

# 镇开发边界的定位与作用研究

王新哲 李航 彭灼

The Positioning and the Functions of Town Growth Boundary

WANG Xinzhe, LI Hang, PENG Zhuo

**Abstract:** Urban growth boundary (UGB) is an important policy tool for territorial spatial planning. Owing to its role in restricting urban expansion, it has become a crucial instrument for transmitting policies between different tiers of government, shaping "beautiful homeland", and granting land development rights. The standards for identifying the urban area cannot be exactly applied to small towns owing to their small scale and low urbanization level. Meanwhile, much of contemporary rural development bears urban characteristics and therefore, the present policies and technical standards of urban development boundary face the risk of becoming irrelevant at the town level. The paper calls for the differentiation of growth boundary between cities and towns and the establishment of appropriate technical UGB standards, both of which will become unavoidable issues in territory spatial planning at the county and the town levels. The positioning of town growth boundary needs to be turned from a tool of controlling physical form to that of controlling development behavior, the policy target should be changed from achieving land-use intensiveness to land-use compactness, the object of planning should be adjusted from selective area to comprehensive territory, and the planning principle should be shifted from rigidity to flexibility.

**Keywords:** town growth boundary; recognition of urban area in town; territorial spatial planning of towns; territorial spatial planning system

**提 要** 城镇开发边界是国土空间规划重要的政策工具，城镇开发边界不仅用来限制约束城市的扩张，而且在塑造美丽国土、土地发展权的许可方面也具有重要的作用，并成为上下级传导的重要工具。小城镇由于其规模较小、城镇化水平不高，城区的识别标准并不完全适用，同时大量乡村建设已经具备了城镇建设的特征，现有城镇开发边界政策与技术标准在镇级层面面临失效。关注城镇开发边界的差异化，明确镇开发边界的相关技术规定将是县、镇级国土空间规划相关技术规程研究不可回避的问题。镇开发边界定位上应从“控形态”到“管行为”；目标上应从“集约度”到“紧凑度”；对象上应从“划重点”到“全覆盖”；方法上应从“紧约束”到“赋弹性”。

**关键词** 镇开发边界；镇区识别；镇国土空间规划；国土空间规划编制体系

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202102011  
文章编号 1000-3363(2021)02-0066-06

## 作者简介

王新哲，上海同济城市规划设计研究院有限公司，副院长，教授级高级工程师，wxinzhe@163.com

李航，上海同济城市规划设计研究院有限公司，空间规划研究院，规划师

彭灼，上海同济城市规划设计研究院有限公司，空间规划研究院，主任规划师

划定城镇开发边界是国土空间规划体系建构的一项系统工程，具有重要的意义。早期的文件中，住建部称为城市增长边界，国土部门称为城市开发边界，但重点是一致的，均针对城区的扩张。2014年原国土资源部和城乡建设部开展划定城市开发边界的试点工作均在规模增长较快城市。

开发边界在2017年党的十九大报告称为“城市开发边界”，2019年中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称“若干意见”）正式命名为“城镇开发边界”。城市与城镇意义相近，很多时候甚至通用，但在政策语境里，特别是并列或先后存在的时候，还是有较大区别。正如在我国“城市化”与“城镇化”在语义基本相同的背景下，也包含了不同的政策引导倾向。就目前的城镇开发边界的实践及技术规范来讲，基本还处于“城市开发边界”的阶段，随着国土空间规划的深入开展，开发边界的划定工作进入县、镇级层面的时候，原有的城市层面的规定与规范出现了部分不适应，需要认真梳理。

本文按照“若干意见”的规定总称“城镇开发边界”，分开论述时将城镇开发边界分为“城开发边界”与“镇开发边界”。但尊重相关政策与研究的背景，在引用时保持原文不变。镇开发边界的研究同时兼顾“镇级”和“小城镇”，规模较小的城市或县城划定可参考镇开发边界。

## 1 城镇开发边界及其划定研究

### 1.1 城镇开发边界作用探讨

国内外学者对于开发边界的作用主要存在两种观点：一种认为是城市与乡村的分界线，防止城市无序蔓延；另一种认为是区分建设用地和非建设用地的边界，和“严控建设占用耕地”有着紧密的因果关系（张兵，等，2014）。“若干意见”是倾向于前一种，即城市与乡村的分界线。但随着社会的发展，城乡交流的加强，城乡原有差别有所分化，加剧了城乡识别的难度。

