

县级国土空间总体规划中城镇开发边界划定研究

杜金优

云南图腾信息技术股份有限公司 云南昆明 650000

DOI: 10.32629/ems.v8i8.21587

[摘要] 城镇开发边界划定是县级国土空间总体规划的主要内容，也是协调县域“三区三线”空间布局、控制城镇无序扩张、实现土地资源集约高效利用的重要途径。本文从县域国土空间治理的实际出发，对城镇开发边界划定的基本原则进行梳理，确定了生态优先底线管控、集约高效节约用地、因地制宜精准适配、统筹协调弹性可控四个划定标准。结合基层规划实操场景，在夯实底图评价、盘活存量空间、推进多规融合、健全动态管控四个方面提出适合县域发展的边界划定实践策略，给县域国土空间精细化治理、城镇化高质量发展提供理论参考和实践支持。

[关键词] 国土空间总体规划；县级层面；城镇开发边界；“三区三线”；空间治理

伴随着我国国土空间规划体系的全面改革，“三区三线”划定成为新时代国土空间管控的关键抓手，城镇开发边界被视作划分城镇建设空间、约束城镇无序蔓延的刚性底线和弹性载体，是统筹县域国土空间开发保护的主要内容。县级国土空间规划是联系市级宏观规划与乡镇落地实施的中间层次，具有政策性、实操性、地方性三重属性，它的城镇开发边界划定质量，直接影响到县域城镇化发展态势、土地资源利用率和生态保护成效。规范县级城镇开发建设秩序，形成科学可持续的国土空间发展蓝图，必须按照县域自身资源禀赋和发展的实际情况，确立起标准化、系统化的边界划定准则及操作办法。

一、县级国土空间总体规划中城镇开发边界划定的原则

（一）生态优先、底线管控原则

城镇开发边界划定严格遵守生态安全底线，把生态保护红线、永久基本农田、自然保护地、河湖水域岸线等刚性管控空间当作首要约束条件，坚决杜绝城镇建设侵占核心生态空间和粮食生产空间^[1]。根据县域生态本底及资源环境承载力来统筹开展山水林田湖草沙一体化保护修复工作，在生态敏感区、脆弱区、地质灾害高风险区等不适合建设的地方优先避让。用刚性边界来锁定城镇建设的拓展范围，从源头上防止出现城镇无序蔓延、粗放扩张的现象，筑牢县域生态安全格局，达到城镇开发与生态环境保护相协调、共生的目的，保证区域生态系统稳定性和可持续发展能力。

（二）集约高效、节约用地原则

以县域土地资源节约集约利用为根本方向，严格按节约集约用地的基本国策来控制城镇开发的规模和强度。在划定边界的时候充分挖掘县域存量建设用地资源，有序推进老旧

城区更新、低效用地再开发、闲置土地清零，防止出现新的粗放式、碎片化建设用地布局。根据县域人口数量、产业分布、城镇化发展速度，准确计算出城镇合理的建设需求，科学确定开发边界，改善城镇空间结构，合并零散的建设区域，促进城镇集约紧凑地发展。最大限度地提高土地利用效率，严格控制新增建设用地总量，解决县域土地资源供求矛盾，创建节约高效的空间格局。

（三）因地制宜、因地制宜原则

立足县域区位条件、资源禀赋、产业基础、城镇化发展水平、地形地貌特点等本土实际，避免照搬套用通用规划模式，实行差异化、精准化的边界划定标准。充分考虑县域城镇体系布局，结合中心城区、重点镇、特色小镇的发展定位和功能需求，根据各个乡镇的发展潜力、建设基础、资源条件等分类划定开发边界，保证重点区域发展空间，控制薄弱区域无序开发。同时根据县域历史文化保护、乡村振兴、特色产业等专项规划的要求，留出特色发展、民生配套、产业升级的弹性空间，保证开发边界适应县域差异化、特色化的需要，与地方的发展实际相匹配。

（四）统筹协调、弹性可控原则

坚持全域统筹、多规合一的规划理念，统筹衔接县域国民经济发展规划、产业规划、交通水利、公共服务、生态保护等各类专项规划，协调城镇建设、产业发展、生态保护、农业生产三大空间布局，消除空间规划冲突、交叉重叠等问题，实现全域空间资源统筹配置。兼顾规划刚性和发展弹性，在坚持刚性底线的同时，科学划定城镇弹性发展空间，给县域重大产业项目、基础设施建设、城镇化提质升级等未来的发展留有余地。建立边界动态控制机制，保证开发边界既能

