完善《深圳市城市规划标准与准则（2021年）》；厦门市出台《关于国土空间详细规划用地用海分类的实施细则》（厦资源规划〔2024〕116号）；北京市出台全国首个基于《部分类指南》的地方标准，即《北京市国土空间调查、规划、用途管制用地分类标准》（DB11/T 996-2024）等。上述城市的先行探索经验反映出，在《部分类指南》的统一框架下编制地方性用地用海标准的可行性，也为广州市推进用地用海分类标准编制工作提供了有益的技术借鉴。

3、立足全要素、全流程、精细化管理，亟需编制广州市特色化的用地用海分类地方标准

一是广州市精细化的管理需求难以在通则式分类体系中得到充分体现，需要基于《部分类指南》进行优化与补充。例如，2014年4月为培育企业创新研发能力，《广州市人民政府办公厅关于促进科技企业孵化器发展的实施意见》提出“利用其他商务设施用地新建孵化器的，可按相应地段综合办公用途市场评估价的70%设定土地公开出让起始价”，与原《城市用地分类》中B29其他商务设施用地相衔接，但在《部分类指南》的相关地类含义中，并未体现建设“孵化器”等创新空间类型，未来将影响原B29其他商务设施用地等地类的差异化土地计价、项目审批、环境影响评价等工作，因此亟需与广州市精细化的用地管理政策衔接，补充相关用地

类型的含义。

二是各部门用地用海分类管理依据不一，亟需加强与实际管理工作衔接，建立贯穿全流程的用地用海分类标准。广州市既有用地用海相关分类涉及《城市用地分类》、《土地现状分类》、《三调技术规程》等多种标准。一方面，在同一项目的管理链条中，不同部门往往采用差异化的管理标准，导致各类流程需要对用地用海类型进行来回转换、衔接，不仅影响管理效能，还可能影响土地计价、环境和交通影响评价等工作的准确性。另一方面，差异化的用地用海管理依据导致部门间的信息化管理平台难以兼容，不利于推进建设统一的国土空间监测管理平台。

三是《部分类指南》未充分涵盖新趋势、新场景，亟需优化、补充分类体系，为广州市新的用地用海类型提供管理接口。一方面，在广州城市发展过程中展现出的特色化、创新性用地用海类型对分类优化工作提出了规划、管控需求。例如，广州市在土地混合使用方面需求旺盛，已积累丰富的实践经验，形成 M0 用地（兼容生产、办公、展销与生活配套等多种功能的新型产业用地）、AX 用地（社区嵌入式服务综合体）等多种特色化的用地需求，亟需在《部分类指南》的基础上开展地类增补，以满足新型用地规范化、高质量管控要求。另一方面，广州市用地用海管理的新场景也需要通

过分类优化提供管理接口。例如，广州市大力发展低空经济产业，2024年先后出台《广州市低空经济发展条例（征求意见稿）》、《广州市低空经济发展实施方案》等相关政策文件，提出低空起降平台、小型通用机场等用地需求，需要在分类体系中从源头预留接口。

（三）起草过程

1、项目启动及调研阶段，2023年12月-2024年4月

2023年12月，《广州标准》经广州市市场监督管理局批准正式立项；

2024年1-2月，《广州标准》起草工作组（以下简称“起草组”）开展标准编制前期研究工作，深入梳理《部分类指南》、《城市用地分类》、《土地现状分类》、《三调技术规程》、《海域使用分类》等相关用地用海分类管理依据的主要内容及分类思路，广泛收集梳理北京市、上海市、深圳市、厦门市、山东省、浙江省等国内地区在用地用海分类方面的先进经验；

2024年3-4月，起草组经过与广州市规划和自然资源局13个局内处室、11个区分局（含空港委规建局）、住房和城乡建设局等6个市属部门、广州市城市规划协会数个成员单位的调研对接，共收集到171条需求意见。

2、标准初稿形成阶段，2024年5-8月

2024年5-6月，起草组结合广州市实际工作需求和其他省市编制经验，在《部分类指南》基础上进行优化补充，初步草拟形成《广州标准（初稿）》，下发广州市规划和自然资源局内处室、各区分局、全市相关单位、广州市城市规划协会会员单位征求意见，共收集到68条具体优化意见；

