

市县国土空间总体规划中中心城区划定的技术方法研究

□ 李一璇, 管众, 朱江, 邓木林

【摘要】中心城区作为市县国土空间总体规划的重要空间层次,是承担城市核心功能的集中区域,其范围划定对规划的科学性和适应性具有关键影响。文章从城市总体规划和土地利用总体规划中中心城区划定的实践经验出发,根据国土空间规划体系重构背景下中心城区的规划管理要求,提出市县国土空间总体规划中中心城区划定的“五步法”,并解析划定流程中的核心技术要点,以期为正在开展的国土空间总体规划编制提供参考。

【关键词】国土空间总体规划;中心城区;范围划定

【文章编号】1006-0022(2023)04-0052-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】李一璇,管众,朱江,等.市县国土空间总体规划中中心城区划定的技术方法研究[J].规划师,2023(4):52-57,65.

Central District Delimitation Method in City and County Level Territorial Space Master Planning/Li Yixuan, Guan Zhong, Zhu Jiang, Deng Mulin

【Abstract】 Central district is an important spatial level of city and county level territorial space planning, and its delimitation is crucial to the rationality and adaptability of the planning since it carries the core urban functions. Based on practical experiences in traditional urban master planning and land use master planning, the paper puts forwards a five-step method of central district delimitation in city and county level territorial space master planning according to planning and management requirements, analyzes the core technical points in the delimitation process, and provides a reference for the formulation of territorial space master planning.

【Key words】 Territorial space master planning, Central district, Delimitation

0 引言

中心城区作为兼具事权扩展范围和深刻政策内涵的规划控制边界^[1],一直以来都是城市总体规划和土地利用总体规划(以下简称“两规”)的重要空间层级。然而,过去“两规”均未明确给出中心城区范围的划定标准或技术规范,各地在“两规”的编制实践中采用的

划定方法也形式多样,存在较大的自由裁量空间^[2]。

受《中华人民共和国城乡规划法》的法定授权效力影响,以往规划领域更为关注规划区的划定方式与管控问题,如刘维超等人认为城市规划区的划定需考虑上位规划要求、规避生态敏感区、纳入重要基础设施和重点规划地区,保持基层行政单元的完整性^[3];官卫平等从规划区和中心城区划定的关联视角,提出中心城区

【基金项目】广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(2020B121202019)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目(RD12210202133)

【作者简介】李一璇,硕士,工程师,注册城乡规划师,广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所规划师。

管众,硕士,工程师,广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所规划师。

朱江,通讯作者,教授级高级工程师,注册城乡规划师,华南理工大学建筑学院博士研究生,广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所所长。

邓木林,硕士,高级工程师,注册城乡规划师,广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所副所长。

划定的6条准则以及不同规模等级城市的划定标准^[4]。

2019年5月自然资源部发布的《关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87号)提出“中心城区城市功能布局和用地结构”应作为国务院审批的市级国土空间总体规划审查要点之一;2020年9月自然资源部办公厅发布的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》明确提出国土空间总体规划划分市域和中心城区两个规划空间层次。可以看出,中心城区作为反映“应然世界”^[5]、强调规划管理范围的空间边界,将兼具以往规划区的空间效能。在国土空间规划体系下,系统分析中心城区范围划定方法具有较强的紧迫性和必要性。在此背景下,本研究对中心城区边界划定的技术流程与方法进行规范性、系统性探索,以期为各市县国土空间总体规划编制实践提供参考。

1 “两规”中中心城区划定的实践经验

综观我国大部分城市的“两规”编制实践,中心城区划定思路不尽相同。土地利用总体规划侧重于对土地管理权限的空间适配,在划定时往往依据上级下达的城乡建设用地规模指标划定城乡建设用地规模边界和扩展边界,在此基础上确定中心城区范围,更多时候则直接以城市下辖行政区、开发区等管理范围作为边界,便于规划审批。城市总体规划中的中心城区划定强调城市发展规律的符合性,综合考虑城市人口密度、城市发展规模和空间布局形态,一般将行政边界、自然边界、道路等作为中心城区边界,划定思路更为灵活。后续在“三规合一”“多规合一”的影响下,“两规”划定的中心城区范围趋于统一。

按照《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》(国发〔2014〕51号)规

定的城市规模等级,本研究以城市总体规划确定的中心城区人口规模为分级标准,兼顾平原、丘陵、山地、滨海等自然地理格局特征,选取不同规模等级的典型城市的中心城区范围划定案例进行分析,总结“两规”实践中中心城区划定的有益经验。

