

# 基于“双评价”的城镇开发边界划定分析

## ——以湘潭市本级为例

符金豪

湖南省国土资源规划院

**摘要：**在现代以土地财政为主导，城镇建设范围迅速扩张的情势下，各城市出现土地资源无序开发、资源过度浪费与环境污染恶化等一系列问题，尽管目前土地用途管制政策已日趋完善，但实际执行仍有不足，与可持续发展理念相悖。为此，全面探究城镇开发边界划定与管理显得尤为重要。“双评价”——资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，是国土空间规划开展的重要基础和前提。本文从“双评价”的科学内涵出发，阐述了其理论框架和技术方法，为城镇开发边界划定工作中科学理解和正确使用“双评价”提供重要指引和参考。

**关键词：**“双评价”；城镇开发；边界划定

### 引言

城镇化是中国自改革开放以来经济、社会发展的重要动力来源和成果体现，在地理空间上主要表现为城乡建设用地的快速扩张，特别是城市建成区面积的增长。城市作为各类生产和生活要素的有机组织体，其发展所产生的空间需求会促使城市地域空间增长和蔓延。但城市增长的同时也会带来农田侵占、环境破坏、交通拥堵、通勤距离和时间增长、空气污染、疾病传播较迅速等后果，在部分城市还存在城镇建设用地较为粗放、城镇用地增长率长期快于城镇人口增长率的现象。因此，需要对城市空间扩展进行科学有效的规划和管理，城市增长管理政策和工具由此孕育而生。湖南省结合实际情况，在新一轮国土空间规划编制过程中制定了湖南省城镇空间和城镇开发边界划定技术指南，以指导湖南省城镇开发边界划定工作。

### 一、城镇开发边界划定内涵

城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内指导和约束城镇发展，在其区域内可进行城镇集中开发建设，重点完善城镇功能的区域。其核心内涵是实施差异化国土空间用途管制的政策边界，通过边界内外差异化用途管制要求，实现边界内集约高效、边界外开敞舒朗的空间格局。其目的一是贯彻生态文明思想，从资源禀赋和生态环境本底出发，促进资源要素合理配置和用途结构优化；二是框定发展边界，限制城市无序蔓延，促进城市集约节约发展，倒逼城市走高质量发展

之路；三是优化城镇功能布局形态和功能结构，提升城镇生活品质；四是通过边界划定，提高城镇治理水平，实现精细化管理。

### 二、城市开发边界划定

**划定思路：**

其一，前期研究。前期研究的重点内容包括划定区域范围，明确区域内的自然环境条件、社会经济条件与民生保障诉求；其二，工作组织。对区域内的城市规划、林业规划、土地规划与生态规划等重点内容予以衔接，将边界划定结果上报至相关部门，在获得批准后，编制完整可行的协调方案；其三，技术整合。全面考量各部门的管制要求，明确生态保护红线，优化城市发展格局，做到发展规模的图数统一。

以湘潭市本级为例，湘潭市本级城镇开发边界研究是通过整理湘潭在2010年以来的空间利用基本特征，将原国土局的三界四区、永久基本农田，规划局的三区四线、生态控制线，环保局的生态保护红线，林业局的林业规划，省政府的绿心规划在空间上进行叠加分析，在规划、国土、林业、环保等各部门法定规划基础上，依据相应的法律法规的控制要求进行分类整合，提出以“双评价”为基础的“底线思维”，协调各法定规划之间的矛盾。

基于城市建设用地扩展模拟结果，结合“三调”及“双评价”初步成果，通过边缘检测和面积阈值处理，初步划定湘潭市本级城镇开发边界。该城市开发边界与湘潭市提出的“充分利用湘江新区和长株潭国家自主创新示范区政策优势，重点打造九华经开区、岳塘高新区两大政策性空间；融入长株潭一体化发展，积极打造昭山、鹤岭、楠竹山三大主体性空间”的发展框架基本一致。湘潭市以湘江为发展轴，围绕滨水两岸打造湘江高端服务业功能集聚区，河西以九华经开区为战略平台，建设国家自主创新引领示范基地、积极融入湘江新区，河东利用独特的区位优势，打造国家智能制造承载地、区域流通服务基地、省会高端服务拓展地，形成湘潭对外开放发展的大格局。

