



# “城市开发边界”政策与国家的空间治理

张兵 林永新 刘宛 孙建欣

**提要** 2013年12月中央城镇化工作会议以来,划定“城市开发边界”的命题成为规划工作者讨论的热点问题。这里的探索包括四个部分:第一部分,分析了我国规划实践中与“城市开发边界”相关的思维演变过程,从终极蓝图到弹性规划再到设置底线,规划在理论和技术的选择是合乎城市发展规律的;第二部分,主张要防止将“城市开发边界”简单理解为在城市总体规划的适建区中划出一圈界线的做法,在严格保护资源和环境要素、维护公共安全等底线思维基础上,研究需要“城市开发边界”和其他规划工具综合使用的途径,考虑各种空间管制政策工具的协同性和有效性,使规划管理从被动走向主动;第三部分,提出在充分尊重国家既有的法律制度的前提下,充分利用现行政策工具,通过提高“城市开发边界”政策设计对城市蔓延问题深层原因的针对性来创新制度;第四部分作为结论,提出划定“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,应通过部门协作,协同发挥既有工具的管理作用,并且对完善“四线”管理制度提出若干建议。

**关键词** 城市开发边界;空间治理;三区四线;底线思维

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2014)03-0020-08

## 作者简介

张兵,博士,中国城市规划设计研究院,总规划师,教授级高级规划师,  
drbingzhang@tom.com

林永新,中国城市规划设计研究院,主任工程师,高级规划师

刘宛,博士,清华大学建筑学院副教授

孙建欣,中国城市规划设计研究院,规划师

Debate on Urban Development Boundary: The Perspective of Spatial Governance in China

ZHANG Bing, LIN Yongxin, LIU Wan, SUN Jianxin

**Abstract:** Since the National Government's Convention on Newly Urbanization was held in December, 2013, the issue of formulating the policy of urban development boundary (UDB) has become a hot topic for planners. This paper analyses the ideas, methods and instruments relevant to UDB policy formulation. The paper consists of four parts: Firstly, it reviews the evolvement of UDB ideas in China, from ultimate blueprint to flexible planning to bottom-line control. And such theoretical and practical choices are in accordance with the understanding urban development at particular period of time. Secondly, the paper argues that UDB should not be interpreted simply as a method of drawing boundary of construction areas in city master planning, attentions should be given to integrate UDB with other planning instruments to safeguard the 'bottom-line' in resource use, environmental protection and the maintenance of public security. It is important to combine spatial governance instruments so that the planning control can be more proactive. Thirdly, this paper proposes to make use of policy instruments enabled by existing national laws and regulations. These instruments can help improve the UDB's policy design to check urban sprawl. Fourthly, the paper concludes by arguing that UDB essentially means a policy design process rather than a simple line drawing. Related policy instruments should be combined and integrated through enhancing the coordination among different governmental sectors. Meanwhile, some constructive suggestions are also given to help improve administrative efficiency and for the application of Four Lines.

**Keywords:** urban development boundary; spatial governance; three zones and four lines; bottom-line thoughts

中共十八届三中全会提出深化改革和推进国家治理体系和治理能力现代化的议题。在法治化和民主化的概念下,空间治理体系和治理能力的建设预计在今后一个时期将成为规划界研究和讨论的热点问题。在提升城乡建设和发展治理能力方面,2014年3月国务院颁布《国家新型城镇化规划》已经提出诸如“健全国家城乡规划督察员制度”、“设立总规划师制度”等措施。伴随着深化改革的过程,在国家的空间治理方面一方面要深入研究如何能够进一步夯实国家的基本权力,不断健全和完善既有的法律制度,提高治理能力;另一方面也要尽量避免在国家空间治理领域的权力结构“另起炉灶”和“重复建设”,切实提高政府对土地使用和空间管理的效

能。在空间治理体系的顶层设计中这两点都是非常重要的。

笔者注意到,2013年12月中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划》等文件中,要求“严格新城新区设立条件,防止城市边界无序蔓延”、“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”。此前,国家相关部委也都发布过相关的政策文件。2006年建设部颁布的《城市规划编制办法》中就已经明确要求,作为指导城市发展和建设的大纲,城市总体规划需要研究确定“中心城区空间增长边界”。用“增长”边界而非“开发”边界,体现的是城市总体规划综合性,它要考虑的重点是城市整体发展和增长的战略问题,而不只是一个管理和控制开发建设行为的问题。2014年2月国土资源部下发了《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》,其中重点提出了“严控建设占用耕地,划定城市开发边界,控制城市建设用地规模,逐步减少新增建设用地计划指标”的要求。在新的政策背景下,划定“城市开发边界”成为积极落实《国家新型城镇化规划》的新任务之一。

诚然,“城市开发边界”不是一个新概念。“新区”泛滥,城市蔓延,大量良田被吞噬,也都不是新问题。新中国几十年经营起来的城乡规划制度中,早有了“规划区”、“规划建设用地规模”(这个规模不只是数量,也有界线的意义)、“城市发展方向”、作为强制性内容的“三区四线”等等管理工具,而且在编制过程中已从法律制度和操作层面实现了总体规划和土地利用总体规划的有效衔接,不能说城乡规划是在没有明确“城市开发边界”的条件下进行规划管理的。那么今天提出要正式划定的“城市开发边界”和过去规划编制和管理实务中实际存在的“城市开发边界”相比,能在管理上有什么实质性的突破?用地扩张的背后有着极为复杂的社会经济原因,如果只是试图针对扩张的结果状态去设置界限,那么导致无度扩张背后的动因谁能保证不会瓦解这个新的管控政策?如果过去的规划工具管不住,“城市开发边界”会有什么空间治理的新意义,以避免最后出现“五十笑百步”的结果?归根结底的问题是,在推进新型城镇化的政策背景下,如何赋予“城市开发边界”更为有效的政策内涵?又怎样从国家空间治理体系和治理能力建设的角度来判断这一规划政策的价值?在规划师(无论来自哪个政府部门)动手划定“新的”城市开发边界之前,这些问题难道不需要一起多做讨论来给出清晰的答案吗?回头看规划工作中控制和引导城市开发边界的历史,或许能帮助人们更为冷静地看待“新事物”的本质。