张兵等指出城市开发边界本质上是一个政策设计过程，是一个综合性的政策工具包（张兵，等，2014）。赵民等系统回顾了城镇开发边界的概念缘起，阐述城镇开发边界制度设计与国情的关系，提出应在国土空间规划体系建立和监督实施的条件下，明确其作用与运作策略（赵民，等，2019）。

### 1.2 技术规程及划定方法

2014年以后，部分省制定了城镇开发边界划定技术规程。“若干意见”发布之后，自然资源部也制定了内部征求意见的《城镇开发边界划定技术规程》，但最终没有正式发布，部分要点纳入了《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》。2020年12月，山东省发布了《山东省城镇开发边界划定技术导则》，这是自然资源部出台市级国土空间总体规划编制指南以来，地方层面首个公开发布的城镇开发边界划定技术规程，基本延续了自然资源部《城镇开发边界划定技术规程》征求意见稿中的技术思路。

在具体的划定方法研究上，王颖等（2014）总结了国内外的定性定量的划定方法。杭州制定了在城市开发边界划定中分类处置开发边界外的现状建设，细化开发边界外空间保护利用要求，促进开发边界内外功能融合，建立包括制定条例、动态监控、政府考核、社会监督等方式在内的长效管理机制（张勤，2017）。黄明华等（2012）提出应积极构建具有较强操作意义的、能够同时体现城市远景规模和城市发展阶段

性特征的“刚性”与“弹性”有机结合的城市增长边界，通过切实有效的控制技术和管理政策，保护城市重要的自然资源与开敞空间，促进城市的可持续发展。

### 1.3 城乡识别与城区范围标准研究

#### 1.3.1 城乡识别

由于城镇开发边界是城乡的分隔线，城乡识别的工作对于边界划定尤为重要，城乡识别的工作各国标准差异较大，主要有人口规模、人口密度、从业构成等指标，也有考虑景观构成的，较为复杂的如美国以详细的规定对城市的实体范围进行界定。

我国于1955年就发布了《国务院关于城乡划分标准的规定》，此后经多次调整，1999年国家统计局发布的《关于统计上划分城乡的规定（试行）》明确其只是具有统计的意义。2006年发布《国家统计局统计上划分城乡工作管理办法》，开始重视与城镇实体地域相结合（冯健，等，2012）。宋小冬等（2006）进行了上海城乡实体地域的划分研究工作。北京大学联合中国城市规划设计研究院、中国土地勘测规划院2008年启动研究国家“十一五”科技支撑计划“城乡边界识别与动态监测关键技术研究”，进一步明确了“统计上划分城乡”和“城镇实体地域”划分的关系、方法等关键技术（冯健，等，2012）。

#### 1.3.2 城区范围标准研究

第三次全国国土调查技术规程仅规定了城市（201）、建制镇（202）、村庄（203）的范围按照集中连片的原则划定，并未有进一步的技术规定。为规范可以量化、便于实施的城区划定方法，2019年自然资源部空间规划局组织开展《城区范围确定标准》的编制工作，标准指出实体地域和统计范围共同构成城区范围，并明确规定了城区实体地域的确定方法。并根据城区地理边界的定义，开展城区统计区地理边界划定的方法研究（《城市规划学刊》编辑部，2020）。标准界定了“城镇”的概念，指出“城镇包括城区和镇区”，将“城区”范围确定标准从“城镇”中分置，证明了城与镇的不同，镇区不宜也不能

简单套用城区范围确定标准。

## 2 从城到镇：建设用地的多元性

### 2.1 城、镇建设用地的差别

日常工作中经常会提到“城镇建设用地”，似乎应该是“城+镇”建设用地，但这两类用地不尽相同。国标《城市用地分类与规划建设用地标准》（1990年，已废止，后续更新的规范继续沿用这一规定）对城市建设用地的范围定义为“城市和县人民政府所在地镇内的”，并未包含一般镇区。《镇规划标准》规定了镇用地的分类和代号，未区分建设用地和非建设用地。严格来讲并不存在“城镇建设用地”的“统称”。土地利用总体规划编制规程中规定了土地用途分类，在“建设用地”下设“城镇用地”三级类，指“城市、建制镇居民点”，与习惯认知中的“城镇建设用地”也不尽相同。

