

# 杭州市人民政府办公厅文件

杭政办函〔2021〕45号

---

## 杭州市人民政府办公厅关于印发 构建市域一体规划建设体系专项计划的通知

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

《构建市域一体规划建设体系专项计划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

杭州市人民政府办公厅

2021年8月10日

（此件公开发布）

# 构建市域一体规划建设体系专项计划

为加强市域规划统筹，着力打开高品质建设“新空间”，加快构建“一核九星”多中心、网络化、组团式、生态型的特大城市新型空间格局，破解市域空间失衡问题，促进高质量均衡发展，特制定本计划。

## 一、明确目标定位，增强规划引领

（一）总体目标。到2025年，形成“一核九星”特大城市新型空间格局。核心城区常住人口400万人左右，生产总值达到10000亿元，承担中央活动区功能，集聚创新研发、金融服务、高端商务、文化创意等经济形态，成为国际大都市的“会客厅”；九大星城集聚950万左右常住人口，生产总值达到13000亿元，建成产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的九大星城，成为杭州都市圈具有辐射带动作用的综合性节点城市。

（二）功能定位。坚持“四个杭州、四个一流”要求，厚植历史文化名城、创新活力之城和生态文明之都特色优势，以“数智杭州·宜居天堂”为发展导向，落实长三角一体化发展国家战略，强化区域协同，提升省会城市功能，做强杭州都市圈，唱好杭州宁波“双城记”，奋力打造高质量发展建设共同富裕示范区城市范例。萧山区、余杭区、临平区与核心城区紧密联动，做强开放门户枢纽功能，打造产业、科创高地；钱塘区、富阳区、临安区加速与核心城区互联互通，做强产业链支撑，打造双创热土、品

质近郊；桐庐县、淳安县、建德市承担守护生态安全、保护水源重大使命，打造“诗画走廊、生态屏障”。

## 二、坚持一体规划，强化规划统筹

（三）完善规划体系。增强市国土空间总体规划（以下简称市总规）在功能定位、空间布局、要素配置和资源保护等方面的战略引领作用。构建具有杭州特色的以市、区县（市）、乡（镇）三级，总体规划、专项规划、详细规划三类和城市设计为主体的“3+3+1”国土空间规划体系。统筹做好重大公共设施、重大发展平台和重大民生项目空间布局，做到刚性管控、弹性适应相结合，增强国土空间规划的综合性和协调性和约束性。

（四）统筹规划编制。市总规由市规划和自然资源局具体负责编制；国土空间分区规划由区、县（市）政府组织编制，按市总规约束性内容细化落实。跨行政区域重大“三公”设施（公共基础设施、公共服务设施、公共开放空间）专项规划由市规划和自然资源局会同市级相关部门主导编制，报市政府同意后明确编制计划清单。中心城区详细规划由市规划和自然资源局组织编制，报市政府审批；非中心城区详细规划由市规划和自然资源局委托属地分局组织编制，经市规划和自然资源局审查后报市政府审批。按照“五年一评估”原则规范详细规划修编工作，经评估确有需要的方可开展修编。严控详细规划调整，实行正面、负面及审慎清单管理。各级各类规划编制均应在“多规合一”的底图上进行，编制成果及时录入数字化平台。

(五) 加快规划全覆盖。2021—2022年，完成市总规、国土空间分区规划编制，压茬推进专项规划、详细规划编制，形成一张“空间智治”三维实景底图；以乡镇（街道）为基本单位，整合第三级第三类规划编制，尽快实现详细规划全覆盖。

### 三、强化规划传导，确保规划落地

(六) 建立规划落地转换机制。对接“十四五”规划和各类专项规划，以项目为抓手，实施三年行动方案和年度计划，实现规划—计划—项目的有效衔接。产业类项目严格执行项目跟着规划走；公共类项目强化政府主导，实现规划推着项目走。建立城市风貌管控落地机制，实行土地出让与城市设计联动，探索带建筑方案、带历史建筑保护、带景观风貌管控等条件出让模式，落实城市设计成果，提升城乡审美韵味和文化品位。

(七) 建立开发强度总量控制机制。以人口管控、品质提升、产业转型、环境优化为导向，实行开发强度与人口规模相挂钩，完善“一核九星”空间布局和资源配置，实行容积率差别化管理，加快推进“优核”“强星”。核心城区住宅实行总量管控，疏解人口密度，优化供地结构，提升经济密度、人居环境和公共服务水平，补齐公园绿地、体育、文化、养老、医疗健康等功能短板。加快九大星城建设，增强公共中心、交通枢纽的集聚能力以及周边地区的开发强度，大力推广功能混合布置、空间复合利用、土地综合开发等节地模式。

(八) 健全做地供地机制。切实加强市级对做地、供地工作

的统筹、协调、指导和监督。厘清做地、供地事权，市区所有用地统一做地模式、计划编制、土地收储、组织供应。增强规划、做地、供地的协同工作，未编制详细规划的地区不得开展土地供应。探索“以城带乡、产业共兴”的土地出让新机制，鼓励推行“政府运作、村级所有、村民受益”的留用地开发新模式，研究农村集体经营性建设用地入市制度，建立读地、供地、用地、评地的闭环机制。进一步严格商服用地管理，完善出让、审批及使用全过程监管机制。

