

“百县千镇万村高质量发展工程”技术指引之九

# 国土空间规划 保障指引

广州市规划和自然资源局（广州市海洋局）

# 目录

## 01 区级国土空间总体规划

## 02 城镇建设项目用地

## 03 农村生产生活设施用地

## 04 相关办理指引

## 附录 国土空间规划保障相关文件

“ 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

◆ **区级国土空间总体规划**是对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，是编制区级专项规划和详细规划的依据。



广州市区级国土空间总体规划与镇级国土空间总体规划合并编制，由**区人民政府组织，区规划和自然资源部门会同区相关部门、下辖镇（街道）**具体负责编制，**市人民政府审批**。

◆ 区级国土空间总体规划批准实施前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。近期急需进行开发建设的项目，可按规定申请使用**预留建设用地规模落实建设用地需求**（预留建设用地规模使用流程详见第8页），其他项目可纳入区级国土空间总体规划统筹安排。

◆ 区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。

◆ 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。

## 2 城镇建设项目用地

### 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。

推进**工业入园**，在区级国土空间总体规划中衔接落实**工业区块线**。确保工业区块线内规划工业用地面积所占比例应不低于55%。



#### 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（社区）、镇（街道）**应加强与属地规划和自然资源部门对接，在区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，在区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。

- ◆ 区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。



**Q**：我想投资建个机器人工厂，现在街道说不符合规划，怎么办？

**A**：可以跟街道对接，在划定的城镇开发边界内、工业园区中选址建设。



## 2 城镇建设项目用地

### 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。（具体占用情形和流程详见第9~10页）

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，后续可按相关规定办理手续。（具体准入、占用情形和流程详见第11~14页）



#### 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规划和自然资源部门对接，**在区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

可在区级国土空间总体规划图件中采用**预留走廊的方式示意表达**、列入**规划文本和重大项目清单**。



**Q**：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？



**A**

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**，建设单位应与属地规划和自然资源部门对接，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。  
纳入区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。

## 2 城镇建设项目用地

### 民生项目用地

#### 总体要求

- ◆ 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。

#### 公用基础设施



- ◆ 以服务城镇生产生活为主的**供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、邮政、广播电视、消防**等公共基础设施应在符合相关设计规范要求的基础上，遵循**经济、绿色、和谐、便民**的原则合理选址，确需独立选址的，可布局在城镇开发边界外。

#### 公共服务设施



- ◆ 以服务城镇生产生活为主的**养老、体育、文化、医疗卫生、教育**公共服务设施应在满足公共服务需要和设计规范的基础上，遵循**经济、绿色、和谐、便民**的原则合理选址，确需独立选址的，可布局在城镇开发边界外。

#### 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区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**，后续可使用区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**。

## 3 农村生产生活设施用地

### 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**。

#### 用地保障

##### 已确定选址或意向选址的项目

辖区的村（社区）、镇（街道）应加强与区规划和自然资源部门对接，在**区级国土空间总体规划中落实建设用地规模**。

##### 规划实施过程中的新增项目

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**区级国土空间总体规划中划定留白用地**，后续在村庄规划编制中细化选址和布局，并落实建设用地需求。



● 我想明年在这个荔枝园附近建个荔枝罐头加工厂，村里说现在规划不是建设用地，怎么办？



A

现在正在编制**区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**。

## 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**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，在区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。



Q 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？

A

村里可与镇对接，在正在编制的区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区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。



## 预留建设用地规模使用流程：





### 允许占用补划永久基本农田的国家重大项目范围：



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

**军事国防类**。中央军委及其有关部门批准的军事国防项目。



03

**交通类**。国家级规划明确的机场、铁路、公路项目，省级公路网规划的部分公路项目。



04

**能源类**。国家级规划明确的能源项目。



05

**水利类**。国家级规划明确的水利项目。



06

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支持和认可的**交通、能源、水利基础设施项目**。



### 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

◆ 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



区规划和自然资源部门

◆ 区规划和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**



市规划和自然资源部门

◆ 市规划和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

◆ 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**

用地  
预审  
阶段

用地  
报批  
阶段



建设单位

◆ 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



### 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。（应落实减缓生态环境影响措施，严格执行绿色勘查、开采及矿山环境生态修复相关要求）
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）开展的边界边境通视道清理以及界务工程的修建、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。



### 生态保护红线准入流程：







### 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



### 生态保护红线占用流程：

#### 01 报告编制

- ◆ **项目业主单位**编制的建设项目不可避让生态保护红线论证报告
- ◆ 并明确项目属于允许占用生态保护红线的国家重大项目类型



#### 02 建设 必要性 论证说明

- ◆ 协调**行业主管部门**对项目建设必要性及生态保护红线不可避让性进行充分论证及说明
- ◆ 涉及自然保护地的，需提供相应管理权限的林业主管部门或自然保护地管理机构的意见



#### 03 出具承诺

- ◆ 协调**属地区政府**出具的将该项目纳入区级国土空间总体规划的承诺



#### 04 评审认定

- ◆ 将上述材料提交**规划和自然资源部门**



- ◆ 由规划和自然资源部门组织**专家评审**



- ◆ 逐级上报国务院审批

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. 自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知（自然资规〔2018〕3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）

