

我国大城市开发边界划定研究

梁佳宁 熊国平

【摘要】：城市开发边界划定成为我国国土空间规划的重要任务之一，研究主要集中在内涵、划定方法和管控政策等方面，依据不同城市的不同发展阶段，划定实践主要有需求导向型、生态导向型、问题导向型三种类型。

【关键词】：城市开发边界 国土空间规划 多规合一

【中图分类号】：TU984 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：2096-3025（2019）03-0013-04

1 研究进展

我国城市开发边界划定的研究主要集中在内涵、划定方法和管控政策等方面。

关于城市开发边界概念内涵的界定较多，黄慧明^[2]从城市的发展需求出发，认为“城市增长边界是城市的预期扩展边界，边界之内是当前城市边界满足城市未来增长需求而预留的土地”。与之相对的是王国恩等^[3]从控制城市发展的角度出发，认为城市增长边界“是在城市建设地区和限制开发地区之间划定的界线或区域，用于限制城市发展规模、界定城市建设范围”；段德罡等^[4]认为“城市增长边界是城市建设用地和非建设用地的分界线，是控制城市无序蔓延而产生的一种技术手段和政策措施，也是城市某一时空拓展的边界线”。还有关于城市与农村发展关系的研究，牛惠恩^[5]、冯科^[6]等认为“城市增长边界就是城市土地和农村土地的分界线”。黄明华^[7]则从控制与生态两个方向考虑，将城市增长边界分为针对城市非建设用地生态安全底线的“刚性”边界和随城市增长进行调整的“弹性”边界。吕斌等^[8]进一步从时间、空间、管制、形态等综合角度出发，认为“城市增长边界是一定期限、一定经济技术条件下城市空间发展的规划许可边界，按照空间尺度上由宏观到微观、开发时序上由远期到近期、管制严格程度上由刚性到弹性、边界形态上由零到整，至少需要划分出‘非建设用地’和‘可建设用地’的边界”^[9]。

城市增长边界划定方法主要有反向划定和正向划定两种。其中，反向划定方法主要从保护不可动要素的角度出发，“先底后图”，一般采取生态优先的态度，通过分析土地的生态相关要素来确定不可侵占的界限，从而反推城市开发边界的范围。已有一些反向划定法的实践可供参照，周锐、王新军等^[10]分别选取现状城镇规模、交通便利性、土地利用等因子评估增长潜力，再选取地形、河湖水系、水源保护区、文化古迹、基本农田等因子研究生态约束阻力，最终运用“潜力—阻力”双向评估的方式进行城镇建设用地生态适宜性评价，进而划定边界；陈诚^[11]侧重于对耕地和农产品质量安全的保护，从而提出对开发边界进行划定；匡晓明、魏本胜等^[12]综合水、地质、游憩与生物多样性四个关键性单一因子，对生态安全格局进行分析；还有祝仲文^[13]、王振波^[14]、王玉国^[15]等学者对土地生态适宜性进行了探讨。正向划定则对城市的扩展进行模拟，以城市为关注点，最终结合自然限制性因素来确定城市边界。龙瀛、韩昊英等^[16]运用元胞自动机模型对城市扩展进行预测模拟；付玲、胡业翠等^[17]采用 BP 神经网络方法，结合 GIS 和 RS 技术建立城市增长边界模型^[18]。

城市开发边界管控政策研究主要集中于规划管理方面，2005 年颁布的《城市规划编制办法》要求在城市规划中划定限建区和适建区，指出在城市总体规划纲要及中心城区规划中要研究“空间增长边界”。2009 年，国土资源部提出加强对城乡建设用地的空间管制，划定“三界四区”，目的也是防止城市无限蔓延，保护生态环境和基本农田，如北京 2006 年编制了《北京市限建区规划（2006—2020）》，以及深圳划定基本生态控制线。总体来看，城市开发边界划定目前仍缺乏统一的技术方法和可普及应用的辅助决策系统。

