

杭州城市开发边界划定与实施研究

张勤 华芳 王沈玉

提 要 合理引导城市空间的有序发展,避免城市空间的无序蔓延是当前特大城市发展过程中需要面对的一项重大课题。在解读杭州城市空间扩展中出现的实际问题的基础上,借鉴国内外先进经验,按三生融合的要求,探索杭州开发边界划定方法,提出从空间管制的本源出发,依法落实各项空间管制的要求,形成多规融合的空间一张图。同时,为推进杭州城市开发边界的实施,研究基于边界外空间状况的充分调查与分析,因地制宜提出可操作的分类治理措施,并制定具体实施行动计划,建立长效监管机制,形成高效政策合力。从而发挥城市开发边界对杭州生态文明建设、空间永续利用、城区一体化发展和多规融合的推动作用。杭州作为试点城市,在城市开发边界的划定与实施中的实践探索也将推动开发边界的制度化、长效化和常态化,使其成为促进城乡空间协调发展的空间治理工具。

关键词 城市开发边界;划定与实施;空间管制;多规合一;杭州

中图分类号 TU984 **文献标识码** A **文章编号** 1000-3363(2016)01-0028-09

DOI 10.16361/j.upf.201601004

2015年中央城市工作会议明确“要坚持集约发展,树立‘精明增长’、‘紧凑城市’理念,科学划定城市开发边界,推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。”城市开发边界的本质及意义进一步明确,划定与实施城市开发边界成为城市工作的重要组成部分之一。

杭州作为住建部、国土部两部选定的城市开发边界划定工作14个试点城市之一,先后编制完成了《杭州城市开发边界划定对策研究》及《杭州城市开发边界实施规划》。目前,杭州城市开发边界已经划定完成,并纳入《杭州市总体规划(2001-2020)修改》的上报成果。杭州市规划委员会已将城市开发边界的调研等相关工作纳入考核体系。在各区、各部门的积极响应下,杭州基于城市开发边界的城乡空间治理工作正在有序落地实施。

1 城市开发边界划定与实施应关注的问题

空间粗放是我国大城市在高速城镇化阶段出现的普遍性问题。杭州的城市空间也面临空间粗放发展,缺少城乡统筹,政策效用不足,多头管理难止无序蔓延的问题。

1.1 生产生活空间粗放发展,生态空间二蚀,需坚持保护绿水青山的底线思维

改革开放后,我国进入快速城镇化时期。城市建设用地的高速扩展造成了生态空间遭到侵蚀、生产生活空间效率低下等现象。对本应和1皆的生产、生活、生态格局造成了冲击。

中央城市工作会议上指出,做好城市工作首先应遵循城市的发展规律,城市开发边界的保护也应从城市发展的规律出发。借用景观生态学的术语,城市生长于自然生态基质上的人工建设斑块,城市发展应始终遵循保护生态基质的规律,追求人工与自然的协调。因此,城市开发边界的划定与实施应坚持一底线思维”,保护绿水青山,也就是发展了金山银山。

1.2 多部门管理,政策效用不足,需坚持依法行政,多规合一导向的政策线思维

为了引导产业发展、优化空间资源配置、保护耕地安全,维持生态本体,防止城市污染,发改、规划、国土、环保等部门均依据相关法规,提出了空间管制要求,制定了各自的规划。然而,各项规划在具体实施中,却出现管制要求不统一、管制空间不一致等问题(程永辉,等,2015),导致城市空间管制要求效用不足。

因此，城市开发边界不是一条“技术线”，而是一条“政策线”，是促进城乡空间协调发展的空间治理工具（张兵，等，2014）。其划定与实施既要研究我国城市空间增长阶段特征和内在规律，也要总结既往规划管理中各种方式的效用和局限，结合政府职能的转变、规划体制的改革等变化，考虑各种空间管制政策工具的协同性和有效性。

1.3 重发展轻保护，重城市轻乡村，需坚持保护发展统一、城乡统筹的思维

原有的城市规划体系更侧重于城镇建设用地的的发展，缺少对保护与发展的综合考虑，以及对城乡空间的统筹规划（黄明华，等，2012）。而在城市开发边界的划定与实施过程中，应将视野扩展到城乡空间，在保护的基础上，通过融入合理的功能，发挥生态空间的价值，兼顾保护与发展的诉求。例如上海的“基本生态网络规划”划定了占到陆域总面积的 50% 以上的生态用地。为推进其实施，上海近年陆续规划建设了一批融绿地、耕地、林地和湿地与乡村民宿相融合的“郊野公园”，构建了以生态功能为主兼顾乡村生活与休闲游憩的城乡一体化绿色生态网络体系，是城市规划体系革新的一次有意义的探索。

1.4 各城市情况复杂，需坚持问题导向，详细调查，采取灵活科学的管理模式和实施策略

现阶段全国各城市在城镇化过程中遇到的实际问题各不相同。杭州以高品质的宜居宜业环境吸引着产业与人才不断入驻，城市发展对空间供给的需求也在逐步加大。然而，为了保护城乡生态空间，提高城市空间利用绩效，引导城市空间的可持续发展，城市空间的扩展应避免增量、增速、形态、方向的失控，从空间增量发展向紧增量乃至存 fit 发展转型。开发边界应紧紧围绕问题导向的思路，具体问题具体分析，提出具有针对性的分区、分类实施策略，从而使城市开发边界成为切实引导城乡空间转型发展的重要治理工具。

