

为发展“留白” 让民生“增绿”

城镇开发边界管理新规释放高质量发展新空间

■中国城市报记者 张永超

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，可圈进去的地，未必真能长出金子。

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。

从东海之滨到西北戈壁，从工业锈带到稻香田园，一条条城镇开发边界的确立与优化，正生动诠释着：城镇开发边界，既不是束缚发展的“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“沉睡空间”

自然资源部国土空间规划研究中心副主任商静接受中国城市报记者专访时指出，《办法》强调了全流程管理和与“十五五”规划衔接，贯彻落实了中央城市工作会议精神，体现了“主动适应形势变化”“注重治理投入”等新时期城市工作要求。

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。“万米仓”“水泥筒仓”“窑尾塔”等工业遗存被精

心保留，23幢新建研发楼宇拔地而起。2027年竣工后，这里将与张江副中心地标“科学之门”双子塔“张江人工智能岛”“张江科学会堂”等建筑遥相呼应。

《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。

不跟良田争地、不和生态抢空间，在存量中做文章、向低效空间要效益。这一城镇开发边界管理的理念践行同样在上海市松江经开区演绎出另一种精彩。

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。

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、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。

商静在解读《办法》时强调，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。

“过去，用地指标分到市县，就是‘我的地盘我做主’，有的地方项目排队等指标，有的地方指标闲置晒太阳。”宁夏回族自治区自然资源厅副厅长马海军表示，现在，通过统筹调配、余缺互补，让有限的空间资源跟着战略走、跟着项目走、跟着民生需求走。

同时，国家重要的能源化工产业基地陕西榆林，也等来了一场“政策及时雨”。陕西煤化工集团有限责任公司一个总投资1500亿元、占地2.4万亩的煤炭分质清洁高效转化示范项目，曾因现有城镇建设用地增量规模不足而卡在0.7万亩的地上。

《办法》给出了明确指引：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。“这条政策解决了榆林市能源化工产业基地建设用地规模短缺的问题，对于榆林市建设国家能源化工基地和经济社会发展具有极其重大的意义。”榆林市自然资源和规划局副局长贺枫斐介绍。

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负面清单管理，严格城镇开发边界外新增城镇建设用地管控，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。林外是密集的产业园与居住区，林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？因为这不是普通的防护带，而是番禺区“三纵三横”生态格局的核心骨架，链接着大夫山、七星岗等生态斑块，更承担着引风入城的功能——珠江口的海风沿着这条廊道输入城区，可有效缓解热岛效应。过去，沿线开发冲动强烈，开发商递来一份份开发方案：“这么好的地段，不盖楼太可惜了。”

答案很简单：线外就是线外，谁也不能碰。

不开发，不等于不作为。番禺区把这2条廊道建成市民可进入的绿色空间。一位常来此地的番禺区市民感叹：“开车从金山大道过，两边全是树，心情都格外愉悦。”

浙江省杭州市余杭区永安村村民同样是“守界”的受益者，6.7平方公里的土地被划到城镇开发边界之外。当时不少人有疑虑：边界划定了，不能搞开发，这地方还有什么盼头？

事实证明，盼头不是只有盖楼一条路。永安村依托万亩良田，规划建设稻香郊野公园，注册“禹上稻乡”品牌，推出“认养田计划”，搞智慧农业、农文旅融合。2025年营收超3500万元，带动周边乡村旅游游客超50万人次。

永安村村民从“卖地”转向“卖风景”“卖品牌”“卖体验”。一位老农说得实在：“以前盼着拆迁，现在盼着种田。”

这是城镇开发边界的另一层深意：它告诉人们哪里不能开发，更启发人们思考——在不开发的地方，如何让绿水青山变成金山银山。

守住边界，划出去的是空间，留下来的是未来。江苏省南京市长江三桥廊道，也曾是零散开发诉求集中的区域，城镇开发边界的划定彻底管住了无序开发的冲动。现在三桥湿地公园、滨江绿道建成，长江江豚保护区获批省级山水示范工程，原本杂乱的岸线变成了水清岸绿、鱼翔浅底的生态宝地，沿江生态岸线比例

提升至80%。

南京市规划和自然资源局相关负责人表示，这是南京市以城镇开发边界管控，统筹保护与发展、实现生态惠民的生动缩影，也恰恰印证了“管住开发，才能让老百姓获得长远实惠。”

《办法》的出台，标志着“划、管、用、调、监”全流程闭环的正式形成。商静指出，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。

记者手记

一条边界线 丈量发展“高”度

一路采访，一路思考。高质量发展，究竟高在何处？

高在理念之变。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，更是新发展理念的生动画卷。

高在路径之变。从增量依赖到存量挖潜，从“摊大饼”到“蒸小笼”，上海、江苏、浙江、宁夏的实践表明：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，是高质量发展的必由之路。

高在价值取向之变。南京三桥绿道上的晨跑者、杭州永安村的种田人等，他们的笑脸是最好的回答。把最好的资源留给人民，把最美的空间还给百姓——这是发展的初心，也是城镇开发的归处。

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。