

“市小城大”国土空间详规单元划定中城郊过渡地带划定方法探索——以侯马市为例

高宇斐

山西省城乡规划设计研究院有限公司 山西 太原 030000

摘要：本文以侯马市为例，探讨“市小城大”特征下国土空间详细规划单元划定中城郊过渡地带的划定方法。研究基于国家及山西省国土空间详细规划政策要求，结合侯马市行政区域面积小、城区范围大、城乡融合显著的特点，提出“以城镇开发边界为基础引入开发边界包络线—优先衔接管理边界—综合考虑边界修正”的三步走划定流程。通过识别城镇开发边界包络线，判别临界村庄功能，统筹行政事权、社区生活圈、产业发展等因素，将全域划分为城镇单元、乡村单元和特殊单元，重点解决了城郊融合地区的单元类型界定与空间整合问题。

关键词：详规单元；城乡融合；城镇开发边界

随着国家国土空间规划体系的逐步建立与完善，详细规划作为实施国土空间用途管制、承载各类开发保护活动的法定依据，其核心地位与作用不断强化。然而，在由总体规划向详细规划逐层传导的过程中，如何科学、合理地划定详细规划编制单元，已成为当前规划实践面临的关键问题。目前，部分省市已结合自身管理实际，对详细规划单元划分方法开展了有益探索^[1-2]，但现有研究多聚焦于建成区或典型乡村地区，对于兼具城市与乡村双重特征的城郊过渡地带，仍缺乏系统性的划定方法与管控指引。在此背景下，本文以山西省侯马市为例，重点探讨城郊过渡地带的详细规划单元划定方法。本研究不仅是对国家及山西省“因地制宜划分不同单元类型”政策要求的具体响应，也为与侯马市类似、具有“市小城大”空间特征的县级单元，提供了可资借鉴的实践路径与方法参考。

1 研究背景

1.1 政策解读

2023年3月自然资源部印发《关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43号），要求在各地区“三区三线”划定后，必须全面开展详细规划编制工作，并通过划分“详细规划编制单元”这一中间层级，将总体规划的战略目标、底线管控与资源配置要求进行有效分解与落地；明确提出要结合行政事权，统筹生产、生活、生态和安全功能，并鼓励地方根据新城建设、城市更新、乡村建设、自然和历史文化资源保护利用等具体需求，探索划分不同类型的规划单元，实施差异化的编制与管控方法^[3]。这为地方探索城郊融合地区等特殊区域的单元划定提供了政策空间。

为贯彻落实国家部署，山西省自然资源厅于2023年12月发布了《关于加快推进国土空间详细规划编制单元划定工作的通知》（晋自然资函〔2023〕1100号）。该通知进一步细化了山西的实施路径，要求在全域范围内划定“边界闭合、上下贯穿”的编制单元，并将其统一划分为城镇单元、乡村单元和特殊单元三大类型，建立了清晰的分类框架^[4]。

从国家到省级的政策导向均明确指出，详细规划单元的划定已不再是简单的技术分区，而是链接宏观战略与微观管理、统筹城市与乡村发展的关键性治理工具。

1.2 侯马概况

侯马市总面积220.07平方千米，是山西省行政区域面积最小的县级市，交通便利、地势平坦，侯马市社会经济和城镇建设较好，城乡融合明显，侯马市城镇开发边界面积为40.26平方千米，占全域面积的18.3%，形成了“市域面积小，城区范围大”的特征。

由于侯马市经济社会的快速发展与产业结构的持续优化升级，人口持续向主城区集聚的趋势，促使城市边界不断向外延伸，主城区自身规模日益扩大，其外围原本作为城市边缘地带的城边村逐渐与主城区融合；承载着经济发展新引擎作用的侯马经济开发区为省级经济开发区，包括一园四区的多元化产业布局，核定面积为23.323平方千米，其中，12.00平方千米位于城镇开发边界内，与主城区共同构成侯马市中心城区。

侯马市城镇空间在扩张过程中，涵盖了包括人口扩张和产业发展涉及到多类型的城边村与城中村，城乡融合特征典型，传统“一刀切”的划分模式难以适用。在当前“控制增量、盘活存量”的城镇化发展策略指导

