黑龙江省城镇开发边界管理实施细则（试行）

# 第一章 总 则

第一条 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）》《黑龙江省国土空间规划（2021—2035年）》，加强和规范城镇开发边界管理，结合我省实际，制定本实施细则。

第二条 城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、完善城镇功能、提升空间品质的区域边界。

第三条 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，严禁违反法律和规划开展用地审批。

第四条 本省行政区域内城镇开发边界的实施管理工作，适用本细则。

第五条 县级以上人民政府是城镇开发边界管理的责任主体，县级以上自然资源行政主管部门具体负责，与相关部门建立协调机制，统筹做好城镇开发边界管理工作。

# 第二章 城镇开发边界内管控要求

第六条 各类城镇建设所需要的用地（包括能源化工基地等产业园区等）均需纳入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，不得擅自突破城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数。

第七条 严格城镇开发边界范围内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范围内，且总面积不能减少；确需调出城镇开发边界范围的，应确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不扩大。

第八条 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。加大存量城镇用地挖潜力度，统筹地上地下空间，引导土地混合开发、空间复合利用，提高土地节约集约利用水平。

第九条 结合市县国土空间规划编制实施，进一步深化城镇开发边界内规划用地安排，细化功能分区和用地布局，加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等协同衔接，使城镇开发边界划定成果精准落地实施。科学、合理安排城镇建设用地规模、结构、布局和时序，提高新增城镇建设用地使用效率。

第十条 在城镇开发边界内的增量用地使用上，要避免“寅吃卯粮”，为“十五五”“十六五”期间至少保留35%、25%的增量用地；在年度增量用地使用规模上，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目标，为未来发展预留合理空间。部分地区因经济社会发展等确需局部突破上述控制目标的，原则上应在市（地）范围内进行规模统筹。

第十一条 按照城市是一个有机生命体的理念，细化落实上位总体规划管控要求，结合行政事权统筹生产、生活、生态和安全功能需求划定城镇开发边界内详细规划编制单元。根据新城建设、城市更新、产城融合、历史文化保护传承等需求，探索不同层级深度详细规划的编制方法，结合地方实际有序开展城镇开发边界内详细规划编制。对已有详细规划进行评估，不符合现行法律法规及国土空间规划管控要求的，依法按程序进行更新完善。

第十二条 城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的用途管制方式，以详细规划作为实施城镇开发建设、整治更新、保护修复活动和核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证的法定依据。不得以城市设计、城市更新规划等专项规划替代详细规划作为城镇开发边界内各类开发保护建设活动的规划审批依据。

# 第三章 城镇开发边界外管控要求

第十三条 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。

第十四条 城镇开发边界外可布局乡村建设用地，能源、交通、水利等基础设施用地以及采矿用地、特殊用地等建设用地。在落实最严格的耕地保护、节约用地、生态环境保护制度并充分论证的前提下，结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发、边境地区建设等合理需要，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，具体包括以下类型：

（一）具有城镇服务功能的城镇组团间连接性的道路及交通场站等交通运输用地。

（二）需要远离城镇或结合交通运输条件布局的加油站、加气站、充换电站等商业服务业用地。

（三）依托自然景观、历史文化等特定资源布局的旅游设施、康养设施、科普宣教设施、文创设施、保护纪念设施、体育训练设施等公共管理与公共服务、商业服务业、交通运输、绿地与开敞空间等用地。

（四）有邻避要求的易燃、易爆、剧毒等危险品物流仓储，国家和省级粮食、棉花、石油等战略性储备库，传染病医院、精神病院、疫情防护隔离设施等工业仓储、公共管理与公共服务等用地（已纳入化工园区的除外）。

（五）具有特定选址要求的供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、邮政、广播电视、环卫、消防、气象、地震、水文、环境监测、应急救援、防灾减灾等公用设施、公共管理与公共服务等用地。

（六）依托本地农业资源布局的农村一二三产业融合发展、乡村振兴等初级加工产业用地。

（七）因稳边固边兴边需要，依托边境资源、特殊地理位置等选址的零星城镇建设用地。

（八）法律法规规定可以在城镇开发边界外规划布局的其他城镇建设用地。

第十五条 零星城镇建设用地实行规模总量控制，所涉及的新增城镇建设用地规模，一般不超过城镇开发边界内新增城镇建设用地总规模的10%，并需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。

