

# 国土空间规划视角下城镇开发边界划定问题探析

孟梦

枣庄市城乡规划设计研究院

**摘要：**城镇开发边界划定是国土空间规划中的一个重要问题，它涉及城镇发展的空间范围和边界界定，对于合理规划和管理城镇发展具有重要意义。然而，在实践中，城镇开发边界划定存在一些问题，如划定标准不统一、科学评估方法不足、社会经济因素的忽视等。本文通过文献综述和研究方法的运用，对国土空间规划视角下的城镇开发边界划定问题进行探析，并提出相应的建议。

**关键词：**国土空间规划；城镇开发边界；划定标准；科学评估

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.07.040

## 引言

国土空间规划是指国家对国土资源进行综合管理和规划，其中城镇开发边界划定是其重要内容之一。城镇开发边界的划定涉及土地利用、环境保护、城市扩张等问题，对于合理规划和管理城镇的发展具有重要意义。然而，当前的城镇开发边界划定存在一些问题，如划定标准不统一、科学评估方法不足、社会经济因素的忽视等。因此，本文旨在通过研究和讨论，提出国土空间规划视角下的城镇开发边界划定的建议。

## 一、国土空间规划概述

国土空间规划是指在国家层面对国土进行科学合理的规划和管理，以实现可持续发展和优化国土空间利用的目标。国土空间规划是国家发展战略的重要组成部分，对于保障国家安全、促进经济社会发展具有重要意义。

### （一）国土空间规划的背景与意义

国土空间资源有限且不可再生，合理规划和管理国土空间是实现可持续发展的必然要求。国土空间规划的出发点是保障国家安全和人民福祉，促进经济社会的协调发展。它可以优化土地利用结构，提高土地利用效率，实现城乡统筹发展，推动生态文明建设，保护自然资源，提高生态环境质量，实现人与自然和谐共生。

### （二）规划原则与流程

国土空间规划的制定要遵循一系列原则，包括统筹兼顾、分类指导、科学决策、可行实施、公众参与和长效管理等。规划的流程包括前期准备、调查研究、方案编制、评估论证、规划审批和实施监测等多个环节。在规划的过程中，要充分考虑国土资源的承载能力、生态环境的保护和修复、经济社会发展的需求和人民群众的利益，确保规划的科学性、公正性和可操作性。

### （三）实施中的挑战与对策

国土空间规划的实施面临着一些挑战，包括政策制度不完善、资源环境压力大、利益冲突复杂等。为了应

对这些挑战，需要加强政策法规的制定和完善，建立健全规划管理体系，加强国土空间监测和评估，加强对规划实施的监督和评估，加强与相关部门的协调配合，增加公众参与，提高规划的透明度和公正性<sup>[1]</sup>。

## 二、城镇开发边界划定的意义

### （一）经济意义

城镇开发边界的划定可以提高土地资源的利用效率，使城市发展更加集中和高效。合理划定城镇开发边界可以避免过度扩张和无序发展，减少基础设施投入和运营成本。同时，城镇开发边界的划定还可以促进土地价值的提升，吸引更多的投资和产业进入城市，推动经济的发展和就业的增加。

### （二）环境意义

城镇开发边界的划定有助于保护自然资源和生态环境，降低城市化对生态环境的破坏。合理划定城镇开发边界可以保留足够的自然生态空间和农田资源，减少土地的过度开发和破坏。同时，城镇开发边界的划定还可以降低水土流失、土壤污染和生态系统破坏的风险，提高生态环境的质量和城市居民的生活品质。

### （三）社会意义

城镇开发边界的划定有助于改善城市的居住环境和公共服务水平，提高居民的生活质量和幸福感。合理划定城镇开发边界可以控制城市人口规模和密度，提供更好的基础设施和公共服务设施，有效解决城市交通拥堵、水电供应和环境卫生等问题。同时，城镇开发边界的划定还可以保护文化遗产和传统社区，维护城市的文化认同和社会稳定。

