

贵州省自然资源厅文件

黔自然资发〔2024〕8号

贵州省自然资源厅关于切实做好城镇 开发边界实施管理的通知

各市、自治州人民政府，各县（市、区、特区）人民政府，省有关部门和单位：

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），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，经省人民政府领导同志同意，现就有关事项通知如下：

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，

不得随意修改和违规变更，不得违反管控规则进行各类开发建设活动，以“三区三线”为基础推进国土空间规划编制和实施。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，依据国民经济和社会发展规划，按法定程序和自然资源部有关规定，经国土空间总体规划原审批机关同意后进行调整。

二、推动规划新增城镇建设用地分阶段有序实施

各地要结合国土空间规划编制实施，统筹存量与增量、地上和地下，合理安排城镇建设用地规模、结构、布局和时序，推动规划有序实施。在城镇开发边界内的新增城镇建设用地使用上，要避免“寅吃卯粮”，为“十五五”“十六五”期间至少留下 35%、25% 的增量用地；合理统筹每个发展规划实施周期增量用地，保证每年至少有五年平均新增城镇建设用地规模的 80% 可用，为未来发展预留合理空间。各县（市、区、特区）在实行分阶段总量控制和年度增量控制中，部分地方因经济社会发展等因素确需突破的，原则上在市（州）范围内实行规模统筹。

三、规范城镇开发边界局部优化的情形和条件

因国家和省重大战略实施、重大政策调整、行政区划调整等涉及城镇布局发生结构性调整的，参照国土空间总体规划修改有关规定执行。符合以下情形的，可以对城镇开发边界进行局部优化：

（一）因国家和省重大项目建设涉及城镇布局调整的，应附省级以上投资主管部门或行业主管部门出具的重大项目证明材

料，对项目层级、用地范围等予以确认，其中，省级以上投资主管部门或行业主管部门不能对用地范围进行确认的，可由项目所在地市（州）人民政府出具文件予以确认，作为补充证明材料；

（二）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的，应附县级以上人民政府或市级以上行业主管部门出具的证明材料，对调整事由、用地范围等予以确认；

（三）因耕地和永久基本农田核实处置，永久基本农田和生态保护红线优化调整，确需统筹优化城镇开发边界的，应附县级以上地方人民政府出具的情况说明；

（四）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，应附所涉用地的有关证明材料，主要包括国土空间用途管制监管系统（或建设用地审批备案系统）导出的用地审批矢量数据及书面证明材料、国有建设用地划拨决定书、土地使用权出让合同、土地使用权证书等，以及市（州）自然资源主管部门的审查认定意见；

（五）已批准实施全域土地综合整治确需优化调整城镇开发边界的，应附省级自然资源主管部门审查通过的全域土地综合整治实施方案，方案中应包括城镇开发边界优化调整布局安排。

规划深化实施中，因用地勘界、比例尺衔接、权属范围修正等勘误校正城镇开发边界的，面积不超过 3000 平方米（按照详细规划单元划定面积 1 平方公里的 3‰测算），由县级以上自然

资源主管部门随详细规划编制或修编开展，详细规划经依法批准并纳入国土空间规划“一张图”后，作为城镇开发边界局部优化的依据。

用地范围与城镇开发边界存在细微差异，面积不超过 200 平方米的，视为符合城镇开发边界管理要求，后续可随城镇开发边界局部优化调整。

四、严格城镇开发边界局部优化程序

（一）编制责任。设区市人民政府统一负责市辖区范围内的城镇开发边界局部优化工作，县（市、特区）人民政府负责本行政辖区范围内的城镇开发边界局部优化工作，同级自然资源主管部门牵头承担城镇开发边界局部优化具体工作。

（二）编制流程。城镇开发边界局部优化方案编制过程中，应充分征求相关部门、乡（镇）人民政府等单位意见，城镇开发边界局部优化成果应公开征求公众意见不少于 30 日。数据库以县级为基本单元进行建设，设区市城镇开发边界局部优化成果的数据库，由涉及城镇开发边界局部优化的区级数据库共同构成。

（三）上报流程。市（州）自然资源主管部门负责对辖区内城镇开发边界局部优化成果进行实质性审查，对其合规性、合理性和真实性负责。城镇开发边界局部优化成果经市（州）自然资源主管部门审查通过后，由市（州）人民政府函送省自然资源厅组织审核。其中，涉及跨县级行政单元调配规划规模指标的情形，需将调配情况报经省人民政府同意。

（四）审核程序。省自然资源厅收到各市（州）人民政府提交的城镇开发边界局部优化成果后，10个工作日内完成审查。符合相关要求的，按程序向自然资源部报送汇交；不符合相关要求的，将相关情况反馈各市（州）人民政府。