1990年《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定了城镇国有土地使用权出让、转让制度，城镇国有土地成为了城市开发的重要载体。城市建设用地属于国有，但镇建设用地不一定是国有用地。《土地管理法》明确规定城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。1998年修改的《土地管理法》规定兴办乡镇企业和村民建设住宅、乡（镇）村公共设施和公益事业建设可以使用农民集体所有的土地。集体建设用地的建设主体及功能均受到限制，其中与城市区别最为明显的是住宅，由乡镇政府发证书的叫小产权或乡产权，并不构成真正法律意义上的产权。从城市建设用地扩展到城镇建设用地并不只是范围的扩大，其内涵发生了较大的变化，但大多数人甚至管理部门仍将城镇建设用地等同于城市建设用地，这种“统称”并不严谨。

2020年施行的《土地管理法》允许集体经营性建设用地可以不经征用直接上市，建设主体也不限于集体成员，城市建设用地与镇建设用地的管理政策差别在减少，才使得这种“统称”具备了一定的合理性。

## 2.2 乡村建设行为的城镇化改变了城乡的分界

农村(民)新型社区改变了乡村的建设强度。如珠江三角洲的很多农村自建房容积率已经超过3,形成了一种独特的高密度居住形态。2013年山东省印发的《农村新型社区纳入城镇化管理的标准(试行)》提出在人口、非农业从业人员比例、基础设施、公共服务、经济发展、社会保障、社区管理等方面符合标准的,经县(市、区)人民政府或设区市统计部门认定,纳入城镇化管理。

乡村非农产业发展改变了乡村的建设类型。改革开放以来,农村非农化的发展在经济中扮演了重要的角色。工业是较早出现的类型,虽然随着乡村工业的弊端逐渐显现,无序发展一定程度上得到遏制,但在集体建设用地上进行产业开发并没有停止。近年来随着农村一二三产业的融合发展,农产品的流通、农村休闲观光旅游、电子商务等业态不断发展。以“农家乐”“乡村民宿”为例,经过多次升级、换代,其建设水平、规模、强度已接近甚至超越城市建设用地的开发,呈现出“城市化”的特征。

集体建设用地入市破除了城乡土地价值的壁垒。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“建立城乡统一的建设用地市场”。2014年中央深化改革领导小组通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,并于2015年开始在全国33个地区开展试点。试点意见中将集体经营性建设用地限定为存量用地,但2020年施行的《土地管理法》没有强调“存量”二字,表达为“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地”,这为增量集体经营性建设用地入市提供了政策窗口。集体经营性建设用地将成为乡镇规划的重要内容(王明田,2020)。在城镇建设用地约束的大背景下,增加新的农村经营性建设用地成为地方政府的必然选择。同时由于可以直接上市交易,其价值得到提升,开发强度必然提高,

成为影响城乡用地形态的重要因素。城镇开发边界的划定不应忽视其存在。

公共服务均等化减少了城乡差距。公共服务的差异是城乡的主要差别,自然资源部2020年10月发布的《城区范围确定标准(征求意见稿)》把市政公用设施和公共服务设施条件作为划分城乡的重要标准,同时满足5类市政公用设施功能条件和3类公共服务设施功能条件的地区划分为城区。但城乡基本服务均等化是我国现阶段的一项重要工作,道路、水、电、环卫、文化、教育、卫生等已经成为满足民生的“基本需求”,如果按此标准,规划的所有人居区域都应该划为“城区”,所以参照现状划定依据进行规划条件的界定也是不合适的。

