

# 《国土空间规划历史文化遗产保护技术指南》

(征求意见稿)

编制说明

2022年10月8日

# 目 次

一、工作简况.....	1
(一) 任务来源.....	1
(二) 编制背景.....	1
(三) 主要工作过程.....	2
二、标准编制原则和确定主要内容的论据 .....	5
(一) 编制原则.....	5
(二) 确定主要内容的论据 .....	6
三、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.....	9
(一) 指南内容说明.....	9
(二) 预期应用说明.....	13
四、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) .....	13
五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系 .....	14
六、重大分歧意见的处理经过和依据 .....	14
七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议 .....	14
八、贯彻标准的要求和措施建议 .....	14
九、废止现行有关标准的建议 .....	15
十、其他应予说明的事项 .....	15

# 国土空间规划历史文化遗产保护技术指南

## 编制说明

### 一、工作简况

#### （一）任务来源

本指南是自然资源部《2020年度自然资源标准制修订工作计划》中下达的行业标准任务，计划项目编号202014006，由全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会（SAC/TC93）归口。

需要特别说明的是，本指南立项名称为“历史文化遗产及风貌保护技术指南”，在指南编制研究过程中，主管部门、编制单位以及研讨专家一致认为：（1）根据立项设计，指南编制以国土空间规划为基本背景，参考其他国土空间规划标准制修订，应在指南名称中增加“国土空间规划”的限定词语；（2）“历史文化遗产风貌”属于历史文化遗产保护的一部分，为了科学凝练地表达核心主旨，需要将“历史文化遗产与风貌保护”表述调整为“历史文化遗产保护”。故向全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会（SAC/TC93）申请并获同意后，将指南名称调整为“国土空间规划历史文化遗产保护技术指南”。

#### （二）编制背景

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视历史文化遗产保护，“加强文物保护利用和文化遗产保护传承”是坚定文化自信的重要组成部分。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中指出，“延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色”是科学编制国土空间规划的重要要求。2019年以来陆续出台的国土空间规划技术指南及政策文件中，均不同程度且逐步深化地提出了国土空间规划历史文化遗产保护相关内容的编制要求，这些与已有的各

类历史文化遗产保护专项规划技术体系互为支撑，共同为我国的历史文化遗产保护提供法规与技术依据。

目前各地尤其是历史文化遗产资源丰富的市县已经开展国土空间规划下历史文化专题研究或专项规划，就规划编制工作本身来说，在内容体例、编制技术、成果产出等方面相对比较成熟。但应该认识到，不少地方对于当前历史文化遗产保护的现实问题存在认识不到位、解决思路不够清晰的情况，这都不利于当前国土空间规划改革背景下对历史文化遗产保护工作。

我国历史文化遗产类型多元，历史文化遗产空间与生态、生产、生活空间普遍重合，长期以来各类遗产空间保护利用的用途管制需求存在一定的交叉、矛盾、冲突、融合等复杂性问题。国土空间规划坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合，优化国土空间结构和布局，统筹地上地下空间综合利用，着力完善交通、水利等基础设施和公共服务设施，国土空间规划“一张图”更是规划、实施、监督提供了良好的平台条件。因此，如何充分发挥国土空间规划技术优势来促进历史文化遗产保护传承，是国土空间规划历史文化遗产保护的核心目标。

为指导和规范国土空间规划中的历史文化遗产保护专项内容编制，自然资源部在广泛听取各方面意见的基础上，研究制定本指南。

### **（三）起草单位**

本指南起草单位包括北京清华同衡规划设计研究院有限公司、西安市城市规划设计研究院、天津市城市规划设计研究总院有限公司。

### **（四）主要工作过程**

#### **1. 立项前预研究阶段（2020年3-7月）**

本阶段主要对指南编制所涉及的历史文化遗产保护若干问题开展基础性预研究，厘清与其他部门保护管理责权、其他保护规划技术

体系的关系，初步提出国土空间规划背景下历史文化遗产保护传承的重点方向。

## 2. 指南讨论稿集中研究编制阶段（2020年7月-2022年5月）

本阶段主要通过开展专家咨询、实地调研、专题研究、技术试点征集意见以及集中研讨等工作，研究制定多轮指南讨论稿，并在广泛征求地方规划专业团队、各相关领域权威专家以及自然资源部相关业务部门意见的基础上，逐步统一共识、优化指南框架，深化明确国土空间规划历史文化遗产保护的重要指引方向。

