

# 《城市用地分类与规划建设用地标准 (GB50137-2011)》问题解答(二)

QUESTIONS AND ANSWERS TO THE CODE FOR CLASSIFICATION OF URBAN LAND  
USE AND PLANNING STANDARDS OF DEVELOPMENT LAND (GB50137-2011) (II)

王凯 徐颖  
WANG Kai; XU Ying

(接上期)

10 为什么将为区域服务的交通设施、公用设施、特殊用地从城市建设用地中剥离?

本标准遵循“人地对应”原则,将铁路、港口、机场、区域性公用设施和军事、安保等与城市常住居民相关性不大的区域性服务设施用地从“城市建设用地”中剥离。一方面,“城市建设用地”应突出反映城市生产、生活的基本职能需求,增强各地人均城市建设用地水平的可比性,避免一些交通枢纽性城市、军事重镇等因统计范围出现“人均城市建设用地面积过大、用地结构不合理”的假象。另一方面,为区域服务的交通、公用设施等用地应在市(县、镇)域层面优先予以统筹规划,以利于加强重大建设项目的分级选址和审批管理。

需要注意的是,高教园区和规模较大的商业中心、体育场馆等设施虽然亦兼具一定的区域服务职能,但作为城市生活服务功能不可或缺的重要组成部分,且考虑到大学生户籍一般统计在学校所在地城市,因此该类设施用地仍保留在“城市建设用地”分类内。

11 穿越中心城(镇)区城际轨道、高速公路若承担部分城市交通职能,应如何归类?

穿越中心城(镇)区的城际铁路、高速公路等主要承担的应是区域交通职能,并且铁路、公路建设有着严格的技术规定,与城市道路、城市轨道交通应区分清楚,故应分别归入“铁路用地”(H21)和“公路用地”(H22)。

需要注意的是,本标准“公路用地”(H22)

的内容与《土地利用现状分类(GB/T21010-2007)》衔接,采用公路性质(国道、省道、县道、乡道)作为界定标准,而不是公路等级(高速公路、一级公路、二级公路、三级公路、四级公路)。

12 工矿城市较多的铁路专用线归入“工业用地”还是“区域交通设施用地”?

工厂区内部的铁路专用线应作为企业生产的附属设施,兼容从属于“工业用地”(M);但工业用地以外的铁路专用线承担的是区域运输职能,应归为“铁路用地”(H21)。

13 港口货运码头及生产区是归入港口用地、工业用地还是物流仓储用地?

“港口用地”(H23)指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,而依托港口的工业生产和物流集散用地应分别归入“城市建设用地”分类中的“工业用地”(M)和“物流仓储用地”(W)。

14 机场用地包括军用机场吗?

“机场用地”(H24)仅包括民用机场和军民两用机场的陆域用地,军用机场归入“特殊用地”(H4)。

15 “区域公用设施用地”(H3)与城市建设用地中的“公用设施用地”(U)、“其他服务设施用地”(B9)如何区分?

“区域公用设施用地”(H3)指为两座城市(镇)以上服务的大型变电站、垃圾填埋场、区域

【文章编号】1002-1329  
(2012)05-0079-05

【作者简介】

王凯(1963-),男,博士,中国城市规划设计研究院副院长,教授级高级城市规划师,中国城市规划学会理事。

徐颖(1981-),女,中国城市规划设计研究院城市规划师。

【收稿日期】2012-03-19

燃气调压站等公用设施用地，实际工作中应视服务对象的具体情况而定，其区位可以在中心城区(镇)区内部。其中，H3的“殡葬设施”指农村为村民设置的公益性墓地和为区域服务的殡葬服务用地，为城市(镇)服务的殡仪馆、火葬场、公墓等归入“其他服务设施用地”(B9)中。

#### 16 “特殊用地”(H4)是否包括武装部、公安局、安全局用地？

“特殊用地”(H4)包括“军事用地(H41)”和“安用地(H42)”2个小类。其中，前者指专门用于军事目的的军事基地、武装部、军用机场等设施用地，不包括部队家属生活区和军民共用的医院、学校等设施用地；后者指监狱、拘留所、劳改场所和安全保卫设施等用地，不包括公安局、安全局等行政管理机构的办公用地。

