

国土空间规划视角下城镇开发边界划定的实践难点

张宇

喀左县自然资源事务服务中心 辽宁朝阳 122300

DOI: 10.32629/ems.v8i9.22137

[摘要] 城镇开发边界属于国土空间规划范畴，对改善城镇空间布局、守护生态环境有着十分重要的意义。但是，由于标准体系不统一、部门协调困难、动态调整机制缺失、基础数据不足等影响，造成边界划定的科学性、有效性受到限制。本文从国土空间规划的角度出发，对城镇开发边界划定的实践难点进行分析，并提出建立完善的划定标准体系、创新多部门协调机制、完善动态调整机制、加强数据支撑和技术创新这四个方面的实践路径，以推进城镇开发边界划定工作规范化、科学化、精准化。

[关键词] 国土空间规划；城镇开发边界；划定标准；协调机制；实践路径

引言：

国土空间规划体系当中，城镇开发边界是划定城镇建设用地范围、控制城市扩张的边界。科学划定城镇开发边界，对优化国土空间结构、保护耕地和生态用地、实现可持续发展发挥着十分重要的作用。但是当前城镇开发边界划定工作还存在着一些问题。划定标准不统一造成同样的条件下边界划定的结果有较大的差别，多部门利益诉求难以协调，缺少有效的动态调整机制等都会影响到边界划定的权威性、执行力，在国土空间规划框架内，怎样科学规范地划定城镇开发边界，是目前亟待解决的问题。

一、国土空间规划视角下城镇开发边界划定的价值意义

（一）优化城镇空间结构，引领高质量发展

城镇开发边界科学划定可以引导城镇发展方向、控制城镇规模，改善城镇内部空间布局。通过确定清楚的边界来有条不紊地推进城镇建设，防止出现城镇无序蔓延、低效扩张的情况^[1]。在国土空间规划的统筹之下，科学的城镇开发边界有利于推动城市紧凑集约的发展，提高城市承载能力和竞争力，进而促进高质量的发展。科学划定城镇开发边界，把有限的城镇建设用地集中到产业升级、基础设施改善、公共服务提升这些重点上来，防止分散投资、资源浪费，明确的边界为城市各个功能区的划分打下了基础，有利于形成功能分明、结构合理的城市空间体系，提高城市的整体效率和可持续发展能力。

（二）保护生态安全底线，维护生态文明

根据城镇开发边界可以保护边界外的生态用地、农业用地，防止城镇建设对生态系统造成过度破坏，这是维护生态安全底线的举措之一，有利于保持生态系统的完整性以及生

物多样性，推进生态文明建设^[2]。城镇开发边界科学划定，给生态保护留出空间，给生态文明建设提供制度保证，禁止在生态敏感区的建设扩张，有利于保护江河湖泊、湿地、森林等重要的生态区域，改善地区生态环境质量，生态保护红线是当代的责任也是对子孙的承诺，有利于人与自然和谐共生。

（三）统筹用地需求，实现城乡融合

城镇开发边界划定要兼顾城镇建设用地需求和耕地保护、生态保护，用有限的土地资源促进城乡融合发展。既可以满足城镇发展的用地需求，又可以保证农村的发展空间，促进城乡协调发展，城镇开发边界用划定的边界来保护农民合法权益，给农业生产、农村发展留出足够的空间^[3]。在边界内先安排城镇发展所必需的用地，保证城镇化进程有条不紊地进行。这样一种平衡性划定的方式，既符合国家粮食安全和生态安全的要求，也符合城镇发展和经济增长的需要，是城乡融合发展的一种重要的制度基础。

二、国土空间规划视角下城镇开发边界划定中存在的实践难点

（一）边界划定标准体系不统一，评估依据欠规范

目前国家还没有出台统一的城镇开发边界划定标准，各地在划定时所用的评估指标、权重存在较大差别。有的地方过分看重经济发展需要，造成边界划定过大；有的地方则过于保守，边界范围过小^[4]。由于标准的不一致，造成同一个发展阶段的不同城市边界存在较大的差别，没有可比性，不能保证划定的公平性、合理性。各地在人均建设用地指标的选择、生态敏感性评价权重等各方面存在着明显的差别，造成边界划定的科学性、合理性被严重质疑，也加大了后续管理、监督的难度。

（二）多部门协调机制不完善，利益诉求易冲突

城镇开发边界划定牵涉到自然资源、生态环保、城乡建设等诸多部门，各个部门由于职能的不同而对边界划定提出不同的要求，自然资源部门重视耕地保护和生态用地保留，生态环保部门看重生态敏感区保护，城建部门侧重城镇发展空间需求^[5]。由于各部门之间协调机制的不健全，在边界划定的过程中，各部门的意见很难达成一致，甚至会出现边界划定之后各个部门仍然有异议的情况。在边界划定的过程中，各个部门由于利益诉求的不同而产生分歧，有些部门甚至不配合，造成划定工作进度缓慢，最终形成的边界方案往往是各方妥协的结果，而不是最优方案。