## 1 我国规划实践中“城市开发边界”的思维演变

我国的城乡规划界对于“城市开发边界”的认识大体经历了如下三个阶段:

### 1.1 终极蓝图的“城市开发边界”

改革开放以来,城乡规划工作者曾一度坚信城市的扩张是可控的!规划实践特别是城市总体规划的实践中,研究确定城市性质和职能、城市规模、城市发展方向都是非常重要的政策

工具。规划在图纸作业中,根据区域研究(城镇体系规划)、用地适宜性评价、城市规划区以及上述政策内容综合确定出规划用地的形态。那个各种用地色块构成的外边缘实际上就是人们理解的在规划期限里的“城市开发边界”。但是规划师根据中国城市发展的实际,结合对欧洲城市规划理论和实践历史的借鉴,很快发现这种“终极蓝图”的规划思维方式几乎是错误的,规划的价值在于一个连续的过程。规划用地形态的外边缘难以对几乎无规律可循的、分散的城市建设决策构成在空间区位上的约束作用。

### 1.2 弹性规划的“城市开发边界”

当意识到规划是一个动态过程时,城市总体规划开始寻求对复杂变化的城乡规律的适应。“弹性规划”被提出来。规划不仅要讲求控制,还要面对市场的不确定性,充分发挥引导作用、协调作用和激励作用。节约耕地是城市规划工作的重要原则,但不是唯一的原则。城乡关系的统筹、区域的协调、城市综合竞争力的提升、可持续发展、适宜的工作和居住环境、综合交通都是要考虑的问题<sup>①</sup>。

况且随着认识的提高,城市总体规划已经不再机械地将城市规模、用地布局及城市边界本身作为规划追求的核心目的了,更不单纯地以比对现状和规划图中城市边界线的一致性来评价规划实施的成败,因为学科的发展和积累的经验告诉人们,表达在图面上的土地使用规划方案和规划用地形态所代表的城市开发边界反映的是一种关于未来城市空间增长预期的大致状态。这张图纸一定程度向社会表明了城市用地方向和开发建设规模上的共识。规划过程中社会各界达成的一致要求在技术上不得不用图纸作为视觉载体加以描绘。色块的形态在绘图中不得不固化下来,但是这并不意味着规划如同算命先生那样能充分预见城市未来的一切。唯一能确定的仅是城市发展的不确定性,城市发展面临的许多未知因素是编制规划时候难以预测的,因此不能仅以是否突破原规划划定的边界来评价城乡规划编制是否合理。在快速城镇化背景下,城市规划的重点不是严防死守城市的规模、形态、边界,而是转向侧重于动态协调城市发展的各种要素,关注城市结构的合理性和弹性、各种不可再生资源的保护、以及各类人群发展的社会需求等议题<sup>②</sup>。这是改革开放以来城市规划学科和实践中的重要共识和经验。

### 1.3 设置底线的“城市开发边界”

改革开放的30年对于中国城乡规划界来说是学习的30年。我国保持了开放的心态和追求科学的精神,从移植、效仿到再创造,不断根据中国城市和区域发展的状态和趋势来丰富规划的概念和技术工具。城镇体系规划从1980年代起,在国家国土和区域规划严重缺位的情况下,为区域协调和城乡统筹发展发挥了重要的无法磨灭的作用。早期的城镇体系规划探索了“三个结构一个网络”的编制框架。随着城乡建设速度的加快和规模的急剧扩大,到1990年代中后期从城镇体系规划编制实践开始,重点增加了对“生态敏感区”的划定,有些城镇体系规划

根据生态脆弱程度，将“生态敏感区”还做了分级。今天看来，这是我国国土和区域规划领域重要的技术创新。

这种通过设置生态底线来应对大规模扩张的规划方法和分析技术被很快应用于许多宏观层面的规划。以北京城市总体规划（2004—2020）为标志，北京将市域全部划定为城市规划区，在市域范围根据生态条件和基本农田保护等要求划定出“三区”（禁建区、限建区和适建区），相当于在宏观尺度上设置了粗线条的“城市开发边界”。在同一时期，建设部先后颁布了四个部令，设立了“四线”管理制度。尽管很多规划师起初把“四线”理解为中心城区内部的建设控制边界，但是“四线”作为“城市开发边界”的属性是不容置疑的，也并不影响这一工具在规划用地范围和适建区之间地区发挥管理作用的可能。根本而言，“三区四线”是在大规模城市扩张过程中政府空间治理的“底线思维”的体现。

