

# 浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2023〕19号

## 浙江省自然资源厅关于进一步做好城镇 开发边界管理的通知（试行）

各市、县（市、区）人民政府，省级有关部门：

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），在保护利用中加强和规范城镇开发边界管理，经省政府同意，现将有关事项通知如下：

### 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，要以“三区三线”为基础推进国土空间规划编制和实施，不得擅自突破城镇开发边界扩展倍数和规划新增城镇建设用地规模，确保城镇开发边界集中完整、规模适度、布局稳定。

各地要贯彻落实保护优先、节约集约发展理念，在国土

空间规划编制实施中，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，超大特大城市率先探索存量、减量发展。

## **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，推动规划有序实施。在城镇开发边界内的增量用地使用上，各地应为“十五五”“十六五”期间至少留下35%、25%的增量用地；在年度增量用地规模使用上，以五年为周期，至少为后续年份每年留下五年平均规模的80%，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，原则上应在设区市范围内实行规模统筹。省自然资源厅要适时完善规划建设用地额度管理、计划指标配置等机制，确保全省规划新增城镇建设用地分阶段规模不突破。

## **三、引导城镇建设用地集约集聚布局**

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，提高城镇发展和土地利用水平。各地在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或兼容城镇居住功能的用地。确需在城镇开发边界外布局的规划建设用地，应在落实最严格的耕地保护、节约用地、生态环境保护制度的前提下，符合用地类型和规模管控要求。

允许下列用地在城镇开发边界外布局：

1. 乡村建设用地；
2. 交通、能源、水利、矿山、军事等单独选址项目用地；
3. 外事、宗教、监教、殡葬、安保、文物古迹、风景名胜和其他特殊用地等；

4. 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，有特定选址要求、确需布局在城镇开发边界外的少量城镇建设用地，主要包括：

- （1）道路、交通场站、社会停车场和其他交通设施用地等；
- （2）供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、邮政、广播电视、环卫、消防、水工设施和其他公用设施用地等；
- （3）依托资源的零星产业用地；
- （4）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。

各地确需安排在城镇开发边界外的规划城镇建设用地，应依据国土空间规划，按照“三区三线”管控和城镇建设用地用途管制要求，纳入国土空间规划“一张图”严格实施监管，所涉规划新增城镇建设用地规模，一般不超过当地规划新增城镇建设用地规模的10%，并需相应调减城镇开发边界内规划新增城镇建设用地规模，确保城镇开发边界扩展倍数和规划新增城镇建设用地规模不突破。

除符合单独选址报批要求的用地外，其他用地按照城镇村分批次用地（含城乡建设用地增减挂钩实施方案）报批。历史围填海区域和存量建设用海依据法律法规和相关政策文件执行。在国土空间总体规划批准前，允许在城镇开发边界外布局的用地应纳入正在审查的国土空间总体规划。

#### 四、规范城镇开发边界局部优化的条件与程序

允许按以下情形对城镇开发边界进行局部优化：

1. 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调整的，参照国土空间总体规划修改有关规定执行，城镇开发边界局部优化方案报省人民政府审查认定；

2. 因国家和省重大项目建设涉及城镇布局调整的，由县级以上自然资源主管部门编制城镇开发边界局部优化方案，附由省级以上投资主管部门或行业主管部门出具重大项目的证明材料，逐级报省自然资源厅审查认定；

3. 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，由县级以上自然资源主管部门编制城镇开发边界局部优化方案，附由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，逐级报省自然资源厅审查认定；

4. 已依法依规批准且完成备案的、或已办理划拨或出让手续的、或已核发建设用地使用权权属证书的建设用地，已依法依规批准的、或已办理出让手续的、或已核发海域使用权证书的建设用海，已报部备案通过的历史围填海处理方案范围内的用海，确需纳入城镇开发边界的，由县级以上自然资源主管部门编制城镇开发边界局部优化方案，附所涉用地用海有关证明材料，逐级报省自然资源厅审查认定；

5. 耕地和永久基本农田核实处置、土地综合整治实施确需统筹优化城镇开发边界的，应结合耕地和永久基本农田处置、土地综合整治工作同步编制和审查认定城镇开发边界局部优化方案；

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，由县级以上自然资源主管部门编制城镇开发边界局部优化方案，由市级自然资源主管部门审查认定。

城镇开发边界局部优化方案应确保城镇开发边界扩展倍数和规划新增城镇建设用地规模不突破。已依法依规批准的、或已办理划拨或出让手续的、或已核发建设用地使用权权属证书的城镇建设用地，以及已依法依规批准的、或已办理出让手续的、或已核发海域使用权证书的建设用海，原则上不允许调出城镇开发边界。

## **五、允许结合国土空间规划编制局部优化城镇开发边界**

在符合城镇开发边界局部优化条件的前提下，各地可结合市级、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，随市级、县级国土空间总体规划成果方案一并上报；属于本通知第四条第 6 类情形的，各地可结合乡镇级国土空间总体规划、国土空间详细规划编制和修改工作，编制城镇开发边界局部优化方案，随乡镇级国土空间总体规划、国土空间详细规划成果方案一并上报。

## **六、加强城镇开发边界全生命周期管理**

城镇开发边界局部优化方案经审查认定后，按部要求汇交数据，经部检验合格后，纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监管信息系统，作为规划管理、用地用海审批的依据。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。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。

本通知自印发之日起施行，《浙江省自然资源厅关于做好当前城镇开发边界管理有关工作的通知》（浙自然资函〔2023〕49号）同时废止。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。

浙江省自然资源厅  
2023年12月22日

---

浙江省自然资源厅办公室

2023年12月22日印发

---