#### 17 “采矿用地”(H5)是否对应于国土部门“独立工矿用地”，是否包括配套的居住、办公等用地？

本标准“采矿用地”(H5)与《土地利用现状分类(GB/T21010-2007)》的二级类“采矿用地”内容完全对接，涵盖原标准“露天矿用地”，但不对应《全国土地分类(试行)》(过渡期间用)中的“独立工矿用地”。

因此，“采矿用地”(H5)仅包括矿产开采和堆放用地，不包括配套的居住、办公以及下游加工制造企业等用地。如油井井场用地归入H5，但石化企业的下游生产、居住、办公应分层级归入“城乡居民点建设用地”(H1)。

#### 18 “其他建设用地”(H9)是否包括市域中相对独立的居住、工业、服务业设施？

本标准规定市(县)域内凡不属于H1至H5的零星分布的建设用地可归入“其他建设用地”(H9)，为将来可能新增的建设用地类型做出预留。“其他建设用地”(H9)具有一定的灵活性，但使用中要注意宏观控制，不宜滥用，特别是可明确归入“城乡居民点建设用地”的用地不可归入此类。

《城乡规划法》第30条规定“在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区”，市域范围内相对独立的居住、服务、工业集聚区用地应分层级归入“城市建设用地”(H11)、“镇建设用地”(H12)、“乡建设用地”(H13)或“村庄

建设用地”(H14)，计入“城乡居民点建设用地”(H1)的统计平衡。因此，位于风景名胜区、旅游度假区中规模较大的商业、文化、居住、工业等设施用地，并非必要的管理与服务设施用地，不能归为“其他建设用地”(H9)。

#### 19 城区内部或近郊的山体、水域、水工设施如何区分归类？

本标准“公园绿地”(G1)的名称、范围界定与《城市绿地分类标准(CJJ/T85-2002)》相统一，城市公园的建设也应符合《公园设计规范(CJJ48-92)》等相关规范的要求。并且，“水域”(E1)、“农林用地”(E2)不包括从属于公园、居住小区、工厂等各类用地范围内的水面、林地等。因此，城区内部或近郊的山体、水面、生态林地等是否计入G1应视相关公园规划设计的范围而定，如北京万寿山、昆明湖作为颐和园公园的组成部分应归为“公园绿地”(G1)，但若未纳入城市公园的则应分别归入非建设用地的“水域”(E1)、“农林用地”(E2)。

此外，本标准“水域”(E1)不包括防洪堤、防洪枢纽等水工设施用地，水工设施应按照服务于区域或城市的差别特征，分别归入“区域公用设施用地”(H3)或“防洪用地”(U32)。

#### 20 城乡居民点内部的空地和花木种植、养殖场等用地属于非建设用地吗？

是。城镇、村庄、工矿内部尚未利用的土地归入“其他非建设用地”(E9)中的“空闲地”；花木种植、养殖场等具有农业生产性质的用地应归入“农林用地”(E2)中的园地、林地和设施农用地。需要说明的是，基于与《土地利用现状分类(GB/T21010-2007)》相衔接的要求，本标准将原“生产绿地”归入非建设用地的“农林用地”(E2)。

#### 21 “居住用地”的细分与原标准相比有哪些调整？

本标准按设施水平、环境质量和建筑层数等综合因素将“居住用地”(R)细分为3个中类，与原标准的细分标准相比，强调了公共服务配套设施水平，不再关注布局是否完整。同时，考虑到市场运作下住区的开发需求，本标准将原标准“道路”、“绿地”小类归入“住宅用地”(R12/R22/R32)小类，更好地与城市总规和控规编制的深度要求结合。

## 22 四合院、城中村等如何分别归入“居住用地”(R)的三个中类?

“居住用地”(R)的细分不考虑用地权属和建筑形式,四合院、城中村等应依据设施、环境的实际情况来归类,如设施较齐全、环境较好的城中村可归为“二类居住用地”(R2),旧城区设施欠缺、布局混乱、需要改造的四合院则归入“三类居住用地”(R3)。

