

# 四川省自然资源厅

## 关于切实做好城镇开发边界管理的通知(试行)

川自然资发〔2024〕31号

各市（州）人民政府：

为认真贯彻落实《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）文件精神，经省政府同意，现就切实做好全省城镇开发边界管理工作有关要求通知如下。

### 一、坚决维护“三区三线”划定成果的权威性、严肃性

各地要牢固树立规划意识，自觉维护规划权威，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。确需对城镇开

发边界进行调整的，在规划实施期内，可基于五年一次的规划实施评估，结合国民经济和社会发展规划，按照法定程序经原审批机关同意后进行调整。

## 二、严控新增城镇建设用地

各地要结合国土空间总体规划和详细规划的编制审批实施，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。在城镇开发边界内的增量土地使用上，要为“十五五”“十六五”期间至少留下35%、25%的增量用地；在年度增量土地使用上，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。以市（州）为单位可对城镇开发边界进行统筹，但不得突破已批准的市（州）城镇建设用地总规模和扩展倍数。鼓励和支持各地大力实施建设用地整理复垦，按程序开展批文失效或撤销工作，切实保障近期可用增量空间。

## 三、合理安排规划城镇建设用地

各地应引导城镇建设向城镇开发边界内集中，促进集约集聚，不得擅自突破城镇开发边界进行规划建设。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。城镇开发边界外项目规划布局时应尽量避让耕地，特别是连片优质耕地，原则上不得跨或紧邻城镇开发边界布局。在城镇开发边界外可依法布局以下建设项目。

（一）能源、交通运输、水利、军事、矿山等单独选址项目。

(二) 符合乡村振兴用地有关政策的建设项目。

(三) 在满足环保、安全和相应的规划设计规范的前提下，结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发等合理需要，可规划布局有特定选址要求的零星城镇建设用地，主要包括：

1. 城镇间（含组团间）连接性的城镇道路用地；确需零星布局的港口码头用地、交通场站用地等。

2. 有特殊选址或邻避要求，确需在城镇开发边界外布局的公用设施用地，如供水、排水、供电、燃气、供热、通信、广播电视、环卫、消防、气象、综合防灾、污水处理、环境监测设施以及“平急两用”等其他公共设施等用地。

3. 对防护、隔离等有特殊选址要求的特殊医疗、科研、文化、教育、体育、社会福利等公共管理与公共服务设施用地；未划定城镇开发边界或无新增建设用地空间的乡镇，需使用城镇建设用地指标建设的中小学、幼儿园等教育用地，医疗卫生、社会福利等公共服务设施用地和机关团体用地。

4. 用于国防科技、安保、外事、监教、殡葬、文物古迹、风景名胜等特殊用地。

5. 依托本地资源建设或用于危险品加工、易燃易爆物品储存、粮食储备等零星工矿、物流仓储、储备库等用地。

6. 依托自然景观、历史人文等旅游资源建设的旅游集散中心、旅游驿站、宣教设施服务配套设施用地，以及民俗酒店、房车营地、康养文旅、文创等零星商业服务业用地；远离城镇零星

布局的加油站、充换电站、加换气站等公用设施营业网点用地。

7.其他法律法规规定的可以在城镇开发边界外布局的建设项目用地。

零星城镇建设用地一般不超过当地规划新增城镇建设用地规模的 10%，但应纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，涉及新增城镇建设用地的应等量缩减城镇开发边界内的新增城镇建设用地。

#### 四、严格开展城镇开发边界局部优化

##### （一）局部优化原则

1.坚持耕地保护、生态保护优先原则，调入地块应避让连片优质耕地，严格避让生态保护重要区域；调入地块涉及耕地面积应小于调出地块涉及耕地面积。

2.坚持城镇开发边界布局总体稳定，局部优化原则限定在县城或市辖区范围内。

3.城镇开发边界局部优化应明确调入（调出）地块用地性质和边界，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原有的新增建设用地规模，调入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。

4.涉及优化的调入地块原则上应与原城镇开发边界集中连片，调出地块应优先考虑零星、破碎的非城镇建设用地图斑，促进城镇开发边界形态完整，便于识别和管理。

5.已完成优化程序的调入（调出）地块不得重复优化。

6.严格控制局部优化频次和规模，每个设区市中心城区每年允许优化2次，每个县、市、区（含省级以上新区，不含设区市中心城区）每年允许优化1次，跨县级行政区的原则上计入涉及县（市、区）的频次；局部优化规模原则上每年不得超过县级行政区城镇开发边界总规模的2%，其中设区市中心城区可以统筹核算。

### （二）允许局部优化的情形

严格审查城镇开发边界局部优化情形，超出自然资源部相关规定情形的，不予审查通过。其中，在规划深化实施中，建设项目因用地勘界、比例尺衔接、坐标转换等需要局部优化城镇开发边界的，局部优化面积占项目地块面积的比例不超过5%、且不超过2000平方米；面积不超过报批用地面积的1%、且不超过400平方米的，属于局部勘误，视为符合城镇开发边界管控要求，但需纳入城镇开发边界总规模和扩展倍数进行统筹核算。

### （三）局部优化流程

市级或县级自然资源主管部门组织编制城镇开发边界局部优化方案，在完成专家论证和公示征求公众意见（不少于30日）后，经同级人民政府同意，由自然资源主管部门逐级上报自然资源厅。市级自然资源主管部门应对本辖区上报优化方案是否符合国省政策和相关技术标准规范进行严格把关。自然资源厅收到城镇开发边界局部优化方案后，原则上10个工作日内完成技术审查，符合部省相关要求的及时按程序报送汇交至自然资源部备

案。设区市中心城区城镇开发边界局部优化方案由市级自然资源主管部门编制，可以一个区或多个区联合编制。涉及乡镇级片区城镇建设用地总规模和扩展倍数变化的，需报市（州）人民政府同意；涉及县（市、区）城镇建设用地总规模和扩展倍数变化的，以市（州）人民政府名义报自然资源厅。

#### （四）结合国土空间规划编制修改开展优化

在国土空间总体规划审批前，属于符合城镇开发边界局部优化情形，且因园区申报、督察问题整改、重大项目落地等需要，各地可结合市级、县级国土空间总体规划编制报批工作，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一并上报。在国土空间总体规划审批后，城镇开发边界局部优化涉及国土空间总体规划修改的，两个方案可以一同上报，按审批权限和部省相关规定办理。

### 五、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成果经自然资源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”实施监督信息系统，并逐级反馈至市级、县级自然资源主管部门，作为规划管理、用地审批的依据。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，加强对城镇开发边界管理工作的实施、指导和监督，把地方政府落实城镇开发边界管控要求情况作为领导干部自然资源资产离任审计的重要评价指标。市（州）要建立完善相应的监管制度和措施，加强城镇开发边界管理，形成全链条监

管。自然资源厅将根据国土空间规划编制实施管理工作进展，结合自然资源部新要求，修订完善城镇开发边界管理要求。

本通知自印发之日起施行，后续国家政策另有规定的，从其规定。

四川省自然资源厅

2024年7月17日