1.1 超大城市中心城区划定:限制用地扩张蔓延

对于北京市、上海市等超大城市而言,现状建成区已经成为大面积连片的高度城市化地区,摊大饼式扩张模式下的“核心—边缘”结构明显^[6],人口密度过高、交通拥堵及职住分离等“大城市病”成为城市中心的主要问题。由此,超大城市的中心城区成为城市空间扩张模式转型的重点,市域内已形成显著的多中心结构,也使均衡化的网络结构培育成为可能。在规划编制中,出于疏解人口、控制建设用地规模的考虑,超大城市中心城区划定倾向于以限制城区用地无限制扩张为导向,强调以绿隔地区、主城片区等作为中心城区向外扩张的空间阻隔,一般将这些地区或片区一并划入中心城区范围内作为地理屏障。

1.2 特大城市中心城区划定:引导城市功能集聚发展

特大城市作为大都市区域扩张的主要形态,紧凑的功能布局是其发挥城市经济集聚效应、创造城市活力的重要方式^[7],因此特大城市中心城区的划定更偏向优先保证城市功能的完整性。武汉市和青岛市分别为内陆地区与滨海地区的组团型城市,其中武汉市中心城区以一条闭合包络线将汉口、汉阳和武昌3个相对独立完整的组团全部纳入区域范围,在延续圈层发展、组团布局的格局下,引导城市功能集聚发展,中心城区主要以道路和河流为边界;青岛市中心城区也是通过一条闭合包络线将东岸、北岸

和西岸3个城市组团,以及崂山风景名胜区、小珠山国家森林公园和大沽河口湿地保护区3个与城市功能联系较为密切的城市绿核整体或部分纳入中心城区范围。

1.3 大城市中心城区划定:受主要空间扩张因素影响显著

相较于超大城市和特大城市,大城市的城镇化正处于高速发展阶段,城市空间扩张模式处于由独立式向并排式以及由并排式向组合式演化的过程^[8],受自然地理特征和区域发展趋势差异影响显著,具有强烈的地方特色。兰州市是山地河谷地区的带型城市,城市发展方向主要沿河流走向,在狭长的山谷地带向西、向东发展,受地形限制较大,划定中心城区时以道路、河流和山脊线等为边界。在广佛同城化背景下,佛山市中心城区的划定更着重考虑广佛大都市区的融合发展,以及佛山市与广州市中心城区的一体化衔接,因此佛山市城市总体规划将佛山市千灯湖地区、桂城等广佛交界区域纳入佛山市中心城区范围,强化佛山市与区域中心城市的协同发展。

1.4 中小城市中心城区划定:寻求城市未来的增长空间

中小城市基本上处于初期或中期快速发展阶段,城市的后续发展动力强劲,需要将中心城区作为城市蓬勃发展的重点片区,同时需要引导城市向更适宜开发的区域增长,保障城市未来空间的扩张需求。通过对英德市、遂溪县、惠安县、紫金县、府谷县等中小城市中心城区范围的分析可以看出,中小城市的中心城区边界划定一般综合考虑了自然地理格局、重点项目和平台用地需求等,在遵循自然地理条件的基础上寻求城市未来的增长空间,以便为未来城市规模的增长预留规划控制范围,这也导致了与现状建成范围相比,中心城区划定面积往往存

表 1 中心城区划定的主要影响因素

影响因素	作用方式
自然地理条件	包括气候、地形地貌、水文、地质条件等，有些自然地理条件也会成为城市发展难以逾越的限制“门槛”，因此需要对城市的自然地理格局、适宜建设空间进行分析研判
经济发展水平	主要体现在城市规模的扩张和城市形态的改变上，经济发展速度的周期性导致城市扩张速度以及空间拓展形式的周期性，而经济发展过程中的产业集聚和产业结构调整是城市发展的直接动力
人口规模与城镇化水平	城市规模是直接影响中心城区划定的重要因子，凭借城市的聚集效益，城镇人口规模不断增长，其对周边区域的吸引力不断提升，城镇建设用地也需要不断扩张以满足新增人口居住、就业等活动对空间的需求
交通等基础设施条件	由于可达性效应，城镇建设用地增长表现出沿主要交通线轴向扩展的特征，划定边界时既要考虑城市沿交通线轴向发展的趋势，也要考虑以高速铁路、高速公路为主的区域性基础设施建设带来的新的城市空间增长
重要历史文化遗迹	为便于整体开发、整体保护，应考虑重要历史文化遗迹等保护范围，尤其是历史文化名城等的保护
规划功能的完整性	考虑中心城区功能的完备性，分析市或县域的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的划定方案，尽量避免对“三线”的图斑切割
行政管理效力范围	中心城区范围应与同级政府事权范围有效衔接，在确定边界时应考虑市或县级事权管理空间范围的完整性，避免对管理空间的过度切割
其他因素	考虑管理的延续性，分析原“两规”中中心城区范围划定的合理性和不适应性，对于合理范围，综合考虑是否补充纳入市国土空间总体规划中的中心城区范围；衔接下位详细规划，分析现有控制性详细规划编制单元的空间范围，确保上下级规划的有效衔接