#### **四、彰显大美杭州，打造宜居空间**

（九）构建可达可感开敞生态空间。做好资源环境承载能力与国土空间开发适宜评价成果的分析和应用，系统推进山水林田湖草整体保护和生态修复，形成“三江绿楔”“八带融城”大生态格局。加快“湿地水城”建设，推动“森林进城”，实施西湖西溪一体化保护提升，推进淳安特别生态功能区建设。加快公园城市建设，构建郊野公园—城市公园—社区公园—口袋公园四级城乡公园体系，挖掘空间资源，提高人均公园绿地面积，实现“300米见绿、500米见园”。推动公园绿地和体育、文化等功能混合，规划建设一批体育主题公园，打造绕城体育休闲环。

（十）推进公共服务提标升级扩量。推动省市优质公共服务资源向九大星城均衡布局，每个“星城”至少拥有1所三级综合性医院、1个综合性体育运动中心和1座市级文化场馆。根据人口结构，出台差异化公共服务设施标准，对人口导入量大的“星

城”适度提高基础教育百户指标，满足入学入托需求。完善养老设施布局，推进“嵌入式”养老服务设施建设，建成居家、社区、机构相协调和医养、康养相结合的养老服务体系。实现公共服务设施向乡村地区全面延伸覆盖，提升乡村市政基础设施覆盖率与建设标准，促进城乡基本公共服务更加普惠、均等、可及。

（十一）提升城乡空间品质。实施核心城区城市更新行动，组织编制城市更新专项规划，以区为单位加大规划、土地、资金等政策保障力度。开展“百社示范、千社提升”活动，高质量分类推进未来社区、未来乡村建设，积极打造低碳社区。以相对集中方式建设邻里中心，作为未来社区场景落地的重要依托，提供办事和养老、幼托、健身、阅读、早餐等“一站式”服务，构筑15分钟社区生活圈，打造全龄友好健康社区。对2000年以前建成的老旧小区进行全面改造提升；规划新建未来社区时，除满足社区自身配套外，还要辐射带动周边老旧小区解决公共服务配套不足的问题。切实加强文化遗产和名城保护，深入实施“城市记忆”工程。以体现“江南韵、杭州味、现代风”为引导，提升农房建设质量，加大农村危房改造力度，建立农房设计图集更新机制，推行带图审批，提升城乡宜居水平。

## 五、优化资源配置，提高保障水平

（十二）统筹新增用地。加强土地要素市级统筹，将上级下达的市区新增建设用地指标的50%用于保障市委市政府确定的重点项目。加大全市耕地占补平衡指标统筹力度，按不高于跨市异

地调剂价格标准实施经济补偿。完善增量与质量挂钩机制，新增建设用地向发展质量高、发展动能强、发展潜力大的地区优先配置。

（十三）加大存量土地盘活力度。完善增存挂钩机制，制定激发市场主体活力的政策措施，创新低效用地分类处置和退出机制。探索低效工业用地在本行政区范围内异地置换盘活；严格规范工业用地二级市场，倒逼低效用地集约高效利用；在落实产业履约监管要求的前提下，支持存量节余土地按规定进行分割盘活；除政府统一收储外，低效用地在符合规划前提下可由原土地使用权人以存量补差价的方式实施有机更新；持续深化“亩产论英雄”改革，完善工业用地资源要素评价机制，组织开展“消低增效”专项行动，对2018—2020年平均税收低于10万元/亩的工业用地，实行一地一档、销号管理。

（十四）优先保障产业用地。优化产业用地空间布局，开展“300+”制造业空间拓展行动，在确保全市工业用地不少于300平方公里基础上，坚持“能高则高”，按不同区域限定最低容积率。支持发展工业综合体，推动研发设计、中试生产、生产服务等功能混合，促进产业链协同发展。因实施规划需要调整工业用地的，严格落实“退一补一”。创新供地方式，支持以土地使用权作价出资（入股）或长期租赁方式供应工业邻里中心、标准厂房、科技孵化器用地，探索暂不开发的存量土地以租赁、附期限划拨等方式短期利用，开展以工业为主的工商混合产业用地供给，积极发

展总部经济，推进重大服务业用地以“标准地”方式精准供应。

（十五）加快地下空间有序开发。强化地下连通通道的公共属性，加大政府投资建设力度，按照“互联互通、连片成网”的要求，系统推进城市地下空间开发。编制详细规划时应将地下空间开发利用情况作为规划审查必备内容，明确提出地下空间开发具体要求。出台城市地下空间基准地价，探索将城市地质条件、地下空间开发等要求纳入做地标准，拓展做地内涵。适应地上、地表、地下空间分层设立、分别登记、一体管理的需要，构建建设用地三维规划、供应和登记一体化体系。

