



重庆市规划和自然资源局 关于印发《重庆市城镇开发边界管理 实施细则（试行）》的通知

渝规资规范〔2025〕1号

各区县（自治县）人民政府，两江新区、西部科学城重庆高新区、万盛经开区管委会：

《重庆市城镇开发边界管理实施细则（试行）》已经市政府同意，现印发，请认真贯彻执行。

重庆市规划和自然资源局

2025年1月14日

（此件公开）



重庆市城镇开发边界管理实施细则（试行）

第一章 总 则

第一条 为加强和规范城镇开发边界管理，推动城镇开发边界精准落地实施，贯彻落实《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》精神，结合本市实际，制定本细则。

第二条 本市行政区域内城镇开发边界的实施、调整优化和监督管理，适用本细则。

第三条 本细则所指城镇开发边界，是在国土空间总体规划中划定的，一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，包括城市、建制镇和各类开发区等。

第四条 城镇开发边界是国土空间规划的强制性内容，是规划产业发展、调整经济结构、推进城镇化不可逾越的红线，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。

第五条 市规划自然资源主管部门负责建立城镇开发边界实施管理机制，加强对区县的督促指导。



区人民政府是城镇开发边界划定和实施管理的责任主体，区县规划自然资源主管部门会同有关部门具体负责本行政区内城镇开发边界划定和实施管理工作。

第二章 城镇开发边界实施管理

第六条 本市实行城镇开发边界规模总量管控，强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束，引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中集聚布局。各类城镇建设所需要的用地均需纳入本市城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模统筹核算。

市级国土空间总体规划应当根据本市资源环境承载能力、城镇化发展特征及主体功能定位，确定本市城镇开发边界总体格局和重点区域，并确定各区县城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模。

区县国土空间总体规划应当统筹划定落实本区县城镇开发边界空间布局。区县各类城镇建设不得突破市级国土空间总体规划确定的城镇开发边界扩展倍数和城镇建设用地规模。

规范有序推进镇乡国土空间规划和详细规划编制和实施，推动城镇开发边界精准落地。涉及空间利用和城镇建设的相关专项规划，不得违反城镇开发边界管控要求。

第七条 城镇开发边界实施管理应当坚持耕地保护优先序，落实最严格的耕地保护、生态环境保护、节约用地制度，与永久基本农田、生态保护红线不交叉不重叠不冲突，避让连片优质耕



地和已有法规明确禁止或限制建设区域。

第八条 区县人民政府应当结合国土空间总体规划编制，根据城镇开发边界分阶段实施时序划定战略储备区，为未来发展预留空间。结合国民经济和社会发展规划，编制国土空间近期规划、土地利用年度计划等，统筹存量用地和增量用地，合理确定分阶段和年度新增城镇建设用地规模。

第九条 区县人民政府应当将城镇开发边界实施情况纳入国土空间规划定期评估。经评估，在符合本市国土空间总体规划的前提下，确需对城镇开发边界进行调整，涉及突破本区县城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模、规划强制性内容，或城市发展方向和空间结构发生重大改变的，应当组织编制国土空间总体规划修改方案，按程序报市政府审批。其中，涉及突破本区县城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模、规划强制性内容的，应当先向市政府专题报告，经同意后，方可组织编制修改方案。

第十条 在严格落实耕地保护优先序，不突破城镇开发边界扩展倍数和规划城镇建设用地规模，或其他规划强制性内容的前提下，可对以下几种情形的城镇开发边界进行局部优化。

（一）国家和本市重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设，以及行政区划调整涉及城镇布局调整的；

（二）因灾害预防、抢险避灾、灾后恢复重建等防灾减灾确



需局部调整城镇布局的；

（三）依法优化调整永久基本农田、生态保护红线布局，确需相应优化城镇开发边界的；

（四）已依法依规批准且完成备案的建设用地，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；

（五）已批准实施的全域土地综合整治确需优化调整城镇开发边界的。

（六）镇乡国土空间规划、详细规划深化细化，因用地勘界、比例尺衔接、权属范围修正等技术原因，与城镇开发边界存在细微偏差的。

符合本条上述情形的，区县人民政府可结合国土空间规划年度体检，经市规划自然资源主管部门同意后，编制本区县国土空间总体规划局部优化方案，按程序和审批权限报批。

区县规划自然资源主管部门牵头承担具体工作，应当委托具有相应资质等级规划编制单位承担。编制过程中应当就城镇开发边界局部优化的必要性、合理性等进行说明，充分征求相关部门、乡镇人民政府等单位及相关专家意见，依法进行公示（不少于30日），必要时应举行听证。

