

梅州市国土空间规划保障 工作指引



梅州市自然资源局
欢迎您扫码关注

梅州市自然资源局 编
2024年3月

目录

1. 县级国土空间总体规划	1
2. 镇级国土空间总体规划	3
3. 城镇建设项目用地	5
3-1 重大产业项目用地	5
3-2 区域性基础设施项目用地	6
3-3 民生项目用地	7
4. 农村生产生活设施用地	8
4-1 乡村振兴产业项目用地	8
4-2 乡村民生项目	9
5. 相关办理指引	10
附录 国土空间规划保障相关文件	17

“ 深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，**构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。**

健全主体功能区制度，**优化国土空间发展格局。**坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。”

——党的二十大报告

“ 国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。

分级分类编制国土空间规划，国家、省、市县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。”

——中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见

“ 坚持县域一张图、一盘棋，**高质量编制国民经济和社会发展规划及国土空间规划，优化县镇村生产力布局。**明确国土空间保护开发利用策略，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，一体谋划县镇村产业发展、基础设施建设、公共服务配套、生态系统保护和修复等。健全城乡一体的规划实施制度，合理配置空间资源和生产要素，推动项目跟着规划走、要素跟着项目走。”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”
促进城乡区域协调发展的决定

- ◆ **县级国土空间总体规划**是对县（市、区）行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用、修复作出的总体安排和综合部署，是对国家和省、市级国土空间总体规划以及市级以上专项规划的细化落实，是制定区域空间发展政策、**指导各类开发建设**、开展国土空间资源保护利用修复和实施国土空间规划管理的蓝图，是编制县级专项规划和详细规划的依据。



市县国土空间总体规划是落实国家和省级国土空间总体规划要求的主平台，是对地级以上市、县（市、区）行政区域内国土空间开发保护的具体安排。**根据我市实际，我市的市、县两级国土空间总体规划由市级统筹编制。**

——梅州市市县两级国土空间总体规划（2020—2035年）编制工作方案

- ◆ 县级国土空间总体规划是“**五级三类**”国土空间规划体系中的一级，是对本行政区域开发保护作出的具体安排；不需要报国务院审批的市县国土空间总体规划，**由省级政府根据当地实际，明确规划编制审批内容和程序要求。**

- ◆ 县级国土空间总体规划中需统筹划定**耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界**三条控制线，应充分考虑地质灾害防治要求。
- ◆ 三条控制线已完成划定工作，**各类项目选址和建设原则上应避让永久基本农田和生态保护红线，不占或少占耕地**。非农业建设占用耕地，必须严格落实“先补后占”和“占一补一、占优补优、占水田补水田”，补充可以长期稳定利用的耕地。



耕地

耕地是利用**地表耕作层种植农作物**为主，每年种植一季及以上（含以一年一季以上的耕种方式种植多年生作物）的土地。



永久基本农田

永久基本农田是纳入保护目标的可长期稳定利用耕地，为**保障国家粮食安全和重要农产品供给**，实施**永久特殊保护**的耕地。



生态保护红线

生态保护红线是指在生态空间范围内**具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护**的区域。



城镇开发边界

城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以**集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界**，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。

- ◆ **镇级国土空间总体规划**是对镇（乡、街道）行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用、修复作出的具体安排，是对上级国土空间总体规划以及专项规划的细化落实，是编制详细规划的依据。

科学有序编制实施镇级国土空间总体规划

总体格局

(1) 空间格局：落实市、县(市、区)空间发展战略，立足自然资源本底，坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合，明确生态、农业、历史文化等保护类要素的空间范围和城乡、产业、交通等发展类要素整体布局，形成镇域国土空间开发保护总体格局。

(2) 底线管控：落实市、县级国土空间总体规划划定的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，划定蓝线、绿线、紫线、黄线、历史文化保护线、工业用地控制线等各类管控边界。

