

国土空间规划体系下城镇开发边界的划定研究

苏 磊 张 苒

邢台市规划设计研究院 河北 邢台 054001

摘 要：国土空间规划体系下，城镇开发边界成为引导城镇高质量发展的关键工具。本文立足国土空间规划视角，以关联机制、划定路径、管控措施为切入点，构建了城镇开发边界的理论方法。阐述了城镇开发边界在国土空间规划中的耦合传导、布局协调等作用机理，提出了基于资源环境承载力、存量用地盘活、多元目标决策的划定思路，并从“三区三线”统筹视角建立边界动态监管、协调解决协调机制。研究成果可为城镇开发边界精细化管理提供决策参考。

关键词：国土空间规划；城镇开发边界；关联机制；划定方法“三区三线”

引言：科学合理划定城镇开发边界，对于引导城镇空间集约高效发展、协调城镇与生态空间关系、建立国土空间精细化管理格局具有重要意义。然而，当前城镇开发边界在国土空间规划中的定位还不够清晰，在实施管控中仍面临诸多挑战，主要体现在城镇边界划定与上位规划的传导不衔接、与城镇内部空间布局缺乏互动、难以适应多元化发展需求等方面。鉴于此，迫切需要从国土空间规划的视角，厘清城镇开发边界的划定逻辑与管控要求，构建边界划定的理论方法和多规融合的政策机制。

1 国土空间规划下城镇开发边界划定的关联机制分析

1.1 国土空间规划体系对城镇开发边界划定的约束与引导

国土空间规划体系作为城镇开发建设的基本依据和空间管控手段，对城镇开发边界的划定具有重要的约束和引导作用。一方面，国土空间规划从宏观层面确定了城镇开发的主体功能定位、发展方向和重点区域，为城镇开发边界的划定提供了总体遵循规则和指导；另一方面，国土空间规划对城镇建设用地规模、布局和时序安排等作出了明确规定，直接影响着城镇开发边界的区位选择、范畴界定和分期实施。此外，国土空间规划还通过“三区三线”的统筹划定、生态保护和耕地保护等空间管控要求，对城镇开发边界形成了刚性约束。因此，城镇开发边界划定必须融入国土空间规划体系，服从和服务于国土空间开发保护的总体安排。

1.2 不同层级国土空间规划中城镇开发边界的传导与耦合关系

在国土空间规划的编制体系中，城镇开发边界的划定需要在不同层级规划间进行纵向传导和横向连接。宏观层面的总体规划明确了城镇开发边界划定的基本原

则、目标指标和管控要求，为下层级规划编制提供指导和约束；市县层面的详细规划结合本地实际，在上位规划确定的边界范畴内，进一步优化城镇开发边界的具体走向、分期安排和管控措施。与此同时，不同区域、不同层级国土空间规划还需要横向连接城镇开发边界^[1]。相邻市县在开发边界划定上要注重边界衔接、尺度协调，共同遵守区域层面的边界管控要求。总体而言，国土空间规划体系通过“自上而下”的传导和“同层对接”的耦合，构建起了城镇开发边界划定的协调运行机制。

1.3 城镇开发边界与城镇空间结构、用地布局的协调机制

城镇开发边界作为城镇开发建设的控制线，与城镇内部的空间结构和用地布局密切相关。确定城镇开发边界需要与城镇发展定位、功能布局、用地规划等相互协调，共同塑造高质量的城镇空间形态。一方面，城镇开发边界应结合城镇空间结构优化来划定，引导城镇用地向中心区、功能节点等重点地区集聚，防止低效蔓延；同时，开发边界内部要合理安排生产、生活、生态空间，提高土地利用效率和城镇环境品质。另一方面，城镇开发边界划定引导城镇内部用地布局结构调整，通过划定集中建设区、预留弹性发展空间等，为重大基础建设、公共服务设施配置预留空间；对接片区开发时序，引导项目向存量用地、优先发展区集中。城镇开发边界应与城镇“两规合一”相互融合，共同优化城镇功能布局。

1.4 城镇开发边界与城镇发展目标、规模控制的匹配路径

城镇开发边界的划定需要与城镇自身的发展目标和规模控制相适应，两者互为表里、共同发力。未来发展目标决定了城镇开发边界的总体规模和弹性空间，合理的开发边界能够为城镇经济社会持续发展提供空间保障