## 三、城镇开发边界划定存在的问题

### （一）边界划定依赖单一指标

目前，城镇开发边界的划定往往依赖于单一指标，例如人口密度或土地利用强度等。这种做法忽视了城市发展的多元性，导致边界划定的标准缺乏全面性和准确性。因此，需要寻求更加科学、综合的边界划定指标体系，以更好地反映城市的实际需求和方向。

### （二）边界划定缺乏参与性

目前，城镇开发边界的划定过程中，公众参与度较低。这导致了城市规划的决策过程缺乏民主性和透明度，容易引发社会矛盾和不满情绪。因此，应当加强公众参与，将市民的需求与城市发展相结合，形成广泛的共识的边界划定方案。

### （三）边界划定缺乏生态视角

在城镇开发边界划定中，往往忽视了对生态环境的保护与管理。这导致了城市边界的扩张过程中，生态系统遭受严重破坏，生态功能逐渐丧失。因此，应当引入生态视角，将边界划定与生态环境保护相结合，实现城

市与自然的和谐共生。

#### （四）边界划定缺乏动态调整机制

城市发展是一个不断变化的过程，但目前的城镇开发边界划定往往缺乏动态调整机制。这导致了城市规划无法及时适应新的发展需求，限制了城市发展的灵活性和创新性。因此，应当建立起一套有效的边界调整机制，以适应城市发展的变化和需求<sup>[2]</sup>。

### 四、国土空间规划视角下城镇开发边界划定建议

#### （一）制定统一的划定标准

城镇开发边界划定标准的制定应该遵循以下原则：

##### 1. 遵循国家法律法规

城镇开发边界的划定应该符合国家法律法规的要求，遵循国家的规定，确保城镇的发展符合国家整体发展的要求。

##### 2. 确定城镇建设用地和非建设用地的划分标准

城镇开发边界的划定应该根据城镇建设用地和非建设用地的不同属性和功能，制定相应的划分标准。例如，城市公园、绿地等应该划分为非建设用地，住宅区、商业区等应该划分为建设用地。

##### 3. 考虑城镇的人口规模和经济发展水平

城镇开发边界的划定应该考虑城镇的人口规模和经济发展水平，确保城镇的发展能够满足人民群众的需求，促进经济的持续发展。

##### 4. 坚持可持续发展原则

城镇开发边界的划定应该坚持可持续发展原则，即在城镇发展中，必须兼顾环境、社会、经济三个方面的利益，确保城镇的发展能够持续、健康、平衡地进行。

#### （二）加强公众参与和信息公开

##### 1. 加强公众参与

公众参与是城镇开发边界划定中的重要环节，通过广泛征求公众意见，可以更好地体现民众的意愿和需求，提高城镇开发边界划定的科学性和合理性。为了加强公众参与，建议采取以下措施：在城镇开发边界划定过程中，组织开展听证会、座谈会等形式的公众参与活动，邀请相关专家、学者和社区代表参与讨论和决策，充分发挥公众的主体作用。制定相关政策法规，明确公众参与的程序和要求，确保公众能够真正参与其中，并保障公众的知情权、表达权和参与权。加强宣传教育工作，提高公众对城镇开发边界划定的认知和理解，鼓励公众积极参与，形成共识。

##### 2. 信息公开

信息公开是城镇开发边界划定的基础，只有在信息充分透明的基础上，才能保证城镇开发边界划定的公正性和科学性。为了加强信息公开，建议采取以下措施：制定相关政策法规，规定城镇开发边界划定的信息应当及时公开，并确保公众能够方便地获取相关信息。建立健全信息公开的机制，明确信息公开的责任主体和途径，确保信息公开的效果。利用互联网和新媒体平台，建立城镇开发边界划定的信息公开网站或专栏，及时发布相关信息，方便公众查询和获取。

