

《城区范围确定规程》（报批稿）
编制说明

同济大学

2021年4月19日

目 次

1	工作简况.....	1
1.1	任务来源.....	1
1.2	目的意义.....	2
1.3	参与单位及主要起草人.....	2
1.4	主要工作过程.....	3
2	标准编制原则和确定主要内容的论据.....	5
2.1	编制原则.....	5
2.2	确定标准主要内容的论据.....	6
3	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....	6
3.1	标准主要内容.....	6
3.2	相关学理问题梳理.....	22
3.3	主要内容确定依据.....	27
3.4	主要指标确定依据.....	27
4	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)	36
4.1	采用国际标准和国外先进标准的程度.....	36
4.2	标准的符合性和一致性.....	36
5	与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系.....	36
6	重大分歧意见的处理经过和依据.....	36
7	标准作为强制性标准或推荐性标准的建议.....	37
8	贯彻标准的要求和措施建议.....	37
9	废止现行有关标准的建议.....	37
10	其他应予说明的事项.....	37

《城区范围确定规程》

编制说明

1 工作简况

1.1 任务来源

在发展和改革委、公安部、国家统计局、住房和城乡建设部、地方政府各部门之间，以及部门内部等主张或使用的城区（或建成区、中心城区等）概念均无明确具体的城区实体地域范围界定。国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发[2014]51号）文件规定的城区概念也未明确其具体的地理空间位置和范围确定标准。统计部门以城市行政区为单元进行人工统计，形成了在全国统计单元使用中最广泛的城区和城市建成区概念，但是还没有形成全国统一的划定标准和具体的地理空间位置和范围。各城市间使用城区实体地域范围的确定标准不同，也造成了统计结果没有统一的标准。

鉴于此，为充分发挥自然资源部国土空间规划、国土测绘和地理信息等方面的管理职责，进一步理顺城区实体地域范围概念，确定真实可靠的城区空间位置和边界，特开展城区范围确定标准编制，识别城区实体地域范围及其对应的城区范围，服务国土空间规划和城市人口常态统计，制订本技术方案供讨论完善。

2020年9月2日，本文件已列入2020年度自然资源标准制修订工作计划中拟申请报批标准计划，标准计划号202014002。

1.2 目的意义

合理确定城区实体地域范围，是建立城乡统计、制定城乡政策、实施国土空间规划的科学基础，对于城区范围内的人口、用地、市政公用设施和公共服务设施等方面统计口径的一致性以及国民经济社会发展指标具有重要意义。以往，对于城区实体地域范围的定义、确定方法等没有形成共识，导致在国家统计局、住房和城乡建设部、地方政府各部门，以及部门内部之间，对于城乡划分仍然存在多个不同口径。另外，在城区实体地域范围基础上，对城市扩张与收缩、城市开发强度、发展驱动力等问题的分析与探讨结论也不相同，给国土空间规划的编制与实施带来了诸多不确定性。因此，如何统一城区实体地域范围划分方法，规范统计口径成为一个难题。

本文件以国土调查数据为基底，利用测绘地理信息、遥感等技术手段划定城区实体地域范围及其对应的城区范围，以期能更加科学全面地反映国家城镇化水平，更准确地落实国家发展改革委、公安部、自然资源部、国家统计局等四部委城市人口方面具体工作机制的要求，更好地服务国土空间规划编制与实施及新型城镇化决策和管理。

1.3 参与单位及主要起草人

1.3.1 参与单位

牵头单位：同济大学。

协作单位：北京大学、武汉大学、哈尔滨工业大学、自然资源部国土卫星遥感应用中心、中国国土勘测规划院等 5 家单位。

1.3.2 主要起草人

张兵、王伟、刘春、张尚武、冯健、应申、赵志庆、董慰、李宪文、黄玫、王光辉、张嘉、张鑫、郑利娟、张敏、余婷、徐驰、陈晓雪、孙立、衣霄翔、张欢、柴勋。

1.4 主要工作过程

(1) 2020.01-03 在前期研究基础上编制形成文件草案

主要工作内容：以第三次全国国土调查（以下简称“三调”）对“城区”的界定、原城乡规划中“建成区”的概念和国发[2014]51号文中“城区”定义为三个基本遵循，在此基础上完善城区的空间内涵。提出具体的、有地理空间涵义、具统计意义的“城区”概念，并且起草《城区范围确定标准》草案。

(2) 2020.04 基于标准草案编制划定技术流程，为试划提供技术指导，遴选确定试划城市开展试划

主要工作内容：在《城区范围确定标准》草案的基础上编制《城区范围划定技术流程》，以国土调查数据为基底划定城区实体地域范围及其对应的城区范围，为地方试划工作提供城区实体地域范围及其对应的城区范围划定的详细技术流程和技术说明。遴选不同地域、不同形态、差异性强的城市，确定试划城市。

(3) 2020.05-09 开展城区范围多轮试划及标准修改完善

主要工作内容：针对 23 个试划城市开展多轮试划，验证《城区范围划定技术流程》中指标及阈值的合理性，同时对《城区范围划定技术流程》的可行性进行验证，解决试划过程中出现的问题，并多次

讨论修改完善《城区范围划定技术流程》。修改完善《城区范围确定标准》草案。

(4) 2020.10-11 标准征求意见稿阶段

主要工作内容：形成标准征求意见稿，10月30日在自然资源标准化信息平台公开征求意见，广泛听取社会各界和标准相关利益方对本标准的意见，征求意见时间为期1月。征求意见单位共21个，回函21个。其中11家单位“无意见”，剩余10家单位共21条意见。结合公开征求的7条社会意见，总共收到39条意见。不采纳7条，部分采纳9条，采纳12条，无意见11条。

(5) 2020.12 标准送审稿阶段

主要工作内容：征求意见阶段共收到意见和建议7条。其中采纳4条，部分采纳2条，未采纳1条。结合修改意见和建议，12月24日形成标准送审稿。

(6) 2021.1 标准报批稿阶段

主要工作内容：2020年12月31日-2021年1月5日组织函审。共计发出有效函审单59份，13个单位未回复，收回函审单46份。其中25个单位持“赞成”意见，17个单位持“赞成，有建议或意见”，2个单位持“不赞成，如采纳建议或意见改为赞成”，2个单位持“弃权”，0个单位“未复函”。根据专家意见修改后于2020年1月27日形成标准报批稿。

2021年2月2日标准报批稿第一次退回，返回修改。

(7) 2021.3 标准报批阶段

主要工作内容：科技司组织征求自然资源部内各司局对标准的意

见。共向调查司等 19 家单位征求意见，回复单位 19 家。其中 18 家单位“无意见”，1 家单位（调查司）有意见（建议将题目修改为《城区范围确定工作规范》），该意见已采纳，将本文件名称修改为《城区范围确定规范》。又经标委会审查，认为“规范类标准应为某一过程需要满足的要求并要描述用于判定该要求是否得到满足的证实方法标准，本文件只描述了城区划定的技术流程，并未列出要求，因此严格意义来说不属于规范类标准，而应为规程或者指南类”，因此将本文件名称修改为《城区范围确定规程》。

2 标准编制原则和确定主要内容的论据

2.1 编制原则

本文件编制过程中认真遵循了系统性、科学性、实用性、先进性和通用性等原则：

（1）系统性：本文件规定内容保持与其他标准内容协调，遵循系统性原则。

（2）科学性：本文件规定的要求和指标科学、准确、合理，确保真实地划定城区范围，遵循科学性原则。

（3）实用性：依据各地城区范围的实际情况，确立城区范围提取的技术路线。标准制订充分考虑可操作性，使标准满足实用性要求。

（4）先进性：本文件制订参考和汲取了国内外城区相关的研究成果，使标准满足先进性要求。

（5）通用性：编制组通过资料分析、调研咨询、会议讨论和征求意见等多种方式了解国家城市发展现状，同时针对全国各地和不同

部门对标准内容的需求，在标准制订中考虑了实际情况，使标准满足通用性要求。

2.2 确定标准主要内容的论据

国家政策依据：本文件在遵循国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发[2014]51号）中对城区范围定义的基础上，主要依据《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）等技术标准进行标准编制。

内容确定依据以往，对于城区实体地域范围及其对应的城区范围的定义、确定方法等没有形成共识，导致在国家统计局、住房和城乡建设部、地方政府各部门，以及部门内部之间，对于城乡划分仍然存在多个不同口径。另外，在城区实体地域范围基础上，对城市扩张与收缩、城市开发强度、发展驱动力等问题的分析与探讨结论也不相同，给国土空间规划的编制与实施带来了诸多不确定性。因此，如何定义城区范围以及如何利用遥感、测绘地理信息等手段提取城区范围是需要解决的关键问题之一。本文件的制定，将明确城区实体地域范围及其对应的城区范围的定义以及划定的技术流程，为城区实体地域范围及其对应的城区范围的动态监测、综合分析等提供基础标准支撑。

