

国土空间规划背景下城镇开发边界划定分析

明 丽

(南充市城市规划办证报建中心, 四川 南充 637000)

摘 要 新时代城镇边界的划分关系到城镇的扩张和经济的发展, 所以需要寻找更加有效的边界划分方法。在划定的过程中要结合城镇的实际发展情况, 有效提升城镇发展质量。对于城镇边界的划分, 并没有明确的界定标准, 所以在实际的城镇边界识别上存在着较大的难度。基于此, 本文首先阐述了城镇开发边界的定义和内涵以及划定原则, 分析城镇开发边界的难点和规划过程中的弹性管理, 结合实际案例, 探讨国土空间规划背景下城镇开发边界划定策略。

关键词 国土空间规划 城镇开发边界划定 弹性管理

中图分类号: TU984.11

文献标识码: A

文章编号: 1007-0745(2022)09-0091-03

1 城镇开发边界的定义和内涵

关于城镇开发边界, 《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》中给出了其官方定义: 一定时期内因城镇发展需要, 可以集中开发建设、完善功能、提升空间品质的边界。作为“三区三线”中与城乡建设关系最为密切的控制线, 城镇开发边界可谓是国土空间管控的重要切入点, 也是引导城镇空间有序发展的一种手段。

其内涵包括以下四个方面:

1. 强化资源配置, 促进集约发展。
2. 优化功能, 推动高质量格局形成。
3. 塑造特色, 构建新型程序关系和特色风貌。
4. 强化弹性应对发展的不确定性。

本文认为, 城镇开发边界的核心目的是控制城镇的无序扩张, 是政府在“一优三高”目标下用以引导城镇发展的手段, 本质上是国土空间开发权的配给^[1]。

2 城镇开发边界分区及边界划定原则

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。划定过程中, 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^[2], 同时要遵循以下四项原则: 科学规划原则、因地制宜原则、生态人文原则、衔接性原则。

3 城镇开发边界的难点

在国土空间规划背景下, 城镇开发边界既需要实现推动城镇有序、高质量发展, 又要给未来留足弹性。因此, 在城镇开发边界划定的过程中, 有许多尚待解

决的问题。

3.1 城镇开发边界的具体事项和权力分配没有划清, 导致空间治理能力受到限制

如果把城镇开发边界作为一项硬性指标, 由上级政府向下级进行传递并加以要求, 可能导致下级政府无法对城市建设用地规模及结构进行优化, 限制其空间治理能力, 与边界划定的初期目的不符。参照相关文件, 生态红线、永农红线和城镇开发边界划定应当遵循“自上而下, 上下结合”的原则, 由县市人民政府行使城镇开发边界划定事权。

笔者认为, 省部级政府的重点应放在城镇开发边界的划定和管控规则, 而城镇开发边界的大小则由县市人民政府进行规划。

3.2 管控规则制定不够明确, 导致城镇开发边界划定和实际的管控脱节, 不能有效实施城镇开发边界

就目前而言, 城镇开发边界的管控规则仍然存在一定的问题, 由于其实行的时日尚短, 还没有形成完善的空间绩效评判、奖惩制度等规定。早期划定出的特别用途区、战略留白, 以及边界内的提质增效、生态廊道控制大多停留在不完善的阶段, 难以继续下沉形成管控规则^[3]。

4 城市空间规划过程中的弹性管理

现阶段, 城镇开发边界不只是作为刚性边界而存在, 更要在国土空间规划过程中进一步满足弹性管理和精细化管理的需求^[4], 考虑外部生态环境对城市空间的限制、内部发展需求对城市空间的推动这两大重要因素。

4.1 以弹性空间为主进行建设,是尊重城市具体发展规律打造的拓展性发展空间体系

以“双评价”成果为基础,考虑水资源情况和利用上限、国土空间开发适宜性、粮食安全、生态安全等因素,在土地资源约束和水资源约束下,对城镇建设可用空间规模及分布做出合理分析。

4.2 打造城镇边界,开发品质空间,在保证当前人与环境和谐相处的基础上,打造相辅相成的生活空间

在城市发展过程中需要打造具有生态价值的建筑及相关项目,如具备生态涵养、休闲游憩、自然和历史文化保护价值等空间载体。这些空间载体会形成特别用途区,起到点缀及丰富城镇生活的作用,进一步推动人与自然的和谐共生。但也正因为此,特别用途区的范围不宜过大,以免侵占其他的空间体系^[5]。

