

关于印发《宁夏回族自治区城镇 开发边界管理实施细则（试行）》的通知

各市、县（区）人民政府，自治区各相关部门（单位）：

《宁夏回族自治区城镇开发边界管理实施细则（试行）》已经自治区人民政府同意，现印发给你们，请严格贯彻执行。

宁夏回族自治区自然资源厅

2024年3月29日

（此件公开发布）

宁夏回族自治区

城镇开发边界管理实施细则（试行）

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）要求，坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性和权威性，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，结合我区实际，制定如下实施细则。

一、强化新增城镇建设用地规模管控

各类城镇建设所需要的用地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，严禁违反法律和规划开展用地审批。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。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。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进行调整。

市县国土空间规划实施中，要避免“寅吃卯粮”，在城镇开发边界内的增量用地使用上，为“十五五”“十六五”期间至少

留下 35%、25%的增量用地。在年度增量土地使用规模上，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规模，以便为未来发展预留合理空间。各市、县（区）要统筹做好规划城镇建设用地安排，建立新增城镇建设用地规模使用台账（详见附件 1），并实行动态管理，新增城镇建设用地使用情况作为城镇建设用地报批的重要依据。自治区自然资源厅将对新增城镇建设用地使用情况进行动态监管和定期预警。

二、严格城镇开发边界局部优化

（一）城镇开发边界局部优化情形。城镇开发边界局部优化以县域和市辖区统筹优化为主、市域统筹优化为辅，自治区可适当统筹优化。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，可对以下几种情形的城镇开发边界进行局部优化。

1. 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；

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；

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；

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；

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；

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。

（二）程序及要件。

1. 方案编制。市、县（区）自然资源主管部门编制城镇开发边界局部优化方案，组织相关部门和专家论证，涉及重大公共利益调整或利益相关人的，还应当组织听证或征求利益相关人员意见。

2. 提出申请。在县域范围内开展城镇开发边界局部优化的，由县、市人民政府逐级向自治区自然资源厅提出申请；在市辖区范围内开展城镇开发边界局部优化的，由市人民政府向自治区自然资源厅提出申请；跨县域或市辖区范围开展城镇开发边界局部优化的，相关市、县（区）人民政府达成一致意见后，由调入方县（区）、市人民政府逐级向自治区人民政府提出申请（附调出方县（区）、市人民政府意见）。市、县（区）人民政府对申报材料的真实性、合法性负总责。申报要件包括：

（1）城镇开发边界局部优化方案（含部门及专家论证意见、举证材料；涉及重大公共利益调整或利益相关人的，还应提供听

证情况或意见征求情况)；

(2) 城镇开发边界局部优化矢量数据(光盘)。

3. 提请检验。自治区自然资源厅对城镇开发边界局部优化方案审查通过后,按程序提请自然资源部对城镇开发边界局部优化矢量数据进行检验。

4. 下发使用。城镇开发边界局部优化矢量数据经自然资源部检验通过后,在县域或市辖区范围内开展城镇开发边界局部优化的,由自治区自然资源厅出具城镇开发边界管理更新数据汇交成果启用函,将矢量数据下发相关市、县(区)自然资源主管部门;跨县域或市辖区范围开展城镇开发边界局部优化的,自治区自然资源厅向自治区人民政府上报审查意见,经自治区人民政府研究同意后,由自治区自然资源厅出具城镇开发边界管理更新数据汇交成果启用函,向相关市、县(区)自然资源主管部门下发矢量数据。下发的城镇开发边界局部优化矢量数据作为地方规划管理、用地审批的依据,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。

(三) 其他要求。

1. 城镇开发边界局部优化应严格落实耕地保护目标,调入地块不得与永久基本农田、生态保护红线交叉重叠;

2. 调入地块尽量避免压覆重要矿产资源,确实无法避让的按照《宁夏回族自治区压覆重要矿产资源区域评估工作规程》宁

自然资发〔2019〕324号)相关规定,向自治区自然资源厅提出报批申请;避让地质灾害极高和高风险区、蓄滞洪区、地震断裂带、洪涝风险易发区、采煤塌陷区及油井密集区、大遗址保护区和地下文物埋藏区等不适宜城镇建设区域,确实无法避让的应当充分论证并说明理由,明确减缓不良影响 measures,并履行相关报批手续;

3. 局部优化后的城镇开发边界形态应尽可能完整,便于识别和管理,调入用地原则上应与原城镇开发边界集中连片;

4. 城镇开发边界内已经批准实施土地征收成片开发方案的区域,不得调出城镇开发边界;