## 23 为什么要将中小学用地从“居住用地”中拆分出来?

针对目前居住区配套规划的中小学往往由于建设主体不清而面临土地空置等问题,本标准将中小学用地作为公益性社区服务设施从“居住用地”(R)中剥离,纳入“教育科研用地”(A3)。中小学用地归属的调整突出反映了对九年义务教育的民生保障要求,并且有利于规划蓝图与实际行政管理需求更好地结合。城市(镇)总体规划应充分衔接主管教育部门的发展设想,结合中心城(镇)区的空间布局和土地使用强度指引,将中小学规划在教育专项章节中具体落实。

## 24 “居住用地”(R)中“服务设施用地”(R12/R22/R32)与A、B、U三大类如何区分?

本标准沿用“居住小区及小区级以下”作为“服务设施用地”(R12/R22/R32)小类的限定范围,与《城市居住区规划设计规范(GB50180-93)》(2002年版)相衔接,而市级、区级、居住区级的服务设施则归入A、B、U三大类用地中。在实际使用中,“服务设施用地”小类的具体内容界定可参照《城市居住区规划设计规范(GB50180-93)》(2002年版)附表A.0.2“公共服务设施项目分级配建表”的相关规定。

## 25 社区卫生服务中心为何归入“医院用地”(A51)?

依照卫生部颁发的《城市社区卫生服务机构管理办法(试行)》有关规定,城市范围内的社区卫生服务机构包括“社区卫生服务中心”和“社区卫生服务站”,其中前者原则上按街道办事处范围设置,一般覆盖服务3万人以上10万人以下规模的社区。因此,本标准将“社区卫生服务中心”归入“医院用地”(A51),作为政府控制以保障基础民生需求的服务设施之一;“社区卫生服务站”则作为居住用地中应配建的“服务

设施用地”(R12/R22/R32)。

## 26 “公共管理与公共服务设施用地”(A)与“商业服务业设施用地”(B)中的文教体卫、办公等具体内容如何区分?

本标准将原“公共设施用地”拆分为“公共管理与公共服务用地”(A)与“商业服务业设施用地”(B)2个大类,其核心主旨是为了更好地识别、保证政府管控以保障基础民生需求的用地供给,并不涉及用地权属、投资主体等的管理问题。其中,前者的用地开发主体可以开放、多样化,但须保证其基本公益属性,包括纳入相关部门基础教育、医疗网络的非盈利的民营中小学、医院等;后者是主要通过市场配置作为必要补充的服务设施,包括政府独立投资或合资建设的剧院、音乐厅等设施用地,也包括具有明显商业属性的贵族学校、国际学校、业余学校、民营培训机构、私人诊所等设施用地。

关于办公用地的公益性与商业性拆分,本标准“行政办公用地”(A1)的内容采用“事业单位”作为界定标准之一,主要是考虑到除了党政机关、社会团体管理机构以外,作为国家机构分支的事业单位办公机构也是“为了社会公益目的”(《事业单位登记管理暂行条例(2004年)》国务院令[2004]第411号)。与之相对,市场经济体制下转轨为商业性办公的设施用地则归入本标准分类的“商务用地”(B2)中。例如,某事业编制省级电视台的办公设施应归入“行政办公用地”(A1),而供电、供水、供气公司的办公设施则应归入“商务用地”(B2)。

## 27 “文物古迹用地”(A7)不包括已作其他用途的文物古迹用地,是否会不利于保护?

本标准“文物古迹用地”(A7)的内容与《文物保护法》、《历史文化名城保护规范(GB50357-2005)》相衔接,其用地范围也应依照文物、建设等部门划定的保护范围。考虑到用地总图表达的应是现状或规划用地的功能性质情况,本标准仅将未作其他用途的文物古迹用地归入A7;对于文化遗产的现状资源和保护要求,应通过历史文化保护规划、紫线规划等依法制定的专项规划进一步明确。

