

国土空间规划背景下城镇开发边界划定研究

孙腾腾

上海市岩土工程检测中心有限公司 上海 200436

摘要: 在当前国土空间规划体系下,科学有效的划定城镇开发边界可为城镇的有序发展和用途管控提供依据。本文结合考虑国内外城市开发边界发展历程、用途管制分类及划定规则,探讨城镇开发边界的管控及划定策略。

关键词: 国土空间规划; 空间管控; 划定规则; 城镇开发边界

Under the Background of Spatial Planning of National Land the Research on the Delimitation of Urban Development Boundary

Sun Tengting

Shanghai Geotechnical Engineering Detecting Centre Co.,Ltd, Shanghai 200436

Abstract: Under the background of spatial planning of national Land in the new period, delimiting the urban development boundary scientifically and reasonably can provide a basis for the orderly development and spatial governance of cities and towns . This paper discusses the spatial governance and delineation strategy of urban development boundary according to development history of urban development boundary at home and abroad、the classification of spatial governance and Delineation rules.

Keywords: Territorial spatial planning; Spatial governance; Delineation rules; Urban development boundary

前言

城镇开发边界源起于国外“城市空间增长边界”,作为控制城市无序扩张的空间政策工具用于解决城市快速发展与城市蔓延问题^[1]。城市增长边界理论源自田园城市理论,即通过在中心城区周边外建立永久性绿带用以限制城市的发展。城市开发边界理论是一个动态发展过程,先后经历了绿带政策理论研究、美国的精明增长、边界划定方法研究、影响因素评估等一系列发展过程^[1]。

2005年,在《城市规划编制办法》中提出了划定城市增长边界,要求通过预测市域人口、城镇化水平和研究中心城区空间增长,确定城镇体系、建设用地总规模和范围、功能布局^[2]。2014年,住建

部、国土部确定国内14个城市开展划定开发边界试点工作,城镇增长边界开始走向具体操作^[3]。随后,在中国共产党第十九次全国代表大会中明确了划定“三线”即永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界任务,至此“三生”空间优化成为社会各界共识。2019年6月《城镇开发

行政区划范围

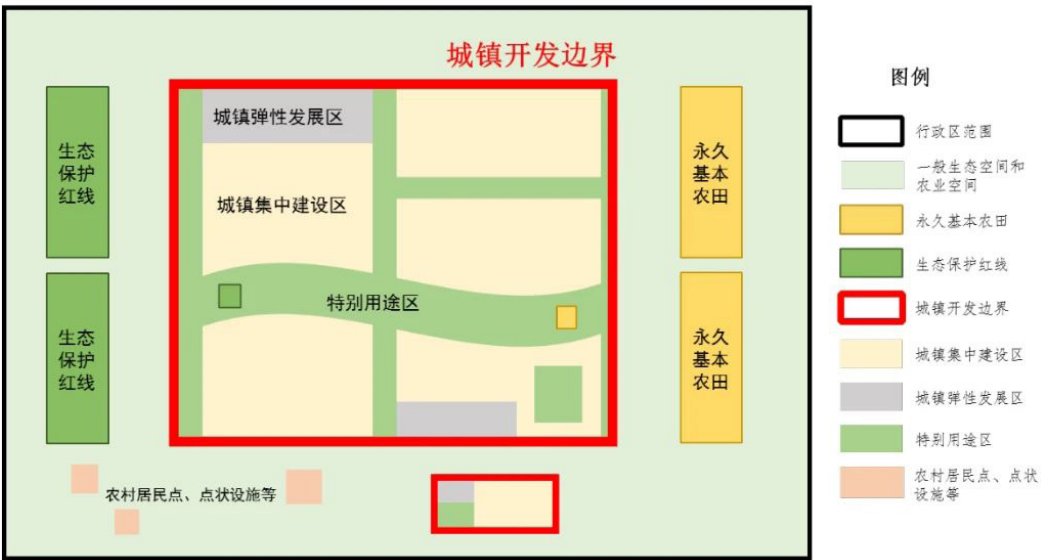


图1 城镇开发边界示意图^[4]

边界编制指南（试行）》由自然资源部印发（以下简称“编制指南”），对城镇开发边界进行了解释，并按相关要求将城镇开发边界划分为三大功能区”^[4]。2019年发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）（以下简称“若干意见”），要求科学布局“三生”空间，划定“三线”等空间管控边界。2019年，《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》^[5]（厅字〔2019〕48号）（以下简称“指导意见”）印发，为“三线”划定、国土空间规划体系和国土空间用途管的建立制夯实了基础。2022年4月，由自然资源部印发的《关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》^[6]（自然资函〔2022〕47号），明确了工作任务、标准、步骤等内容，并对省、市、县各级划定成果上交时间做出了具体要求。在“编制指南”、“指导意见”等发布后，广东、山东、湖南、浙江、云南等各省市根据文件要求和省内特点发布了本省市的《城镇开发边界技术指南》。（见图1）

