

浙江省国土空间用途管制规则（试行）

（征求意见稿）

浙江省自然资源厅

2021年9月

目录

1 总则.....	1
1.1 制定目的和依据.....	1
1.2 适用范围.....	1
1.3 国土空间用途管制分区.....	1
1.4 管制维度.....	1
2 生态保护区用途管制规则.....	3
2.1 总体要求.....	3
2.2 用途管制规则.....	3
3 生态控制区用途管制规则.....	5
3.1 总体要求.....	5
3.2 陆域生态控制区.....	5
3.3 海洋生态控制区.....	6
4 农田保护区用途管制规则.....	7
4.1 总体要求.....	7
4.2 用途管制规则.....	7
5 城镇发展区用途管制规则.....	9
5.1 总体要求.....	9
5.2 城镇发展区“五线”管制规则.....	9
5.3 城镇集中建设区.....	9
5.4 城镇弹性发展区.....	10
5.5 特别用途区.....	10
6 乡村发展区用途管制规则.....	11
6.1 总体要求.....	11
6.2 村庄建设区.....	11

6.3 一般农业区.....	12
6.4 农田整备区.....	13
6.5 林业发展区.....	14
7 海洋发展区用途管制规则.....	15
7.1 总体要求.....	15
7.2 渔业用海区.....	15
7.3 交通运输用海区.....	16
7.4 工矿通信用海区.....	16
7.5 游憩用海区.....	17
7.6 特殊用海区.....	17
7.7 海洋预留区.....	17
8 其他保护利用区用途管制规则.....	18
8.1 总体要求.....	18
8.2 矿产能源发展区.....	18
8.3 文化遗产保护区.....	18
8.4 区域基础设施集中区.....	19
8.5 特殊用地集中区.....	19
9 实施监管保障.....	20
9.1 职责分工.....	20
9.2 动态监管.....	20
9.3 加强宣传.....	20
附表 1 国土空间用途管制分区表.....	21
附表 2 用途管制分区地类兼容表.....	26
附表 3 城镇集中建设区地类兼容表.....	27
附录 1 编制依据.....	29

1 总则

1.1 制定目的和依据

为建立国土空间保护与开发利用科学秩序，保障国土空间规划实施，规范各类国土空间开发保护建设活动，提供全域全要素国土空间用途管制的基本依据，依据相关法律法规和规章，结合本省实际情况，制定本规则。

1.2 适用范围

本省行政区域内各级国土空间规划的编制、审批、实施、监督以及各类国土空间保护、开发、建设活动应符合本规则。

各设区市自然资源主管部门应在本规则的基础上，根据地方实际情况编制国土空间用途管制细则。

1.3 国土空间用途管制分区

本规则通过分级分类的国土空间用途管制分区实现全域全要素国土空间用途管制，在国土空间用途管制分区内明确国土空间开发利用方式、用途准入和退出等管制要求。

国土空间用途管制分区分为一级用途管制分区和二级用途管制分区（附表1）。其中，一级用途管制分区共有7个，包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区和其他保护利用区。二级用途管制分区是在一级用途管制分区基础上根据主导功能、分布区域、管制要求等进行细分，共有24个。

1.4 管制维度

国土空间用途管制包括总量管控、计划管理、边界管护、功能管制等四个管制维度。

1.4.1 总量管控

对建设用地面积、用水总量、城乡建设用地规模实行总量控制，实际数量不得突破上级规划下达的指标值。

对耕地保有量、永久基本农田数量、生态保护红线面积、林地保有量、重要湿地（包括国际、国家和地方重要湿地）面积、海洋自然岸线长度实行总量控制，实际数量不得小于上级规划下达的指标值。严格控制占用耕地、林地、重要湿地、水域、海洋自然岸线，确需占用的应按照相关法律法规规定进行审批，并进行占补平衡（海域湿地、海洋自然岸线实行占用与修复平衡），确保数量不减少、质量不降低、布局有优化。

1.4.2 计划管理

制定土地利用年度计划，各项土地利用行为不得突破土地利用年度计划。制定年度用水计划，对年度用水实行定额控制。控制森林年采伐量不得超过年采伐限额。制定海洋自然岸线保护与控制的年度计划，并分解落实。

1.4.3 边界管护

边界管护包括省级层面管制的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条基本控制线和市级、县级层面管制的重要基础设施廊道、重要历史文化资源保护控制线、城镇发展区“五线”等其他重要控制线。

1.4.4 功能管制

制定每个用途管制分区鼓励、允许、限制、禁止准入的功能以及依法依规应退出的功能，保障主导功能的发挥，避免干扰功能的妨害（附表 2、附表 3）。对于耕地保护、生态保护、历史文化保护、公益性设施等用地用海的功能进行强制性管制。

2 生态保护区用途管制规则

2.1 总体要求

生态保护区是具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地和海洋自然区域。核心保护红线区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止不符合分区主导功能定位的开发性、生产性建设活动。

2.2 用途管制规则

生态保护区内国土空间用途准入、退出按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《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》《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的实施意见》以及生态保护红线相关法律法规规章进行管控。