（1）2020年8-2021年1月，在开展前期预研究、专家意见咨询以及多次集中研讨的基础上，提出指南讨论稿（第1稿）的主要内容。9月由国土空间规划局组织专家书面意见集体咨询，来自同济大学、华南理工大学、东南大学、武汉大学、华侨大学、重庆大学、哈尔滨工业大学、天津市规划和自然资源局、中国城市规划设计研究院的16位城市规划领域专家教授反馈了书面意见，对指南编制的目标定位、适用范围、保护空间体系、规划技术要点等方面提了相关建议。10-12月编制团队初步建立了指南讨论初稿内容要点，并遴选结合涉及省市县不同地域、不同尺度的近20个规划项目，对指南拟提出的规划技术思路试点试行。2020年12月31日，国土空间规划局组织召开指南编制工作研讨会暨专家咨询会，通过线上线下相结合的方式，邀请来自文物、规划、农业、水利等历史文化遗产领域的11位专家，就指南编制的技术思路与初稿内容开展讨论咨询。编制团队修改完善后形成指南讨论稿（第1稿）。

（2）2021年2-7月，通过补充开展专题研究与技术试点工作，提出指南讨论稿（第2稿）的主要内容。为充分衔接国土空间规划编制工作部署提出的“历史文化保护线”技术工作，编制团队国土空间

规划局组织编制团队就“历史文化保护线”涉及的统筹划定与综合管理问题集中研讨，完成《历史文化保护线保护管理专题补充研究》，依托部分省、市、县国土空间规划编制项目以及已公布公示的部分地方市县国土空间规划项目，对历史文化保护线进行“试划”，详细分析与其他国土空间叠合情况下的主要矛盾与问题处理。根据补充研究结果与试点结果反馈，陆续补充优化了指南内容编制，形成指南讨论稿（第2稿）。7月初，国土空间规划局就指南内容向用途管制司、耕保司、地方处等相关业务司处征询意见。

**（3）2021年8月-2022年2月，结合各地五级三类国土空间规划编制的具体推进情况，提出指南讨论稿（第3稿）的主要内容。**2021年下半年以来，编制团队持续关注相关领域的历史文化保护传承工作政策和相关规划项目实践情况。2021年8月自然资源部国土空间规划局向各地省自资厅部门重点就历史文化保护线的矢量数据、统筹划定以及协调管控等问题进行意见商请，18家省厅自资主管部门提供了相关反馈资料。2021年12月中旬，为加强提高指南内容的针对性和可操作，通过线上会议的方式，国土空间规划局组织了九家省市地方规划设计院历史文化保护方面的相关负责人进行研讨。通过意见汇总和研讨商议，编制团队衔接“五级三类”国土空间规划的方向，对指南文本框架进行了再调整，形成指南讨论稿（第3稿）。

**（4）2022年3-6月，补充征集梳理各地规划编制过程中的实际问题，提出指南讨论稿（第4稿）的主要内容。**3月，自然资源部国土空间规划局向16家省市规划院重点就省、市、县、乡镇国土空间总体规划中历史文化遗产保护相关内容编制方面存在的问题及困惑进行意见商请，编制团队在完成相关问题梳理后，围绕区域协调、城乡融合、陆海统筹、地上地下空间统筹、自然与历史文化整体保护以

及国土空间规划“一张图”等问题导向，修改完善后形成指南讨论稿（第4稿）。

### **3. 指南征求意见稿编写完善阶段（2022年7-9月）**

在历次指南讨论稿的基础上，7-9月国土空间规划局组织开展2次指南编制工作的专家咨询与集中研讨，确定了指南征求意见稿的核心框架及要点，编制团队集中进行了指南编写，详细确定各参编单位工作任务，采取统分结合、点面兼顾的原则，对具体条文逐条推敲、不断修改完善，按照规程的语言和规则进行规范表述，形成《国土空间规划历史文化遗产保护技术指南（征求意见稿）》。

## **二、标准编制原则和确定主要内容的论据**

### **（一）编制原则**

#### **1. 坚持目标导向和问题导向**

指南编制目标明确，一是依托国土空间规划体系落实国家顶层设计中的历史文化遗产保护传承要求，二是坚持保护优先的底线思维，着力实现从国土空间规划角度保障历史文化遗产安全；三是贯彻保护发展相协调的可持续发展理念，从规划引导的角度促进历史文化遗产合理传承利用。指南编制过程中，立足国土空间治理所涉及的用途管制、规划许可、统筹协调、监督管理等事权，广泛梳理和分析了当下历史文化遗产保护面临的若干空间性问题与需求，如不同类型遗产空间交叠协调需求、传承利用空间保障需求、生态农业保护协同需求、跨区域空间协同需求等，指南内容针对这些问题有所侧重和指引。

