

# 山东省自然资源厅

鲁自然资字〔2024〕50号

## 山东省自然资源厅 关于印发山东省城镇开发边界管理 实施细则（试行）的通知

各市、县（市、区）自然资源主管部门：

《山东省城镇开发边界管理实施细则（试行）》已经厅长办公会审议通过，现印发给你们，请遵照执行。



# 山东省城镇开发边界管理实施细则（试行）

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），运用好“三区三线”划定成果，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，制定本实施细则。

## 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。

“三区三线”划定成果作为用地用海审批的基本依据，一经批准，任何部门和个人不得随意修改。要落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约用地制度，强化底线约束，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。

（二）坚持保护优先、节约集约发展理念。严格城镇开发边界围合范围内的耕地和永久基本农田保护，确需对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围合范围内，且总面积不减少；确需调出城镇开发边界围合范围的，应确保永久基本农田数量不减少、质量不降低，城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不扩大。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，提高土地节约集约利用水平，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式及生活方式。

(三) 统筹新增城镇建设用地时序安排。各地要结合市、县(市)国土空间总体规划实施管理,合理安排城镇建设用地规模、结构、布局和时序。要避免“寅吃卯粮”,在城镇开发边界内的增量土地使用上,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,至少为后续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要求,为未来发展预留合理空间。

(四) 加强城镇开发边界全生命周期管理。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。城镇开发边界调整优化方案经自然资源部检验合格后及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,作为规划管理、用地用海审批的依据。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。

## 二、严格城镇开发边界调整

在国土空间总体规划实施期内,城镇开发边界可基于五年一次的规划实施评估,结合各地国民经济和社会发展规划,由市、县(市)履行专家论证、社会公示、合法性审查、本级国土空间规划委员会和人大常委会审议等程序,经原审批机关同意后进行调整。

## 三、明确城镇开发边界局部优化情形

各县(市、区)可通过编制城镇开发边界局部优化方案,在

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，对城镇开发边界进行局部优化。2024年上半年和下半年，各县（市、区）可分别进行一次城镇开发边界局部优化方案编制，后续每年原则上可进行一次城镇开发边界局部优化方案编制，特殊情况可采取“一事一议”形式申报。

（一）符合以下六种情形的，可编制城镇开发边界局部优化方案，对城镇开发边界进行局部优化：

1. 国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设，以及行政区划调整涉及城镇布局调整的（该类情形允许采用“一事一议”形式申报）；

2. 因灾害预防、疫情防控、抢险避灾、灾后恢复重建等防灾减灾确需调整城镇布局的（该类情形允许采用“一事一议”形式申报）；

3. 永久基本农田核实处置成果经国家批准后，结合永久基本农田布局变化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、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建设用地，确需纳入城镇开发边界的；已依法依规批准、已办理出让手续、已核发海域使用权证书的建设用海或已报部备案通过的围填海历史遗留问题处理方案范围内的用海，确需纳入城镇开发边界的；最新年度变更调查确定的现状城镇建设用地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实施方案，涉及城镇建设用地图局调整确需优化城镇开发边界的；