2024年7-8月，起草组与广州市规划和自然资源局数个相关业务处室进一步沟通对接，对征询意见进行研究落实。

3、标准征求意见稿形成阶段，2024年9-11月

2024年9月，起草组结合意见征询情况，编制形成《广州标准（公开征求意见稿）》。为进一步做好与局内处室、市属部门的对接，起草组针对广州市规划和自然资源局内部处室、各区分局、全市相关单位、广州市城市规划协会会员单位开展第二轮意见征求工作，共收集到18条具体意见；

2024年10月，起草组与广州市规划和自然资源局数个主要业务处室召开专场讨论会，检验《广州标准》的场景适用性；同时，为进一步提升标准的科学性、适用性、前瞻性，广州市规划和自然资源局邀请6位相关领域专家、16个业务处室召开专家咨询会，与会专家和参会处室共提出27条优化完善意见；

2024年11月，起草组结合第二轮意见征求与专家咨询会相关意见，进一步完善《广州标准（征求意见稿）》，拟向社会公开征求意见。

二、编制原则、主要内容及其确定依据

（一）编制原则

坚持全域统筹。支撑陆海统筹、城乡统筹、地上地下空间统筹，落实自然资源全域、全要素统一管理要求，支撑国土空间精细化、品质化管控。

确保普遍适用。确保同级别内分类并列不交叉，坚持科学、简明、可操作，统筹衔接专业职能部门管理需求，确保国土空间调查监测、规划管控、审批供应、监督统计全周期统一管理普遍适用。

体现地方特色。衔接国家标准要求，立足广州市特色化管理趋势，聚焦产业发展与民生保障需求，形成上下链接、科学实用的国土空间用地用海分类体系。

（二）标准主要内容

1、框架内容

本标准分5章12个附录，结构如下：

1 范围。该部分规定了本标准的主要内容和适用范围。

2 规范性引用文件。该部分列出了本标准编制过程中引用的标准。

3 术语和定义。该部分列出了本标准涉及的术语和定义。

4 总体要求。该部分列出了本标准编制的总体原则和分类原则，提出了各项工作使用本标准的要求。

5 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类。该部分规定了用地、用海的分类、城镇村及工矿用地分类、地下空间用途分类、分类属性标注的代码和名称。

附录 A（规范性附录）用地用海分类代码、名称和含义

附录 B（规范性附录）城镇村及工矿用地分类代码、名称及和含义

附录 C（规范性附录）与《中华人民共和国土地管理法》“三大类”对照表

附录 D（规范性附录）与《中华人民共和国湿地保护法》湿地对照表

附录 E（规范性附录）地下空间用途补充分类代码、名称和含义

附录 F（规范性附录）属性标注代码、名称和含义

附录 G（资料性附录）与《城市用地分类与规划建设用

地标准》分类对应情况

附录 H（资料性附录）与《土地利用现状分类》分类对应情况

附录 I（资料性附录）与《第三次全国国土调查技术规程》分类对应情况

附录 J（资料性附录）与《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（2023 版）》分类对应情况

附录 K（资料性附录）与《海域使用分类》分类对应情况

附录 L（资料性附录）与用岛分类对应情况

参考资料。该部分列出了本标准编制过程中参考的其他资料。

2、分类内容

用地用海分类部分，起草组结合城市发展的趋势分析以及需求调研，服务广州在发展新质生产力、强化民生保障、建设全球海洋中心城市等方面的目标要求，开展用地用海分类优化的顶层设计，以提升《广州标准》的前瞻性、科学性，共设置 25 个一级类、120 个二级类、50 个三级类，较《部分类指南》新增 1 个用海（岛）一级类、9 个二级类（其中用

地 6 个，用海（岛）3 个）、10 个用地三级类。

地下空间分类部分，《广州标准》沿用《部分类指南》“UG”+“用地分类代码”的原则，对用地分类中已存在的空间类型，在地下空间分类中不再特别设置，仅补充地下防灾减灾设施等《部分类指南》与用地分类中均未设置的空间类型。《广州标准》共设置 4 个地下空间一级类、3 个地下空间二级类，较《部分类指南》新增 1 个二级类。

