

中华人民共和国自然资源部

自然资函〔2022〕47号

自然资源部关于在全国开展 “三区三线”划定工作的函

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团：

为落实党中央、国务院决策部署，按照2022年4月27日“三区三线”划定工作电视电话会议要求，现将《全国“三区三线”划定规则》印发你们，请遵照执行。

各省（区、市）要及时落实本次电视电话会议精神，专题研究部署“三区三线”划定和国土空间规划编制工作，成立工作专班，加强组织领导和资源保障，细化工作举措。要结合省市县国土空间总体规划编制统筹划定“三区三线”，同步建设国土空间规划“一张图”实施监督信息系统（有关技术要求另行下达至省级自然资源部门），将“三区三线”划定成果和各类涉及空间需求的专项规划统筹后上图入库，实现“数、线、图”一致。

请各省（区、市）于2022年6月15日前组织完成“三区三线”划定初步成果并报自然资源部（先行试点省份于5月底前完成成果上报），我部将会同有关方面及时完成审查并反馈省（区、市），确保2022年8月完成全国“三区三线”划定和上图入库工作。

划定工作中存在的问题和有关意见建议，请反馈自然资源部。我部将及时组织研究，并适时召开调度会推进相关工作。

部空间规划局联系人：臧 华 010—66557163

杨 挺 010—66558052

附件：全国“三区三线”划定规则

附件

全国“三区三线”划定规则

一、总体要求

（一）坚持底线思维，以国土空间规划为依据，将“三区三线”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。实施最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约用地制度，严格落实上级分解下达的耕地、永久基本农田等国土空间规划约束性指标，确保国家已经明确的2020年全国18.65亿亩耕地和15.46亿亩永久基本农田保护目标实至名归，规模不减少。完善耕地保护激励和约束机制，推动地方实事求是，稳妥有序恢复一部分耕地，切实履行耕地保护责任。

（二）落实三条控制线划定的优先序。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序，在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线，做到现状耕地应保尽保、应划尽划，确保三条控制线不交叉不重叠不冲突。

（三）强化区域统筹平衡。立足区域资源环境承载能力和禀赋特色，落实区域重大战略、区域协调发展战略和主体功能区战略，结合省市县国土空间总体规划编制，统筹优化农业、生态、城镇空间和基础设施、公共资源布局，合理确定各市县耕地、

永久基本农田、建设用地等约束性指标。

（四）坚持国土空间的唯一性。将“十四五”期间涉及空间需求的各类规划纳入国土空间规划“一张图”，协调空间矛盾冲突，实现“多规合一”。统筹交通、水利、能源等专项规划的用地需求，提高节约集约用地水平。

（五）确保“数、线、图”一致。在2020年国土变更调查成果底版上开展“三区三线”划定，将划定成果纳入国土空间规划“一张图”，做到“数、线、图”一致。同步完善国土空间基础信息平台功能，确保耕地、永久基本农田和生态保护红线等目标能落地、可考核、可追责。

二、耕地和永久基本农田

（一）耕地应保尽保应划尽划

1. 纳入耕地保护目标的必须是现状耕地，以2020年国土变更调查成果为基础（城镇、村庄不打开统计）。2021年恢复的耕地经认定可纳入耕地保护目标。

2. 下列现状耕地可以不纳入耕地保护目标，但要说明理由并提供举证材料。

（1）截止到2021年底，在自然资源部监管系统备案，已依法批准且落实占补平衡即将建设的；

（2）根据2014—2020年已下达退耕还林还草计划和要求，在“三调”耕地上实施退耕还林还草，但尚未成林、成草的；

(3) 截止到 2021 年底，在自然资源部监管系统备案的农业设施建设占用的；

(4) 自然保护地核心保护区内的；

(5) 饮用水水源一级保护区内的；

(6) 河湖范围内根据淹没频次经认定需退出的。

3. 在不妨碍行洪安全和供水安全的前提下，对河湖范围内不同情形耕地，依法依规分类处理。

(1) “二调”为耕地、“三调”仍然为耕地的，原则上应纳入耕地保护目标。

(2) 对于以下情形，经认定可以不纳入耕地保护目标：①位于主河槽内的耕地；②洪水频繁上滩的耕地（南方地区可按 5 年一遇洪水位以下，北方地区可按 3 年一遇洪水位以下）；③长江平垸行洪“双退”圩垸内的耕地；④水库征地线以下的耕地。

4. 纳入耕地保护目标的耕地带位置逐级分解下达。规划实施期间，符合占用规则的可以占用，按程序报批，并按有关规定实现“占补平衡”或“进出平衡”。

（二）优先划定永久基本农田

1. 永久基本农田原则上应在纳入耕地保护目标的可长期稳定利用耕地上划定。优先将以下可长期稳定利用耕地划入永久基本农田：

(1) 经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府

批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；

(2) 有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

(3) 蔬菜生产基地；

(4) 农业科研、教学试验田；

(5) 土地综合整治新增加的耕地；

(6) 黑土区耕地；

(7) 国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

2. 原永久基本农田范围内的可长期稳定利用耕地布局保持总体稳定。属于以下情形的原永久基本农田范围内的可长期稳定利用耕地，在说明理由并提供举证材料后，可调出原永久基本农田：