从认识城市总体规划的作用，到改革编制技术，再到管理理念的更新，规划实践中有关“城市开发边界”的认识有了不断丰富的进展。

如果观察我国在1990年代以来有关城市开发（增长）边界的研究，也可以看到认识方式的基本取向。一种是“正向”思维来研究城市开发边界，划定方法以城市为中心圈定其拓展所需空间，给出扩张的界线，往往以模型预测为技术基础。常见的技术方法有元胞自动机（CA）模型及其优化改良（周成虎，1999；黎夏，等，1999、2004；龙瀛，等，2006、2008、2009；）应用Sleuth模型（郗凤明，等，2009；）应用遥感技术、GIS方法（韩昊英，2009；祝仲文，等，2009）。“正向”划定增长边界的技术路线主要是“定城市规模—分配总用地—确定边界”，讨论集中于采取何种方法使边界划定更为科学、合理；另一种则是用“反向”思维，其假设是可靠的和合理的扩张界线是难以预测的，因此划定方法以城市外围的各类资源的保护为出发点，基于划定“限制和控制类要素”而“倒逼”出“城市开发边界”，明确划出建设行为禁止侵入和有条件进入的地区，类似于图底关系互换，同样可以达到框定城市开发边界的目的。例如确定城市生态基础设施（俞孔坚，等，2005）、城市生态廊道（苏建忠，等，2005）、以“三区”为基础提出了16类110个限建要素构成的控制体系（龙瀛，等，2006）、生态敏感性分析、景观生态安全格局分析等方法（杨建军，等，2010）。总体来看，国内在“反向”划定方法方面，主要综合了生态环境、资源利用、公共安全等各类要素的情况下来予以划定。这和管理上“三区四线”守住底线的逻辑是一致的。

当然，对于“城市开发（增长）边界”的研究也有其他角度的研究，主要包括国外经典案例的介绍，涉及城市增长边界概念运用的学理辨析、制度设计、财政投入和产出等等，也有研究对运用这一政策工具的中外环境差异做了一些有意义的解读（张进，2002；张京祥，等，2003；刘海龙，2005；李景刚，等，2005；冯科，等，2008；段德罡，等，2009；吴次芳，等，2009）。

## 2 确定“城市开发边界”需要“综合协同”和“底线思维”

### 2.1 “城市开发边界”政策的综合性

当下，“城市开发边界”作为一种政策工具的设计有着特殊的语境。在国土资源部的文件（2014）中，“划定城市开发边界”和“严控建设占用耕地”有着紧密的因果关系。从我国空间治理体系的上层结构存在多部门共管的现实情况看，这个表述多多少少反映出部门的职能特点。但是从政策试图作用的对象看，由于城乡发展所具有的复杂性和综合性，客观上决定了如果“划定城市开发边界”的政策设计仅仅同“严控建设占用耕地”联系在一起，那么这个政策将难免会有部门的局限性。对此，在这一轮对“城市开发边界”的政策设计中应尽量避免。

空间规划的政策设计需要有一定的学理基础。我国城乡规划经历了艰难曲折的60年，在国家的学科体系中上升为一级学科。这是一门实践性很强的学科。人们对于城乡发展规律的认识以及对规划在社会进步中的作用的理理解有着不断反思和批判的进步过程。很多规划概念和技术工具在这个过程中不断被检验和锤炼，对其作用和局限性的理解日臻辩证。例如，我国从1950年代开始引入的公共服务设施的千人指标，在计划经济时期作为安排基本建设投资的依据，是规划工作中很重要的技术工具。但是到了改革开放后，商品经济和市场经济机制在配置资源中发挥越来越大的作用。渐渐地，城乡规划工作者批判性地审视“千人指标”的实际作用。由于规划意识到城乡开发建设机制的复杂性，因此规划配置公共服务设施的类型、内容、人均指标都做了很大的修正，甚至在市场化程度很高的开发环境下，规划只是把千人指标作为一个参考，而在宏观的、结构性的各类用地的比例结构关系上做出把握。这个认识上的完善提升过程在规划学术界、规划编制和管理部门几乎是同步的，这是城乡规划建设领域对国家经济体制改革的积极主动的响应，无疑也是我国规划理论、技术、政策领域的进步表现。然而在过去十多年间，由于中央财政能力的快速增强，中央许多部委强化部门地位的政策设计缺乏正确的方法指导，忽视学理基础，把城乡规划实践中几乎扔掉的旧工具又捡拾回来<sup>3</sup>。

划定城市开发边界一定要避免上述这种简单化的“指标思维”模式。由于这个“开发边界”是城市的，政策管控的对象高度复杂，因此必然要考虑它的综合作用以及发挥作用的协同条件。千万不可因“城市开发边界”最近被关注，便以为可以再造一种控制城市蔓延、杜绝耕地损失的神器来。需要清楚“城市开发边界”是控制和引导城市开发建设的规划工具之一，它的作用要发挥好，需要和其他规划工具综合使用，有一个政策上的良好整合；同时，确定“城市开发边界”本身也是一个综合性很强的工作，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，更要考虑各种空间管制政策工具的协同性和有效性。

### 2.2 在底线思维基础上实现管控从被动走向主动

对政策工具的选择应当取决于人们对于城市空间增长规律的认识程度。从1960年代开始至今,预测技术上有了不少的进步,例如GIS的应用、引入更多的分析因子、采取更精细化的计算方法、动态模拟技术的应用,但都无法从根本上改变预测城市发展状态和划定城市开发边界的困难局面。当城市空间增长的规律难以测准的前提下,针对限定开发范围的政策工具选择可以有两种取向:一种是面对大量未知的事物,强调主观上控制事物发展的意志,硬着头皮划出一圈边界来限定城市扩张的范围;另一种则是尽量将决策建立在人们已知的规律基础之上,也就是说,既然认识到某些资源环境被过度开发可以殃及城市和乡村的环境品质和可持续发展的能力,那么通过设置不可逾越的红线,阻止这些开发建设行为侵入,也可以实现从“另一个角度”实现了对城市蔓延的抑制。

先来看看预设一圈扩张界线的做法。众所周知,在《城乡规划法》(2008)第三十条规定,在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区;第四十二条规定,城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。它事实上通过城市总体规划设置了城市开发的边界(规划建设用地之外是不能进行任何城市建设的)。有理由相信城市总体规划确定的规划用地范围边界完全可以起到“城市开发边界”期望达到的作用,因为这在国家层面上已经被赋予了几乎最高的法律地位。现在,大家觉得这条边界还是不够用、管不住(图1),于是寄希望于在适建区内圈出新的一圈“城市开发边界”。

