

西藏自治区城镇开发边界管理 实施细则（试行）

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉的通知》（厅字〔2019〕48号）和《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）要求，运用好“三区三线”划定成果，进一步加强和规范城镇开发边界管理，制定本细则。

一、总体要求

（一）维护“三区三线”划定成果的权威性和严肃性。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。不得擅自突破城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数，严禁违反法律和规划开展用地审批。

（二）明确城镇开发边界监督管理责任主体。县级以上人民政府是城镇开发边界划定、管理和实施监督的责任主体，县级以上自然资源主管部门牵头开展本行政辖区内城镇开发边界的划定、调整、局部优化、实施监督等具体工作。

二、深化城镇开发边界内规划用地安排

各地要结合国土空间规划实施，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，促进城镇开发边界划定成果落地实施。

（一）合理安排城镇建设用地规模和时序。在城镇开发边界内的增量空间使用上，为“十五五”“十六五”期间至少留下35%、25%的增量空间。在年度增量空间使用规模上，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，以便为未来发展预留合理空间。各地在实行分阶段总量控制中，因经济社会发展等确需突破的，允许以地（市）为单位进行本辖区内规模统筹，但不得突破本地（市）分阶段总量控制规模。各地要统筹做好规划城镇建设用地安排，建立年度新增城镇建设用地规模使用台账（详见附件1），并实行动态管控，各地（市）于每年1月份将所辖县（区、市）上年度新增城镇建设用地规模使用台账报自治区自然资源厅。

（二）合理安排规划城镇建设用地布局。各地要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，推动城镇开发边界内节约集约用地，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，不得新增城镇住宅用地及配套的社区服务设施用地。在落实最严格的耕地保护、生态环境保护制度，节约用地的前提下，确需在城镇开发边界外布局的建设用地，应符合以下要求：

1.交通、能源、水利、矿山、军事等符合单独选址要求的用地。

2.外事、监狱、宗教、殡葬、文物古迹等特殊用地。

3.宅基地、村庄基础设施和公共服务设施用地、乡村产业用地等村庄建设用地。

4.结合城乡融合、区域一体化发展、旅游开发、稳边固边兴边建设等合理需要，在城镇开发边界外可规划布局有特定选址要求的零星城镇建设用地，并依据国土空间规划，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”严格实施监督。具体可包括以下情形：

（1）中心城区、集镇（镇区）范围内，组团间连接性的城镇道路用地和确需在城镇开发边界外布局的交通场站用地。

（2）有特殊选址或邻避要求，需远离城镇或位于城镇边缘的城镇公用设施用地，如供水、排水、污水处理、供电、通信、燃气、广播电视、气象、环卫、地震监测设施、环境监测设施、综合防灾设施以及“平急两用”公共基础设施建设用地等。

（3）对防护、隔离等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和仓储用地。

（4）因城乡融合或旅游开发等需要，远离城镇零星布局的加油站、充换电站、加换气站、加氢站、制充氧站等公用设施营业网点用地。

（5）依托资源或有特定选址要求的零星产业用地。

（6）依托自然景观或历史文化资源的旅游相关配套设施用

地。

(7) 因防灾减灾建设需要的救灾物资集散点、避难场所等用地。

(8) 因稳边固边兴边建设需要用地。

(9) 符合法律法规、政策文件规定的其他情形。

城镇开发边界外新增的零星城镇建设用地原则上不得超过所在地(市)、县(区、市)年度可允许新增城镇建设用地最大规模的10%，并需纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，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。城镇开发边界外新增的零星城镇建设用地按照城市批次用地报批，并在地(市)审核意见符合规划情况部分补充允许布局在城镇开发边界外的零星城镇建设用地的具体情形，相关矢量数据与城镇开发边界局部优化方案成果一同报自治区自然资源厅审查。

三、规范城镇开发边界局部优化

(一) 局部优化原则。

1. 不得擅自突破城镇开发边界扩展倍数，严格按照国家、自治区有关城镇开发边界划定的技术规范开展城镇开发边界局部优化工作。

2. 耕地保护、生态保护优先，严格按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序开展城镇开发边界局部优化工作，确保城镇开发边界与耕地和永久基本农田、生态保护

红线不交叉不重叠不冲突。

3.城镇开发边界局部优化必须落实国家、自治区发展规划与上位国土空间规划的战略传导，与国家和自治区有关区域、新型城镇化战略保持一致。

4.不得将已批复的各类开发区、工业园区、物流园区调出城镇开发边界；不得将已依法依规批准的建设用地，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。

