

基于划管结合视野下的城镇开发边界划定与管控研究

□ 王火星

[摘要] 本文在划管结合视角下，对城镇开发边界划定与管控工作进行分析探讨。对城镇开发边界划定时，应当识别生态资源价值、明确建设用地潜力、明确空间开发政策导向、预测人口增长规模等。而在对城镇开发边界进行科学管控时，应当明确相关法律法规、制定相关管控政策、明确规划中的刚性定位、建构动态的评估调整制度。

[关键词] 划管结合；城镇开发边界；划定与管控

城镇化的飞速发展，使国土空间规划遇到新的问题。城镇化建设用地不断扩展，间接影响了农田用地。为坚守耕地保护红线，科学规划国土资源，推动我国城镇化高质量发展，应当对城镇开发边界进行合理划定，并对其进行科学管控，保证城镇化发展的可持续性与有效性。

1 城镇开发边界概述

1.1 城镇化终极边界

为避免城市无序蔓延，合理推动我国城市群的集约化发展，应当科学划定城镇终极边界。在界定城镇开发边界时，应当考量生态、基本农田等因素，以设定城镇化发展的最大允许边界。鉴于我国不同地区的城镇化发展速度不一，在实际城镇开发边界划定时存在一定差异，城市发展规模过大时，为更好地疏解城市的发展压力，则可以划分城镇化终极边界^[1]，如北京、上海等超大城市。

1.2 量形兼备的空间管理工具

通过对城镇化开发边界划定与管控工作进行分析可知，该项政策的落实主要是为了引导城镇化的科学有序发展，并对城镇化发展中的用地规模进行合理管控，避免城镇化发展出现异常。通过对部分试点城市的工作开展经验解析可知，在实际开展城镇开发边界工作时，并没有侧重城市的结构与空间布局，单一基于生态空间、基本农田的约束条件，对城镇化开发边界进行划定。因此，新时期的城镇开发边界管理应当及时关注城镇化的实际发展情况，并结合环境资源承载力，对空间环境进行合适的评价。在考量相关因素后，才能对城镇开发边界进行合理的划定。

1.3 集中城镇化空间的管控线

若基于全域管控的视角进行解析，我国在进行不

同层级的国土资源开发管理时，重点突出集中城镇化空间的管控。在对城镇化开发边界进行划定时，应当对独立项目或区域性大型基础设施进行用地规划，进而提高国土资源的综合利用效率。在实际城镇化开发边界进行管控时，不可开展大规模的城镇开发建设。在城镇化发展过程中，应当基于乡村振兴的实际工作需求，允许建设适量的休闲娱乐设施，带动乡村的旅游经济与文化产业。在具体开展工作时，应当采取生态兼容的工作理念，对生产用地的规模与项目建设密度进行科学控制，有效提升城镇开发边界的相关工作开展可行性^[2]。

2 城镇边界划定工作探讨

2.1 识别生态资源价值形成生态保护本底

城镇开发边界划定工作的目的，旨在保护生态环境，实现发展与保护工作的协调，推动生态文明建设。为此，在城镇化发展过程中，应当遵循生态优先的原则，如识别生态资源价值、形成生态保护本底、提高各类生态资源的利用效能。在开展实际工作时，应当梳理各类生态空间的管理区域，如风景名胜区、自然保护区、森林公园、饮用水源保护区、生态湿地区等，对不同的国土空间进行准确划分，便于后续城镇化开发建设的规划布局。

若基于生态安全视角解析，在城镇开发边界划定时，应当对生态斑块进行重点保护，使各个地区的生态斑块形成衔接，进而组建成为生态廊道，逐渐搭建起生态网络体系，不断提升生态环境的承载力，发挥生态环境的现实效益。通过开展相关工作，可有效控制自然系统的破碎化问题，有效保护生态多样性，推动生态文明城市建设。

2.2 结合空间开发适宜性评价明确建设用地潜力

对城镇开发边界进行划定时，应当对相关地区的国土资源进行判定，了解目标地区的生态环境适宜开展

[作者简介] 王火星，福建地勘勘测规划有限公司，工程师。

哪些建设项目，适宜何种国土资源开发技术方案，为后续城镇化的发展提供有力支持。如一般适宜用地可作为城镇开发空间的待选项，避免出现随意开发问题，影响城镇化的可持续发展。在开展生态本底分析工作时开展时，可考虑生态安全、粮食安全，对城市发展问题进行有效规避，保证各类用地建设的可行性与有效性。

2.3 根据国家和区域战略定位明确空间开发政策导向

在城镇化发展规划时，不仅需要考虑到城市自身的粮食安全问题，同时需考量生态安全，以保证后续城镇化发展工作开展的可行性。为实现预期城镇化发展工作目标，应当根据国家和区域战略定位，明确空间开发政策导向，对城镇化发展进行准确定位，找到适宜城市发展的现实路径。我国在不同地区开展不同的战略规划，旨在调动城市发展潜能，保证城镇化发展的可行性与有效性。如近年来国家的战略部署，进行雄安新区、粤港澳大湾区等建设，旨在挖掘城镇化的发展潜能。在相关战略决策时，并不是盲目进行城镇化推进。在全国生态保护的工作指引下，对城镇开发边界进行合理的划定，保证战略规划实施的可行性与有效性^[3]。

2.4 预测判断生态最大容量或终结状态的人口规模

在城镇化发展过程中，人口容量将影响到城市的发展。若不加约束地任由人口数量增长，将可能导致城市运转陷入瘫痪状态。为此，在城镇化开发边界划定时，可预测相关城市群的生态最大容量、环境最大承载力，进而对最终的人口规模进行一定约束。如北京市进行人口总量约束时，将其控制在2300万人左右，以避免城市运行压力过大，影响人民群众的生活与工作。