新的一圈“城市开发边界”绘制伊始,就会面对未来各种建设决策可能对它的突破,人们对《城乡规划法》中建设用地范围线的实际遭遇的经验已经预示出,这一圈新界线是很难管住开发的。当然,决策者可能会找些变通的方式来增加“边界”的弹性,比如圈定这条边界时在空间上留有余地,在城市总体规划给定的规划用地范围以外,预留一定量的富余空间,换句话说,在规划用地的“规模边界”外围再画一条“扩展边界”,但是新的问题随之产生:预留多少、预留在哪里才算是给予了足够的弹性来弥补测不准的问题呢?既然规划当初在给定的城市规模和边界的时候都测不准,那预留这种富余空间的数量、区位、界线形状也都不可能测准。应当承认,现实世界中政策制定者有权忽略这些科学认识的基础,把复杂问题简单化,在实际工作中给定一个增长比例的经验值(例如有把这个经验值确定为在20%以内<sup>⑤</sup>的做法)。从科学制定政策的理念出发,人们还是会发现将这种所谓的经验值用在弹性增长空间上与给足城市用地指标的弹性的做法从逻辑上看没有什么两样。

增加“边界”的弹性还可以有另外一种出路,就是通过规划期中的多次调整来解决弹性问题,比如设定一个程序,每一年(或者五年)调整一次,但这只是发现现实用地形态与原定边界不一致后采取的及时“校正”的机制。在做出每一次校正的同时,为了画出调整后的边界,需要重新对空间形态做出下一次的预测,但这个预测的准确性依然难以保证,而且此时边界预测的严谨性和技术性往往不如规划编制之时。更进一步

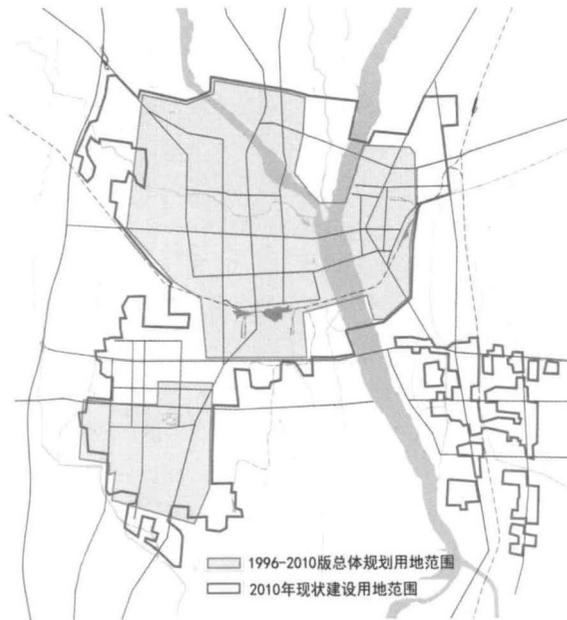


图1 某城市总体规划建设用地范围与现状建设用地范围比较  
Fig.1 Comparison of the boundary of present land use with planned land use in a city

资料来源:中国城市规划设计研究院规划文件,2012。

说,这种做法不是动态调整<sup>⑥</sup>,而是缩短了几次静态预测之间的时间间隔而已。通过增加校正频率来修正预测误差,本身并没有对如何提高开发边界预测的准确性提出更好的解决办法,反而增加了下级政府不断请求上级政府确认边界调整的行政成本。同时,在这种几近“实用的”边界调整过程中,空间规划的战略性和结构性的内容极有可能被一点一点地肢解。面对城市开发建设的市场机制,尽快主管部门的权力加强了,但是国家空间治理的整体价值却恐怕会被大大降低。

划定开发边界时,预留富余空间和规划期内不断“动态”调整,往往成为政府对导致“城市蔓延”的各种开发行为的合法性的事后追认。这种“一点一点放开”和“事后追认”的被动做法,难以使我国的空间治理体系建设和能力提高进入一个高级的阶段。市场经济对资源配置要起到决定性的作用,在这个大趋势下,这种被动的空间治理理念和思维注定是无法适应的。

现在转向对上文提到的另外一种方法的考察。通过设置不可逾越的红线,将各种开发建设行为框定在一定的范围里,这样做从方法上一定程度地回避了预测难的问题,而把管理的重心放置在对明确界定的、不可侵入和利用的土地和空间资源的重点守卫上面。

目前,在国家对空间管理的各种工具中,建设主管部门的“三区”和“四线”的管理方法和国土部门的基本农田保护区都具有这样的特点。在市场机制发挥巨大作用的建设背景下,通过对城乡发展和区域发展有整体意义的生态资源、环境要素以及公共安全必备空间等划定保护界线,促使政府空间治理从被动应付和事后追认走向主动的和事前的管控,而避免纠缠在预留空间的大小位置与开发现实的矛盾上。

规划要针对城乡发展的复杂局面,实际管理过程中各种各

样的开发情况目不暇接，而随着发挥市场在配置资源上的决定性作用，还会出现更多人们无法事先预料的开发活动和开发形式。但越是如此，作为政府空间管理手段的规划越要能够准确把握关键问题，立足在那些有关城乡发展规律的真理之上，把那些从科学界到社会共识都已经确认需要严格保护的资源和环境要素牢牢把控起来，由此体现规划的历史性的作用。“城市开发边界”政策设计应该基于这样的“底线思维”方式，并且从三个方面来做好进一步的设计：①应当认真考虑如何能够充分发挥现有管理工具的作用；②着眼政府管理效率的提高，整合现有的政策工具，不要动辄“另起炉灶”；③不断创新现有管理工具的内涵和应用范围，适应城镇化发展的实际需要。