和土地供给；同时，城镇开发边界通过限制城镇无序外延，引导人口和产业集约布局，倒逼城镇走内涵式、集约化的发展道路。此外，城镇开发边界还需要结合城镇的人口规模、用地规模等指标来测算划定，土地开发强度应控制在规划人口容量和资源环境承载力范畴之内^[2]。总的来说，城镇开发边界与发展目标、规模控制应在动态平衡中实现空间均衡，共同支撑高质量的城镇发展。通过目标引领、指标测算、边界管控等方式相互匹配，构建精明增长、集约高效的空间发展格局。

2 多元目标导向下城镇开发边界的划定方法

2.1 基于资源环境承载力的城镇开发边界划定

资源环境承载力是城镇开发边界划定必须融入的基本约束条件，只有这样才能实现城镇开发与资源环境的协调平衡。确定城镇开发边界应当以资源环境承载力评价为基础展开，科学测算水土资源、生态环境、灾害风险等方面的承载能力，提出不同地区的开发建设强度分区。对于承载力较弱的区域，要合理控制城镇开发强度，把开发边界划定在安全范畴之内；对于资源环境本底条件较好的地区，可适度提高开发强度，为城镇集约发展预留空间。此外，确定边界还应当预留应对气候变化、防灾减灾等方面的弹性空间。总的来说，只有当开发建设强度与资源环境承载力相匹配、并为环境变化预留冗余和缓冲，才能实现城镇可持续发展。

2.2 基于城镇用地集约高效利用的开发边界优化

城镇用地集约高效利用，首先要对现状城镇土地利用效率进行评估，识别出低效、粗放利用的问题区域，这些区域的土地开发强度往往与其区位条件、土地市场价值不匹配，应当成为开发边界优化调整的重点对象。其次，城镇开发边界划定要结合土地利用总体规划，合理确定不同地区的建设用地规模、结构比例等控制性指标，并将其作为边界划定和调整的基本依据。最后，开发边界内部要提高土地利用效率，合理安排各类用地布局，提高建设强度和土地产出效益。通过途径多方并举，实现城镇用地集约高效利用，从而不仅节约集约利用土地资源，而且能够在同等建设规模下缩小开发边界范围。

2.3 面向减量提质的存量用地盘活与开发边界调整策略

在城镇开发进入存量优化阶段后，减量提质、盘活存量用地已经成为优化城镇开发边界划定的重要路径。存量用地盘活利用为开发边界优化提供了新思路，通过这种方法能够不改变边界现状、不新增建设用地规模的前提下，为城镇发展挖掘内部空间。一方面，要全面梳

理开发边界内低效用地、空闲地、损毁地等存量土地，评估其再开发利用的潜力；另一方面，立足存量用地制定城镇更新策略，因地制宜提出“留改拆”方案，盘活土地存量、拓展发展空间。此外，应建立开发边界动态调整机制，将腾退出的低效用地及时调出边界，将新型产业用地等纳入开发边界，实现减量平衡。减量提质、存量盘活为优化开发边界提供了创新思路，应将其作为新时期边界优化的重要原则。

2.4 统筹考虑经济社会生态效益的城镇开发边界多目标决策方法

城镇开发边界划定是一项事关经济发展、社会民生、生态保护的系统工程，需要在多元目标之间进行权衡与协同。确定边界应统筹考虑经济社会生态多重效益，构建“三生空间”协调发展的空间格局。一方面，开发边界要为经济发展提供空间载体，通过科学划定、合理管控支撑产业集聚、经济增长；同时，要在边界内实现公共服务设施配置，满足居民生产生活需求，提升社会发展水平^[3]。另一方面，城镇开发边界确定必须融入生态保护要求，尊重自然格局，为生态廊道、绿色开敞空间等预留边界。此外，确定边界还应融入公众参与，广泛吸纳不同主体的利益诉求。只有合理权衡经济社会生态效益，城镇开发边界才能实现真正意义上的多赢目标。城镇开发边界划定要坚持多规合一、多方统筹的原则，运用系统论的方法开展多目标协同决策。

3 “三区三线”协调视角下的城镇开发边界管控

3.1 城镇开发边界与城镇空间、生态保护红线、永久基本农田的空间衔接

城镇开发边界作为城镇开发建设的控制线，与城镇空间、生态保护红线、永久基本农田等“三区三线”密切相关，需要在空间上实现无缝衔接、精准匹配。一方面，城镇开发边界应当纳入城镇空间范畴，两者在空间形态、管控要求上实现一致，共同引导城镇集约紧凑发展；同时，开发边界要避免永久基本农田，保护耕地红线。另一方面，城镇开发边界要与生态保护红线实现空间衔接，在红线内部严格限制城镇开发建设行为，最大程度保护自然生态空间；在生态敏感区、脆弱区等地段，开发边界要为生态修复预留必要的空间。此外，城镇开发边界还要统筹兼顾各类保护地体系，避免与各级各类保护地发生空间冲撞。城镇开发边界确定必须融入“三区三线”划定成果，优化空间衔接关系，实现城镇发展空间、耕地和生态空间的整体平衡。