#### **2. 突出系统性整体保护原则**

与相关主管部门各自开展本领域历史文化遗产保护不同，国土空间规划需要系统性统筹全域历史文化遗产空间保护传承的问题。从历史地理学与文化地理学的研究视角来看，各类历史文化遗产之间、历史文化与自然环境之间、遗产资源与文化传统之间存在着内在关联性，存在着历史城镇聚集、历史水陆交通串联、文化景观有机整体等情况，历史文脉积淀也呈现出不同时期动态演变的层积特征。在国土空间规划中落实历史文化保护传承，便是需要从落实底线管控、统筹空间使用、高质量发展的角度，提出能够空间全覆盖、要素全囊括的历史文化遗产保护传承空间体系规划及保护管理策略。

### **3.强调统筹协调的技术思路**

编制团队针对历史文化遗产保护所涉及的规划技术体系和部门管理责权开展详细的研究。提出指南不试图构建新的历史文化遗产保护技术体系，其编制应注重衔接现有的各类历史文化遗产相关的技术标准规范体系，聚焦在国土空间规划体系中解决当下存在的重点问题。立足国土空间规划综合治理体系，坚持区域协调、城乡融合、陆海统筹，协调地上地下空间利用，协同自然与历史文化遗产保护，从底线保护、全域全要素保护、整体保护、协同保护、高质量发展等角度加强历史文化遗产保护。

#### **（二）确定主要内容的论据**

经过基础研究及重点调研，通过以下方面确定指南编制的框架、体例、内容和编写规范：

##### **1.以重要政策及技术规范为基本依据**



本指南依据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》《自然资源部 国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》等重要政策文件以及《省级国土空间规划编制指南（试行）》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》等技术规范文件，按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

## 2.以历史文化遗产保护现状及突出问题为主要导向

通过对我国历史文化遗产保护现状开展大量基础研究、面向地方实践征集问题以及组织专家研讨等工作，逐步聚焦了当下若干突出的代表性问题，并在指南编制过程中进行重点基于指导。主要包括：（1）历史文化遗产本体及环境的安全问题日益突出，近年来极端天气灾害已影响到我国文化遗产的安全，例如 2021 年河南、山西暴雨造成大量古遗址、古建筑、历史城镇文物古迹受损。《福州宣言》指出“气候变化导致的极端天气、自然灾害和其他负面影响日益频繁，也进一步加剧了人口增长、快速城市化和城市发展规划不足等文化和自然遗产保护面临的其他长期挑战”，如何推进气候变化背景下的遗产保护工作成为一类难题。（2）历史文化遗产空间环境的整体管控依然受到各类无序建设活动的侵扰影响。地方建设规划布局对历史文化遗产空间的考虑及衔接程度不足，历史文化遗产相关联的山水环境、景观视廊、天际线和外围缓冲等空间范围被迫收缩、特色丧失。（3）各类历

史文化遗产资源实行分级分类的严格保护，但往往在对系统性整体性地实施历史文化资源要素整合、体现地域文化特色方面的工作开展程度不足。(4) 历史文化遗产基础设施配套有所不足，遗产活化利用往往涉及区域生态、旅游、交通等功能的协调拓展，需要从区域交通、文化旅游、基础设施等方面加强支撑保障空间。

### **3.衔接国土空间规划编制及其他历史文化遗产保护技术要求**

一方面，当前无论是省级还是市级国土空间规划编制技术指南，对于国土空间规划中历史文化保护传承的编制要求主要包括：一是要求各地梳理和整合资源，建立突出地域特色的历史文化保护体系；二是统筹划定包括文物保护单位保护范围和建设控制地带、水下文物保护区、地下文物埋藏区、城市紫线等在内的历史文化保护线并纳入国土空间规划“一张图”；三是针对历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的地域和廊道，明确整体保护和传承发展的空间要求。本指南对于这些要求进行了细化指导及重点强调，内容体例安排基本遵循国土空间“五级三类”的框架，主要对省级总体规划、市（县）总体规划、乡镇总体规划、详细规划以及国土空间规划“一张图”中的历史文化遗产保护重点问题提供相应的技术指导。

另一方面，本指南充分梳理研究了文物保护、名城名镇名村、传统村落、农业文化遗产、风景名胜区等不同类型历史文化遗产保护管理要求、保护规划技术以及实施效果，为本指南在编制内容上有所侧重提供了基本参考。

## 三、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

### (一) 指南内容说明

#### 1.范围

本章阐述了指南所提供的主要技术内容,明确指南适用于省、市(县)、乡镇国土空间总体规划、详细规划以及国土空间规划“一张图”实施监督系统中的历史文化遗产保护相关规划工作。