3 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

3.1 标准主要内容

对本文件具体章节说明如下：

3.1.1 范围

本文件定义了城区实体地域范围及其城区范围的内涵，并且对其划定原则、基础数据、关键技术、最终成果和数据更新等一一规定。确定了标准化的城区实体地域范围及其对应的城区范围划定方法与流程。

3.1.2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3.1.3 术语和定义

本文件列出了城区范围、城区实体地域范围等 6 个术语，并对其进行了定义。基本涵盖了在划定中所涉及的基本术语要求。

3.1.4 划定原则

该章明确了划定过程中的 3 项基本原则，包括客观真实、科学合理和定量准确。

3.1.5 划定流程

该章提出了具体的划定条件和规则，包括技术流程、数据准备、具体方法、范围更新和成果提交等内容。

3.1.5.1 划定城区初始范围

首次以第三次全国国土调查（以下简称三调）成果中的城市范围（属性代码为 201 及 201A）作为城区初始范围。

3.1.5.2 划定城区实体地域范围

在城区初始范围的基础上，根据城区实体地域范围划定条件，对城区初始范围进行修正，得到城区实体地域范围。城区实体地域范围

划定条件主要包括图斑分类条件和图斑连接条件。标准规定了各类条件的要求和指标。

(1) 图斑分类条件说明

图斑分类条件是确定实体地物是否属于城区实体地域范围的基础条件。在尊重三调原始数据的基础上对城区初始范围边界外围临近的地物进行判别，对城区初始范围边界外围临近区域的地物，判断是否符合城区实体地物类别及最小面积要求，考虑城市实际建设、功能、用途等情况，选择服务城市、承担城市生态功能、游憩功能及其他特色功能，和城区初始范围紧密相连的湖泊水面、河流水面、坑塘水面、湿地等特殊用途地物，进行地物与城区初始范围之间以及地物与地物之间的连接条件判断，若符合连接条件，则将该地物纳入城区实体地域范围。

(2) 图斑连接条件

对于待纳入城区实体地域范围的图斑，逐个判断图斑是否与城区初始范围连接。将判定“已连接”的图斑纳入城区实体地域范围；否则不纳入城区实体地域范围。

3.1.5.3 划定城区范围

对于具备市政公用设施和公共服务设施数据的城市，城区范围确定需要将城区实体地域范围叠加市政公用设施和公共服务设施条件综合判断；否则，结合四至边界清楚的城区最小统计单元行政管理现状，逐个判定各单元城区属性，汇总形成相对合理的、集中连片的城区范围。

（1） 叠加分析

根据城区实体地域范围面积占城区最小统计单元面积的占比，确定该城区最小统计单元是否可被纳入城区范围。以城区实体地域范围占比 20%和 50%作为阈值分界点，若该城区最小统计单元中城区实体地域范围面积占比小于 20%，则该城区最小统计单元不纳入城区范围；若该城区最小统计单元中城区实体地域范围面积占比大于等于 50%，则该城区最小统计单元直接纳入城区范围；对于城区实体地域范围面积占比小于 50%且大于等于 20%的城区最小统计单元，开展市政公用设施和公共服务设施建设情况调查。

（2） 市政公用设施和公共服务设施条件

根据表 1 列出的各类规范条文对城市、城镇、村庄在基础设施方面的规划要求，参照《城市规划基本术语标准（GB/T 50280-1998）》中对“市政公用设施用地”、“公共设施用地”和“基础设施”的定义，以及《城乡用地分类与规划建设用地标准（GB50137-）》（征求意见稿）对城市建设用地中“公共管理与公共服务设施用地”和“公用设施用地”的表述，同时结合部分城市的基础设施现状，本标准认为城区应具备城市发展所必需的市政公用设施或公共服务设施，或在相应设施的服务范围内。其中市政公用设施与《城乡用地分类与规划建设用地标准（GB50137-）》（征求意见稿）中 U 类用地，也就是公用设施用地相对应，经筛选将电力、给水排水、道路交通、消防、环境卫生 5 项内容纳入到市政公用设施判断条件当中；公共服务设施与《城乡用地分类与规划建设用地标准（GB50137-）》（征求意见稿）中 A 类用地，也就是公共管理与公共服务设施用地相对应，经筛选将文化、教育、

卫生 3 项内容纳入到公共服务设施判断条件当中。市政公用设施和公共服务设施的项目类型来源于表 2、表 3、表 4 中 U 类用地和 A 类用地涉及到的具体内容。

另外在对设施判断条件的具体指标进行选取的过程中，同时参照了《城市居住区规划设计标准（GB50180-2018）》、《美丽乡村建设指南（GBT32000-2015）》、《城市消防规划规范（GB51080-2015）》、《农村防火规范（GB50039-2010）》、《幼儿园建设标准（建标 175-2016）》等条文。

表 1 基础设施相关标准

具体内容	出处
<p>3.0.9 城市基础设施：城市生存和发展所必须具备的工程性基础设施和社会性基础设施的总称。</p> <p>条文说明：城市基础设施分为工程性基础设施和社会性基础设施两类。工程性基础设施一般指能源供应、给水排水、交通运输、邮电通信、环境保护、防灾安全等工程设施。社会性基础设施则指文化教育、医疗卫生等设施。我国一般讲城市基础设施多指工程性基础设施。</p> <p>4.3.3 公共设施用地：城市中为社会服务的行政、经济、文化、教育、卫生、体育、科研及设计等机构或设施的建设用地。</p> <p>条文说明：按国标 GBJ 137-90 第 2.0.5 条的规定，公共设施用地不包括居住用地中的公共服务设施用地。</p> <p>4.3.8 市政公用设施用地：城市中为生活及生产服务的各项基础设施的建设用地，包括：供应设施、交通设施、邮电设施、环境卫生设施、施工与维修设施、殡葬设施及其它市政公用设施的建设用地。</p> <p>条文说明：根据国标 GBJ 137-90 第 2.0.5 条的规定，市政公用设施用地包括供应设施用地（供水、供电、供燃气和供热等设施用地，但供电用地中不包括应归入工业</p>	<p>《城市规划基本术语标准》 GB/T 50280-98</p>

<p>用地的电厂用地，关于高压线走廊下规定的控制范围内的用地，则应按其地面实际用途归类)，交通设施用地(公共交通和货运交通等设施用地)，邮电设施用地(邮政、电信和电话等设施用地)，环境卫生设施用地(雨水、污水处理和粪便垃圾处理用地)，施工与维修设施用地，殡葬设施用地及其它市政公用设施如消防、防洪等设施用地。</p>	
<p>第十七条：基础设施和公共服务设施用地应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。</p> <p>第十八条：乡规划、村庄规划的内容应当包括：规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。</p> <p>第二十九条：城市的建设和发展，应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设，妥善处理新区开发与旧区改建的关系，统筹兼顾进城务工人员生活和周边农村经济社会发展、村民生产与生活的需要。</p> <p>镇的建设和发展，应当结合农村经济社会发展和产业结构调整，优先安排供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施的建设，为周边农村提供服务。</p> <p>乡、村庄的建设和发展，应当因地制宜、节约用地，发挥村民自治组织的作用，引导村民合理进行建设，改善农村生产、生活条件。</p>	<p>《中华人民共和国城乡规划法》(2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委 员会第三十次会议通过)</p>
<p>第十二条：村庄、集镇总体规划的主要内容包括:乡级行政区域的村庄、集镇布点，村庄和集镇的位置、性质、规模和发展方向，村庄和集镇的交通、供水、供电、邮电、商业、绿化等生产和生活服务设施的配置。</p> <p>第十三条：村庄建设规划的主要内容，可以根据本地区经济发展水平，参照集镇建设规划的编制内容，主要对住宅和供水、供电、道路、绿化、环境卫生以及生产配套设施作出具体安排。</p>	<p>《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993年6月29日国务院令第116号发布)</p>

