

国土空间规划体系下城镇开发边界管控机制与实践探索

陈 汝

天津市盛金城乡发展有限公司 天津 300300

【摘要】：国土空间规划体系重塑背景下，城镇开发边界成为调控城镇扩展的重要抓手。基于空间治理转型需求，分析开发边界在实际管控中存在的刚性不足、弹性失衡与执行偏差等问题，提出以分级分类管控为核心，构建刚性约束与动态调整相结合的管控机制。通过完善指标体系、优化实施路径与强化监督手段，提升边界管控的科学性与可操作性，促进城镇发展与资源环境承载能力相协调，为空间秩序优化提供制度支撑。

【关键词】：国土空间规划；城镇开发边界；空间管控机制；弹性管理；规划实施

DOI:10.12417/2811-0528.26.10.042

引言

城镇空间扩展在快速发展进程中不断突破既有边界，带来土地利用效率下降与生态空间挤压等问题。国土空间规划体系的建立，使开发边界从单一控制线转变为综合治理工具，承载着约束与引导双重功能。如何在严格控制与合理发展之间取得平衡，成为当前空间治理中的关键议题。开发边界不再只是静态划定结果，而需要在实施过程中不断校正与优化。制度设计与执行机制之间的衔接程度，直接影响管控效果与空间格局演变。对边界管控机制进行系统梳理与实践路径探索，具有重要现实指向。

1 城镇开发边界管控中的主要矛盾与现实困境

城镇开发边界作为国土空间用途管制的重要控制线，其在实际运行过程中呈现出多重矛盾交织的复杂局面。一方面，边界划定强调刚性约束，以防止城镇无序蔓延，但在经济发展压力与地方增长诉求驱动下，边界频繁被突破或调整，导致制度权威性受到削弱。部分地区在指标分配与空间落位过程中，存在“规模预留过度”或“边界外扩冲动”，使得边界控制由约束工具转化为发展预期载体，偏离原有生态保护与集约利用导向。另一方面，管控体系在刚性与弹性之间缺乏有效衔接。过度强调刚性控制，容易忽视区域发展阶段差异与产业结构调整需求，导致部分用地需求难以及时响应；弹性调节机制不完善，则在实际操作中缺乏统一标准与程序规范，容易引发随意性调整与空间失序。动态维护机制与审批流程之间存在脱节现象，相关技术支撑与数据更新滞后，使边界管理难以适应快速变化的空间发展格局。

从实施层面看，多部门协同不足也是制约管控效果的重要因素^[1]。自然资源、住建及相关职能部门在职责划分与信息共享方面存在壁垒，审批链条冗长且缺乏统一平台支撑，影响政策执行效率。基层在落实过程中面临技术能力不足与监管手段有限的问题，难以实现对边界内外建设行为的全过程监测与精

细化管理。执法监管体系尚未完全覆盖全周期管理，违法建设与违规用地现象仍有发生空间。公众参与与市场机制在边界管控中的作用尚未充分发挥。利益相关方在规划编制与调整中的参与渠道有限，导致规划约束与实际需求之间存在认知偏差。土地市场运行与开发强度控制之间缺乏有效联动机制，容易引发资源配置效率不高与空间利用结构失衡等问题。这些矛盾叠加，使城镇开发边界在实践中面临制度执行与空间治理双重压力。

2 国土空间规划体系下管控机制构建路径

国土空间规划体系强调“多规合一”与用途管制的统筹衔接，城镇开发边界的管控机制构建需嵌入这一整体框架之中，通过制度设计与技术支撑的协同推进，实现空间治理精细化与规范化。在机制构建过程中，应以空间分区管控为基础，明确城镇集中建设区、弹性发展区与限制建设区的功能边界与准入规则，形成差异化的管控单元体系。通过细化用途分类与开发强度指标，将边界控制从单一线性约束转化为多维度的空间管控体系，使规划管控更具操作性与约束力。