2 杭州城市开发边界的划定与实施实践

2.1 杭州城市开发边界划定与实施的工作思路

2.1.1 以法律规章为依据，划定城市开发边界

随着城镇化的快速发展，针对城镇化空间拓展中出现的粗放和无序，国家对城市空间的治理越来越重视，先后出台了《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》等一系列涉及城乡建设用地管理、耕地和生态空间保护的法律法规。依法保护好这些生态敏感空间和战略性的土地资源，避免建设活动的侵蚀，就是城市开发边界的基本要求。因此，城市开发边界的划定，应紧紧围绕十八届四中全会提出的“依法治国”这一国家政治体制的改革方向，将依法依规贯穿到城市开发边界划定与实施的全过程。

2.1.2 以“多规融合”为基础，保障城市开发边界科学性与准确性

开发边界的划定基础是依法依规对空间管制要素的整合，以及相关各项法定规划要求的融合。因此，开发边界是“多规融合”内容的核心体现，也是“多规融合”得以实施的重要抓手之一。在充分梳理发改、规划、国土、林水、环保、文物等各部门的法定规划的基础上，提取各规划中相应的空间管制要素，依据相应的法律法规的控制要求进行分类叠合，协调各法定规划之间的矛盾，最终将城乡空间分为“严格保护区”、“控制发展区”和“空间拓展区”，其中“严格保护区”与“控制发展区”的分界线就是开发边界划定的核心依据。

2.1.3 以清晰的行政事权为前提，保障城市开发边界政策实施

开发边界的实施工作应与管理事权结合、与管理的方式结合。其他国家已有相关实践。以瑞士的空间规划体系为例，政府通过法律明确空间治理与规划编制管理的事权，保障不同层级的规划相互衔接，规划层层落实到地方，切实指导空间保护与发展。为此，应当认真考虑如何能够充分整合现有的政策工具（刘海龙，2005；段德是，等，2009），着眼于管理效率的提高，不断创新现有管理工具的内涵和应用范围，适应城乡空间发展与保护的实际需要。

2.1.4 以地理信息平台为支撑，保障城市开发边界的高效划定与管理

杭州地理信息平台拥有完善的现状地理信息数据基础，利用地理信息技术平台对管制分区的空间梳理，既解决了各项空间管制要素界限不清晰、不准确、不落地的问题，又为要素在空间上的统筹奠定了基础。此外，依托杭州地理空间市情平台，可以建立对接规划审批管理系统的实施监控机制，对城市开发边界的管理提供强有力的技术支持。

基于上述思路，确定了“组织边界划定-实施调查研究-提出对策措施-开展实施行动-构建长效管理机制”的总体工作流程（图1）。

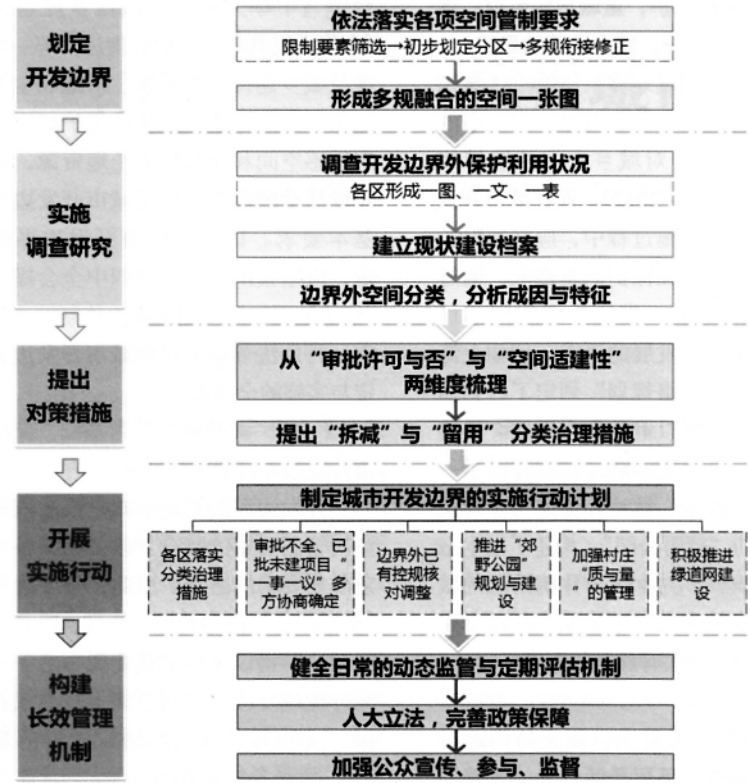


图1 杭州市城市开发边界划定与实施总体工作流程

Fig.1 Overall work flow of delimitation and implementation of UDB in Hangzhou

资料来源：作者自绘，基于《杭州城市开发边界划定对策研究》与《杭州城市开发边界实施规划》总结，2016。

2.2 杭州城市开发边界的划定

2.2.1 杭州城市开发边界划定步骤与方法

在总体工作思路的引导下，杭州城市开发边界的划定工作又具体分为“限制要素筛选-初步划定分区-多规衔接修正”三个步骤，并结合发改、规划、国土、林水、建设、交通、文物等多个相关部门空间管理诉求，依法落实各项空间管制的要求划定开发边界，以分层研究，统筹整合的手段形成空间一张图管理。

首先，在充分解读《基本农田保护条例》、《风景名胜区条例》、《国家级森林公园管理办法》等十多部相关法律法规、条例、规范有关空间管制的要求的基础上，杭州根据法规管控的严格程度筛选要素、叠合要素，借地理市情监测平台的技术支撑，将各管控要素落实于空间，分为“严格保护区”与“控制发展区”两类（图2）。

