

探索国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定

黄鑫

广西国土资源规划设计集团有限公司

摘要：为解决国土空间规划环节存在的城镇空间及城镇开发边界划定盲目、分割不当问题，规避由此引发的城市空间无序扩张、周边环境恶化严重困境，保障区域城镇的高质量发展，文章进行了深入系统探究。先简要分析城镇空间及城镇开发边界划定的意义功能，然后归纳划定环节需要遵循的基本原则和可用方法，从城镇发展适宜性评价、发展潜能评估、城镇开发边界搭建等维度出发梳理思路、给出建议，希望能为城镇空间及城镇开发边界设计提供借鉴。

关键词：国土空间规划；城镇空间；城镇开发边界

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.041

引言

近年来我国经济增速放缓，产业格局升级迭代趋势明朗，各种先进的技术手段不断涌现出来，为各行业领域的发展注入了活力。城建事业同样受到滋养和驱动，正式步入了高质量发展新阶段，城镇空间有所扩张、城建规模也有所扩大。新时期各地加快城市化、现代化进程，如何提高国土空间规划质量，如何规避城镇空间及城镇开发边界划定中的无序性、盲目性问题，成了诸多规划设计者关注的焦点问题，有必要进行深入系统探究。

一、国土空间规划中城镇空间及城镇开发边界划定意义

城镇空间及城镇开发边界是国土空间规划中极为重要的两个概念，其中“城镇空间”主要与农业空间、生态空间相对，是“三区”概念之一，能够承载城镇经济功能、社会功能等。“城市开发边界”主要与生态保护红线、永久基本农田相对，是“三线”概念之一，主要描述城镇化建设环节，不同功能建设用地的最大范围界限。新时期城市化步伐加快，提高城镇空间及城镇开发边界划定质量可谓意义重大，具体价值主要体现在如下三个方面：（1）有助于缓解资源紧张矛盾。国土空间资源是城镇建设、农业发展、生态维稳的重要基础和依托，做好城镇空间及城镇开发边界划定工作，可以更为合理地分配有限的国土空间资源，缓和资源矛盾、减少冲突问题，进而促进城镇、农业、生态的健康发展。

（2）有助于提高城镇建设质量。我国国土广袤，不同地区的自然气候条件、社会经济条件存在较大差异，通过科学的城镇空间及城镇开发边界划定，可以更好地提升城镇规划方案适配性，进而促进城镇建设质量的优化。（3）有助于推动城镇长远发展。城镇空间及城镇开发边界划定过程中，需要经过严谨的城镇发展适宜性评价、发展潜能评估，评价评估结果兼顾城市建设现状和城市规划远景，有助于推动城镇长远发展。

二、国土空间规划中城镇空间及城镇开发边界的划定原则

（一）因地制宜原则

城镇空间及城镇开发边界划定的主要目的是引导城镇集约发展，缓和城镇过度扩张、盲目扩张带来的资源矛盾问题，因此划定过程中，必须结合城镇空间形态以及土地利用条件，对区域内用地比例适宜性进行客观评估，同时秉持因地制宜原则把握差异、优化方案。差异的表现形式是非常多样的，比如从地形维度上看，可以划分为高山峡谷地区、平原地区、丘陵地区等^[1]，此时可以根据实际情况采用集中式城镇空间及城镇开发边界划定策略，也可以采用分散组团式、串珠式等，确保划定方案契合度的提升。从发展阶段上看，可以划分为已经饱和城市、快速发展城市等，此时的划定策略应当充分考虑城镇当前经济社会条件、人口密度，进一步完善城镇建设远景格局。

（二）全域协调原则

空间关系协调不当是当前城镇空间及城镇开发边界划定的突出问题之一，检查、识别不细致很容易造成冲突问题，给后续的管理开发带来阻碍。基于此，实践中还应坚持全域协调原则，控制好城镇空间与其他类型空间、城镇开发边界与其他控制线之间的关系，提高划定结果的综合质量。要以“三区三线”为蓝本（见图1）明确不同类型土地的具体范围，协调管控时要做好“三区”空间不交叉、不重叠，三区面积覆盖规划区域全境，防止出现管理疏漏情况。同时要保证“三线”不交叉，各自归属于各自的功能性空间之中，比如生态保护红线应当位于生态空间之中，永久基本农田保护线应当位于农业空间之中，留出适当面积的缓冲区域，降低冲突隐患。