5. 城镇开发边界内已依法依规批准、或已办理划拨或出让手续、已核发建设用地使用权权属证明的城镇建设用地,不得调出城镇开发边界。

三、规范零星城镇建设用地审批管理

在落实最严格的耕地保护、节约用地和生态环境保护制度前提下,结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发等合理需要,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。涉及的新增城镇建设用地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。确需在城镇开发边界外布局的零星城镇建设用地,应当按照《关于在用地要素

保障中加强城镇开发边界管控工作的通知》(宁自然资发〔2023〕144号)履行论证程序,论证结果作为用地报批合规性审查的依据之一。

四、加强城镇开发边界全生命周期管理

各市、县(区)要严明工作要求,依据本细则统筹做好辖区城镇建设用地安排,切实推动国土空间规划有序实施、规范管理。申请城镇开发边界局部优化的,要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)明确的数据内容和格式要求制作矢量数据包,确保数据完整性、空间数学基础与数据格式正确性、标准符合性、图数一致性。各级自然资源主管部门要通过国土空间规划“一张图”、卫星遥感影像等监管手段,加强对城镇开发边界的实施、监督、评估、考核、执法等全生命周期管理。

本细则自2024年5月1日施行,有效期至2026年5月1日。

附件:1. 城镇开发边界新增城镇建设用地规模管理台账模板

2. 城镇开发边界局部优化请示文件模板

3. 城镇开发边界局部优化方案模板

4. 零星城镇建设用地项目选址合理性论证报告模版

附件 1

【城镇开发边界新增城镇建设用地规模管理台账模板】

20XX 年度城镇开发边界
新增城镇建设用地规模管理台账

单位：公顷（0.00）

可用新增城镇建设用地规模	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	用地总规模	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为截止上年度剩余新增城镇建设用地规模；⑥=①-③。

附件 2

【城镇开发边界局部优化请示文件模版】

关于 XX 市市辖区/XX 县（市） 城镇开发边界局部优化的请示（函）

自治区人民政府/自治区自然资源厅：

为实施《**市/县国土空间总体规划（2021—2035 年）》，实现****目标/解决****问题【内容提示：重点围绕 6 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）》《宁夏回族自治区城镇开发边界管理实施细则（试行）》，申请对我市市辖区/**县（市）范围内的城镇开发边界进行局部优化。

按照要求，**市/县已完成城镇开发边界局部优化方案编制并通过**会议审议，矢量数据严格按照《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，符合城镇开发边界优化规则，未突破城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数。

请予审查。

- 附件：1. **市市辖区/**县（市）城镇开发边界局部优化方案
2. **市市辖区/**县（市）城镇开发边界局部优化成果数据（光盘）

XX市/县人民政府（公章）

年 月 日

（联系人：***，联系电话：*****）

附件 3

【城镇开发边界局部优化方案模版】

XX 市市辖区/XX 县（市）城镇开发边界 局部优化方案

一、文本提纲

【格式建议：图文表混排，便于清晰准确进行说明】

（一）现状城镇开发边界基本情况

1. 现状城镇开发边界基本情况

【编写要点】包括：现状城镇开发边界规模、扩展倍数、内部构成（2020 年度国土变更调查城镇建设用地、非建设用地情况等）、开发区和产业园区划入情况等。（附图 1）

2. 现状城镇开发边界实施情况

【编写要点】包括：城镇开发边界划定或局部优化后用地审批情况（城镇开发边界内建设用地审批情况、城镇开发边界外零星城镇建设用地审批情况）、批而未供和闲置土地处置情况等。

（二）城镇开发边界局部优化必要性论证

【编写要点】包括：本次城镇开发边界局部优化涉及的情形类型、优化的具体原因（实现目标/存在问题）等。（附表 1）

(三) 城镇开发边界局部优化方案

1. 城镇开发边界优化总体情况

【编写要点】包括：调入调出地块总面积（调出地块总面积应大于等于调入地块总面积）、优化后城镇开发边界规模、扩展倍数、内部构成（2020 年现状城镇建设用地、非建设用地情况等）、开发区和产业园区划入情况等。涉及中心城区的，应说明中心城区范围和规划用地布局调整情况。（附表 2、图 2、图 3）

2. 城镇开发边界调入地块基本情况

【编写要点】包括：城镇开发边界调入地块的位置、规模、图斑个数、用地现状（2020 年度国土变更调查情况—城镇村不打开统计、涉及用地审批情况及审批年份）、原规划用途及未来规划用途（规划分区及规划用地类型）、是否涉及中心城区等。涉及多种优化类型的，需先概述总体情况，再分类型具体描述。（附表 3、图 4、图 6、图 7）

