

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2024〕19号

自然资源部办公厅关于印发 《平急功能复合的韧性城市规划与土地 政策指引》的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，发挥“多规合一”的改革优势，加强规划与土地政策融合，支持并推动“平急两用”公共基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市，部组织制定了《平急功能复合的韧性城市规划与土地政策指引》。现印发给你们，请结合实际抓好落实，因地制宜制定各省市的政策指引，积极配合相关工作，并及时总结经验，分析问题和矛盾，重要事项

及时报部。



平急功能复合的韧性城市规划与 土地政策指引

为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，发挥“多规合一”改革优势，提高城市规划、建设、治理水平，建设宜居、韧性、智慧城市，按照国务院办公厅相关文件关于编制平急功能复合的国土空间规划要求，组织制定本规划与土地政策指引。

一、总则

（一）总体目标

充分发挥国土空间规划对韧性城市建设的战略引领和刚性约束作用，统筹经济、生活、生态、安全等高质量发展需求，统筹规划和土地政策资源，系统推进大城市病治理和城乡融合发展，加快完善“平急两用”公共基础设施，打造宜居、韧性、智慧城市。

（二）适用范围

本指引适用于在各级各类国土空间规划中落实与深化“平急两用”公共基础设施的规划要求，指导平急功能复合的韧性城市国土空间规划编制和实施管理。

列入“平急两用”公共基础设施建设城市名单的城市应依据

规划积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，其他城市可根据实际需要，谋划好平急功能复合的韧性城市国土空间规划工作。

（三）基本原则

1. 坚持人民至上、生命至上。以满足人民对美好生活的需要为出发点，贯彻落实总体国家安全观，坚持“宁可备而不用，不可用时无备”，推进“平急两用”公共基础设施建设。

2. 坚持底线思维、依法依规。在严守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界和历史文化保护线、灾害风险控制线等底线约束的基础上，依据规划统筹做好“平急两用”公共基础设施空间保障，节约集约利用土地。

3. 坚持城乡融合、功能复合。将城乡作为生命共同体进行治理，抓住后疫情时代城市发展空间和新增长点向郊区转移的机遇，完善城乡“平急两用”公共基础设施布局，“平时”服务生产生活，“急时”转换功能、抵御风险，推动城乡资源流动。

4. 坚持共建共享、保障权益。引导并鼓励市场主体全过程、实质性、高效率参与“平急两用”公共基础设施建设和运营，探索完善相关土地政策，进一步发挥农民、集体经济组织的积极性和市场机制作用，使“平急两用”公共基础设施成为城乡融合发展和乡村振兴的重要资源资产。

二、做好调查评估，全面梳理“平急两用”的应用场景和空间载体

（一）开展韧性评估

将韧性评估纳入规划实施“体检评估”。依托国土空间基础信息平台，整合、梳理多部门多领域基础数据，重点识别新时期城市面临的自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等风险特征，鼓励运用大数据、人工智能等新技术新方法，多维度综合评估城市安全韧性水平，找出城市空间布局和基础设施配置问题和短板。

（二）开展“平急两用”应用场景分析

充分考虑人口分布、土地资源、产业布局、地理环境、基础设施抗灾能力等特点，落实韧性城市建设要求，从医疗救治隔离、避难安置、疏散救援、物资供应等应急保障功能出发，全方位梳理具备“平疫”“平灾”“平赛”“平假”“平战”等改造或建设条件的各类型“平急两用”应用场景。

（三）加强资源资产调查

依托国土调查、地籍调查、不动产登记、资源资产清查等法定数据成果，梳理社区服务设施、公共管理与公共服务设施、商业服务业设施、绿地与开敞空间等符合转换条件的存量空间、潜在资源，明晰平急功能复合的主要载体。

三、平急功能复合的韧性城市规划指引

（一）开展平急功能复合的空间需求分析

基于韧性评估、应用场景分析、资源资产调查，科学预测“急时”安置人口规模、特征和公共服务设施、基础设施用地需求，明确城乡人地匹配关系，为科学精准应对各类“急时”风险及设施安排提供有效指引。

（二）研究制定平急功能复合的规划目标

1. 规划目标。提出平急功能复合的总体要求，从提升灾害风险预防应对能力出发，合理确定平急功能复合的规划目标和要求。

2. 指标体系。统筹综合防灾、公共卫生、地下空间、物流体系等专项规划的目标与指标，结合地方发展阶段和特征，从功能类型、空间结构、建设规模、转换标准等方面，确定平急功能复合的量化指标。