6. 规划深化实施中因用地勘界、比例尺衔接；零星细碎图斑整合；促进城镇开发边界连续集中布局等确需优化城镇开发边界的。

（二）调入城镇开发边界的地块应符合以下要求：

1. 不得占用永久基本农田和生态保护红线，确保三条控制线不交叉不重叠不冲突；

2. 避让已有政策法规明确禁止或限制人为活动的国家公园、自然保护区、自然公园等；

3. 避让地质灾害极高和高风险区、蓄滞洪区、洪涝风险易发区、采煤塌陷区、重要矿产资源压覆区及油井密集区等不适宜城镇建设区域，确实无法避让的应充分论证并说明理由；

4. 调入城镇开发边界的地块原则上应依托原城镇开发边界所在区域，确保局部优化后的城镇开发边界集中连片，形态完整。

（三）调出城镇开发边界的地块应符合以下要求：

1. 调出地块应优先考虑零星、破碎图斑；

2. 不得将已批城镇批次用地、或已办理土地供应手续、或已核发建设用地使用权权属证明的城镇建设用地调出城镇开发边界；

3. 不得将现状城镇建设用地（最新年度国土变更调查城镇建设用地）和自然资源部备案已批准建设用地调出城镇开发边界；

4. 不得将具备城镇功能的市政公用设施、城市道路和交通场站、公园绿地调出城镇开发边界；

5. 不得在城镇开发边界围合区域内部新开“天窗”调出城镇开发边界。

#### 四、规范城镇开发边界外零星城镇建设用地布局要求

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。在各级国土空间总体规划中，应结合城市实际需要，合理安排城镇建设用地布局。除乡村建设用地以及交通、能源、水利、军事等单独选址项目外，城镇建设用地应优先考虑在城镇开发边界内布局，允许为以下有特定选址要求的项目在城镇开发边界外布局零星城镇建设用地：

（一）确需在城镇开发边界外布局的公共管理与公共服务设施、公用设施营业网点、公用设施用地；

（二）为城镇服务的城镇道路和确需在城镇开发边界外布局的交通场站用地；

（三）依托自然景观和历史文化等资源确需在城镇开发边界外布局的文化展陈和旅游设施、遗址公园、野生动物园、植物园等用地；

（四）确需在城镇开发边界外布局的使领馆、文物古迹、监教场所、殡葬用地；

（五）用于存放易燃、易爆和剧毒等危险品，布局有防护隔离要求的三类物流仓储用地以及国家和省级粮食、棉花、石油等战略性储备库用地；

（六）依托资源或有特定选址要求的零星产业用地；

（七）其他有邻避要求、有特殊选址要求的确需在城镇开发边界外布局的基础设施用地和公益性设施用地。

各地确需安排在城镇开发边界外的零星城镇建设用地，应纳

入城镇开发边界局部优化方案，依规逐级汇交至自然资源部，经检验合格并纳入到国土空间规划“一张图”实施监督信息系统后，按照城镇批次用地报批。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，应等量核减城镇开发边界内新增城镇建设用地规模并相应缩减城镇开发边界。城镇开发边界外年度新增零星城镇建设用地规模，原则上不得超过所在市、县（市）年度可允许新增城镇建设用地最大规模的 10%。

## 五、严格城镇建设用地管理

（一）城镇开发边界台账管理要求。本通知印发一个月内，各市要对 2021 年以来所辖县（市、区）使用新增城镇建设用地规模进行统计汇总，形成自规划基期年以来的年度新增城镇建设用地规模台账，按要求报送省自然资源厅，确保市、县（市）新增城镇建设用地分阶段总量和年度增量符合管控要求。若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。

（二）城镇开发边界局部优化方案编制报批程序。局部优化方案由县级自然资源主管部门组织编制，报市级自然资源主管部门审查。市级自然资源主管部门对局部优化方案进行实质性审查，并对其合规性和合理性负责，履行必要的专家论证程序并经市政府同意后，报省自然资源厅审查。省自然资源厅组织有关处室对局部优化方案进行联合审查，经厅长办公会研究同意后，向自然资源部汇交数据。局部优化方案待自然资源部检验合格并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

息系统后，方可启用。

（三）城镇开发边界局部优化方案汇交要求。局部优化方案成果应包括市级自然资源主管部门请示、审查报告、县级城镇开发边界局部优化方案编制说明、举证材料、城镇开发边界管理成果更新数据包等材料。城镇开发边界管理成果更新数据包按照自然资源部下发的《城镇开发边界管理成果数据汇交要求（试行）》制作。对城镇开发边界外新增零星城镇建设用地，没有已批准的国土空间总体规划或专项规划为依据的，应当附规划选址论证报告。

本实施细则自印发之日起施行，由省自然资源厅负责解释。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，适时修订完善本实施细则。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。

公开方式：主动公开

---

抄送：各市、县（市、区）人民政府

---

山东省自然资源厅办公室

2024年4月28日印发

---