3. 城镇开发边界调出地块基本情况

【编写要点】包括：包括城镇开发边界调出地块的位置、规模、图斑个数、用地现状（2020 年度国土变更调查情况—城镇村不打开统计）、原规划用途及未来规划用途（规划分区及规划用地类型）、是否涉及中心城区等。（附表 3、图 5、图 8、图 9）

(四) 优化方案合理性分析

1. 扩展倍数符合性分析

【编写要点】是否突破城镇开发边界扩展倍数（①扩展倍数符合性计算规则：调入增量用地规模=拟调入图斑总面积+边界外零星城镇建设用地图斑面积-前两者范围内 2020 年度国土变更调查建设用地，调出增量用地规模=拟调出图斑总面积-拟调出范围内 2020 年度国土变更调查建设用地；②调入图斑和边界外零星城镇建设用地范围内增量用地面积应小于等于调出图斑范围内增量用地面积。）

2. 划定规则符合性分析

【编写要点】主要包括：

（1）调入地块是否落实三条控制线划定的优先序，避让永久基本农田、生态保护红线；

（2）调入地块是否充分考虑各类限制性因素，守住自然生态安全边界，避让地质灾害极高和高风险区、蓄滞洪区、地震断裂带、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、大遗址保护和地下文物埋藏区等不适宜城镇建设区域，确实无法避让的应当充分论证并说明理由，明确减缓不良影响的措施并履行相关报批手续；

（3）调入地块是否有利于提高城镇开发边界形态的完整性，是否与原城镇开发边界集中连片，推动城镇建设用地集约集聚；

（4）调出地块是否涉及最新年度变更调查城镇建设用地和已批/已办理划拨或出让手续/已核发建设用地使用权属证明的城

镇建设用地；

（5）调出地块是否涉及已批准实施的土地征收成片开发区域。

3. 优化方案影响分析

【编写要点】主要包括：

（1）调出地块是否涉及开发区和产业园区，是否影响近期建设和重大项目布局、征供地等；

（2）调入地块是否具有进行城镇开发条件，是否有利于完善城镇功能，更好支撑城镇发展目标的实现；

（3）优化后城镇开发边界是否影响区域基础设施、能源设施，是否与详细规划编制单元划分及管理相协调。

二、附表

【格式要求：需统一加盖市/县自然资源主管部门公章】

表 1 城镇开发边界局部优化情况汇总表

单位：公顷（0.00）、个

行政区 名称	情形	调入规模	调入 图斑数	调出 规模	调出图斑数
	情形 X				
	情形 X				
					

表 2 城镇开发边界优化前后对比表

单位：公顷（0.00）

行政区名称	现状城镇建设用地 ¹	城镇开发边界 (局部优化前)			城镇开发边界 (局部优化后)		
		城镇开发边界面积	非建设用地面积 ²	扩展倍数 ³	城镇开发边界面积	非建设用地面积 ²	扩展倍数 ³
XX 镇							
XX 镇							
.....							
总计							

注：1. 为“三区三线”划定时，行政区范围内的现状城镇建设用地，使用 2020 年度国土变更调查数据；

2. 非建设用地=城镇开发边界内非建设用地+城镇开发边界外零星城镇建设用地范围内 2020 年度国土变更调查非建设用地；城镇开发边界内非建设用地采用“三区三线”划定计算公式，即城镇开发边界内非建设用地=城镇开发边界面积-边界内 2020 年度国土变更调查建设用地-在部备案的已批未建用地，在部备案的已批未建用地使用“三区三线”划定时自然资源部下发的在部监管系统备案且已依法批准且落实占补平衡即将建设的用地数据。

3. 扩展倍数=1+(非建设用地/行政区范围内 2020 年度国土变更调查的城市和建制镇面积)；城市和建制镇为国土变更调查数据中标注为 201、201A、202、202A 的用地。

表 3 调入调出地块情况汇总表

单位：公顷（0.00）

调整地块		总面积	建设用地 面积 ¹	城镇建 设用地 面积 ¹	部备案已依法批准 建设用地			增量用地 规模 ²
					小计	年份	面积	
调入 地块	调入地 块 1					20XX		
						20XX		
								
								
	合计							
调出 地块	调出地 块 1							
								
	合计							

注：1. 使用 2020 年度国土变更调查数据；

2. 增量用地规模=调入地块/调出地块面积-地块内 2020 年度国土变更调查建设用地。

三、图件

1. 现状城镇开发边界图
2. 优化后城镇开发边界图
3. 调入地块、调出地块位置示意图
4. 调入地块用地现状图
5. 调出地块用地现状图
6. 调入地块用地规划图（优化前）
7. 调入地块用地规划图（优化后）