2.2.1 用途准入

(1) 核心保护红线区

核心保护红线区原则上禁止人为活动。

(2) 核心保护红线区外的其他区域

生态保护红线区外的其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，主要包括：零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖；对生态功能不造成破坏的公益性地质调查和战略性矿产远景调查及特定矿种的勘查开发；已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在不超出已经核定的生产规模、不新增生产设施前提下的开采活动；自然资源、生态环境监测和执法包括水文水资源监测及涉水违法事件的查处等，地质灾害和海洋灾害调查评价、监测预警等灾害防治和应急抢险活动；经依法批准进行的非破坏

性科学研究观测、标本采集；经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动；不破坏生态功能的适度参观旅游和相关的必要公共设施建设；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、防洪和供水设施建设与运行维护；已有的合法水利、交通运输设施、海底管线、锚地升级改造等；重要生态修复工程。

2.2.2 用途退出

为切实维护生态功能系统性、完整性，对保留在生态保护区内、核心保护红线区外的对生态功能不造成破坏的有限人为活动应遵循生态保护红线管控要求。对不符合生态保护红线管控要求的其他人为活动，可按照尊重历史、实事求是的原则，通过国土空间规划编制和实施，制定退出实施方案，细化退出时限、补偿安置等安排，逐步有序退出。

不符合生态保护区用途准入规则的农业生产用地应逐步有序退出并恢复生态用途，永久基本农田退出后，应按照相关规定进行补划，实地可保留为耕地，并按照生态保护红线管控要求执行。暂时无法退出的农业生产用地，应严格控制农业活动的规模和强度，禁止使用可能造成面源污染的各类化肥农药。

不符合生态保护区用途准入规则的非农活动或建设用地，应逐步退出并恢复生态用途。退出前，严禁扩大规模，并严格控制活动强度。可能产生污水、废弃、垃圾、固体废弃物及其他可能危害生态系统功能的，应限期强制退出。统筹考虑矿业权人合法权益、矿区人员安置及区域社会稳定等因素，对需退出的矿业权采取自行废止、避让变更、整体注销等方式分类处理。位于生态保护红线内自然保护地核心保护区外已依法设立的油气探矿权，当发现可供开采油气资源并探明储量时，可将拟开采范围调出自然保护地和生态保护红线。

鼓励有条件的地方通过租赁、置换、赎买等方式,对人工商品林实行统一管护,并将重要生态区位的人工商品林按规定逐步转为公益林。

3 生态控制区用途管制规则

3.1 总体要求

生态控制区以生态保护与修复为主导用途,原则上应予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设。在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合空间准入、强度控制和风貌管控要求的前提下,可进行适度的开发利用和结构布局调整。

3.2 陆域生态控制区

陆域生态控制区内的林地按照《林地保护等级及保护管理措施》II级林地的要求进行管控;陆域生态控制区的水域按照《浙江省水域保护办法》第十条规定中重要水域的要求进行管控;陆域生态控制区内的湿地按照《湿地保护管理规定》《浙江省湿地保护条例》的规定进行管控。

3.2.1 用途准入

鼓励依据国土空间规划及其他相关规划,按照自然恢复为主、人工修复为辅的原则,实施生态修复工程,提升生态功能。严格限制农业开发占用生态控制区,在不涉及林地、水域和天然牧草地的前提下,经评估有利于提升生态功能的,可依据国土空间规划或其他相关规划开展土地整治新增耕地。

严控新增建设占用生态控制区,建设用途准入应符合国土空间规划和其他相关规划。各类风景名胜区等必要的配套设施建设、符合区域功能定位的旅游服务设施、道路交通基础设施、水利市政基础设施、公益性设施以及其他必要的特殊设施建设必须占用的,需做好选址论证,严格控制建筑规模与开发强度。细则中应对准入的各类设施

和工程的规模、开发强度、布局、环境保护、风貌等提出要求，并明确需要选址论证的项目以及选址论证报告的内容和审批程序。

3.2.2 用途退出

陆域生态控制区内原有的各种不符合生态保护要求、防洪安全的生产、开发活动应当逐步退出，并进行生态修复。退出不应对生态环境造成重大影响；对区内主要保护对象及其栖息地环境造成的负面影响轻微或可控制；符合国土空间规划和其他相关规划。现有的围湖造田，应当按照国家规定的防洪标准进行治理，逐步退田还湖。对国有林场和坡度 25 度以上已经开垦种植的林地要逐步还林。对于现状建设，应当进行评估后制定分类处置方案：对于违法建设和经评估对生态保护存在不利影响的，应当逐步退出；对于历史形成的合法现状建设用地，经评估对生态环境无影响的，可予以保留，但不得随意改变用途或进行改扩建。

3.3 海洋生态控制区

海洋生态控制区中的限制开发岸线、重要河口、重要滨海湿地、重要渔业海域、重要砂质岸线等应按照《海岸线保护与利用管理办法》《海岛保护法》《海洋特别保护区管理办法》等法律法规进行管控。

