

# 国土空间规划背景下城市开发边界划定实践

胡晓丽

互助土族自治县自然资源局国土空间规划服务中心 青海 海东 810500

**【摘要】**城市开发边界的划定是我国国土空间规划中的重要工作,对我国实现城市的可持续发展具有重大意义。我国从前期的多规合一等试点政策实行、14个开发边界试点城市的设立再到目前全面推进的国土空间规划体系改革,开发边界划定能够在解决城市空间无序扩张的同时提高土地利用效率,在新型城镇化时期被赋予更加重要的时代意义。本文主要就国土空间规划背景下城市开发边界划定进行了分析。

**【关键词】**国土空间规划;城市开发;边界;划定

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6288.2020.02.1452

## 引言

随着国土空间规划体系逐步建立,城市开发边界是为了应对建设用地粗放扩张的一条“刚性线”。在国土空间规划编制中,如何科学合理划定城镇开发边界成为关键。科学地划定城镇开发边界对城镇发展以及城镇格局优化具有重大意义。城镇发展具有动态性,城镇开发边界的划定具有复杂性和不确定性。2019年自然资源部出台《城镇开发边界划定指南(试行)》(以下简称“指南”),明确开发边界的内容内涵,明晰开发边界的划定方法,理清空间治理措施,使城镇开发边界从单一线条管理到空间属性管理转变,从控制城市蔓延到挖掘存量、促进转型的转变。城镇开发边界不仅是一条功能线条,也是承担城市发展重担、重要政策落地的复合线。

## 1 城市开发边界的内涵

自然资源部的组建,标志着一个新的国土空间规划的时代将要来临,统一各部门职能的背后,代表着以后可以更好的解决涉及空间规划的一系列问题。随着国土空间规划新时期的到来,“三区三线”的划定和管控将成为其编制的重要内容,而城镇开发边界的划定必将承担起更多的作用。

城镇开发边界是一定时期内为了满足城镇发展需要,改善城市功能,提高城市空间质量而划定的一条刚性边界。国土空间规划中的发展边界划定,应根据资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性,优先划定不能开发建设范围。在定界过程中,严格控制增量,盘活存量,优化结构,提高效率,提高集约化程度,统筹安排城市生产生活生态功能,突出当地自然文化特色,营造高品质居住环境,使城市自然化。划定过程中,城镇开发边界可以细分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区三个分区。

### 1.1 城市集中建设区

城市集中建设区是一定时期内允许开展城镇开发建设的空间,主要特征为界定定量。集建区的划定以“双评价”为基础,综合考虑生态和农业要求、城市发展以及限制因素,合理预测城市发展规模,通过“总量控制+边界控制”的管控

方式,集建区规模应与年度计划相匹配,管控应与城市“五线”控制相适应,引导应立足推动高质量城镇化,补充短板完善功能,改造整治低效土地。

### 1.2 城市弹性发展区

在集中建设区外围划定对城市发展具有不确定性的空间,特定条件下可以进行城镇集中建设的区域,刚弹有度是城市弹性发展区的特征。划定时,将利用城市公共服务设施的城边村以及已经有城镇化迹象的区域划入弹性发展区。管控方式上,以“空间弹性可变,指标刚性约束”为原则,空间属性上可以与集中建设区进行置换。发展引导上,通过弹性发展区的划定,达到优化存量、保持城镇格局、保障城镇远期空间需求的目的。

## 2 国土空间规划背景下城镇开发边界的划定要求与思路

严控生态底线,兼顾耕地保护与城市发展效率生态优先;生态红线、基本农田等禁建区不作为城镇建设用地;尽可能少占永久基本农田和优质耕地。城市附近村庄密集地区不作为城镇建设用地;满足城市结构和用地拓展方向。对效率低下、空闲和分布散乱的存量建设用地实施“减量”措施,为城市发展及乡村振兴等政策落实提供集约高效土地利用规划方案。为加强、加快融入城市群一体化,积极推进城市群公共服务基础设施、交通系统互联互通一体化高效发展。在保障生态资源存续的前提下深化环长株潭城市群一体化发展进度,结合发展目标,优化城市空间结构,将城市的发展区域细分划定为城镇集中发展区、弹性发展区和特别用途区。考虑划定方案与永久基本农田和生态保护红线的协调配合,不得占用永久基本农田;生态保护红线内禁止开展各项城市农业开发活动,形成初步的开发边界划定方案,在生态环境、人文环境不被破坏的前提下为市民提供生态人文景观优美、充满发展活力的城市环境。

开发边界划定应遵循“一张底图、战略判断、划定蓝图、管理维护”的总体思路。摸清底图底数,分析城镇建设用地和人口的现状及变化趋势、城市定位以及城镇的未来发展计划,对城镇发展规模进行预判;对全域重要城镇化区域(中心城区和镇区)发展方向和趋势进行预判,基于双评价

