

城镇开发边界划定指南

(试行, 征求意见稿)

自然资源部

二〇一九年六月

目 录

前 言	1
1 总则	3
1.1 适用范围	3
1.2 总体目标	3
1.3 基本概念	3
2 划定原则	4
2.1 坚持节约优先、保护优先	4
2.2 顺应城镇发展需求	4
2.3 提升人居环境品质	4
2.4 为城镇发展留有空间	5
2.5 因地制宜划定	5
3 工作组织	5
3.1 划定主体	5
3.2 职责分工	5
3.3 组织方式	6
4 划定技术流程	6
4.1 基础数据收集	6
4.2 开展评价分析	6
4.3 边界初划	7
4.4 方案协调	8
4.5 边界划定入库	9
5 管理要求	10
5.1 边界内管理	10
5.2 边界外管理	10
5.3 边界调整和勘误	11
5.4 实施监督	11
5.5 政策细化	12
附 录 A 空间关系示意图	13
附 录 B 城镇开发边界划定技术路线图	14

前 言

为贯彻落实党的十九大提出的“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”的任务要求，指导各地在国土空间规划中划定城镇开发边界，制定本指南。

本指南由自然资源部制定并负责解释。

本指南起草单位：中国国土勘测规划院、自然资源部城乡规划管理中心、中国城市规划设计研究院、南京市规划和自然资源局、厦门市自然资源和规划局、广州市城市规划勘测设计研究院、武汉市规划研究院。

1 总则

1.1 适用范围

本指南主要适用于在市县国土空间规划中开展城镇开发边界划定工作。

其中，本指南所称的“市”指地级及以上城市，“县”指县和县级市。

1.2 总体目标

通过划定城镇开发边界，防止城镇盲目扩张和无序蔓延，促进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，优化城镇布局形态和功能结构，提升城镇人居环境品质，推动形成边界内城镇集约高效、宜居适度，边界外山清水秀、开敞舒朗的国土空间格局。

1.3 基本概念

1.3.1 城镇开发边界。城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内指导和约束城镇发展，在其区域内可以进行城镇集中开发建设，重点完善城镇功能的区域边界。城镇开发边界内可分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区(空间关系详见附录 A)。

城市、建制镇应划定城镇开发边界。

1.3.2 城镇集中建设区。根据规划城镇建设用地规模，为满足城镇居民生产生活需要，划定的一定时期内允许开展城镇开发和集中建设的地域空间。

1.3.3 城镇弹性发展区。为应对城镇发展的不确定性，在城镇集中建设区外划定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的地域空间。

1.3.4 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的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间。

2 划定原则

2.1 坚持节约优先、保护优先

坚持底线思维，在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，优先划定不能进行开发建设的范围，科学设置开发强度，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率，提高城镇建设用地集约化程度。

2.2 顺应城镇发展需求

在综合考虑城镇定位、发展方向和综合承载能力的基础上，科学研判城镇发展合理需求，优化城镇形态和布局，促进城镇有序、适度、紧凑发展，实现多中心、网络化、组团式、集约型的城乡国土空间格局。

2.3 提升人居环境品质

坚持以人为本，统筹安排城镇生产生活生态，突出当地自然与人文特色，塑造高品质人居环境，把城市放在大自然

中，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

2.4 为城镇发展留有空间

严格实行建设用地总量与强度双控，强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用，同时也要考虑城镇未来发展的不确定性，适当增加布局弹性，科学预留一定比例的留白区。

2.5 因地制宜划定

结合当地城镇化发展水平和阶段特征，以主体功能定位为导向，兼顾近期和长远发展，因地制宜划定城镇开发边界。特大、超大城市以及资源环境超载的城镇，要划定永久性开发边界。

3 工作组织

3.1 划定主体

城镇开发边界由市、县人民政府在组织编制市县国土空间规划中划定，具体工作由市、县自然资源主管部门负责。

3.2 职责分工

省、自治区人民政府应在省级国土空间规划中提出城镇体系格局，明确城镇定位、规模指标等控制性要求，提出省域范围内的城镇开发边界划定的总体目标、要求和原则，统筹协调城市群、都市圈的城镇开发边界划定工作，组织指导市县城镇开发边界划定工作。

市人民政府应依照上一级国土空间规划确定的城镇定

位、规模指标等控制性要求，结合地方发展实际，明确市域范围内城镇开发边界划定的总体目标、完善城镇功能的重点区域、划定要求和原则；组织划定市辖区城镇开发边界；统筹指导所辖县的城镇开发边界划定工作，并提出县人民政府所在地镇（街道）、各类开发区的城镇开发边界指导方案。