3.3.1 用途准入

鼓励依据国土空间规划、海洋生态修复专项规划等相关规划，根据科学研究结果，采取适当的人工生态整治与修复措施，恢复海洋生态、资源与关键生境。

海洋生态控制区内禁止任何有损保护对象、自然环境和资源的行为，在确保海洋生态系统安全和符合国土空间规划和其他相关规划的

前提下，允许适度利用海洋资源，实施与主导功能相一致的生态型资源利用活动。

3.3.2 用途退出

对海洋生态控制区内现有的各种不符合生态保护要求、有损海洋环境和资源的生产、开发活动应当通过国土空间规划编制和实施，逐步退出。

4 农田保护区用途管制规则

4.1 总体要求

农田保护区是为保障国家粮食安全，依法确定不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的永久基本农田集中区域。农田保护区重点用于粮食生产，原则上严禁开发建设活动，符合法定条件的重点项目难以避让永久基本农田的，必须进行严格论证并按照有关要求调整补划。

4.2 用途管制规则

农田保护区中的永久基本农田按照《基本农田保护条例》、《浙江省基本农田保护条例》《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》等法律法规和文件的要求进行管控。

4.2.1 用途准入

农田保护区应重点用于粮食生产，按照《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》第（六）款的规定严格规范永久基本农田上的农业生产活动。

农田保护区内鼓励依据国土空间规划、土地整治规划等相关规划开展高标准农田建设、永久基本农田集中连片整治、即可恢复属性地类耕地功能恢复等整治活动，提高永久基本农田质量，引导区内废弃

建设用地、其他农用地整治为耕地，区内符合条件的一般耕地应优先划入永久基本农田储备区。

农田保护区内限制准入农业设施建设用地，农业设施建设用地选址确实无法避让农田保护区内的永久基本农田的，允许占用少量、零星的永久基本农田，其中种植、养殖设施建设用地占用永久基本农田按照《浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅关于规范设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（浙自然资规〔2020〕10号）规定执行。农业设施建设用地不再使用的，必须恢复原用途。

农田保护区限制转变为林地、湿地、水域等用途，按照《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》第九（九）款的规定协调安排生态建设项目。

农田保护区内的永久基本农田实行正面清单准入，在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，允许占用永久基本农田的重大项目、临时用地和矿业权按照《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》第一款以及《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》第七（七）款、第八（八）款执行。

4.2.2 用途退出

不符合农田保护区准入规则、违法违规占用永久基本农田的用途，应按照国土空间规划、土地整治规划等相关规划有序退出，并限期恢复种植条件，规划期间确实不能恢复种植条件的，经多部门联合论证，允许保留现状用途，但不得扩大面积，并补划相同数量、相当质量的永久基本农田。

农田保护区中符合《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》第（四）款、第（十）款规定的情形，应按照国土空间规划的要求退出永久基本农田。

5 城镇发展区用途管制规则

5.1 总体要求

城镇发展区主要用于城镇建设，是允许开展城镇开发建设行为的核心区域，应实现详细规划全覆盖，按照详细规划进行精细化管理，限制农业生产、土地整治和村庄建设。

5.2 城镇发展区“五线”管制规则

城镇发展区依据国土空间规划及其他相关规划对重点绿线、重点蓝线、重点紫线、重点橙线、重点黄线“五线”进行严格的用途管制，严禁擅自改变“五线”内的国土空间用途，严格控制准入对“五线”主导功能有不良影响的用途。

5.3 城镇集中建设区

5.3.1 用途准入

城镇集中建设区各类城镇建设用途的准入应符合国土空间规划和其他相关规划，优先使用存量建设用地，引导城镇低效用地再开发，提高建设用地使用效率，落实建设用地标准控制制度，开展节约集约用地评价，推广应用节地技术和节地模式。

鼓励建设用地的复合性开发，设区市自然资源主管部门应在细则中按照用途相近、功能兼容、互无干扰、基础设施共享的原则，研究制定有助于产城融合、生活便利、各类用途相互促进的兼容性地类和相关控制指标；会同发展改革主管部门，根据当地实际，研究制定有助于新产业、新业态发展的兼容性地类和相关控制指标。

城镇集中建设区内的战略预留区宜维持现状用途为主，在用途明确前应控制区内新建扩建各项建设，按照原用途使用。

在符合国土空间详细规划、城市地下空间专项规划、城市综合管廊专项规划的前提下，城镇集中建设区应强化地下空间综合开发、复合利用，鼓励地下综合管廊的建设，鼓励城市地下空间的互联互通。

5.3.2 用途退出

对用途分区主导功能产生负面影响的用途应通过国土空间规划的编制和实施逐步退出。

5.4 城镇弹性发展区

5.4.1 用途准入

城镇弹性发展区应维持现状用途为主，限制开发城镇建设，仅允许符合国土空间规划和其他相关规划的交通能源水利等基础设施建设和村民生活必需的少量的村庄建设。

各项建设应当优先在城镇集中建设区进行选址，确有需要的可在不突破规划城镇建设用地规模、符合国土空间详细规划的前提下在城镇弹性发展区选址，并在城镇集中建设区核减相应规模的城镇建设用地。各设区市自然资源主管部门应在细则中明确城镇弹性发展区中各类用途准入的程序要求和用途管制规则。