<p>第三十一条：中心城区规划应当确定市级和区级中心的位置和规模，提出主要的公共服务设施的布局。确定电信、供水、排水、供电、燃气、供热、环卫发展目标及重大设施总体布局。</p> <p>第三十二条：城市总体规划的强制性内容包括：城市基础设施和公共服务设施。包括：城市干道系统网络、城市轨道交通网络、交通枢纽布局；城市水源地及其保护区范围和其他重大市政基础设施；文化、教育、卫生、体育等方面主要公共服务设施的布局。</p>	<p>《城市规划编制办法》(中华人民共和国建设部令第146号发布)</p>
<p>第二十二条：县域村镇体系规划应当包括：统筹配置区域基础设施和社会公共服务设施，制定专项规划。专项规划应当包括：交通、给水、排水、电力、电信、教科文卫、历史文化资源保护、环境保护、防灾减灾等规划。</p>	<p>《县域村镇体系规划编制暂行办法》(2006年7月25日建规[2006]183号建设部印发)</p>
<p>第十七条：村镇总体规划应当包括：安排交通、供水、排水、供电、电讯等基础设施，确定工程管网走向和技术选型等。安排卫生院、学校、文化站、商店、农业生产服务中心等对全乡(镇)域有重要影响的主要公共建筑。</p>	<p>《村镇规划编制办法(试行)》(2000年2月14日建村[2000]36号文发布)</p>
<p>第六条：城市总体规划的强制性内容包括：城市基础设施和公共服务设施。包括：城市主干道的走向、城市轨道交通的线路走向、大型停车场布局；城市取水口及其保护区范围、给水和排水主管网的布局；电厂位置、大型变电站位置、燃气储气罐站位置；文化、教育、卫生、体育、垃圾和污水处理等公共服务设施的布局。</p>	<p>《城市规划强制性内容暂行规定》(2002年8月29日建设部印发)</p>

表 2 城市建设用地分类

《《城乡用地分类与规划建设用地标准》 GB 50137》

A		公共管理与公共服务设施用地	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、事业单位等办公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	图书博览用地	公共图书馆、博物馆、科技馆、纪念馆、美术馆和城市展览馆等设施用地
	A22	文化活动用地	综合文化活动中心、文化馆、青少年宫、妇女儿童活动中心、老年活动中心，以及公益性的剧院、音乐厅等设施用地	
	A3	教育用地	高等院校、中等专业学校、中学、小学及其附属设施用地，包括为学校配建的独立地段的学生生活用地	
		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、干部学校及其附属设施用地，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
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
	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、护理院、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	其它医疗卫生用地	急救中心、血库等用地
A6		社会福利用地	为社会提供福利和慈善服务的设施及其附属设施用地
	A61	养老设施用地	为老年人提供居住、康复、保健等服务功能的设施用地，包括养老院、敬老院、护养院等
	A62	儿童福利设施用地	为孤残儿童提供居住、护养等慈善服务的设施用地，包括儿童福利院、孤儿院、未成年救助保护中心等
	A63	残疾人福利设施用地	为残疾人提供居住、康复、护养等慈善服务的设施用地，包括残疾人福利院、残疾人康复中心等
	A69	其它社会福利设施用地	除以上之外的社会福利用地，包括救助管理站等
A7		文物古迹用地	具有保护价值的古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、近代代表性建筑、革命纪念建筑等用地。不包括已作其它用途的文物古迹用地
A8		科研用地	科研事业单位及其附属设施用地
A9		其它公共管理与公共服务设施用地	除以上之外的公共管理与公共服务设施用地，包括档案馆等用地

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、自来水厂、再生水厂、加压泵站、高位水池等设施用地
		U12	供电用地	变电站、开闭所、变配电所等设施用地，不包括电厂用地。高压走廊下规定的控制范围内的用地应按其地面实际用途归类
		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设施用地，不包括制气厂用地
		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设施用地
		U15	通信用地	邮政中心局、邮政支局、邮件处理中心、电信局、移动基站、微波站等设施用地
	U16	广播电视用地	广播电视的发射、传输和监测设施用地，包括无线电收信区、发信区以及广播电视发射台、转播台、差转台、监测站等设施用地	
	U2	环境设施用地	雨水、污水、固体废物处理等环境保护设施及其附属设施用地	
		U21	排水用地	雨水泵站、污水泵站、污水处理、污泥处理厂等设施及其附属的构筑物用地，不包括排水河渠用地
		U22	环卫用地	生活垃圾、医疗垃圾、危险废物处理（置），以及垃圾转运、公厕、车辆清洗、环卫车辆停放修理等设施用地
	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	消防用地	消防站、消防通信及指挥训练中心等设施用地
		U32	防洪用地	防洪堤、防洪枢纽、排洪沟渠等设施用地
		U33	人防用地	具有人防功能的各类地面空间及地下设施，不包括已作其它用途的人防用地
	U4	殡葬设施用地	殡仪馆、火葬场、骨灰存放处和墓地等设施用地	
	U9	其它公用设施用地	除以上之外的公用设施用地，包括施工、养护、维修等设施用地	

表 3.镇建设用地分类

《《城乡用地分类与规划建设用地标准》 GB 50137》

A		公共管理与公共服务设施用地	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、事业单位等办公机构及其相关设施用地	
	A2	文化设施用地	文化站（室）、图书馆、科技站、展览厅等文化设施用地	
	A3		教育用地	幼儿园、托儿所、小学、中学、专业学校及其附属设施用地，包括为学校配建的独立地段的学生生活用地
		A31	中学用地	初中、高中、完全中学及职业高中机器附属设施用地
		A32	小学用地	小学及其附属设施用地
		A33	幼托用地	幼儿园、托儿所及其附属设施用地
	A34	专业学校用地	专业学校及其附属设施用地	
	A4	体育用地	体育场馆和体育场地等用地，不包括学校等机构专用的体育设施用地	
	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	
A6	社会福利用地	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	具有保护价值的古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、近代代表性建筑、革命纪念建筑等用地。不包括已作其它用途的文物古迹用地		
A9	其它公共管理与公共服务设施用地	除以上设施用地以外的公共管理与公共服务设施用地，如科研用地等		
U		公用设施用地	各类公用工程和环卫设施以及防灾设施用地，包括其建筑物、构筑物及管理、维修设施等用地	
	U1	供应设施用地	供水、供电、供燃气和供热等设施用地	
	U2	环境设施用地	雨水、污水、固体废物处理等环境保护设施及其附属设施用地	
	U3	安全设施用地	消防、防洪等保卫镇安全的公用设施及其附属设施用地	
	U4	殡葬设施用地	殡仪馆、火葬场、骨灰存放处和墓地等设施用地	

表 4 村庄建设用地分类

《《城乡用地分类与规划建设用地标准》 GB 50137》

A		村庄公共服务用地	用于提供基本公共服务的各类集体建设用地，包括村庄公共服务设施用地、农业生产服务设施用地。	
	A1	村庄公共服务设施用地	包括公共管理、文体、教育、医疗卫生、社会福利、民俗、宗教等设施用地。	
		A11	办公用地	乡政府、村委会、各类村民自治组织的办公用地
		A12	文体设施用地	村庄范围内文化设施与体育设施用地
		A13	中小学用地	中学、小学用地
		A14	幼儿园用地	幼儿园用地
		A15	医疗卫生用地	乡卫生院、村卫生室及其他村级医疗卫生服务设施用地
		A16	社会福利用地	福利院、养老院、孤儿院等社会福利设施用地
		A17	文物古迹用地	具有保护价值的古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、近代代表性建筑、革命纪念建筑等用地。不包括已作其它用途的文物古迹用地
	A19	其他公共服务设施用地	除以上设施用地以外的其他村庄公共服务设施用地	
A2	农业生产服务设施用地	兽医站、农机站、育秧房、打谷场、农具存放处等农业生产服务及其附属设施用地。		
U		村庄基础设施用地	村庄道路、交通和公用设施等用地。	
	U1	村庄道路用地	村庄内的各类道路用地。	
	U2	村庄交通设施用地	包括停车场、公交站点等交通设施用地。	
	U3	村庄公用设施用地	包括给排水、供电、供气、供热、殡葬和能源等工程设施用地；公厕、垃圾站、粪便和垃圾处理设施等用地；消防、防洪等防灾设施用地。	
		U31	供水用地	各类集中式或分散式的村庄供水设施用地。
		U32	供电用地	变电站、开闭所、变配电所等供电设施用地
		U33	供气用地	天然气、液化石油气、沼气等供气设施用地
		U34	供热用地	村庄集中供热采暖设施用地
		U35	通信用地	邮政所、移动基站、微波站等通信设施用地
		U36	排水用地	雨水泵站、污水泵站、各类农村污水处理设施及其附属的构筑物用地，不包括排水河渠用地
		U37	环卫用地	农村生活垃圾站，粪便和垃圾处理，以及垃圾转运、公厕等设施用地
U38		防灾设施用地	消防、防洪、人防等防灾设施用地	
U39	其他公用设施用地	除以上设施用地以外的其他村庄公用设施用地		