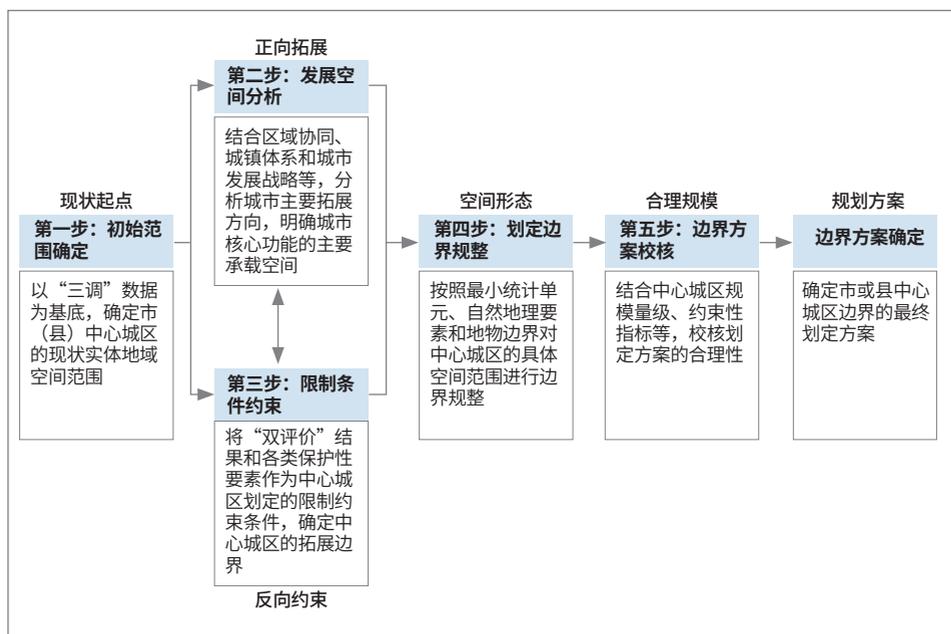


图 1 中心城区范围划定流程图

在偏大的情况。在具体划定中，山地型城市一般以山体汇水线、交通线为边界，平原和盆地型城市一般以行政边界为主，结合交通线、水系划定边界。中心城区划定所采用的最小行政管理划分单位一般为村行政边界。

1.5 小结

总体来说，中心城区边界线一般为一条或多条完整的包络线，影响中心城区划定的主要因素包括城市等级、城市形态、城市发展方向、通勤范围、历史肌理、自然环境、地形地貌等。从中心

城区的规模特征来看，受自然限制要素约束较多的城市（如山地型、滨海丘陵型、河谷型城市等），城镇建设用地占中心城区用地的比例一般在 40% 以下，中心城区常住人口密度在 0.4 万人 / 平方公里以下；受自然限制要素约束较少的城市（如平原型、盆地型城市等），城镇建设用地占中心城区用地的比例一般为 40%~70%，中心城区常住人口密度为 0.4 万~0.8 万人 / 平方公里，该指标随着城市等级的增大会有小幅增加的趋势。

从中心城区的形态及边界来看，对于集中型空间形态的城市，由于缺少较为明显的自然要素分隔，其中心城区一般根据行政边界、道路交通线进行划定；对于组团型空间形态的城市，由于具有较为明显的线型要素限制，其中心城区往往根据行政边界、道路交通线、山体汇水线、河流等进行划定，各组团之间的绿隔地带也可划入中心城区范围；对于带状形态的城市，一般根据其空间限制性要素划定中心城区边界，中心城区面积往往偏大。