2 城市开发边界划定实践

依据城市发展的不同阶段,城市开发边界划定实践主要有需求导向型、生态导向型、问题导向型三种类型。

2.1 需求导向型

需求导向型模式是在保护生态底线的基础上,优先满足城市发展的需求,认为城市开发边界是满足未来城市扩展需求而预留的空间,是随着城市增长而不断调整的,这类城市发展速度较快,城市人口规模持续扩大,处于快速城镇化阶段。城市开发边界划定在生态优先的前提下,重点研究城市的发展规模及发展方向,最终达到通过城市开发边界划定促进城市发展的目的。城市开发边界包括城市发展的“弹性”边界和城市到达扩张极限的“刚性”边界,以及为发展预留的弹性发展区,在实施措施方面,采用灵活的控制手段,以适应城市发展的需要。

武汉城市开发边界划定为需求导向型,武汉为国家中心城市,交通区位优势明显处于快速城市化发展阶段。武汉的城市开发边界划定是在尊重城市基本生态控制线的前提下,以灵活的控制方式实现中远期城市开发边界的“弹性”发展,为城市建设开发留有空间。武汉的城市开发边界是“刚性”与“弹性”并存的形态,“弹性”城市开发边界内为城市集中建设区,“刚性”城市开发边界等同于生态保护红线,边界外为生态底线区,两边界之间的区域为弹性发展区,预留“浮动指标”,采用土规的指标管理方式,在一定空间范围内给予适量的建设用地指标,这类指标根据实际建设需要机动分配,应对快速城镇化阶段城市发展的不确定性^[19]。

2.2 生态导向型

生态导向型优先保护城市生态底线,适用于城市化水平高、城市发展与生态保护矛盾突出的城市,但受资源环境约束较大,发展以存量优化为主。城市开发边界的划定是以保护生态底线为首要目的,在城市开发边界的划定方法上,一般采用排除法,先划定生态底线,再确定城市开发边界。

厦门城市开发边界划定采取生态导向型,由于其城市化水平已经很高,所以将城市开发边界视作永久性质,边界外为生态空间,边界内为市域范围内城镇建设区到达拓展极限时的可建设空间。同时强调城乡一体化,考虑现状后,对城乡建设用地不予区分。

划定步骤首先是统筹“两规合一”,通过梳理城乡建设用地,将城市开发边界线与生态控制线合一,同时修正过去已经侵占生态用地的建设项目;其次从城市整体发展角度构建生态格局,确定“一岛一带多中心”的空间结构,并以此为基础构建了“保育十大山海通廊、划定 800km²生态保护区、控制 237km 海岸线”的总体生态格局;最后划定生态红线,以生态优先为原则,根据高程、坡度、日照、防洪、地质等自然地形因素和林业、水域、基本农田、绿地等生态敏感因素分析,叠合出最大范围即为底线,并校核生态空间与建设空间,确定城市开发边界。

在管理体系上,厦门市建立了全市“多规合一”业务综合协同平台,将城市开发与国土、规划、农业、海洋、水利、林业、交通等多部门进行综合统筹。在具体的管理实施措施上,厦门对于边界内的建设管理,主要是与土地利用总体规划相对应,分为允许建设区和有条件建设区,鼓励城市开发和项目成片建设,依据“四线”要求及相关法规进行管制;而对于边界外的土地分为林地、农田及水域,在不影响生态功能的前提下,可以进行低强度的利用,对已有的建设项目则采取逐步退出机制^[20-21]。

2.3 问题导向型

问题导向型模式是针对城市发展和生态保护的突出问题,将城市发展与生态底线保护进行综合考虑,以求达到平衡协调的状

态来划定城市开发边界。这类城市一般处于快速城市化发展的中后期,有城市扩展的需求,生态保护的壓力日益增大,也有生态建设的需求,城市开发边界存在不确定性。

南京市是问题导向型城市开发边界划定的典型案例,南京城市发展面临诸多问题,在城市规模急剧蔓延的情况下,用地需求仍然很高,面临着城市转型、布局优化的问题。同时,伴随生态文明时代对资源环境保护意识的提升,南京生态建设问题日益凸显,沿江化工产业整合搬迁,城市生态廊道建设,生态保护红线和永久基本农田的划定,将进一步加强为建设用地的空间开发限制。

