

多规合一背景下城镇开发边界划定方法探讨

傅宁婕

江苏安地空间信息科技有限公司镇江分公司 江苏 镇江 212000

摘要: 随着我国国土空间治理体系和治理能力现代化进程的不断推进,“多规合一”改革成为优化国土空间开发保护格局、提升规划科学性和权威性的关键举措。作为“三区三线”核心组成部分之一的城镇开发边界,其科学合理划定直接关系到城镇化高质量发展与生态安全底线的协同保障。本文在系统梳理“多规合一”改革背景与内涵的基础上,深入剖析当前城镇开发边界划定中存在的主要问题,包括规划目标冲突、技术标准不一、动态适应性不足等。进而,从理论逻辑、技术路径与制度保障三个维度,构建“目标—评估—模拟—管控”四位一体的城镇开发边界划定方法体系。最后,提出完善法律法规、强化数据平台支撑、健全动态调整机制等政策建议,以期为新时期国土空间规划体系下城镇开发边界的科学划定提供理论参考与实践指导。

关键词: 多规合一; 国土空间规划; 城镇开发边界; 划定方法; 三区三线; 空间治理

引言

改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。然而,在快速发展的同时,也暴露出空间规划体系碎片化、资源环境约束趋紧、城乡发展失衡等一系列深层次问题。长期以来,土地利用总体规划、城乡规划、主体功能区规划、生态保护红线划定等各类空间性规划在编制主体、技术标准、实施管理等方面各自为政,导致“规划打架”“图数不符”“落地困难”等现象频发,严重制约了国土空间治理效能的提升。为破解这一困局,2018年国家机构改革明确由自然资源部统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,并全面推进“多规合一”改革,构建“五级三类”国土空间规划体系。在此背景下,《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》明确提出划定“三区三线”(即城镇空间、农业空间、生态空间及相应的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线),作为国土空间用途管制的基本依据。其中,城镇开发边界作为引导城镇集约节约、有序发展的刚性管控线,其划定方法的科学性与合理性,直接决定了未来城镇发展的空间形态、资源承载能力和可持续发展水平。因此,如何在“多规合一”的统一框架下,统筹发展与保护、效率与公平、刚性与弹性,探索一套系统、科学、可操作的城镇开发边界划定方法,已成为当前国土空间规划理论与实践亟需解决的核心议题。

1 “多规合一”改革的内涵与要求

1.1 “多规合一”的演进逻辑

“多规合一”并非简单的规划文本合并,而是国家

空间治理体系重构的战略性制度安排。其核心在于打破部门壁垒,整合原分散于发改、住建、自然资源、生态环境等部门的空间规划职能,建立以“一张蓝图”为基础、以统一用途管制为手段、以信息平台为支撑的国土空间规划体系。这一改革体现了从“增量扩张”向“存量优化”、从“部门主导”向“整体治理”、从“技术理性”向“制度理性”的深刻转变。过去各类规划因目标导向不同而产生空间冲突,例如城乡规划强调建设扩张,土地利用总体规划侧重耕地保护,生态保护规划则聚焦环境敏感区管控,三者在空间布局上常难以协调。“多规合一”正是通过统一底图、统一标准、统一平台,实现空间治理逻辑的根本转型,使国土空间资源配置更加高效、公平与可持续。

1.2 对城镇开发边界划定的新要求

在“多规合一”框架下,城镇开发边界划定需满足一系列新要求。首先,必须具有高度的战略性,服从国家粮食安全、生态安全、区域协调等重大战略部署,不得突破永久基本农田和生态保护红线,确保发展不以牺牲生态和农业为代价。其次,强调协调性,要求统筹城镇发展需求与资源环境承载能力,协调人口、产业、用地、基础设施等要素的空间匹配,避免无序蔓延和低效开发^[1]。再次,注重刚性与弹性的平衡,既要守住城镇无序扩张的底线,防止“摊大饼”式蔓延,又要为不可预见的重大项目、新兴产业发展或人口结构变化预留合理弹性空间,避免边界划定后僵化失效。最后,突出可实施性,划定成果需具备清晰的法律地位、明确的空间坐标和可操作的管控规则,确保从“纸上蓝图”真正转化为“地上行动”,实现“能落地、管得住、用得好”。

