

江苏省自然资源厅文件

苏自然资发〔2025〕161号

江苏省自然资源厅关于进一步加强 市县国土空间总体规划实施监督管理的通知

各设区市、县（市、区）自然资源主管部门：

为深入贯彻党的二十届三中全会精神，进一步加强国土空间规划实施监督管理，充分发挥国土空间规划引领管控保障作用，经省政府同意，现就有关事项通知如下。

一、严格落实国土空间总体规划

（一）强化市县总体规划传导实施。经依法批准的市县国土空间总体规划是开展各类开发保护建设活动、实施统一用途管制的基本依据。总体规划确定的目标战略、约束性指标、空间结构、

规划控制线、保护名录、设施布局等，应当通过逐级深化、细化传导落实。总体规划的规划分区和管控要求，应当通过乡镇总体规划、详细规划、村庄规划等下层级规划逐级落实。鼓励各地结合实际，制定规划实施政策，完善规划实施管理机制。

（二）深化中心城区用地布局。总体规划确定的城市绿线、蓝线、黄线，以及对城市发展有重要影响的公共服务设施布局，应当在下层级规划中落实。城市绿线、蓝线在布局稳定、功能不降低、规模不减少的前提下，可以结合详细规划编制，细化落实具体边界。城市黄线以及总体规划确定的文化、教育、体育、卫生、福利等重要公共服务设施用地，可以在详细规划中深化优化布局，明确具体用地范围。中心城区其他用地布局、用途、边界在详细规划中深化完善。

（三）优化村庄建设区管理。市县总体规划划定的村庄建设区是规划期内相对集中集聚开展村庄建设的空间。编制乡镇总体规划、村庄规划，可以对市县总体规划的村庄建设区进行优化调整；不编制乡镇总体规划、村庄规划的，可以通过市县总体规划动态优化调整村庄建设区布局。县级自然资源主管部门应当结合实际，预留一定的乡村新增建设用地规模或专项流量指标，作为不编制村庄规划地区的“留白”机动指标，制定指标使用正面清单，供有特殊选址要求的乡村公共服务设施、基础设施及确需零星分散布局的村民居住等建设申请使用，具体操作办法由各地研

究制定。

二、优化城镇开发边界管理

（四）规范零星城镇建设用地管理。有特定选址要求、确需在城镇开发边界外布局的零星城镇建设用地，符合下列情形的，可以通过城镇开发边界局部优化纳入市县总体规划，计入城镇开发边界扩展倍数统筹核算：

1. 城镇联接道路及其附属设施用地。

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、优抚安置、英烈保护等公共事业用地；宗教、文物古迹、监教场所、殡葬等特殊用地。

3. 能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设用地；供水、排水、供电、供燃气、供热、广电、环卫、消防、防洪、抗震、人防、综合防灾、气象、水文监测、环境监测等公用设施用地；应急救援、特殊医疗用地。

4. 具有安全、环保等邻避要求，或依托特定资源进行生产的采矿和工业用地、低空经济等新型产业用地；易燃、易爆、剧毒等危险品仓储用地，或其他具有特殊选址要求的物流仓储用地等；战略性储备库用地。

5. 绿地与开敞空间用地，依托自然景观、人文资源建设的郊野公园、风景游览设施的配套服务设施、康养文旅综合体用地

等。

6. 符合相关专项规划的加油站、充换电站、加换气站等公用设施营业网点用地；确需依托交通设施的批发市场、房车营地、废旧物资回收站等其他商业服务业用地。

7. 其他国家和省允许的情形。

（五）合理优化城镇开发边界布局。低效用地再开发试点地区，对城镇开发边界内零星分散、低效闲置的现状城镇建设用地，以及自然保护地核心保护区的现状低效建设用地，拟复垦复绿腾退的，项目经批准实施，通过验收并经变更调查认定后，报省厅核定等量增补的规模，纳入城镇开发边界局部优化方案，按规定程序上报。全域土地综合整治，在确保底线管控目标不突破、国土空间总体格局保持稳定的前提下，可按程序对城镇开发边界进行局部微调、统筹优化。各级自然资源主管部门应加强方案审查，确保优化后的城镇开发边界布局更紧凑、功能更完善、空间更合理。