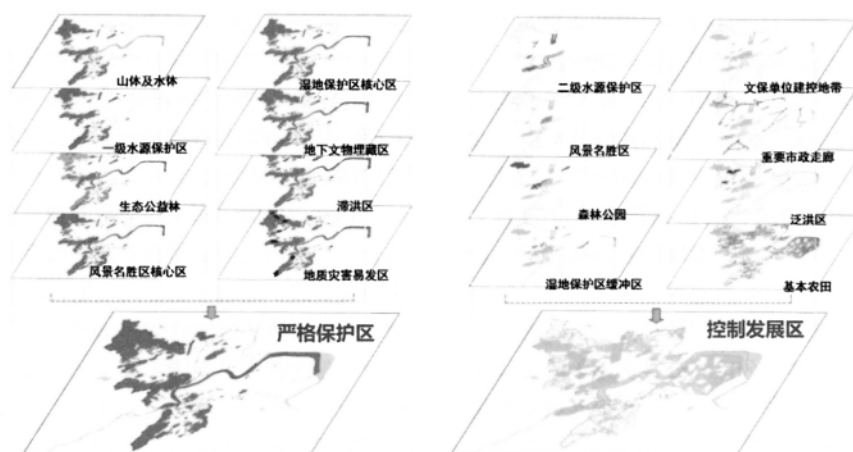


图2 杭州城市开发边界的要素筛选和叠合

Fig.2 The screening and overlay of UDB elements for Hangzhou

资料来源:《杭州城市开发边界划定对策研究》相关图纸, 2014.

其次, 针对空间管制要素落地过程中出现的空间界限重叠和相互矛盾的问题, 市政府多次召开了规划、发改、国土、林水、建设、交通、园文等部门及各区级政府的沟通协调会, 从而形成了依法统筹落实各类保护要求的底线, 也是区分城市型建设空间与非城市型发展空间的界线, 形成了更简化、更高效的政府行政管理合力。最终, 实现了管制和引导城乡建设开发活动的“空间一张图”, 为城市治理奠定了边界清晰、权责一致统一的空间基础。

杭州城市开发边界外的空间, 以自然生态本底保护为主, 占市区总面积的 65%; 开发边界内的空间, 以城镇发展建设为主, 占市区总面积的 35% (图 3)。

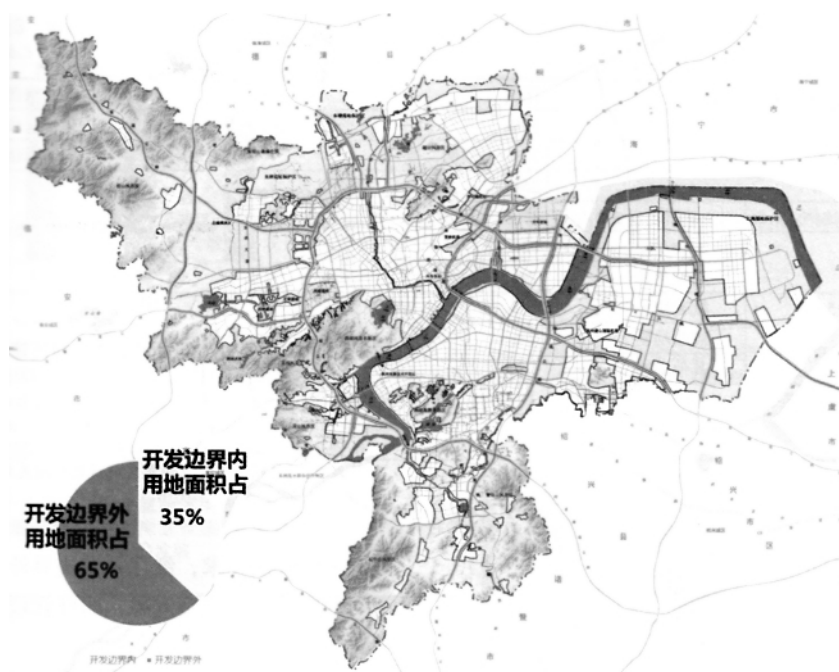


图3 杭州市城市开发边界示意图

Fig.3 Sketch map of UDB for Hangzhou

资料来源:《杭州城市开发边界划定对策研究》相关图纸, 2014.

2.2.2 杭州城市开发边界划定的特点杭州的城市开发边界的划定具有三方面特点: 其一, 是总规确定的六条生态的深化与具体化。深化了现行的六条生态带的空间治理措施, 形成了规模上基本保持一致, 管控要求上更加严格的“空间治理一张图”。其二, 是以“多规融合”为基础的空间最大公约数。通过杭州城市开发边界的划定统筹考虑“土地利用总体规划”、“风景名胜区分区规划”、“森林公园规划”等相关规划关于空间开发与保护的要素和空间特征, 消除了空间管制要素落地过程中出现的空间界限重叠和相互矛盾的问题, 求解出以“多规融合”

”为基础的空间“最大公约数”。其三，保障发展空间，提高城镇化质量。杭州城市开发边界的划定为城市近期发展乃至远景发展保留了必要空间。同时，通过锁定开发边界倒逼土地利用模式的转变，有助于提高杭州的城镇化质量。

2.3 杭州城市开发边界的实施调查研究

2.3.1 调查城市开发边界外保护利用状况，建档备案

通过遥感初查与实地探勘，杭州对城市开发边界外保护利用状况进行详细调查，了解城市开发边界及其外部城乡发展存在的问题。

以遥感初查为基础，以实地核查为依据，对杭州城市开发边界外保护利用状况进行详细调查，理清现存的矛盾问题。调查研究利用 2014 年最新的遥感影像图，圈定了开发边界外 250 余块城镇化连片开发建设的现状图斑。交由各区政府开展自查工作，实地核对各斑块的用地边界、建设规模、使用功能、审批情况，形成开发边界外各区现状问题图斑建设情况汇总的“一表”、多种规划问题梳理情况的“一文”、交通市政基础设施建设情况的“一图”，汇总形成杭州市城市开发边界外“现状建设档案”，作为下一步工作的研究基础。

