

# 土地利用总体规划管理办法

(2017年5月2日国土资源部第1次部务会议通过)

## 第一章 总 则

第一条 为落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加强和规范土地利用总体规划管理，严格保护耕地，促进节约集约用地，根据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》，制定本办法。

第二条 土地利用总体规划是国家空间规划体系的重要组成部分，是实施土地用途管制，保护土地资源，统筹各项土地利用活动的重要依据。

城乡建设、区域发展、基础设施建设、产业发展、生态环境保护、矿产资源勘查开发等各类与土地利用相关的规划，应当与土地利用总体规划相衔接。

第三条 土地利用总体规划的编制、审查、实施、修改和监督检查，适用本办法。

第四条 在土地利用总体规划管理及其相关科学研究等方面取得显著成绩的单位和个人，由国土资源主管部门给予表彰和奖励。

## 第二章 规划编制

第五条 土地利用总体规划分为国家、省、市、县和乡（镇）五级。

村土地利用规划是乡（镇）土地利用总体规划的重要组成部分。

第六条 土地利用总体规划依法由各级人民政府组织编制，国土资源主管部门具体承办。国土资源主管部门会同有关部门编制本级土地利用总体规划，审查下级土地利用总体规划。

编制土地利用总体规划，应当坚持政府组织、专家领衔、部门协作、公众参与的工作原则。

第七条 土地利用总体规划编制前，国土资源主管部门应当对现行规划的实施情况进行评估，开展基础调查、土地调查成果资料收集、重大问题研究等前期工作。

第八条 国土资源主管部门应当依据土地利用现状，按照国民经济和社会发展规划等要求，以主体功能区规划、国土规划、国家发展战略为基础，组织编制土地利用总体规划大纲。

土地利用总体规划大纲包括：

（一）规划背景；

- (二) 土地利用现状与评价；
- (三) 指导思想和原则；
- (四) 土地利用战略定位和目标；
- (五) 土地利用规模、结构与总体布局；
- (六) 规划实施措施。

乡(镇)土地利用总体规划大纲是否编制,由设区的市、  
自治州国土资源主管部门根据实际情况决定。

第九条 县级以上地方国土资源主管部门依据经审核  
通过的土地利用总体规划大纲,编制土地利用总体规划。

乡(镇)土地利用总体规划可以与所在地的县级土地利  
用总体规划同步编制。

第十条 在土地利用总体规划编制过程中,对涉及土地  
资源保护与可持续发展、土地节约集约利用、土地利用结构  
布局优化、土地生态环境保护与建设等重大问题,国土资源  
主管部门应当组织相关方面的专家进行专题研究和论证。