2 当前城镇开发边界划定中的主要问题

尽管各地在实践中积极探索,但在“多规合一”初期,城镇开发边界划定仍面临诸多挑战。

2.1 规划目标冲突尚未根本化解

部分地方仍将城镇开发边界视为争取建设用地指标的工具,过度强调经济增长导向,忽视生态优先和节约集约原则,导致与生态保护红线、永久基本农田在空间上存在潜在冲突。这种目标错位使得边界划定偏离了其作为空间治理工具的本质功能,反而成为新一轮扩张的“通行证”。

2.2 技术标准与方法体系不统一

与此同时,技术标准与方法体系尚未统一,不同地区在人口预测模型、用地需求测算、增长边界模拟等方面采用的方法差异较大,缺乏全国统一的技术指南,影响了划定成果的科学性和可比性。例如,有的地方简单按“人口×人均用地标准”推算未来用地需求,忽视了产业结构升级、职住平衡优化、公共交通导向开发(TOD)等复杂因素对空间形态的重塑作用,导致预测结果脱离实际。

2.3 动态适应性机制缺失

此外,动态适应性机制普遍缺失。现行划定多基于静态情景,难以应对人口流动加速、产业升级迭代、气候变化加剧等不确定性因素。一旦边界划定完成,调整程序往往复杂冗长,周期动辄数年,导致边界与实际发展脱节,出现“画地为牢”限制合理发展,或因无法调整而被迫违规突破、形同虚设的两难困境。

2.4 公众参与与协同治理不足

更值得重视的是,公众参与与协同治理机制尚不健全。划定过程往往由技术部门主导,缺乏对社区居民、企业、社会组织等多元主体的有效吸纳,导致规划共识不足,实施过程中易遭遇阻力,甚至引发社会矛盾,削弱了规划的公信力与执行力。

3 多规合一背景下城镇开发边界划定的方法体系构建

针对上述问题,本文提出构建“目标—评估—模拟—管控”四位一体的城镇开发边界划定方法体系。

3.1 目标导向:明确划定原则与底线约束

划定城镇开发边界首先必须确立清晰的目标导向和严格的底线约束。这意味着要坚决贯彻生态文明思想,坚持底线思维,将生态保护红线、永久基本农田、自然灾害高风险区等禁止或限制建设区域作为不可逾越的刚性边界予以避让。在此基础上,需主动对接国家主体功能区战略、区域重大发展战略(如京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设等),明确城镇在区域

格局中的功能定位与发展规模上限,避免盲目追求规模扩张^[2]。同时,应倡导集约高效的发展理念,以人均城镇建设用地控制目标为导向,推动形成紧凑型、组团式、网络化的城镇空间结构,遏制低密度蔓延,提升土地利用效率和城市运行效能。

3.2 综合评估:开展资源环境承载力与城镇发展潜力评价

在明确目标与底线后,需通过系统性的综合评估为边界划定提供科学依据。这包括两个相互支撑的维度:一是资源环境承载力评价,即基于水资源可利用量、土地资源禀赋、环境容量阈值、生态敏感性等级等关键指标,识别国土空间的开发适宜性分区,明确哪些区域适宜高强度开发,哪些区域仅可有限利用,哪些区域必须严格保护;二是城镇发展潜力评估,即综合考虑人口集聚趋势、产业发展动能、交通可达性、公共服务配套水平、基础设施承载能力等因素,识别具有较高增长潜力的优先发展区域。此外,还需对现状建设用地利用效率进行诊断,通过遥感影像解译、POI兴趣点数据分析等手段,精准识别低效工业用地、闲置住宅用地、废弃厂区等存量空间,为“以存量换增量”或“零新增”发展模式提供支撑,从而在有限空间内实现更高质量发展。

3.3 情景模拟:运用空间模型预测城镇增长形态

为提升划定的前瞻性与科学性,有必要引入先进的空间分析与模拟技术。传统经验判断难以应对复杂系统的非线性演化,而现代空间模型能够有效整合自然、社会、经济等多维驱动因子,模拟不同政策导向下的城镇扩展路径。例如,CA-Markov模型结合元胞自动机的局部交互机制与马尔可夫链的状态转移概率,可较好地模拟城市边缘区的渐进式扩张;FLUS(Future Land Use Simulation)模型则通过耦合土地利用需求分配与空间竞争机制,能更真实地反映多因素综合作用下的用地转换过程^[3]。在实际应用中,可设置“基准情景”(延续既有发展模式)、“集约情景”(强化TOD导向与存量更新)、“弹性情景”(预留战略发展空间)等多种方案,通过构建包含开发强度、生态足迹、通勤效率、公共服务覆盖率等在内的综合评价指标体系进行比选,最终优选出兼顾发展效率、生态安全与社会公平的边界方案。