2 市县国土空间总体规划中中心城区的功能定位、划定原则及技术路径

2.1 功能定位：表达规划控制范围的行政权力边界

中心城区作为“两规”的重要空间层级，《市（地）级土地利用总体规划编制规程》（TDT 1023—2010）将其定义为以城镇主城区为主体，并包括邻近各功能组团以及需要加强土地用途管制的空间区域，土地利用控制范围以不打破乡（镇）行政界限为原则；城乡规划领域一般认为中心城区具有城市的主导、核心、高端和区域服务功能空间载体的明显特征，是集中体现城市的政治、文化中心和重要经济功能的地区，也是决定城市性质的地域范围^[9]。可以看出，“两规”

均强调将中心城区作为市或县级政府进行中心城市集中建设与规划管理的地域空间,包含现状空间实体地域和规划控制范围,其划定要求基于城市建设发展的客观需要^[10],强调核心城市功能的统筹规划,并在审查报批和用地管理权限上区别于非中心城区。

在当前国土空间规划语境下,中心城区范围具有唯一性。《市级国土空间规划编制指南(试行)》将中心城区定义为市级国土空间总体规划关注的重点地区,需根据实际和本地规划管理需求等确定,其范围一般包括城市建成区及规划扩展区域(如核心区、组团、市级重要产业园区等),但不包括外围独立发展、零星散布的县城及镇的建成区。也就是说,中心城区是功能完整的集规划控制和管理权限于一体的空间,应当是市或县级行政区域内城镇体系中处于首位的城市所具备的区域性和主导性功能的集中承载地区,包括城市建成区及规划扩展区域。

2.2 划定原则:兼顾技术逻辑与行政逻辑的合理性

由于中心城区的发展体现了城市功能变迁带来的城市结构关系变化趋势^[4],以及城市政府掌控空间资源配置的权限一体化要求,应从技术和行政两个层面确定中心城区划定的基本原则,确保中心城区在技术逻辑和行政逻辑上的统筹兼顾。

在技术层面,一是要求因地制宜,中心城区的划定要结合城市建成现状和资源环境承载能力,兼顾近期和长远发展,与城镇体系结构和城市发展规模相适应;二是保障功能结构完整,按照功能先导的原则,与国土空间总体规划确定的城市空间布局形态相衔接,合理涵盖城市主导功能的集中承载地区,实现中心城区生态、生产和生活功能的统筹协调;三是促进城市集约发展,在保障

城市核心腹地完整性的前提下,积极保护生态环境要素,控制城市无序蔓延,促进形成开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体格局。

在行政层面,一是保障运行有效,中心城区范围不得突破本级城市行政辖区,且应避免范围划定的随意性,尤其是对于中小城市,不能盲目扩大范围,或为减少矛盾刻意缩小范围;二是确保事权统一,行政辖区边界界定了不同政府主体的规划行政管理权力,划定中心城区范围时应尽量保证最基层行政边界的完整性,避免“一镇/村两制”的情况,以便于实施统一管理,这样也有利于统计数据的获取。

2.3 技术路径:正向拓展与反向约束的综合统筹

中心城区划定应遵循城市建设发展的客观规律,在充分考虑自然地理条件、经济发展水平、人口规模与城镇化水平、交通等基础设施条件、重要历史文化遗迹、规划功能的完整性、行政管理效力范围等影响因素作用程度的前提下(表1),体现国土空间规划编制和管理的要求。因此,可按照“五步法”确定市县国土空间总体规划中的中心城区范围(图1):

第一步为初始范围确定。以“三调”成果及国土变更调查数据为基底,确定市或县中心城区的现状实体地域空间范围。

第二步为发展空间分析。结合区域协同、城镇体系和城市空间发展战略等,分析城市主要的空间拓展方向,明确城市核心功能的主要承载空间范围。

第三步为限制条件约束。将“双评价”结果和各类保护性要素作为中心城区划定的限制约束条件,确定中心城区的拓展边界。

第四步为划定边界规整。根据最小统计单元、自然地理要素和地物边界对中心城区的具体空间范围进行边界规整。

第五步为边界方案校核。结合中心

城区的规模量级、约束性指标等,校核划定方案的合理性,确定市或县中心城区边界的划定方案。

3 市县国土空间总体规划中中心城区划定的“五步法”

3.1 初始范围确定:以实体地域为空间范围起点

中心城区包括中心城市的建成区范围,应与城区具有共同的空间范围起点,即城市的实体地域范围。《城区范围确定标准》(TD/T 1064—2021)规定了识别城区实体地域范围及其对应城区范围的条件和规则,提出了以“三调”和国土变更调查数据为基底,利用遥感、测绘地理信息等手段,通过地物连接和迭代更新提取城区范围,这为中心城区范围划定由过去以行政区为基础向以空间实体地域为基础的方式转变奠定了技术基础。

