

山东省城镇开发边界划定技术导则

（试行）

山东省自然资源厅

2020年12月

目 录

1 总则	1
1.1 适用范围	1
1.2 地位作用	1
1.3 概念界定	1
1.4 划定原则	2
1.5 划定任务	3
2 划定流程	4
2.1 工作组织	4
2.2 技术路线	4
2.3 基础调研	5
2.4 分析评价	5
2.5 划定底线区域	6
2.6 划定城镇可选择区域	7
2.7 划定城镇开发边界	7
3 成果要求与应用	10
3.1 成果要求	10
3.2 成果应用	10
3.3 管控要求	11
4 附则	12
附录 1: 空间关系示意图	13
附录 2: 城镇开发边界用途分区面积表	14
附录 3: 上级国土空间总体规划对城镇开发边界要求表	14
附录 4: 城镇开发边界属性结构表	14

1 总则

1.1 适用范围

本导则主要适用于在山东省市、县（市）国土空间总体规划中开展的城镇开发边界划定工作。

1.2 地位作用

城镇开发边界是市县国土空间规划的重要组成部分，在规划期限内起到管控城镇开发与引导集中建设的作用。

城镇开发边界与永久基本农田、生态保护红线三条控制线的科学合理划定，是优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局，转变国土空间开发保护方式，提升国土空间开发保护质量和效率的重要政策手段。

城镇开发边界的规模和布局等管控要求纳入同级国土空间总体规划，一经批复，不得随意调整。

1.3 概念界定

本导则所称城镇开发边界，是指在国土空间规划中划定的，一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，完善城镇功能的区域边界。城镇开发边界内可分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区三类用途分区。

（空间关系示意图见附录1）

1.3.1 城镇集中建设区。根据规划城镇建设用地规模，为

满足城镇居民生产生活需要，划定的一定时期内允许开展城镇开发和集中建设的地域空间。

1.3.2 城镇弹性发展区。为应对城镇发展的不确定性，在城镇集中建设区外划定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的地域空间。

1.3.3 特别用途区。为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需要应划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关系密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等地域空间，可以包括河湖海域、山体、郊野公园和风景名胜等区域。

1.4 划定原则

1.4.1 坚持底线约束。在资源环境承载能力评价、国土空间开发适宜性评价（简称“双评价”）基础上，优先划定不可进行城镇开发建设的范围，严守生态安全、国土安全、粮食安全等红线和底线，框定总量、严控增量，合理划定城镇开发边界。

1.4.2 坚持依法依规。严格遵守国家和省相关法律法规、技术标准和规范的规定，严格落实上级国土空间总体规划关于城镇开发边界的重要指标、管控要求，严格实行城镇建设用地总规模与城镇开发边界形态双控，与相关法定规划做好衔接。

1.4.3 遵循城镇发展规律。综合考虑市县资源禀赋、自然地理格局、社会经济条件、地方特点、发展阶段等因素，突出战略引领，兼顾近期和长远发展，适当增加布局弹性，因地制宜确定城镇空间布局形态和规模。

1.4.4 坚持以人为本。充分考虑边界内城乡居民的宜居和发展需要，突出当地自然与人文特色，结合现状情况合理布局城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区，塑造高品质人居环境，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

1.5 划定任务

1.5.1 市级城镇开发边界划定任务。按照山东省国土空间规划确定的城镇定位、规模指标等控制性要求，结合地方实际，明确市域范围内城镇开发边界划定的总体目标、完善城镇功能的重点区域、划定要求和原则；划定市辖区城镇开发边界；统筹指导所辖县（市）的城镇开发边界划定工作，明确管控要求，提出中心城区、各类开发区的城镇开发边界引导性方案。

1.5.2 县级城镇开发边界划定任务。按照市国土空间总体规划提出的引导性方案，划定县（市）域范围内的城镇开发边界，包括中心城区、其他建制镇、各类开发区等，明确规模、界限和相关管控要求（详见附录2）。

2 划定流程

2.1 工作组织

城镇开发边界的划定工作由市县人民政府组织，与市县国土空间总体规划同步开展。

市县人民政府应按照“自上而下、上下联动”的原则，建立紧密协作的联动机制与反馈机制，统筹推进城镇开发边界划定工作，整合形成城镇开发边界“一张图”。

2.2 技术路线

市县城镇开发边界的划定，按照基础调研-分析评价-划定底线区域-划定城镇可选择区域-划定城镇开发边界的技术路线开展。

- (1) 结合市县国土空间总体规划编制，摸清底图底数；
- (2) 落实上级国土空间规划要求；
- (3) 利用“双评价”结论，与相关规划做好衔接，明确需避让和严格保护的底线空间区域；
- (4) 在底线约束条件下确定适宜城镇建设的空间区域；
- (5) 根据城镇建设用地规模和布局形态，划定城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区，确定城镇开发边界规模和布局。