3.1.6 附录 A（规范性）——实体地物类别及最小面积要求列表

该附录规定了实体地物类别及最小面积要求，为了保持与全国有关土地调查工作的协调一致，本文件的地类图斑分类参照了《TD/T

1055-2019 《第三次全国国土调查技术规程》中的第三次全国国土调查工作的图斑分类（表 5）。

表 5 第三次全国国土调查工作分类

（摘自《TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程》）

一级类		二级类		含义
编码	名称	编码	名称	
00	湿地			指红树林地,天然的或人工的,永久的或间歇性的沼泽地、泥炭地,盐田,滩涂等
		0303	红树林地	沿海生长红树植物的土地
		0304	森林沼泽	以乔木森林植物为优势群落的淡水沼泽
		0306	灌丛沼泽	以灌丛植物为优势群落的淡水沼泽
		0402	沼泽草地	指以天然草本植物为主的沼泽化的低地草甸、高寒草甸
		0603	盐田	指用于生产盐的土地。包括晒盐场所、盐池及附属设施用地

00	湿地	1105	沿海滩涂	指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带。包括海岛的沿海滩涂,不包括已利用的滩涂		
		1106	内陆滩涂	指河流、湖泊常水位至洪水水位间的滩地;时令湖、河洪水位以下的滩地;水库、坑塘的正常蓄水位与洪水水位间的滩地。包括海岛的内陆滩地,不包括已利用的滩地		
		1108	沼泽地	指经常积水或渍水,一般生长湿生植物的土地。包括草本沼泽、苔藓沼泽、内陆盐沼等,不包括森林沼泽、灌丛沼泽和沼泽草地		
01	耕地			指种植农作物的土地,包括熟地,新开发、复垦、整理地,休闲地(含轮歇地、休耕地);以种植农作物(含蔬菜)为主,间有零星果树、桑树或其他树木的土地;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中包括南方宽度<1.0 m,北方宽度<2.0 m固定的沟、渠、路和地坎(埂);临时种植药材、草皮、花卉、苗木等的耕地,临时种植果树、茶树和林木且耕作层未破坏的耕地,以及其他临时改变用途的耕地		
		0101	水田	指用于种植水稻、莲藕等水生农作物的耕地。包括实行水生、旱生农作物轮种的耕地		
		0102	水浇地	指有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,种植旱生农作物(含蔬菜)的耕地。包括种植蔬菜的非工厂化的大棚用地		
		0103	旱地	指无灌溉设施,主要靠天然降水种植旱生农作物的耕地。包括没有灌溉设施,仅靠引洪淤灌的耕地		
02	种植园用地			指种植以采集果、叶、根、茎、汁等为主的集约经营的多年生木本和草本作物,覆盖度>50%或每亩株数大于合理株数70%的土地。包括用于育苗的土地		
		0201	果园	指种植果树的园地		
				0201K	可调整果园	指由耕地改为果园,但耕作层未被破坏的土地
		0202	茶园	指种植茶树的园地		
				0202K	可调整茶园	指由耕地改为茶园,但耕作层未被破坏的土地
		0203	橡胶园	指种植橡胶树的园地		
				0203K	可调整橡胶园	指由耕地改为橡胶园,但耕作层未被破坏的土地
		0204	其他园地	指种植桑树、可可、咖啡、油棕、胡椒、药材等其他多年生作物的园地		
				0204K	可调整其他园地	指由耕地改为其他园地,但耕作层未被破坏的土地

03	林地	0302	竹林地	指生长竹类植物,郁闭度 ≥ 0.2 的林地		
				0302K	可调整竹林地	指由耕地改为竹林地,但耕作层未被破坏的土地
		0305	灌木林地	指灌木覆盖度 $\geq 40\%$ 的林地。不包括灌丛沼泽		
		0307	其他林地	包括疏林地(树木郁闭度 ≥ 0.1 、 < 0.2 的林地)、未成林地、迹地、苗圃等林地		
0307K	可调整其他林地			指由耕地改为未成林造林地和苗圃,但耕作层未被破坏的土地		
04	草地			指以生长草本植物为主的土地。不包括沼泽草地		
		0401	天然牧草地	指以天然草本植物为主,用于放牧或割草的草地。包括实施禁牧措施的草地,不包括沼泽草地		
		0403	人工牧草地	指人工种植牧草的草地		
				0403K	可调整人工牧草地	指由耕地改为人工牧草地,但耕作层未被破坏的土地
0404	其他草地	指树木郁闭度 < 0.1 ,表层为土质,不用于放牧的草地				
05	商业服务业用地			指主要用于商业、服务业的土地		
		05H1	商业服务业设施用地	指主要用于零售、批发、餐饮、旅馆、商务金融、娱乐及其他商服的土地		
		0508	物流仓储用地	指用于物资储备、中转、配送等场所的用地。包括物流仓储设施、配送中心、转运中心等		
06	工矿用地			指主要用于工业、采矿等生产的土地。不包括盐田		
		0601	工业用地	指工业生产、产品加工制造、机械和设备修理及直接为工业生产等服务的附属设施用地		
		0602	采矿用地	指采矿、采石、采砂(沙)场,砖瓦窑等地面生产用地,排土(石)及尾矿堆放地,不包括盐田		
07	住宅用地			指主要用于人们生活居住的房基地及其附属设施的土地		
		0701	城镇住宅用地	指城镇用于生活居住的各类房屋用地及其附属设施用地,不含配套的商业服务设施等用地		
		0702	农村宅基地	指农村用于生活居住的宅基地		
08	公共管理与公共服务用地			指用于机关团体、新闻出版、科教文卫、公用设施等的土地		
		08H1	机关团体新闻出版用地	指用于党政机关、社会团体、群众自治组织,广播电台、电视台、电影厂、报社、杂志社、通讯社、出版社等的用地		

09	特殊用地			指用于军事设施、涉外、宗教、监教、殡葬、风景名胜等的土地
10	交通运输用地			指用于运输通行的地面线路、场站等的土地。包括民用机场、汽车客货运场站、港口、码头、地面运输管道和各种道路以及轨道交通过地
		1001	铁路用地	指用于铁道线路及场站的用地。包括征地范围内的路堤、路堑、道沟、桥梁、林木等用地
		1002	轨道交通用地	指用于轻轨、现代有轨电车、单轨等轨道交通用地,以及场站的用地
		1003	公路用地	指用于国道、省道、县道和乡道的用地。包括征地范围内的路堤、路堑、道沟、桥梁、汽车停靠站、林木及直接为其服务的附属用地
		1004	城镇村道路用地	指城镇、村庄范围内公用道路及行道树用地。包括快速路、主干路、次干路、支路、专用人行道和非机动车道,及其交叉口等
		1005	交通服务场站用地	指城镇、村庄范围内交通服务设施用地。包括公交枢纽及其附属设施用地、公路长途客运站、公共交通场站、公共停车场(含设有充电桩的停车场)、停车楼、教练场等用地,不包括交通指挥中心、交通队用地
		1006	农村道路	在农村范围内,南方宽度 ≥ 1.0 m、 ≤ 8.0 m,北方宽度 ≥ 2.0 m、 ≤ 8.0 m,用于村间、田间交通运输,并在国家公路网络体系之外,以服务于农村农业生产为主要用途的道路(含机耕道)
		1007	机场用地	指用于民用机场、军民合用机场的用地
		1008	港口码头用地	指用于人工修建的客运、货运、捕捞及工程、工作船舶停靠的场所及其附属建筑物的用地,不包括常水位以下部分
		1009	管道运输用地	指用于运输煤炭、矿石、石油和天然气管道及其相应附属设施的地上部分用地

11	水域及水利设施用地			指陆地水域,沟渠、水工建筑物等用地。不包括滞洪区		
		1101	河流水面	指天然形成或人工开挖河流常水位岸线之间的水面。不包括被堤坝拦截后形成的水库区段水面		
		1102	湖泊水面	指天然形成的积水区常水位岸线所围成的水面		
		1103	水库水面	指人工拦截汇集而成的总设计库容 ≥ 10 万 m^3 的水库正常蓄水位岸线所围成的水面		
		1104	坑塘水面	指人工开挖或天然形成的蓄水量 < 10 万 m^3 的坑塘常水位岸线所围成的水面		
				1104A	养殖坑塘	指人工开挖或天然形成的用于水产养殖的水面及相应附属设施用地
						1104K
		1107	沟渠	指人工修建,南方宽度 ≥ 1.0 m、北方宽度 ≥ 2.0 m用于引、排、灌的渠道。包括渠槽、渠堤、护堤林及小型泵站		
				1107A	干渠	指除农田水利用地以外的人工修建的沟渠
		1109	水工建筑用地	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建(构)筑物用地		
1110	冰川及永久积雪	指表层被冰雪常年覆盖的土地				