（五）成果启用。城镇开发边界局部优化成果经自然资源部检验合格并反馈后，纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统并下发各地，方可作为规划管理、用地审批的依据。

五、合理布局城镇开发边界外建设用地

（一）基本要求。各地要充分引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中布局，促进城镇集约集聚建设，提高土地节约集约利用水平。城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，不得规划建设各类开发区和产业园区，不得规划城镇居住用地。城镇开发边界外零星城镇建设用地涉及新增城镇建设用地的规模，原则上不超过城镇开发边界内增量用地规模的10%，并需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。城镇开发边界外布局的零星城镇建设用地，围合面积原则上不得超过30公顷。

（二）主要情形。允许下列用地在城镇开发边界外布局：一是乡村建设用地，主要包括《乡村振兴用地政策指南（2023年）》要求的农村生产生活、乡村振兴等村庄建设用地，应符合村庄规划或“通则式”规划管理规定。二是交通、能源、水利、矿山（含

采矿、采石、采砂〔沙〕场等地面生产用地及排土〔石〕场、尾矿堆放）、军事等单独选址项目用地，以及外事、宗教、文物古迹、监教场所、殡葬、风景名胜等特殊用地，应符合国土空间规划、“三条控制线”管控要求和相关法律法规规定。**三是零星城镇建设**用地，主要是指结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发等合理需要，在城镇开发边界外可规划布局有特定选址要求的项目用地，具体包括：

1.有特定选址或邻避要求的公共管理与公共服务用地，包括气象站、水文监测站、生态环境监测站等科研用地；博物馆、纪念馆、展览馆等文化用地；教学训练基地、实习基地等教育用地；体育场馆、体育训练基地等体育用地；传染病医院、精神病医院、疫情防护设施、康复中心等医疗卫生用地；养老院、福利院、救助站等社会福利用地；

2.有特定选址要求的商业服务业用地，包括加油站、加气站、充换电站等公用设施营业网点用地；物流营业网点等其他商业服务业用地；

3.依托特殊资源或具有邻避要求的工业用地和仓储用地，包括矿泉水厂、混凝土搅拌站、石材加工厂、屠宰场、危险品仓库、战略性储备库、炸药或烟花爆竹生产加工厂及仓库、烟叶收购站等；

4.服务于区域一体化发展的交通运输用地，包括连接中心城区、城镇组团的城镇道路用地；客货运、公共交通场站及附属设

施，公共停车场等交通场站用地；

5.服务于城乡融合发展且确需在城镇开发边界外布局的公用设施用地，包括供水、排水、供电、供气、供热、通信、邮政、广播电视、环卫、消防、固废处置（不含堆场）及其他公用设施用地等（不含水库、水网等水利设施用地）；

6.依托文物古迹、文化遗址、国有林场、自然公园等特定资源，具有特殊选址要求的旅游产业发展或基础设施配套的公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、交通运输用地、公用设施用地和绿地与开敞空间用地，包括博物馆、纪念馆、展览馆、文化馆（站、中心）、陈列馆、非遗馆（所、中心、基地）、红色教育基地，景区必备的零售商业、餐饮、旅馆、公用设施营业网点、剧院、游客服务中心（集散中心、咨询点）、宣教设施、景区连接道路、景区停车场及野生动（植）物园等。

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》规定，城镇村范围内规划建设用地（含零星城镇建设用地），按城镇村批次报批用地。交通、能源、水利、矿山、军事用地和外事、宗教、文物古迹、监教场所、殡葬、风景名胜等特殊用地，按单独选址方式报批用地。

六、严格零星城镇建设用地管理程序

（一）编制责任。零星城镇建设用地由项目立项机关或同级行业主管部门出具认定意见，县级自然资源主管部门根据出具的认定意见负责零星城镇建设用地布局工作。

（二）编制流程。城镇开发边界外零星城镇建设用地布局采用项目规划用地综合论证的方式确定项目用地规模、布局及相关控制指标。综合论证成果由项目所在地县级自然资源主管部门组织编制，多个项目可以合并编制。综合论证成果应征求公众意见不少于 30 日。

（三）上报流程。市（州）自然资源主管部门负责组织相关部门对辖区内综合论证成果进行实质性审查，重点围绕项目规划布局、特定选址要求、建设时序等，对照国家相关法律法规和技术标准进行审查，并对其合规性、合理性和真实性负责。综合论证成果经市（州）自然资源主管部门组织审查通过后，报省自然资源厅组织审核。零星城镇建设用地布局涉及对城镇开发边界的等量缩减，原则上不得跨县级行政单元调配。