县人民政府应依据市人民政府提出的指导方案，划定县域范围内的城镇开发边界，包括县人民政府所在地镇（街道）、其他建制镇、各类开发区等。

3.3 组织方式

市、县人民政府应按照“自上而下、上下联动”的组织方式，同步推进城镇开发边界划定工作。市、县两级应对城镇开发边界划定成果进行校核反馈，确保形成协调一致的划定成果，整合形成城镇开发边界“一张图”。

4 划定技术流程

4.1 基础数据收集

依托市县国土空间规划研究和编制工作，有针对性地开展经济社会发展、国土空间利用、生态环境保护、城乡建设等方面调研，收集相关资料数据，梳理城镇发展需求和趋势，分析确定采用的基础数据，编绘相关现状基础图件。

4.2 开展评价分析

4.2.1 城镇发展定位研究。紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标，落实国家和区域发展战略，依据上级国土空间规划

要求，明确城镇定位、性质和发展目标。

4.2.2 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价。对自然资源和生态环境本底条件开展综合评价，识别城镇发展的限制因素和突出问题；对国土空间开发保护适宜程度进行综合评价，明确适宜、一般适宜和不适宜城镇开发的地域空间。

4.2.3 城镇发展现状研究。摸清现状建设用地底数和空间分布；对现行城乡规划、土地利用规划等空间性规划和国土空间开发保护情况进行分析，对国土空间面临的潜在风险和重大挑战进行评估，提出优化方案和应对措施。

4.2.4 城镇发展规模研究。分析城镇人口发展趋势和结构特征、经济发展水平和产业结构、城镇发展阶段和城镇化水平，落实上级国土空间规划规模指标要求，根据城镇扩张、稳定或收缩的特点，提出行政辖区内不同城镇的人口和用地规模。

4.2.5 城镇空间格局研究。综合研判城镇主要发展方向，平衡全域和局部、近期和长远、供给和需求，可以运用城市设计、大数据等方法，延续历史文脉，控制生态廊道，提出城镇空间结构和功能布局。

4.3 边界初划

4.3.1 规划期限。城镇开发边界期限原则上与国土空间规划相一致。特大、超大城市以及资源环境超载的城市，应

划定永久性开发边界。

4.3.2 城镇集中建设区。结合城镇发展定位和空间格局，依据国土空间规划中确定的规划城镇建设用地规模，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域确定为城镇集中建设区。现状建成区，规划集中连片的城镇建设区和城中村、城边村，依法合规设立的各类开发区，国家、省、市确定的重大建设项目用地等应划入城镇集中建设区。

以县（区）为统计单元，划入城镇集中建设区的规划城镇建设用地原则上应高于县（区）域规划城镇建设用地总规模的 90%。

4.3.3 城镇弹性发展区。在与城镇集中建设区充分衔接、关联的基础上，在适宜进行城镇开发的地域空间合理划定城镇弹性发展区，做到规模适度、设施支撑可行。

城镇弹性发展区面积原则上不得超过城镇集中建设区面积的 15%，其中特大城市、超大城市的城镇弹性发展区面积原则上不得超过城镇集中建设区面积的 8%。

4.3.4 特别用途区。根据地方实际，特别用途区应包括对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩空间、防护隔离空间、农业景观、古迹遗址等地域空间。要做好与城镇集中建设区的蓝绿空间衔接，形成完整的城镇生态网络。

4.4 方案协调

省自然资源主管部门应加强组织指导，及时协调解决市县城镇开发边界具体划定工作中遇到的问题。市自然资源主管部门在开展城镇开发边界具体划定工作时，应征求相关部门和区县人民政府意见。县自然资源主管部门在开展城镇开发边界具体划定工作时，应征求相关部门和镇（乡）人民政府意见。

4.5 边界划定入库

4.5.1 明晰边界。尽量利用国家有关基础调查明确的边界、各类地理边界线、行政管辖边界、保护地界、权属边界、交通线等界线，将城镇开发边界落到实地，做到清晰可辨、便于管理。城镇开发边界由一条或多条连续闭合线组成，范围应尽量规整、少“开天窗”，单一闭合线围合面积原则上不小于 30 公顷。

4.5.2 三线协调。城镇开发边界应尽可能避让生态保护红线、永久基本农田。出于城镇开发边界完整性及特殊地形条件约束的考虑，零散分布或确需划入开发边界的生态保护红线和永久基本农田，可以“开天窗”形式不计入城镇开发边界面积，并按照生态保护红线、永久基本农田的保护要求进行管理。

4.5.3 上图入库。划定成果矢量数据采用 2000 国家大地坐标系（CGCS2000），在第三次全国国土调查成果基础上，结合高分辨率卫星遥感影像图、地形图等基础地理信息数