（三）统筹城乡“平急两用”公共基础设施布局

1. 总体布局。结合城乡生活圈规划构建城市健康安全单元和安全基础设施网络，明确适应不同灾种、城乡一体、分级响应的“平急两用”公共基础设施的空间布局方案，重点强化乡村地区对大城市安全韧性的支撑保障作用。

2. 平急功能复合区。结合都市圈、城乡生活圈的人口社会、资源禀赋、经济活动、公共服务设施和基础设施、用地结构等特征，兼顾行政管理事权在规划中划定平急功能复合区，明确“平急两用”公共基础设施配置类型、规模等布局要求。

3. 应急保障通道。梳理对外联系的交通廊道和可发挥应急救援疏散功能的道路，构建应急救援疏散运输通道网络，保障应急物资供应通道畅通，适度提高生命线工程的冗余度。

4. 应急保障节点。统筹空间与设施、城市与社区、城镇与乡村，着力加强应急医疗、物资保障、旅居隔离等“平急两用”公共基础设施节点的规划安排。

(四) 明确“平急两用”公共基础设施功能转换与复合利用要求

1. 充分发挥城市各类设施应急保障作用。以安全等级高、空间容量大、交通便捷的体育场馆、展览中心、应急医疗、大型文化教育设施等公共服务设施为重点，明确“平时”和“急时”规划设计要求。鼓励市政基础设施用地复合利用，“急时”具备地上空间对外开放及应急避难保障功能。鼓励商业商务楼宇、宾馆酒店、餐饮设施、工业厂房等在规划建设过程中融入平急功能复合及可转换设计理念。充分考虑场地条件、平整程度、绿化方式等要求，引导具备平急功能复合条件的绿地与开敞空间建设。针对具备平急转换条件的城市战略性留白用地，按需预留市政、交通设施接入条件。

2. 提升社区应急响应能力。以社区生活圈为基础，推动城市健康安全单元规划建设，整体提升基层防灾避险和自救互救能力。强化社区基本公共服务、社区商业等的应急保障和快速转换能力，以党群服务中心、社区嵌入式服务设施等建设改造为契机，适当提升综合防灾标准，打造灾时能够保障居民安全、提供避难救援条件、具备对外通信联络能力的“安全岛”。

3. 促进村庄建设用地平急功能复合利用。结合乡村振兴，以行政村为基础单元，通过存量空间与设施共建共享、平急功能复合利用等方式，盘活乡村集体土地，完善应急避难场所、疏散通道等应急避难设施布局，补齐消防、物资储备等救灾保障设施短板，优化具有平急转换能力的供水、供电、污水、环卫、防洪

排涝、抗震等生命线保障系统。

四、将平急功能复合的要求纳入国土空间规划体系

城市国土空间规划的编制实施应根据城市发展目标、阶段特征和安全韧性需要，完善平急功能复合的韧性城市规划内容和管理要求。应深化完善国土空间总体规划（以下简称“总体规划”）相关内容，对于总体规划已完成编制但未明确“平急两用”工作的城市，应在国土空间详细规划及近期建设规划中做出安排。可按需编制平急功能复合的韧性城市专项规划，并将依法批准的专项规划主要内容传导到详细规划。

（一）总体规划层面做好空间统筹

1. 全域统筹，构建城乡安全格局。结合国土空间主要灾害类型和平急功能复合的需求与特征，明确平急功能复合的规划目标、原则、工作重点。从优化城乡安全格局、全域统筹角度，提出平急功能复合的国土空间布局总体要求，预留一定的应急用地作为“急时”战略留白空间。

2. 统筹推进近期建设规划编制，有序保障用地需求。衔接国民经济和社会发展规划，对近期“平急两用”公共基础设施做出空间安排，明确应急医疗、物资保障、旅居隔离等不同场景设施行动计划和项目清单，完善相关配套政策。

（二）详细规划中明确相关用地的管控和引导要求

城镇开发边界内的详细规划，包括单元和实施两个层面。单元层面应分解落实总体规划在规划指标、空间布局的相关要求，明确社区服务设施、公共管理与公共服务设施、商业服务业设

施、绿地与开敞空间、规划留白空间等不同类型“平急两用”空间资源的用地选址、用地规模、承载规模、功能转换、相关配套要求。实施层面结合不同场景需要、权属关系，确定不同类型“平急两用”空间资源的用地边界和各项基本管控引导要求，平急功能转换和复合利用等应急使用要求。