3.2 发展空间分析:研判城市主要的空间拓展方向

在识别中心城区实体地域范围的基础上,通过对接区域空间战略,对规划城镇体系、主要功能地区、独立行政单元和成片开发范围等进行定性分析,明确各类城市功能的集中承载空间,综合确定城市中心城区的发展空间范围。

3.2.1 对接区域空间战略,落实规划城镇体系

首先,重点对接上位国土空间规划或区域发展战略规划确定的城市群、都市圈、同城化、大都市区一体化、市县一体化等区域协同发展战略,按照市或县国土空间总体规划确定的城市空间拓展方向,研判中心城市的主要空间地域。其次,与市或县国土空间总体规划中确定的市或县域规划城镇体系相对应,依据首位城市或中心城市(多组团城市可能为多个),选取中心城区的实体地域范围。

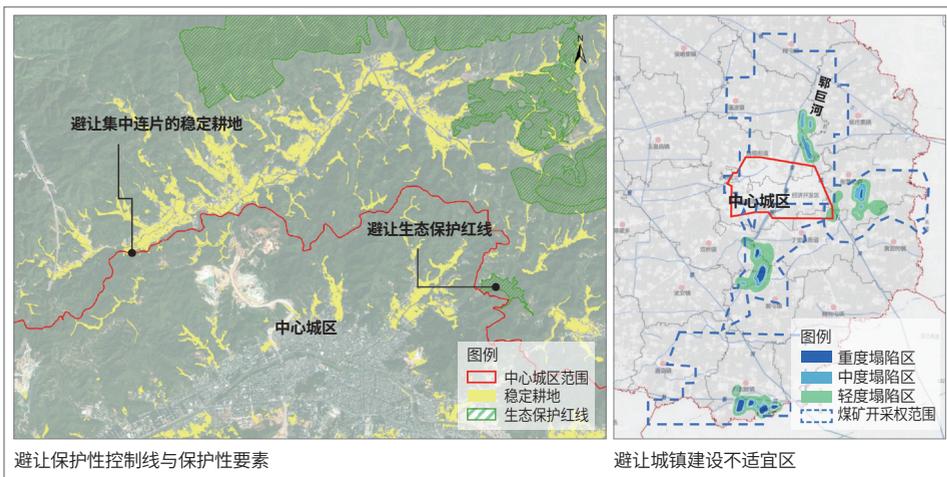


图2 中心城区范围划定的限制约束条件示例图

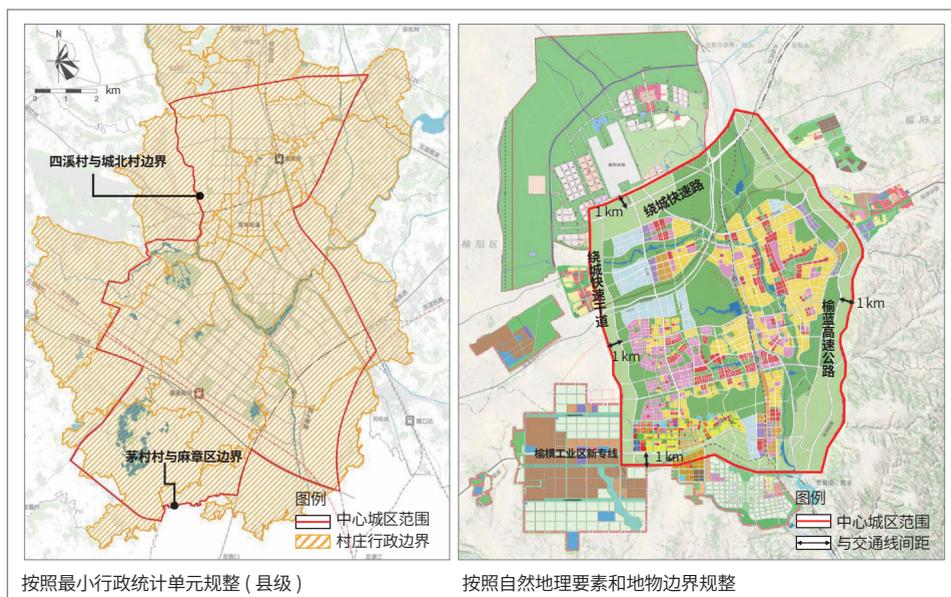


图3 中心城区划定边界规整示例图

3.2.2 结合城市发展战略，梳理主要功能地区

为确保中心城区整体利益和安全，保障战略安排落地，实现城区可持续发展等，应结合城市空间发展战略，对城市未来的重点功能地区进行分析，尽量将其纳入中心城区范围，具体包括：①与中心城区实体地域相连接的新城、新区等城市生活空间；②与中心城区实体地域相连接的工业园区、重大产业平台等城市生产空间；③与中心城区实体地域相连接的重点建设项目范围等；④与中心城区实体地域相连接的重大基础设施枢