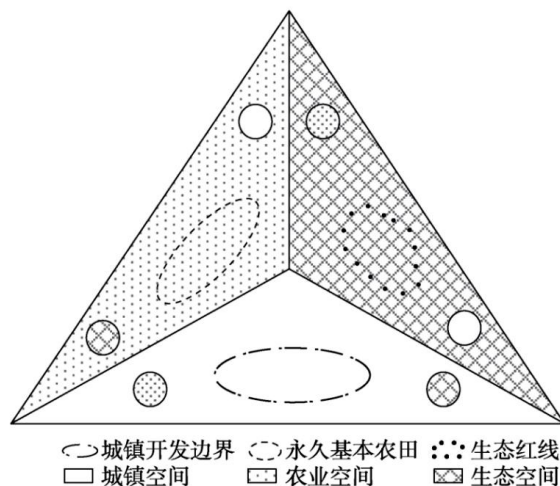


图1 “三区三线”的基本空间关系

（三）精细管理原则

城镇空间及城镇开发边界划定环节，需要提前进行资源环境承载力调查、国土空间功能调查、城镇发展潜能调查等，这些调查必须以一定的空间底图为依托，而空间底图的精细化程度，会直接影响到后续空间开发、边界划定的精确度。现阶段我国高度重视国土空间规划问题，结合国内外形势颁发了《省级空间规划试点方案》《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》等指导性文件，明确提出“三区三线”应当落实到每一个土地斑块^[2]，力求提高规划衔接的精准性。因此，在实际的城镇空间及城镇开发边界划定过程中，还应当坚持精细化管理原则，根据城镇地块分布特点、管理要求等搭建网络单元，单元不宜过大也不宜过小。从已有研究上看，平原区域的网格尺寸最好控制在100m以下，山区最好控制在50m以下，超过限值将会造成扰动误差上升问题。同时，省级、地级市适用的网格大小也是存在差异的，要做好精细管理和分区管控。

三、国土空间规划中城镇空间及城镇开发边界的划思路及方法

（一）因地制宜，开展城镇发展适宜性评价

1. 基于资源环境承载力的适宜性评价

城镇适宜性评价是城镇空间及城镇开发边界划定的重要前提依据之一，通过评价结果，规划者可以更为清晰地了解备选区域实际情况，进而制定出更加科学合理的规划决策。评价内容主要包含两个板块，即资源环境承载力和国土空间功能。资源环境承载力的主要评价对象为区域“自然本底条件”，包含土地资源情况、水资源情况、环境资源情况、自然灾害情况等，指标评分越高，说明备选区域对城镇建设的综合支撑能力越强，城镇开发适宜性越高。具体评价内容分述如下：（1）土地资源情况，要借助测绘技术科学采集区域坡度、地形起伏度、高程参数，判断其是否符合城镇建设要求，通常情况下坡度 $\leq 3^\circ$ ，地形起伏度 $< 100\text{m}$ 的地块城镇建设适宜性更高。（2）水资源情况，主要评估区域内水资源存量是否充足，供水是否便利等。（3）自然灾害，崩塌、滑坡、泥石流、地震等自然灾害多发区域城镇建设适宜性相对较低。此外还有诸多一级评价指标，实践中需要结合实际情况进行指标体系搭建，比如海滨城市、沿海城市可以引入“可利用岸线资源”“可利用滩涂资源”“海啸赤潮灾害发生风险”等评价指标，客观衡量城镇空间和城镇开发边界适宜性，促进国土空间规划效能的提升。

2. 基于国土空间功能的适宜性评价

对城镇空间及城镇开发边界划定情况进行适宜性评价时，不仅要考虑环境资源承载力问题，还需要兼顾到国土空间功能评价问题，要重点评估地块集中度情况，判断区域空间是否具备规模效益挖掘潜力，是否具备基础的社会经济条件、基础设施条件等。同时还可以将交通功能作为评价指标，客观判断区域交通网络密度、交