## 28 哪些公寓可归入“旅馆用地”(B14)?

本标准“旅馆用地”(B14)中的“服务型公寓”指以商业服务功能为主的酒店式公寓等,一般土地使用权的最高年限为40年或50年。公寓

的居住或商业性质应视实际使用功能而定，具有明显日常居住功能为主的人才公寓、专家住宅楼等应归入“居住用地”(R)。

### 29 “通信用地”(U15)与“其他公用设施营业网点用地”(B49)如何区分？

根据2009年新修订的《邮政法》，“国务院规定范围内的信件寄递业务，由邮政企业专营”，并明确规定“邮政企业的邮政普遍服务业务与竞争性业务应当分业经营”，地方各级人民政府应“对提供邮政普遍服务的邮政设施的建设给予支持”。

遵循《邮政法》保障邮政普遍服务、维护邮政通信与信息安全、保护公民合法权益的精神，本标准“通信用地”(U15)仅包括以邮政函件、包件业务为主的邮政局、邮件处理和储运场所等用地，是国家必须保障的邮政网络系统。而单独占地的经营性邮政网点用地，包括市场引导的民营快递企业的营业网点，归入“其他公用设施营业网点用地”(B49)。此外，类似圆通、顺丰等民营快递企业的快件储运用地应归入“物流仓储用地”(W)。

### 30 资源回收利用企业、废旧物品回收站能归入“环卫用地”(U22)吗？

不能。本标准“环卫用地”(U22)是政府需要管控的用地之一，包括作为垃圾资源化处理方式之一的废旧物品回收处理设施等，但将垃圾回收和再资源化利用作为产业经营的静脉产业应归入“工业用地”(M)，市场化运作的废旧物品回收站则应归入“其他公用设施营业网点用地”(B49)。

### 31 在实际工作中如何把握“工业用地”(M)中类的细分标准？

本标准以水、大气、噪声三项环境影响指标为基本参考确定“工业用地”(M)的细分，执行中可根据实际情况增加辐射污染等其他衡量因素。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，本标准不再采用列举具体行业划分中类的做法。

结合环境保护要求将“工业用地”(M)细分为3个中类，利于指导工业项目的合理选址、调整改造等工作。其中，M1可分散邻近居住、公共设施等用地布置，M2在做好安全防护的前提下可集中布局于城区内部，M3则一般需要选址于城市下游、下风向等远离城区的独立工业地

段。在实际工作中，现状工业用地的细分应充分利用环保部门的已有资料研究确定，规划工业用地的建设则应结合企业环境评估严格执行城市总体规划的准入要求。

### 32 各种2.5产业如何归类？

近年来悄然兴起的2.5产业源于西方经济学所指的“生产性服务产业”，其用地应视具体使用情况分别划入本标准的“一类工业用地”(M1)或“商务用地”(B2)，其中：与生产制造密切相关的研发、孵化、试验、加工等设施宜归入“一类工业用地”(M1)，如生物研发制药、云计算等用地；具有明显办公楼宇经济属性的服务、贸易、结算等设施则宜归入“商务用地”(B2)，如动漫设计、影视广告制作等归入“艺术传媒用地”(B22)，各类咨询机构、软件服务外包等归入“其他商务用地”(B29)。

### 33 如何定性把握“物流仓储用地”(W)的中类细分标准？

从指导“物流仓储用地”(W)合理选址和布局的角度出发，其中类细分的主要衡量因素包括交通运输量、安全、粉尘、有害气体、气味等，工作中应根据具体情况和相关环境保护要求综合确定。一般而言，“一类物流仓储用地”(W1)指交通集散量较小、对环境基本无干扰的一般货物(末端)物流配送中心；“二类物流仓储用地”(W2)指具有一定规模、对交通集散运输有较大需求的综合物流区，以及对城市安全和卫生有一定影响的露天堆场、农副产品物流仓储用地等；“三类物流仓储用地”(W3)指易燃、易爆和剧毒等危险品专用物流仓储用地。

### 34 如何区分“交通枢纽用地”(S3)与“广场用地”(G3)？

本标准将广场划入“绿地与广场用地”(G)大类，回归广场的公共空间属性，更有利于引导城市交通空间和开敞空间的合理组织。与原标准相比，本标准将组织人流集散为主的原“交通广场用地”归入“交通枢纽用地”(S3)，如火车站站前广场；而把游憩、纪念和集会为主的原“游憩集会广场用地”归为“广场用地”(G3)，如北京天安门广场、上海人民广场等。