2.3.2 分类城市分析开发边界外空间特征与成因

城市开发边界外的现状自然基质空间总量占 91.54%，城乡建设空间占 8.46%，其中 1.33% 为城镇形态的建设空间，7.13% 为村庄居住空间（图 4）。

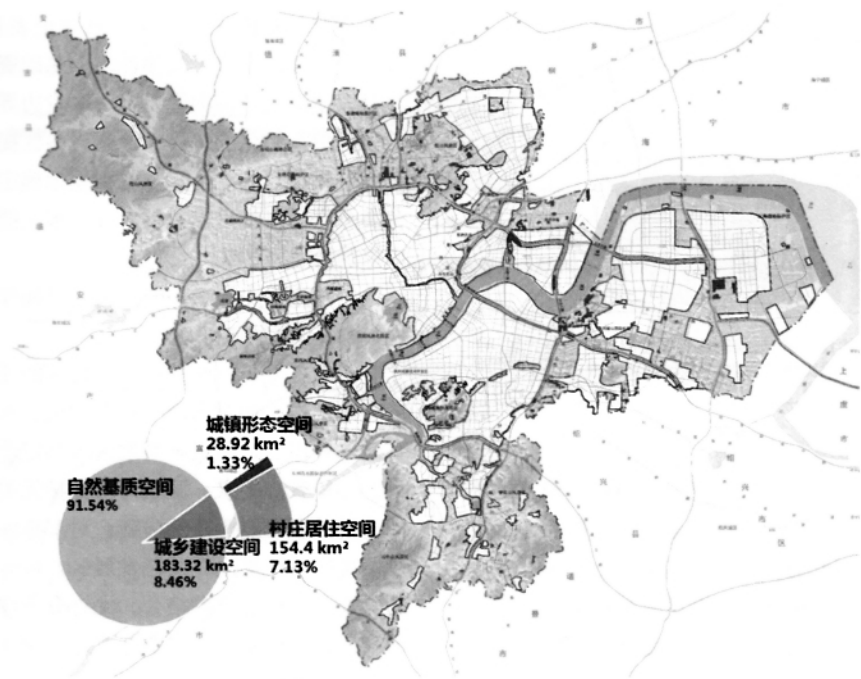


图4 开发边界外空间分类分析图

Fig.4 Typological analysis of spaces outside UDB
资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关图纸，2015。

其中，自然基质空间又可分为山、水、田三个子类，城乡建设空间可分为城镇形态空间与村庄居住空间两个子类，详情如下表 1 所示。

表1 开发边界外空间分类汇总表
Tab.1 Summary table of space classification outside UDB

分类	比例	分类				比例
自然基质空间	91.5%	山				55%
		水				10%
		田				35%
城乡建设空间	8.5%	分类	比例	功能	比例	
		城镇形态空间	15.8%	工业功能	82%	
				居住功能	3%	
				配套服务	2%	
				商业功能	1%	
				其他功能	12%	
		村庄居住空间	84.2%			

资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关图表，2015。

在开发边界外城乡建设用地中，约涉及城镇形态已建项目 1250 多个，为开发边界的实施带来了一定的难度。为此，从功能类型、空间分布、审批情况等层面分类梳理边界外城乡空间的规律，探索解决途径。

其一，从功能视角分析，城镇形态建设用地中工业功能占比较高，达到 82%，其中大部分工业空间绩效较低，部分企业对周边环境造成一定的污染，并对景观风貌造成负面影响。同时，村庄居住形成的建设也用地逐年增加，与人口减少不匹配（图 5），也导致村庄建设用地的总体利用愈发粗放。

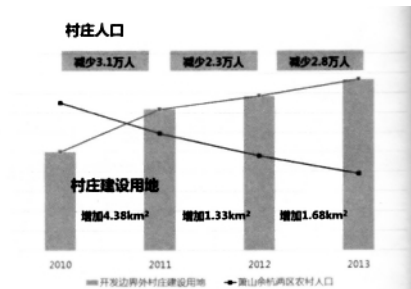


图5 2010年至2013年开发边界外村庄建设
用地及两区农村人口变化趋势图
Fig.5 Tendency chart of villages construction land
outside UDB and changes of rural population in
Yuhang and Xiaoshan District from 2010 to 2013
资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关文
件，2015。

其二，从空间分布视角，沿路与沿城镇建成区边缘的图斑占有所有城镇形态建设图斑数量的 60%，面积的 77%，相比散布型的图斑，在数量与面积上均占主导地位（图 6）。



图6 城镇建设用地形态分析图
Fig.6 Analysis of land use forms of cities and towns
资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关图纸，2015。

其三，从审批情况的视角，在开发边界外的城镇形态建设项目中，缺少审批的违法建设总

数占 17%，其中监狱、部队等特殊主体的建设行为占据了一定比例，且管控工作较难执行。部分村庄存在私搭乱建行为，虽然个体体量小，但总体数量大，管理难度较高，为开发边界的实施造成了较大的压力。

2.4 杭州城市开发边界实施的对策与措施

2.4.1 基于规划工作方法的转型制定实施对策

城市开发边界实施规划工作不仅是规划本身转型，还是政府职能改革，发展方式的转变，也是规划工作精细化、精准化、可操作性等方面的探索和思考。

(1) 协同规划，分区实施

开发边界的落实需要自上而下的统筹与自下而上的配合，多个部门，多级政府的协同才能顺利完成。各区开发边界外的现状图斑总量、功能类型、形成原因、发展趋势存在差异，实施开发控制不能一刀切，也不可能一跳而就，要区别情况、统筹安排、分步实施。为此，杭州市采取市规划局统一组织编制，各区分别提供现状，自身剖析问题；各区分别落实开发边界实施工作的工作方式。