#### 2.规范性引用文件

本指南将与国土空间规划历史文化遗产保护相关的 2 部标准文件作为规范性引用文件。分别是《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范》GB/T 39972-2021、《历史文化名城保护规划标准》GB/T 50357-2018。

#### 3.术语

本指南列出了“历史文化保护线”等 1 个术语的定义,强调历史文化保护线是对各类历史文化遗产本体及相关环境进行空间管控、保护其真实性和完整性的范围边界。

#### 4.总则

本章提供了国土空间规划历史文化遗产保护的原则和基本考虑。

“4.1 原则”明确了国土空间规划历史文化遗产保护遵循“问题导向”“整体保护”“活化利用”“加强管理”等 4 项工作原则。

“4.2 基本考虑”说明了本指南提出国土空间规划历史文化遗产保护内容的基本考虑,包括省、市(县)、乡镇总体规划及详细规划

结合各层级规划的编制重点和技术方法，从地域特色分区、遗存本体及环境安全、非物质文化遗产、基础设施保障、地上地下空间统筹、乡土历史风貌等重点方面进行重点考虑，同时要注意发挥国土空间规划“一张图”对历史文化遗产空间数据管理和实施监督的积极作用。

## **5.省级国土空间规划中的历史文化遗产保护**

本章提供了省级国土空间规划中“保护名录”“历史文化保护线”“地域特色分区”“遗存本体及环境安全”“非物质文化遗产”“基础设施保障”“特殊区域”等7方面的历史文化遗产保护指引。

“5.1 保护名录”明确省级层面需要考虑的各类历史文化遗产保护对象及重点级别。

“5.2 历史文化保护线”提出省级层面要对历史文化保护线空间范围、管控协调以及系统整体保护制定指导性要求。

“5.3 地域特色分区”提出省级层面要研究历史文化沿革和自然山水环境特征，明确地域特色分区，制定差异化的保护传承策略。

“5.4 遗存本体及环境安全”提出省级层面要研判风险和协同策略，从区域性防灾减灾、生态保护修复方面制定相关措施，改善历史文化遗产及环境安全。

“5.5 非物质文化遗产”提出省级层面要对非物质文化遗产保护传承重点区域制定指导性要求。

“5.6 基础设施保障”提出省级层面要从“改善区域交通条件”“促进系统活化利用”“引导差别化资源配置”“避让重点遗产区域”等方面制定历史文化遗产的基础设施配套策略。

“5.7 特殊区域”强调省级层面要对历史文化遗产丰富的沿海区域、脱贫区域、革命老区等制定扶持政策和指导性要求。

## 6.市（县）国土空间总体规划中的历史文化遗产保护

本章提供了市（县）级国土空间规划中“保护名录”“历史文化保护线”“遗存本体及环境安全”“非物质文化遗产”“基础设施保障”“地上地下空间统筹”等6方面的历史文化遗产保护指引。

“6.1 保护名录”强调市（县）层面要建立符合国土空间规划“一张图”技术标准的各类历史文化遗产名录数据库。

“6.2 历史文化保护线”提出市（县）层面统筹划定历史文化保护线的具体内容与要求，强调空间管控措施制定需要考虑与周边山水环境保护、与生态农业空间环境协调、与建设活动的空间管控协调。

“6.3 遗存本体及环境安全”提出市（县）层面要从“区域防洪”“地质灾害防治”“风沙治理”“区域环境治理”等方面制定相关措施，应对遗产安全风险。

“6.4 非物质文化遗产”提出市（县）层面要考虑为非物质文化遗产保护传承安排相关空间。

“6.5 基础设施保障”提出市（县）层面要从“加强与蓝绿空间融合”“引导道路交通配置”“协调市政公用设施”“优化城市公共空间”等方面，完善历史文化遗产基础设施配套。

“6.6 地上地下空间统筹”强调市（县）层面要从“地上地下空间协调”、“设施布局合理避让”、“地下空间科学利用”等方面考虑地下文物空间的保护利用问题。

## 7. 乡镇国土空间总体规划中的历史文化遗产保护

本章提供了乡镇国土空间总体规划中的历史文化遗产保护指引，强调细化落实市县国土空间总体规划确定的历史文化保护线范围及空间形态控制指标和要求，注意整体保护特色历史文化空间，设置正负面管控清单，促进遗产与生态、生产、生活空间有机结合。