5.4.2 用途退出

城镇弹性发展区中国土空间详细规划等相关规划要求退出的用途应逐步退出。

5.5 特别用途区

5.5.1 用途准入

特别用途区内的用途准入应符合国土空间详细规划和相关专项规划，以林地、水域、湿地等为主的特别用途区鼓励准入生态整治修复工程。

特别用途区内的建设行为应严格管控，在对生态、人文环境不产生破坏并符合国土空间详细规划和其他相关规划的前提下，可适度开展休闲、游憩、科研、教育、必要的配套服务等相关活动；允许不可避免的、符合国土空间规划和其他相关规划的市政基础设施、交通设施、水利设施等基础设施建设活动。

5.5.2 用途退出

特别用途区内国土空间详细规划等相关规划要求退出的用途应逐步退出。

6 乡村发展区用途管制规则

6.1 总体要求

乡村发展区是以农民生活、农林业生产为主导用途的国土空间，严控大规模的城镇建设。

6.2 村庄建设区

6.2.1 用途准入

村庄建设区的准入应符合国土空间规划和其他相关规划，原则上限制建设用地复垦、宜耕后备资源开发、农用地整理等土地整治工程的准入。

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，村庄建设区准入宅基地、农村公共服务设施、交通市政基础设施、农产品加工仓储、农家乐、民宿、创意办公、休闲农业、乡村旅游配套设施等农村生产、生活相关的用途。原则上禁止大型工业园区、大型商业商务酒店

开发等大规模城镇建设用途。各设区市自然资源主管部门应在细则中明确村庄建设区中允许准入的城镇开发用途和规模上限。

已批准村庄规划覆盖的区域，村庄建设区的准入应符合村庄规划的要求。已批准村庄规划未覆盖的区域，各项村庄建设用地和各类配套设施用地应优先利用闲置地和荒废地，尽量少占耕地，新增建设用地应符合规划确定的人均村庄建设用地规模和范围要求，优先保障农村宅基地和公共服务设施用地的建设需求，宅基地建设应依法落实“一户一宅”要求，遵守地方宅基地建设标准；公共服务设施应严格按照国土空间规划明确的公共服务设施建设标准和布局要求进行建设。

6.2.2 用途退出

对村民生产、生活有负面影响的生产、开发活动以及违法建设应当通过国土空间规划的编制和实施逐步退出。

6.3 一般农业区

一般农业区中的耕地按照《土地管理法》《土地管理法实施条例》《关于坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”稳定发展粮食生产的意见》等法律法规、文件的要求进行管控。

6.3.1 用途准入

一般农业区内的耕地优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。一般农业区内鼓励依据国土空间规划、全域土地综合整治规划等相关规划开展土地整治，提升耕地质量，促进区内建设用地、其他农用地整治为耕地。一般农业区中零星分布的永久基本农田在满足相应保护任务的前提下可通过国土空间规划的编制和实施调为一般耕地，在未调出前，按照相应规则管制。

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，一般农业区允许农业设施建设用地准入，不需落实占补平衡，使用后必须恢复原用途。严格控制农业设施建设用地转化为非农建设用地。

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，一般农业区允许准入利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设。已批准详细规划覆盖区域，上述建设项目的选址和建设应符合详细规划的各项规定；已批准详细规划未覆盖区域，在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、符合用途管制要求、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，安排少量建设用地，可视作符合国土空间规划。各设区市自然资源主管部门应在细则中明确已批准详细规划未覆盖区域建设项目的用途准入、规模控制、建设高度、建设强度和风貌的管控规则。

一般农业区中的永久基本农田储备耕地在补划为永久基本农田前，按照一般耕地管理和使用，并及时进行补充更新。重大建设项目或整改补划永久基本农田的，可直接在永久基本农田储备耕地中进行补划。

6.3.2 用途退出

下列用途应通过国土空间规划的编制和实施有序退出，并限期恢复种植条件，规划期间确实不能恢复种植条件的，允许保留现状用途，但不得扩大面积。包括：一般农业区内破坏、污染耕地的开发生产活动；违法违规占用耕地的用途；零星的建设用地等用途。

6.4 农田整备区

6.4.1 用途准入

农田整备区内的现状耕地优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，鼓励通过

建设用地复垦、宜耕后备资源开发、农用地整理和其他土地整治工程的实施，在非耕地地类上垦造耕地，提升耕地连片程度；鼓励开展耕地质量提升、旱地改水田等项目，提升耕地质量。农田整备区内建设用途的准入参照一般农业区进行管制。

6.4.2 用途退出

农田整备区内应退出的用途参照一般农业区进行管制。

6.5 林业发展区

林业发展区内的林地根据林地种类按照《林地保护等级及保护管理措施》III级林地、IV级林地的要求进行管控。

6.5.1 用途准入

鼓励依据国土空间规划及其他相关规划，实施生态修复工程，提升生态环境质量。严格限制农业开发占用林业发展区，在不涉及林地、水域和天然牧草地，并符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，经评估有利于提升生态功能的，可开展土地整治新增耕地。林业发展区内的经济林地鼓励推行集约经营、农林复合经营，在法律允许的范围内合理安排各类生产活动，最大限度地挖掘林地生产力。

严格控制征占用林业发展区中的丰产优质用材林、木本粮油林、生物质能源林培育基地等重要林地，在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，允许能源、交通、水利等基础设施和城乡建设用地准入，从严控制商业性经营设施建设用地准入，限制勘查、开采矿藏和其他项目用地准入。林业发展区中的其他经济林允许准入符合法律法规要求并符合国土空间规划的各类建设用途。