镇级国土空间总体规划要突出实用性导向

(1) 要充分发挥乡镇连城带村的节点和纽带作用。

(2) 要按照《广东省镇级国土空间总体规划编制技术指南(试行)》等技术规定编制。

(3) 适当提高示范乡镇规划编制深度。

(4) 规划要充分衔接全域土地综合整治实施方案。

(5) 规划要落实绿美广东生态建设要求。

(6) 规划要强化乡村地区安全韧性。

开展镇村国土空间集成规划试点

锚定目标任务

落实省委关于“统筹做好乡村布局规划、精准做好乡村建设规划、科学做好乡村风貌规划”工作部署，**用好用活自然资源部关于盘活农村存量建设用地、用好村内空闲地等相关政策精神，基于“三调”村庄建设用地范围实事求是细化、优化村庄建设边界**，探索符合我省实际的乡村存量建设空间按需腾挪、有序流动的空间保障机制。

创新规划方法

加强镇域统筹和镇村联动，以详细规划深度聚焦优化空间资源配置、集约用地布局，重点围绕镇村一体化建设，统筹安排耕地以及乡村振兴各项建设空间，提升镇村空间价值品质和乡村风貌，在**调查工作、规划方法、成果形式、政策配套**等方面积极创新。

市县引导 镇域统筹

地级以上市自然资源主管部门

要加强本地区各试点工作的**统筹推动，加强指导**，确保试点工作规范有序开展。

各试点所在县(市、区)

要强化对国土空间规划工作的领导，建立**试点工作领导协调机制**，引导相关职能部门共同参与试点工作，及时解决试点工作中遇到的问题。

县(市、区)自然资源主管部门

要主动与试点镇政府**加强联动，参与并指导规划编制实施**工作。

试点镇党委、政府

要高度重视，成立**试点工作领导协调机制，一把手要亲自部署、谋划**，动员镇域内各村社群众支持试点工作，并加强系统谋划，明确镇村发展和空间总体优化方向等。

3-1 重大产业项目用地



国家、省、市级重大产业项目布局原则



严格落实节约集约用地要求，因地制宜采用行业先进的节地技术和节地模式，优化设计方案，**合理论证项目建设用地规模**，实现源头减量。

按照集聚、规模原则，**国家、省、市级重大产业项目**，原则上在划定的**城镇开发边界内**选址建设。

在国土空间规划中划定**工业用地控制线**，明晰工业用地用途转换负面清单，稳定**工业用地总量**。

——自然资源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知



用地保障

已确定选址或意向选址的项目

- ◆ 项目所在辖区的**村、镇**应加强与属地自然资源部门对接，在县级国土空间总体规划中落实建设用地规模。

规划实施过程中新增项目

- ◆ 可结合**区域发展战略、产业发展规划**等预留空间，在县级国土空间总体规划中划定留白用地，后续在详细规划编制中细化选址和布局，并落实建设用地规模。

- ◆ 县级国土空间总体规划批准实施后，**按项目实际用地范围办理用地手续**，进行开发建设。



问：我想投资建个机器人工厂，现在乡镇说不符合规划，怎么办？

答：可以跟乡镇对接，在划定的城镇开发边界内、工业园区中选址建设。



3-2 区域性基础设施项目用地



尽量避让永久基本农田和生态保护红线，确实无法避让的，应加强选址论证，且需符合以下条件：

重大项目确实无法避让永久基本农田的

必须对占用永久基本农田的必要性和占用规模的**合理性**进行充分论证，**落实永久基本农田补划**。

重大项目确实无法避让生态保护红线的

符合生态保护红线准入规则、占用规则的，后续可按**规定**办理手续。

——自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知



用地保障

已确定选址或意向选址的项目

用地主体应加强与属地自然资源部门对接，**在县级国土空间总体规划中落实用地规模**。

规划实施过程中新增项目

可在县级国土空间总体规划中采用**列入规划文本和重大项目清单**。



问：我们这条省级高速公路选址范围占用了永久基本农田和生态保护红线，怎么办？



答：按照文件规定，**省级高速公路可按程序申请占用补划永久基本农田**，建设单位应与属地自然资源部门对接，查清占用永久基本农田的具体情况，按照数量相等、质量相当等要求落实补划。纳入县级国土空间总体规划的省级高速公路，属于准入生态保护红线的情形，可按准入办理用地手续。