## 8. 详细规划中的历史文化遗产保护

本章提供了城镇开发边界内外详细规划涉及历史文化遗产保护的规划编制内容指引。城镇开发边界内注重历史文化遗产保护利用与城市更新、社区生活圈建设等相协调，提升城区空间品质。城镇开发边界外编制实用性村庄规划，强调落实保护名录与历史文化保护线、合理安排宅基地布局。

## 9. 国土空间规划“一张图”中的历史文化遗产保护

本章提供了国土空间规划“一张图”中历史文化遗产保护的基本要求及应用方向指引，强调建立数据共享与动态维护机制，发挥国土空间规划“一张图”对历史文化遗产空间的分析评价、用途管制、辅助审查、监测评估预警、协同文物资源调查等工作的重要支撑作用。

## 附录 A 历史文化保护线统筹划定要点

本附录提供了国土空间规划历史文化保护线的统筹划定技术要点及工作开展建议。

## 参考文献

本章将《社区生活圈规划技术指南》TD/T 1062-2021、《国土空间规划城市设计指南》TD/T 1065-2021 列为指南的参考文献。

## （二）预期应用说明

历史文化遗产保护涉及多领域、多学科以及各类不同复杂程度状况，现阶段本指南基于国内外历史文化遗产保护先进理念、成熟实践经验和目前国土空间规划技术体系等背景知识，针对当下若干重点问题提供必要的原则性、方向性指导和一定的具体建议，以应对国土空间规划体系建构背景下历史文化遗产保护的“先行急用”需求，亦为未来历史文化遗产保存状况的持续改善留有更多的技术选择和工作空间。

本指南旨在引导地方规划编制充分认知各类历史文化遗产的相互关联性，坚持区域协调、城乡融合、陆海统筹，协调地上地下空间利用，协同自然与历史文化保护，系统构建历史文化遗产保护利用的空间结构和布局，促进文化多样性、生物多样性的共同保护；引导地方规划编制分析历史文化遗产及其环境保护、利用现状及需求、地域特色传承等方面存在的问题，因地制宜地从历史文化遗产环境管理、基础设施配套、特色引导塑造等方向提出空间管控政策，整体提升遗产环境安全韧性与可持续发展能力。最终通过各地实践开展，为国土空间规划历史文化遗产保护管理及规划技术积累经验。

## 四、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）

无

## 五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系

(1) 本指南与现行的法律法规以及强制性国家标准、行业标准没有冲突，对相关法律法规、政策文件和规范标准的衔接加强了本文件的规范性。本指南编制遵守现行历史文化遗址保护法律法规体系，主要包括《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》《中华人民共和国非物质文化遗产法》《风景名胜区条例》《古生物化石保护条例》等，以及《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国环境保护法》等法律中涉及历史文化遗址保护的相关规定。

(2) 目前尚无针对国土空间规划体系下历史文化遗址保护相关的技术标准文件，本指南可以填补该项工作空白，与现行自然资源管理相关指南标准相互支撑。

## 六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

## 七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议

本指南为行业标准，属于推荐性标准。

## 八、贯彻标准的要求和措施建议

历史文化遗址保护传承具有强烈的价值导向以及涉及较多的专业领域，建议各地及时组织国土空间规划历史文化遗址保护专家团



队，应涉及国土空间规划、文物考古、城乡文化遗产、农业文化遗产、水利文化遗产等多专业领域，为各地国土空间规划中历史文化遗产保护利用的问题研究、规划编制以及报批审查等环节，提供专业意见。

编制团队提供必要的答疑或咨询技术支撑，对于地方上报的理解不一致或者实施较困难处，组织专家讨论标准条文予以修改或补充。

## 九、废止现行有关标准的建议

无。

## 十、其他应予说明的事项

长期以来，各类历史文化遗产空间信息较难清晰地落到一个统一平台，不利于从全域全要素角度对本地区历史文化遗产资源进行总体规划，同时其他各类空间性规划对于历史文化遗产空间信息的及时获取缺少便捷有效渠道，容易产生很多规划布局与遗产保护空间重叠冲突、难以进行后端协调的现实问题。而国土空间规划体系建立以来，要求建设统一底图、统一标准、统一规划、统一平台的国土空间规划“一张图”实施监督系统，涵盖国土空间规划“五级三类”规划体系成果，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。这些将对历史文化遗产空间数据管理和实施监督来说较为重要和必要。

因此本指南第九章就如何运用“一张图”加强历史文化遗产保护给出了工作要求和方向的指导，旨在引导各地要重视发挥“一张图”

对历史文化遗产保护的规划编制、审批、实施监督等环节的基础作用，更好地支撑现状评估、空间方案和行动计划制定、动态监测等规划工作开展。