## 2.3 镇开发边界划定工作的迷茫

### 2.3.1 镇区形态的多样性

城乡交界地带是城乡识别、划分的难点地区,呈现出明显的半城市化特征(perio-urbanization)。半城市化是城乡联

系加强和城乡边界模糊背景下,城乡职能与城乡景观混杂交错的地域类型,产权学派认为半城市化地区的城乡二元土地制度是土地利用特征背后的深层原因(田莉,等,2011)。

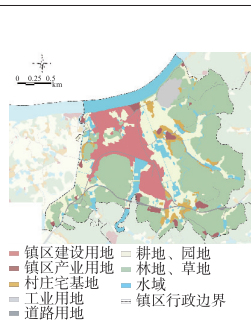
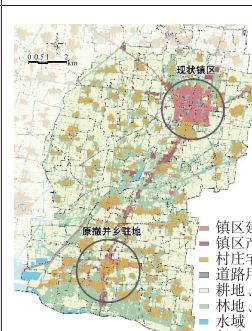
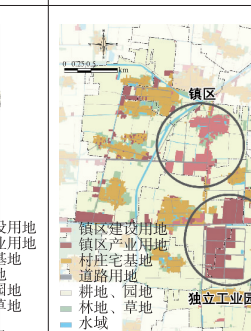
另外由于历史原因,镇区亦会出现组团式的特征,比较典型的是撤并镇,被撤的镇虽然降为村,但仍表现出明显的镇区特征,独立建设的工业区、新农村社区或新镇区也会形成新的片区,一些独特的资源如历史文化名村、风景旅游区等也会形成准城镇的开发片区(表1,表2)。

### 2.3.2 镇区现状边界界定缺乏统一规则

镇区现状边界的界定一般采用“三调”中的“202”用地。“三调”有较为清晰的规则,首先确定“初始边界”,然后参照年度土地变更调查、地籍调查数据、农用地转用等资料作为参照,结合高分辨率影像特征划定。为了加强规则的严肃性,减少作业人员的自由裁量,“初始边界”往往采用“二调”的范围。于是“二调”的质量直接影响到

表1 按用地分类的镇区形态

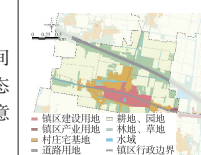
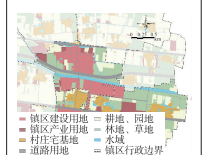
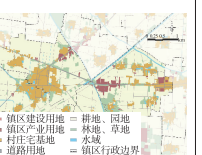
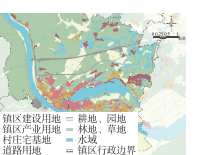
Tab.1 Township morphology by land use

类型	单一镇区	组团镇区 (含撤并镇)	有独立于镇区之外的工矿区、居民点、公共设施等
空间形态示意	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      工业用地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      镇区行政边界</p>	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      行政边界</p>	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      行政边界</p>

资料来源:作者整理。

表2 按镇村关系分类的镇区形态

Tab.2 Township morphology by relationship between towns and villages

类型	镇边村	镇中村	村强镇弱	历史文化名村
空间形态示意	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      镇区行政边界</p>	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      镇区行政边界</p>	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      镇区行政边界</p>	 <p>图例:                      镇区建设用地                      镇区产业用地                      村庄宅基地                      道路用地                      耕地、园地                      林地、草地                      水域                      镇区行政边界</p>

资料来源:作者整理。

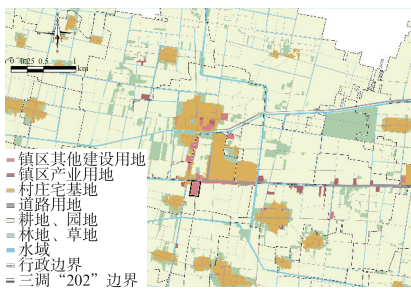


图1 在“二调”后由乡转制的建制镇镇区面积偏小

Fig.1 Towns transformed from townships by provincial designation after "the 2nd National Land Survey" have relatively small area  
资料来源：作者自绘。

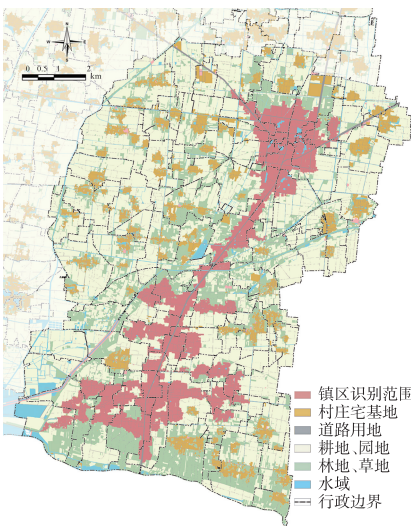


图2 城区识别标准在镇区的不适用性

Fig.2 The inapplicability of the urban area designation standards to urbanized town area  
资料来源：作者自绘。