3.4 刚弹结合:构建分级分类的管控机制

科学划定只是起点,有效管控才是关键。为此,需构建刚性与弹性相结合的分级分类管控机制。在城镇开发边界内部,应进一步划分为集中建设区、弹性发展区和特别用途区等功能分区。其中,集中建设区实行最严格的用途管制,禁止擅自改变土地用途,确保城市建设有序集

中；在边界外围或特定战略节点，可划定一定比例的“战略留白”区域作为弹性预留区，用于应对国家重大战略项目、颠覆性技术创新或不可预见的公共安全需求，但须实行“只转不增”或严格的“占补平衡”机制，防止弹性滥用。更重要的是，要建立动态监测与定期评估机制，依托国土空间基础信息平台，对边界内外的土地利用变化、人口经济活动、生态质量等进行年度监测，并每五年开展一次系统性评估，根据评估结果适时启动边界微调程序，确保规划始终与现实发展保持同步。

4 政策建议

为进一步完善城镇开发边界划定与管理，需从制度、技术、治理等多维度协同发力。应加快完善法律法规体系，推动《国土空间规划法》立法进程，明确城镇开发边界的法律地位、划定程序、调整条件与法律责任，为刚性管控提供坚实的法治保障，杜绝“朝令夕改”或“法外开垦”。同时，必须强化国土空间基础信息平台的支撑作用，整合自然资源、住建、交通、人口、经济等多源异构数据，构建统一权威的“一张图”实施监督信息系统，实现从边界划定、用地审批到动态监测、绩效评估的全流程数字化闭环管理。在此基础上，健全动态调整与弹性管理机制至关重要，应建立“五年一评估、年度微调”的常态化维护制度，对因国家重大战略调整、重大基础设施建设或不可抗力确需修改边界的，简化审批流程、规范技术论证，确保规划既保持权威又不失灵活^[4]。此外，深化公众参与与多元协同治理不可或缺，应在划定全过程广泛征求社区、企业、专家学者和社会组织的意见，探索“社区规划师”“规划开放日”“数字听证”等创新形式，增强规划的公共性、透明度与社会认同感。最后，加强人才与技术能力建设是长远之计，需着力培养兼具空间规划、地理信息

科学、公共政策与数据分析能力的复合型人才，并推广FLUS、InVEST等先进模拟与评估工具，全面提升国土空间规划的科学化、精细化水平。

5 结语

“多规合一”改革为城镇开发边界划定提供了前所未有的制度契机与技术条件。科学划定城镇开发边界，不仅是技术问题，更是治理问题。必须摒弃过去“摊大饼”式的粗放扩张思维，转向以资源环境承载力为基础、以高质量发展为导向、以人本价值为核心的空间治理新范式。本文构建的“目标—评估—模拟—管控”四位一体方法体系，强调底线约束与战略引领相结合、定量分析与定性判断相融合、刚性管控与弹性预留相协调，具有较强的系统性与可操作性。未来，随着国土空间规划体系的不断完善和数字治理能力的持续提升，城镇开发边界将真正成为引导城镇健康有序发展的“导航仪”与“安全阀”，为建设人与自然和谐共生的现代化提供坚实空间保障。

参考文献

- [1]庄琳.城镇开发边界划定思路及方法[J].四川建材,2024,50(12):48-50.
- [2]鲁智杞,甘淑,张述清,等.“多规合一”背景下城镇开发边界划定实践研究[J].昆明理工大学学报(自然科学版),2018,43(03):119-124.
- [3]缪杨兵,杨奕人,李晓晖,等.“多规合一”背景下城镇与农业空间布局多尺度协调的路径探索[J].小城镇建设,2022,40(09):5-12.
- [4]成鹏.基于城镇开发边界划定成果背景下详细规划编制及管理探究——以忻州某区域详细规划为例[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(14):16-18.