(2) 调查工作精细化、实施措施精准化

杭州城市开发边界的实施，要以现状调查的情况为基础，依据相关法律法规的空间管制要求，细化开发边界外的空间分区，制定实施方案，明确管理要求。

在规划调研阶段，采用一图（开发边界外基础信息汇总图）、一文（开发边界外规划融合研究报告）、一表（开发边界外现状及已批未建项目信息登记表）方式全面摸清家底，收集详实的基础资料，以便深入分析问题。在对开发边界的分区进行细化的工作中，结合各区提供的资料反复核对信息，有依据地确定分类分区，对提出具有针对性的解决措施提供精准的支撑。

(3) 注重实施工作的落地、可操作性

明晰各分类分区的措施与各区的任务分解工作。如对水源一级保护区、永久基本农田、地质灾害易发区等制定严格的保护管理要求，区域内与保护无关的建设采取强制搬迁的措施；对湿地保护缓冲区、泛洪区等限制发展区，可与现代农业、生态旅游结合，允许有条件融入适当的功能，保留并改造利用原有的风貌景观等。

在管控的措施上，为提高可操作性，借鉴杭州西湖风景名胜区保护和西湖东岸景观控制的经验。杭州西湖风景名胜区通过立法，以拆 1 建 0.8 的措施逐步缩减景区开发建设规模；西湖东岸景观通过分区细化管理导则控制建筑高度和体量，在多年的实践中达成了社会共识，取得了成效。

2.4.2 基于分类治理的思路制定实施措施

规划从“审批许可与否”与“空间适建性”两个维度对现状图斑进行梳理（图 7），提出治理分类，总体分为拆除与留用提升两大类，如下图 8 所示所示。

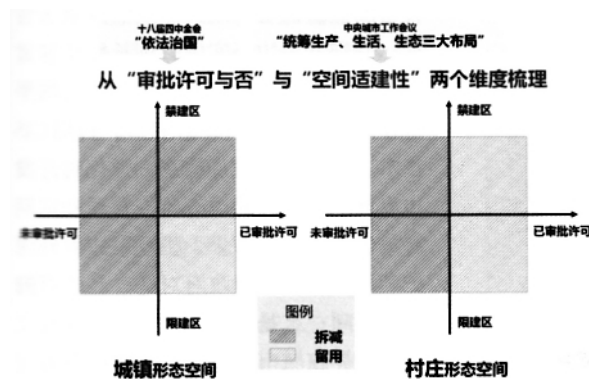


图7 分类治理评价原则示意图

Fig.7 Sketch map of principle of classified management evaluation

资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关内容，2015.

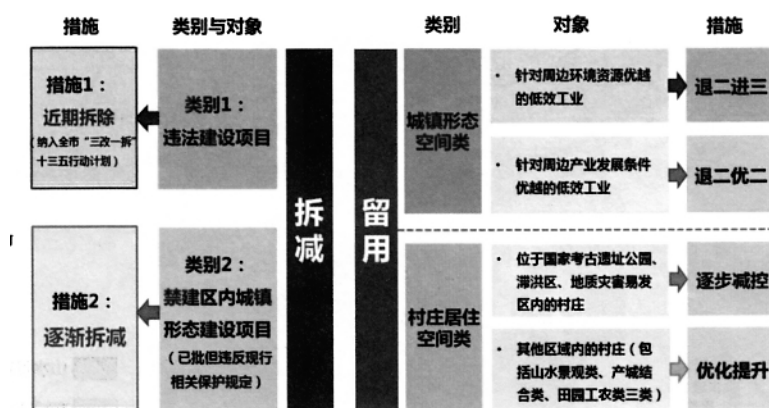


图8 分类治理措施

Fig.8 Classified management measures

资料来源：作者自绘，基于《杭州城市开发边界实施规划》整理总结，2015.

拆除类主要包括违法建设项目（如未批先建、超标违建、乱搭乱建等）与禁建区内城镇形态建设项目（如位于水源一级保护区、省级生态公益林等严格保护范围内的建设项目）两类。

保留提升类则针对城镇形态空间与村庄居住空间的具体情况分别引导。针对城镇形态空间中周边环境资源优越的低效工业项目采取退二进三措施，针对周边产业发展条件优越的低效工业项目采取退二优二的措施，针对村庄居住空间中位于国家考古遗址公园、滞洪区、地质灾害易发区内的村庄采取逐步搬减的措施，针对其他村庄采取逐步减控的措施。优化提升类又根据村庄的区位与现状特征，进一步细分为山水景观类、产城结合类、田园工农类三类（图 9），再分别制定措施。分类治理的具体措施如下表 2、表 3、表 4 所示。