3-3 民生项目用地



总体要求

- ◆ 依据城镇开发边界外布局建设项目准入目录，城乡统筹用地布局，以安全、经济、方便群众使用为原则，因地制宜提出公共基础设施和公共服务设施选址、规模、标准等要求。



准入目录

- ◆ 1. 区域性交通、能源、水利，以及城市道路和城乡供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、广播电视设施、环卫、消防等设施；
- ◆ 2. 科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等设施；
- ◆ 3. 战略储备、民爆仓库和油库、加油站、加氢站、特殊医疗用地、新型储能、搅拌站、屠宰加工场、建筑垃圾受纳加工场、飞灰处理厂等具有邻避要求必须远离建成区布局的设施；
- ◆ 4. 军事及安全保密、宗教、文物古迹、监教场所、殡葬、自然保护地管理与服务等设施；
- ◆ 5. 因农村集体经济要求，需落实的村留用地、安置地、多层农民公寓、农村一二三产业融合发展用地及支持乡村振兴的建设项目；
- ◆ 6. 绿地与开敞空间用地，郊野公园、风景游览设施的配套服务设施；
- ◆ 7. 采矿用地、洗沙场等资源依托型须就近建设的设施用地；
- ◆ 8. 其它国家和省允许的情形。



用地保障

- ◆ **已确定选址**的公用基础设施项目和公共服务设施项目应在县级国土空间总体规划**落实城镇建设**用地。
- ◆ **规划实施过程中的新增项目**，后续可使用县级国土空间总体规划**留白用地**或在**详细规划中落实城镇建设**用地。

——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

4-1 乡村振兴产业项目用地



乡村振兴产业项目布局原则

01 城镇周边或有一定规模的农产品加工业等产业项目

可与城镇开发边界内的城镇建设用地统筹考虑，**尽量在划定的城镇开发边界内选址建设。**

02 直接服务种植养殖业或需就近利用农业农村资源的农产品初加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直接配送等乡村振兴产业

原则上应**集中在村庄建设**用地边界内。

03 利用农村本地资源开展农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设

在不占用永久基本农田和生态保护红线、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，**可在村庄建设**用地边界外安排**少量建设**用地。

——广东省乡村振兴用地政策指引



用地保障

已确定选址或意向选址的项目

辖区的村、镇应加强与县（市、区）自然资源部门对接，在**县级国土空间总体规划中落实建设**用地规模。

规划实施过程中新增项目

可结合农业产业布局、乡村旅游规划、现代农业产业园建设、乡村特色产业带建设等**预留空间**，在**县级国土空间总体规划中划定留白**用地，后续在镇级国土空间规划或村庄规划编制中细化选址和布局，并落实建设用地需求。

问：

我想明年在这个柚子园附近建个柚子加工厂，村里说现在规划不是建设用地，怎么办？

答：

现在正在编制**县级国土空间总体规划**，可以**抓紧确定**选址，**将选址范围与镇对接**，在国土空间总体规划**落实规划建设**用地，或在村庄规划中将选址范围划入村庄建设**用地边界**。

4-2 乡村民生项目



总体要求：

- ◆ 统筹基础设施和基本公共服务设施、农村住房等民生项目布局。一体化谋划县（市、区）镇村基础设施建设、公共服务配套、生态系统保护和修复等，统筹推进城乡融合发展，促进公共资源均衡配置、基本公共服务均等覆盖。

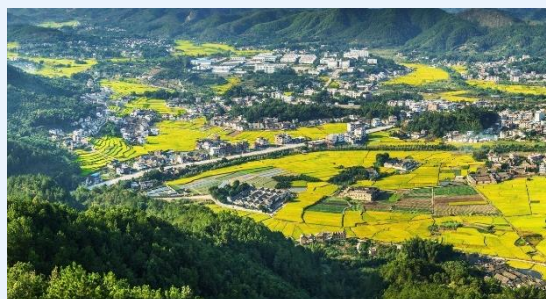


布局原则：



- ◆ 推进基础设施一体化。以县（市、区）为整体推动水电气路网等基础设施一体化布局，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。