5 以Z市为例的城镇开发边界划定情况分析

5.1 建设开发现状基本情况

某省Z市“三调”建设用地面积220万亩(1466.66平方公里),占国土面积的12.10%。其中,城乡建设用地面积200万亩(1333.33平方公里),占建设用地面积的90.91%;区域基础设施建设用地面积18.12万亩(120.8平方公里),占建设用地面积的8.24%;其他建设用地面积1.88万亩(12.53平方公里),占建设用地面积的0.85%。全市城镇建设用地面积34.34万亩(228.94平方公里),人均城镇建设用地78.3平方米。城镇建设用地主要集中分布在A区、B区、C区、D区。

5.2 城镇建设开发可用空间分析

以“双评价”成果为基础,考虑水资源情况和利用上限、国土空间开发适宜性、粮食安全、生态安全等因素,在土地资源约束和水资源约束下,对城镇建设可用空间规模及分布做出合理分析。

5.2.1 土地资源约束下的城镇建设可用空间规模测算

以“双评价”成果为基础,在Z市7800.53平方公里城镇建设适宜及一般适宜区范围内,确保生态空间连续完整扣除106.07平方公里河湖岸线等生态廊道,保证农业空间安全高效扣除4005.37平方公里现状耕地等农业生产用地,保障国土安全扣除28.37平方公里线性基础设施用地,统筹考虑建设需要扣除768.95平方公里乡村生活用地等,剩余约2891.77平方公里相对集中且实际可用于城镇建设的适宜区^[6]。

5.2.2 水资源约束下的城镇建设可用空间规模测算

1. 现状用水情况。2019年Z市全市用水总量为

15.89亿立方米,农业为用水大户,年用水量为9.98亿立方米,占总用水量的62.8%;城镇用水量4.53亿立方米,占总用水量的28.5%;农村居民生活用水量1.03亿立方米,占总用水量的6.4%;生态用水0.35亿立方米,占总用水量的2.3%。2019年全市平均日城镇综合用水量约400升/日,其中市辖区平均日城镇综合用水量约470升/日。

2. 水资源约束下城镇建设承载规模评价。基于用水效率进一步提升,全面推进污水资源化利用的前提,在不同节水模式情景下分析,测算水资源约束下的人口规模和城镇建设用地规模。其中城镇人均综合用水量根据《某省用水定额》及现状节水情况选取。根据2035年用水总量控制目标、水资源配置成果、人均用水指标测算,全市可承载最大城镇人口约687.18万人,可承载最大城镇建设用地约721.54平方公里。

5.2.3 城镇建设可用空间和可承载人口规模数据校核

按照短板原理,取各约束条件下最小值作为可承载的最大合理规模。则Z市最大可承载城镇人口规模为687.18万人,可承载城镇建设最大合理规模约为721.54平方公里,高出现状城镇建设用地规模590.95平方公里。城镇建设承载规模主要受水资源制约。

结合Z市人口变化情况和城镇化率增长速度,预计2035年Z市城镇化率为71%(年均增长约1.4个百分点),预计2035年Z市常住人口将达到670万人;规划城镇人口476万人,新增城镇人口194.5万人。

5.3 建设用地指标分解情况

“十四五”建设用地需求。梳理“十四五”期间城镇、乡村、基础设施等建设用地需求情况,明确建设用地指标分解原则和思路,对省下发的建设用地指标进行分配,并合理确定城镇及乡村、区域基础设施用地等建设用地的构成。根据市级相关部门提供的规划、研究报告和项目建设清单等资料,预测“十四五”期间全市建设用地增量约19.73万亩,其中城镇用地增量12.4万亩,乡村建设用地增量-10.6万亩;交通、能源、水利等基础设施用地新增17.93万亩。具体情况如下:

5.3.1 城镇建设用地方面

“十四五”时期全市城镇建设用地总量在57.1万亩左右,以此为基数,扣除三调现状城镇建设用地、批而未建用地等,预计还需新增城镇建设用地12.4万亩。

5.3.2 乡村建设用地方面

按全市2010-2020年,实施城乡用地增减挂钩项目减少农村居民点用地量推算,“十四五”时期全市乡村建设用地减少约10.6万亩。

5.3.3 交通方面

新建铁路项目18个(分区县统计), 预计新增建设用地1.6万亩; 新建公路项目67个, 预计新增建设用地共7.68万亩; 预计新建通用机场3个(如有), 预计新增建设用地约0.23万亩; 新建内河水运项目42个, 预计新增建设用地约0.68万亩; 新建管道项目3个, 预计新增建设用地约0.04万亩; 共计10.23万亩。

5.3.4 水利方面

实施水利基础设施工程67个, 预计新增建设用地约6.46万亩。

5.3.5 能源方面

推进能源开发等建设项目55个, 预计新增建设用地约1.24万亩。

5.4 城镇开发边界划定

5.4.1 城镇建设发展方向

Z市地处川东北丘陵地区, 新增建设空间的选择主要为沿江平坝及周边缓丘、低丘区域。适宜用地主要呈带状分布在现状建成区及周边地区, 沿江河谷地带。不适宜用地主要分布在海拔330米以上的单斜山脊或断块抬升中山地区, 但是较适宜建设用地与较不适宜建设用地混杂分布, 尤其是在中山丘陵地区, 几乎没有成片分布的较适宜建设用地, 不适合大规模开发建设。在开发边界划定时, 因地制宜, 结合当地实际划定城镇开发边界, 尽量集中连片, 避免“碎片化”。城镇集中建设区避让集中连片区的稳定利用耕地, 尽量向稳定利用耕地规模、比例较少的区域发展。同时注意避让城镇建设不适宜区, 并为城市发展留有合理的弹性空间。

5.4.2 城镇开发边界划定方案

全市第二轮划定城镇开发边界围合总面积133.73万亩(0.089万平方公里), 其中集中建设区80.01万亩(0.053万平方公里)、弹性发展区13.2万亩(0.009万平方公里)、特别用途区40.52万亩(0.027万平方公里), 占比分别为60%、9.9%、30.1%。

5.4.3 集中建设区和弹性发展区内以“开天窗”形式划入永久基本农田的耕地情况

全市集中建设区内规划以“开天窗”形式划入永久基本农田的耕地面积共13.56万亩。全市弹性发展区内以“开天窗”形式划入永久基本农田的耕地面积共4.71万亩(其中耕地净面积4.25万亩)。

5.5 空间重叠冲突情况

本次试划收集整理发改、能源、交通、水利等相关部门的各类规划已明确地规划建设项目877个, 面

积32768.9公顷, 以第三次全国国土调查统一底图为基础, 叠加这部分各类规划已明确的规划建设项目, 其在空间利用上存在一定的冲突, 主要反映在: 533个有矢量图形项目, 规模面积28723.9公顷与稳定利用耕地重叠面积10300.9公顷, 与生态保护红线重叠面积115.6公顷, 与林地重叠图面积8307.8公顷, 与园地重叠图面积1073.1公顷; 325个无矢量图形项目, 规模面积7815公顷预计与稳定耕地重叠面积2563.4公顷, 预计与生态保护红线重叠面积0公顷, 与林地重叠图面积1823.7公顷, 与园地重叠图面积317.5公顷。

分析冲突原因: 因为规划项目大多是能交水等线性工程项目, 很难避开耕地、林地进行建设; 另外与生态红线冲突主要是项目规划时生态红线数据未最终确定, 待后期三线划定确定后, 再调整项目范围, 避开生态红线^[7]。

6 结语

综上所述, 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, 科学合理划定开发边界十分重要, 完善城镇空间开发边界划定, 能进一步提升城镇发展质量。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] 叶相华. 国土空间规划体系中的城市规划研究[J]. 房地产世界, 2020(20):35-36.
- [2] 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.
- [3] 李越轩, 李晓, 王宇. 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(10):19-24.
- [4] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(04):16-23.
- [5] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(04):11-17.
- [6] 胡耀文. 城镇开发边界划定技术方法及差异研究[J]. 规划师, 2020, 36(12):45-50.
- [7] 高晓路, 吴丹贤, 周侃. 国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定[J]. 地理研究, 2019(10):2458-2472.