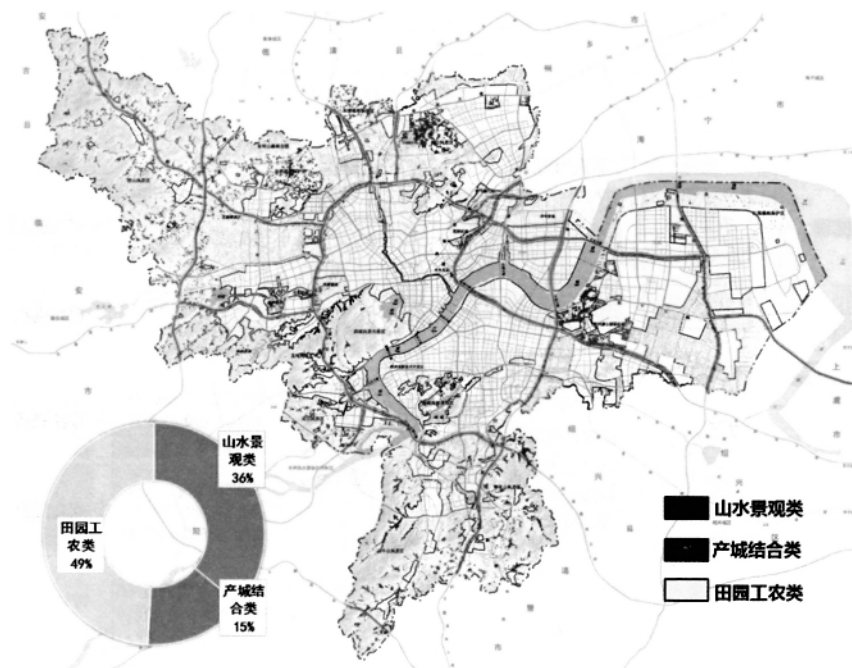


图9 优化提升的村庄分类分布图

Fig.9 Classification and distribution map of optimized and promoted villages
资料来源:《杭州城市开发边界实施规划》相关图纸, 2015.

表2 拆减类治理措施汇总表

Tab.2 Summary table of control measures for the reduction class

治理方式	拆减	
治理措施	违法建设项目近期拆除	禁建区内城镇形态建设项目逐步拆减
分类标准	未批先建、超标违建以及乱搭乱建项目	位于水源一级保护区、滞洪区、省级生态公益林、风景名胜核心区、地质灾害易发区内城镇形态的环境影响建设项目
治理对策	制定近期拆除项目清单,确定拆除时限,责令限期拆除	结合项目的具体情况,编制逐步拆建的任务分解计划,明确各项目分期实施时间表,并按时序逐步推进

资料来源:基于《杭州城市开发边界实施规划》整理总结, 2015.

表3 留用提升类治理措施汇总表

Tab.3 Summary table of control measures for the retention class

治理方式	留用		
治理对象	城镇形态空间		村庄居住空间
治理措施	退二进三	退二优二	逐步减控
分类标准	主要位于各类生态、文化保护区的缓冲区或控制区内工业片区,以及散布于农田、山体等周边低效工业企业	产业发展集聚片区周边的工业与散布于农田、山体等周边景观资源良好的镇村级工业区块	位于国家考古遗址公园、滞洪区、地质灾害易发区内的村庄
现状特征	现有工业企业低效、有污染或空置率高,对周边生态环境影响较大,未来产业转型升级条件较好	现有工业企业有一定污染,基于较好产业发展环境,创新提升的诉求强烈	村庄建设活动会影响文物安全,自然灾害对村庄建设活动造成破坏,部分村庄道路、基础设施与公共服务配套设施缺乏,村庄人口外流,建筑空置率高
功能引导	引导旅游休闲服务设施、公益性配套设施、商业商务等功能的发展	引导文化创意、科技研发、信息软件等创新型产业的发展	减量引导,鼓励自愿外迁,并制定相关计划,分时序实施;对近期保留的村庄,保障市政基础设施;集聚化引导,整治村庄风貌,完善配套设施,引导散布农居集聚发展;田园式景观,严控建设增量,保持低密度田园乡村格局

资料来源:基于《杭州城市开发边界实施规划》相关文件整理总结, 2015.

表4 优化提升类村庄的具体措施汇总表
Tab.4 Summary table of concrete measures for optimized and promoted villages

	山水景观类	产城结合类	田园工农类
总体思路	控制总量,激活资源,提升完善	引入创新产业,促动优化更新	结合实际情况,引导有序发展
空间总量控制	拆旧建新总量比例可按照1:1控制,允许紧增量的村庄扩展	拆旧建新总量比例可按照1:1控制,总体用地“零增量”	拆旧建新总量比例可按照1:1控制,允许中心村适度扩展用地
功能引导	利用山水资源发展民宿产业,引导村庄功能与山水资源联动发展的游憩产业转型	鼓励余量建筑主动融入周边产业功能,以更高回报引导低品质空间提升	鼓励发展现代农业;完善村庄基础设施,适度发展民俗等游憩相关产业
其他要求	结合景观分析控制建筑高度及色彩	加强村庄违建监察力度,防止私搭乱建,加强村庄治安管理,优化景观风貌	以杭派民居的建设要求进行建设;积极防治农业生产的污染

资料来源：基于《杭州城市开发边界实施规划》相关文件整理总结，2015。

2.5 杭州城市开发边界的实施行动计划

2.5.1 各区落实分类治理措施，推进开发边界实施工作

各区根据各类已建项目的分类治理措施（图 10），逐步有计划地推进实施工作，在具体开展过程中针对各区自身特点，对问题集中的类别与区域制定详细的开发边界实施落实方案。