2.3 基础调研

2.3.1 总体要求。结合市县国土空间总体规划编制工作，通过资料收集、现场踏勘、部门走访、座谈交流等方式，有针对性的开展本区域内自然资源、生态保护、城乡建设、经济社会发展等方面的调研，收集各种现状调查和评估评价数据，相关行业部门的空间类规划数据，以及行政审批、确权登记等资料数据，全面掌握本行政区的自然本底条件、国土空间开发利用等情况，充分了解地方发展设想。

2.3.2 基础数据要求。使用第三次国土资源调查为基础数据，以地理国情普查、地质环境调查和海洋、森林、湿地、矿产等专项自然资源调查监测成果为补充，统一采用“2000 国家大地坐标系”和“1985 国家高程基准”作为空间定位基础，陆海分界线以最新的海岸线修测成果（平均大潮高潮线）为标准。

2.4 分析评价

2.4.1 现状分析。摸清现状建设用地底数和空间分布；对现行城乡规划、土地利用规划等空间性规划和国土空间开发保护情况进行分析，对国土空间面临的风险和挑战进行评估，提出优化方案和应对措施。

2.4.2 既有空间类规划分析。全面梳理涉及重要生态资源、农业资源和历史文化资源保护的空间类规划，包括但不

限于：自然保护地、山体保护、地下水保护、海洋功能区划、海岸带保护与利用、通风廊道、水源地保护、地质灾害防治、历史文化名城保护等规划。根据批复级别和重要程度对其管控要素进行分级分类，明确不适宜或禁止城镇建设的区域和要求，形成相关规划管控要素分析图。

2.4.3 明确上级国土空间规划要求。按照刚性管控和弹性引导的不同要求，分类梳理上级国土空间规划内容，重点包括但不限于：生态、农业、城镇空间格局与要求，三条控制线的规模、布局、管控要求等，明确在本级城镇开发边界划定中需强制落实的内容和深化细化的内容。（详见附录3）

2.4.4 城镇空间发展分析。综合考虑战略规划对本地区的要求，结合地方提出的建设发展构想，重点分析城镇建设空间需求与相关管控要求，提出城镇建设空间布局建议。

2.5 划定底线区域

2.5.1 基本要求。底线区域是城镇空间的底线约束区域。底线区域包括永久基本农田、生态保护红线，以及在其他生态空间和农业空间中需要进行刚性保护管控、不得进行城镇集中开发建设的空间区域。底线区域是具备重要生态功能或优质耕作、种植基础的空间资源，应做到“应划尽划”。

2.5.2 划定方法。以“双评价”确定的生态保护适宜区、农业生产适宜区为基础，依据空间类法定规划要求和法律法

规、规范规定，综合考虑城镇实际情况、地形地貌等因素，确定禁止城镇集中建设开发的重点区域，与永久基本农田、生态保护红线一并划定为底线区域，形成底线区域布局图。

2.6 划定城镇可选择区域

2.6.1 基本要求。城镇可选择区域在底线区域以外，是城镇空间的上限约束，结合“双评价”确定的城镇建设适宜区的分布划定。

2.6.2 划定方法。

(1) 城镇可选择区域应综合考虑现状城镇建设基础、交通区位条件、设施配套支撑能力、建设发展设想等因素，开展综合评价，择优确定城镇可选择区域布局。

(2) 有条件的市县可运用大数据等方法，开展城镇空间形态发展模拟，分析近年来城镇建设发展变化趋势，对未来城镇空间形态进行研判，确定城镇建设发展方向，形成城镇可选择区域布局图。

(3) 城镇可选择区域形态应相对规整，布局应集中连片，尽量利用国家有关基础调查明确的边界、各类地理边界线、行政管辖边界、保护地界、权属边界、交通线等界线确定城镇可选择区域的边界，单个图斑规模不宜小于 30 公顷。

2.7 划定城镇开发边界

2.7.1 基本要求。

(1) 城镇开发边界依据上级国土空间规划确定的城镇建设用地规模，选取区位条件要素、地形要素、社会经济条件要素等为因子进行综合评价，综合考虑地方发展设想，在城镇可选择区域内统筹划定。

(2) 城镇开发边界划定应充分考虑与周边环境的协调。以边界内集约高效、宜居适度，边界外山清水秀、开敞疏朗为目标，优化沿山、沿海、沿河（湖）、沿田地区的城镇开发边界形态；预留重要山水廊道、通风廊道和绿色斑块。

(3) 市县城镇开发边界规模，原则上应控制在本级城镇集中建设区面积的 1.5 倍以内；超过 1.5 倍的，对其合理性及必要性应当予以特殊说明。

(4) 按照相对集中集约、形态规整的原则对城镇开发边界进行调整，城镇开发边界可以是多条边界的集合，单一闭合线围合面积原则上不少于 30 公顷。不宜出现较多锯齿、镂空和破碎，不开或少开“天窗”。

2.7.2 城镇集中建设区。结合城镇发展定位和空间格局，依据城镇建设用地规模，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域确定为城镇集中建设区。包括现状建成区，城中村、城边村，规划集中连片的城镇建设区，依法合规设立的各类开发区，以及国家、省、市确定的重大建设项目用地等。