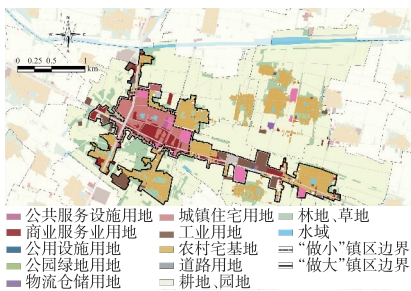


图3 选择性放大或缩小的镇区

Fig.3 Urbanized town area selectively expanded or shrank  
资料来源：作者自绘。

了“三调”的准确性，特别是一些在“二调”后由乡转制的城镇，由于缺少“二调”的认定，造成了镇区面积偏小的现象（图1）。同时“三调”中往往以

镇驻地为中心，忽略了外围的建设用地。这一现象在撤并镇中较为明显，撤并后的原镇区虽然具有明显的城镇特征，但往往被“降级”为村庄。

自然资源部2020年10月发布的《城区范围确定标准》（征求意见稿）为镇区范围识别提供了一定的思路，但其具体工作流程不能直接用于镇区划定，比如向外扩展时，由于其低水平的均质性，用“连接”的要素去判断较难判断。另外由于其较小的体量，在城区范围确定标准中的城中村、城边村的处理原则应用于镇区时，其比例会大大超出其在城区的比例（图2）。

### 2.3.3 县级总体规划确定的镇开发边界“失效”

按照《市级国土空间总体规划编制指南》，县级国土空间总体规划应该“划定县域范围内的城镇开发边界，包括县人民政府所在地镇（街道）、其他建制镇、各类开发区等”，但在工作中经常出现镇开发边界“失效”的问题，主要体现在以下几方面。

新增建设用地指标有限的情况下，县级规划往往向中心城区或县城倾斜，一般镇的发展空间受到挤压，基本接近于现状规模，镇区现状界定的问题会暴露，同时造成各镇在发展前景上的不公平，规划科学性受到质疑。

《市级国土空间总体规划编制指南》将市域建设用地总面积、市域城乡建设用地总面积作为约束性指标，但在具体控制中，各地的控制方法稍有差异，地方往往采取相应的“应对”措施，直接影响城镇的空间结构。虽然在建设用地指标下达中并未区分城、镇、乡建设用地指标，但一般均尽量保障城镇开发的需求。某省采用增量指标的方法，“做大”现状镇区自然成了地方规划的选择，大量不应纳入镇区的宅基地被算作镇区；某省采用总量指标的方法，“做小”现状镇区被普遍采用（图3）。

集体经营性建设用地大量位于乡村地区，并未有统一的规则要求划入镇区或计入镇建设用地规模，事实上大量集体经营性建设用地的性质就是村庄用地（203），新的《国土空间调查、规划、

用途管制用地用海分类指南》也未区分城、镇、村的用地。镇开发边界外的乡村成为突破上位规划的“工具”（图4）。

## 3 从城市开发边界到城镇开发边界：作用的扩展

### 3.1 塑造美丽国土空间

作为一项重要的政策，城镇开发边界应从早期单纯地控制城市蔓延、保护耕地，转向兼有控制城市扩张、促进城市转型发展、主动塑造美丽国土空间的综合作用（张兵，等，2018）。美丽国土空间不仅包括城市，更应该面向更加广袤的自然空间，而散布于这些空间之中的小城镇，对于国土空间的品质具有较大的影响作用。

县级规划是国土空间总体规划的“底”（王新哲，等，2020）。县规划中统筹划定的全域城镇开发边界与另外两条重要的控制线共同构成了国土空间的基本格局，如果市开发边界重在“限定”和“控制”，那么相对尺度较小，但分布广泛，与自然、农业空间充分交融的镇开发边界将主要发挥“引导”和“塑造”的作用。

### 3.2 土地发展权的许可

林坚等指出空间规划的实质性问题是土地发展权，我国存在两级土地发展权体系：一级土地发展权隐含在上级政府对下级区域的建设许可中，二级土地发展权隐含在政府对建设项目、用地的规划许可中（林坚，等，2014）。城镇开发边界可以视为中央政府对于土地一级发展权的授权，开发边界内除特殊区域需要保留保护、弹性区域需要进一步许可外，是可以进行开发的；开发边界外也有建设用地，但除“点状”用地外，仅有有限的土地发展权。

新的土地管理法对于集体经营性建设用地的开发主体不只限于集体成员，建设类型也突破了乡镇企业、村民住宅、公共设施和公益事业。总体规划所确定的集体经营性建设用地也是一种土地发展权的授权。据官方披露的数据显示，“三块地”试点地区每亩集体经营性建