### 三、“双评价”理论框架简述

“双评价”从自然环境的可持续性和区域空间发展的均衡性2个方面，融合自下而上和自上而下2种基本的空间组织分析方法，解析自然环境系统与人类社会系统之间的作用关系，发现国土空间开发的主要矛盾和问题，调整优化国土空间发展的方向和强度，促进区域可持续发展目标的实现。资源环境承载力作为表征自然系统可持续性的一个关键阈值，由自然客体与人类主体之间的相互作用形成。

资源环境承载力具有以下主要特点：

①综合性。资源环境承载力是刻画区域自然本底条件的综合指标，评价涉及对人类活动具有普遍影响的光、热、水、土四大自然要素，通过综合其资源属性、环境属性、生态属性和灾害属性得到。

②功能导向性。对资源环境承载力的评价应紧密结合具体的地域功能需求，根据不同的功能导向，构建相应的指标体系和评价方法。

③动态性。资源环境承载力并非一成不变，而是处于动态变化中，研究时应综合考虑其“原值-余量-潜力”3种状

(下转第31页)

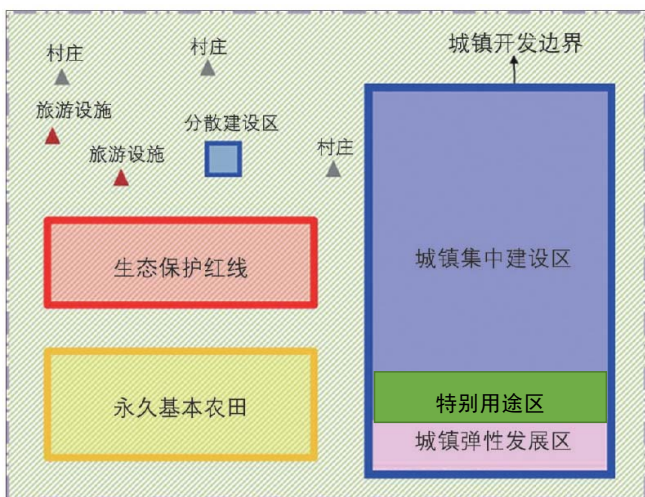


图1 城镇开发边界划定示意

代表作——玉水村崇善堂，民居建筑作为传统村落的核心其社会价值最为明显。建于光绪三十三年（1907）的崇善堂，十厅九井，房数十间，属于典型的木结构民居建筑，木雕文化堪称一绝。门坊、门罩、漏窗上的雕刻，绝无雷同，斗拱、窗槛、裙板、窗扇、斜撑等处的雕刻更为精美，屏风为双面木雕，且双面图案各异。天井的设计另有深意，使屋前脊的雨水不致流向屋外而顺势纳入天井之中，可保家中财源不会外流，名之曰：“四水到堂”。除了崇善堂，玉水村还拥有大小不同风格的民居几十座，有四方楼、围龙屋、走马楼、客家驿站等。在新农村建设中，没有刻意追求民居建设的整齐划一，无论是民居修缮还是新建都保留了原有的客家民居风格，始终保持了“天人合一”的和谐风格。从社会发展的角度看，其为建设中国传统村落保护与发展提供了学习的范例。此外，玉水村早期村落发展体现了旧时村民挑盐为生的社会现状，更是盐商古道的历史印记，为中国乡村社会提供了研究样本。

### 三、结语

玉水村作为中国传统村落，其建筑遗迹众多，透过村落建

筑遗迹，可以追溯历史与文化，感悟乡土民情，可以品味建筑特色，指导新居规划，传统村落现代化建设。玉水村建筑资源丰富、价值高，要求在新农村建设规划中要实现其多元价值的深入挖掘，适宜性改造、创造性活化、协同性建设，实现其价值挖掘与利用的最大化，也更好地推动生态宜居的传统村落创新发展。

### 参考文献

- [1]李禹辰,罗述龙,赵品明.论都市古村落保护与再生——以深圳市宝安区古村落为例[J].中国名城,2011(05).
- [2]陈亚立,殷子超.针对古村落的保护发展与规划设计经验探析[J].安徽建筑,2017,24(06):34-35.
- [3]罗康智.中国传统村落的基本属性及当代价值研究[J].原生态民族文化学刊,2017(03).
- [4]曾令泰.广州从化传统村落保护与发展中政府职能研究[D].华南理工大学,2018.
- [5]刘奕彤.传统村落价值评估研究[D].北京建筑大学,2018.

