

# 存量规划转型背景下城市开发边界划定策略分析

潘睿智

天津大学城市规划设计研究院有限公司

**摘要:** 本次研究以城市开发边界划定为主题, 分析存量规划转型背景下城市开发边界划定策略。具体分析中结合日常项目经验, 对存量规划转型背景进行解读; 进而提出适宜存量规划转型背景下的城市开发边界划定的策略。

**关键词:** 存量规划转型; 城市开发; 边界划定; 策略分析

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.004

中国在现代化转型过程中面临着如何权衡农村文明与城市文明同步推进的难题。一方面, 农村发展相对滞后, 另一方面, 城市发展速度过快。地方对土地开发利用模式的过度使用, 形成了增量规划大于存量规划的问题。近年来各地存量规划试点成功与新时期的大范围推广, 需要加强对新政策下的城市开发边界划定问题的探讨, 并制定出与其转型发展相适应的策略。下面对主题展开论述。

## 一、存量规划转型背景概述

改革开放后, 我国实施了城镇化发展战略, 其发展特征以外延式为主, 呈现了发展速度快、城市建设用地规模大、人口流动性强等特点。尤其是以圈地为主导的开发模式造就了许多新区新城, 此类新区新城在近几年来, 逐渐由于各种原因累积导致了“空城”现象。从土地资源开发利用的角度分析, 这种粗放型增长模式, 造成了土地资源枯竭问题, 也使城市开发边界趋于模糊状态, 现阶段学界也将称为“浪费型经济”, 从根本上不利于国民经济的良性发展。因此, 在增量规划模式产生不良后果与弊端频出的情况下, 通过对国外学者提出的“城市增长边界”(Urban Growth Boundary)这一概念的研究, 为我国存量规划转型奠定了基础。从当前存量规划转型发展与实践方面分析, 已经发展出了多元的城市开发边界理论, 尤其是在2006年到2017年之间, 国务院、住建部、环保部、农业部、国土部下发了相关办法与若干意见, 并于2015年5月开始在上海、四川、厦门、西安、哈尔滨等城市开始试点, 试点实践成果表明, 在城市开发边界划定步骤与划定特点方面均因各地城市发展差异, 形成因地制宜思路下的多元化转型方案。

## 二、存量规划转型背景下城市开发边界划定策略

### (一) 深入分析城市内部存量用地, 约束新增建设用地指标

从发展路径的角度分析, 存量规划转型背景下, 西方发达国家通常在高速发展后, 会逐渐采用城市更新与土地混合开发方案。在其实践中, 往往会按照城市规划设计及其实际发展积累的各项数据信息对城市进行全方位数据分析, 深入到城市内部存量用地的具体层面, 如某个工业企业破产后遗留了实体建筑, 既占用了土地, 又造成了资源浪费, 此时, 政府就会根据相关土地政策将其进行更新使用, 并将其转化为具体社会效益。如北京的798艺术区就是一个典型的城市更新方案, 而深圳岗厦城中村的改造则属于规模较大的一个经典型成功案例。再如, 棚户区改造工程, 在实际上就属于对土地资源的混合开发方案, 一般将土地使用率低、内部可拓展空间大、改造需求明显的此类城市内部存量用地, 均可以进行深入分析, 进而达到一方面减少城镇新增建设用地的目标, 另一方面, 又实现城市的质量型发展。从政策角度而言, 应该积极探讨约束新增建设用的各项指标, 尽可能以细化指标的办法, 达到有效管理。

### (二) 实施土地利用总体规划方案, 消除差异面积图斑现象

近年来, 随着对城市现代化各个层面的研究与智慧城市方案的落地实践, 我国各大城市在城市规划设计方面已经基本实现了“产业化运营”。但是, 在实施土地利用总体规划方面依然缺少系统性比较优势。具体而言, 诸多城市在国土规划的“三界四区”与城乡规划的“三区四线”范围上、面积上不统一, 存在明显的差异图斑现象, 如西安的差异图斑差异总面积就达到了近200km<sup>2</sup>, 也正是由此西安市才在存量规划试点中, 积极以“双限(线)控制”与“城市开发边界‘形’与‘量’”及“中心城区内外双‘线’控制”划定策略, 从而对其粗放型土地利用进行了有效约束, 并且转型到了土地利用总体规划方案层面。通过近几年发展有效减缓了差异图斑。建议增强对各大试点的成功案例研究, 抓取各大城市存量规划转型中, 对城市开发边界的划定策略共性, 并结合当地实际情况, 积极以当前初步完成的土地使用情况数据库为基础, 探索消除差异面积图斑现象, 为其后续统一规划, 有效使用奠定基础。

### (三) 科学定位城市发展趋势规模, 完善城市系统规划设计

不同的城市发展方向不同, 其结果也不尽相同。无论从国际经验还是国内经验分析, 科学定位城市发展趋势规模已经成为当务之急。尤其是需要对“城市群”概念与“公共服务体系”做进一步的相关性研究, 从而按照功能区分出不同的发展路径。需要注意的是, 当前城市开发边界划定中的“问题意识”相对薄弱, 大多依赖经验型路径与国外发展的典型路径, 在长期发展中易造成“水土不服”现象。因此, 建议在存量规划转型背景下, 积极分析城市空间、城市人口、城市经济、城市生态, 以及事关民众的各项福利制度等各项专题, 然后, 在城市系统规划设计指标化管理模式主导下, 以城市规划制度引领, 各项机制并行运作的一体化管理模式, 使城市开发边界的划定既有“刚性边界”, 又有“弹性边界”, 再加上对“社会民众智力资源”的引入, 必然能够实现对城市的精准定位、科学定位, 从而使存量规划转型背景下城市开发边界划定成为城市未来发展的“草图设计方案”。

## 三、结束语

总而言之, 在增量规划条件下, 粗放型城市开发方式导致了一系列问题, 其中表现最为突出的就是与生存息息关联的生态环境破坏问题。通过“十九大”以来的国土空间规划体系的提出和建立, 目前已经确定了增量规划向存量规划的全面转型。结合以上分析可以看出, 在存量规划转型背景下, 城市开发边界的划定必然要使其在整体上将粗放型增长模式转向集约型与质量型增长模式。建议在新时期积极根据城市发展的历史沿革与当地发展程度, 积极调研人口、土地、建筑、公共服务、城市规划设计各个方面的发展现状, 并以实际情况为准, 对进一步城市开发进行边界划定。

## 参考文献

- [1] 李舒. 城市规划转型思考——从增量规划到存量规划[J]. 建材发展导向(上), 2020, 18(4): 25-26.
- [2] 丁仁军. 城市综合开发运营模式比较研究[J]. 建筑经济, 2020, 41(6): 100-103.
- [3] 龚亚西, 刘皆谊, 季翔. 基于分层开发体系的城市地下空间权属制度研究[J]. 现代城市研究, 2020, 21(4): 90-96.