(资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价)结果,进行建设用地规模分解及落位,再次协调基本农田保护线、生态红线,对冲突图斑进行研判分析,完成开发边界初划工作;在开发边界划定基础上进行城镇集中建设区、弹性发展区等三区的细化工作,制定管控体系与规则。通过建立“评价分析(形成底图)、规模预测(战略判断)、指标分解、边界初划、方案协调(划定蓝图)、管理维护”的技术路线,完成从“一张底图”至“一张蓝图”的全域城镇开发边界划定工作。

### 3 城市开发边界划定与实施措施

#### 3.1 清晰界定行政事权,确保城市开发边界政策的效用性

在进行城市开发边界的划定和实施时,有权将管理模式与管理权相结合。我们可以借鉴其他国家的成功案例。以瑞士的空间规划系统为例。政府部门通过制定相关法律法规,明确空间规划和治理管理权限,确保不同层次、不同管理部门的规划能够很好地衔接,使城市空间规划政策能够在地方各级得到落实,有效引导生态空间保护与城市空间发展的协调统一。因此,有关部门应全面考虑如何有效整合现有政策工具,注重统一行政权力,提高管理效率,重新规划现有管理工具的适用范围,不断创新和完善管理工具的内涵,使管理工具能够更好地满足城乡空间保护和发展的实际需要。

#### 3.2 重视城市开发边界划定与实施的可操作性

在城市开发边界的划定上,首先,根据城市发展的特点和实际空间情况,分析确定各区域的功能,明确界定区域的任务分解和各项分区措施。如果需要根据地质灾害易发区和基本农田保护区的实际情况制定严格的保护管理制度,分区内与保护措施无关的设施可根据实际情况采取差别化退出机制。在城市开发边界划定和实施控制方面,为提高管理措施的可操作性,可借鉴具有相同地貌特征的成功案例。例如,在杭州西湖风景区的空间开发中,通过立法采用拆1建0.8的措施,逐步缩小风景区的开发建设规模,并通过详细的分区管理指引,严格控制建筑物的体积和高度,经过多年的实践和发展,已达成社会共识。

#### 3.3 构建智能管理平台

在当今大数据社会,政府需要熟练利用与城市发展相关的海量数据,构建智能城市管理平台,利用信息技术打破地理和部门之间的隔离,实现信息和数据的一站式管理。在国家智慧城市建设的背景下,可以尝试构建统一的城市管理平台,对土地利用总体规划、城市总体规划等专项规划进行综合管理,提出各种冲突和规划之间冲突的解决方案,促进多个规划的协调统一,改变以往粗放型城市管理模式,向精细

化管理转变,最终实现“一张蓝图干到底”。智能管理平台还可以提供区域内土地的动态开发,以便更方便地对城市发展进行动态监测和实时管理。借助于这个统一的城市管理平台,可以及时为城市发展提供合理的指导,提高城市管理效率,促进城市空间的健康可持续发展。在城市发展边界动态监测中,要从伊川市实际出发,运用GIS等技术,定期开展卫星影像检查,结合未来伊川市国土空间规划建设平台,构建“空间地图”管理平台,加强动态监测,对城市发展边界外的生态空间和建设项目进行管理和定期评价,实现城市发展边界的空间发展和控制要素的智能化管理,并与下一步土地空间规划的实施衔接,及时更新相关数据和边界验证。

#### 3.4 开发边界管控维护

城市发展的边界管理包括边界内外管理、实施监督等。在开发边界内,实行“详细规划+规划许可”的管控管理模式,落实蓝线、绿线、紫线等控制线的管理要求。不突破总用地规模的前提下,在弹性发展区中依法调整建设用地,原则上禁止在特殊用途区内进行城镇集中开发建设。边界外不得集中进行开发建设,不得设立各类工业园区开发区。利用卫星影像、遥感等现代信息技术手段及时监督城市弹性发展区域边界管理。

### 结束语

城镇开发边界划定和管控方式的确定,使土地管理从粗放走向精细。现阶段国土空间规划处于体系建设期,科学合理地划定开发边界十分重要。研究以城镇开发边界内涵为出发点,深入剖析城镇开发边界的划定思路和划定方法。未来开发边界在管控传导过程中,按照国土空间规划的“五级三类”的要求,在省级层面做好标准,定好规则,约束下位城市高质量发展。而在市县层面,做好上下衔接的工作,细化下达指标、落实管控要求,形成“划定-管控”的联动,推动城镇开发边界成为高质量发展的“约束线”。

### 参考文献

- [1] 靳云龙. 基于GIS与Geo-CA的吉林省大中型城市开发边界划定研究[D]. 吉林建筑大学, 2020.
- [2] 焦海鹏. 基于生态安全的城市开发边界划定研究[D]. 河南大学, 2020.
- [3] 易丹. 基于生态安全与建设用地扩张的城市开发边界划定研究[D]. 江西农业大学, 2020.
- [4] 张连轩. 北京市生态保护红线和城市开发边界划定与管理研究[D]. 北京工业大学, 2019.
- [5] 孙青林, 康凯, 李铭. 西北干旱绿洲城市开发边界划定的实践探索——以甘肃省张掖市为例[J]. 小城镇建设, 2019, 37(11): 61-67.