通干线影响度，以及综合区位优势等，让国土空间功能评价结果更好地服务于城镇空间及城镇开发边界划定工作，更好地满足城镇居民生产、生活活动。要注意不同地区、城镇的实际情况存在很大差异，适宜性评价开展环节也要结合差异搭建评价尺度、评价指标，切实提高评价客观性。根据评价结果，可以将待选区域划分为三类，其中适宜区评分较高，具备基本的城镇建设活动承载条件，符合资源环境综合要求，同时还可能具备一定区位优势、交通优势，或者是用地集中度优势。一般适宜区评分中等，虽然也具备前述支撑条件和建设条件，但优势点质量较为普通和平庸^[3]。不适宜区的综合评分较低，可能不具备承载城建活动的资源、环境，整体的区位优势度也可能较差。城镇空间及城镇开发边界划定时，要积极整合三类适宜区数据，通过数量对比、面积对比、分布空间分析等，客观确定城镇未来开发格局和主要方向，提升划定决策的前瞻性和适配性。

（二）立足长远，做好城镇发展潜能评估

城镇化发展是一个长远化、动态化过程，城镇空间及城镇开发边界划定环节需要清晰认知到这一点，立足长远做好城镇发展潜能评估，切实满足城镇未来的用地供给需求。实际规划过程中，要重点考虑资源环境对城镇发展潜能的制约作用，提前明确生态红线，精准定位区域永久基本农田保护线，在不越线、不侵占的前提下测算出城镇用地的最大供给潜能，为规划实践提供依据。要注意并非所有符合条件的土地均要纳入城镇建设范围，而是要根据城镇发展实际需求，协调好供需关系，打造出供需平衡、裕量充足的规划方案。可以从以下几类评价指标入手进行潜能评估：（1）城镇定位。主要指待分配地块的聚落单元等级，对于地级市来说，通常可以划分为中心城区、县域中心城区、重点镇等。（2）交通区位。主要指待分配地区与现状交通网络，以及未来交通规划分布之间的关系，通常情况下需要兼顾到高速公路、机场、高速铁路等的建设情况，通过既有交通、未来交通数据精准判断地块的枢纽地位，以及综合交通优势等。（3）产业前景。主要指待划定区域的产业发展潜力，既包含农产品加工业、制造业，也包含生态旅游业、科技产业的发展潜力。分析时要采用定量+定性的综合评估方式，结合城市弹性空间变化规律（见图2），找出有条件建设区和建设潜能较大区域，对照城市发展方向，比如旅游城市、综合型城市等，完成空间开发和边界划定。

（三）集约利用，改进城镇开发边界体系

城镇空间和城镇开发边界划定环节，筛选出的有条件建设区域往往不是孤立的、单独的，而是或集中、或分散地分布于待开发地块之中，此时还需要秉持“中心填充，外围优选”的设计思路，开展系统的城镇开发指向评估，将既有空间划分出不同的空间网格单元，并对应完成开发优先度计算。通常来讲，中心城区对周边地区的影响力最强，评估时开发优先度也相对较高，高速公路、铁路客运站等交通设施同样具有一定牵引力，

