

为发展“留白” 让民生“增绿”

一条城镇开发边界线，丈量的不仅是城市的高度，更是发展的温度与厚度

城镇，何以向上生长，又如何向美而生？曾经，这个问题的答案是向外突围、不断摊开。一圈又一圈，一年又一年，城镇的“腰围”越摊越粗，耕地退去、生态让路。随着城镇化进程从“快速扩张”转向“内涵提质”，发展路径变了。

近日，自然资源部印发《城镇开发边界管理办法(试行)》(以下简称《办法》)，明确了城镇开发边界划定、实施、调整、监督全流程规则，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。城镇开发边界，不是束缚城市更新的“紧箍咒”，也不是放任扩张的“跑马圈地”，而是一条有远见的“成长线”——线内，倒逼集约高效；线外，守护绿水青山；线上，留足弹性空间。

守住一条线 唤醒城市“沉睡空间”

走进上海市浦东新区的张江路，老水泥厂的烟囱还矗立着，但周边的环境已悄然发生了巨变。

这里曾经是尘土飞扬、地块割裂、权属复杂的工业厂区。既要保护工业遗产，又要兼顾发展空间，如何促进城镇开发边界内土地用途的合理转换，只能想办法在“螺蛳壳里做道场”。通过资产划转、市区国企联合开发、工业遗存保护性更新的系列举措实施，如今，这里正在蝶变为一个融合办公、商业、文化等多种功能的综合性建筑群。

《办法》同时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。

上海仪电智算中心，10年前还是产出低、能耗高的电子制造旧厂房。企业想转型，但地还是那块地。没有新增一亩用地，只是“改扩建+零增地提容”，容积率从0.8拉到2.0，投资15.3亿元，土地产出率飙到每亩2800万元。从电子制造的“老黄历”到智算中心的“新赛道”，改变的不仅是产业，更是一种认知：只要机制对路，寸土真的能生寸金。

从“捡到篮里都是菜”到“有所为有所不为”，城镇开发边界守住的，不仅是生态红线，更是发展底线。把不该开发的地方严格保护起来，把该发展的空间集约高效利用起来——这是空间治理的辩证法，更是城市更新理念的生动实践。

统筹一盘棋 让要素跟着项目走

在宁夏回族自治区宁东能源化工基地，2025年工业总产值突破2042亿元，对全区工业经济增长贡献率达50%。可就是这样一块“压舱石”，一度陷入“有项目、



春运期间，动车组列车行驶在云南昆明城区。

新华社发

无空间”的困境。宁夏凯信能源科技有限公司的高端煤基化学品示范项目，2025年初已完成环评受理，却因无地可用差点外流；总投资171亿元的宁夏碳合新材料公司的煤基高端新材料项目，同样因用地空间限制，前期筹备受阻。

项目等不起，企业等不起，产业升级更等不起。

面对困境，宁夏建立了增量用地省级统筹机制，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”时期的城镇建设增量用地，全面

掌握已用、未用、预留三类增量用地的监管清单。最终推动两个项目在近期开工落地建设，预计投产后年营业收入超300亿元、年净利润超40亿元。

本次管理新规在实施中特别突出了“发展”思维。市县新增建设用地规模可由省级自然资源主管部门依据五年规划、国土空间规划进行时序调控，合理安排投放节奏。这一机制切实推动了空间规划与发展规划的协同联动，提升了规划主动适应形势变化的能力，有力支撑了国家战略实施和城市高质量发展。

从增量依赖到存量挖潜，从“摊大饼”到“蒸小笼”，全国多地的实践表明：存量不是包袱，而是资源；低效不是终点，而是起点。向存量要空间、要效益、要动能，是高质量推进城市更新的必由之路。

幸福一座城 把绿色空间还给人民

城镇开发边界，划定的不只是城市发展的上限，更是重塑城乡关系的契机。

《办法》明确，要加强国土空间规划正负面清单管理，严格城镇开发边界外新增城镇建设用地图管，边界外不得规划建设各类新城新区、开发区、非农产业园区等集中城镇建设用地等。边界之外，成为践行“两山”理念的新舞台。

在广东省广州市番禺区金山大道和南沙港快速路区域，500米宽林带向两侧舒展，乔木参差、灌木交织。林带外是密集的产业园与居住区，林带内是晨跑的人享受惬意。

2022年划定城镇开发边界时，番禺区做了一个决定：把这两条快速路两侧100—500米，坚决划在边界之外。为什么？答案很简单：线外就是线外，谁也不能碰。

《办法》的出台，标志着“划、管、用、调、监”全流程闭环的正式形成。专家指出，依托国土空间规划“一张图”进行全生命周期管理，未来，城镇开发边界的优化调整、土地的用途变更，都将在数字化平台上被实时监测、科学评估、精准督察。

城镇开发边界，看似是一条规划性的控制线，实则是统筹保护与发展、当下与长远、经济与民生的治理线。当然，理念的落地并非一片坦途，还需要完善的配套政策、市场机制和政绩考核体系协同发力。但方向已明，路径已清，守好这条线，我们丈量的不仅是城市的高度，更是发展的温度与厚度。

据《中国城市报》报道