已批准详细规划覆盖区域，林业发展区中各类建设的选址和建设应符合详细规划的各项规定；已批准详细规划未覆盖区域，区内的各种开发建设活动应做好选址论证，严格控制建筑规模与开发强度，严

格风貌管控，确保生态安全和生态服务质量不降低。各设区市自然资源主管部门应在细则中明确已批准详细规划未覆盖区域中各类建设活动的用途准入、规模控制、建设高度、建设强度和风貌的管控规则，并明确需要选址论证的项目以及选址论证报告的内容和审批程序。

6.5.2 用途退出

下列用途应通过国土空间规划的编制和实施有序退出：区内原有的各种不符合生态保护要求的生产、开发活动；现有的围湖造田，应当按照国家规定的防洪标准进行治理，逐步退田还湖；国有林场和坡度 25 度以上已经开垦种植的林地要逐步还林；违法违规的现状建设。

7 海洋发展区用途管制规则

7.1 总体要求

海洋发展区是允许集中开展开发利用活动的海域，以及允许适度开展开发利用活动的无居民海岛。海洋发展区应按照《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海岛保护法》《海岸线保护与利用管理办法》、浙江省海岸带综合保护与利用规划等相关法律法规规章及专项规划进行管控，海域和无居民海岛使用需依法取得使用权，使用权人不得擅自改变海域和海岛用途，确需改变的要依法报请批准用海用岛的政府批准。海洋发展区中对主导功能有妨害的用途应按照国土空间规划及其他相关规划的要求进行协调。

7.2 渔业用海区

渔业用海区允许准入渔业基础设施建设、增养殖和捕捞生产等渔业利用用途。积极防治海水污染，禁止在渔业用海区内进行有碍渔业生产或污染水域环境的活动。鼓励发展生态渔业。

渔业用海区除渔港、引桥、堤坝等基础设施建设用海外，严格限制改变海域自然属性；加强渔业资源增殖放流，科学规划与建设增殖放流区和海洋牧场，扩大放流规模，规范资源管理；合理利用海洋渔业资源，严格实行捕捞许可证制度，控制近海捕捞强度，严格实行禁渔休渔制度；合理规划养殖规模、密度和结构，保障渔业资源可持续发展。

7.3 交通运输用海区

交通运输用海区允许准入港口建设、路桥隧道建设、航道和锚地建设等用途。禁止在港区、锚地、航道、通航密集区以及公布的航路内进行与航运无关、有碍航行安全的活动，严禁在规划港口航运区内建设其他永久性设施。

交通运输用海区要进一步优化港口资源整合，加强港口基础设施建设，完善综合交通体系和集疏运体系，扩大港口吞吐能力，着力提升港口服务功能。加强港口综合治理，减少对周边功能区环境影响。维护和改善港口用海区和航运用海区原有的水动力和泥沙冲淤环境。

7.4 工矿通信用海区

工矿通信用海区允许准入临海工业利用、矿产能源开发和海底路由管道建设等用途；

工业用海必须配套建设污水和生活垃圾处理设施，实现达标排放和科学处置。集约节约用海，完善围填海总量管控，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。新增围填海项目要同步强化生态保护修复，边施工边修复，最大程度避免降低生态系统服务功能。优化围填海平面设计，提倡和鼓励由海岸向海延伸式围填海逐步转变为人工岛式和多突堤式围填海，由大面积整体式围填海逐步转变为多区块组团式围填海。围填海应遵循减少占用自然岸线、延长人工

岸线长度、提升景观效果的原则。建设用海要进行充分的论证，可能导致地形、滩涂及海洋环境破坏的要提出整治对策和措施。积极引导用海企业开展清洁生产，深入推进节能减排。

海上矿产、能源开发利用过程中应加强对海底地形和潮流水动力等海洋生态环境特征的监测。

7.5 游憩用海区

游憩用海区允许准入滨海旅游、海上旅游、海上娱乐活动及其配套设施建设等用途。

游憩用海区要坚持旅游资源严格保护、合理开发和可持续利用的原则，加快旅游资源整合和深度开发，完善旅游配套设施，开展城镇周边海域海岸带整治修复。加强自然景观和旅游景点的保护，严格控制占用海岸线和沿海防护林。因地制宜建设旅游区污水、垃圾处理处置设施，禁止直接排海，必须实现达标排放和科学放置。

7.6 特殊用海区

特殊用海区允许准入科研教学、军事及海岸防护工程、倾倒排污等用途。

特殊用海区的军事用海应按军事用海管理办法管理。严格禁止军事用海内进行无关的航运活动以及建设基础设施。特殊用海区的倾倒区要加强倾倒活动的管理，把倾倒活动对环境的影响及对航道、锚地、养殖等功能区的干扰降低到最小程度。加强倾倒区环境的监测、监视和检查工作，根据倾倒区环境质量的变化及时作出继续倾倒或关闭的决定。

7.7 海洋预留区

海洋预留区是当前规划中暂未明确功能的空间，既是增强海洋空间生态功能的远期保障，又为重大项目用海用岛预留控制性后备发展区域，宜维持海域自然属性，控制区内的各项开发利用活动。