5.调入地块原则上与原城镇开发边界集中连片，调出地块优先考虑零星、破碎的非城镇建设用地图斑，确保城镇开发边界形态完整，便于识别和管理。

6.城镇开发边界调入地块应符合耕地和永久基本农田、生态保护红线等各类空间控制线的管控要求。贯彻落实耕地保护的有关要求，优化后的城镇开发边界应确保占用耕地的规模有所减少，尽量少占或不占优质耕地。

7.已完成优化程序的调入（出）地块不得重复优化。

8.严格控制局部优化频次，原则上每年各地（市）、县（区、市）允许优化不超过1次。

（二）允许局部优化的情形。

1.国家和自治区重大战略实施、重大政策调整、行政区划调整，以及重大项目建设涉及城镇布局调整的，应提供党中央、国务院、自治区党委、政府发布文件或批准规划中明确的具体

战略、政策、项目名称等，或省级以上投资主管部门批准纳入国家级或省级重大项目的文件，或省级以上行业主管部门发布实施的涉及具体项目名称的重要文件或规划，或行政区划调整批复文件等材料。

2.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，应提供县级以上人民政府或市级以上行业主管部门出具的相关证明材料。

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，应提供自然资源部批准同意的耕地和永久基本农田核实处置文件。

4.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，应提供相关审批、备案、权属证书等证明材料。

5.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，应提供省级以上自然资源主管部门关于全域土地综合整治相关证明材料。

6.规划深化实施中因用地勘界、比例尺衔接等需要局部优化城镇开发边界的，应提供自然资源主管部门出具的项目用地勘测定界和开发边界叠加分析材料。

7.符合法律法规、政策文件规定的其他情形。

（三）局部优化流程。

县级行政区（不含市辖区）内局部优化的，由县级自然资

源主管部门编制局部优化方案，经县级人民政府同意后，报地（市）自然资源主管部门组织专家论证并出具审查认定意见后，由地（市）自然资源主管部门报自治区自然资源厅审查认定；在市辖区范围内或市辖区范围内跨县级行政区局部优化的，由地（市）自然资源主管部门编制局部优化方案，经地（市）人民政府同意后，报自治区自然资源厅组织专家论证、审查认定。

地（市）自然资源主管部门对本辖区上报的局部优化方案进行实质性审查，并对其真实性、合法性、合规性、合理性负责。自治区自然资源厅审查通过后，将成果数据按自然资源部要求统一上报。城镇开发边界局部优化成果由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，方可作为规划管理、用地审批的依据。申请局部优化城镇开发边界的，应当报送以下材料：

- 1.地（市）自然资源主管部门关于审查城镇开发边界局部优化方案的请示（详见附件2）。

- 2.地（市）、县（区、市）人民政府同意局部优化的文件。

- 3.城镇开发边界局部优化方案（详见附件3）。

- 4.地（市）自然资源主管部门审查认定意见（仅县级城镇开发边界局部优化时提供）（详见附件4）。

- 5.城镇开发边界局部优化数据库（严格按照《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）要求提供）。

四、严控城镇开发边界调整

城镇开发边界一经划定，未经法定程序，任何部门和个人不得随意修改、擅自调整。在已落实规划确定的各类约束性指标和资源底线红线保护目标的基础上，因经济社会发展和国家、自治区重大战略实施确需调整城镇开发边界的，在规划实施期内，可基于五年一次的规划实施评估，按照法定程序和自然资源部有关规定经原国土空间总体规划审批机关同意后进行调整。

五、加强城镇开发边界实施监督

各级人民政府负责本辖区城镇开发边界的管理、实施和监督检查。地（市）、县（区、市）自然资源部门按照有关法律法规和规章，做好城镇开发边界的划定和维护工作。各地（市）应及时将城镇开发边界调整和局部优化成果纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，强化日常监督管理。自治区自然资源厅依托国土空间规划“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、执法等全生命周期管理，把地方政府落实城镇开发边界管控要求情况作为自然资源督察的重要内容。

本细则自印发之日起施行，由自治区自然资源厅负责解释。细则执行过程中如遇新情况、新问题，由各地（市）及时向自治区自然资源厅反馈，自治区自然资源厅根据国家有关工作要求和我区实际，适时修订完善细则。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。