守住发展底线、规范建设秩序,又能适应县域长久经济社会发展变迁,达成刚性管控和弹性发展的有机融合。

二、县级国土空间总体规划中城镇开发边界划定的实践策略

(一) 夯实底图底数,开展全域适宜性评价

精准完备的国土空间底数摸排和全域适宜性评价,是开展县级城镇开发边界科学划定和依法落地的基础工作,也是避免空间错配、保证规划权威的技术支持^[2]。县级规划实操阶段必须统一使用最新的年度全国国土变更调查成果作为规划的唯一法定底图,全面整合县域高精度遥感影像、数字高程模型、地质灾害风险普查、水资源承载力、生态保护名录、耕地储备台账等多源基础数据,统一全域空间坐标体系、用地分类标准和数据统计口径,从根本上解决以前各种规划底图混杂、数据矛盾、空间错位、底数不清等问题,保证所有的空间分析和边界划定工作底数统一、依据规范。在此基础上,按照省市国土空间规划技术标准,对县域国土空间开发保护适宜性进行全面评价,对县域自然资源环境承载能力进行全面评价,并叠加生态保护红线、永久基本农田、饮用水水源一级二级保护区、河湖岸线管控区、自然保护地、公益林等刚性管控要素,全面确定全域禁止建设的空间。根据县域地形地貌的不同,对易发生山体滑坡、泥石流、低洼洪涝、地质塌陷等安全隐患的地区进行重点排查,把生态极敏感区、水土保持核心区、生物多样性保育区都列入禁止建设区。同时根据县域常住人口数量、水资源总量、大气环境容量、土地承载上限等指标进行测算,确定出适宜建设区、限制建设区和禁止建设区三个区域的总开发量,精确区分。通过全方位、全覆盖的全域评价,准确剔除不适宜开发建设的地块,确定城镇建设可以拓展的主要区域,为城镇开发边界初划、校核、落地审定提供坚实的科技支持,从源头保证边界划定的科学性、合规性和准确性。在底数核查的同时进行外业实地核查,对图地不符、地类不清、边界不清的地块逐一核实更正,纠正历史遗留的空间数据偏差问题,保证规划底图真实反映县域现状的土地利用情况,使全域适宜性评价的结果更符合县域实际地形和建设条件,为后续边界精细化落实奠定坚实的数据基础。

(二) 盘活存量空间,优化城镇集约发展格局

推进存量建设用地提质增效、重塑城镇集约空间形态,是新时期县级城镇开发边界划定与传统外延式扩张规划不同的主要思路,也是破解县域用地指标紧张、化解土地供需矛

盾的主要途径^[3]。在具体的规划落实过程中,县域必须彻底改变长期以来重发展、轻管理的粗放式的发展模式,严格执行“存量提质为主、增量适度补充”的国土空间开发管控要求,联合自然资源局、住建局、各乡镇人民政府进行全域城镇建设用地全覆盖的摸底排查工作。系统整理中心城区老旧居民区、低效工业园区、停产废弃工矿用地、闲置集镇建设用地、零散商业闲置地块、城中村低效地块等各类存量资源,对每一宗地块的权属、现状建设情况、用地审批手续、闲置年限、改造利用潜力等进行核实,建立全县统一的低效闲置建设用地数据库和年度盘活改造台账,确定每宗地块的盘活路径、改造方式、功能转型方向和实施时限。针对城区老旧片区,依靠城市更新政策开展棚户区改造、基础设施补短板、公共服务配套升级,改善片区容积率和土地利用效率,对乡镇低效工业地块实施产业转型升级、腾笼换鸟、整体整合归并等举措清除闲置资源,盘活存量产业空间,对集镇碎片化建设用地实行统一整合规整,补齐集镇配套功能,助力乡村振兴发展。在划定城镇开发边界时,先对有盘活价值的存量建设用地进行城镇开发边界内划线,把零散斑块合并成大范围区域,促使城镇建设趋于集中连片和集聚,严格限定新增建设用地无序外延。对存量闲置和空间低效的进行系统性的改造和整理,从而有效地压缩无效的建设用地,在满足城镇内部用地的需求同时挖掘出更多的利用空间,准确地满足了县域城镇化人口聚集、产业升级、民生配套等用地需求,不断塑造出布局清晰、结构合理、集约高效、绿色有序的县域城镇发展新图景。另外,在存量盘活工作中建立动态考核机制,把低效用地再开发、闲置土地清零情况作为乡镇国土空间管控考核的内容,推动各乡镇积极开展存量资源整治工作,从空间上抑制城镇粗放式扩张的现象。

(三) 统筹多规融合,理顺全域空间布局体系

依托国土空间总体规划的多规合一统筹平台整合各种空间规划,消解规划冲突,理顺县域全域空间结构,实现城镇开发边界精准落地,可管可用,是解决当前县域城镇化发展中存在的空间结构问题的重要方式^[4]。以往县域各种专项规划各自为政、各扫门前雪,造成了空间重叠、布局错位、管控矛盾等诸多问题,严重影响着城镇开发边界科学性的实现以及实施落地的情况。因此在本次县级国土空间总体规划的编制和边界划定过程中,要以国土空间总体规划作为法定的统领,全面对接县域国民经济和社会发展规划、产业发展专项规划、综合交通运输规划、水利设施布局规划、公共服务