市辖区划入集中建设区的城镇建设用地，一般不少于市

辖区城镇建设用地总规模的 80%；县（市）划入集中建设区的城镇建设用地，一般应不少于本县（市）城镇建设用地总规模的 90%。

2.7.3 城镇弹性发展区。在与城镇集中建设区充分衔接、关联的基础上，在城镇可选择区域中合理划定城镇弹性发展区，做到规模适度、设施支撑可行。划入城镇弹性发展区的用地，其现状土地用途不得为建设用地。

市辖区、县（市）城镇弹性发展区面积原则上不超过本辖区城镇集中建设区的 15%。其中，现状城区常住人口 300 万人至 500 万人城市，市辖区城镇弹性发展区面积原则上不超过市辖区城镇集中建设区面积的 10%；现状城区常住人口 500 万人以上城市、收缩城镇及人均城镇建设用地显著超标的城镇，城镇弹性发展区面积原则上不超过城镇集中建设区总规模的 5%。

2.7.4 特别用途区。根据地方实际，特别用途区应包括对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖（海）水系、生态湿地、风景游憩空间、防护隔离空间、农业景观、古迹遗址等地域空间，国土用途一般为农林用地和自然保护与保留用地。要做好特别用途区与城镇集中建设区蓝绿空间的衔接，形成完整的城镇生态网络。

3 成果要求与应用

3.1 成果要求

3.1.1 内容构成。城镇开发边界的划定成果一般包括说明、图件。

(1) 说明

城镇开发边界的说明应包括：上位规划要求、既有规划分析、现状情况分析与评价、底线区域划定情况、城镇可选择区域划定情况、城镇开发边界划定情况等。

(2) 图件与数据要求

图件包括必备图件和其他图件。其中，必备图件包括：

①底线区域布局图：图中应表达底线区域等要素。

②城镇可选择区域布局图：图中应表达城镇建设可选择区域等要素。

③城镇开发边界划定图：图中应表达城镇开发边界范围以及城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区布局、界线等要素。

其它图件包括相关分析图、现状图等。

成果数据应为 Shapefile 格式的城镇开发边界图层。（详见附录 4）。

3.2 成果应用

城镇开发边界成果应当纳入国土空间总体规划，明确城

镇开发边界的范围、面积和管控要求，以专章或专题进行表述，城镇开发边界作为规划的强制性内容。

3.3 管控要求

3.3.1 调整和勘误

城镇开发边界以及特别用途区原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政区划调整等确需调整的，按国土空间规划修改程序进行。规划实施中因地形差异、用地勘界、产权范围界定、比例尺衔接等情况需要局部勘误的，由市级自然资源主管部门认定后，不视为边界调整。

3.3.2 边界内管理

（1）在城镇开发边界内建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式，并加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等控制线的协同管控。

（2）在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，城镇建设用地布局可在城镇弹性发展区范围内进行调整，同时相应核减城镇集中建设区用地规模。调整方案由国土空间规划审批机关的同级自然资源主管部门同意后，及时纳入国土空间规划监测评估预警管理系统实施动态监管。

（3）特别用途区原则上禁止任何城镇集中建设行为，实施建设用地总量控制，原则上不得新增除市政基础设施、交通基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外的

其他城镇建设用地区。

3.3.3 边界外管理

(1) 城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。

(2) 城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区，严格控制政府投资的城镇基础设施资金投入。允许交通、水利及其他线性基础设施工程，军事及安全保密、宗教、殡葬、综合防灾减灾、战略储备等特殊建设项目，郊野公园、风景游览设施的配套服务设施，直接为乡村振兴战略服务的建设项目，以及其它必要的服务设施和城镇民生保障项目建设。

(3) 城镇开发边界外的村庄建设、独立选址的点状和线性工程项目，应符合有关国土空间规划和用途管制要求。

4 附则

4.1 本导则自发布之日起试行。

4.2 本导则由山东省自然资源厅负责解释。

附录 1：空间关系示意图



附录 2：城镇开发边界用途分区面积表

单位：公顷

类型	面积	备注
城镇开发边界总规模		
城镇集中建设区		占城镇建设用地总规模比例为 (%)
城镇弹性发展区		占城镇集中建设区总规模比例为 (%)
特别用途区		/

注：本表格由市县分别填写，市级统计范围为市辖区，县级统计范围为县（市）域。

附录 3：上级国土空间总体规划对城镇开发边界要求表

单位：公顷

上级国土空间规划要求	面积
城镇空间	
城镇开发边界	
城镇建设用地规模	

附录 4：城镇开发边界属性结构表

序号	字段名称	字段代码	字段类型	字段长度	小数位数	值域	备注
1	标识码	BSM	Int	10		> 0	
2	边界分区	BJFQ	Char	30			注 1
3	边界类型	BJLX	Char	30			注 2
4	边界面积	BJMJ	Float	15	2	> 0	单位：ha

注 1：分区包括：城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区三类。

注 2：设区市边界类型分为市辖区城镇开发边界和县（市）城镇开发边界两种类型，县（市）不填边界类型字段。

注 3：划定成果矢量数据采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准。