纽范围，包括交通系统、市政设施及综合防灾设施等；⑤与中心城区实体地域相连接的重大公共服务设施范围，包括城市博览中心、公共文化场馆等；⑥与中心城区实体地域相连接的历史文化资源空间（相对独立或空间隔离的大遗址保护区和地下文物埋藏区等应优先考虑整体避让）；⑦与中心城区实体地域相连接的面向城市居民游憩使用的山体、水体等自然资源空间，包括近郊生态公园、城市农业公园等。以上空间单元均应整体纳入中心城区，避免空间切割，从而保护城市功能的完整性。

3.2.3 考虑独立行政单元，衔接成片开发范围

对于独立行政单元的划定，主要考虑3个方面的行政管理需求：一是中心城区范围应与市或县的规划管理体制相匹配，属于市级或县级事权的独立管理单元，如经济开发区、空港经济区、“飞地”等，建议纳入中心城区范围；二是中心城区实体地域所在的城镇开发边界应整体纳入中心城区范围，避免互相分割；三是衔接已批和计划开展的土地征收成片开发方案，结合土地征收成片开发方案编制主体（市级或县级人民政府），将成片开发范围所在的完整城镇开发边界纳入中心城区范围，距离中心城区实体地域较远的可考虑纳入下级规划的中心城区/镇区范围。

3.3 限制条件约束：反演城市空间拓展控制边界

将“双评价”结果和各类保护性控制线与保护性要素等作为中心城区范围划定的限制约束条件（图2），确定其拓展边界。

3.3.1 避让重要的生态和农业保护空间

为了发挥城市周边重要生态和农业功能空间对城市摊大饼式扩张的阻隔作用，在划定中心城区范围时应尽量避免让保护性控制线与保护性要素，具体包括：

- ①城市周边已划定的生态保护红线；
- ②城市周边明确禁止或限制人为活动的国家公园、自然保护区、自然公园、公益林、饮用水水源保护区等；
- ③城市周边已划定的集中连片分布的永久基本农田；
- ④城市周边集中连片分布的现状长期稳定利用耕地；
- ⑤城市周边具有生态保育作用的重要山体山脉、沙漠、戈壁、河流湖泊、湿地、天然林草场等。以上连片的地域空间应尽量整体避让，以确保生态和农业功能的完整性。

3.3.2 避让城镇建设不适宜区

在划定中心城区时应尽量避免让城镇

建设不适宜区,引导城市发展建设空间向安全地区集中布局,包括避让地质灾害极高和高风险区、蓄滞洪区、地震断裂带、洪涝风险易发区、采煤塌陷区、重要矿产资源压覆区及油井密集区等。对于难以避让的城镇建设不适宜区,应在中心城区规划中重点强化中心城区周边的防灾减灾规划内容。

3.4 划定边界规整:以易管理和易识别为原则规整具体空间边界

首先,针对实际统计数据的获取问题,应按照最小行政统计单元对市县中心城区的空间边界进行规整。考虑规划层级的空间尺度差异,对于市级中心城区,建议以镇(乡)行政区范围作为最小行政统计单元对中心城区的空间边界进行规整;对于县级中心城区,建议以村委会(居委会)行政区范围作为最小统计单元对中心城区的空间边界进行规整(图3)。

其次,若基于最小行政统计单元难以实现边界规整,则可充分利用各类自然地理要素和地物边界,包括河流河涌、山脊线、高程线、区域性交通线等,确定中心城区范围的具体空间边界。

划定后的中心城区范围边界应由一条或多条连续闭合线组成,做到边界形态尽可能完整,以便于行政管理和空间识别。

3.5 划定方案校核:复核划定范围边界的合理性

3.5.1 规模校核

中心城区的合理范围应当与城市规模相匹配,可借鉴不同类型和不同等级城市的中心城区划定参数,结合人口密度、通勤空间半径等指标,校核中心城区划定方案的合理性。例如,对于人口密度较高的城市地区,其中心城区范围可适度划大;与之相反,中心城区范围则不宜划大(表2)。

