

# 关于做好城镇开发边界管理的实施细则(试行)

(征求意见稿)

各市州、县(市、区、行委)人民政府:

为贯彻落实《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》(自然资发〔2023〕193号)的要求,在国土空间开发保护利用中加强和规范城镇开发边界管理,经省政府同意,结合我省实际,制定实施细则如下。

## 一、总体要求

(一)坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性和权威性。各地要切实将党中央、国务院批准的“三区三线”划定成果作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。各类城镇建设所需要的用地(包括能源化工基地等产业园区或产业类项目等)均须纳入规划城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数统筹核算,确保城镇开发边界集中完整、规模适度、布局稳定。

(二)严控城镇开发边界调整。城镇开发边界一经划定,原则上不得调整,确需调整的,按国土空间规划修改程序进行。在规划实施期内,城镇开发边界可基于五年一次的规划实施评估,

按照法定程序经原审批机关同意后进行调整。严格城镇开发边界内耕地和永久基本农田保护，确需对城镇开发边界范围内永久基本农田进行集中连片整治的，原则上仍应以“开天窗”方式保留在城镇开发边界范围内，且总面积不减少；确需调出城镇开发边界范围的，应确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不扩大。

（三）引导城镇建设用地集约集聚布局。引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中，促进城镇集约集聚建设，提高土地节约集约水平。不得擅自突破城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数，严禁违反法律和规划开展用地审批、增减挂钩审批、成片开发方案审批、全域土地综合整治等工作。规范城镇开发边界外的空间准入，不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区，不得规划城镇居住用地。各地要贯彻落实保护优先、节约集约发展理念，系统推进土地综合整治、耕地和永久基本农田集中连片整治、城镇有机更新等工作，实现用地布局优化、用地效率提升，充分发挥城镇开发边界对各类城镇建设活动的指导约束和空间指引作用。

## **二、精准实施城镇开发边界划定成果**

（一）合理安排城镇建设用地时序。各地要结合国土空间规

划编制审批实施,进一步深化细化城镇开发边界内规划用地安排,统筹存量用地和增量用地、地上空间和地下空间,合理安排城镇建设用地规模、结构、布局和时序。市州、县级国土空间总体规划实施中,在城镇开发边界内的增量空间使用上,“十四五”“十五五”“十六五”期间原则上按照40%、35%、25%的比例进行控制。在年度增量土地使用规模上,至少为每年保留五年平均规模的80%,其余可以用于年度间调剂,但不得突破分阶段总量控制,以便为未来发展预留合理空间。各地在实行分阶段总量控制和年度增量控制中,部分地方确因经济社会发展等需要局部突破的,原则上应在本市州范围内实行规模统筹。

(二)规范城镇开发边界局部优化的情形。在严格落实耕地保护优先序,确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破的前提下,允许对以下几种情形的城镇开发边界进行局部优化。已依法依规批准的、已办理划拨或出让手续的、已核发建设用地使用权权属证书的城镇建设用地,原则上不允许调出城镇开发边界。

1.因国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设、行政区划调整等涉及城镇布局调整的;

2.因灾害预防、抢险避灾、灾后恢复等防灾减灾确需调整城

镇布局的；

3.耕地和永久基本农田核实处置过程中确需统筹优化城镇开发边界的；

4.已依法依规批准且完成备案的建设用地，已办理划拨或出让手续，已核发建设用地使用权权属证书，确需纳入城镇开发边界的；

5.已批准实施全域土地综合整治确需优化城镇开发边界的；

6.在规划深化实施中，因用地勘界、比例尺衔接等确需局部优化城镇开发边界的，控制局部优化面积占项目地块用地面积的比例不超过5%、且不超过2000平方米的；

7.其他经评估确需调整的。

（三）严肃城镇开发边界局部优化成果审查报批。落实地方政府对国土空间规划管理的主体责任，规范城镇开发边界布局优化工作程序。市州、县级人民政府作为申报主体，逐级向省自然资源厅提出申请并对申报材料的真实性、合法性负总责。（详见附件1）

### **三、允许在城镇开发边界外布局的零星城镇建设用地情形**

在落实最严格的耕地保护、节约用地和生态环境保护制度的前提下，在城镇开发边界外可结合城乡融合、区域一体化发展、

旅游开发和“平急两用”公共基础设施建设等合理需要，规划布局有特定选址要求、确需布局在城镇开发边界外的零星城镇建设用地，并依据国土空间规划，按照“三区三线”管控和城镇建设用途管制要求，纳入国土空间规划“一张图”严格实施监督。所涉新增城镇建设用地的规模，原则上不超过当地新增城镇建设用地的规模的10%，涉及的新增城镇建设用地的规模纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，等量缩减城镇开发边界内新增城镇建设用地的规模，确保城镇开发边界扩展倍数和城镇建设用地的规模不突破。

