

# 城镇开发边界管理办法发布 严控“摊大饼”、不搞“一刀切” 为城市开发建设“明底线、划边框”

自然资源部2月28日召开新闻发布会,发布并解读《城镇开发边界管理办法(试行)》(以下简称《办法》),旨在通过全流程管理,为城市开发建设“明底线、划边框”,防止城市无序蔓延。

作为城镇开发边界管理的基本制度文件,《办法》明确了城镇开发边界划定、实施、调整、监督全链条全流程规则,为进一步推动城镇开发边界精准化、差异化管控提供了遵循。

## 【发布】

### 通过全流程管理 防止城市无序扩张

自然资源部国土空间规划局局长谢海霞表示,划定并管好城镇开发边界,目的是守住绿水青山田园风光,引导城市紧凑集约发展,推动教育、医疗等公共服务资源更高效配置,为市民保留更好的生态环境。

《办法》作为城镇开发边界管理的基本制度文件,明确了“划、管、用、调、监”全流程规则。全文共分为19条,主要内容包括以下几方面:

一是统筹发展和安全,合理安排城镇空间布局,推动城镇集约紧凑发展。

《办法》明确城镇开发边界划定要守住资源安全底线,避让连片优质耕地和自然生态空间、地质灾害极高风险区和高风险区、蓄滞洪区、大遗址保护区、重要矿产资源富集区域等不适宜城镇建设区域;要框定城镇开发边界内的新增建设用地规模,并将其作为国土空间总体规划的约束性指标,严控城镇建设占用耕地、林地、湿地等,让城市发展从“依赖新增土地”转向“盘活存量空间”,从“向外扩张”转向“向内提质”,推动城市走集约发展的道路。

二是加强城镇建设用地规模、结构、布局、时序实施管理,完善城市功能,提升空间品质。

在边界内,要求统筹生产、生活、生态空间,补齐公共服务短板,鼓励土地混合利用,将闲置厂房改造升级,增加绿化与休闲空间。在边界外,则实行正面清单管理,原则上不得建设各类新区和开发区,仅允许选址有特殊要求的项目,如旅游开发、能源资源开发及必要的基础设施用地。

三是健全城镇开发边界正向优化机制,强化城镇开发边界对经济社会发展的动态适应能力。

在确保不突破约束性指标、维持总体布局稳定的前提下,《办法》允许因国家和省重大战略实



深圳市南山区的深圳湾体育中心以及周边建筑。

新华社发



洛阳社区文艺志愿者民俗表演。



天津社区工作人员悬挂红灯笼。

## 【解读】

### 为城市开发建设行为 “明底线、划边框”

发布会上,多地自然资源部门的负责人分享了实践经验。

《办法》指出,超大特大城市、人均城镇建设用地超过国家标准的城市,要从严控制城镇开发边界内的增量用地规模。

上海市规划和自然资源局总规处副处长潘海霞介绍,上海严守2800平方公里开发上限,土地供应存量占比约70%,两年盘活产业用地约75平方公里,边界外累计减量低效建设用地超130平方公里。

《办法》明确,国家级能源化工产业基地位于城镇开发边界外,确有能源化工等项目落地的,可增补城镇开发边界规模,不计入城镇开发边界扩展倍数核算。

榆林市自然资源和规划局副局长贺枫斐提到,《办法》明确的这一点,有效解决了榆林能源化工产业基地建设规模指标短缺的问题。

《办法》强化了城镇开发边界对经济社会发展的动态适应能力,在不突破国土空间总体规划、维持城镇空间布局总体稳定的前提下,明确了因重大战略实施及重大项目建设等可正向优化的情况,各地要进一步加强城镇建设用地规模、结构管理,完善城市功能,提升空间品质。

宁夏回族自治区自然资源厅副厅长马海军表示,宁夏建立增量用地审计统筹机制,将各地备用的增量用地纳入全区统一调节的总盘子,并提前预留了“十五五”期间的城镇建设增量,全面掌握已用、未用、预留三类增量用地的监管清单。

谢海霞说,城镇开发边界内,要细化完善城镇建设用地规划要求,补齐公共服务设施短板。城镇开发边界外,要严控新增城镇建设用地,不得规划建设各类新城新区、开发区、非农产业园区等集中建设用地。

综合新华社、央视报道

施、重大项目建设、灾后恢复重建等7种情形对城镇开发边界进行优化调整。同时,为服务国家发展战略、解决历史遗留问题等给予增补政策支持。

四是在“一张图”上加强城镇开发边界的全生命周期管理。

《办法》要求,城镇开发边界调整情况需及时汇交至全国国土空间规划“一张图”。自然资源部将加强监测评估,国家自然资源督察机构也将把地方政府落实管控要求情况作为督察的重要内容,切实维护规划的严肃性。