#### （三）引入科学评估方法

科学评估方法的引入可以为城镇开发边界的划定提供客观、全面的依据，从而实现城镇化与可持续发展的有机结合。在城镇化进程中，城镇的扩张对土地资源的需求日益增加，但过度的城市扩张可能会导致自然资源的过度开发和生态环境的破坏。因此，在城镇开发边界的划定中需要兼顾城镇化发展和生态环境保护的目标。科学评估方法可以提供客观、全面的信息，评估城镇开发对自然资源和生态环境的影响。通过科学评估，可以确定城镇开发边界，合理规划城镇用地，实现城镇发展与自然资源保护的有机结合。引入科学评估方法可以有效避免主观因素对城镇开发边界划定的影响，提高城镇开发边界划定的科学性和公正性。建议在城镇开发边界划定过程中，充分利用遥感、GIS技术，获取大量的空间数据，进行多指标评估。同时，应该注重利益相关方的参与，充分听取各方意见，制定符合多方利益的城镇开发边界<sup>[3]</sup>。

#### （四）考虑社会经济因素

##### 1. 社会经济因素分析

具体来说，可以通过以下几个方面来考虑：城市规模和发展需要是划定城镇开发边界的首要考虑因素。在考虑城镇开发边界的划定时，要结合城市发展规划和城市规模的扩大，尤其是考虑城市未来的发展潜力和发展方向，以确定城镇开发边界的划定范围。区域资源和市场条件是城市发展的重要保障，也是城镇开发边界划定的重要依据。在考虑城镇开发边界的划定时，要结合区域资源和市场条件的分布情况，以确定城镇开发边界的划定范围和方向。社会经济发展水平和居民需求是城市发展的重要因素，在城镇开发边界的划定中也应充分考虑。在考虑城镇开发边界的划定时，要结合社会经济发展水平和居民需求的情况，以确定城镇开发边界的划定方向和限制条件。

##### 2. 具体实施策略

在考虑社会经济因素的基础上，应该采取以下具体措施来实施城镇开发边界的划定：制定城市发展规划是城镇开发边界划定的基础，要充分考虑城市的发展需求和未来发展方向，以确定城镇开发边界的划定范围和方向。建立市场和资源信息平台，收集和整理区域资源和市场信息，以便于开发边界的划定和规划。同时，要建立社会经济数据统计和分析系统，以便于评估城镇开发边界划定的效果。

制定城镇开发边界划定方案，明确城镇开发边界的划定范围、方向和限制条件。同时，要注重公众参与，充分听取居民和相关部门的意见和建议，以提高城镇开发边界划定的可行性和合理性。

#### （五）加强监管和执法力度

##### 1. 增加监管人员和执法力量

当前，许多地区的监管人员和执法力量相对不足，无法有效维护城镇开发边界的划定。因此，应该加大招聘力度，增加专业人员数量，提高执法力量的密度和效能。同时，还应加强对监管人员和执法人员的培训，提高其专业素养和业务水平，使其能够更好地履行职责，

确保城镇开发边界的有效划定。

### 2. 完善监管机制和执法制度

目前，城镇开发边界的监管机制和执法制度相对薄弱，导致执法不严格、不规范。为此，应加强相关法律法规的制定和修订，明确城镇开发边界划定的标准和程序。同时，建立健全监管机构与执法部门的沟通协作机制，加强信息共享和联动执法，形成合力，确保监管和执法工作的顺利进行。

### 3. 强化监管手段和执法手段

为了加强监管和执法力度，需要采取更加切实有效的手段。一方面，可以利用现代科技手段，如卫星遥感、无人机巡查等，对城镇开发边界进行实时监测和控制，及时发现和处理违法行为。另一方面，应加大对违法行为的打击力度，加大违法成本，形成威慑效应，以减少违法行为的发生。

## （六）加强跨区域协调和合作

在城镇开发边界划定过程中，加强跨区域协调和合作具有重要意义。以下是一些建议：建立跨区域协调机制：在城镇开发边界划定的初期阶段，应建立跨区域协调机制，包括行政、立法和监督等方面的合作机制。通过共同制定规划和政策，协商解决争议，保证各方利益得到合理的平衡。加强信息共享：跨区域协调和合作的基础是信息共享。各地应建立健全的信息平台，包括土地利用、环境资源和经济发展等方面的数据共享。同时，加强信息沟通和交流，及时更新和共享城镇开发边界划定的相关信息，提高决策的科学性和准确性。制定统一的标准和指导意见：城镇开发边界划定涉及多个行业和领域，各地应制定统一的标准和指导意见，明确划定城镇开发边界的原则和方法。同时，根据实际情况，灵活调整和完善标准和指导意见，保证其科学性和可操作性。加强跨区域项目合作：城镇开发边界划定常常涉及跨区域的项目合作，各地应积极参与合作，在项目的规划、设计和实施过程中，加强沟通和协作，协调各方利益，推动项目的顺利进行。加强法律法规建设：城镇开发边界划定需要依据法律法规进行，各地应加强相关法律法规的建设，明确城镇开发边界划定的法律依据和责任分工。同时，加强执法力度，确保法律法规的有效实施。

