

自然资源部文件

自然资规〔2026〕1号

自然资源部关于印发《城镇开发边界管理 办法(试行)》的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，上海市海洋局、浙江省海洋经济发展厅、福建省海洋与渔业局、山东省海洋局、广西壮族自治区海洋局、海南省海洋厅，各派出机构，部机关各司局：

《城镇开发边界管理办法（试行）》已经部审议通过，现印发执行。



— 1 —

城镇开发边界管理办法

(试行)

第一条 为加强和规范城镇开发边界管理，推动城镇高质量发展，根据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规，制定本办法。

第二条 城镇开发边界的划定、实施、调整和监督，适用本办法。

本办法所称城镇开发边界，是指在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。

第三条 国务院自然资源主管部门负责制定城镇开发边界管理政策和技术标准，明确划定规则和管控要求。地方各级自然资源主管部门负责本行政区域内的城镇开发边界管理工作。

第四条 结合各级国土空间规划编制，上下联动、逐级细化，在县级国土空间总体规划中统筹划定城市、建制镇、各类开发区等的城镇开发边界。不编制县级国土空间总体规划的市辖区，在市级国土空间总体规划中划定。

第五条 划定城镇开发边界应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，充分利用河流、山川以及铁路、高速公路、机场、高压走廊等自然地理和地物边界，形态尽可能完整，便于识别、便于管理。

第六条 以规划基期年的现状城镇建设用地规模为基数设置城镇开发边界扩展倍数，框定城镇开发边界内的增量用地规模，作为国土空间总体规划的约束性指标。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。

第七条 推动城镇建设用地向城镇开发边界内集中，促进城镇集约集聚建设。严格城镇开发边界外新增城镇建设用地管控，不得规划新增城镇集中建设用地（含各类开发区、非农产业园区范围内的城镇建设用地）；除国有农（林、牧）场内以及重点项目拆迁配套建设安置居住区等特殊情况下，原则上不得规划新增城镇居住用地，仅允许规划有特定选址要求的独立城镇建设用地。

城镇开发边界内要结合国土空间规划编制实施，细化明确城镇建设用地的规划分区、用地布局、土地使用性质、开发强度等规划要求，优化城镇生产、生活、生态空间，加强历史文化保护，促进土地混合利用和用途合理转换。城镇开发边界内纳入历史文化保护线范围的国家考古遗址公园，不计入城镇开发边界扩

展倍数。

第八条 省级自然资源主管部门应依据国民经济和社会发展规划五年规划、国土空间规划，加强对市县新增城镇建设用地规模的时序调控，合理安排投放节奏。

第九条 依据主体功能区战略和国土空间总体规划确定的功能定位、空间结构、规划分区管控等要求，结合城乡融合、陆海统筹、区域一体化发展和旅游开发、能源资源开发、“平急两用”设施建设、边境地区建设、邻避及安全要求等合理需要，可在城镇开发边界外规划布局有特定选址要求的独立城镇建设用地，按程序纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”，按照城镇建设用地实施用途管制和规划许可。涉及的新增城镇建设用地，纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算。

对未编制或正在编制详细规划区域内有特定选址要求的独立城镇建设用地，市县自然资源主管部门可依据国土空间总体规划及管控要求提出选址意见或规划条件的论证方案，作为实施层面的详细规划，报市县人民政府批准后，作为核发选址意见或提出规划条件的依据。

省级自然资源主管部门可制定城镇开发边界外有特定选址要求的独立城镇建设用地的名录清单。

第十条 城镇开发边界外“三区三线”划定成果启用之前已依法批准的现状城镇建设用地、以及在自然资源部监管系统备案的已批准未建设土地，可按本办法有关规定纳入城镇开发边界或

作为有特定选址要求的独立城镇建设用地使用，不计入城镇开发边界扩展倍数。

第十一条 在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，因成片开发征收土地的，不再单独编制土地征收成片开发方案，县级以上地方人民政府应就土地成片开发征收是否符合公共利益作出说明，将农用地转用和成片开发征收土地申请合并报有批准权的地方人民政府。