针对城市发展和生态保护的突出问题,南京市提出“六步走”划定方法:理思路,确定“国土定规模,规划定空间”的工作模式,从而在数与图两方面对城市发展进行控制;定底线,叠合各部门的硬性要求,包括环保部门的生态红线、国土部门的基本农田线等,将这些区域界定为强制保护的禁止建设区域;理需求,依据城市总体规划,并参考各区社会经济和人口用地等发展预测,明确城市未来空间发展的近期与远期需求,划定两期建设用地包络线;定规模,在现状已经不能突破的情况下,通过村庄流转、增减挂钩得到城镇增量;定形态,遵循一定原则对建设用地包络线进行减量,并结合远期包络线为城市发展的不确定性预留一定的弹性空间;建机制,从分区管控、调整评估和制度保障多方面建立政策工具,确保其发挥控制城市蔓延的作用^[22]。

3 结论与讨论

3.1 单线与多线

城市开发边界线的形态与城市开发边界的定义相关。如果认为城市开发边界线是城市区域与非城市区域的分界线,那么,当城市是单中心结构时,其为一条连续闭合的线,当城市是多中心或者组团结构时,则其可能是多条连续闭合的线;如果认为此界线是可进行城市开发建设和不可进行城市开发建设的分界线,则应将城区内的水域、林地和湿地等非建设用地单独划出来,可以结合当前各职能部门的管理实际,将其他必须保护的或不可建设区也单独划定出来,城市开发边界就会围合成多个封闭区域。

3.2 刚性与弹性

城市开发边界的弹性与刚性与其作用相关,如果认为“城市开发边界是市域范围内城市(镇)建成区扩展的极限范围,是规模锁定前提下集中建设区形态变化的边界和‘天花板’”,则为“刚性”边界,边界划定的有效期限较长、调整可能性小、控制手段严格;如果认为“城市开发边界是集中连片的城市建设用地边界”,则为“弹性”边界,针对市区集中建设用地和镇区集中建设用地划定强度的不同,分为中期和短期“弹性”边界,具有可调整的余地^[18]。

“刚性”边界与“弹性”边界也要与城市发展的不同阶段匹配,在城市开发边界“刚性”与“弹性”的划定上,应根据城市不同发展阶段和具体情况而定,城市化快速发展阶段留有弹性,城市化成熟阶段则强化刚性。

3.3 管控政策

我国在土地管理过程中提出了许多类似开发边界的概念,但对控制城市空间扩张却收效甚微。这一方面是由于长久以来城市发展受地方发展变数的影响,规划严肃性严重不足,难以发挥规划对城市建设行为的指引作用;另一方面是因为“多规”从各自专业角度提出空间管控要求,规划在实施和管理过程中矛盾突出,规划作用被削弱,规划公信力不足^[23]。在目前的实践中,上海提出边界内外的差异管控,界外不得开展城市市政基础设施和公共服务设施建设;郑州对集中建设区、生态底线区、弹性控制区分别制定管控政策;南京则对生态红线、基本农田以及现状建设用地制定具体管理方法。

改革开放以来,我国进入快速城镇化阶段,城市建设用地规模急剧扩张,人地关系日趋紧张,“摊大饼”式的城市蔓延带来交通堵塞、房价高企、环境恶化等“大城市病”。2012年,党的十八大报告提出要“构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、

生态安全格局”。2015 年,《生态文明体制改革总体方案》要求推进市县“多规合一”,划定生产空间、生活空间、生态空间,明确城镇建设区、工业区、农村居民点等开发边界,以及耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等的保护边界。2017 年,党的十九大报告明确提出要完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的划定工作,城镇开发边界划定成为我国国土空间规划的重要任务之一^[1]。

参考文献:

[1]林坚,乔治洋,叶子君.城市开发边界的“划”与“用”——我国 14 个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J].城市规划学刊,2017(02):37-43.