设用地的平均入市价格约为110万元（叶开，2017）。这个数字已接近甚至超过很多一般县城的国有土地基准价格。应视为一级土地发展权并由中央政府管控。

### 3.3 规划传导的重要工具

虽然包括城镇开发边界在内的“三条红线”是在国土空间总体规划中统筹划定的，但从当下的生态红线和永久基本农田划定工作中就可以看出，其政策作用应部分独立于国土空间总体规划。

城市较为复杂，城区内部的控制往往成为上级关注的主要内容，所以开发边界和用地的控制往往是一体的。而镇相对较为简单，除少量重点镇、具有特殊价值的如历史文化名镇以外，上级关注的事权往往只有边界与规模的控制，所以在镇规划中边界与用地是可以适当分离的。从相关编制指南中可以看出，县人民政府所在地镇（街道）、各类开发区要接受市级规划的“指导”，镇开发边界则是在县级总规直接划定。如果说美国的城镇增长边界的本质是用公权力来限制私人权利的不当行使，我国的城镇开发边界划定和监督实施则主要是为了制约地方政府的开发冲动（赵民，2019）。

## 4 从城开发边界到镇开发边界：作用与方法的嬗变

### 4.1 定位：从“控形态”到“管行为”

城镇开发边界无论是在国外的缘起、还是在国内城市的试点以及目前正在开展的市县国土空间规划，均是针对单个城镇，是对其形态的一种控制。但在规划城区以外的建设活动中，大量准城镇开发，甚至是城镇开发被冠以乡村建设，部分化解了城镇开发边界的约束作用。无论是上世纪末珠三角的农村集体工业园区，还是环首都的小产权房，抑或是广大中心城市周边的“村庄”建设，无不是在规划城、镇区以外进行的城镇开发。所以要严格界定城镇与乡村建设行为，城镇开发边界将可能也应该承担起城镇建设行为许可线的任务。

未来城镇建设用地的紧约束将成为常态，去乡村地区谋求发展空间将成为

地方政府、开发企业的可能选择，在最基层的镇级总体规划中及时调整、丰富镇开发边界的内涵，对建设行为加以约束，才能实现“美丽国土”的愿望。

### 4.2 目标：从“集约度”到“紧凑度”

划定城镇开发边界是为了提高城镇开发的集约度。在城区中，虽然有少量“城中村”，但绝大多数用地都已成为或规划成为城市建设用地。但在镇域层面就不同，按照目前的政策，通过乡村规划，在村庄建设用地上建设乡村产业项目、新农村社区、旅游综合体等，会造成用地的破碎。部分地区较早发现了这个问题，提出“三集中”等措施，促进工业企业向园区集中、农民居住向新型社区集中，提高了建设用地的紧凑度。

2020年“中央一号文件”提出“破解乡村发展用地难题”，县、乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。如何统筹安排乡村产业发展用地，成为县、镇规划不可回避的问题，也成为划定城镇开发边界的难点与重点。事实上不少乡镇已经注意到这些问题，通过划定镇级工业园区，将分散的乡村产业适当聚集，提高镇级开发空间的集约度（图5）。

相关管理部门关注到这类问题，2021年自然资源部、国家发展改革委、农业农村部联合印发的关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知要求规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的产业项目要进产业园区；具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚。

### 4.3 对象：从“划重点”到“全覆盖”

《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》规定市级总规应划定市辖区城镇开发边界；县级总规应划定县域范围内的城镇开发边界。简单说就是市级总规定市辖区的城镇开发边界、县级总规定县域的开发边界。自上而下是一个“划重点”的过程，县级总规承担一个“兜底”的任务。