据，和国土空间规划成果一同上图入库，并纳入到全国统一的自然资源部国土空间规划“一张图”。

5 管理要求

5.1 边界内管理

5.1.1 在城镇开发边界内建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式，并加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等控制线的协同管控。

5.1.2 在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，城镇建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行调整，同时相应核减城镇集中建设区用地规模。调整方案由国土空间规划审批机关的同级自然资源主管部门同意后，及时纳入自然资源部国土空间规划监测评估预警管理系统实施动态监管，调整原则上一年不超过一次。未调整为城镇集中建设区的城镇弹性发展区不得编制详细规划。

5.1.3 特别用途区原则上禁止任何城镇集中建设行为，实施建设用地总量控制，不得新增城镇建设用地。根据实际功能分区，在市县国土空间规划中明确用途管制方式。

5.2 边界外管理

5.2.1 城镇开发边界外空间主导用途为农业和生态，是开展农业生产、实施乡村振兴和加强生态保护的主要区域。

5.2.2 城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区，严格控制政府投资的城镇基础设施资金投

入。允许交通、基础设施及其他线性工程，军事及安全保密、宗教、殡葬、综合防灾减灾、战略储备等特殊建设项目，郊野公园、风景游览设施的配套服务设施，直接为乡村振兴战略服务的建设项目，以及其它必要的服务设施和城镇民生保障项目。

5.2.3 城镇开发边界外的村庄建设、独立选址的点状和线性工程项目，应符合有关国土空间规划和用途管制要求。

5.3 边界调整和勘误

5.3.1 城镇开发边界以及特别用途区原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政区划调整等确需调整的，按国土空间规划的调整程序进行。调整内容要及时纳入自然资源部国土空间规划监测评估预警管理系统实施动态监管。

5.3.2 规划实施中因地形差异、用地勘界、产权范围界定、比例尺衔接等情况需要局部勘误的，不视为边界调整。局部勘误由市自然资源主管部门认定，并实时纳入自然资源部国土空间规划监测评估预警管理系统实施动态监管。

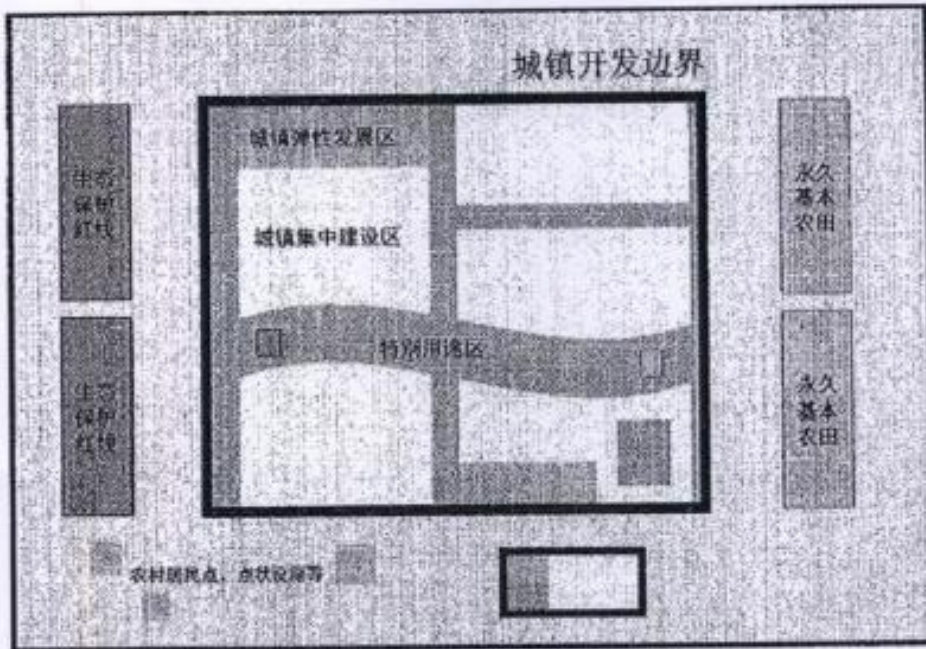
5.4 实施监督

自然资源部将加强对地方在国土空间规划中城镇开发边界划定工作的指导和监督，应用卫星遥感等技术手段，对城镇开发边界实施情况进行监管，并纳入国土空间规划监测评估和国家自然资源督察。

5.5 政策细化

各地可结合本地实际，研究制定城镇开发边界划定和管理实施的细则。

图例 A 空间管制分区图



行政区范围

城镇开发边界

图例

- 行政区范围
- 一般农业空间和农业空间
- 永久基本农田
- 生态保护红线
- 城镇开发边界
- 城镇集中建设区
- 城镇弹性发展区
- 特别用途区
- 永久基本农田
- 农村居民点、点状设施等

附录 B 城镇开发边界划定技术路线图