附件：1.XX 年度城镇开发边界新增城镇建设用地规模管理
台账

2.地（市）自然资源主管部门关于审查城镇开发边界
局部优化方案的请示

3.城镇开发边界局部优化方案编制提纲

4.地（市）自然资源主管部门审查认定意见（内容提
示）

附件 1

XX 年度城镇开发边界新增城镇建设用地
规模管理台账

可用新增 城镇建设 用地	新增城镇建设用地规模使用情况						剩余新增 城镇建设 用地规模
	序号	项目名称	用地规模	新增城镇建设用地规模			
				合计	城镇开发 边界内	城镇开发 边界外	
①	1						⑥
	2						
							
	总计		②	③	④	⑤	

注：①为截至上年度剩余新增城镇建设用地规模，⑥=①-③

附件 2

关于审查 XX 地（市）/县（区、市）城镇 开发边界局部优化方案的请示

自治区自然资源厅：

为实施《XX 地（市）/县（区、市）国土空间总体规划（2021—2035 年）》，实现 XX 目标/解决 XX 问题【内容提示：重点围绕 7 种情形，阐述申请局部优化的原因】，根据《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》《西藏自治区城镇开发边界管理实施细则（试行）》，申请对 XX 地（市）/县（区、市）范围内的城镇开发边界进行局部优化。

按照要求，XX 地（市）/县（区、市）已完成城镇开发边界局部优化方案编制并通过 XX 会议审议，矢量数据严格按照《自然资源部关于做好城镇开发边界管理成果数据汇交更新的函》组织更新。优化方案严格落实耕地保护优先序，符合城镇开发边界局部优化原则，优化方案涉及新增城镇建设用地 XX 公顷，已纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，并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，依旧为 XX 公顷和 XX 倍。

请予审查。

XX 地（市）自然资源局

年 月 日

附件 3

城镇开发边界局部优化方案编制提纲

一、城镇开发边界概况

说明城镇开发边界划定和实施情况（到 XX 年，城镇开发边界内建设用地规模的变化情况）、城镇开发边界实施管理存在问题及原因分析、历次调整和优化情况。

二、城镇开发边界局部优化理由及必要性

三、局部优化原则及依据

（一）优化原则。统筹做好开发与保护、坚持节约集约等原则。

（二）优化依据。列举主要的法律法规、政策文件、规划和技术标准。

（三）基础数据。说明采用的基础数据版本情况。

四、城镇开发边界局部优化情况

（一）优化总体情况（调出用地面积应 $\geq$ 调入用地面积）。调整优化前后城镇开发边界面积、扩展倍数、内部构成。

（二）具体调整区域情况。

1.调入用地具体情况。说明调入城镇开发边界的用地面积、位置、主要原因、土地利用现状及规划用途。

表 1 调入城镇开发边界用地情况统计表

区域编号	区域位置	面积（公顷）	土地利用现状	规划用途	调整情形	支撑材料
1					注 1	注 2
2					01	
3					02	
4						
注 1：即七类情形（01 国家和自治区重大战略实施、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；02 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；03 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；04 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；05 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；06 规划深化实施中因用地勘界、比例尺衔接等需要局部优化城镇开发边界的；07 符合法律法规、政策文件规定的其他情形。）						
注 2：相关支撑材料扫描件作附件。						

2.调出用地具体情况。说明调出城镇开发边界的用地面积、位置、主要原因、土地利用现状、原规划用途及调出后用途。

表 2 调出城镇开发边界用地情况统计表

区域编号	区域位置	面积（公顷）	土地利用现状	原规划用途	调出后用途
1					
2					
3					
4					

五、优化后城镇开发边界的合理性分析

六、结论

七、附件

（一）附图需包含以下要素：现状城镇开发边界图、城镇开发边界局部优化情况图、（调入、调出）用地区位图（图上应包含该区域原城镇开发边界）、（调入、调出）用地现状图、（调入、调出）用地规划图、优化后的城镇开发边界图等，能在一张图上表达的要素整合成一张图。

(二) 附表 (支撑本方案的其他表格, 如无则不附)。

(三) 支撑材料。

(四) 专家论证结果。

附件 4

地（市）自然资源主管部门审查认定意见 （内容提示）

- 1.优化程序是否完整、合规。
- 2.报送材料是否齐备、规范。
- 3.是否符合规定情形，理由是否充分。
- 4.是否符合本细则规定的局部优化原则。
- 5.是否做到优化后城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破。
- 6.城镇开发边界管理成果更新数据包是否完整、规范、符合要求。