下,如何科学界定城镇开发边界周边城郊过渡地带及开发涉及村庄的单元类型,是侯马市有效编制详细规划、实现全域精细治理的基础与关键。

2 划定方法

本次研究结合行政事权,以行政管理边界、城乡社区生活圈建设需求、现行规划管理单元等,做好衔接,以保证规划管理的便利性和延续性。

综合侯马市行政事权管理范围、总体规划分区、河流山体等地理要素、现行控规范围、开发区、社区生活圈、城市更新以及重要基础设施、水库等特定管控区域等要素,充分考虑侯马市城郊融合自身特点,借鉴江苏省江阴市等划定案例,综合采取“以城镇开发边界为基础划定开发边界包络线-优先衔接管理边界-综合考虑边界修正”的三步走流程划定全市详细规划单元,重点探讨城镇开发边界周边城乡融合地区单元划定。



图1 侯马市详细规划单元划定流程

2.1 以城镇开发边界为基础引入开发边界包络线

考虑侯马市城镇开发边界存在的大量天窗以及外围碎斑的实际特点,将城镇开发边界内开天窗、外围碎斑,就近划分为同单元,因此,将补齐开发边界天窗并删除碎斑后的城镇开发边界包络线作为详规单元的划定基础,确保详规单元的完整性和整体性,便于全域、全要素的统筹管控。以城镇开发边界包络线为基础进行城镇单元和村庄单元的划定,在城镇开发边界包络线范围内主要划定城镇单元,在城镇开发边界包络线范围外主要划定村庄单元。

2.2 优先衔接管理边界

2.2.1 城镇开发边界包络线内

按照城镇单元尽量不突破乡办、功能区管理边界的原则,根据现行控规编制范围、主导功能、衔接社区15分钟生活圈、城市更新分区等综合考虑管控边界进一步细分形成城镇单元。

2.2.2 城镇开发边界包络线外

充分衔接村庄规划编制工作,已编、在编的发展村按村庄规划范围划分乡村单元;未编的一般村、撤并村按照行政村边界进行细分,后续根据是否需要编制村庄

规划另行具体是否划入乡村单元。

2.3 综合考虑边界修正

重点对跨城镇开发边界的村庄分情形进行修正;参考开发区管理范围以及行政管辖范围对各单元之间“临界”零散地块归属进行统筹协调;其他特定管控区域修正划定为特殊单元。

3 划定过程

3.1 识别城镇单元与村庄单元划分范围

3.1.1 城镇开发边界包络线

基于城镇开发边界外轮廓线划定城镇开发边界包络线,包括侯马市中心城区(经济开发区)、高铁组团、铜产业组团,总面积为40.26平方千米。城镇开发边界包络线外部分村庄单元范围内,包含有细碎分散地块的城镇开发边界,本次详规单元划定不判定入包络线内,需在村庄规划编制中明确城镇开发边界范围,不划入城镇单元。

3.1.2 城镇开发边界包络线临界村庄判定

由于侯马市市域面积小,城区范围大,经过不断扩张发展,城镇开发边界涉及村庄较多,对城镇开发边界包络线临界村庄进行逐一判别:

扣除城镇开发边界包络线后的区域无规划村庄建设区的村庄,其行政村范围全部划入城镇单元,包括汾上、宋郭等15个村。

作为侯马市中心城区功能服务的重要组成部分,且大部分村庄建设区位于城镇开发边界包络线内的村庄,其行政村范围全部划入城镇单元,包括辛店村、林城村、西赵村3个村。

村域范围内一半以上面积位于城镇开发边界包络线内,但村庄建设区在开发边界外的村庄为香邑村。进一步根据实际情况进行判别,该村村域范围位于侯马经开区香邑产业园内,且城镇开发边界拓展的大部分空间位于此村,将其划入城镇单元。

村庄建设区位于城镇开发边界包络线外,村域内部分面积位于城镇开发边界包络线内且承担部分城市服务和产业发展功能的村庄分两种情况处理:结合乡政府驻地范围开发边界包络线内的部分划入城镇单元,扣除城镇开发边界包络线外的行政村范围纳入乡村单元。结合开发区管辖范围,在开发区管辖范围内的部分划入城镇单元,其余范围纳入乡村单元。