[2]黄慧明,Sam Casella,Faicp. PP. 美国“精明增长”的策略、案例及在中国应用的思考[J].现代城市研究,2007(05):19-28.

[3]王国恩,张媛媛.城市增长边界的效能及对行政区划调整的影响[J].规划师,2012,28(03):21-27.

[4]段德罡,芦守义,田涛.城市空间增长边界(UGB)体系构建初探[J].规划师,2009,25(08):11-14+25.

[5]牛惠恩.合理确定城市生长边界的途径[EB/OL].中国城市规划行业信息网.<http://www.china-up.com/column/showtext.asp?id=135>.

[6]冯科,吴次芳,韦仕川,刘勇.城市增长边界的理论探讨与应用[J].经济地理,2008(03):425-429.

[7]黄明华,田晓晴.关于新版《城市规划编制办法》中城市增长边界的思考[J].规划师,2008(6):13-15.

[8]吕斌.我国应用城市增长边界(UGB)的技术与制度问题探讨[A].中国城市规划学会、重庆市人民政府.规划创新:2010 中国城市规划年会论文集[C].中国城市规划学会、重庆市人民政府:中国城市规划学会,2010:14.

[9]王颖,顾朝林,李晓江.中外城市增长边界研究进展[J].国际城市规划,2014,29(4):1-11.

[10]周锐.基于潜力—阻力模型的城镇建设用地生态适宜性评价[A].中国城市科学研究会、天津市滨海新区人民政府.2014(第九届)城市发展与规划大会论文集—S02 生态城市规划与实践的创新发展[C].中国城市科学研究会、天津市滨海新区人民政府:中国城市科学研究会,2014:5.

[11]陈诚.农产品质量安全导向的耕地质量评价及在城市开发边界划定中的应用——以南通市为例[J].地理研究,2016,35(12):2273-2282.

[12]匡晓明,魏本胜,王路.规模与生态增长并举的城市开发边界划定——以东湖国家自主创新示范区为例[J].规划师,2016,32(06):10-15.

[13]祝仲文,莫滨,谢芙蓉.基于土地生态适宜性评价的城市空间增长边界划定——以防城港市为例[J].规划师,2009,25(11):40-44.

[14]王振波,张蔷,张晓瑞,等.基于资源环境承载力的合肥市增长边界划定[J].地理研究,2013,32(12):2302-2311.

-
- [15]王玉国,尹小玲,李贵才.基于土地生态适宜性评价的城市空间增长边界划定——以深汕特别合作区为例[J].城市发展研究,2012,19(11):76-82.
- [16]龙瀛,韩昊英,毛其智.利用约束性 CA 制定城市增长边界[J].地理学报,2009,64(08):999-1008.
- [17]胡业翠,付玲,李琦.北京城市增长边界预测[J].地球信息科学学报,2017,19(04):486-492.
- [18]张兵,林永新,刘宛,等.“城市开发边界”政策与国家的空间治理[J].城市规划学刊,2014(03):20-27.
- [19]赵之枫,巩冉冉,张健.我国城市开发边界划定模式比较研究[J].规划师,2017,33(07):105-111.
- [20]旺姆.基于“多规合一”的厦门市城市开发边界划定实践及管理实施策略探索[A].中国城市规划学会、贵阳市人民政府.新常态:传承与变革——2015 中国城市规划年会论文集(11 规划实施与管理)[C].中国城市规划学会、贵阳市人民政府:中国城市规划学会,2015:9.
- [21]陶梦莹,李会忠,蒋宗祺.城市盲目扩张背景下的开发边界划定方法探讨[J].价值工程,2019,38(02):29-33.
- [22]沈洁,林小虎,郑晓华,等.城市开发边界“六步走”划定方法[J].规划师,2016,32(11):45-50.
- [23]程永辉,刘科伟,赵丹,等.“多规合一”下城市开发边界划定的若干问题探讨[J].城市发展研究,2015,22(07):52-57.