### 3 “城市开发边界”政策面临的几个问题

在上面两节里笔者强调了这样的观点，一是尽管在当前提出“划定城市开发边界”，和“严控建设占用耕地”和“城市蔓延”有极大的关系，但是作为国家空间治理的手段之一，不能狭隘地理解设计这一政策工具的目标，要清晰地认识到国家空间治理能力的提高，目的是在于实现城乡社会经济的可持续发展，控制和引导好城乡的发展，因此在管理的价值和逻辑上应当同其他的空间管理手段是一致的，需要保持政策工具之间的协同性和综合性，不可偏废。对于我国空间规划系统分而治之的现实来讲，更应尽力避免；二是区域协调发展和城乡统筹发展在资源环境保护、土地和空间资源合理利用的意义上有着丰富的内涵，采取划定“城市开发边界”的手段并不止于耕地一种要素的底线控制（如果仅仅是为了耕地，那么依照《基本农田保护条例》划定基本农田保护区就已经是现成的了），实际上应该在有国家法律基础的控制要素的基础上，针对城市开发的实际问题，对已有的规划区（《城乡规划法》第二条）、“三区”和“四线”（《城乡规划法》第三十五条、第四条等）、基本农田保护区（《基本农田保护条例》第二条）等工具的整合和提升，依法更有效地解决当前和今后一个阶段的城市空间增长中出现的问题。在充分尊重国家既有的法律制度的前提下，创新制度而避免“另起炉灶”或“重复建设”。在这样的认识基础上，来进一步考虑如何提高“城市开发边界”政策设计的针对性，应对城市的无度扩张和蔓延。本节针对“城市开发边界”有关讨论中的几个典型问题来谈谈笔者的看法。

第一，如果采取底线思维，围绕生态环境、资源利用、公共安全、基础设施保障等各类要素综合划定出开发不可逾越的界线，那么是不是就意味着在“城市开发边界”以内可以随意地扩张呢？

对此认为，在设立“城市开发边界”时，同时要注重研究其他管控手段的协同使用。法定的城市总体规划（依法已经同土地利用总体规划做了有效的衔接）中所明确的规划用地规模、城市发展方向、土地使用规划（总图）以及其他强制性的内容都仍旧要对城市开发发挥控制和引导的作用。土地使用规划（总图）明确的规划用地形态反映的不仅是一个用地规模的

空间安排，而且背后是具有城市发展战略研究作为基础的，即明确了城市开发的战略重点内容和方位，所以规划期内的土地使用规划方案的用地形态仍是“城市开发边界”管控的重要依据，特别是近期建设规划中较为明确的公共服务设施、公共交通、以及其他基础设施的建设计划可以有效地诱导开发。同时，“一书两证”特别是选址意见书环节将优先考虑批准在规划用地范围内的选址申请。

第二，那么对于超出规划用地范围（法律明确的实际具有“城市开发边界”功能的范围）的开发申请，又如何加以限定来防止城市的无序蔓延呢？

按照法理来讲，这个问题是自相矛盾的。前文笔者已经提到《城乡规划法》（2008）已经规定，在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区；城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。那么哪里来的有规划用地范围之外的开发申请？

早在1991年，当时的建设部和国家计委联合以建规（1991）583号文发布了《建设项目选址规划管理办法》，第四条要求各级人民政府计划行政主管部门在审批项目建议书时，对拟安排在城市规划区内的建设项目，要征求同级人民政府城市规划行政主管部门的意见。

事实上，不少城市从较为独立的建设项目到后来愈演愈烈的各类大规模的开发区和城市新区，往往都独立于城市总体规划规定的规划建设用地范围之外，在规划区内的也未执行这些选址规定。2013年8月国家发改委的一个课题组公布了他们调查的结果，据悉12个省区中144个地级市建有200余个新城新区，平均每个地级市要建约1.5个新城新区<sup>⑥</sup>。这些骇人听闻的数字背后是不少城市是通过向上级主管部门申请批准才设立了这些各种名目的新区，并且文件中通常附有新区总体规划，否则他出让土地会受到限制，但这些所谓的总体规划同城市总体规划的法律关系如何往往不被深究。在“发展是硬道理”的说辞之下，这些新区在选址和布局上规避了《城乡规划法》的有关法律规定。可以说，造成这种状况的原因早在2000年后修改《城乡规划法》的前期准备材料中就明确提出，即规划领域的违法行为主要是政府违法。

所以，如果真正要落实“城市开发边界”的政策目标，最根本性的工作并不在于采取什么方案来圈定一个空间界线，而是在于严格执行《城乡规划法》的有关规定，对违法行为给予足够严厉的告诫和惩办，尤其是惩治政府的违法行为。这个根本性的问题得不到有效解决，纵使请来孙悟空用金箍棒来画个法力无边的圈圈，也无法约束如来佛主导的无序扩张带来的蔓延。

第三，有人认为“三区”是在市域层面上划定的，“四线”是在规划用地范围内划定的，那么对于城市总体规划中适建区、限建区和规划建设用地范围之间的地区如何来使用“三区”“四线”的规划管理工具呢？

在《城乡规划法》第十七条中明确城市总体规划、镇总体

规划的内容应当包括了禁止、限制和适宜建设的“地域范围”。这意味着在总体规划工作中对于市域、都市区、中心城区的不同空间尺度上,人们有足够的法律基础来划定详细程度不同的禁建区、限建区和适建区。在城市总体规划层面,一些城镇化水平较高的城市将全部市域划为“规划区”,这样通过“三区”的划定就更为直接地明确了禁止、限制和适宜建设的“地域范围”,将城市开发行为限制在适建区和限建区的范围内。