3.5.2 指标校核

按照“谁审批,谁监管”“管什么就

表2 不同类型和不同等级城市的中心城区人口密度参考

城市等级	城市名称	城市类型	市/县域面积/ km ²	中心城区面积/ km ²	中心城区人口密度 (万人/平方千米)	中心城区建设用地人口 密度(万人/平方千米)	城市布局结构	城市形态
超大城市	北京市	直辖市	16 410	1 378	0.79	1.33	多中心	团块式
	上海市	直辖市	6 833	1 161	1.21	—	多中心	团块式
	广州市	副省级市	7 434	933	0.83	1.40	多中心	组团式
特大城市	武汉市	副省级市	8 494	678	0.74	1.12	多中心	组团式
	青岛市	副省级市	11 282	1 408	0.43	0.92	多中心	组团式
	东莞市	地级市	2 474	222	0.72	1.03	多中心	团块式
I型大城市	兰州市	副省级市	13 086	741	0.37	1.10	多中心	带型
	洛阳市	地级市	15 209	614	0.46	1.08	多中心	带型、组团式
II型大城市	佛山市	地级市	3 798	362	0.61	1.01	多中心	团块式
	榆林市	地级市	43 578	400	0.20	0.83	单中心	团块式
中等城市	汕尾市	地级市	5 271	392	0.18	1.03	单中心	组团式
	英德市	县级市	5 634	105	0.48	0.94	单中心	组团式
I型、II型小城市	府谷县	县	3 229	83	0.27	1.05	单中心	带型
	惠安县	县	572	68	0.59	0.91	单中心	组团式
	遂溪县	县	2 132	84	0.52	0.92	单中心	团块式
	紫金县	县	3 627	101	0.30	1.03	单中心	带型

资料来源:项目组根据研究案例整理;通勤空间半径可参考《2020年度全国主要城市通勤监测报告(发布版)》中不同等级城市的实证数据。

批什么”的原则,在后续市县国土空间总体规划的体检评估中,应将中心城区作为规划实施成效考核的单独空间层次。因此,在中心城区划定阶段,应结合城市发展规模的预测,参考《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》要求的中心城区指标及《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)的要求,评估市或县中心城区各类指标的合理性,尤其是约束性指标,避免后续实施管控差异。

4 结论与讨论

在市县国土空间总体规划中划定中心城区,对于控制城市空间无序扩张和蔓延、清晰界定出承载城市主导功能的发展区域、推动市县国土空间规划管理工作的有序开展有着重要意义。本研究统筹兼顾中心城区的现状与规划、发展

与控制、技术与行政、局部与整体等多重关系,提出市县国土空间总体规划中中心城区划定的“五步法”,即初始范围确定、发展空间分析、限制条件约束、划定边界规整、边界方案校核,以期为各市县国土空间总体规划编制实践提供参考。

值得说明的是,国土空间规划体系下市县中心城区内外的管控规则、开发方式、审批程序等尚未明确,鉴于政策的不确定性和城市的差异性,在各地的规划编制中还需重点关注3个方面的变化:一是上位政策要求。例如,城镇开发边界的调整程序、耕地和永久基本农田的占补平衡范围等是否在中心城区内外存在管控要求及管理层级的差异。二是下位衔接要求。由于各城市中心城区分区规划、详细规划的编制方式不同,中心城区边界与下位规划划定的空间单元边界是否存在矛盾冲突,[下转第65页]

林国家公园和百花岭风景名胜区国土空间依法实行区域准入及用途转用许可制度；探索全民所有土地资源储备、管护和临时利用模式，依据管控要求，实现土地资源用途的有效管理，在严格限制建设范围内根据生态保护和生产经营的需要，综合运用征收、置换、地役权、托管、租赁、补偿、使用权转让、签订合作保护协议等多种方式，在实现管理机构对自然资源的高效统一管理的同时，引入社会资本，激发区域活力，有序组织社会参与，形成全社会共建氛围，实现保护建设成果的全民共享。

6 结束语

风景名胜区是我国自然保护地体系的重要组成部分，发挥着维护生态安全、保护生物多样性、改善生态环境以及加快全域旅游、促进经济发展的保护与利用双重效益，对生态文明建设起着至关重要的作用。近年来，在自然保护地整合优化工作中，风景名胜区的调整方向及相关要求经过多次调整和多方博弈，越发科学合理，风景名胜区的范围调整和划定要立足于真实可靠的数据，紧密