对于县级总规的层级，普遍认为仿照市级总规形成市（县）域和中心城

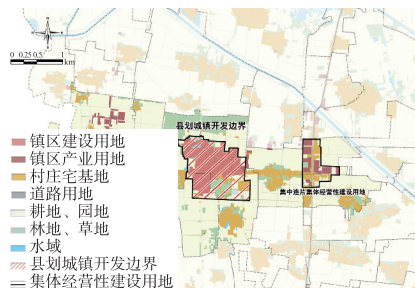


图4 镇区外围的“乡村”  
Fig.4 "villages" surrounding urbanized town area  
资料来源：作者自绘。

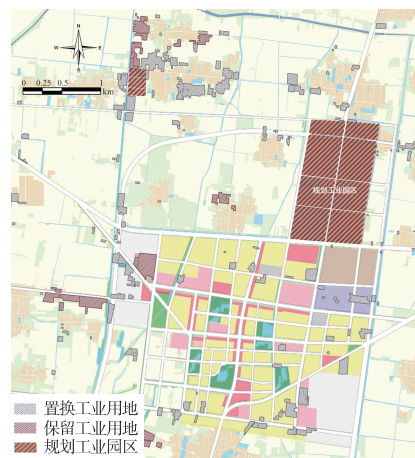


图5 村办工业入园  
Fig.5 Centralization of rural industry in the industrial district  
资料来源：作者自绘。

（县城）两个层级，进一步将县级规划中的其他乡镇下沉到镇级规划，这与县级政府承担的空间管制任务是不相符的。县级国土空间总体规划就应该是县域总体规划，这是符合县域治理的导向的（王新哲，等，2020）。

划定县域全部的城镇开发边界将成为县级国土空间总体规划的重要任务。需要“全覆盖”地划定需要管控的地域，在《城区范围确定标准》（征求意见稿）中规定的确定的流程图是建立在“连接”判定的工作逻辑，核查相关区域其是否符合城区标准，在其中以“虚框”的形式规定了“城区最小统计单元”的判定流程，在工作中自然会被忽视或省略，但在镇开发边界的划定工作中，这种普查式的流程成为了主角。

### 4.4 方法：从“紧约束”到“赋弹性”

本轮国土空间规划普遍采用了用地

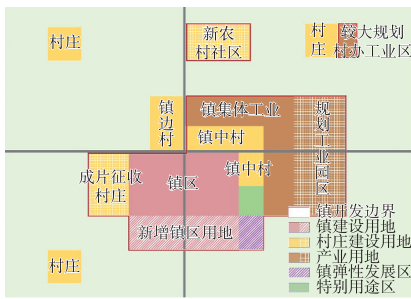


图6 镇开发边界模式图

Fig.6 Diagram of urban growth boundary in a town  
资料来源：作者自绘。

指标的紧约束，这是符合我国当前的发展趋势的。但从规模控制来说，存在着操作的难点。

一方面从前文分析和案例来看，应列入镇开发边界内的建设用地除了城镇建设用地，还有大量非城镇建设用地，这些用地如果不经过成片征收，将长期保持集体建设用地的性质，而这部分用地与城镇建设用地的比例在不同的城镇差异较大，无法统一规定，只能因地制宜。

另一方面由于集体经营性建设用地入市的政策，未来城、镇将趋于分化：镇区将主要用来吸纳、积聚镇域内集体建设用地的开发。自然资源部国土空间用途管制司负责人2021年2月在对《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》的解读中指出：通过城乡建设用地增减挂钩等政策，在规划确定的乡镇、村庄之间，实行村村挂钩、村镇挂钩，在更大的尺度上，对农村宅基地、产业用地、公益事业和公共设施用地等的布局 and 规模进行调整优化（朱彧，等，2021）。与城市边界的“排斥”不同，镇边界要有足够的容量去“吸纳”镇域内的城镇建设开发行为，而这些开发还存在着极大的不确定性，应该留有足够的弹性。这个弹性的空间与市开发边界内特别留出的弹性用地不同，应根据镇域内经营性建设用地的“流量”，适当放大各功能区的规模（图6）。

## 5 结语

“横向到边、纵向到底”是国土空间规划体系的特征，由于不“到底”造成的城镇开发失控，不“到边”造成的城镇

建设失序都会影响其作用的发挥。而在分级管控、逐级深化的过程中，一方面县、镇国土空间总体规划的重点应该是“域”的控制，另一方面随着级别的降低、规模的减少，城乡的边界在模糊、复杂化。关注城、镇开发边界的差异化，在县、镇级国土空间总体规划中丰富、完善镇开发边界的相关作用与技术规定将是相关规划研究不可回避的问题。