（六）支持边界外存量国有建设用地合理使用。在生态保护红线内的存量国有建设用地，应按照生态保护红线管理规定严格管控，禁止开发性、生产性建设活动，合理引导低效建设用地逐步有序退出。在永久基本农田围合范围内的存量国有建设用地，应在满足永久基本农田保护要求的前提下，严格项目准入。其他区域内的存量国有建设用地，可以在原用地范围内盘活利用，鼓

励用于文化旅游、户外体育休闲、市政基础设施、乡村振兴、“平急两用”公共基础设施以及必要的公共服务设施建设；引导工业用地向园区集中集聚。鼓励地方制定产业类型、绿色发展等准入条件，对边界外存量国有建设用地的使用进行科学引导。不得利用边界外存量国有建设用地进行城镇集中建设，规划建设各类开发区和产业园区，规划城镇居住用地。

三、加强陆海统筹利用

（七）深化陆海空间协同。结合规划体检评估，进一步深化海岸线及两侧用地用海的空间协同，促进生态保护、产业布局、基础设施配置、综合服务等的衔接，实现陆海联接畅通、港口枢纽联动发展。依据海洋功能分区，严格用海准入，保障重大项目用海需求。在符合国土空间规划和利益相关者协调一致的前提下，鼓励海洋空间立体复合利用。

（八）完善涉海地区规划依据。在落实“三区三线”管控要求和保障安全的前提下，结合发展需要，将海岸线向陆一侧的围填海区域，合理划入陆海联动发展区，明确规划布局，纳入国土空间规划“一张图”，作为建设项目用海审批和实施管理的依据。其中，在已经自然资源部备案的“未批已填”区域内开展重大产业、公共服务设施、基础设施项目建设，确需纳入城镇开发边界的，按规定开展城镇开发边界局部优化并报部检验通过后，办理建设项目用海审批手续，不计入城镇开发边界扩展倍数核算。

四、有序开展规划动态优化

（九）有序开展市县总体规划动态优化。省政府批准的市县总体规划，确有需要的，可以对以下情形开展动态优化，报省政府同意后实施：

1. 为落实国家战略，确需增补总体规划重点建设项目清单的；
2. 为优化空间布局，经论证确需优化二级规划分区的；
3. 用“通则式”规定进行实施管理的地区，确需统筹优化村庄建设区布局的；
4. 按照国家和省有关要求，其他需要对市县总体规划进行动态优化的情形。

（十）合理确定重点建设项目清单。因落实区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴等国家战略需要，符合下列情形的，可增补纳入重点建设项目清单：

1. 国家、省、市重大项目；
2. 县级以上国民经济和社会发展规划确定的重点建设项目；
3. 县级以上国土空间专项规划确定的重点建设项目；
4. 防灾救灾、生态保护、军事设施、国防安全等重点建设项目；
5. 其他需要纳入重点建设项目清单的。

(十一)规范市县总体规划动态优化程序。市县总体规划原则上每年可以开展一次动态优化。市县人民政府组织编制市县总体规划年度优化方案，逐级报省政府同意后实施。省政府批准实施的交通、水利、能源等基础设施项目，依据省政府批准文件可直接纳入相关市县总体规划。

(十二)严格市县总体规划成果报备。市县总体规划开展动态优化的，应当在相关批准程序完成后10个工作日内，依据批准的年度优化方案更新市县总体规划成果，经检验合格并纳入省级国土空间规划“一张图”，方可作为规划管理和建设项目用地用海审批的依据。年度优化更新成果应符合总体规划数据库汇交要求，做到文本、附表、附图、数据库一致。各级总体规划数据库应当协调衔接。

五、加强规划实施管理

各地要依托国土空间规划“一张图”，加强对市县总体规划的实施、监测、评估等全生命周期管理。按照“一年一体检、五年一评估”要求，定期开展市县国土空间规划实施体检、评估工作，成果经审定后作为规划动态维护和相关管理工作的基础依据。市级自然资源主管部门要加强对所辖县（市、区）总体规划实施管理的指导和监督。

本通知实施过程中遇到重要问题和事项及时向省自然资源厅报告。后续国家和省有新规定的，从其规定。

(此页无正文)



公开方式：主动公开

抄送：自然资源部。

江苏省自然资源厅办公室

2025年7月29日印发