第十一条 国土资源主管部门应当在本级人民政府的  
领导下,建立土地利用总体规划编制部门协调机制,听取各  
有关部门的意见。

第十二条 对土地利用总体规划编制中的重大问题,国  
土资源主管部门可以根据实际情况采取多种方式向社会公  
众征询解决方案。

对直接涉及公民、法人和其他组织合法权益的规划内容,

应当采取公告、听证或者其他方式，充分听取公众的意见。

采取公告方式听取意见的，公告的时间不得少于三十日。采取听证方式听取意见的，按照《国土资源听证规定》的程序进行。

征询、听取和采纳公众意见情况应当作为规划报送审查材料一并上报。

第十三条 国土资源主管部门应当组织相关方面专家对土地利用总体规划进行论证，论证情况应当作为规划报送审查材料一并上报。

第十四条 土地利用总体规划编制应当运用先进的科学技术手段，加强规划管理信息化建设，提高土地利用总体规划的编制水平。

土地利用总体规划数据库建设工作应当与土地利用总体规划编制工作同步完成，同步审查确认。

### 第三章 规划内容

第十五条 土地利用总体规划应当包括下列内容：

- （一）现行规划实施情况评估；
- （二）规划背景；
- （三）土地利用现状与评价；
- （四）土地供需形势分析；

(五) 土地利用战略；

(六) 规划主要目标，包括耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模和土地整治安排等；

(七) 土地利用结构、布局、时序安排和节约集约用地的优化方案；

(八) 土地利用的差别化政策；

(九) 规划实施的责任与保障措施；

(十) 规划图件和图则；

(十一) 规划说明以及与相关规划协调衔接情况。

乡（镇）土地利用总体规划可以根据实际情况，适当简化前款规定的内容。

第十六条 省级土地利用总体规划，应当重点突出下列内容：

(一) 国家级土地利用任务的落实情况；

(二) 重大土地利用问题的解决方案；

(三) 各区域土地利用的主要方向；

(四) 对市级土地利用的调控；

(五) 土地利用重大专项安排；

(六) 规划实施的机制创新。

其中直辖市的土地利用总体规划，综合前款规定和本办法第十七条规定的内容编制。

第十七条 市级土地利用总体规划，应当重点突出下列

内容：

- （一）省级土地利用任务的落实；
- （二）土地利用规模、结构、布局和时序安排；
- （三）土地利用功能分区及其分区管制规则；
- （四）中心城区土地利用控制；
- （五）对县级土地利用的调控；
- （六）基本农田集中划定区域；
- （七）重点工程安排；
- （八）规划实施的责任落实。

前款第四项规定的中心城区，包括城市主城区及其相关联的功能组团，其土地利用控制的重点是按照土地用途管制的要求，确定规划期内新增建设用地的规模与布局安排，划定中心城区建设用地的扩展边界。

第十八条 县级土地利用总体规划，应当重点突出下列内容：

- （一）市级土地利用任务的落实；
- （二）土地利用规模、结构、布局和时序安排；
- （三）土地用途管制分区及其管制规则；
- （四）中心城区土地利用控制；
- （五）对乡（镇）土地利用的调控；
- （六）基本农田保护区的划定；
- （七）城镇村用地扩展边界的划定；

(八) 土地整治的规模、范围和重点区域的确定。

第十九条 乡(镇)土地利用总体规划,应当重点突出下列内容:

- (一) 耕地、基本农田地块的落实;
- (二) 县级规划中土地用途分区、布局与边界的落实;
- (三) 地块土地用途的确定;
- (四) 镇和农村居民点用地扩展边界的划定;
- (五) 土地整治项目的安排。

第二十条 村土地利用规划,应当重点突出下列内容:

- (一) 乡(镇)规划中土地用途分区、布局与边界的落实;
- (二) 农村集体建设用地的安排,农村宅基地、公益性设施用地等的范围;
- (三) 不同用途土地的使用规则。

第二十一条 编制土地利用总体规划,应当综合考虑资源环境承载能力,统筹利用地上地下空间资源,按照下列布局次序、原则和要求,科学合理安排各类用地空间布局:

- (一) 优先布局国土安全和生态屏障用地;
- (二) 协调安排耕地、基本农田和基础设施用地;
- (三) 优化城乡建设用地结构和布局;
- (四) 维护和扩大城乡绿色空间;
- (五) 稳定自然和人文景观用地;

- (六) 发挥农地多重功能，拓展生态空间；
- (七) 防范污染区域环境风险，因地制宜整治利用；
- (八) 尽量避免地质灾害易发区和压覆国家重要矿产资源。

第二十二条 编制市级、县级、乡（镇）土地利用总体规划，国土资源主管部门应当会同环境保护、住房城乡建设等部门，充分考虑生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，因地制宜划定下列城乡建设用地管制边界和管制区域：

- (一) 城乡建设用地规模边界；
- (二) 城乡建设用地扩展边界；
- (三) 城乡建设用地禁建边界；
- (四) 允许建设区；
- (五) 有条件建设区；
- (六) 限制建设区；
- (七) 禁止建设区。