## 六、强化“三线”约束，落实用途管制

（十六）严守生态保护红线。按照国家明确的生态保护红线，尽快完成生态保护红线勘界定标，推动红线落地。实行生态保护红线分区管控，自然保护区核心区内原则上禁止人为活动，其他区域实行正面清单管理，严格禁止开发性、生产性经营活动。

（十七）严格耕地保护。全面落实耕地保有量、永久基本农田保护任务，遏制耕地“非农化”、严控“非粮化”，筑牢“米袋子”“菜篮子”安全底线。创新保护举措，推进农业和城市的融合，打造都市农业公园，发挥耕地生态、经济、社会综合效益；依靠数字赋能，建设“耕地云”，实现耕地保护数量、质量、矢量一体化管控；实施一批“百千万亩”永农集中连片区建设工程；推行粮食生产功能区、高标准农田和永农一体化布局，增强保护合力，落实高标准保护。



（十八）严控城镇开发边界。按照尊重自然地理格局和防止“摊大饼”的要求，科学划定城镇开发边界，一经确定，严格管控。城镇开发边界外，严控开发建设活动，实行“正面清单+建设许可”制度；城镇开发边界内，实行集中建设区、弹性发展区和特别用途区分区管控。增强城市韧性，划定战略留白区块并制定使用规则。

## 七、完善保障措施，提升实施效果

（十九）加强组织领导。强化市规划委员会对市域一体规划建设的组织领导和统筹协调作用，委员会办公室进行实体化运作，健全议事规则。各区、县（市）政府应压实主体责任，抓好市域规划建设统筹管理工作落实，严格执行规划。

（二十）加强平台支撑。建立“空间智治”平台，着力打造“数字孪生、精明智治”的空间“管家”，形成可视化、可分析、可计算的三维数字空间，集成土地、人口、企业登记、统计、税务等各类数据，打造多领域管用、实用、好用的应用场景。数字赋能规划全生命周期管理，助推编制科学合理、落地精准高效、实施全程监督、评估即时感知。

（二十一）优化服务保障。遴选国内外设计开发团队，组建规划统筹专家顾问组，推进重点发展地区高起点规划、高标准设计、高品质建设。完善推广责任规划师制度。统筹全市规划用地审批事项流程、标准、平台。统一市区规划用地审批权限，构建统分结合的审批机制，提升项目审批效率。推进全市不动产登记

“一体化、网办化、去中心化”，提升改革获得感、服务体验感。

（二十二）推进建章立制。加强国土空间规划立法保障，确保规划建设管理工作纳入法治轨道。建立规划建设统筹管理实施情况年度评估机制，对规划的传导落实情况、年度实施计划的执行情况等进行评估，确保任务落实。

本通知自 2021 年 9 月 9 日起施行，由市规划和自然资源局负责牵头组织实施。

附件：“一核九星”功能定位

## 附件

# “一核九星”功能定位

单位：万人、亿元

一核九星	行政区域	2025年常住人口	2025年GDP	功能定位
核心城区	上城区	129	3000	全国重要的高端服务业中心、消费中心、创业创新中心、宋韵文化传承展示中心，更高质量融入拥江发展，成为一流国际化现代城区。
	拱墅区	110	2500	产业转型升级样板区、城市有机更新样板区、大运河国家文化公园样板区、高质量建成运河沿岸名区。
	西湖区	111	2000	拥江揽湖核心区、数字科创引领地、幸福宜居未来城。推进金融科技中心、科技创新中心、文化教育中心、未来城市中心四大中心建设。
	滨江区	55	2600	巩固国家高新区第一方阵地位，建设世界一流高科技园区，打造“创新滨江”“数字滨江”“国际滨江”。
九大星城	萧山区	250	2600	强化科技创新供给、现代产业引领、开放门户枢纽、美好生活高地四大功能，高水平建设“亚运国际城·数智新萧山”。
	余杭区	170	3600	世界一流的数字经济新领地、全球知名的文化文明新圣地、国际领先的数字治理新高地。
	临平区	135	1200	全省智能制造中心、长三角区域开放中心；融沪桥头堡、未来智造城、品质新城区。
	钱塘区	104	1500	世界级智能制造产业集群、长三角地区产城融合发展示范区、全省标志性战略性改革开放大平台、杭州湾数字经济与高端制造融合创新发展引领区。
	富阳区	92	1200	硬科技创新示范区、绿色发展示范区和幸福宜居标杆区。
	临安区	70	900	山城相依、湖城相拥、产城相融、人城相宜的“城西科创新城·美丽幸福临安”。
	桐庐县	48	550	全面建设美丽幸福的社会主义现代化示范县。

一核 九星	行政 区域	2025年 常住人口	2025年 GDP	功能定位
九大 星城	淳安县	33	320	人与自然和谐共生的饮用水源保护区、“绿水青山就是金山银山”理念践行引领区、城乡融合生态富民的示范区、生态文明制度改革创新的先行区。
	建德市	46	550	围绕“幸福美丽宜居江城”目标，打造杭州西部绿色增长极、长三角文化休闲旅游目的地、浙西综合交通枢纽。

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。  
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。  
市各民主党派。

杭州市人民政府办公厅

2021年8月10日印发