一、城镇开发边界划定

（一）国外经验

波特兰城市增长边界是区分城市与乡村的法定界限。该界限限制城市向森林、农村及自然资源用地的扩张，同时，土地、道路、公共服务设施及其他城市服务应在城市边界内高效供给。城市增长边界是城市预期的增长边界，边界内是现状城市边界和为满足城市未来发展需要而预留弹性土地，城市增长边界之外是农耕地，禁止在此进行城市开发和建设小的新城镇^[7]。

波特兰城市增长边界近几十年来历经了初步划定到管理机制构建过程：1979年波特兰以土地需求为导向，从人口预测到用地需求出发划定增长边界；2004年以增长模式为导向，从发展情景预测出发，结合公众参与划定增长边

界；2011年考虑弹性机制，在开发边界外划定储备地，以弹性用地应对不确定性；随之之后，致力于逐步完善增长边界的用地管理、调整机制等工作。

波特兰城市增长边界采用界内土地紧凑发展、界外土地约束性发展、增长边界灵活调整的管理政策^[1]。在土地紧凑发展方面实施缩短许可时间，激励界内用地与建设用地相连发展等优化审批流程政策和引导发展时序、控制最低住宅密度、旧城更新、完善界内公共服务等提高使用密度与效率的措施；在约束性发展方面实施农林用地保护、限制城市基础设施布局、提高发展税费等立法保护和经济政策；在增长边界灵活调整方面实施构建可调整用地优先序列、周期调整与非周期调整相结合、大规模与小规模相接的策略。

在增长边界内外用地管理上，利用开发权购买、转移保护增长边界外自然保护地、农用地，促进边界内集中建设，提高基础设施投资效率。（见图2）

（二）国内城镇开发边界划定

城镇空间和城镇开发边界反映的是城市空间在未来一段时间内预期状态^[8]，具有一定的不确定性。由于城镇空间形态、地形地貌、经济发展水平和土地利用条件不同，各城市适合纳入城镇开发边界管控范围的城镇用地比例是有差异的^[2]，这也是在部分相关文件、指南中要求基于现状建成区常住人口、现状相关用地指标、发展方向等进行比例调节的原因，这也体现了城镇开发边界划定的因地制宜性、科学性和可行性要求。因此，在“编制指南”中将开发边界划分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区^[4]。

1. 划定规则

自2019年开始，不同省市均在摸索符合自身特点的“三区三线”划定规则，虽取得了较多的宝贵经验，但仍存在

较多问题。为加快“三区三线”划定工作，2021年7月根据国内不同地域特点、经济发展水平差异、东西部及南北方差异等，将山东、浙江、四川、江西、广东5省选为试点省，用以总结不同经验，因地制宜的指导其他省市的划定工作。经过多轮试划及经验总结，在城镇开发边界划定方面总体上可总结为反向约束和正向约束两方面。