12	其他 土地		指上述地类以外的其他类型的土地	
		1201	空闲地	指城镇、村庄、工矿范围内尚未使用的土地。包括尚未确定用途的土地
		1202	设施农用地	指直接用于经营性畜禽养殖生产设施及附属设施用地；直接用于作物栽培或水产养殖等农产品生产的设施及附属设施用地；直接用于农业项目辅助生产的设施用地；晾晒场、粮食果品烘干设施、粮食和农资临时存放场所、大型农机具临时存放场所等规模化粮食生产所必需的配套设施用地
		1203	田坎	指梯田及梯状坡地耕地中，主要用于拦蓄水和护坡，南方宽度 ≥ 1.0 m、北方宽度 ≥ 2.0 m的地坎
		1204	盐碱地	指表层盐碱聚集，生长天然耐盐植物的土地
		1205	沙地	指表层为沙覆盖、基本无植被的土地。不包括滩涂中的沙地
		1206	裸土地	指表层为土质，基本无植被覆盖的土地
		1207	裸岩石砾地	指表层为岩石或石砾，其覆盖面积 $\geq 70\%$ 的土地

3.1.7 附录 B（规范性）——连接条件

该附录规定了判断地物与城区初始范围是否连接的条件，在城区初始范围的基础上，将满足连接条件的、符合城区实体地域范围特征的地物纳入其中，共同构成城区实体地域范围。

3.1.8 附录 C（资料性）——市政公用设施和公共服务设施条件

该附录规定了市政公用设施和公共服务设施条件判断的相关步骤，并且给出了对居住型与非居住型城区最小统计单元的判定标准。

3.1.9 参考文献

该章节列出了本文件在编制过程中参考而未实际引用的文件，包含《GB/T 16820-2009 地图学术语》等 10 部文件。

3.2 相关学理问题梳理

3.2.1 城区实体地域范围

在以往收集和使用以城市为单元的统计数据时，往往指的是城市的行政范围，带来很大误差。只有建立城区实体地域范围概念，才能

代表真正行使“城市功能”的区域，才能掌握这一区域的面积、边界及其范围内所分布的地物和设施等。

3.2.2 城区范围

关于城区，相关定义主要包括“城区”[《国务院关于调整城市规划划分标准的通知》（国发〔2014〕51号）]和“建成区”[《城乡规划基本术语标准》GB/T 50280-98]两个概念。城区指在市辖区和不设区的市，区、市政府驻地实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域。建成区指在指城市行政区内实际已成片开发建设、市政公用设施和公共设施基本具备的地区。

考虑到实际统计数据的获取问题，城区范围将城区实体地域范围落实到行政统计单元这一尺度。为统计局等部门提供一个统一的“数据接口”，能够使得不同部门的数据在同一层面上汇总、交流、使用。

城区实体地域范围的最小单位是符合最小面积要求和城区特征的实体地物，城区范围的最小单位是行政统计范围，两者的差异主要体现在边缘地区（图1）。

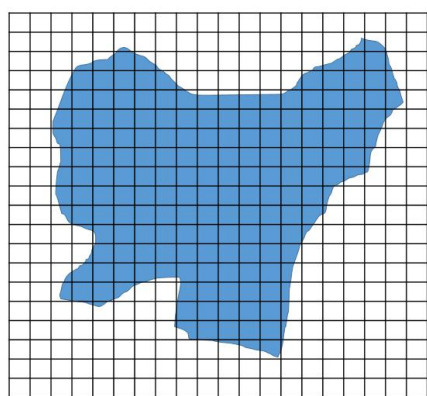


图 1 (a) 某城区实体地域范围示例

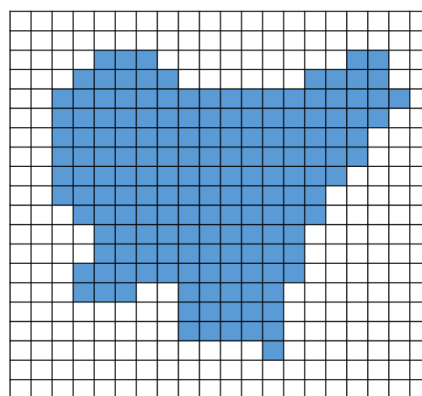


图 1 (b) 某城区范围示例

3.2.3 相关概念辨析

3.2.3.1 市域

按照行政管理设置的市所辖的全部区域,指的是市界所包含的全部区域。此概念侧重行政管理角度,与“城市行政地域”概念较为接近。

3.2.3.2 城镇

城镇包括城区和镇区。

城区是指在市辖区和不设区的市,区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。

镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇,政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。与政府驻地的实际建设不连接,且常住人口在 3000 人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区 (国函[2008]60 号批复)。

3.2.3.3 城市建成区

城市行政区内实际已成片开发建设、市政公用设施和公共设施基本具备的地区。(《城市规划基本术语标准》(GB/T50280-98,3.0.6))

从广义上讲,建成区是指城市行政范围内,实际建成或正在建成的、相对集中分布的地区。是城市建设发展在地域分布上的客观反映,包括中心区集中连片的部分,以及分散到近郊区内、但与城市有着密切联系的其他城市建设用地。理论上说,城区实体地域范围应当与城市建成区范围相吻合。

3.2.3.4 中心城区与主城区

中心城区是针对行政区域城镇体系中处于首位的城市而言的,是

这个首位城市所具备的区域性和主导性功能的集中承载地区。现行法律法规中并未对中心城区概念做出过明晰界定。总体而言，中心城区是一个目前范围和界定尚无定论的地域概念。而且这一概念经常用在城市规划中，也经常被地方政府指定为某一与若干区级行政区划范围吻合的地域范围。

主城区是中心城区内的核心发展片区，对城市的经济发展起到重要作用。很多城市的主城区以某一环路所围区域为基准（如南京、义乌、北京等），也有的主城区与行政区域吻合（如武汉）。

由于中心城区和主城区概念尚未明确，因此不将其与城区范围作进一步的比较。

3.2.3.5 城镇开发边界

城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内指导和约束城镇发展，在其区域内可以进行城镇集中开发建设，重点完善城镇功能的区域边界。城镇开发边界内可分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区。

（1）城镇集中建设区。

根据规划城镇建设用地规模，为满足城镇居民生产生活需要，划定的一定时期内允许开展城镇开发和集中建设的地域空间。

（2）城镇弹性发展区。

为应对城镇发展的不确定性，在城镇集中建设区外划定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的地域空间。

（3）特别用途区。

为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整

性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间。

3.2.3.6 概念小结

(1) 概念类型

上述概念大致可归为两大类型，即侧重现状的类型和侧重规划的类型。

建成区、城区实体地域范围，侧重的是现状，反映的是“实然世界”；集中建设区（城镇开发边界），侧重的是规划的引导、约束作用，反映的是“应然世界”。

(2) 边界类型

从边界所属类型来看，可归为两类：一类为打破行政单元边界；一类为与行政单元边界相吻合。建成区、集中建设区、城区实体地域范围，都打破了行政单元边界，属于第一类；市域、城区范围都不打破行政单元边界，属于第二类，其中，市域尽量不打破区级行政单元边界，城区范围则落实到城区最小统计单元。

(3) 概念的应用

建成区：反映城市实际建设和设施分布，可以划出来具体范围，反映的是现状和区情；集中建设区：重点承担开发、建设的区域，是规划里具有约束性和方向性指导的地域概念；城区实体地域范围和城区范围：前者面向空间规划部门掌握城镇实际建成区分布范围，体现的是专业性，而后者可结合基于最小行政单元的统计数据，便于各部委之间通过同一接口实现成果共享，体现的是通用性。

3.3 主要内容确定依据

充分调研国际通用和国家统计局、住房与城乡建设部等单位发布的城区定义及划定方法的相关标准，从国土空间规划的角度，理顺城区概念，确定城区的地理空间位置和边界，梳理城区范围的划定方法。

在前期调研基础上，面向国土空间规划、城区人口统计等的应用需求，本文件综合卫星遥感、测绘地理信息、现场调查等手段的城区范围划定与提取技术，形成数据源、方法流程、成果形式及精度要求等全流程的城区范围划定技术。

针对不同地区城区建设特点，在前期技术攻关的基础上，选择典型城区开展范围划定实验，不断完善城区范围划定技术流程。

利用技术攻关和实验成果，编制形成城区范围划定的标准规范，为全国设市城市城区范围划定工作提供标准参考。

标准编制组在收集了大量国内外相关资料，查阅了国内外相关法规和标准方法后，确立了“城区范围划定”的技术路线，同时分析了全国各大城市的城区范围及其划定技术路线，作为标准依据和参考，通过资料分析整理，为标准内容的确定打下了坚实的基础。