(1) 以土壤污染详查结果为依据，土壤环境质量类别划分成果中划定为严格管控类的耕地，且无法恢复治理的；

(2) 近期拟实施的省级及以上能源、交通、水利等重点建设项目选址确实难以避让，且已明确具体选址和规模，用地已统筹纳入国土空间规划“一张图”拟占用的（举证材料需明确项目名称、规模、批准文件并附项目矢量数据）；

(3) 经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围，经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的；

(4)《全国矿产资源规划(2021—2025年)》确定战略性矿产中的铀、铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、(中)重稀土矿开采确实难以避让,且已依法设采矿权露天采矿的。

3. 分类确定各省份永久基本农田划定规模。考虑各省份可长期稳定利用耕地与原永久基本农田保护目标的差异,区分以下3种类型:

①类型一。对于可长期稳定利用耕地低于原永久基本农田保护目标的省份,划入永久基本农田的可长期稳定利用耕地不得低于现状可长期稳定利用耕地的90%。

②类型二。对于可长期稳定利用耕地高于原永久基本农田保护目标但不超过原保护目标10%的省份,允许低于原保护目标,但划入永久基本农田的可长期稳定利用耕地不得低于现状可长期稳定利用耕地的90%。

③类型三。对于可长期稳定利用耕地高于原永久基本农田保护目标且超过原保护目标10%的省份,在原永久基本农田保护目标的基础上,根据国家需要适当增加保护任务,但原则上不超过现状可长期稳定利用耕地的90%。

4. 难以或不宜长期稳定利用的耕地一般不划入永久基本农田,但位于原永久基本农田范围内,且难以退耕的口粮田等特殊情况,经充分调查举证,允许继续保留(以村为单位,举证本村范围内是否首先将可长期稳定利用耕地全部划为永久基本农田,

如有可长期稳定利用耕地未划入而难以或不宜长期稳定利用耕地划入的，举证不通过）。

5. 划定的永久基本农田，规划实施期间，符合占用规则的，可以占用并进行补划，按程序报批。

三、生态保护红线

（一）2021年6月已上报国务院的生态保护红线方案总体保持稳定，原则上不再调整，因国家重大项目等确需调整的，要依据已有规则举证说明。按照已定规则，生态保护红线内允许开展的有限人为活动，不视为占用生态保护红线。

（二）在确保对生态功能不造成明显影响的前提下，可将自然保护地核心保护区外连片图斑不小于5亩（山地、丘陵地区可按不小于3亩）的可长期稳定利用耕地，调出生态保护红线，改划为永久基本农田。国务院已批准设立的5个国家公园、已明确的6个梯田自然公园和4个鸟类自然保护区内的可长期稳定利用耕地，不再调出生态保护红线。

四、城镇开发边界

划定城镇开发边界，要充分尊重自然地理格局，统筹发展和安全，统筹农业、生态、城镇空间布局；坚持反向约束与正向约束相结合，避让资源环境底线、灾害风险、历史文化保护等限制性因素，守好底线；设置扩展系数，严控新增建设用地，推动城镇紧凑发展和节约集约用地。

（一）强化反向约束

1. 守住自然生态安全边界，不得侵占和破坏山水林田湖草沙海的自然空间格局，避让重要山体山脉、沙漠、戈壁、河流湖泊、湿地、天然林草场、海岸线等。

2. 落实耕地保护目标任务和生态保护红线划定方案，避让连片优质耕地和已有政策法规明确禁止或限制人为活动的国家公园、自然保护区、自然公园、生态公益林、饮用水水源保护区等。

3. 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。

4. 加强历史文化遗产保护，避让大遗址保护区和地下文物埋藏区。

5. 贯彻“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则，根据水资源约束底线和利用上限，控制新增建设用地规模，引导人口、产业和用地合理布局。

6. 基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，充分考虑各类限制性因素，测算新增城乡建设用地潜力。

（二）设置正向约束

7. 超大城市、人均城镇建设用地远超国家标准的城市、近

十年城区常住人口减少的城市，城镇开发边界面积一般为现状城镇建设用地规模的 1.1 倍以内，其他城市一般为 1.3 倍以内，如超过控制线要有足够合理性。

8. 可在城镇开发边界内保留一定的农业和生态空间，发挥城市周边重要生态功能空间和连片优质耕地对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用，促进形成多中心、组团式的空间布局。

9. 充分利用河流、山川以及铁路、高速公路、机场、高压走廊等自然地理和地物边界，形态尽可能完整，便于识别、便于管理。

10. 在城镇开发边界内，城镇集中建设区的新增建设用地规模不得超过上级下达的新增城镇建设用地规模。可在城镇集中建设区外划定弹性发展区，应对城镇发展的不确定性。