

山西省自然资源厅文件

晋自然资发〔2024〕22号

山西省自然资源厅 关于加强城镇开发边界管理工作的通知 (试行)

各市、县（市、区）人民政府，省直有关部门：

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，以下简称“193号文”）和《自然资源部办公厅关于做好城镇开发边界管理成果数据汇交更新的函》（自然资办函〔2023〕2319号）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，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。严格落实“193号文”内容，以“三区三线”为基础推进国土空间规划编制和实施，各类城镇建设所需的用地，均需纳入各市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。不得擅自突破城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模，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，系统推进生态保护与修复、全域土地综合整治、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、土地使用效率提升。

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%的增量空间；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，为未来发展预留合理空间。

因地方经济社会发展需要，部分县（市、区）确需局部突破分阶段总量控制和年度增量控制指标的，报经设区的市人民

政府同意，允许在设区市范围内实行规模统筹。省自然资源厅将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、科学审慎实施城镇开发边界局部优化和调整

（一）有序开展城镇开发边界局部优化

对符合以下情形允许对城镇开发边界进行局部优化的，应以县级行政单元为基本组织单元，组织制作城镇开发边界管理成果数据：

1. 因国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目及省重点项目建设涉及城镇开发边界布局变化的，应提供省级及以上投资主管部门或行业主管部门相关证明材料；因行政区划调整涉及城镇布局调整的应提供县级以上人民政府相关证明材料。

2. 因灾害预防、抢险避灾、灾后恢复重建等防灾减灾救灾确需调整城镇布局的，应由县级以上人民政府或市级以上行业主管部门出具相关证明材料。

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，应结合耕地和永久基本农田核实处置工作及国家下一步相关要求，由县级以上人民政府提供相关证明材料，明确对城镇开发边界的调整要求。

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、或已核发建设用地使用权权属证书的建设用地，确需纳入

城镇开发边界的，由县级以上人民政府提供相关证明材料。具体要求为：

（1）已依法依规批准且完成备案的建设用地，提供农转用审批文件；

（2）已办理划拨或出让手续的，应提供划拨决定书（划拨土地有关批复）或土地出让合同；

（3）已核发建设用地使用权权属证书的建设用地，应提供土地证或不动产权证书。

5. 已批准实施全域土地综合整治，确需统筹优化城镇开发边界的，应结合全域土地综合整治方案，由县级以上人民政府提供相关证明材料，明确对城镇开发边界的调整要求。

6. 在规划深化实施中，因城镇化发展中建设项目变化（新增、调整、终止）、用地勘界、比例尺衔接、边界边缘形态破碎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，由县级以上人民政府提供相关证明材料，明确对城镇开发边界的调整需求。

城镇开发边界局部优化方案涉及调入新增用地的，应等量缩减城镇开发边界内原有的新增潜力空间，确保城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模不突破国土空间总体规划的要求。规划期内已依法依规批准、或已办理划拨或出让手续、或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。

（二）严肃城镇开发边界局部优化审查报批

落实地方政府国土空间规划管理主体责任，规范城镇开发边界布局优化工作。在符合城镇开发边界局部优化条件的前提下，有优化需求的，各地应编制城镇开发边界局部优化方案，以市县级人民政府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。市级人民政府组织市本级及市辖区范围内城镇开发边界局部优化，县级人民政府组织本辖区城镇开发边界局部优化。局部优化后的城镇开发边界经自然资源部数据库质检合格，更新全省国土空间“一张图”后实施。

（三）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，属于本通知第三条第（一）项第6类情形的，各地可在乡镇级国土空间规划和国土空间详细规划编制、修改中，编制城镇开发边界局部优化方案，随乡镇级国土空间规划和国土空间详细规划成果方案一并报市级人民政府审查、报批。

四、规范城镇开发边界外建设用地审批管理

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。不得在城镇开发边界外进行城镇集中建设，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，应落实最严格的耕地保护、节约用地、生态环境保护制度，结合城乡融合、乡村振兴、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，允许并规范下列建设用地在城镇开发边界外布局：

（一）乡村建设用地以及一二三产融合用地；

（二）交通、能源、水利、矿山、军事等单独选址项目用地；

（三）有特定选址要求、确需布局在城镇开发边界外的少量建设用地：

1. 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；

2. 符合省级及以上风景名胜区详细规划的风景区与特殊用地；

3. 符合省级及以上旅游规划的相关配套设施和公共设施用地；

4. 其他有特定选址要求、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、停车场等交通运输用地；（2）供水、排水、供电、加油加气加氢站、充换电站、供燃气、供热、通讯、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）依托资源的零星工矿用地、新能源设施等产业用地；（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、工业用地、符合国家产能环保要求的洗选煤厂、储煤厂等；（5）有特定选址要求的防灾减灾救灾、战略储备等必要民生基础设施项目。

对于采煤沉陷区以及地质灾害高风险区和极高风险区不适宜建设区可调出城镇开发边界。在城镇开发边界外安排规划新增城镇建设用地，一般不超过规划新增城镇建设用地规模的10%，需相应核减城镇开发边界内规划新增城镇建设用地规模，确保新增城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破。除单独选址项目外，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。

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方案经审查认定后，按要求及时向自然资源部汇交数据，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”实施监督信息系统，作为规划管理、用地审批的依据。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，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调整。

各市、县（市、区）自然资源主管部门应申请专项经费，结合国土空间规划定期体检和五年评估，对城镇开发边界等重

要空间控制线管控情况进行评估分析，将其评估结论作为规划实施监督考核的重要依据，按规定对国土空间规划进行动态调整完善。

各市、县（市、区）自然资源主管部门要严明工作要求，依据本通知统筹做好辖区内城镇建设用地安排，严禁弄虚作假违反城镇开发边界管理规定。省自然资源厅将结合国土空间规划实施和土地利用年度计划执行情况评估考核，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。

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。



（主动公开）