海洋预留区应加强管理，严禁随意开发。确需改变海域自然属性进行开发利用的，应首先修改国土空间规划，调整预留区的功能，并按程序报批。预留区海水水质、海洋沉积物质量、海洋生物质量等标准维持现状水平。

8 其他保护利用区用途管制规则

8.1 总体要求

其他保护利用区是大型基础设施、特殊用地、矿产能源、文化遗产保护等用途集中区域，应重点保障主导功能的空间使用，避免大规模的城镇建设。

8.2 矿产能源发展区

8.2.1 用途准入

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，矿产能源发展区允许矿产资源的勘探、开采、初加工以及相关的配套设施建设，禁止大规模的城镇建设。

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，矿产能源发展区允许开展农用地整理和其他土地整治工程的实施，鼓励生态修复和生态建设工程。

8.2.2 用途退出

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，不符合准入规则、影响矿产能源勘探和开采的用途应有序退出。

8.3 文化遗产保护区

8.3.1 用途准入

在不影响文化遗产保护的前提下，可保留和新增符合国土空间规划和其他相关规划的各项建设。涉及文物保护的，应按照文物保护相关规定执行。在依法批准的详细规划未覆盖的区域，区内的各种开发建设活动应做好选址论证，严格控制建筑规模与开发强度，严格风貌管控，确保对历史文化遗产的影响最小。各设区市自然资源主管部门应在细则中明确需要选址论证的项目以及选址论证报告的内容和审批程序。

在不影响文化遗产保护的前提下，文化遗产区可准入符合国土空间规划的农用地整理、宜耕后备资源开发、生态修复和生态建设等工程。

8.3.2 用途退出

文化遗产保护区内危害历史文化遗存的现有建筑物、构筑物和其他用途，应当依法采取有效措施，或通过国土空间规划的编制和实施逐步拆除或者迁移。

8.4 区域基础设施集中区

8.4.1 用途准入

区域基础设施集中区允许准入符合国土空间规划和其他相关规划的各类基础设施建设项目及其配套设施。区域基础设施集中区允许准入符合国土空间规划和其他相关规划的耕地垦造、生态建设等用途。

8.4.2 用途退出

区域基础设施集中区应按照国土空间规划和其他相关规划的要求，逐步退出对基础设施正常运行有负面影响的各类用途。

8.5 特殊用地集中区

8.5.1 用途准入

在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，特殊用地集中区允许准入军事、宗教、安保、殡葬等用途及其他符合规划的用途。

8.5.2 用途退出

特殊用地集中区应按照国土空间规划和其他相关规划的要求，逐步退出对主导功能有负面影响的各类用途。

9 实施监管保障

9.1 职责分工

各级自然资源主管部门要切实履行统一的国土空间用途管制职责，实现国土空间的统筹管理与保护，并依据有关法律法规，协调生态环境、水利、农业农村、林业等部门，落实用途管制要求。

9.2 动态监管

县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强信息化建设，依托国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督系统，对国土空间用途管制情况进行动态监测，及时发现、制止和纠正违反国土空间用途管制规则的行为。

9.3 加强宣传

健全国土空间用途管制的公众参与和信息公开机制，充分发挥社会舆论和公众的监督作用，加强宣传、教育和科普。

本规则自 202X 年 X 月 X 日起施行。

附表 1 国土空间用途管制分区表

一级分区		二级分区		释义
代码	名称	代码	名称	
100	生态保护区			具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地和海洋自然区域，包括陆域生态保护红线、海洋生态保护红线集中划定的区域
		110	核心保护红线区	国家公园和自然保护区的核心保护区
		120	陆域保护红线区	陆域生态保护红线的集中区域，包括除核心保护红线区外的国家公园和自然保护区的一般控制区，自然公园的严格管控区，除I级保护林地和自然保护区外的一级国家级公益林、饮用水水源地的一级保护区、水产种质资源保护区的核心区、极小种群物种分布栖息地、国家级水土流失重点预防区以及其他具有潜在极重要生态价值的区域等
		130	海洋保护红线区	海域生态保护红线的集中区域，包括除核心保护红线区外的海洋特别保护区的重点保护区和预留区，领海基点保护范围
200	生态控制区			生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发的陆地和海洋自然区域

一级分区		二级分区		释义
代码	名称	代码	名称	
		210	陆域生态控制区	生态保护红线外，陆域部分需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的陆地自然区域。包括省市级重要生态廊道、集中连片重点公益林、重要水域（国家和省级风景名胜区核心景区、省级以上自然保护区内的水域，蓄滞洪区，省级、市级河道以及其他行洪排涝骨干河道、总库容 10 万立方米以上的水库、面积 50 万平方米以上的湖泊和其他环境敏感区内的水域）、重点生态修复工程实施区、地质灾害风险隐患区和其他需严格控制的生态重要区域
		220	海洋生态控制区	生态保护红线外，海域部分需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的海洋自然区域。包括未划入生态保护区其他海洋重点保护区
300	农田保护区			为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法确定不得擅自占用或改变用途、实施特殊保护的耕地集中区域
		310	永久基本农田集中区	规划期内打造的千亩方、万亩方永久基本农田集中连片、配套设施完善的永久基本农田集中区域
		320	永久基本农田一般区	永久基本农田集中区外，永久基本农田相对集中需严格保护的农业永续利用区域
400				城镇开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域。