属性标注部分，针对需落实各项管理政策、调查监测和统计需求，但不涉及空间用途细化的情形（如在商业用地的所有分类中允许标注“复建物业”，不属于空间用途，也无法通过分类细化落实管理需求），《广州标准》参考北京市、上海市等地设置分类属性标注的经验，结合相关政策要求和广州市发展趋势，共设置 18 个属性标注，主要满足用地现状调查、详细规划与专项规划的精细化、多样化设计和管理统计需要。

（三）确定依据

1. GB 50137-2011 城市用地分类与规划建设用地标准
2. GB/T 21010-2017 土地利用现状分类
3. CJJ/T 85-2017 城市绿地分类标准
4. HY/T 123-2009 海域使用分类

5. TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程
6. 财综〔2018〕15号 无居民海岛使用金征收标准
7. 自然资发〔2023〕234号 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南
8. 自然资办发〔2024〕44号 国土变更调查技术规程

三、项目涉及技术在广州市的基本情况

广州市各项管理工作目前采用《城市用地分类》、《土地现状分类》、《三调技术规程》、《海域使用分类》等多项用地用海分类标准，用地报批、土地供应等管理环节已陆续采用《部分类指南》。《广州标准》以附表的形式主动做好与关键性既有用地用海分类标准以及《部分类指南》的衔接工作。

四、目的和意义

《部分类指南》作为一套通则式分类体系，为各地用地用海分类工作提供了基本框架，广州市亟需结合现存用地用海管理技术问题以及创新性、地方性的用地用海发展趋势，对《部分类指南》进行优化补充。本标准的主要工作目的和意义包括：

一是强化保障民生、优化人居环境，支撑广州市建设全球宜居城市。扩展城镇和农村社区服务设施用地范畴，鼓励

建设社区嵌入式服务综合体(社区服务中心),提升社区服务供给水平。推动城中村住宅用地精准统计,做好城中村改造的管理跟踪和公共服务设施的精准供给,提升城市治理效能。支撑服务住房保障体系建设,衔接全链条管理环节,为保障性住房做好用地保障。鼓励配置排水防涝抢险基地、集中供冷设施等新型市政公用设施,提升城市安全韧性水平,落实绿色、低碳发展要求。

二是持续优化营商,促进经济发展,助力广州市新质生产力建设。坚持制造业立市,持续推进村级工业园提质增效,鼓励建设智能化、绿色化、融合化的新型产业空间与创新孵化空间。对接部、省、市海域海岛管理政策,落实无居民海岛差异化规划、供应、计价及管理要求,支撑广州市建设海洋中心城市。推动生态资源价值转化,扶持旅游产业发展,鼓励建设乡村一二三产业融合发展项目,释放“百千万工程”红利,实现广州市文化综合实力出新出彩。对接设施农用地管理政策,支持现代设施农业建设,以基础设施现代化促进农业农村现代化,全面推进乡村振兴。

三是面向标准实施,衔接工作环节,建立广州市规建管全周期的用地用海分类体系。充分衔接部、省用地用海分类体系,落实数据汇缴要求。对接规划—管理—建设—运营一体化要求,明确全周期管理的最大公约数,保障标准的普遍

适用性，规范各项适用场景的使用深度要求。建立与各类既有标准的转换关系，推动新旧标准的平稳衔接，支撑建立统一的国土空间基础信息平台。

五、与有关法律、法规、规章和强制性标准、推荐性标准的关系

本标准属于推荐性标准，与现行法律、法规和强制性国家标准、行业标准、地方标准无冲突。

六、重大分歧意见的处理经过、结果和依据

无。

七、实施广州市地方标准的要求和措施建议

1、宣传贯彻。在广州市规划和自然资源局的指导下，制定标准贯彻工作计划与技术措施，积极开展多种形式的宣传工作，向使用单位宣传执行标准的重要性和必要性。组织设计单位、规划管理单位、企业等开展标准宣贯培训。

2、平稳衔接。做好标准颁布前后的衔接工作，标准颁布前，各有关单位按照既有各项用地用海分类标准开展工作。标准颁布后，鼓励各有关单位积极按照本标准开展工作，同时参照附录做好历史数据的分类转换。

3、后续跟踪。建立畅通的意见收集和反馈机制，积极收

集各方对本标准的意见和建议，适时向广州市市场监督管理局提出对标准进行修订、废止的建议。

八、其他应当说明的事项

无。