3.4 主要指标确定依据

在提出划定条件后，通过试划工作对于具体的参数阈值进行确认，确保该标准使用过程中的适用性和弹性。对于各地区依据本文件确定的城区范围，应当与当地实际城市建设范围进行比较，综合考虑实际确定过程中的阈值或者区间选择，并且进一步明确标准具体细节的可靠性与严密性。

结合地域、城市发展状况等选取 23 个试点城市（见附页）。通过试划工作，验证了整个技术流程和标准基本可以实现城区范围的划定，具有较强的操作性和实施性。技术流程中的阈值设定基本符合多数城市的实际情况。针对部分城市的特殊阈值需求，需进一步结合试划城市的功能、区域、形态等特点，研究合理的阈值设定，细化相关判定条件，完善划定标准和技术流程，以适合全国设市城市的城区范围划定要求。

3.4.1 城区实体地域范围划定情况

3.4.1.1 数据获取情况

各试点城市均采用三调 201 和 201A 为初始范围，以“三调”的地类图斑为底图，参考遥感数字正射影像图（DOM），按部下发《划定技术流程》给定步骤进行城区实体地域范围划定。

参考的影像数据，除调用了三调 DOM 数据外，部分城市采用了更高空间分辨率的影像数据，用于图斑连接条件的判断和核查验证工作。

3.4.1.2 距离阈值分析

（1）总体情况

各试划城市均针对《划定技术流程》中需验证的 100m 和 150m 的距离条件进行了试划验证，部分城市在此基础上增加了其他的阈值分析。根据试划结果及与试划城市技术团队讨论归纳，22 个试划城市（武汉市未参与阈值分析试划）中距离阈值 100m 的实体地域范围划定结果基本符合 17 个城市的实际情况，占试点城市的 77.3%。

4 个城市结果显示两个阈值划定城区实体地域范围的结果无差异，

划定范围基本一致。9个城市100m阈值的划定结果与城市实际情况较符合，5个城市选择150m阈值的划定结果（其中4个城市的150m划定结果与100m划定结果基本一致）。

其他城市，自选阈值条件开展了试划实验，主要包括阈值为50m、200m以及都不合适三种情况。其中，巴中市认为50m的阈值符合其实际情况，青岛市认为200m的阈值符合其实际情况，而东莞市和和田市认为单一的阈值均不能合理的划分出其城区实体地域范围。具体情况见表6。

表6 各城市对实体地域范围距离阈值的选择

所设阈值条件	选择阈值的城市	城市个数
50m	巴中市	1
100m	北海市、南宁市、成都市、南京市、宁波市、秦皇岛、苏州市、义乌市、三河市	9
150m	双鸭山市、赤峰市、兰州市、重庆市、景德镇市	5
100m/150m 均可	深圳市、哈尔滨市、盘锦市、珠海市	4
200m	青岛市	1
都不合适	东莞市、和田市	2

(2) 特殊情况分析

兰州市是西部典型的河谷型城市之一，城市沿河谷发展，南北多为山地，城市周边的村庄和社区分布零散，分别对100m、150m距离阈值条件进行了试划验证，结果显示150m阈值与100m阈值条件划定的城区实体地域范围面积差值约为726.32 hm²。

青岛市是属于东部沿海城市，根据“多中心组团式”城市空间布局相对分散的客观实际，分别对200m、100m距离阈值条件进行了试划验证，所得的实体地域范围面积相差约12664 hm²。

巴中市属于山区城市，城市格局呈组团式分布在山谷与河谷区域，城市集中建设区与外围村庄空间布局泾渭分明，基本无城乡结合部。受地形限制，城市集中建设区外围缓冲区内自然村落沿台地分布，呈密集、均质、零碎的分布状态，选择 50m 的距离阈值，符合其实际情况，阈值过大会纳入过多不符合城区特征的农村等地类。

东莞下辖的城镇均具备城区特征，各城镇集中建成区均纳入城区较符合常识。若要通过迭代的方式划出合理的城区范围，难以用具体阈值条件界定。

和田市呈现城乡连绵发展状态，城乡界限不清晰。一方面由于防治风沙等现实需要，在农用地划分时以 100*50 的格网进行建设，农村宅基地建设结合城乡路网及农田格网呈带状发展，逐步形成“一心一网”的城乡建设用地空间形态；另一方面绿洲内人口密度、土地开发强度大。

3.4.1.3 城区实体地域范围划定小结

试划工作方案中所规定的技术路线及 100m 阈值基本可以实现多数试点城市的城区实体地域范围划定。个别城市因地形和城市发展形态等因素的影响，对阈值大小具有特殊的需求。

3.4.2 城区范围划定情况

3.4.2.1 数据获取情况

各试点城市通过不同途径获取本市城区最小统计单元的行政区划数据、人口数据及城市基础设施数据，作为其城区范围的划定依据。

其中，城区最小统计单元的行政区划数据来源主要包括三调数据、相关市局管理机构、城市智慧地图数据及请社区负责人现场描绘等。

人口数据来源主要包括组织各社区（村）按统一要求填报人口数据、社区网格办常住人口数据、公安局/统计部门人口数据、统计年鉴和百度大数据辅助校核等。城市基础设施数据来源主要包括组织社区（村）填写基础设施调查表、基础设施相关管理部门收集数据，同时综合运用 POI、地形图、存量用地数据等辅助基础设施条件判断。

3.4.2.2 图斑面积阈值分析

各试划城市针对试划方案中图斑面积占比 50%和 70%的阈值条件进行了验证，同时根据各城市具体情况增加了其他阈值条件。总体来看，50%的阈值条件具有较强的适宜性。

22 个试划城市中 14 个城市认为 50%的阈值条件符合实际情况，2 个城市认为 70%的阈值条件符合实际情况，双鸭山市划定的 50%和 70%基本一致。关于其他的阈值条件，赤峰市提出了 14%，北海市和哈尔滨市提出 20%，珠海市提出 40%。巴中市无具体阈值要求。具体情况见表 7。

表 7 各城市对城区范围面积阈值的选择

阈值	城市	个数
14%	赤峰市	1
20%	北海市、哈尔滨市	2
40%	珠海市	1
50%	深圳市、东莞市、景德镇市、兰州市、南京市、南宁市、成都市、宁波市、秦皇岛、青岛市、苏州市、义乌市、重庆市、三河市	14
70%	盘锦市、和田市	2
50%和 70%均可	双鸭山	1

盘锦市城区内部，呈现社区辖区范围较小，实体地域范围较大的情况，均超过 70%。与城区实体地域范围临近的村庄图斑，均呈现建

设用地图斑占比偏小而农村社区管辖范围较大的情况，新增社区图斑在 50%-70%之间的可能性较小，因此最终选择 70%作为其阈值条件。

和田市认为选取 70%覆盖面积最能代表其城区范围，其余档次覆盖范围所覆盖居住用地较少，可不纳入城区范围。

由于城市地形和自然地物等影响，城区最小统计单元可能包含面积较大的非实体地域范围，导致图斑面积占比较小。

3.4.2.3 市政公用设施和公共服务设施分析

从结果来看，22 个试划城市（武汉市除外）当中，赤峰市、东莞市、和田市、景德镇市、兰州市、秦皇岛市、青岛市、深圳市、苏州市、义乌市和重庆市等 11 个城市对城区最小统计单元市政公用设施和公共服务设施情况进行了详细的调研并对表格进行了回收（其中青岛市未勾选具体的设施类型，仅对是否符合中类条件进行了选择）。各地在对城区最小统计单元是否满足相关基础设施功能的判断过程中仍存在主观判断现象，如赤峰市红山区东城街道红山社区勾选的工程性基础设施包括公交站点和公共厕所，社会性基础设施包括综合文化活动中心和社区卫生服务中心，但在最终的试划报告中却认为“城区最小统计单元全部符合基础设施判定条件，均可纳入城区范围”，明显数据有偏差。其余城市对市政公用设施和公共服务设施内容分析结论统计情况如表 8 所示。