（三）动态调整机制不健全，适应性调控乏力

城镇开发边界一旦确定下来，一般就会长期保持不变，不能适应经济社会发展以及形势变化的要求。当城市发展出现新的方向或者产业转移时，已经划定的边界就不再适应了，但是缺少了有效的调整机制，使得边界的约束性以及指导性越来越低。许多城市边界已经划定多年，但是由于产业升级、人口增长等各方面因素的变化，原来的边界越来越暴露出它的局限性。缺少明确的调整触发条件、调整程序、审批流程，造成需要调整的边界不能及时更新，影响边界对城市发展指导的作用。

（四）基础数据支撑不足，技术应用水平有限

城镇开发边界科学划定要依靠完整准确的地形地貌、土地利用、产业分布等基础数据做支撑，但是很多地方的基础数据库不健全，数据更新不及时，跨部门数据共享机制不健全。遥感影像解译、GIS空间分析等技术应用水平高低不一，从而造成边界划定的准确性受到影响。很多地方的基础数据来源于不同的部门，数据标准不一样、时间不同步、数据冲突等都会造成分析结果出现偏差。技术应用能力欠缺造成边界划定时仍旧依靠人工经验来做出判断，不能开展精确的空间分析以及模型模拟工作，从而限制了边界划定所达成的科学决策水准。

三、国土空间规划视角下城镇开发边界划定的实践路径

（一）建立健全划定标准体系，规范评估方法

科学的标准体系是规范城镇开发边界划定的前提，应按照国土空间规划总体要求，结合各地实际情况，制定出明确、可行的划定标准，这些标准要包含城镇发展潜力评价、用地

需求预估、生态承载力评定等各个方面。以某省级城市为例，在划定标准时可以建立人口规模评价、经济发展水平评价、基础设施承载能力评价、土地利用现状评价等要素的评价体系。人口规模的评估不能只看当下的人口数量，还要预测未来十年到二十年的人口增长趋势，用人均建设用地指标来计算所需要的建设用地规模。经济发展水平的评价，应从本地主导产业、产业链条及产业升级方向入手，留出相应的产业发展空间，对基础设施承载能力的评价要考虑到交通运输、水电气供应等各类基础设施的现有状况及未来的发展潜力。另外还要建立一个量化的指标体系，确定各个指标的权重。将人口增长因素权重设为40%，产业发展空间需求权重设为30%，生态敏感性评价权重设为20%，其他因素权重设为10%，用这样的权重组合来综合评价城镇开发边界合理的范围，另外还应该制定分类别、分层级的评估标准。对于不同规模的城市使用不同的评价指标体系，一二线城市可拓展的松散空间，三四线城市要重点在集约节约上下功夫。另外还要制定相应的技术规范、操作手册，保证各地执行时可以正确理解并执行标准的要求。

（二）创新多部门协调机制，优化利益平衡

多部门有效协调是城镇开发边界科学划定的保证，应当建立由自然资源、生态环保、城乡建设等有关部门参加的联合编制机制，在划定过程中定期召开协调会议，及时沟通各部门的需求和建议，争取在划定标准、评估方法、边界线位等各方面达成一致。以某市为例，可以建立部门联合工作小组，以自然资源部门为牵头单位，生态环保部门、城建部门、农业部门等共同参与。工作小组制订出具体的工作流程，即各部门根据各自职能提出城镇开发边界初步意见，然后召开联合评审会议，经过充分的讨论和协商来逐步调整意见。评审时自然资源部门提出耕地保护的底线要求不能占用基本农田，生态环保部门提出生态敏感区保护的要求不能涉及重要湿地和生态红线区，城建部门根据城市发展规划提出必要的发展空间需求。经过多次协调，在尊重各个部门核心利益的基础上，得到一个比较合理的边界方案，还要创建利益相关方参与平台，把地方政府、企业代表、社会公众等加入到边界划定的讨论之中，提高决策的透明度与民主性。还要建立有效的冲突解决机制，当某个部门或者利益相关方对边界划定结论有异议时，可以事先确定仲裁或者协调程序来解决。