一级分区		二级分区		释义		
代码	名称	代码	名称			
	城镇发展区	410	城镇集中建设区	411	居住生活区	以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的区域
				412	综合服务区	以提供行政办公、文化、教育、医疗、体育以及综合商业等服务为主要功能导向的区域
				413	商业商务区	以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的区域
				414	工业发展区	以工业及其配套产业为主要功能导向的区域
				415	物流仓储区	以仓储物流及其配套产业为主要功能导向的区域
				416	绿地休闲区	以公园绿地、广场用地、防护绿地等为主要功能导向的区域
				417	交通枢纽区	以机场、港口、铁路、公路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
				418	战略预留区	在城镇集中建设区中，为城镇重大战略性功能控制的留白区域
		420	城镇弹性发展区	在城镇开发边界内预留的，为应对城镇发展的不确定性，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的区域		
		430	特别用途区	为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切、不适宜集中建设的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等区域		

一级分区		二级分区		释义
代码	名称	代码	名称	
500	乡村发展区			农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展、农民集中生活和生产配套为主的区域以及农田整备区
		510	村庄建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用地区域
		520	一般农业区	以一般种植业、牧业等农业发展为主要利用功能导向划定的区域
		530	农田整备区	永久基本农田外现状耕地以及规划期内通过土地开发复垦整理等工程新增耕地，经整治后，使其更优质和更连片，可作为永久基本农田调整补划潜力的耕地集中区
		540	林业发展区	以规模化林业生产为主要利用功能导向划定的区域，包括人工商品林、树圃、苗圃、经济林集中区域等
600	海洋发展区			允许集中开展开发利用活动的海域，以及允许适度开展开发利用活动的无居民海岛
		610	渔业用海区	以渔业基础设施建设、养殖和捕捞生产等渔业利用为主要功能导向的海域和无居民海岛
		620	交通运输用海区	以港口建设、路桥建设、航运等为主要功能导向的海域和无居民海岛
		630	工矿通信用海区	以临海工业利用、矿产能源开发和海底工程建设为主要功能导向的海域和无居民海岛
		640	游憩用海区	以开发利用旅游资源为主要功能导向的海域和无居民海岛

一级分区		二级分区		释义
代码	名称	代码	名称	
		650	特殊用海区	以污水达标排放、倾倒、军事等特殊利用为主要功能导向的海域和无居民海岛
		660	海洋预留区	当前规划中暂未明确功能的区域，既是增强海洋空间生态功能的远期保障，又为重大项目用海用岛预留控制性后备发展区域
700	其他保护利用区			指其他上述分区未列明的其他保护利用区域
		710	矿产能源发展区	为适应国家能源安全与矿业发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域
		720	文化遗产保护区	城镇开发边界外、以历史文化遗产保护为主要功能的区域
		730	区域基础设施集中区	城镇开发边界外、以铁路、公路、港口、机场、通讯、环卫、给排水、能源供应等区域性基础设施为主导功能块状设施集中区域
		740	特殊用地集中区	城镇开发边界外、以军事、宗教、安保、殡葬等具有特殊性质的用地集中区域

附表2 用途管制分区地类兼容表

用途管制分区 兼容性规定 用地分类	生态保护区		生态控制区	农田保护区		乡村发展区				城镇发展区			其他保护利用区			
	核心保护红线区	陆域保护红线区	陆域生态控制区	永久基本农田集中区	永久基本农田一般区	村庄建设区	一般农业区	农田整备区	林业发展区	城镇集中建设区	城镇弹性发展区	特别用途区	矿产能源发展区	文化遗产保护区	区域基础设施集中区	特殊用地集中区
耕地	×	×	0	+	+	0	+	+	0	×	×	×	0	0	×	0
园地	×	×	0	×	×	0	+	+	0	×	×	×	0	0	×	0
林地	+	+	+	×	×	0	0	0	+	0	0	+	0	0	0	0
湿地	+	+	+	×	×	0	0	0	+	0	0	+	0	0	0	0
种植、养殖设施建设用地	×	×	×	+	+	×	+	+	×	×	×	×	×	×	×	×
乡村道路用地	×	0	0	+	+	+	+	+	0	×	0	0	+	+	0	+
城镇居住用地	×	×	0	×	×	0	×	×	0	+	0	0	0	0	0	0
农村宅基地	×	0	0	×	×	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公共管理与公共服务用地	×	0	0	×	×	+	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0
商业服务业用地	×	×	0	×	×	+	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0
一类工业用地	×	×	0	×	×	+	0	0	0	+	0	×	0	0	0	0
二类、三类工业用地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	+	0	×	0	×	×	×
采矿用地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	+	0	×	×
一类物流仓储用地	×	×	0	×	×	+	0	0	0	+	0	×	0	0	0	0
二类、三类物流仓储用地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	+	0	×	0	×	0	0
交通运输用地	0	0	0	0	0	+	0	0	0	+	0	+	0	+	+	+
公用设施用地	0	0	0	0	0	+	0	0	0	+	0	+	0	+	+	+
绿地与开敞空间用地	×	0	0	×	×	+	0	0	0	+	0	+	0	+	+	+
军事设施用地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	+	0	0	0	0	+	+
宗教用地	×	×	0	×	×	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	+
监教场所用地	×	×	0	×	×	×	0	0	0	+	0	×	0	×	×	+
殡葬用地	×	×	0	×	×	×	0	0	0	×	×	×	0	0	×	+
其他特殊用地	×	0	0	×	×	+	0	0	0	+	+	+	0	0	0	+