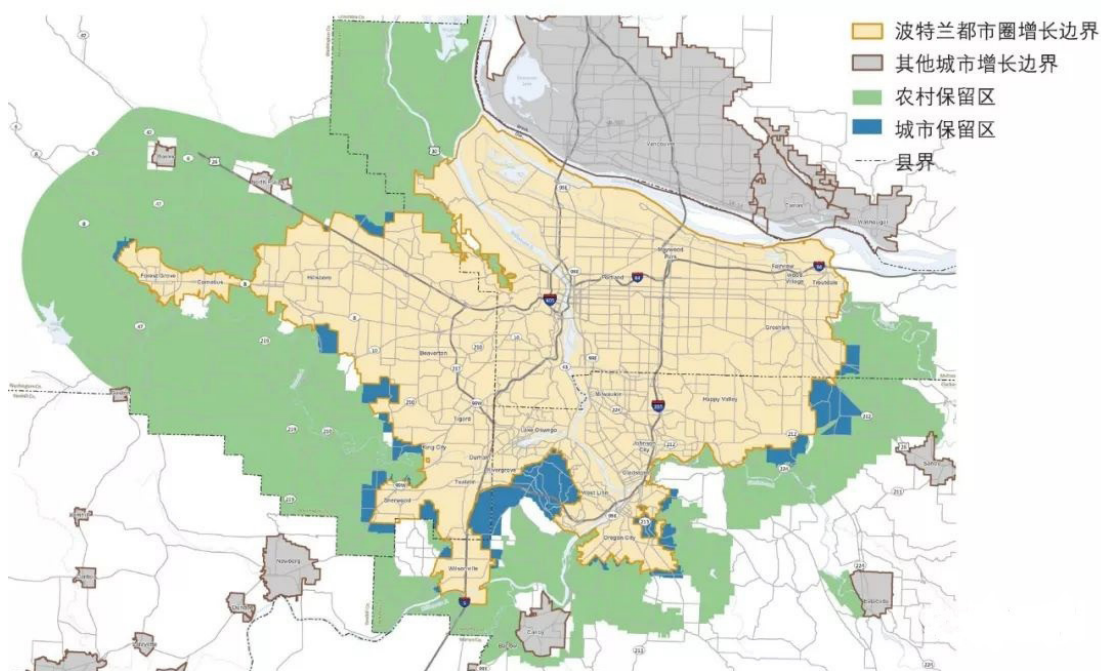


图2 城市增长边界规划（波特兰，2017）

正向约束：着重在城镇开发边界规模、生态保护红线和永久基本农田对城市开发边界的阻隔作用、自然边界利用和总量控制与弹性发展公举等方面。

反向约束：自然生态安全约束、资源承载约束、水资源约束、文化遗产和遗址约束、耕地保有量和生态保护红线约束、体现城镇完整性和活性等方面。

2. “三线”协调

依据“指导意见”，要在底图、标准、规划、平台统一的基础上，科学划定落实“三线”，做到不交叉不重叠不冲突^[9]。当“三线”出现矛盾时，优先保障永久基本农田数量、质量、聚集度和稳定性；其次，保证生态保护红线生态功能的系统性和完整性，根据所在区域生态功能重要性和敏感性程度，以及有关人类活动对生态功能造成的影响确定差别化的协调规则^[9]。

3. 不同省市划定对比

大连市：坚持底线思维，严格控制城镇发展规模，避免城镇空间盲目扩张。同时，理预留弹性空间以应对未来发展，支撑城镇未来发展，并适应未来行政管理的需求。

泉州市：基于“双评价”，应有效避让永久基本农田和生态保护红线，难以避让的按“指导意见”、“编制指南”等进行相应协调。

沈阳市：坚持底线思维、节约集约；遵循严控增量、盘活存量、结构优化、提升质量的要求，科学划定城镇开发边界，促进城镇空间结构和功能布局优化，推动高质量发展。

二、城镇开发边界管控

（一）土地用途管制



图3 不同国家的土地用途管制（空间管制）制度内涵^[11]

19世纪的德国和美国开始实施土地用途管制制度^[10]，土地用途管制在不同地区如日、美、英、法等国不同名称（图3）。土地用途管制是社会经济发展达到一定水平后，为保障自然资源合理开发用以满足自身生存发展需求的必然性的行为选择^[11]。

1. 国外土地用途管制

美国采用土地使用分区与核准式开发许可相结合的方式。在制度形成前期主要管控土地使用的容积和密度，形成后期在密度、容积管制的基础上着重城市规模的控制及农业用地的保护。此外，在土地使用分区管控的基础上，通过规划许可实施对土地开发行为的管控。

英国采用以开发许可为核心的用地分类和政策。《城乡规划法案》的公布标志着英国建立了现代城乡规划制度，其中《法案》强调土地纳入计划制度，建筑、工程、改变土地和建筑实质用途等任何形式的开发行为，均需要先获得地方规划部门的许可^[11]。

日本实施“基本功能地域+开发制度分区+城市用地管制”的分级体系。在土地利用基本规划中明确划分了5类基本功能地域包括城市区、农业区、森林区、自然公园区和自然保护区^[10]。在城市区内划定开发控制分区，配合不同开发许可规定，每五年进行动态更新。

2. 国内土地用途管制

为避免过度强调生态空间用途管制而忽略农业空间的用途管制，要协调好“三生空间”的关系^[12]，2017年中国共产党第十九次全国代表大会提出实施“空间用途管制”，明确要求对全部国土空间均实现用途管制，这是党和政府的文件中首次明确要求统一行使国土空间用途管制^[12]，其

中相关职能由自然资源部统筹行使。

在国土空间背景下，建立了主导用途分区和规划用途分类的分级体系。在市级层面采用主导用途分区为主导的用途分区管控方式；在市级以下层级采用两级规划用途分类，在落实细化主导用途分区控制基础上，明确规划用地布局，作为实施用地规划许可和规划管理的依据。在《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中，城镇开发边界