(上接第15页)

态，不仅关注当下的状态，还要考虑其原始状态和未来的发展潜力。

国土空间开发适宜性是在资源环境承载能力基础上，结合区位条件、社会经济潜力、战略导向等要素，对区域发展特定地域功能的适宜程度进行的综合评判。通过加入区域空间结构关系的科学解析，使用开发适宜性对承载力结果进一步修正和补充，使“双评价”结果更加接近客观实际，也更符合对国土空间开发保护格局进行规划的充分条件。同时，与自然要素相比，地域功能的社会空间组织具有较大的弹性，可以为规划和调控的开展留有一定的空间。

### 四、基于“双评价”城镇开发边界划定方法

“双评价”作为国土空间规划编制的参考依据和基础性工作，不仅为城镇开发边界划定提供基础底图、确定关键参数，同时“双评价”给出的控制性约束参数，可以通过功能降尺度传导实现自上而下的规划管控，将不同层级的规划有机衔接形成统一体系。

#### （一）基于资源环境承载能力评价

传统城乡建设规划基于“人口—规模—定位—布局”的规划模式，往往使得规划部门通过各种预测方法夸大行政区人口规模，进而造成新一轮的城乡建设用地的扩张。因此，单纯以人口指标表征资源环境承载能力并不合理。伴随城镇化与工业化的快速推进，大量优质耕地、生态空间受到侵占，国土空间规划应更多聚焦城乡建设用地规模控制，严格保护耕地和生态用地，满足多目标协同的国土空间治理需求。因此，基于问题导向，以“城镇建设”为表征的承载能力，通过水资源供给、土地资源供给（建设用地供给）、环境容量（水、大气和土壤环境容量）等综合分析，来确定城镇建设的承载规模，既能在数量上有效实现对城乡建设用地总量的控制，又能维持一定生态系统服务功能的生态空间。

#### （二）基于国土空间适宜性评价

国土空间适宜性评价是由土地适宜性评价演化而来，其最先应用于景观设计领域的土地生态适宜性、农业适宜性与城市

用地质量的综合评估，为生物栖息地选址、农用地分等定级与城市建设用地布局提供依据。国土空间开发适宜性指在维系生态系统健康和国土安全的前提下，综合考虑资源环境等要素条件，特定区域国土空间进行农业生产、城镇建设、生态保护等人类活动的适宜程度。国土空间开发适宜性不仅要考虑单要素的适宜性，更需要揭示多要素、多因子的综合适宜性，割裂要素联系的评价结果易造成生态系统完整性与景观连续性受损。因此，从整体性与系统性出发，国土空间开发适宜性评价由单要素评估向多要素集成转变，是国土空间布局优化的重要依据。国土空间开发适宜性包括宏观与微观两个层面，宏观应重点关注国土空间“生态—农业—城镇”综合格局与区域主体功能的形成过程，基于地域功能理论识别国土空间现状格局；微观应基于适宜性程度研究“三生”空间的布局优化与城镇开发边界划定。

### 五、结束语

综上，城镇开发边界划定是转变城市发展状态，完善城市生态格局的重要工作。通过“双评价”能够有效诊断区域国土空间开发与保护存在的问题及生态隐患和环境风险，确定区域开发的承载规模极限约束，通过多目标结构与布局优化，完善生态保护格局，突出底线约束，明确城镇开发建设的合理规模与布局；土地承载规模测度、国土空间地域功能识别、土地利用结构与布局优化方案，为城镇开发边界划定提供参考，保障规划的有效实施。

### 参考文献

- [1]赵丹,刘科伟,李建伟等.城镇开发边界内涵及划定方法研究[J].西北大学学报(自然科学版),2017(01)
- [2]张兵.“城镇开发边界”政策与国家的空间治理[J].城镇规划学刊,2014(03)
- [3]张卢奔.空间—规模约束下的城镇开发边界划定研究[D].南京大学,2015
- [4]程永辉,刘科伟,赵丹等.“多规合一”下城镇开发边界划定的若干问题探讨[J].城镇发展研究,2015(07)