注：“+”表示允许准入；“×”表示禁止准入；“O”表示限制准入。

附表3 城镇集中建设区地类兼容表

兼容性规定 用地分类	用途管制分区						
	居住生活区	综合服务区	商业商务区	工业发展区	物流仓储区	绿地休闲区	交通枢纽区
城镇住宅用地	+	+	+	O	O	O	+
农村宅基地	O	O	O	O	O	O	O
公共管理与公共服务用地	+	+	+	+	+	O	+
商业服务业用地	+	O	+	O	O	O	+
一类工业用地	+	+	+	+	+	×	+
二类工业用地	×	×	×	+	+	×	×
三类工业用地	×	×	×	+	+	×	×
采矿用地	O	O	O	O	O	O	×
一类物流仓储用地	+	+	+	+	+	×	+
二类物流仓储用地	×	×	×	+	+	×	×
三类物流仓储用地	×	×	×	+	+	×	×
储备库用地	O	O	O	+	+	×	+
交通运输用地	+	+	+	+	+	+	+
公用设施用地	+	+	+	+	+	+	+
绿地与开敞空间用地	+	+	+	+	O	+	+
军事设施用地	+	+	+	+	+	O	+
使领馆用地	O	+	+	×	×	O	+
宗教用地	O	+	+	O	O	O	O

监教场所用地	O	O	O	O	O	×	O
殡葬用地	×	×	×	×	×	×	×

注：“+”表示允许准入；“×”表示禁止准入；“O”表示限制准入。

附录 1 编制依据

1、法律法规规章

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》
- (2) 《中华人民共和国城乡规划法》
- (3) 《中华人民共和国环境保护法》
- (4) 《中华人民共和国海洋环境保护法》
- (5) 《中华人民共和国水法》
- (6) 《中华人民共和国海域使用管理法》
- (7) 《中华人民共和国森林法》
- (8) 《中华人民共和国海岛保护法》
- (9) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》
- (10) 《中华人民共和国基本农田保护条例》
- (11) 《中华人民共和国森林法实施条例》
- (12) 《中华人民共和国河道管理条例》
- (13) 《中华人民共和国海洋倾废管理条例》
- (14) 《历史文化名城名镇名村保护条例》
- (15) 《湿地保护管理规定》
- (16) 《国有林场管理办法》
- (17) 《占用征用林地审核审批管理办法》
- (18) 《海岸线保护与利用管理办法》
- (19) 《城市紫线管理办法》
- (20) 《城市黄线管理办法》
- (21) 《城市蓝线管理办法》
- (22) 《城市绿线管理办法》
- (23) 《城市地下空间开发利用管理规定》
- (24) 《闲置土地处置办法》
- (25) 《浙江省河道管理条例》
- (26) 《浙江省湿地保护条例》
- (27) 《浙江省城乡规划条例》
- (28) 《浙江省基本农田保护条例》

- (29) 《浙江省历史文化名城名镇名村保护条例》
- (30) 《浙江省林地管理办法》
- (31) 《浙江省水域保护办法》
- (32) 《浙江省垦造耕地项目管理办法》
- (33) 《林地保护等级及保护管理措施》

2.有关文件

- (34) 《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》
- (35) 《国务院关于促进节约集约用地的通知》
- (36) 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》
- (37) 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》
- (38) 《自然资源部 农业农村部 关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》
- (39) 《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》
- (40) 《自然资源部 农业农村部 关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》
- (41) 《农业农村部 自然资源部 关于规范农村宅基地审批管理的通知》
- (42) 《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部 关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》
- (43) 《自然资源部 国家文物局 关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》
- (44) 《自然资源部办公厅关于印发, <产业用地政策实施工作指引 (2019 年版) >的通知》
- (45) 《文化和旅游部等 17 部门 关于印发关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见的通知》
- (46) 《国土资源部 国家发展改革委 关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》
- (47) 《自然资源部办公厅 关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》
- (48) 《中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅 关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的实施意见》
- (49) 浙江省人民政府办公厅印发《关于坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非

粮化”稳定发展粮食生产的意见》

(50) 《浙江省人民政府办公厅关于实施全域土地综合整治与生态修复工程的意见》

(51) 《浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅关于规范设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》

(52) 《浙江省海洋与渔业局关于加强海岸线保护与利用管理的意见》

(53) 《浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅关于加强和改进永久基本农田保护工作的实施意见》

(54) 《浙江省自然资源厅关于做好乡村全域土地综合整治与生态修复工程涉及永久基本农田布局调整方案编制、审查等有关工作的通知》

(55) 《浙江省农业农村厅 浙江省自然资源厅关于印发<浙省粮食生产功能区占用补划审核规程（试行）>的通知》

(56) 《浙江省国土资源厅关于做好涉林垦造耕地项目清查报备工作的通知》