城镇开发边界外的村庄规划及其他类型详细规划，充分利用乡村闲置的公共服务设施、宅基地、集体经营性建设用地，布局“平急两用”公共基础设施，明确用地管控、功能转换等要求。结合民宿、乡村休闲综合体、旅游酒店、康养设施改造，植入隔离、转移安置、生活救助和健康服务等“急时”功能；利用活动场地等开敞空间，设置应急避难场所；利用公共服务、物流、旅游等设施，嵌入物资储备、应急医疗服务点等应急保障功能。

（三）专项规划中细化应用场景配置要求和设施布局

深化落实总体规划工作重点和布局要求，衔接近期建设规划，细化目标、指标和空间需求，划定平急功能复合区，统筹协调“平急两用”公共基础设施与综合防灾、公共卫生、地下空间、物流等设施的空间布局，明确不同平急功能复合应用场景的配置要求。

五、完善“平急两用”公共基础设施项目实施的政策保障

为保障“平急两用”公共基础设施项目落地实施，优先鼓励列入“平急两用”公共基础设施建设城市名单的城市结合自身情况，开展相关土地政策探索创新，吸引多元主体参与项目建设与运营维护。

（一）明确供地支持政策

优先保障用地计划。支持将符合国土空间规划的“平急两用”公共基础设施项目纳入国家重大项目清单，依据清单配置国家指标。

合理使用集体建设用地。“平急两用”公共基础设施项目可采取入股、联营等方式使用农村集体建设用地；按国家部署开展农村集体经营性建设用地入市的地区，可采取出让、出租等方式使用农村集体建设用地。鼓励与村集体共建“平急两用”公共基础设施项目，避免集体建设用地“泛商业化”开发，杜绝不符合要求的项目变相“搭车”。

分期缴纳土地价款。在应急状态下启用土地建设“平急两用”公共基础设施项目，可依照有关政策规定准许延期或分期缴纳土地价款。

合理确定混合用地土地使用年限和出让底价。单宗土地涉及多种用途混合的，应依法依规合理确定土地使用年限，按不同用途分项评估后确定出让底价。

（二）优化用途管制工具

积极参与选址选线。“平急两用”公共基础设施项目在开展可行性研究初始阶段，地方自然资源主管部门应加强项目前期服务，依据国土空间规划和用途管制要求，积极参与项目选址选线工作，重点关注红线底线要素并提出建设性意见，需开展规划选址综合论证的，按要求整合现行论证事项，论证报告作为建设项目用地预审与选址意见书的申报材料。

优化规划许可管理。针对不同的“平急两用”公共基础设施项目，结合平急功能转换需求，鼓励通过空间分层、分区利用等方式实现功能复合利用。鼓励在符合安全规范要求的情况下充分开发利用地下空间。将建设项目“平时”“急时”不同情景下的设计用途和弹性兼容安排纳入规划许可管理内容和流程，并做好各环节衔接联动。区分平急功能转换中新建、改建、扩建等不同情形，鼓励地方探索制定规划许可豁免清单并完善监管机制，支撑平急功能快速转换。

允许应急状态下“先建再补”。在应急状态下，允许“平急两用”公共基础设施项目先行使用土地。属于永久性用地的，应急状态结束后，在规定期限内完善用地审批手续；属于临时用地的，使用结束后恢复原状并交还原土地使用者，不再办理用地审批手续。

（三）鼓励利用存量低效土地

各地可结合低效用地再开发等政策文件精神，积极盘活利用存量空间资源，在对周边不产生负面影响的前提下，用于“平急两用”公共基础设施项目。在符合规划、不改变用途的前提下，因完善“急时”功能而增加容积率的，可不再增收土地价款。

六、加强规划实施监督

已完成国土空间规划的地区，经规划实施评估论证后的“平急两用”公共基础设施项目及其规划应统筹纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统；正在编制国土空间规划的，可结合编制工作统筹优化“平急两用”公共基础设施用地和空间结

构，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，推进国土空间规划实施监测网络建设，加强对“平急两用”公共基础设施规划全过程在线管理，确保耕地红线不突破、生态环境和历史风貌不破坏、群众利益不受损、主体功能不改变。同时将平急功能复合的韧性城市规划实施情况纳入国土空间规划体检评估，严格日常监督管理，及时发现问题并督促整改，严禁借“平急两用”之名，行违法建设之实。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2024年4月28日印发