### 35 未依法取得“两证一书”项目的用地如何归类？

对于违法建设行为在前的用地，如高尔夫球

场、小产权房等用地,现状调查时应尊重实事求是的原则,依照实际使用性质归类表达土地使用情况;规划编制时应按照《城乡规划法》等相关法律法规进行必要调整,在规划过程中得到相关部门的审批方可保留用地。

### 36 穿越中心城(镇)区铁路线两侧用于防护的绿地是否计入城市建设用地?

中心城(镇)区内具有卫生、隔离和安全防护功能的绿地属于“防护绿地”(G2),应计入城市规划建设用地的统计与平衡。

### 37 汽车4S店、洗车场、停车库(楼)、驾校分别如何归类?

汽车4S店、洗车场是为汽车维修、美容、销售的服务设施,其用地应归入“其他服务设施用地”(B9);停车场、教练场属于交通专项规划需配套设置的交通服务设施,其中,独立占地的停车库(楼)应归入“社会停车场用地”(S42),以教练场占地为主的驾校应归入“其他交通设施用地”(S9)。

### 38 体校、建筑公司、屠宰场、烈士陵园应分别划入哪类用地?

体校应归入“中等专业学校用地”(A32);建筑公司应归入“其他商务用地”(B29);屠宰场应归入“工业用地”(M);烈士陵园应归入“公园绿地”(G1),对接《城市绿地分类标准(CJJ/T85-2002)》“其他专类公园”小类中的纪念性公园。

### 39 位于中心城(镇)区内的气象、水质、大气监测站等如何归类?

气象、水质、大气监测站一般占地较小,位于中心城(镇)区内的应归入“环境设施用地(U2)”。

### 40 “城市轨道交通用地”(S2)是否包括城际轨道、高铁等?

“城市轨道交通”专指城市内部独立地段的地铁、轻轨等大运量公共交通地上的线路、站点用地,与承担区域交通职能的城际轨道、高铁、普铁等各类“铁路用地”(H21)应相区分。

### 41 “人地对应”原则下的城市(镇)规划人口预测与现状人口基数的计算范围是否一致?

本标准4.1.4条规定“城市建设用地统计范围与人口统计范围必须一致”,强调“人地对应”原则,是为了保证人均用地水平计算的准确性。因此,本标准现状和规划人口的计算范围不同,分别对应现状建成区“小圈”和规划城市建设用地“大圈”。其中,“小圈”和“小圈”之间的镇、乡、村人口在规划期内的城镇化过程,应作为城市总体规划中人口预测的重要组成部分,也有利于与规划期末新增城市建设用地取得更好的呼应关系。

### 42 分片计算的城市(镇)是否需每片组团均需进行用地平衡?

本标准规定“多组团分片布局的城市(镇)可分片计算用地,再行汇总”。在实际工作中,若每片组团功能相对独立完备,可分别计算平衡用地后再行汇总;若组团间功能联系密切,可分片统计用地,但应汇总后再整体进行用地平衡。需要注意的是,独立成片的郊区工业区应纳入相应层级的城市(镇)建设用地汇总并平衡用地。

#### 注释(Notes)

2007年颁布实施的《土地利用现状分类》是国土资源部第一个关于土地利用分类的国家标准,是第二次全国土地调查采用的分类标准,根据土地利用现状和覆盖特征对城乡用地进行统一全覆盖分类,不再设立“独立工矿点用地”。

为贯彻落实《国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意见》(国发[2006]10号),加强对城市社区卫生服务机构的管理,根据有关法律、法规,卫生部和国家中医药管理局制订了《城市社区卫生服务机构管理办法(试行)》,自2006年8月1日起施行。

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院[1990]令第55号)第十二条规定“土地使用权出让最高年限按下列用途确定:(一)居住用地七十年;(二)工业用地五十年;(三)教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年;(四)商业、旅游、娱乐用地四十年;(五)综合或者其他用地五十年。”

《邮政法》第十五条规定,“邮政企业应当对信件、单件重量不超过五千克的印刷品、单件重量不超过十千克的包裹的寄递以及邮政汇兑提供邮政普遍服务。”