- ◆ 合理确定各类设施的选址、建设标准和容量，在县级国土空间总体规划中落实建设用地或划定留白用地。



- ◆ 推进基本公共服务一体化。以服务乡村为主、或对选址有一定要求的公共服务设施项目可根据实际服务范围和服务人口，在城镇开发边界外选址建设。



问：我们村目前没有老人院，我们想在村里那块空地上新建一个，现在还不符合规划，怎么办？

答：

村里可与镇对接，在正在编制的县级国土空间总体规划落实规划建设用地；暂未确定选址的后续在符合县级国土空间总体规划的范围内选址，或通过村庄规划落实建设用地。



——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定



生态保护红线占用审批流程：

01
项目预审
申请

- ◆ 各级自然资源主管部门会同同级项目行业主管部门或同级投资主管部门重点审查项目是否符合《广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局关于严格生态保护红线管理的通知（试行）》明确的国家重大项目范围并作出说明。

02
上报

- ◆ 报批农用地转用、土地征收、海域使用权时，地级以上市人民政府需出具不可避让论证意见，随项目用地用海组卷报批主体材料一并上报省自然资源厅审查。

03
审查

- ◆ 省自然资源厅会同省生态环境厅、林业局及相关行业主管部门审查通过后，由省自然资源厅提请省政府出具不可避让论证意见。

04
批准

- ◆ 由自然资源部进行用地用海预审后报国务院批准。

——广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局
关于严格生态保护红线管理的通知（试行）



占用永久基本农田重大建设项目范围：



01

党中央、国务院明确支持的**重大建设项目**（包括党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目）。



02

中央军委及其有关部门批准的**军事国防类**项目。



03

纳入**国家级规划（指国务院及其有关部门颁布）**的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目。



04

省级公路网规划的**省级高速公路**项目。



05

按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》（发改投资〔2020〕688号）要求，**列入需中央加大用地保障力度清单**的项目。



06

原**深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县**省级以下基础设施、民生发展等项目。



重大建设项目占用补划永久基本农田流程：

可行性
研究
阶段

◆ 建设单位在可行性研究阶段，必须对占用永久基本农田的**必要性**和占用规模的**合理性进行充分论证**。

用地
预审
阶段

◆ 重点审查是否符合**允许调整**的情形，是否符合**允许占用**的情形以及**避让的可能性**。

用地
报批
阶段

◆ 县（市、区）自然资源部门组织编制规划修改方案暨**永久基本农田补划方案**。

◆ 市自然资源部门组织方案审核，征求**市生态、水务、林业、农业农村**等部门意见后，**提出修改完善意见**。

◆ 省自然资源部门负责组织对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行**踏勘论证，并进行审查**。

◆ 完成规划修改听证、公示、征求部门意见、规划实施影响评估和专家论证等工作后，**建设单位将规划修改方案暨永久基本农田补划方案作为用地报批材料**，涉及占用面积、范围有变化的，需提供有关说明或重新编制补划方案。