3 明确城镇开发边界的法律地位和管控政策

3.1 明确城镇开发边界的法律地位

为有效推动我国城镇化开发边界管控工作发展，应当尽快明确城镇化开发边界的法律地位，即从法律层面出台相关政策法规，对城镇化开发边界的划定原则与管控要求进行细化，以保证各项工作的开展可行性与有效性。在城市整体发展规划建设时，应当响应党中央的生态文明建设战略思想，遵循国土开发空间底线的管控基本要求，实现对国土资源的高效利用。在新的空间保护法律约束下，明确城镇开发边界的法律地位与管控工作要求，并在相关配套法律法规的辅助下，促进我国城镇化发展建设^[4]。

3.2 制定城镇开发边界内外的差异化管控政策

鉴于城镇化开发边界内外建设的差异性，为保证边界管控的可行性与有效性，应当实施不同的规划编制技

术标准。在具体城镇化开发边界划定与管控工作开展阶段，可基于建设行为许可的证明，参考城镇化开发边界相关建设物的建设要求，保证乡村地区土地资源得到充分利用，指导乡村地区经济建设与用地规划。基于发展视角进行解析可知，在城镇开发边界地区进行划定时，应当突出连片发展、严控增量、盘活存量，并遵循复合利用的工作原则，使国土资源利用效率得到有效提升。现阶段进行乡村经济发展与城镇化推进时，不得在城镇化开发边界开展大规模集中商业开发，违规占用农田用地，影响乡村农业发展的本质。通过对违建项目责任人进行严肃处理，对相关违规建筑物进行拆除，推动建设用地减量化发展。

3.3 明确在上下位规划传导中的刚性定位

城镇开发边界进行管制线划定后，可对城镇的开发范围、开发形态进行合理的约束，保证国土资源得到科学合理的开发利用。在不同层面开展的国土规划，由于工作事务的差异，在城镇开发边界划定中承担不同的工作职责。进行新时期城镇开发边界划定与管控工作时，应当基于全国、省级层面进行统筹规划，通过定量、定策，考量多个因素，如粮食安全、生态安全、自然和谐、经济发展，并对相关地区的环境承载力进行综合评估，明确城镇化发展的生态保护红线、永久基本农田保护红线等。通过对城镇化发展进行统筹规划，明确城镇化的发展格局与用地集中度。在对各市县城镇开发边界进行划定时，应当基于上级部门的边界划定管控工作要求，以实现城镇建设用地的统一规划部署，提高城镇化开发建设的可行性与有效性^[5]。

3.4 建立有条件动态评估调整制度

规划工作的开展，主要是对未来预测作出超前引导，在城市发展过程中，将面临很多不确定因素。在我国城镇化发展速度变缓的背景下，城镇化发展仍旧面临很大的困境。为保证城镇化发展建设的可行性与有效性，应当建立有条件的动态评估调整制度，以保证城镇化发展建设的可靠性。笔者认为，在城镇化开发边界划定后不得随意修改，在遇到重大决策与发展需求时，应当严格遵循相关调整程度与条件，对城镇化开发边界进行重新划定，以保证城镇化发展的可行性。在对城镇化开发边界进行调整时，应当在总量锁定的基础上，对调整后的城镇化开发边界方案进行充分的论证并予以审批，允许城镇化发展边界的内外部在一定条件下，可进行适当的用地开发，以推动乡村振兴与生态保护工作协同开展。

4 结语

文中对城镇化开发边界划定与管控工作进行分析探讨，说明了城镇化开发边界划定工作的相关原则与条件，以及在城镇化开发边界管控工作中遵守的具体要求。通过文中论述内容可知，新时期城镇化开发边界划定与管控工作必须进行改革创新，以适应城镇化发展的现实规律，保证开发边界划定与管控工作开展的可行性与有效性。

[参考文献]

[1]赵轩,彭建东,樊智宇,等. “双评价”视角下基于FLUS模型的武

汉大都市区土地利用模拟和城镇开发边界划定研究[J].地球信息科学学报,2020,22(11):2212–2226.

[2]许宏福,宁显西,林若晨.基于空间活力模拟的城镇开发边界划定研究——以北海市国土空间规划为例[J].规划师,2020,36(12):83–89.

[3]位欣.基于省—市县两级事权的城镇开发边界划定与管控[J].城乡建设,2019(23):23–25.

[4]赵民,程遥,潘海霞.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,2019,43(11):31–36.

[5]程茂吉.城镇开发边界的划定原则和管控政策探讨[J].城市规划,2019,43(8):69–74.

（上接第34页）

态的运营分为业态入驻前的招商运营和入驻后的整体运营，招商要养商，运营商需要从全局整体的角度出发，做好园区的营销推广，切实考虑各种商业业态的生存发展空间，忌只看重租金的涨幅而忽视园区的长期可持续发展。

（5）交通动线是园区收益的重要条件。外部交通的可达性和便利性是确保园区业态入驻的前提，而内部交通环境的合理性对于“导客”和“留客”极为重要。合理的人流、物流动线设计和功能分区不仅有利于商家聚

集人气，还有利于营造各类商业氛围、文化场景。改造者和设计者既要避免“宽街无闹市”，也要做好消防疏散的设置。

[参考文献]

[1]林耿,周锐波.大城市商业业态空间研究[M].北京:商务印书馆,2006:2–4.

[2]田里,李鹏,杨懿.中国旅游新业态发展研究[M].北京:中国旅游出版社,2016:10–11.

[3]刘敏,刘爱利.基于业态视角的城市建筑遗产再利用——以北京南锣鼓巷历史街区为例[J].旅游学刊,2015,30(4):115–126.