## 参考文献 (References)

- [1] 《城市规划学刊》编辑部. “构建统一的国土空间规划技术标准体系：原则、思路、和建议”学术笔谈(一)[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 1-10. (The UPF Editorial Department. Symposium on the construction of a unanimous technical standard system for national territory development planning: principles, ideas, and suggestion I [J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 1-10.)
- [2] 冯健, 周一星, 李伯衡, 等. 城乡划分与监测[M]. 北京: 科学出版社, 2012. (FENG Jian, ZHOU Yixing, LI Boheng, et al. Identification of urban and rural areas[M]. Beijing: Science Press, 2012.)
- [3] 黄明华, 寇聪慧, 屈雯. 寻求“刚性”与“弹性”的结合: 对城市增长边界的思考[J]. 规划师, 2012(3): 12-15. (HUANG Minghua, KOU Conghui, QU Wen. Combining rigidity and flexibility: reflection on urban growth boundary [J]. Planners, 2012(3): 12-15.)
- [4] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34. (LIN Jian, XU Chaoyi. Land development rights, space control, and synergetic planning[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 26-34.)
- [5] 宋小冬, 柳朴, 周一星. 上海市城乡实体地域的划分[J]. 地理学报, 2006(8): 787-797. (SONG Xiaodong, LIU Pu, ZHOU Yixing. Urban and rural area division: taking Shanghai as an example[J]. Acta Geographica Sinica, 2006(8): 787-797.)
- [6] 田莉, 戈壁青. 转型经济中的半城市化地区土地利用特征和形成机制研究[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 66-73. (TIAN Li, GE Biqing. Land use characteristics and driving forces of peri-urban area in the transitional economy [J]. Urban Planning Forum, 2011(3): 66-73.)
- [7] 王明田. 集体经营性建设用地入市对乡镇国土空间规划的影响[J]. 小城镇建设, 2020(2): 5-9+24. (WANG Mingtian. The influence of the market entry transaction of collectively operated construction land on the township land national territorial space planning[J]. Development of Small Cities & Towns, 2020(2): 5-9+24.)
- [8] 王新哲, 钱慧, 刘振宇. 治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 65-72. (WANG Xinzhe, QIAN Hui, LIU Zhenyu. The positioning of the coun-

- ty-level territorial master plan from the perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 65-72.)
- [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(4): 1-11. (WANG Ying, GU Chaolin, LI Xiaojiang. Research progress of urban growth boundary at home and abroad[J]. Urban Planning International, 2014(4): 1-11.)
- [10] 叶开. 农村三块地改革试点今年大考农地入市每亩均价百万[N]. 第一财经日报, 2017-06-12. (YE Kai. Big test of 'three rural lands' reform pilot this year, the average price of farmland convert to the city over million yuan / mu[N]. China Business news, 2017-06-12.)
- [11] 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(3): 20-27. (ZHANG Bing, LIN Yongxin, LIU Wan, et al. Debate on urban development boundary: the perspective of spatial governance in China [J]. Urban Planning Forum, 2014(3): 20-27.)
- [12] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. 城镇开发边界与国家空间治理——划定城镇开发边界的思想基础[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 16-23. (ZHANG Bing, LIN Yongxin, LIU Wan, et al. Urban growth boundary and national spatial governance: implications and theoretical basis[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 16-23.)
- [13] 张勤. 杭州城市开发边界划定与实施的实践探索[J]. 城市规划, 2017(3): 15-18+76. (ZHANG Qin. Practice and exploration of the delimitation and implementation of the urban development boundary in Hangzhou[J]. City Planning Review, 2017(3): 15-18+76.)
- [14] 赵民, 程遥, 潘海霞. 论“城镇开发边界”的概念与运作策略——国土空间规划体系下的再探讨[J]. 城市规划, 2019(11): 31-36. (ZHAO Min, CHENG Yao, PAN Haixia. Concept and implementation strategies of the urban development boundary: re-exploration in the spatial planning system of China[J]. City Planning Review, 2019(11): 31-36.)
- [15] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)
- [16] 朱彧, 沙玛建峰. 自然资源部国土空间用途管制司负责人解读农村产业融合发展用地政策[EB/OL]. i自然全媒体, 2021-2-15. [https://mp.weixin.qq.com/s/qJPGdGZ\\_PNxC1uq-kkSZvA](https://mp.weixin.qq.com/s/qJPGdGZ_PNxC1uq-kkSZvA) (ZHU Yu, SHAMA Jianfeng. Leader of Ministry of Natural Resources Land Use Control Department interpretation of rural industrial integration development land policy[EB/OL]. i-Ziran Omnimedia, 2021-2-15.)

修回: 2021-03