在制度层面，需建立分级管理与动态调整相结合的运行机制。国家与省级层面侧重指标统筹与底线约束，市县层面承担空间落位与实施管控职责，通过纵向传导形成清晰的权责体系。针对经济发展与人口流动带来的不确定性，应引入动态评估与定期校核机制，依托国土空间基础信息平台，对边界实施情况进行监测与评估，形成“评估—反馈—调整”的闭环管理路径^[2]。调整程序需严格规范，明确触发条件、审批流程与技术论证要求，避免随意性变更对空间格局产生冲击。技术支撑体系的完善是管控机制有效运行的重要保障。依托遥感监测、地理信息系统与大数据分析技术，实现对建设行为的实时监测与空间数据的动态更新。通过构建统一的国土空间“一张图”管理平台，整合规划编制、审批许可与执法监管等多环节信息，提升数据共享与业务协同水平。空间管控规则需以数字化形式嵌

入平台,实现自动校核与预警提示,提高审批效率并降低人为干预空间。

在实施路径上,应强化用途管制与开发许可制度的衔接,将开发边界作为建设项目准入的重要依据。对边界内建设活动实施严格的指标控制与用途审核,对边界外建设行为强化约束与执法力度,形成清晰的管控导向。配套建立差别化的土地供应与价格调节机制,引导建设需求向边界内集聚,提升土地利用集约度。通过与生态保护红线、永久基本农田保护线等控制要素的协同管控,构建多线叠加、相互约束的空间治理体系。多元主体协同参与机制的构建同样关键。通过完善公众参与渠道与信息公开制度,增强规划实施的透明度与社会认同度;推动政府、市场与社会力量之间的协同互动,形成共治共享的空间治理格局。监督体系需覆盖规划实施全过程,依托技术手段与制度约束,实现事前预控、事中监管与事后评估的有机衔接,使城镇开发边界管控机制在实际运行中保持稳定性与适应性。

3 管控机制实施优化与效果提升路径

管控机制进入实施阶段后,关键在于提升制度执行的精准性与持续效能。需以全过程管理为导向,对规划编制、审批准可、建设实施及后期评估各环节进行系统优化,形成闭环运行体系。在审批端,应强化边界约束条件的刚性嵌入,将空间准入规则与建设项目选址、用地审批深度绑定,通过技术审查与指标校核确保建设活动符合规划控制要求。同时,推动审批流程标准化与数字化,减少人为干预,提高制度执行的稳定性。在监管层面,应构建常态化动态监测体系,依托遥感解译与空

间数据比对技术,对边界内外建设行为实施持续跟踪,及时识别违规用地与空间扩张行为。执法机制需与监测结果联动,形成快速响应与分级处置机制,增强管控的威慑力与执行力度。针对不同区域的发展差异,应建立分区分类的管控策略,通过差异化指标调控与强度控制,实现空间资源配置的精细化管理。

在绩效评估方面,应引入多维度评价指标体系,将土地利用效率、空间结构优化程度及生态约束落实情况纳入评估内容,通过定期评估与专项审查相结合的方式,对管控效果进行量化分析^[3]。评估结果需与规划调整、指标配置及政策优化形成联动,推动机制持续修正与完善。制度运行的稳定性还依赖于协同治理能力的提升。通过强化部门间数据共享与业务协同,打破信息壁垒,提升整体管控效率;引导市场主体在开发活动中遵循空间管控规则,促进资源配置与规划目标相匹配。信息公开与反馈机制的完善,有助于增强管控透明度,使各类主体在统一规则下开展空间利用活动。

4 结语

国土空间规划体系持续推进背景下,城镇开发边界逐步成为引导空间有序发展的关键工具。通过完善分级管控、动态调整与技术支撑体系,边界管控由静态约束转向动态治理,制度执行的精准性与稳定性不断增强。多部门协同与数字化平台应用推动管控效能提升,空间资源配置更趋合理。开发边界在统筹发展与保护中的约束与引导功能日益凸显,为城镇空间结构优化与高质量发展提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 汤姚楠,宋文博,赵明草,李远,尹航.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.
- [2] 郑长泽.基于漳浦县国土空间详细规划的城镇开发边界优化策略探究[J].城市建筑,2025,22(18):98-101.
- [3] 陈霆,徐伟铭,吴升,刘洁.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.