对于“四线”而言,从2002-2004年,建设部连续颁布了《城市绿线管理办法》(2002)、《城市紫线管理办法》(2004)、《城市蓝线管理办法》(2006)和《城市黄线管理办法》(2006),其依据是国家的《城市规划法》、《城市绿化条例》、《文物保护法》和《水法》。在这些规范性文件中,没有任何条款将“四线”规范的行为指向“规划区”或者“中心城区”或者“规划建设用地范围”,而是都强调了对城市发展全局有影响的、城市规划中确定的、必须加以控制的控制界线。同时指出在编制城市规划中,要求与同阶段(总体规划阶段和详细规划阶段)城市规划内容及深度保持一致。这些规范性的条款证明,将“四线”理解为总体规划用地范围内的“四线”,是对规范文件的误解和错读。今天,在研究“城市开发边界”的划定时,这四部规范性文件仍然具有重要的价值。“规划区”、“三区”和“四线”应成为“城市开发边界”政策工具的重要组成部分。

第四,对于城市总体规划确定的规划建设用地以外的乡、村庄建设行为如何加以规范,防止城镇型建设开发的蔓延?

应当承认,这是在现行法律制度下最为棘手的问题之一。《城乡规划法》第四十一条规定了在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设,不得占用农用地;确需占用农用地的,应按照《土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后,由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。但是乡村集体土地上的利益格局非常复杂,加上城乡规划主管部门人手不足、技术薄弱等原因,很难做得井然有序。

在这个方面,沿海发达地区的县市率先探索和积累了一些很好的经验。在江苏省的江阴市,对于周庄、华西、新桥等高度工业化和城镇化的地区,虽然大量土地仍然归属于集体用地,但是该地区作为“农村”的定位仅仅是居民户口和身份问题,从产业类型和城市型基础设施建成状况去评价,这些地区实质上已经是高度城镇化地区。随着城乡高度统筹的发展,城市规划主管部门从全市整体利益出发,认为不能放任集体用地上的无序建设。一方面,通过城市总体规划确认了全域划定为规划区,城市总体规划将这个地区定义为“东部副城”,并安置了城市副中心,大致解决了这个地区编制控制性详细规划需要的上位规划条件;另一方面,对规划区内的所有乡镇实施统一的规划编制管理。在编制“控制性详细规划”的过程中,在组织架构和过程设置上推行乡镇和村的高度参与<sup>②</sup>,和规划局、规划编制人员共同讨论和研究这些成片的集体用地上的功能定位和建设用地的调整方向,兼顾各集体组织的近期发展利益,并

明确各乡镇建设用地的调整策略和措施,以市级公共服务和交通等基础设施建设为引导,推动这些“区域”内乡镇的协同发展。规划局的领导评论道,“如果等到《宪法》调整土地所有权的那天人们才对这些集体用地上的建设行为加以管束和调整,那么我国的社会注定会付出比今天更高的代价”。当然,或许会有人认为在集体土地上编制“控制性详细规划”法律依据不足,但是什么才是真正对城市整体利益担负历史责任的行为,人们一目了然,这种规划管理的主动创新应当受到尊重和鼓励。在有关土地所有权基本制度不能在短期内突破的历史背景之下,面对快速的城镇化进程,规划工作者要创新规划管理制度,灵活使用规划政策工具,提升规划管理部门的能力建设。江阴的经验对于回答第四个问题是有很大学识的。在城市和乡村的规划区内,规划主管部门不应局限在中心城区的规划管理上,而且应当探索对于规划区内所有土地(无论国有的还是集体的用地)实施土地使用功能的管控和引导。即便在规划许可上还有法律制度的约束,但是在规划编制层面可以像江阴那样尝试统一的规划编制,发挥对乡村建设行为的教育、启发和引导作用。

#### 4 关于“城市开发边界”的几点粗浅建议

今天国家对于“城市开发边界”的设定给予高度的重视,这应当是提升规划管理乃至国家空间治理能力的难得机遇。在价值取向上,立足于中央发布的新型城镇化规划的要求,强调生态文明和文化遗产,重视对乡村地区的管理,在“城市开发边界”划定时不应只立足于城市的开发,而是要从区域协调发展和城乡统筹发展的高度,来设定“城市开发边界”政策的目标;在思想认识上,要立足于对中国城市发展阶段特征的认识,看到中外城镇发展的差距特别是社会经济政治环境条件的不同,避免照搬他国的做法;在管理理念上,立足于当前国家空间治理系统的现状和城乡管理制度的现状,反思管理的缺失和不足,充分总结和吸取已有的理论技术进步的经验,结合政府职能的转变,强调在空间治理理念上的综合思维和底线思维;在具体的政策设计方法上,应用好国家法律框架中的管理工具,重点通过促进相关政府主管部门的合作,实现政策工具的作用的协同发挥,多实现优化整合。在空间管理多部门管理架构下,谨慎出新,避免管理制度的重复建设或草率地另起炉灶,最大程度节约公共管理的成本,提高空间管理的绩效。总之笔者认为,划定“城市开发边界”,本质上是一个政策设计过程,应在新型城镇化过程面临的挑战中,设计一个综合性的政策工具包,把已有的工具发挥好协同作用,而不是要搞出一个孤立的政策工具,更不是要再画出一个限定城市开发建设的圈圈来。

首先,要再进一步充分研究《城乡规划法》和相关法律法规的制度安排,在先行的规划管理体制中找出创新空间,重点缩小既有的管理差距。在设计“城市开发边界”的政策时,充分研究制度内已经具备的诸如规划区、“规划建设用地规模”、