（四）审核启用。省自然资源厅收到各市（州）自然资源主管部门提交的综合论证成果后，10 个工作日内完成审核，重点审核“等量缩减”、用途管制规则符合情况。符合相关要求的，按照自然资源部要求完成相关程序，纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统并下发各地立即启用；不符合相关要求的，将相关情况反馈各市（州）自然资源主管部门。综合论证成果启用后首次开展的城镇开发边界局部优化，须将综合论证成果纳入，一并汇交至自然资源部。

七、统筹推进城镇开发边界实施管理

（一）坚持底线思维。严格落实耕地保护和生态保护优先，

统筹发展和安全，充分尊重自然地理格局，调入地块应尽量少占耕地，不占永久基本农田，符合生态保护红线管控规则，避让地质灾害、蓄滞洪区、重要矿产资源压覆区等不适宜城镇建设区域，符合自然保护地、饮用水水源保护区、历史文化保护、国家公益林、水域岸线、土壤污染风险等管控要求。调入地块涉及重要国家机关、国防军工单位和其他重要涉密单位以及重要军事设施周边安全控制区域的，应征求所在市（州）国家安全机关和相关被保卫单位意见。

（二）坚持节约集约。严格执行节约集约用地评价制度，项目调入用地应符合国家和省相关标准。各类城镇建设所需要的用地均需纳入行政区内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。对于不符合城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局情形的项目用地，不得以“搭车”方式进行调入，市县两级人民政府和自然资源主管部门对调入地块及相关材料的真实性负责。

（三）坚持总量管控。城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局，均不得突破城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数。调入涉及新增城镇建设用地的，应等量缩减城镇开发边界内新增建设用地规模；涉及现状建设用地的，应等量缩减城镇开发边界内现状建设用地规模。

（四）坚持实事求是。已获批的各类开发区和产业园区不得调出城镇开发边界，拟进行开发区、省级重点化工园区四至范围

调整且取得省工业和信息化部门同意意见的除外，四至范围调整须严格落实“三区三线”相关要求；现状城镇建设用地及已依法依规批准且完成备案、已办理划拨或出让手续、已核发建设用地使用权权属证书的城镇建设用地，原则上不得调出城镇开发边界，已取得增存挂钩撤销批文的批次用地和不实施城镇建设的单独选址项目等除外。

（五）坚持问题导向。过渡期以承诺方式报批城镇建设用地且未纳入城镇开发边界的，应通过首次局部优化调入城镇开发边界内。坚持系统观念和问题导向，从规划实施的科学性、合理性等方面整体解决问题，国土空间总体规划批复后，未按照相关要求定期开展规划体检评估的，不予受理相关市县城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局有关申请事项。

（六）坚持精准谋划。各地应在精准谋划的基础上确定调入地块，调入地块在国土空间总体规划修改前，原则上不得作为“等量缩减”地块。城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局成果数据库启用半年后，未完成用地报批的，由省自然资源厅将相关情况通报至各市（州）人民政府；成果数据库启用一年后，仍未完成用地报批的，由省自然资源厅对涉及调入的新增城镇建设用地规模予以冻结，用于省级统筹。因不可抗力等因素，由市（州）人民政府将相关情况报经省人民政府同意后，

可适当放宽办理时限。

（七）坚持并联推进。各地结合城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局工作，可同步启动详细规划编制、土地征收成片开发方案编制（符合《中华人民共和国土地管理法》第四十五条第三款规定的情形除外）、建设用地组卷报批等相关基础工作，按法定程序上报审批，切实提高工作效率和服务水平。综合论证成果不得替代详细规划，不能作为核提规划条件、核发规划许可的依据。

八、加强城镇开发边界全生命周期管理

市县级人民政府是本行政区域内城镇开发边界管理的主体，应结合国土空间规划编制实施，统筹做好城镇建设用地安排，有序推进城镇开发边界成果精准落地实施。各地开展城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局，涉及规划指标调整的，结合五年一度的规划实施评估，在规划修改时统一调整。省自然资源厅将依托国土空间规划“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、评估、考核、执法、督察等全生命周期管理。市县级自然资源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，严禁弄虚作假。城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局方案编制单位应符合《城乡规划编制单位资质管理办法》相关规定，各级财政部门要统筹现有资金加强对城镇开发边

界管理工作专项经费保障。

各地应按照国家要求，加快推进市县级国土空间总体规划编制报批，市县级国土空间总体规划批准实施前，原则上不予受理城镇开发边界局部优化和城镇开发边界外零星城镇建设用地布局有关申请事项。

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。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。



贵州省自然资源厅办公室

2024 年 11 月 25 日印发

共印 40 份，其中电子公文 6 份