主要包括：

- （一）服务城镇的道路、交通场站、停车场等交通运输用地；
- （二）服务城镇的供水、排水、供电、供燃气、供热、通讯、邮政、广播电视、环卫、消防和其他公用设施用地等；
- （三）依托特定资源的零星产业用地；
- （四）其他具有特定选址要求的少量公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、仓储用地等；
- （五）符合条件的其他情形。

#### **四、加强城镇开发边界的全生命周期管理**

城镇开发边界局部优化方案经省自然资源厅审查认定后，按自然资源部要求汇交数据，经自然资源部检验合格后，各级自然

资源主管部门要在 10 个工作日内纳入国土空间规划“一张图”实施监管信息系统，作为规划管理、用地审批的依据。各级自然资源主管部门要依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，定期对城镇开发边界管理情况进行监测，持续加强对城镇开发边界实施、监督、执法、督察等全生命周期管理。

本通知自印发之日起施行。各级自然资源主管部门要严明工作纪律，依法依规开展城镇开发边界管理工作，切实推动国土空间规划有序实施、规范管理。文件执行过程中，如遇新情况、新问题，请各地及时向省自然资源厅反馈，省自然资源厅将根据国家有关工作要求和地方实际，适时修订完善城镇开发边界管理要求。

后续国家政策文件对城镇开发边界管理另有规定的，从其规定。

- 附件：1.城镇开发边界局部优化成果审查报批流程  
2.城镇开发边界局部优化方案提纲  
3.关于上报XX市/州城镇开发边界局部优化方案的  
函（模板）

附件 1

# 城镇开发边界局部优化成果审查报批流程

## 一、报批流程

（一）编制城镇开发边界局部优化方案。由市州、县级人民政府按照统一技术要求组织编写，并提供申报材料相关举证材料。

（二）履行必要的专家论证和决策程序。结合地方实际，依托现有国土空间规划决策机制，完善城镇开发边界局部优化的方案论证等程序。

（三）形成申报材料上报省自然资源厅审查。材料包括：1.市州、县级人民政府关于上报城镇开发边界局部优化方案的函；2.城镇开发边界局部优化方案（需附专家意见等相关证明材料）；3.城镇开发边界局部优化数据库。

以上材料需上传至国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，纸质材料按程序提报省自然资源厅。

（四）通过省自然资源厅审查后，向自然资源部汇交数据提请检验。

（五）通过自然资源部检验后，由省自然资源厅负责向市州人民政府下发城镇开发边界局部优化结果启用函，并将矢量数据下发至市州自然资源主管部门，作为地方规划管理、用地审批的

依据。

（六）在符合城镇开发边界局部优化条件的前提下，各地可结合市州、县级国土空间总体规划编制和修改工作，编制城镇开发边界局部优化方案，随市州、县级国土空间总体规划成果方案一并上报。

## 二、省级审查流程

省自然资源厅负责组织对各地申报材料进行审查，由厅相关处室及技术单位，重点对各地申报材料的完整性、规范性、一致性和合理性进行审核，并履行上报自然资源部检验等程序。

（一）完整性审核。重点审核申报材料是否完整、齐全，是否加盖单位公章。

（二）规范性审核。重点审核城镇开发边界局部优化方案章节内容、表格和图件是否规范；城镇开发边界局部优化数据库是否符合数据库汇交要求。

（三）一致性审核。重点审核矢量数据、表格、图件、文字表述等内容是否一致。

（四）合理性审核。重点审查以下方面：

- 1.城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破。
- 2.优化方案必须符合全省“三区三线”划定总体要求和具体

划定规则。

3.局部优化方案应符合国土空间规划的规划思路和管控要求，并与详细规划编制单元划分及管理相协调。

附件 2

# 城镇开发边界优化方案编制提纲

## 一、方案名称

\*\*县（市、区、行委）城镇开发边界优化方案

## 二、方案主要内容

包括一般应包括6个部分。具体为：

### （一）总则

1.优化背景。主要说明开展城镇开发边界局部优化的背景情况。

2.优化原则。应坚持依法依规、统筹做好开发与保护，坚持局部优化和节约集约的原则。

3.优化依据。列举主要的法律法规、政策文件、规划和技术标准。

4.基础数据。说明采用的基础数据版本情况。

### （二）局部优化调整的必要性

1.城镇开发边界划定情况。说明县域城镇开发边界划定情况和历次局部优化调整情况。

2.局部优化的必要性分析。

### （三）调入城镇开发边界图斑情况

分类说明调入城镇开发边界的具体情况和缘由。

表 1. 城镇开发边界局部优化调入图斑统计表

调整类型	调整编号	调整类型	面积（公顷）	支撑材料
调入	注 1	注 2		注 3
	.....			
	.....			
	.....			