表 8 各城市对市政公用设施和公共服务设施条件的分析结果

城市	市政公用设施和公共服务设施情况总结	是否提交统计表格
北海市	分别就能源供应、给水排水、交通运输、环境保护、防灾安全、文化教育、医疗卫生进行了城区范围内的整体分析，未对城区最小统计单元进行单独分析。	否
深圳市	没有任何一个社区完全具备 80 项市政公用设施和公共服务设施条件。其中政务电子地图中含有（21 项）或相似的（14 项）图层包括：城市干道系统、城市轨道交通、大型停车场、公交站点、地铁站点、邮政支局、电信局、邮政中心局、公共厕所、幼儿园、小学、初中、图书馆、博物馆、科技馆、纪念馆、美术馆、城市展览馆、社区卫生服务中心、专科医院、综合医院、电厂、大型变电站、给水主管网、自来水厂、消防站、防洪枢纽、防洪堤、排洪沟渠、文化站、文化馆、综合文化活动中心、青少年宫、儿童活动中心、老年活动中心。	是
巴中市	城区实体地域范围边缘没有能同时具备工程性市政公用设施和公共服务设施和社会性市政公用设施和公共服务设施的城区最小统计单元。	否
成都市	109 个需要进行市政公用设施和公共服务设施条件分析的单元均不满足该条件。	否
双鸭山市	未对市政公用设施和公共服务设施条件进行进一步分析。	否
赤峰市	赤峰市的“三区+产业园区”（不包含生态斑块）城区最小统计单元全部符合市政公用设施和公共服务设施判定条件，均可纳入城区范围，涉及城区最小统计单元共计 241 个，所辖面积为 530.15 平方公里，常住人口为 130.39 万人，户籍人口为 64.53 万人。	是
东莞市	所有城区最小统计单元基本不满足中类市政公用设施和公共服务设施的条件。电力管线、给水主管网、排水河渠、公交站点、垃圾转移站、公共厕所、避难场所、幼儿园、图书馆、综合文化活动中心、老年活动中心等小类的市政公用设施和公共服务设施保有率较高。	是

哈尔滨市	没有一个社区满足市政公用设施和公共服务设施条件。	否
和田市	和田市区内各街道教育设施、市政交通类设施、安全设施三大设施总体可以满足使用需求，但部分文化教育设施服务范围不能达到国家要求。	是
景德镇市	6个城区最小统计单元满足市政公用设施和公共服务设施条件。 26个单元满足能源供应大类条件； 24个单元满足给水排水大类条件； 17个单元满足交通运输大类条件； 64个单元满足邮电通信大类条件； 64个单元满足环境保护大类条件； 20个单元满足防灾安全大类条件； 27个单元满足文化教育大类条件； 26个单元满足医疗卫生大类条件；	是
兰州市	在提取的未完全覆盖的124个社区级调查单元中，满足大类市政公用设施和公共服务设施的社区级单元共有20个，满足小类市政公用设施和公共服务设施的只有1个。	是
宁波市	在848个城区最小统计单元中，能同时满足八大类即符合市政公用设施和公共服务设施条件的数量为180个。	否
盘锦市	根据基本设施统计表数据收集情况来看，市政公用设施方面，盘锦市从老城区、新城、城郊等地域，城市建设按照明确的配建要求，均满足建设条件，满足市民生活最基本的需求；但有些设施，如交通运输设施、邮政电信、教育、文化等设施，存在“欠账”现象。说明盘锦市城区处于向外扩张阶段，城区实体地域范围满足生产生活基本条件，但整体上并未达到公共服务均等化的理想化状态。	否
秦皇岛市	没有社区满足基础性条件的所有需求，很少有社区能满足各中类市政公用设施和公共服务设施功能的需求，尤其在防灾安全、邮电通信等方面比较薄弱。	是
青岛市	青岛市符合市政公用设施和公共服务设施条件的人口统计范围社区较少，数量为427个。	是

苏州市	纳入判定的城区最小统计单元共 236 个，其中满足市政公用设施和公共服务设施大类的有 153 个，满足市政公用设施和公共服务设施中类的有 153 个。	是
义乌市	满足情况良好，并提出了调整意见。	是
重庆市	未对市政公用设施和公共服务设施条件进行进一步分析。	是
珠海市	符合大类要求的单元占比 49/80，东部城区设施比西部设施总体要好。符合中类要求的单元占比为 0/80。总体而言，大部分区域满足大类功能要求，但涉及到具体设施上，每个城区最小统计单元都有设施不足的情况出现。	否
南宁市	基本满足大类要求	否
南京市	市政公用设施和公共服务设施完善的社区有 209 个，不完善的有 57 个。	否

总体上，除了北海市、双鸭山市、盘锦市和重庆市 4 个城市未对城区最小统计单元内的市政公用设施和公共服务设施分布情况进行分析外，其余城区最小统计单元市政公用设施和公共服务设施情况可分为均不满足、部分满足和全部满足三类，具体涉及城市见表 9。

表 9 各城市最小统计单元满足市政公用设施和公共服务设施分类

类型	城市	个数
均不满足	深圳市、巴中市、成都市、东莞市、哈尔滨市、秦皇岛市	6
部分满足	和田市、景德镇市、兰州市、宁波市、青岛市、苏州市、义乌市、珠海市、南京市	9
全部满足	赤峰市、南宁市	2

4 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）

4.1 采用国际标准和国外先进标准的程度

无。

4.2 标准的符合性和一致性

4.2.1 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。

4.2.2 标准的一致性

截至目前我国尚未实施与城区范围划定有关的国家标准和行业标准。

5 与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

目前国内外尚无针对城区地理边界的相关标准。本文件可以填补国土空间规划城区边界提取标准的空白，与现行自然资源管理相关的标准互补。

6 重大分歧意见的处理经过和依据

无。

7 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。

8 贯彻标准的要求和措施建议

该推荐性标准颁布和贯彻实施前应在全国大范围内选择具有代表意义的试点城市进行城区范围试划工作，确定标准条文的合理性和可行性。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。应设立专门的答疑或咨询部门，跟踪城区范围试划过程中出现的技术问题，做好记录，进行长期监督，并及时反馈问题至答疑或咨询部门。

9 废止现行有关标准的建议

无。

10 其他应予说明的事项

标准研究过程中，曾用名《城区范围确定标准》。

在征求自然资源部内各司局意见时，采纳了调查司的意见（建议将题目修改为《城区范围确定工作规范》），将标准名称修改为《城区范围确定规范》。

经标委会审查，认为“规范类标准应为某一过程需要满足的要求并要描述用于判定该要求是否得到满足的证实方法标准，本文件只描述了城区划定的技术流程，并未列出要求，因此严格意义来说不属于

规范类标准，而应为规程或者指南类”，因此将本文件名称修改为《城区范围确定规程》。

最终标准名称确定为《城区范围确定规程》。

附页

城区范围试划试点城市基本情况表

序号	城市名	城市类型	城市形态	地理位置	人口规模 (2018年末全市常住人口)	规划趋势	城市发展现状	城市规划定位	备注
1	哈尔滨市	副省级市	组团型	东北地区	特大城市 1085.8万	扩张型	黑龙江省省会，我国东北亚中心城市、国家重要的制造业基地、历史文化名城和国际冰雪文化名城。	对俄合作中心城市、哈长城市群核心城市、国际航空枢纽城市、创新转型示范高地、冰雪文化旅游胜地。	国土空间开发保护现状评估试点城市
2	盘锦市	地级市	组团型(多城接近)	东北地区	II型大城市 144.0万	扩张型	地处环渤海经济圈东北部和东北亚经济圈重要区域，中国重要的石油、石化工业基地，辽宁沿海经济带重要的中心城市之一，滨海生态湿地城市。	经济繁荣、生态环境优良的城乡一体化发展示范区和国际知名的生态旅游与宜居城市，东北亚石化和精细化工基地、国内领先的石油装备和海洋装备制造业基地，东北地区新兴港口城市。	

3	双鸭山市	地级市	组团型(多城分散)	东北地区	II型大城市 140.85万 (2018年末户籍人口)	收缩型	地处黑龙江省对俄远东开放的核心区位，是建设“中蒙俄经济走廊”的重要节点城市。依托丰富的煤炭资源，发展了比较完备的煤炭工业体系，是国家重要的商品粮基地和欧盟认证的有机食品基地，国家级森林城市。	东北地区重要的煤电化基地，黑龙江省东部重要的中心城市，宜居山水生态园林城市。
4	赤峰市	地级市	组团型(多城接近)	华北地区	I型大城市 432.2万	扩张型	内蒙古第一人口大市，内蒙古东部中心城市。京津、辽沈地区重要的生态屏障。中国有色金属之乡。首都经济圈和环渤海经济圈重要节点城市。	我国北方重要的生态安全屏障，国家重要的能源化工基地、有色金属工业基地和农畜产品生产加工基地；连接东北、华北及内蒙古东西部地区的交通枢纽和物流产业基地，我国北方重要的草原生态文化旅游目的地和蒙东地区的区域性中心城市。