3.2 各类型单元划分

3.2.1 城镇单元划分

按照以管理需求优先,以行政区划、空间主导功能分区作为第一优先级要素,再是空间分割要素的优先级

初步划定城镇单元。在初步划定的基础上,从以下三个协调性角度进行修正,一是明确不宜分割的要素,例如重要的景观廊道、水绿空间;二是以国土空间规划确定的15分钟社区生活圈作为单元划分考虑要素,基本保障其完整性;三是对各单元之间“临界”零散地块归属进行统筹协调等。

城镇单元在城镇开发边界包络线与19个涉及纳入城镇单元的行政村和纳入城镇单元的用地合并后的范围内划定,以多元要素优先级作为依据进行划定。最终划定23个城镇单元。

3.2.2 乡村单元划分

侯马市城镇开发边界包络线与68个行政村边界进行叠加分析后,19个行政村经判定后划入城镇单元,其余行政村判定为49个乡村单元。其中,行政村边界完全位于城镇开发边界包络线外的行政村共计29个,全部按行政村边界划入乡村单元;剩余与城镇开发边界包络线存在部分重叠且有村庄建设区的20个行政村,除去被划入城镇单元范围的区域外全部划定为乡村单元。

位于紫金山的成家山、马家山、李家山、成家山、林场已实现搬迁撤并,其未来重点发展文旅康养产业,故将其合并后划为1个乡村单元。最终划定50个乡村单元。

3.2.3 特殊单元划分

将机场、自然保护地(浍河二库)划入特殊单元,按照规划分区管控。



图2 侯马市详规单元划分示意图

4 总结

本文基于侯马市“市域面积小、城区范围大”的独

特空间特征,系统探索了城郊过渡地带在国土空间详细规划中的单元划定方法。研究遵循“以城镇开发边界为基础引入开发边界包络线—优先衔接管理边界—综合考虑边界修正”的三步走技术流程,有效解决了城镇开发边界周边城乡融合区域的单元归属难题,确保了规划单元在空间上的完整性与在管理上的可操作性。

本次划定的核心创新在于对城郊融合类村庄的精细化判别与分类处置。通过具体情况具体分析,将虽位于开发边界外,但实质上与城镇发展紧密相连、功能高度融合的村庄纳入城镇单元,促进了城乡功能的有机衔接与资源的统筹配置;同时,对于承担特定城市服务或产业功能的村庄,则依据其与开发区、乡级驻地的管辖关系进行单元整合。这种动态、弹性的划定策略,打破了传统“一刀切”的思维定式,实现了从“机械划线”向“功能治理”的转变,为侯马市落实“控制增量、盘活存量”的城镇化策略提供了精准的空间抓手。

作为国土空间规划体系中的核心传导环节,详细规划单元的科学划定是其后续有效实施与严格监管的基石。本次以侯马市为例的探索表明,在类似“市小城大”型城市中,城郊过渡地带的规划治理必须摒弃非城即乡的二元观念,转而树立城乡融合的整体观、系统观。然而,本研究仍是一个阶段性的成果,如何将单元划定的空间方案进一步转化为与之匹配的管控指标、政策工具和实施机制,特别是在城郊融合单元内如何构建兼容的用地政策、混合的功能引导与弹性的管理规则,仍是未来国土空间详细规划编制中需要持续深化与探索的关键议题。

参考文献

- [1]周旭东.面向全域全要素的国土空间详细规划单元划定探析:以福建省为例[J].福建建筑,2023(11):1-4,8.
- [2]许琛.国土空间详细规划单元划分的关键问题与对策分析[J].安徽建筑,2024,31(11):44-45,62.
- [3]自然资源部.《关于加强国土空间详细规划工作的通知》(自然资发〔2023〕43号).2023.
- [4]山西省自然资源厅.《关于加快推进国土空间详细规划编制单元划定工作的通知》(晋自然资函〔2023〕1100号).2023.