城市发展方向、以及作为强制性内容的“三区四线”等管理工具的深层价值,实现对城市扩张速度、边界、形态、紧凑度的控制,把维护城市功能和结构的均衡发展、统筹区域和城乡作为管理的目标,而不应将“城市开发边界”作为一个终极状态来对待,以免降低管理部门的工作价值和地位。

第二,城市发展是所有政府管理、各类经济组织和全体城市居民共同实现的,要控制和引导“城市开发”,使各种发展的力量能够纳入管理的渠道,井然有序地发挥作用,必然是一个多部门、多种社会力量共同参与和合作的结果。因此管理“城市开发边界”,应强调多部门的协调配合,探索由规划建设主管部门会同国土、农业、环保等多部门共同商定一套相协调的各类边界汇总方案,在一个平台上反映空间增长管理的各种诉求,实现“多界合一”,在城乡规划管理中加以统一实施。通过创新协同机制,共同遏制城市蔓延。

第三,正确认识城乡规划制度中“三区”和“四线”的法律内涵,从区域协调、城乡统筹和城市发展全局的高度来认识,在规划的不同阶段、不同尺度上研究“三区”和“四线”覆盖的范围和界定的深度,有条件扩大内涵和外延的要尽量扩大,尽量整合和反映其他部门在空间管理上的控制要求,提高管理的效率。并且根据过去十年中央政府管理的新制度、新机构、新功能,适时对“四线”管理办法进行修改。

对此,笔者有如下一些设想。例如,可以将“绿线”的内涵从目前仅是城市各类绿地范围的控制线,扩展为包括所有城市内部绿地和外围需要保护的绿色开敞空间,包括郊野公园、城市组团间生态绿楔、林地、生态敏感区和保护区、永久性农业用地、生态修复区、水土保持重点预防保护区等。将这些空间统一划定称为新的“绿线”,构造一个大生态的保护格局,划定的过程由规划主管部门会同国土、环保、林业、农业、水利等多部门共同研究确定。再比如,“蓝线”划定需要增加海岸带和近海海域保护内容,体现国家建设海洋强国的新战略。“紫线”划定应反映历史文化名城理论技术研究的新成果,将市域范围广泛的文化遗存和非物质文化遗产的文化空间、具有系统关联性的传统村落和乡镇、以及具有自然和人文价值的历史环境做进一步的整合,在“紫线”管理中做出恰如其分的安排,切实反映好文化传承和文化发展的整体战略。“黄线”的管理则顺应城市区域化的空间增长趋势,将城市基础设施扩展到都市区乃至市域的范围,整合好基础设施的集束走廊,增强区域内基础设施的协调力度,节约土地和空间资源,在不同空间尺度和规划阶段中给予足够的控制和管理。

第四,对于规划区内的镇和乡村建设,也要研究明确其开发边界的要求。一方面要通过加强管理机构和人员,切实将镇规划、乡规划和村庄规划明确的规划用地落实到位,另一方面要根据乡镇发展实际,研究探索统一规划编制的可行性。在城镇化发展的过程中,在土地使用和城镇功能的安排方面加强引导和协调。

以上是笔者围绕“城市开发边界”政策设计所做的一些思考。“城市开发边界”的划定正成为规划工作者积极研究探讨的

问题,但笔者以为这不是孤立的技术命题,而是深化改革、实现国家空间治理体系和治理能力现代化话语下的新课题。因为该主题涉及面广,其内在关系在规划学理、政府管理、法律制度等多方面都极为复杂,因此,文中必定有很多纰漏和不当,敬请方家批评指正。

## 注释

- ① 所以我们不能接受那种从耕地保护出发一味提高城市用地强度的简单逻辑。事实上,我们的城市过去不是变得稀疏了,而是变得更加高密度。
- ② 例如深圳的发展规模和速度一直大大超出规划的预期,但是规划提出的带状组团城市结构很好地应对了深圳的发展,因而普遍被认为是成功的典型案例。如果机械地将把城市“圈起来”以及“圈得准不准”作为主要目标和评判标准,则深圳就会成为规划失败的典型。
- ③ (例如国家体委、文化部、民政部等等)在强化部门作用的过程中,通过下发各种设施建设的“人均指标”和随后的对照检查来推进部门工作。从学理基础上看,这些政策设计的路线缺乏正确的方法指导。用“指标”来管理的方法有意忽略了现实情况的复杂性,操作上简单明了,面子上也可以收获管理的成绩,实际上却不合理。再者,如果老老实实在按照指标建出大量公共设施,实际的使用效率也存在问题,等于大量浪费了公共的资源。
- ④ 见《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》。
- ⑤ 真正的动态调整应该是能够随着具体建设项目实时作出反应和判断,而不是先画一个圈,等到一年以后再行修正。
- ⑥ 引自 [www.finance.people.com.cn/n/2013/0828/](http://www.finance.people.com.cn/n/2013/0828/)。
- ⑦ 中国城市规划设计研究院和江阴市规划院组成的项目组在这个过程中探索了很多较好的工作方法,深入调查研究了所有利益相关者的发展意图,并在形成方案中到乡镇村中开展征求意见的活动,促进了形成了各方意见的一致性。