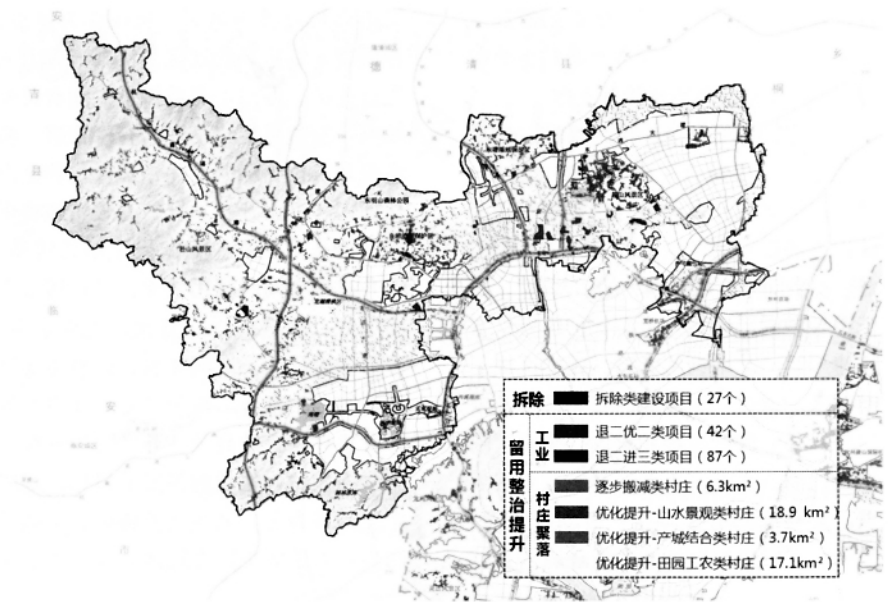


图10 杭州余杭区已建项目分类治理措施图

Fig.10 Classified management measures of existing programs of Yuhang district in Hangzhou
资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关图纸，2015。

2.5.2 审批程序不全、已批未建的项目采用“一事一议”多方协商的方式确定

对审批程序不全、已批未建的项目，结合规划、国土等不同部门的审批信息以及项目的实际情况进行逐一审查，最终实现全市综合效益、个人合法权益和地区经济效益的综合平衡。

2.5.3 启动开发边界外已有控规的核对调整工作，确保开发边界管控要求落地，实现长效管理结合开发边界外空间撤减、留用、整治与提升等措施，综合分析现有控规用地功能、用地规模、规划指标的合理性，针对不合理的单元提出调整意见，确保法定规划与开发边界的实施协调一致。

2.5.4 推进“郊野公园”的规划与建设，促进现代农业发展，增强休闲游憩功能，实践三

生融合

科学推进开发边界外空间的规划覆盖，以“郊野公园”为突破口，在灵活利用生态资源引导发展郊野游憩同时，通过郊野公园规划切实落实保护要求（图 11），使生态空间保护与生产生活空间发展相互融合。

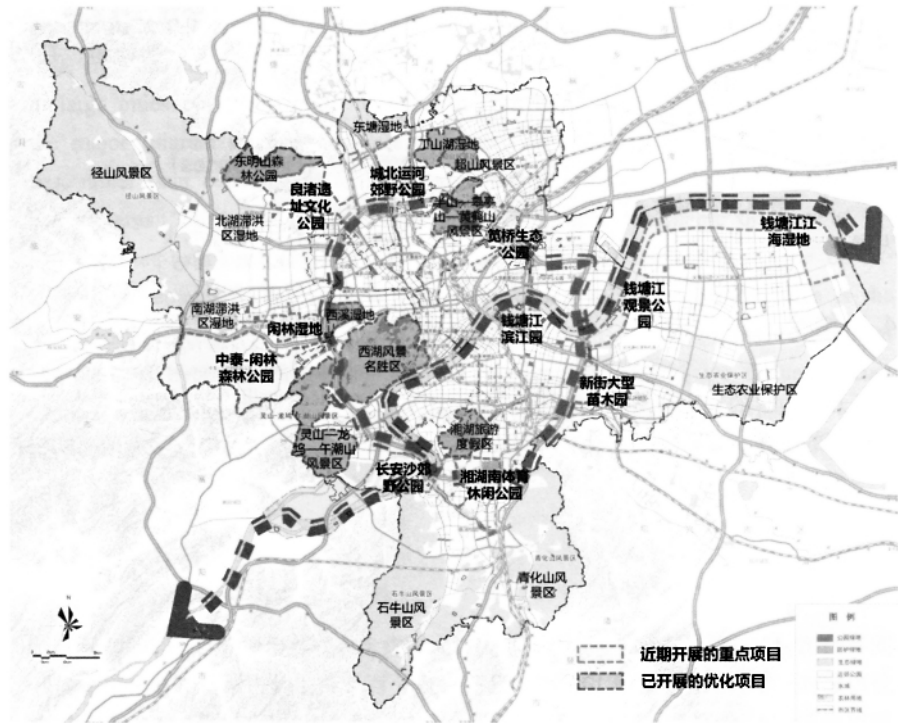


图 11 杭州郊野公园规划建设分布图
Fig.11 Building and distribution of country parks in Hangzhou
资料来源：《杭州城市开发边界实施规划》相关图纸，2015。

2.5.5 加强村庄“质与量”的管理

严格控制用地规模，原则上不再新增村庄建设用地指标。加强“一户一宅”等宅基地管理政策的落实力度，确保村庄建设用地的充分利用。针对农村户籍人口流出导致的房屋空里问题（如余杭径山镇径山村空置率达 20%），可建议村集体收购空闲建筑发展集体经济（径山村民宿发展已经取得较好成效）。

在控制村庄建设用地总量的同时，也应针对乡村老龄化突出、配套设施不足等问题，逐步提升保留村庄的居住生活品质，完善基础设施与公共服务设施建设。同时，也应积极引导杭派民居整治，使乡村成为景观风貌的重要组成部分，防止千村一面问题的出现。

2.5.6 积极推进绿道网建设，发挥生态、基质空间的价值，串景连村，增强村落的可达性

通过绿道网建设，串联滨水空间、公园绿地等等景观游憩资源，充分发挥生态空间的价值。以科学利用促进保护，使保护与发展相辅相成，互为依托。

同时，绿道将为广泛分布在乡野中的美丽乡村提供更好的可达性，为民宿、观光农业等产业发展带来更好的机遇，为乡村居民提供更多的就业岗位，对解决村庄老龄化、空心化、配套设施不足等问题有较好的推动作用。