8. 调出地块用地规划图（优化前）

9. 调出地块用地规划图（优化后）

【制图要求】

（1）以上图件为必选图件，各地可根据实际情况补充相应图件及其他证明合理性的相关图件，涉及中心城区调整的，还应提交中心城区范围调整图；

（2）图件应准确、完整、清晰表达要素信息，标记周边重要地物、重要区域等，比例尺可根据用地范围大小自行设定，幅面大小原则上不大于 A0 幅面；

（3）图 1-3 以当年或者前一年高分辨率遥感影像为底图，图 4-5 以年度国土变更调查成果为底图（与建设用地审批系统保持一致），图 6-9 以国土空间规划用地为底图；图 4-9 可根据需要按地块制图。

四、相关材料

（一）部门和专家意见

部门和专家意见以 PDF 扫描件的形式提供。

（二）利益相关人意见

如涉及重大公共利益调整或利益相关人的，还应提供听证情况或意见征求情况，以 PDF 形式提供。

（三）举证材料

举证材料提交要求和格式要求如下：

调整类型		举证材料要求
情形一	国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设确需调整城镇布局的	1. 省级及以上部门提供的政策文件、规划、重大项目选址论证报告，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 如有明确调整范围，应提供相应 shp 格式矢量文件。
	行政区划调整涉及城镇布局调整的	1. 民政部门有关行政区划的调整公告，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 应提供行政区划调整 shp 格式矢量文件。
情形二	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	1. 县级以上人民政府提供相关举证材料，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 应明确调整范围，并提供相应 shp 格式矢量文件。
情形三	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	1. 县级以上人民政府提供相关举证材料，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 应明确调整范围，并提供相应 shp 格式矢量文件。
情形四	已依法依规批准且完成备案的建设用地的	1. 农转用审批文件，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 应提供审批范围 shp 格式矢量文件。
	已办理划拨或出让手续的	1. 拨决定书或土地出让合同，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 应提供划拨范围或出让范围 shp 格式矢量文件。
	已核发建设用地使用权权属证书的	1. 土地证或不动产证，以 PDF 扫描件的形式提供。 2. 应提供权属证范围 shp 格式矢量文件。
情形五	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	1. 需由县级以上人民政府提供相关佐证材料。 2. 应明确调整范围，并提供相应 shp 格式矢量文件。
情形六	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	1. 需由县级以上人民政府提供相关佐证材料。 2. 应明确调整范围，并提供相应 shp 格式矢量文件。

附件 4

【零星城镇建设用地项目选址合理性论证报告模版】

零星城镇建设用地项目选址合理性论证报告

一、项目基本情况

【编写要点】包括：明确项目区域位置、拟选建设用地现状地类及规模、拟建设周期及总投资等核心建设内容，以及项目与产业政策的符合性情况，政府投资类项目需要明确项目建设的依据。

二、选址依据及规模要求

【编写要点】包括：明确项目建设的必要性、与发展规划和相关政策的协调性、建设用地规模的合理性、影响项目选址的政策及空间规划要求。

三、用地选址合理性分析

【编写要点】包括：明确项目建设与自然条件、工程条件的协调性；分析项目与各级国土空间总体规划的符合性；分析项目建设所需的工程、市政、交通、生态环境等保障措施可行性；论证项目建设对周边城镇村和现有产业项目造成的影响。

如周边涉及自然保护地、环境敏感点、历史文化资源等特殊地物，需要在合理性分析中予以明确。有邻避要求的建设项目需

要论证其满足邻避要求，以及未来对周边进行建设的影响。

四、附图

1. 建设项目选址区位图
2. 建设项目及周边现状图
3. 建设项目与周边国土空间总体规划关系图
4. 建设项目与外部环境关系图

【制图要求】

（1）图 1-3 为必选图件。涉及外部敏感因素或者有邻避要求的项目，增加图 4 为必选。各地可根据实际情况补充相应图件及其他证明合理性的相关图件；

（2）图件应准确、完整、清晰表达要素信息，标记周边重要地物、重要区域等，比例尺可根据用地范围大小自行设定，幅面大小原则上不大于 A0 幅面；

（3）图件以当年或者前一年高分辨率遥感影像为底图，现状数据使用年度国土变更调查成果（与建设用地审批系统保持一致），规划数据使用已批准的国土空间规划成果。