## 参考文献 (References)

- [1] 段德罡,王峰.中国城市空间增长边界设定的动因分析[J].江苏城市规划,2009(2):14-18,23. (DUAN Degang,WANG Feng. The motivation analysis of setting Urban Growth Boundary in China[J]. Jiangsu Urban Planning, 2009(2): 14-18,23.)
- [2] 冯科,吴次芳,韦仕川,等.管理城市空间扩展:城市增长边界及其对中国的启示[J].中国土地科学,2008,22(5):77-80. (FENG Ke, WU Cifang, WEI Shichuan, et al. Urban expansion management: review on the theory of UGB and its reference for China[J]. China Land Science, 2008, 22(5):77-80.)
- [3] 韩昊英,冯科,吴次芳.容纳式城市发展政策:国际视野和经验[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2009(2):162-171. (HAN Haoying, FENG Ke, WU Cifang. Urban containment policy: a global experience[J]. Journal of Zhejiang University(Humanities and Social Sciences), 2009(2): 162-171.)
- [4] 李景刚,欧名豪.城市理性发展理念对中国土地利用规划的启示[J].中国土地科学,2005(8):56-60. (LI Jinggang, OU Minghao. Inspiration of smart growth on land use planning in China[J]. China Land Science, 2005(8): 56-60.)
- [5] 黎夏,叶嘉安.约束性单元自动化演化CA模型及可持续城市发展形态的模拟[J].地理学报,1999,54(4):289-298. (LI Xia, YE A. Constrained cellular automata for modelling sustainable urban forms[J]. Acta Geographica Sinica, 1999, 54(4): 289-298)
- [6] 黎夏,叶嘉安.知识发现及地理元胞自动机[J].中国科学D辑.地球科学,2004,34(9):865-872. (LI Xia, YE A. Discovery and geography cellular automata[J]. Science in China, Ser.D. Earth Sciences, 2004, 34(9): 865-872.)
- [7] 刘海龙.从无序蔓延到精明增长——美国“城市增长边界”概念评述[J].城市问题,2005(3):67-72. (LIU Hailong. Spread from unordered to smart growth: the recitation of urban growth boundary in the United States[J]. Urban Problems, 2005 (3):67-72.)
- [8] 龙藏,何永,刘欣,等.北京市限建区规划:制订城市扩展的边界[J].城

- 市规划, 2006, 30(12): 20-26. (LONG Ying, HE Yong, LIU Xin, et al. Planning of the controlled-construction area in Beijing: establishing urban expansion boundary[J]. City Planning Review, 2006, 30(12): 20-26.)
- [9] 龙瀛, 毛其智, 沈振江, 等. 综合约束CA城市模型: 规划控制约束及城市增长模拟[J]. 城市规划学刊, 2008(6): 83-91. (LONG Ying, MAO Qizhi, SHEN Zhenjiang. Comprehensive constrained CA urban model: institutional constraints and urban growth simulation[J]. Urban Planning Forum, 2008(6): 83-91.)
- [10] 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(8): 999-1008. (LONG Ying, HAN Haoying, MAO Qizhi. Establishing urban growth boundaries using constrained CA[J]. Acta Geographica Sinica, 2009(8): 999-1008.)
- [11] 苏建忠, 魏清泉, 郭恒亮. 广州市的蔓延机理与调控[J]. 地理学报, 2005(7): 626-636. (SU Jianzhong, WEI Qingquan, GUO Hengliang. The mechanism and adjustment of urban sprawl of Guangzhou[J]. Acta Geographica Sinica, 2005(7): 626-636.)
- [12] 吴次芳, 韩昊英, 赖世刚, 等. 城市空间增长管理: 工具与策略[J]. 规划师, 2009, 25(8): 15-19. (WU Cifang, HAN Haoying, LAI Shigang. Urban space growth management: tools and strategies[J]. Planners, 2009, 25(8): 15-19.)
- [13] 郝凤明, 胡远满, 贺红士. 基于SLEUTH模型的沈阳-抚顺都市区城市规划[J]. 中国科学院研究生院学报, 2009, 26(6): 765-773. (XI Fengming, HU Yuanman, HE Hongshi. Urban planning based on SLEUTH model in Shenyang-Fushun metropolitan area[J]. Journal of the Graduate School of the Chinese Academy of Sciences, 2009, 26(6): 765-773.)
- [14] 杨建军, 周文, 钱颖. 城市增长边界的性质及划定方法探讨——杭州市生态带保护与控制规划实践[J]. 华中建筑, 2010, 28(1): 122-125. (YANG Jianjun, ZHOU Wen, QIAN Ying. Discussion on the character and defined methods of urban growth boundary: a case study of the protection and control planning of ecological ecological zone in Hangzhou[J]. Huazhong Architecture, 2010, 28(1): 122-125.)
- [15] 俞孔坚, 李迪华, 韩西丽. 论“反规划”[J]. 城市规划, 2005(9): 64-69. (YU Kongjian, LI Dihua, HAN Xili. On the “negative planning”[J]. City Planning Review, 2005(9): 64-69.)
- [16] 张进. 美国的城增长管理[J]. 国外城市规划, 2002(2): 37-40. (ZHANG Jin. The urban growth management in the United States[J]. Urban Planning Overseas, 2002(2): 37-40.)
- [17] 张京祥, 程大林. 发展中国家城市发展与规划的几个主要问题[J]. 国外城市规划, 2003(2): 1-4. (ZHANG Jingxiang, CHENG Dalin. Main problems of urban development and planning in developing countries[J]. Urban Planning Overseas, 2003(2): 1-4.)
- [18] 周成虎. 地理元胞自动机研究[M]. 北京: 科学出版社, 1999. (ZHOU Chenghu. The geography study of cellular automata[M]. Beijing: Science Press, 1999.)
- [19] 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——以防城港为例[J]. 规划师, 2009(1): 40-44. (ZHU Zhongwen, MO Bin, XIE Furong. Delimitation of urban growth boundary based on land ecological suitability evaluation: a case of Fangchenggang[J]. Planners, 2009(1): 40-44.)

收稿: 2014-05