第十二条 在严守空间安全底线，不突破国土空间总体规划确定的约束性指标，不对城镇空间结构、功能布局产生重大影响的前提下，因下列情形需要，可对城镇开发边界进行局部优化。局部优化应综合考虑交通、市政基础设施的可达性和服务范围，促进城镇开发边界形态尽可能完整，原则上不得产生新的天窗和破碎图斑。现状已建成且保留的城镇建设和已批准用于城镇建设的用地原则上不得调出城镇开发边界。

（一）国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设；

（二）行政区划调整；

（三）灾害预防、抢险避灾、灾后恢复重建和移民搬迁；

（四）实施全域土地综合整治；

（五）已依法依规批准并备案的建设用地，已办理划拨或出让手续，已核发建设用地使用权权属证书，确需纳入城镇开发边界的；

(六) 耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线优化调整过程中确需统筹优化城镇开发边界的；

(七) 经国土空间规划实施监测评估，因城镇功能布局优化确需对城镇开发边界进行优化的。

局部优化由县级或市级自然资源主管部门组织编制县级或市级局部优化方案，逐级审查后，对于情形（一）至（六）报省级自然资源主管部门批准；对于情形（七）报省级人民政府批准，其中国务院审批国土空间总体规划城市的市级局部优化方案需报自然资源部备案。法律法规另有规定的，依照其规定办理。

城镇开发边界优化确需突破国土空间总体规划确定的约束性指标，或对城镇空间结构、功能布局产生重大影响的，应由县级或市级国土空间总体规划组织编制机关按程序报请修改国土空间总体规划。

第十三条 国土空间规划编制审批或项目规划建设中，因用地勘界、比例尺精度、权属范围衔接等技术原因，需对城镇开发边界进行技术修正的，由规划组织编制机关结合规划编制审批和项目用地报批及时开展，定期汇总更新开发边界数据，无需单独报批。

技术修正的相关标准由省级自然资源主管部门制定。

第十四条 符合以下情形的，可增补城镇开发边界，汇交到全国自然资源管理和国土空间规划“一张图”封闭运行，不计入本行政区域城镇开发边界扩展倍数核算。

(一) 已填成陆但未纳入规划基期年变更调查建设用地的围填海区域内，确有重大产业、公共服务设施、基础设施项目等城镇建设项目落地的；

(二) 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。应以工业用地为主，严格落实相关用地标准，原则上不得进行商品住房等房地产开发；

(三) 实施灾害避险搬迁、生态保护红线内现状建设用地退出的，形成的建设用地指标在优先满足农民安置、乡村发展建设后，节余指标可按 50% 的比例折算为新增城镇建设用地规模。增补的城镇开发边界原则上不得安排在超大特大城市中心城区周边；

(四) 其他符合国家、自然资源部相关政策要求的。

增补城镇开发边界的，由县级或市级自然资源主管部门组织编制县级或市级局部优化方案，逐级审查后，报省级自然资源主管部门批准。

第十五条 省级、市级自然资源主管部门应加强城镇开发边界内的增量用地规模区域统筹，根据主体功能定位、经济社会发展和人口变化趋势以及增量用地规模使用情况，结合国土空间规划实施监测评估，对省、市域范围内各市、县之间的城镇开发边界扩展倍数进行统筹平衡，优化空间资源配置。

省级、市级、县级可预留一定比例的增量用地机动规模，在国土空间规划编制实施过程中逐步落图落位，保障重大战略实施

和重大项目落地的空间需求。

预留的增量用地机动规模落图落位，由县级或市级自然资源主管部门组织编制县级或市级局部优化方案，逐级审查后，报省级自然资源主管部门批准。

第十六条 根据本办法城镇开发边界发生变化的，应及时逐级汇交到全国自然资源管理和国土空间规划“一张图”，并基于自然资源管理和国土空间规划“一张图”加强实施和监督。

第十七条 国务院自然资源主管部门通过自然资源管理和国土空间规划“一张图”，加强城镇开发边界的实施、监测评估、监督等全生命周期管理。国家自然资源督察机构将把地方政府落实城镇开发边界管控要求情况作为督察的重要内容。

第十八条 省级自然资源主管部门要严明工作要求，可根据本办法制定本行政区域内城镇开发边界管理的实施细则，抄报自然资源部。

第十九条 本办法有效期3年。《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》同时废止。

公开方式：主动公开

— 8 —