设施规划、生态环境保护规划、乡村振兴专项规划等各种涉及空间类的规划。组建专项技术小组，对各项规划中确定的空间项目进行逐一核对，检查产业园区、交通干线、水利工程、市政设施、教育医疗养老等公共服务项目用地范围是否齐全，重点整改空间交叉重叠、用地布局矛盾、规划留白不足、建设时序衔接等问题，统一全域用地分类标准、空间管控规则、建设准入条件和规划底线要求。同时按照县域城镇体系的层次结构，对中心城区、重点中心镇、特色产业镇、一般乡镇进行差别化的空间管控，优先保证县城核心发展板块、重点产业园区、县域重大基础设施、重点民生工程的建设空间，严格限制一般乡镇零星占地、无序扩张的建设行为。经由全域多规深度融合，科学协调城镇建设空间、农业生产空间、生态保护空间的边界关系，达成三大功能空间有序分离、互不冲突、精准落地，彻底理顺县域全域国土空间布局体系，保证城镇开发边界完全匹配县域产业布局、城镇发展、民生保障、生态保护的综合发展需求，实现全域空间资源统筹配置、高效利用、协同共治。依托多规合一平台建立常态化规划协同机制，对新建、改扩建项目实行空间合规性前置审查，从制度上杜绝新增空间冲突问题，持续保持全域空间布局的稳定和规范，保证城镇开发边界长久有效落地实施。

（四）预留弹性空间，健全动态管控机制体系

在保持刚性约束的同时，合理留出发展的弹性空间，建立全生命周期的闭环动态管控机制，是提高县级城镇开发边界适应性、延长规划的生命力、促进县域持续健康发展的一种可行方式。县级城镇发展存在项目不确定、产业更替、建设时间不固定等特点，静态固定的边界划定方式很难适应县域长久发展的变化，很容易造成规划落后的状况、空间不够用、项目无法顺利推进等问题^[5]。因此，就县域城镇开发边界具体划定而言，必须坚持生态保护红线、永久基本农田、地质安全底线三根刚性红线，坚决不触碰这些法定管控空间，在此基础上，依据县域国土空间承载能力、人口发展趋势、产业发展规划、重大项目建设清单等，准确测算并合理划定城镇弹性发展区和规划留白用地。针对重大产业落地、区域交通路网拓展、市政基础设施扩容、公共服务质量提升、应急防灾保障等重点领域发展留出发展空间，缓解静态规划同动态发展间的矛盾，给县域未来新兴产业培养、重大项目落实留下充足的空间。同时创建适应县级治理体系的常态化、规范化边界管控机制，确定城镇开发边界建成区、弹性发展

区、外围管控区的差别准入规则、用地审批程序、建设控制尺度和边界改变条件。以县级国土空间智慧监管平台为基础，把卫星遥感监测、年度国土变更调查、日常巡查核查的数据进行整合，建立边界动态监测、智能预警、定期评估体系，并实行年度规划实施评估制度。根据县域发展的实际情况以及评价的结果，在遵守法定程序和技术规范的基础上依法依规进行边界微调优化，形成“科学划定、动态监测、年度评估、有序优化”的闭环管控模式，真正实现城镇开发边界刚性约束和弹性调控的有机统一，保证县域城镇空间长期健康、稳定、有序的发展。严格执行弹性空间及留白用地使用的审批程序，明确其使用范围、建设种类、调整权限等，严禁弹性空间被滥用、扩界等违法行为的发生，创建起一种放管结合，有法可依，可控的精细化的空间治理机制。

结束语：

围绕县级国土空间总体规划中城镇开发边界划定工作展开全面的研究，聚焦“三区三线”的管控要求，立足于县域规划落地的实操性、可操作性，创建起了包含底数评价、存量提质、多规统筹、动态管控的完整划定体系，较好地解决了县域城镇无序扩张、空间布局乱、规划不符合实际等问题，推进县域生态保护、耕地保护和城镇发展的统筹协调，实现城镇建设从粗放外延式增长到内涵集约式提升转变。

【参考文献】

- [1] 刘阳, 王雅琪. 国土空间规划城镇开发边界动态调整标准与管控规则[J]. 大众标准化, 2026, (10): 79-81.
- [2] 阎炎. 规范城镇开发边界管理推动内涵式高质量发展——解读《城镇开发边界管理办法（试行）》[J]. 资源与人居环境, 2026, (4): 10-11.
- [3] 阎炎. 规范城镇开发边界管理推动内涵式高质量发展：——部国土空间规划局负责人解读《城镇开发边界管理办法（试行）》[N]. 中国自然资源报, 2026-03-02(002). DOI:10.28291/n.cnki.ngtzy.2026.001183.
- [4] 魏青霞. 对城镇开发边界外建设空间管控的思考——以常州市金坛区为例[J]. 城市建设, 2026, (3): 108-110.
- [5] 汤姚楠, 宋文博, 赵明草, 等. 城镇开发边界外国土空间详细规划单元划分研究[J]. 城市建筑空间, 2025, 32(12): 72-75.

作者简介：杜金优（1994年7月），男，汉族，云南宣威人，本科，工程师，主要从事国土综合整治工作。