第十六条 布局在城镇开发边界外的零星城镇建设用地和乡村建设用地，可依法按批次用地报批。能源、交通、水利等基础设施用地以及采矿用地、特殊用地，可依法按单独选址用地报批。用地报批应符合国土空间规划和用途管制要求。

# 第四章 城镇开发边界调整和局部优化

第十七条 城镇开发边界一经划定，任何部门和个人不得随意修改、擅自调整。在国土空间规划实施期内，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，具体调整程序按照国家后续出台的有关规定执行。

第十八条 在严格落实耕地保护优先序，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，可对城镇开发边界进行局部优化。市（地）、县（市、区）人民政府（行署）是城镇开发边界局部优化的责任主体，要对局部优化的真实性、合法性、合规性、合理性负总责，确保优化方案合理合规、举证材料真实准确、数据成果标准规范。

第十九条 城镇开发边界局部优化应符合以下六种情形，并提供相关证明材料：

（一）国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设，以及行政区划调整等涉及城镇布局调整的，应提供省级以上党委、政府及其有关部门发布批准的相关文件或规划，省级以上投资主管部门或行业主管部门出具的重大项目证明材料，行政区划调整的批准文件，其他可以证明符合要求的相关材料。

（二）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证明材料。

（三）因耕地和永久基本农田核实处置确需统筹优化城镇开发边界的，应提供自然资源部关于耕地和永久基本农田核实处置结果的确认文件。

（四）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，应提供相关的农用地转建设用地批准文件、划拨决定书或土地出让合同、不动产权属证书，其他可以证明符合要求的相关材料。

（五）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，应提供全域土地综合整治项目的批准文件。

（六）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，应提供相关证明材料。

第二十条 确需对城镇开发边界进行局部优化的，按以下程序开展：

（一）对县（市、区）国土空间总体规划中城镇开发边界进行局部优化的，由县（市、区）自然资源行政主管部门组织编制城镇开发边界局部优化方案，征求同级相关行业主管部门和乡（镇）人民政府意见，履行论证、公示程序后，由县（市、区）人民政府报市（地）人民政府（行署）。经市（地）自然资源行政主管部门初审通过后，由市（地）人民政府（行署）报省自然资源厅审查论证。

（二）对市（地）国土空间总体规划中城镇开发边界进行局部优化的，由市（地）自然资源行政主管部门组织编制城镇开发边界局部优化方案，征求同级相关行业主管部门和区人民政府意见，履行论证、公示程序后，由市（地）人民政府（行署）报省自然资源厅审查论证。

（三）省自然资源厅组织对市（地）、县（市、区）城镇开发边界局部优化方案的合规性、合理性进行审查，组织开展专家评审论证，审查论证通过后报自然资源部汇交更新城镇开发边界管理成果数据。

（四）自然资源部对市（地）、县（市、区）城镇开发边界局部优化成果进行检查检验合格后，更新城镇开发边界数据库并反馈省自然资源厅，省自然资源厅反馈至市（地）、县（市、区）自然资源行政主管部门，作为国土空间规划管理、用地审批的依据。

第二十一条 调入城镇开发边界的地块不得占用永久基本农田和生态保护红线，应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。

第二十二条 已依法依规批准、已办理划拨或出让手续、已核发建设用地使用权权属证书、已实际开发建设的城镇建设用地，以及已依法依规批准的各类开发区和产业园区、土地征收成片开发方案和拟近期实施的重大项目涉及的地块等，原则上不允许调出城镇开发边界。

第二十三条 城镇开发边界外拟规划布局的具有特定选址要求的零星城镇建设用地，可一并纳入城镇开发边界局部优化方案，按照本文件第二十条规定的程序更新数据库，作为零星城镇建设用地管理的依据。

# 第五章 城镇开发边界实施监督

第二十四条 市（地）、县（市、区）自然资源行政主管部门应将城镇开发边界管理数据纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为国土空间规划管理、用地审批的依据。

第二十五条 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，结合国土空间规划城市体检评估、国土变更调查和土地利用计划执行等情况，对城镇开发边界管理情况进行监督检查，实施城镇开发边界全生命周期管理。

# 第六章 附 则

第二十六条 本实施细则自印发之日起施行，文件执行过程中遇到的问题，请及时向省自然资源厅反馈，省自然资源厅将根据国家有关要求和工作实际，适时修订完善城镇开发边界管理要求。国家法律法规和政策文件对城镇开发边界管理另有规定的，从其规定。