

国土空间规划中城市增长边界划定与调控研究

吴朝阔 532923198812031511

摘要：我国城镇化进程已从高速扩张逐步转向存量提质的新阶段，城镇空间无序蔓延、耕地资源被侵占、生态环境承载力透支等问题成为制约城市可持续发展的核心瓶颈。城市增长边界（UGB）作为国土空间规划体系中管控城镇扩张、优化空间结构的核心工具，其科学划定与动态调控对落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线具有关键支撑作用。本文梳理了城市增长边界的理论内涵与实践演进，结合当前国土空间规划的管控要求，构建“生态优先—规模适配—动态调整”的划定技术框架，并从协同管控、动态监测、政策配套三个维度提出调控机制优化路径，为完善我国国土空间开发保护制度、推动城镇高质量发展提供理论参考与实践思路。

关键词：国土空间规划；城市增长边界；空间管控；城镇开发

一、城市增长边界的理论内涵与发展背景

城市增长边界的概念起源于 19 世纪末霍华德提出的“田园城市”理论，核心思路是通过划定明确的空间边界限制城市无序扩张，在城市外围保留永久性农业地带与生态空间。1970 年代以后，美国波特兰、西雅图等城市率先将城市增长边界作为法定管控工具，通过限制边界外的城镇开发行为，达到保护生态与农业用地、提升中心城区利用效率的目标。相较于西方国家针对城市郊区化蔓延提出的管控工具，我国引入城市增长边界理念，是为了适配快速城镇化进程中空间治理转型的现实需求。

在我国国土空间规划体系构建之前，城市增长边界的实践探索主要集中在城市总体规划层面，由于缺乏统一的技术标准与跨层级的管控协同，多数划定成果仅作为规划引导性内容，未形成刚性约束效力。2019 年，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，明确将城镇开发边界作为国土空间规划“三条控制线”之一，从国家层面确立了城市增长类边界的法定管控地位，其核心内涵也从单纯限制城市扩张转向统筹生产、生活、生态三大空间，实现城镇发展规模与资源环境承载力相适配的整体目标。具体来看，国土空间规划语境下的城市增长边界，核心功能包括三个层面：一是刚性阻隔功能，明确城镇开发的极限范围，严格保护边界外的生态保护红线与永久基本农田；二是结构引导功能，引导城镇空间组团式发展，避免单中心圈层蔓延带来的交通拥堵、公共服务供给不足等“大城市病”；三是存量倒逼功能，推动城镇内部存量土地挖

潜，提升土地节约集约利用水平。

二、国土空间规划中城市增长边界划定的技术框架

2.1 生态本底识别与限制性评价

城市增长边界划定必须坚持生态优先的基本原则，首先开展全域生态本底评价，识别城镇开发的刚性限制区域。基于双评价（资源环境承载力评价和国土开发适宜性评价）成果，将生态保护红线、永久基本农田、一级生态公益林、饮用水源保护区等法定保护空间，以及地质灾害高风险区、洪水调蓄区等不适宜开发区域，全部划入禁止建设区，作为城市增长边界不可突破的刚性底线。在此基础上，开展生态连通性评价，保留城镇组团之间的生态廊道与生态隔离空间，避免城镇连片开发破坏区域生态格局。以上海为例，在新一轮国土空间规划编制中，通过构建“三环一带三廊”的生态空间格局，依托黄浦江、长江生态廊道以及郊环绿带形成永久性生态隔离，为城市增长边界划定提供了清晰的生态本底框架。

2.2 发展规模预判与空间适配

生态本底划定后，需要结合城市发展定位与人口趋势预判，合理确定城镇开发的总规模，实现人口规模与建设用地规模的匹配。传统规模预测往往基于历史增长趋势外推，容易导致规模预测偏大、边界划定偏松的问题。在国土空间规划管控要求下，需要落实单位 GDP 建设用地使用面积下降目标，结合人口自然增长率、产业转移趋势等多情景模拟确定合理的城镇建设用地规模。同时，需统筹考虑中心城区存量改造的潜力，将老旧工业区、城中村改造释放的建设用地纳入城镇开发供给，相应核减新增建设用地的外延扩张规模。在空间落位环节，遵循“集中紧凑、组团发展”的原则，优先依托现有建成区周边留白区域安排新增空间，避免“跳珠式”开发浪费基础设施投资，同时保障各组团之间有足够宽度的生态隔离带，形成疏密有致的城镇空间结构。

2.3 弹性空间预留与分层管控

为应对城市发展的不确定性，城市增长边界划定需要建立刚性与弹性相结合的分层管控机制。将已经完成开发建设的建成区、已经完成土地征收准备近期开发的区域，划为刚性城镇开发空间，严格落实建设用地规模管控要求；在刚性边界内预留一定比例的弹性发展空间，用于应对未来产业转型、重大项目落地等不确定性需求，弹性空间在开发前保持原有用途，不得提前进行基础设施配套。部分沿海发达城市还探索了“指标跨区域占补平衡”机制，通过建立城镇建设用地指

标的跨区域流动，实现城市增长边界的动态调整，既保障了重点发展区域的空间需求，也避免了全域性的无序扩张。

三、国土空间规划中城市增长边界的调控机制优化

3.1 建立多规划协同的管控体系

当前城市增长边界管控存在的核心问题之一是不同层级规划、不同类型规划之间的管控要求不协同，部分区域出现城市增长边界与生态保护红线、永久基本农田交叉重叠的问题，导致基层规划实施出现矛盾。针对这一问题，需要依托国土空间基础信息平台，建立"三条控制线"的统一空间台账，明确不同控制线的管控优先级，生态保护红线与永久基本农田优先级高于城市增长边界，任何开发建设不得突破上位管控要求。同时，建立市县乡三级规划的传导机制，市级层面确定城市增长边界的总体框架与管控规则，县级层面落实具体边界线位与管控要求，乡镇层面将边界管控要求纳入村庄规划，明确边界外乡村开发的管控规则，边界外严格禁止新增城镇开发建设项目，仅允许开展符合规划的乡村振兴类项目与基础设施建设。

3.2 构建动态监测与预警机制

城市增长边界不是一成不变的静态线，需要建立基于国土空间动态监测的调控机制。依托卫星遥感、国土变更调查等数据资源，建立年度城市增长边界实施评估机制，重点监测边界外新增建设的规模与类型，对突破边界的违规开发行为及时发出预警。同时，每五年结合国土空间规划评估，对城市增长边界进行动态调整，调整方案必须符合上级国土空间规划确定的城镇建设用地总规模，遵循"进必减出、占优补优"的原则，新增城镇开发空间不得占用生态保护红线与优质耕地，调整方案需按法定程序报原审批机关批准，避免随意调整边界导致城镇无序扩张。

四、结论

在我国城镇化转型发展的关键阶段，科学划定与有效调控城市增长边界，是落实国土空间规划"生态文明优先"理念、推动城镇高质量发展的核心举措。不同于传统规划中侧重规模扩张的思路，新时代城市增长边界划定必须坚持生态优先、刚性管控、弹性适应的基本原则，构建从本底评价到空间落位再到分层管控的完整技术体系。

参考文献

- [1] 林坚, 许安琪, 晁聪, 等. 国土空间规划中城镇开发边界管控: 从"划框"转向"治框"[J]. 城市规划, 2022, 46(5): 9-18.
- [2] 张京祥, 何鹤鸣. 城市增长边界研究进展及其中国化探析[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 1-7.
- [3] 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[Z]. 2019.