3.2 基于“三区三线”的城镇开发边界动态监测与前期评估

建立“三区三线”统筹下的城镇开发边界动态监测机制,是保障开发边界刚性管控的重要基础。动态监测机制应当充分利用遥感、大数据等技术手段,及时掌握城镇开发边界与“三区三线”的时空关系,特别是要实时监测开发边界内的土地利用变化情况,发现并预防违法违规开发建设行为。监测过程中如果发现开发边界与永久基本农田、生态保护红线发生冲撞,要及时预警、必要地协调。在动态监测的基础上,还要开展城镇开发边界的预期评估。预期评估要分析在不同社会经济发展情景下,城镇开发边界的符合性和适应性,判断边界划定潜在风险,为下一轮边界优化调整提供依据。只有全方位动态监测、科学预期评估,才能确保城镇开发边界在“三区三线”管控下实现应有作用。

3.3 城镇开发边界与“三区三线”冲撞的识别与协调方法

在自然资源空间格局不断变化的背景下,城镇开发边界难免会与“三区三线”发生空间冲撞。准确识别并化解这些冲撞矛盾,是优化城镇开发边界管理的重要内容。首先要建立“三区三线”冲撞问题的分级分类体系,按照轻重缓急程度、主次关系等对冲撞问题进行类型识别,这为因地制宜提出化解方案奠定基础^[4]。对于一般问题,可通过城镇开发边界局部调整、建设项目转移等方式化解;对于矛盾难以调和的重大冲突,确保最大限度保护耕地和生态空间不受侵占。此外,城镇开发边界与“三区三线”的调整应坚持生态优先,在保证生态功能的系统性和完整性,确保生态功能不降低的基础上,综合考虑永久基本农田和城镇开发边界的合理需求,以确保“三区三线”整体协调。只有精准识别、因类施策,才能在新发展阶段下实现“三区三线”与城镇开发边界协同调整。

3.4 构建“三区三线”统筹下的城镇开发边界管控机制与政策

构建“三区三线”统筹下的城镇开发边界管控机制,是实现国土空间规划、用地指标、发展政策“多规合一”的重要举措。管控机制应建立国土空间基础信息平台,实现“三区三线”与城镇开发边界的信息共享、

联动更新。管理部门要建立联动工作机制,加强信息互通、调整互认,确保管控政策在空间、指标、时间序上的协同统一^[5]。配套管控政策应当紧密结合城镇开发边界调整,在开发边界内集中配置建设指标,实现土地发展开发与城镇开发强度、公共服务水平匹配,把更多的发展资源集中到都市圈、城镇群等重点区域去。对于开发边界内的存量用地,要制定规范盘活政策,以存量调整推动质量提升、结构优化。加强部门协同、创新管控模式,才能使城镇开发边界在“三区三线”统筹下获得有力支撑。

结束语

本文从国土空间规划视角出发,系统分析了城镇开发边界划定的内在逻辑和优化路径,提出了多元目标导向下的划定方法和“三区三线”统筹管控的政策建议,对于推动形成科学合理的城镇开发边界划定与管控体系具有重要意义。未来还需要进一步加强城镇开发边界的立法保障,夯实划定的技术规范,创新实施监管的信息化手段,确保城镇开发边界真正成为城乡空间发展的硬约束。同时要通过全过程公众参与,提升城镇开发边界的社会认可度,形成政府引导、部门联动、公众参与的多元互动格局,共同为城镇高质量发展创造良好的空间平台。

参考文献

- [1]刘确威.国土空间规划背景下城镇开发边界划定方法与实践研究——以德令海市为例[J].未来城市设计与运营,2024,(10):14-16.
- [2]尹萌.国土空间规划视角下城镇开发边界划定探析[J].城市建筑空间,2022,29(S2):142-143.
- [3]李松睿,许懿.国土空间规划视角下城镇开发边界划定问题探析[J].城市问题,2022,(08):99-103.
- [4]江宁.国土空间规划体系下重庆主城区“四山”区域城镇开发边界划定研究[J].低碳世界,2022,12(03):74-76.
- [5]陈霆,徐伟铭,吴升,等.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(02):263-279.