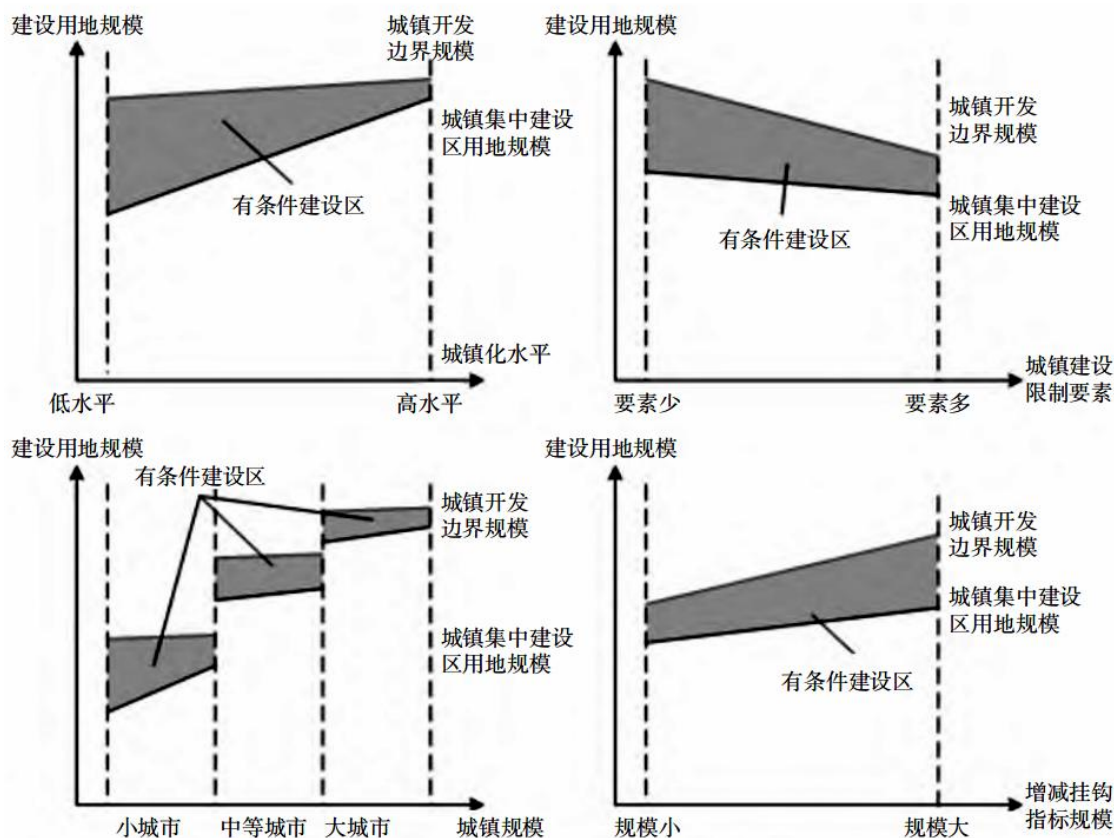


图2 城市弹性空间变化规律

可以提高地块的开发优先度。因此在城镇空间规划时，要重点避让生态保护红线、永久基本农田保护线，筛选出可供使用的开发适宜区、一般适宜区，综合经济性因素和社会性因素，剔除其中的位置偏远区域，保留充足的城镇发展储备空间，实现国土空间资源的集成利用。城镇开发边界划定时，则要综合适宜性评价结果、新增城镇用地最大潜力评估结果进行划定，开发边界的规模要有所控制，可以适当剔除建成区外围部分，分布过于细碎、联系较为松散的土地斑块，进而引导土地集约利用，改进城镇开发边界体系。

（四）统筹协调，优化处理不同分区关系

在确定城镇空间和城镇开发边界划定方案的基础上，还需要进一步协调不同空间之间的关系，依托“三区三线”空间处置规则，对试划结果进行集成，切实解决空间冲突隐患。集成的内容主要包括以下几个方面：

（1）冲突处理。需要将编制好的城镇空间及城镇开发边界划定方案，以及生态保护红线试划方案、永久基本农田试划方案整合起来，通过制图软件叠加分析，看是否存在相互冲突、相互侵占的状况。对于存在冲突的地块单元，要遵循“严格保护、宁多勿少^[4]”的原则，尽可能满足生态红线保护区域完整性，尽可能保证永久基本农田存量充足性，避免出现城市边界过度扩张、生态资源破坏损耗等情况，为城镇的可持续发展注入活力。

（2）范围核校。要以“三线”划定成果为依据，对“三区”进行差异化精修，重点核校三线位置，看生态保护红线是否位于生态空间范围内，城镇开发边界是否

在城镇空间范围内等，对于核校期间出现的异常问题，要及时记录和上报修正，防止后期管理交叉、混乱等情况发生。（3）全覆盖检查。检查环节同样要找准“三线”位置，对县外地块单元进行地毯式检查，看有无存在重叠板块，并按照城镇适宜性、农业适宜性、生态适宜性评分，确定优先登记，提升土地斑块划分全面性。

四、结束语

综上所述，城镇空间和城镇开发边界划定工作意义重大，能够有效提升国土空间规划有序性、条理性，解决城市空间过度扩张、无序扩张隐患，实践中务必给予高度重视。要秉持因地制宜原则、全域协调原则以及精细化管理原则，对规划区域内自然地理条件、资源环境承载能力等进行科学评价，同时把握好城镇发展潜能评估要点，妥善处理不同分区之间的关系，切实提高边界划定适宜性，为城镇的健康发展、可持续发展奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 张红霞, 施海涛. 存量时代国土空间规划中城镇开发边界探讨[J]. 城乡规划, 2022(06): 49-55.
- [2] 卢洁. 国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界划定研究[J]. 乡村科技, 2022, 13(01): 138-140.
- [3] 李越轩, 李晓, 王宇等. 市级国土空间规划中的城镇开发边界划定思路[J]. 中国名城, 2021, 35(10): 19-24.
- [4] 李晓雨. 国土空间规划中城镇开发边界划定方法探讨——以丹东市为例[J]. 住宅与房地产, 2021(12): 18-19.