5	秦皇岛市	地级市	带型 (多城接近)	华北地区	I型大城市 313.42万	扩张型	全国性综合交通枢纽，环渤海地区重要的综合性港口城市，首都经济圈的重要功能区，京津冀辐射东北的重要门户和节点城市，中国最大铝制品生产加工基地，北方最大粮油加工基地。	滨海旅游、休闲、度假胜地，建设国家森林城市，逐步发展成为现代化、国际性、生态型的滨海名城。将秦皇岛港转型升级为国际旅游港和现代化综合贸易港。
6	三河市	县级市	组团型(多城分散)	华北地区	中等城市 71.02万(2017年末户籍人口)	扩张型	位于京、津、唐三大城市构成的金三角的核心地带，综合经济实力连续跻身“全国百强”“河北十强”。	环首都地区重要的高新技术产业研发基地、现代制造业基地和现代服务业基地，京东门户，新兴区域中心城市。
7	景德镇市	地级市	集中型(单核心)	华东地区	II型大城市 167.32万	扩张型	世界瓷都，中国直升机工业的摇篮。国务院首批公布的24座历史文化名城之一和国家甲类对外开放地区。2018年11月，入选中国城市全面小康指数前100名。	世界瓷都、国家历史文化名城及生态旅游城市、全省重要的工业基地。

8	南京市	副省级市	组团型(多城接近)	华东地区	特大城市 843.62万	扩张型	江苏省省会，东部地区重要的中心城市，国家历史文化名城，全国重要的科研教育基地和综合交通枢纽。国家物流枢纽、长江国际航运物流中心，长三角辐射带动中西部地区发展的国家重要门户城市，也是东部沿海经济带与长江经济带战略交汇的重要节点城市。	建设具有国际竞争力的国家中心城市、构建集约发展的理想城市空间、建设更具全球影响力的创新城市、国家历史文化名城、国家综合交通枢纽，全球创新名城。	国土空间开发保护现状评估 试点城市/城镇 开发边界试划 城市
9	宁波市	副省级市	带状组团(多城分散)	华东地区	特大城市 820.2万	扩张型	中国东南沿海重要的港口城市、长江三角洲南翼经济中心。是中国大运河南端出海口、“海上丝绸之路”东方始发港。	建成具有较强国际影响力的开放世界港城、创新活力智城、宜居文化名城。	城镇开发边界 试划城市
10	青岛市	副省级市	组团式(多城分散)	华东地区	特大城市 939.48万	扩张型	国家沿海重要中心城市、国际性港口城市，山东省经济中心、滨海度假旅游城市、国家重要的现代海洋产业发展先行区、东北亚国际航运	国家沿海重要中心城市和滨海度假旅游城市，国际性港口城市，国家历史文化名城。	国土空间开发 保护现状评估 试点城市/城镇 开发边界试划 城市

							枢纽。		
11	苏州市	地级市	多中心组团	华东地区	超大城市 1072.17万	扩张型	<p>扬子江城市群的重要组成部分，国务院批复确定的国家历史文化名城和风景旅游城市、国家高新技术产业开发区、长江三角洲重要的中心城市之一。苏州被世界遗产城市组织授予了全球首个“世界遗产典范城市”称号。</p>	<p>国家文化旅游、风景旅游和高新技术产业基地，长三角地区二级商务、商贸、物流中心，长三角地区创意和研发产业基地之一，长三角地区最具吸引力的居住地之一。</p>	
12	义乌市	县级市	带型（多城接近）	华东地区	II型大城市 131.04万	扩张型	<p>是全国首个县级国家级国际贸易综合改革试验区，全球最大的小商品集散中心，被联合国、世界银行等确定为世界第一大市场。</p>	<p>建设国际贸易综合改革试验区和塑造一流商品质量、一流市场服务和一流城市环境，高质量高水平打造世界“小商品之都”。</p>	<p>北京大学“城乡边界识别与动态监测关键技术研究”课题试点城市</p>
13	北海市	地级市	集中型(单核心)	华南地区	II型大城市 168.00万	扩张型	<p>古代“海上丝绸之路”的重要始发港，是国家历史文化名城、广西北部湾经济区重要组成城市。地处华南经济圈、西南经济圈和东盟经济圈的结合部，处于泛北部湾</p>	<p>积极主动融入“一带一路”建设、北部湾城市群建设、西部陆海新通道建设、粤港澳大湾区建设等，促进北海高质量发展，把北海建设成为经济繁荣、社会和谐、生</p>	

							经济合作区域结合部的中心位置。北海旅游资源丰富，生态环境优良，是享誉海内外的旅游休闲度假胜地。	态良好、特色鲜明的现代化城市。	
14	东莞市	地级市	集中型	华南地区	特大城市 839.22 万	扩张型	珠江三角洲东岸中心城市，广东重要的交通枢纽和外贸口岸，也是全国 5 个不设区的地级市之一，新一线城市之一，广东历史文化名城。	国际制造名城、现代生态都市。	
15	南宁市	地级市	集中型(单核心)	华南地区	特大城市 725.41 万	扩张型	广西壮族自治区首府，中国北部湾经济区中心城市、西南地区连接出海通道的综合交通枢纽。	建成特大城市和区域性国际城市，构建“一带一路”有机衔接的门户枢纽城市和内陆开放型经济高地。	国土空间开发保护现状评估试点城市
16	深圳市	副省级市	带型(多城接近)	华南地区	超大城市 1302.66 万	扩张型	中国经济特区、全国性经济中心城市和国际化城市，被誉为“中国硅谷”。是粤港澳大湾区四大中心城市之一、国际性综合交通枢纽、国际科技产业创新中心、中国三大全国性金融中心之	建设全球海洋中心城市、中国特色社会主义先行示范区、综合性国家科学中心。	国土空间开发保护现状评估试点城市/城镇区、开发边界试划城市

							一。		
17	珠海市	地级市	组团式(多城分散)	华南地区	II型大城市 189.11万	扩张型	珠江口西岸的核心城市。珠江三角洲中心城市之一、粤港澳大湾区重要节点城市、省域副中心城市之一、中国最早设立四个经济特区之一。	全国唯一与港澳陆地相连的湾区城市，建设粤港澳大湾区的桥头堡与创新高地；开辟“港澳市场及创新资源+珠海空间与平台”的合作路径，国际创新资源进入内地的“中转站”	城镇开发边界试划城市
18	武汉市	副省级市	放射型(单核心)	华中地区	超大城市 1108.1万	扩张型	湖北省省会，国家历史文化名城，我国中部地区的中心城市，全国重要的工业基地、科教基地和综合交通枢纽，中央军委联勤保障部队驻地。	建成以全国经济中心、高水平科技创新中心、商贸物流中心和国际交往中心四大功能为支撑的国家中心城市。	国家统计局普查区划分试点城市
19	和田市	县级市	集中型(单核心)	西北地区	I型小城市 40.89万	扩张型	是和田地区的政治、经济、文化中心，新疆最南端城市，“玉石之都，地毯之乡”。	重点发展农产品深加工、医药保健品、特色工艺品、丝路文化旅游等特色产业，建成“世界玉都”，建设南疆重要的特色产业基地和地区性综合交通枢纽。	

20	兰州市	地级市	带型 (多城接近)	西北地区	I型大城市 375.36万	调整型	甘肃省省会，中国西北地区重要工业基地和综合交通枢纽，西部重要的区域商贸中心和现代物流基地，丝绸之路经济带重要节点城市。	国家向西开放的战略平台，西部区域发展的重要引擎，西北地区的科学发展示范区，历史悠久的黄河文化名城，经济繁荣、社会和谐、设施完善、生态良好的现代化城市。	
21	巴中市	地级市	组团型(多城分散)	西南地区	I型大城市 332.2万	收缩型	联结川陕渝的重要区域交通枢纽，秦巴地区重要的区域性中心城市，川陕结合部重要的商贸和物流中心，四川重要的生态农业、红色旅游、清洁能源化工产业基地和绿色经济示范区。	建成西部重要的绿色经济示范区，川陕渝重要的商贸物流中心和交通枢纽联结地，成为四川重要的北向东向开放高地，川东北重要中心城市。	
22	成都市	副省级市	放射型	西南地区	超大城市 1633.00万	扩张型	四川省省会，国家重要高新技术产业基地、商贸物流中心和综合交通枢纽，西部地区重要的中心城市。	建设国家中心城市、美丽宜居公园城市、国际门户枢纽城市、世界文化名城，迈向可持续发展的世界城市。	国土空间开发保护现状评估试点城市/城镇开发边界试划城市

23	重庆市	直辖市	组团型(多城分散)	西南地区	超大城市 3101.79万	扩张型	国家中心城市、国际大都市，长江上游地区的经济、金融、科创、航运和商贸物流中心，西部大开发重要战略支点，国家重要的现代制造业基地，西南地区综合交通枢纽。	建成西部地区的重要增长极、长江上游的经济中心、城乡统筹发展的直辖市，在西部地区率先实现建设全面小康社会的目标。	国土空间开发保护现状评估试点城市
----	-----	-----	-----------	------	------------------	-----	---	---	------------------