结合相关法律法规等，科学评估其保护等级和保护强度的变化，使所在区域能够完整传承其资源价值，确保重要生态系统、风景名胜资源、自然与人文景观得到有效保护，使风景名胜区成为生态文明建设的重要窗口。□

[参考文献]

- [1] 中共中央办公厅，国务院办公厅．关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见 [Z]．2019．
- [2] 中共中央办公厅，国务院办公厅．关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见 [Z]．2019．
- [3] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局办公室．关于做好自然保护地范围及功能分区优化调整前期有关工作的函 [Z]．2020．
- [4] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局办公室．关于自然保护地整合优化有关事项的通知 [Z]．2020．
- [5] 自然资源部，国家林业和草原局．关于生态保护红线自然保护地内矿业权差别化管理的通知 [Z]．2020．
- [6] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局办公室．关于生态保护红线划定中有关空间矛盾冲突处理规则的补充通知 [Z]．2021．
- [7] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局

办公室．关于梳理提供风景名胜区有关情况的通知 [Z]．2021．

- [8] 国家林业和草原局办公室．关于做好风景名胜区整合优化预案编制工作的函 [Z]．2022．
- [9] 李晓肃，邓武功，李泽，等．自然保护地整合优化——思路、应对与探讨 [J]．中国园林，2020(11)：25-28．
- [10] 张同升．中国自然保护地有效管理的思考 [J]．中国土地，2019(8)：14-16．
- [11] 唐小平．中国自然保护领域的历史性变革 [J]．中国土地，2019(8)：9-13．
- [12] 金英．刍议新形势下我国风景名胜区整合优化实施策略 [J]．规划师，2021(18)：78-83．
- [13] 王磊，潘越，梁韵思，等．国土空间规划体系下的海岸带单元划定与管控要素研究 [J]．规划师，2022(5)：121-127．
- [14] 魏伟，沈梦雪，薄立明．自然保护地“刚性”与“弹性”准入清单决策方法构建——以福建省戴云山国家级自然保护区为例 [J]．规划师，2021(14)：54-60．
- [15] 于萍萍，林太志，周剑云，等．广东省自然保护地体系重构探索 [J]．规划师，2021(4)：17-24．

[收稿日期] 2022-10-19

[上接第 57 页] 以及中心城区边界是否对地块权属造成切割，是需要考虑的问题。三是技术适应要求。一方面，国家批准的城市中心城区数据库建设要求、制图要求已基本明确，而市县的具体要求尚在制定中，随着文件的出台，中心城区的编制深度和技术要求将进一步明确；另一方面，如果出于审批考虑将中心城区范围划小，虽有利于指标平衡，但易忽视已融入城市建成区的村镇，这将在后续的城区范围更新评估和乡镇协调发展存在隐患。□

[参考文献]

- [1] 郑德高，葛春晖．重塑边界：总体规划改

- 革与地方实践 [J]．上海城市规划，2014(2)：81-90．
- [2] 占思思，盛鸣，樊华．城乡统筹视角下总体规划中“规划区”划定方法探讨——以驻马店市为例 [J]．城市规划学刊，2013(6)：76-83．
- [3] 刘维超，曹荣林，张峰．城市规划区划定研究——以山东省邹城市为例 [J]．华中建筑，2010(4)：124-127．
- [4] 官卫华，刘正平，周一鸣．城市总体规划中城市规划区和中心城区的划定 [J]．城市规划，2013(9)：81-87．
- [5] 叶强，栗梦悦．应然与实然：《城乡规划法》立法的改进和完善 [J]．规划师，2017(3)：43-48．
- [6] 王绍博，罗小龙，顾宗倪，等．精明增长背景下上海城市空间扩展演变特征与驱动机制 [J]．经济地理，2019(6)：58-

- 65．
- [7] 李健，夏帅伟．中国特大城市紧凑度测度及多重效应相关分析 [J]．城市发展研究，2016(11)：109-116．
- [8] 朱建华，戚伟，修春亮．中国城市市辖区的空间结构及演化机制 [J]．地理研究，2019(5)：1 003-1 015．
- [9] 张水清，杜德斌．上海中心城区的职能转移与城市空间整合 [J]．城市规划，2001(12)：16-20．
- [10] 石楠．论城乡规划管理行政权力的责任空间范畴——写在《城乡规划法》颁布实施之际 [J]．城市规划，2008(2)：9-15，26．

[收稿日期] 2022-08-01