注 1：“年月+4 位序列编码”，如“2022010001”，与矢量图层中调整编号一致。

注 2：即六类情形：国家和省重大战略实施、重大政策调整的、重大项目建设，以及行政区划调整涉及城镇布局调整；因灾害预防、抢险避灾、灾后恢复重建等防灾减灾确需调整城镇布局；耕地和永久基本农田核实处置过程中确需统筹优化；已依法依规批准且完成备案的建设用地，已办理划拨或出让手续，已核发建设用地使用权权属证书，确需纳入城镇开发边界；已批准实施全域综合整治确需优化调整；规划深化实施中因用地勘界、比例尺衔接等需要局部优化。

注 3：相关支撑文件有关内容扫描件放于附件。

### （四）城镇开发边界外零星城镇建设用地布局

分类说明布局在城镇开发边界外的零星城镇建设用地的具体情况和缘由。

表 2. 城镇开发边界外零星城镇建设用地布局统计表

编号	布局类型	用地用海分类	面积（公顷）	支撑材料编号
注 1		注 2		注 3
.....				

注 1：“年月+4 位序列编码”，如“2022010001”，与矢量图层中调整编号一致。

注 2：用地用海分类代码、用地用海分类名称参见《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，需填写二级类。

注 3：相关支撑文件有关内容扫描件放于附件。

### （五）调出城镇开发边界图斑情况

说明调出城镇开发边界的分布、面积、新增规模和土地利用现状等情况。

表 3. 城镇开发边界调出图斑统计表

编号	原规划用途/规划分区	土地利用现状	面积（公顷）
注 1			
.....			

注 1：“年月+4 位序列编码”，如“2022010001”，与矢量图层中调整编号一致。

### （六）优化后城镇开发边界合理性分析

- 1.说明优化后县域城镇开发边界面积、扩展倍数。
- 2.说明优化后城镇开发边界的合理性。

## （七）结论

1.优化后的城镇开发边界保持总体稳定，确保了城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破。

2.城镇开发边界局部优化和在城镇开发边界外布局零星的城镇建设用地已经县人民政府同意，符合有关法律法规和政策规定。

## （八）附图和附件

应将主要支撑文件的有关内容扫描附后，附图原则上采用A3幅面制图，图斑表达清楚，太过分散的可以分幅表达。

## 三、方案排版要求

方案封面题目采用初号方正公文小标宋体，落款采用三号方正公文黑体；方案正文应采用三号方正公文仿宋字体撰写，一级标题采用三号方正公文黑体，二级标题采用三号方正公文楷体，三级标题采用三号方正公文仿宋体加粗。

方案采用A4幅面，双面打印，竖版胶装。

附件3

# 关于上报 XX 市/州城镇开发边界局部优化方案的函（模板）

省自然资源厅：

为实施《XX 市/州国土空间总体规划（2021—2035 年）》，实现 XX 目标/解决 XX 问题（内容提示：重点围绕 6 种情形阐述申请局部优化的原因），根据《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》（自然资发〔2023〕193 号），申请依据第 X 种情形对我市/州范围内的城镇开发边界进行局部优化。

按照《关于做好城镇开发边界管理实施细则（试行）》，XX 市/州已完成城镇开发边界局部优化方案编制并通过 XX 会议审议（内容提示：主要阐述优化方案在市/州履行的论证、决策程序）。优化方案严格落实耕地保护优先序，符合“三区三线”划定总体要求和具体划定规则，符合 XX 市/州国土空间规划总体思路和管控要求，并与详细规划编制单元划分及管理充分协调。优化方案涉及新增城镇建设用地 XX 公顷，已纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，并等量缩减城镇开发边界内的新增城镇建设用地，确保城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破，依旧为

XX 公顷和 XX 倍。

请审批。

- 附件：1.XX 市/州城镇开发边界局部优化方案  
2.XX 市/州城镇开发边界局部优化方案数据库  
3.相关审查意见

XX 市/州人民政府（公章）

年 月 日

（联系人：\*\*\*，联系电话：\*\*\*\*\*）

（县级请示可参照本模板）