第二十三条 土地利用总体规划图件是土地利用总体规划的重要组成部分，与土地利用总体规划文本具有同等法律效力。

土地利用总体规划图件包括：

- (一) 土地利用总体规划图；
- (二) 土地利用总体规划附图。

前款第二项规定的土地利用总体规划附图，包括规划现

状图、专题规划图和其他图件等。

#### 第四章 审查和报批

第二十四条 省、市、县级土地利用总体规划大纲经本级人民政府同意后，逐级上报规划审批机关同级的国土资源主管部门审核。

土地利用总体规划大纲未通过审核的，有关国土资源主管部门应当根据审核意见修改土地利用总体规划大纲，按照规定程序重新上报审核。

第二十五条 土地利用总体规划大纲是土地利用总体规划编制的重要依据，有关国土资源主管部门应当依据审核通过的土地利用总体规划大纲编制土地利用总体规划。

第二十六条 土地利用总体规划按照下级规划服从上级规划的原则，依法自上而下审查报批。

跨行政区域的土地利用总体规划由共同的上级人民政府国土资源主管部门会同发展改革等有关部门编制，依照法定权限报批。

第二十七条 土地利用总体规划审查报批，应当提交下列材料：

- (一) 规划文本及说明；
- (二) 规划图件；

(三) 专题研究报告；

(四) 规划数据库；

(五) 征求意见及论证情况、土地利用总体规划大纲审核意见及修改落实情况等其他材料。

第二十八条 有关国土资源主管部门应当自收到人民政府转来的下级土地利用总体规划之日起五个工作日内，送其他有关部门和单位征求意见；自收到其他有关部门和单位的意见之日起三十日内，完成规划审查工作。

对土地利用总体规划有较大分歧时，有关国土资源主管部门应当组织其他有关部门和单位进行协调。因特殊情况，确需延长规划审查期限的，经本部门主要负责人批准，可以延长三十日。

第二十九条 土地利用总体规划的审查依据包括：

(一) 现行法律、法规、规章及相关规范；

(二) 国家有关土地利用和管理的方针、政策；

(三) 上级土地利用总体规划；

(四) 土地利用相关规划；

(五) 其他可以依据的基础调查资料等。

第三十条 土地利用总体规划的审查内容包括：

(一) 现行规划实施评价；

(二) 土地利用现状与评价；

(三) 规划目标；

- (四) 土地利用规模、结构、布局和时序；
- (五) 土地利用主要指标分解情况；
- (六) 规划衔接协调论证情况和公众参与情况；
- (七) 规划实施保障措施；
- (八) 规划图件、数据库成果。

第三十一条 土地利用总体规划经依法批准后，规划编制机关应当自规划批准之日起二十个工作日内，在本级人民政府或者国土资源主管部门门户网站向社会公布，接受公众查询和监督。其中，乡（镇）土地利用总体规划应当在本行政区域各村民委员会村务公开栏或者其他公共场所公布。但法律、行政法规规定不得公开的内容除外。

## 第五章 规划实施

第三十二条 土地利用总体规划是实施土地用途管制的重要依据。任何土地利用活动，必须符合土地利用总体规划确定的土地用途，不得突破土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排。

国土资源主管部门开展建设用地预审、编制土地利用计划、开展建设用地审查报批、划定基本农田等工作，应当以土地利用总体规划为依据，确保规划目标的落实。

第三十三条 土地利用总体规划划定的城乡建设用地

管制边界和管制区域，必须严格执行，未经依法批准，不得擅自突破。

需要使用土地的城、镇、村和工矿建设项目，应当在允许建设区内安排建设用地。

严禁在限制建设区和禁止建设区内安排城镇建设项目。交通、能源、水利、军事、国家安全、矿山和其他因生态环境保护要求确需在限制建设区和禁止建设区内单独选址的建设项目，必须经依法批准。

第三十四条 为实施土地利用总体规划，国土资源主管部门可以会同发展改革等有关部门，按照国家有关规定编制和实施土地整治规划等专项规划，规范有序推进高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等各项土地整治活动。

军队土地主管部门可以依据土地利用总体规划，编制和实施军用土地资源利用和管理的专项规划。

第三十五条 依据土地利用总体规划和土地整治规划实施土地整治项目，应当优先在土地利用总体规划确定的重点区域、重大工程和基本农田保护区内安排，确保规划项目有效实施。

第三十六条 土地利用总体规划经批准实施后，县级以上国土资源主管部门应当定期组织对规划实施情况进行全面评估，分析规划实施取得的成效、存在的问题及原因，提

出促进规划有效实施的建议和措施。

国家、省、市和县级土地利用总体规划可以每年开展一次评估。乡（镇）土地利用总体规划可以根据需要适时开展评估。

第三十七条 土地利用总体规划实施评估应当包括下列内容：

- （一）耕地和基本农田保护落实情况；
- （二）节约集约用地落实情况；
- （三）建设用地规模、结构及空间布局实施情况；
- （四）生态用地保护落实情况；
- （五）土地利用重大工程与重点建设项目实施情况；
- （六）规划实施措施执行情况；
- （七）规划背景重大变化情况；
- （八）评估结论。