## （七）结合城市发展规划

城镇开发边界的划定应基于国土空间规划的原则和目标。注重生态环境的保护，保护重要生态功能区和生态敏感区的完整性。要合理布局城镇发展，促进城市间的协调发展。结合城市发展规划，可以从以下几个方面进行城镇开发边界的划定。人口规模和需求预测：根据城市发展规划对人口规模 and 需求的预测，确定城镇开发边界的范围。考虑到人口的增长和迁移趋势，合理规划城市的扩展方向和规模。土地资源利用：对城市周边的土地资源进行综合评估，确定合理的开发边界。考虑土地的可利用性、生产力和环境影响等因素，避免过度开发和浪费。生态环境保护：根据城市发展规划对生态环

境的要求，划定生态保护区和城镇开发边界。确保生态系统的完整性和生态功能的稳定，避免城市扩张对生态环境的破坏。交通和基础设施规划：考虑城市发展规划中的交通和基础设施规划，合理划定城镇开发边界。确保城市的交通便利性和基础设施的完善性，促进城市的可持续发展。历史文化保护：考虑城市发展规划中对历史文化遗址和重要建筑的保护要求，合理划定城镇开发边界。保护文化遗产的完整性和独特性，促进城市的文化传承和发展。

## （八）制定合理的划定时限

在制定城镇开发边界划定时限时，应考虑以下几点：兼顾快速发展和长期规划：城镇开发边界的划定需要考虑到城市快速发展的需求，但同时也要兼顾长远规划，避免过度开发和过度拓展。因此，划定时限应该既能够满足迅速推进城镇开发的需要，又要确保划定过程中有足够的时间进行充分的研究和规划。考虑不同地区情况：城镇开发边界的划定应该根据不同地区的实际情况来确定时限。一些经济发展较快的地区可能需要更短的时限，以适应快速变化的需求；而一些生态环境脆弱的地区可能需要更长的时限，以保护环境资源和生态系统。公众参与和透明度：城镇开发边界的划定应该充分考虑公众的意见和建议，并确保划定过程的透明度。制定合理的划定时限可以为公众提供充足的时间来了解和参与划定过程，从而增加公众对划定结果的接受度和认可度。科学研究和专业评估：城镇开发边界的划定应该依据科学研究和专业评估的结果。划定时限应该充分考虑研究和评估所需的时间，并确保有足够的专业人员和专业技术支持来完成这项工作<sup>[4]</sup>。

## 结论

城镇开发边界的划定是国土空间规划中的重要问题，它涉及城镇发展的空间范围和边界界定。然而，在实践中存在一些问题，如划定标准不统一、科学评估方法不足、社会经济因素的忽视等。为了解决这些问题，本文提出了一些建议，包括制定统一的划定标准、引入科学评估方法、重视社会经济因素、加强监管和执法力度、加强跨区域协调和合作、结合城市发展规划以及制定合理的划定时限。通过这些措施的实施，可以更好地规划和管理城镇的发展，促进国土空间的合理利用。

## 参考文献

- [1] 尹萌. 国土空间规划视角下城镇开发边界划定探析[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(S2): 142-143.
- [2] 李松睿, 许懿. 国土空间规划视角下城镇开发边界划定问题探析[J]. 城市问题, 2022, (08): 99-103.
- [3] 陈霆, 徐伟铭, 吴升等. 国土空间规划视角下的城镇开发边界划定和空间管控体系构建[J]. 地球信息科学学报, 2022, 24(02): 263-279.
- [4] 严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017, 31(01): 21-27+87.