第十一条 符合第十条第（六）款情形，且单个图斑勘误面积不超过报批用地面积的5%、且不超过2000平方米的，区县规



划自然资源主管部门可结合镇乡国土空间规划、详细规划编制、修改、调整或维护，编制城镇开发边界勘误校正方案，按程序和审批权限随镇乡国土空间规划、详细规划一并报批。

符合第十条第（六）款情形的建设项目，且勘误面积不超过报批用地面积的1%、且不超过400平方米的，不视为城镇开发边界调整，但应计入规划城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数。

第十二条 开展城镇开发边界重大调整、局部优化、勘误校正，应当以区县为单元组织成果数据，及时将国土空间规划及城镇开发边界调整优化成果报送市规划自然资源主管部门审查核验，审查合格并按程序纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统后，方可作为规划管理和用地审批的依据。

第十三条 城镇开发边界调入地块原则上应依托原城镇开发边界所在区域，促进边界形态尽可能完整，不得与永久基本农田和生态保护红线交叉重叠冲突，应当符合地质安全、矿产资源保护、河道保护、生态环境保护等安全底线管控要求，确实无法避让的，应当征求相关行政主管部门意见。

第十四条 国土变更调查确定的现状城镇建设用地，已依法依规批准、办理划拨或出让手续、已核发城镇建设用地使用权权属证明的城镇建设用地，依法批准的开发区、化工园区、物流园区等功能区，不得调出城镇开发边界。



第三章 城镇开发边界外规划管理

第十五条 城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，不得规划建设各类开发区和产业园区，不得规划城镇居住用地。

第十六条 允许下列用地在城镇开发边界外布局：

（一）交通、能源、水利等单独选址项目用地；军事、外事、宗教、监教、殡葬、文物古迹、风景名胜等特殊用地；乡村建设用地、采矿用地等。

（二）结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发等合理需要，可在城镇开发边界外规划布局有特定选址要求的零星城镇建设用地，主要包括：

1. 城市道路、交通场站、其他交通设施用地，及其护坡、边坡等用地；

2. 供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、邮政、广播电视、环卫、消防、综合防灾、监测等公用设施用地，以及公园绿地、防护绿地等绿地与开敞空间用地；

3. 加油站、加气站、充换电站等公用设施营业网点用地；

4. 具有特殊选址或邻避要求的零星工业、仓储用地，服务于乡村振兴或农业发展、旅游开发的少量公共服务设施、商业服务设施等项目用地；

5. 救灾物资集散点、避难场所等用于防灾减灾建设的项目用地，“平急两用”公共基础设施等。



6. 未划定城镇开发边界或无新增建设用地空间的镇乡，需使用城镇建设用地指标建设的中小学、幼儿园等教育用地，医疗卫生、社会福利等公共服务设施用地。

第十七条 城镇开发边界外涉及新增城镇建设用地的，应当在区县国土空间总体规划及“一张图”中落实用地布局，计入规划新增城镇建设用地规模，纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算。结合国土空间规划年度体检，年度汇总等量缩减城镇开发边界内规划新增城镇建设用地规模。

第四章 监督管理

第十八条 区人民政府应当统筹做好各类城镇建设活动管控，建立部门协调机制，不得擅自突破城镇开发边界扩展倍数和城镇建设用地规模，不得违规调整城镇开发边界，不得违反城镇开发边界管控要求开展建设活动。

第十九条 市和区县规划自然资源主管部门应当依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，加强对城镇开发边界实施、监督、评估、调整等全生命周期管理，将城镇开发边界实施情况纳入国土空间规划定期体检和五年评估。

第二十条 市规划自然资源主管部门应当强化对城镇开发边界实施情况的监督检查，严肃查处各类违规调整城镇开发边界、违反城镇开发边界管控要求开展建设活动等问题。



第五章 附 则

第二十一条 本细则自 2025 年 3 月 1 日起施行。国家另有规定的，从其规定。