第三十八条 城、镇、村和工矿建设发展空间应当限定在土地利用总体规划确定的允许建设区内。

市、县在不改变允许建设区规模、不突破城乡建设用地扩展边界和有条件建设区的前提下，可以制定城乡建设用地规模边界调整方案，经土地利用总体规划审批机关同级的国土资源主管部门同意后，调整允许建设区和有条件建设区的空间布局。

城乡建设用地扩展边界不得调整。确需调整的，依照本

办法规定报规划原审批机关批准。

## 第六章 规划修改

第三十九条 有下列情形之一的，确需修改土地利用总体规划的，规划编制机关可以依法组织修改规划，报原规划审批机关批准：

（一）国家或者省级重大战略实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化；

（二）经国务院或者省级人民政府及其投资主管部门批准的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目；

（三）重大自然灾害抢险避灾、灾后恢复重建；

（四）行政区划调整；

（五）重要民生项目建设；

（六）法律、行政法规规定的其他情形。

经规划实施评估，确需修改土地利用总体规划的，依照前款规定执行。

规划修改报批程序依照本办法规定的规划编制报批程序执行。

第四十条 申请修改土地利用总体规划，应当报送下列材料：

（一）规划修改方案主要内容，包括规划修改的原因、

依据、主要内容、方案评价和措施建议；

（二）规划修改方案主要表格，包括土地利用结构调整情况表、规划指标调整情况表、建设用地空间管制分区变化情况表；

（三）规划修改方案主要图件，包括土地利用总体规划修改图、土地利用总体规划修改前后对比图、土地利用分区调整图、建设用地空间管制分区调整图；

（四）规划修改方案数据库成果；

（五）规划修改征求意见情况、修改说明等其他材料。  
属于评估后修改的，还需要同时报送规划实施评估报告。

第四十一条 土地利用总体规划修改，应当重点审查下列内容：

（一）是否必要；

（二）是否符合法律、法规和本办法规定的适用范围；

（三）是否符合国家战略和土地利用管理政策，是否符合保护耕地、节约集约用地和改善生态环境的要求；

（四）主要指标安排是否合理、可行，与上级规划是否衔接，涉及增加规划指标的，增加的途径是否落实；

（五）是否与相关规划相协调；

（六）实施措施是否落实了土地用途管制的要求。

## 第七章 监督检查

第四十二条 国土资源主管部门应当结合土地利用年度变更调查，加强对土地利用总体规划编制和实施情况的监督，健全完善随机抽查机制，及时发现、制止和纠正违反土地利用总体规划的行为。

第四十三条 派驻地方的国家土地督察机构按照国务院规定，对土地利用总体规划的编制和实施情况进行监督检查。

第四十四条 国土资源主管部门应当加强信息化建设，充分应用卫星遥感、信息化等技术手段，开展土地利用总体规划数据库建设、更新及规划应用管理系统建设，建立健全土地利用总体规划数据库动态更新机制，纳入国土资源综合信息监管平台统一管理。

县级以上地方国土资源主管部门应当执行国土资源部制定的全国统一的土地利用总体规划数据库建设、更新的标准规范及数据质量检查规则，实现规划信息的集成管理和互通共享。

## 第八章 罚 则

第四十五条 国土资源主管部门及其工作人员违反本办法规定，有下列情形之一的，依法给予处分：

(一) 违反本办法第三十二条规定，擅自突破土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排的；

(二) 违反本办法第三十三条规定，未经批准擅自突破土地利用总体规划划定的城乡建设用地管制边界和管制区域，在限制建设区和禁止建设区内安排城镇建设项目用地的；

(三) 违反本办法第三十八条规定，未经批准擅自调整城乡建设用地扩展边界的；

(四) 违反本办法第三十九条规定，未经批准擅自修改土地利用总体规划的。

## 第九章 附 则

第四十六条 本办法自公布之日起施行。2009年2月4日国土资源部发布的《土地利用总体规划编制审查办法》同时废止。