(三) 完善动态调整机制, 增强适应能力

城镇开发边界不能是固定不变的, 必须随着经济社会的发展进行适时的调整。应当建立定期评价制度, 每三年或者五年对已经划定的界线进行一次评价, 看边界划定是否还符合当前的发展形势, 该城市对年度监测和5年评估实行两级制度。年度监测时用遥感影像来跟踪城镇建设情况, 观察城镇实际建设范围同划定边界之间的关系。如果城镇建设已经接近或者超过边界范围的50%以上, 就列为5年评估的重点对象。5年的评估中, 考虑经济发展速度、人口增长、产业结构调整等各方面因素, 评价原有边界是否过小, 需要向外延伸; 原有边界是否过大, 可以向内收缩。采用分阶段评价的方式可以避免盲目调整, 也可以防止边界因为滞后而失去指导性。

调整程序上应当确定调整的触发条件、调整幅度限制和审批程序, 可以规定在一年内边界调整面积不能超过原有面积的10%, 这样既可以保证边界调整的灵活性, 又可以避免由于边界频繁大幅调整而造成的政策不连贯。还要建立监测预警系统, 采用卫星遥感、无人机等手段对城镇建设进行实时监测, 提前预警边界压力, 给动态调整提供数据支持。另外还要建立社会公众参与机制, 在边界调整之前做好充分的论证和听证工作, 使有关各方能够发表自己的意见和要求。调整方案确定之前要经过严格的法律审查和环境影响评价, 保证调整合法、科学、合理。创建完备的档案管理制度, 记录每次调整的原因、过程和结果, 为以后监督评价提供依据, 并且可以改进政策。

(四) 强化数据支撑和技术创新, 提升划定水平

城镇开发边界科学划定要依靠完整的、准确的基础数据以及先进的技术手段, 应创建起全域范围内的基础数据库, 包含地形地貌、土地利用状况、产业布局、基础设施等诸多方面的信息, 还要形成定期更新制度, 保证数据的时效性。该市创建起统一的国土空间基础数据库, 把自然资源部门的地籍数据、生态环保部门的生态环境数据、城建部门的规划设计数据、交通部门的路网数据等各类数据整合。创建数据共享平台以后, 各个部门可以自由地调用所需要的资料, 从而避免出现重复建设以及数据不一致的情况发生。根据年度或者半年度更新的规范, 定期对各类基础数据进行更新维护, 保证数据反映最新的现状。

技术应用上要加强遥感监测技术的应用, 利用高分辨

率遥感影像可以准确地确定城镇建设范围、农业用地、生态用地等, 给边界划定提供客观的现状基础。利用多时相遥感数据对比分析, 可以跟踪城镇建设历史发展过程, 预测未来的发展趋势, 该市近十年来用遥感影像序列来分析城镇建设年均扩张速度为3%到5%, 据此预测在制定城镇开发边界时留出一定的发展空间。GIS空间分析技术也成了城镇开发边界划定的手段, 利用三维GIS模型可以将地形、土地利用、基础设施等各方面信息叠加进行分析, 从而得到不同的方案下空间效果的直观展示。该市在划定边界时, 利用GIS模型模拟出五个不同的边界方案, 分别计算出各个方案下建设用地面积、生态用地占比、人均建设用地指标等指标, 然后进行对比分析, 选出最优方案。还要建立城镇开发边界信息管理平台, 把划定的边界数据、评估数据、监测数据等一起加以管理, 进而达到智能化查询、分析以及决策的目的, 该平台可以提高工作效率, 也可以对边界执行情况进行监督评估。

结语

城镇开发边界科学划定属于国土空间规划体系的内容, 就目前存在的标准不统一、协调困难、调整机制缺位、数据支撑欠缺等状况而言, 应当从创建划定标准体系、革新多部门协调机制、完备动态调整机制、加强数据支撑与技术创新等诸多方面展开系统推进。经过上述实践路径的实施, 可以使得城镇开发边界划定工作更规范、更科学, 更好的为国土空间规划服务, 引导城镇集约节约发展, 推进生态文明建设, 促进城乡融合发展。

[参考文献]

- [1] 王晨. 国土空间规划下城镇开发边界划定方法与实践研究[J]. 经济与社会发展研究, 2026, (19): 0181-0183.
- [2] 李纪. 国土空间规划下城镇开发边界划定与动态优化机制研究[J]. 区域治理, 2026, (23): 0007-0009.
- [3] 李洁. 国土空间规划下城镇开发边界的划定方法探讨[J]. 安家, 2026, (2): 0022-0024.
- [4] 丁震, 焦科文, 苏娟. 国土空间动态维护视角下城镇开发边界划定破碎化识别与优化[J]. 黑龙江国土资源, 2026, 24(7): 53-56.
- [5] 陈霆, 徐伟铭, 吴升, 等. 国土空间规划视角下的城镇开发边界划定和空间管控体系构建[J]. 地球信息科学学报, 2022, 24(2): 263-279.