5 相关办理指引



生态保护红线内允许开展的10类有限人为活动：

活动类型	详细内容
01 必要活动与设施修筑	管护巡护、保护执法、科学研究、调查监测、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控等活动及相关的必要设施修筑。
02 原住居民及权益主体的活动	原住居民和其他合法权益主体，在不扩大现有建设用地、用海用岛、耕地、水产养殖规模和放牧强度（符合草畜平衡管理规定）的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖（不包括投礁型海洋牧场、围海养殖）等活动，修筑生产生活设施。
03 经批准的考古活动	经依法批准的考古调查发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动。
04 林木抚育采伐与更新	按规定对人工商品林进行抚育采伐，或以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的树种更新，依法开展的竹林采伐经营。
05 公共服务设施建设维护	不破坏生态功能的适度参观旅游、科普宣教及符合相关规划的配套性服务设施和相关的必要公共服务设施建设及维护。
06 线性基础设施建设	必须且无法避让，符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设、通讯和防洪、供水设施建设和船舶航行、航道疏浚清淤等活动；已有的合法水利、交通运输等设施运行维护改造。
07 地质调查与资源勘察	地质调查与矿产资源勘查开采。（包括基地地质和战略性矿产资源远景调查等公益性工作，铀矿勘察开采活动，已依法设立的油气、已依法设立和新立的战略性矿产探矿权勘察活动、已依法设立的油气、矿泉水和地热的采矿权等相关业务）
08 生态修复	依据县级以上国土空间总体规划及生态保护修复专项规划开展的生态修复。
09 境务工程	根据我国相关法律法规和与邻国签署的国界管理制度协定（条约）开展的边境视道清理以界务工程的修建、维护和拆除工作。
10 其他	法律法规规定允许的其他人为活动。

——广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局
关于严格生态保护红线管理的通知（试行）



生态保护红线调整：

生态保护红线一经划定，不得擅自更改。确需调整的，应当符合下列情形之一：

01 自然保护地边界范围发生调整	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 自然保护地边界范围发生调整，生态保护红线作相应调整。省林业局负责汇总收集全省各级自然保护地调整后的范围成果(含矢量)及相应批准文件，并定期反馈省自然资源厅，省自然资源厅依据批准文件对生态保护红线作相应调整，依法依规更新国土空间规划“一张图”。
02 已依法设立的油气探矿权拟转采矿权	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 已依法设立的油气探矿权拟转采矿权的，可申请将拟开采范围调出生态保护红线。由地级以上市人民政府将拟调出生态保护红线范围报省自然资源厅，省自然资源厅会同省生态环境厅、林业局等有关部门，依据储量评审报告明确开采拟占用地表或海域范围，对生态保护红线作相应调整，依法依规更新国土空间规划“一张图”。开采拟占用范围涉及自然保护地的，应先申请将拟占用地表或海域范围调出自然保护地。
03 结合国土空间规划实施评估结果和定期修改工作	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况，优化调整生态保护红线布局。各地级以上市人民政府组织拟定生态保护红线局部调整方案，随本市国土空间规划修改方案报省自然资源厅，经省自然资源厅会同省生态环境厅、省林业局等相关部门审核后，编制全省生态保护红线局部调整方案报请省政府审核同意，随国土空间规划修改方案报国务院批准。

——广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局
关于严格生态保护红线管理的通知（试行）

5 相关办理指引



允许占用生态保护红线的国家重大项目范围：

- 1 党中央、国务院发布文件或批准规划中明确**具体名称的项目**和
国务院批准的项目
- 2 中央军委及其有关部门批准的**军事国防项目**
- 3 国家级规划（指国务院及其有关部门正式颁布）明确的**交通、水利项目**
- 4 国家级规划明确的**电网项目**，国家级规划明确的且符合国家产业政策的
能源矿产勘查开采、油气管线、水电、核电项目
- 5 为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，国务院投资主管部门或国务院
投资主管部门会同有关部门确认的**交通、能源、水利等基础设施项目**
- 6 按照国家重大项目用地保障工作机制有关要求，国家发展改革委员会同有关
部门确认的需中央加大建设用地保障力度，**确实难以避让**的国家重大项目

——广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局
关于严格生态保护红线管理的通知（试行）

附录 国土空间规划保障相关文件

1. 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》



2. 自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知（自然资发〔2023〕89号）



3. 自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）（自然资发〔2022〕142号）



4. 广东省自然资源厅关于加强自然资源要素保障 助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”的通知



5. 城镇开发边界外布局建设项目准入目录（试行）



6. 广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局关于严格生态保护红线管理的通知(试行)



◆ 本指引部分图片来源于网络，版权属于原作者，如有侵权，请联系删除。