2.6 杭州城市开发边界的长效管理机制}

完善杭州地理信息技术平台，健全日常的监督监管机制，制定法规依法管理，实现开发边界实施管理长效化和常态化。一是基于杭州市地理市情监测平台建设“一张图”数据中心，利用 GIS 技术，定期开展卫片检查，强化对开发边界外生态空间的动态监控管理和定期评估。

根据评估结果，将开发边界外保护利用情况纳入市政府对区、县政府的考核事项；二是通过人大立法形式确立开发边界在城市空间管控方面的效力与地位，规范开发边界调整、管理、监督等程序，明确开发边界内外的规划与建设项目审批、督察执法、实施评估等一系列工作的管理职责与权限。相关部门加强协同配合，建立城乡规划布局、土地利用管理、建设项目审批和财税制度互相支持、协调一致的开发边界实施政策；三是加强宣传引导，鼓励社会各界广泛参与开发边界的实施与监督管理，形成人人关心、大众参与的良好局面。

3 城市开发边界划定与实施工作的价值与意义

3.1 城市开发边界划定与实施对杭州未来城市发展的意义

通过开发边界的划定与实施工作，杭州积极探索了城市开发边界在杭州未来城市发展中的重要意义。

其一，划定生态底线，保护生态格局，建设美丽杭州。通过划定城市开发边界落实绿水青山的生态保护要求，避免城市建设吞噬耕地和生态空间，主动构建城市与大自然和谐共生的美丽中国先行区。

调控用地总量与空间形态，提高边界内土地绩效，促进空间永续利用。通过城市开发边界控制城市空间无序蔓延，以总量控制引导边界内空间高效集约利用，以形态优化提升土地的经济效益。

引导资源配置，优化城市治理，支撑杭州一体化发展。通过划定开发边界引导基础设施及公共服务设施的布局，进一步加强萧山、余杭、富阳融杭格局。

形成管理合力，推动多规融合，探索空间一张图管理。通过划定开发边界统筹并落实众多空间管制政策，明确法律法规的空间界线，解决规划打架问题，构建依法治国体制下的城市空间治理的新框架体系。

3.2 城市开发边界划定与实施的价值体现

通过对开发边界外城乡空间的调研与梳理，掌握了边界外空间的分类分布情况与特征，为开发边界的实施提供了充足的现状依据。以“依法治国”及“统筹生产、生活、生态三大布局”等大政方针为引领，结合不同空间的实际情况，有针对性地制定了近期拆除、逐渐诉减、退二进三、退二优二、优化提升等开发边界落地实施的对策，并提出了推进实施管理应开展的具体工作，主要价值体现在以下几个方面：

其一，以提高治理能力为目标，实现职能上的多部门融合。城市转型发展讨论城市治理与政府职能转变提出了新要求，城市开发边界是促进城市转型发展、实现城乡统筹和区域协调发展的重要的政策边界。划定与实施城市开发边界，不是专业技术工作，而是提升政府治理能力的体制改革和机制创新。现行约土地管理、财政制度、建设审批等相关政策制度不足以支撑杭州开发边界的实施，需要在实践中与政府职能的转变相结合，打破各自为政的传统治理模式，构建共同目标和协同治理的新局面。

其二，以依法行政为目标，实现空间上的多规融合。杭州把开发边界划定与实施作为推进依法行政的重要途径，构建法规政策保障长效管理机制，研究各项法规，落实空间管制的要求，协调空间管制要素落地过程中出现的界限重叠等矛盾问题，奠定了多规合一的基础。杭州完善的地理信息平台是城市开发边界划定与管理的基础。杭州在开发边界的划定中，利用GIS技术，实现法定空间管制要素落地，为分层研究提供了技术保障；基于杭州地理市情监测平台，建立“空间一张图”数据的管理支撑平台，为实施对开发边界的动态监控与定期评估提供常态化管理支撑。

其三，以可持续发展为目标，实现功能上的三生融合。随着城镇化发展，对生态空间和开发边界外保护与管理的认识不断提升。在以往的实践中，我们对生态空间采取简单划一的“禁建”，疏于引导和激励，导致生态保护区常常违建严重、基础设施落后，保护区成了问题区。通过对国际国内有关城市开发边界实践经验的梳理和解读，我们清晰地认识到，要充实更新对开发边界的认识。要转变固有思路，积极创新管理，坚持让开发边界以外的区域环境“只能

更好不能更坏”，体现出“绿水青山就是金山银山”。以杭州良好的生态本底为基础，通过“控、减、融、活”多措并举，实施积极保护。通过立法保障、分类分区严“控”界外城市建设活动，逐步“减”少边界外城镇建设量，合理“融”入城市功能，积极发挥生态空间的综合效益，激发公众参与、多元化保护“活”力，最终促进城乡三生空间的融合发展。

4 结论

开发边界的划定与实施是一项长期而持续的工作，迫切需要健全和保障开发边界长效管理机制。杭州作为试点，在城市开发边界的划定与实施工作方面先行先试，做出了有益探索。随着杭州城市开发边界实施工作的有序推进，将实现开发边界的制度化、长效化和常态化管理。城市开发边界的有效实施将促进城市从外延式扩张向内生增长转型，提升存量空间的利用效率，优化城市空间结构，构建点线片贯通，内外融合，覆盖全域的生态空间体系，以整体促进城市的三生融合。杭州城乡空间将实现开发边界内集约高效，开发边界外保生态、提效益、优景观等发展目标，建成生态景观秀美、城乡统筹协调、空间集约高效的美丽中国先行区，续写生态文明的新篇章。