被纳入在城市发展区^[13]。

(二) 城市开发边界内外管控

依据“编制指南”及各级国土空间总体规划编制指南，在城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式^[4]；在城镇开发边界外实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式^[4]（详细规划为实用性村庄规划）；对自然保护地、文物、重要海域和海岛、重要水源地等全部实行特殊保护制度^[4]。

本文以国家政策结合考虑已发布相关技术指南、政策文件的省市如江苏省、海南省、山东省等，归纳总结城镇开发边界管控要求：

层次分级：一般情况下，均分为两个层次如江苏省分为单元、街区两层次，海南省分为单元、地块两层次。

单元层次侧重点在于衔接上位各类规划、落实总体规划对单元的用途管制和规划引导。可通过定位、性质、规模、开发强度等指标进行具体传导。此外，单元层次需对街区或地块提出相应的管控要求和指标控制。

街区或地块层次在遵循单元层次制定的用途管制、管控要求的基础上，注重落实具体的城市建设布局，如不同等级生活圈的构建、城市更新、城市设计等。此外，还需制定容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率、各类配套设施等具体的管控指标和管控要求^[14, 15]。

此外，将重点区域进行精细化分区如公共生活中心地区、交通枢纽区、历史风貌与文化遗产保护区、城市更新区域滨水景观地区等，并加强精细化城市设计研究，选择相应的控制要素，细化管控要求。

三、结论

城镇开发边界是基于城镇可发展空间、可拓展方向、城镇发展等预判进行划定，要具备可行性、战略性、协调性和引领性。国家虽出台了相应的划定指南，但中国东中西及南北城镇发展并不均衡，存在客观的差异性，因此在具体划定时应因地制宜，不能简单的“一刀切”。

城市开发边界的划定是一个动态过程，具有复杂性和不确定性^[16]，考虑到发展的不确定性，允许弹性空间和留白空间的存在。可通过约束性指标、土地利用年度使用计划指标、城镇成片开发建设指标、等管理工具，综合考虑总量、存量，实现城镇开发边界的划定、优化、更新。

城镇开发边界是一条“刚性线”，属于边界管理，实施功能分区和用途管制。在管控方面注重分级传导和分层管控。如市级层面重在落实国家和省国土空间开发利用目

标，明确控制空间开发、保护和利用的总体格局；市级以下重在指导具体的资源保护和开发建设行为。

参考文献：

- [1] 陈冰红, 熊国平. 国外城市开发边界划定研究[J]. 城乡规划, 2019(3): 8-12.
 - [2] 高晓路等. 国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定[J]. 地理研究, 2019(38): 2458-2472.
 - [3] 位欣. 城镇开发边界划定与管控研究[J]. 城市建设, 2021(07): 42-44.
 - [4] 《城镇开发边界编制指南(试行)》.
 - [5] 贺丹, 曹裕涛. 国土空间规划“三线”划定实践与优化分析[J]. 国土资源科技管理. 2020(37): 43-52.
 - [6] 钟镇涛, 张鸿辉等. 生态文明视角下的国土空间底线管控: “双评价”与国土空间规划监测评估预警[J]. 自然资源学报. 2020, 35(10).
 - [7] 赵民, 程遥, 等. 论“城镇开发边界”的概念与运作策略——国土空间规划体系下的再探讨[J]. 城市规划, 2019(11): 31-36.
 - [8] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. “城市开发边界”政策与国家的空间治理[J]. 城市规划学刊, 2014(3): 20-27.
 - [9] 《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》.
 - [10] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018(05): 9-17.
 - [11] 田双清, 陈磊, 姜海. 从土地用途管制到国土空间用途管制: 演进历程、轨迹特征与政策启示[J]. 经济体制改革. 2020(04): 12-18.
 - [12] 黄征学, 蒋仁开, 吴九兴. 国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J]. 中国土地科学. 2019, 33(06): 1-9.
 - [13] 《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》.
 - [14] 《江苏省城镇开发边界内详细规划编制指南》.
 - [15] 《海南省城镇开发边界内控制性详细规划编制技术规范(试行)》.
 - [16] 扈万泰, 王力国, 舒沐晖. 城乡规划编制中的“三生空间”划定思考[J]. 城市规划, 2016, 40(5): 21-26.
- 作者简介：**
孙腾腾(1990.7.6—)，男，汉族，籍贯：山东省济宁市，硕士研究生，研究方向：土地规划、整理。