

城镇开发边界管控机制完善对策研究

余星滌, 李 勇, 涂梦昭, 占晓林, 邵 其

[摘要] 当前, 城镇开发边界划定工作已基本完成, 下一步的工作重心将由“怎么划”转向“怎么管”。由于城镇开发边界规划管理逻辑与原有的指标规模管控逻辑相比发生了变化, 加之经济社会快速发展带来城镇空间布局的诸多不确定性, 地方在城镇开发边界划定实施过程中面临许多困难, 为此梳理城镇开发边界划定的国内外探索, 以实地调研为基础, 从新时期城镇开发边界管控的新要求入手, 结合现有的用途管制管理逻辑, 提出完善城镇开发边界管控机制的对策, 以为下一步优化城镇开发边界管控措施提供参考。

[关键词] 城镇开发边界; 管控机制; 国土空间用途管制; 城镇化; 多规合一

[文章编号] 1006-0022(2025)07-0078-06 **[中图分类号]** TU984、C935 **[文献标志码]** A

[引文格式] 余星滌, 李勇, 涂梦昭, 等. 城镇开发边界管控机制完善对策研究 [J]. 规划师, 2025(7): 78-83.

Research on Improvement Countermeasures for Urban Development Boundary Governance Mechanism/
YU Xingdi, LI Yong, TU Mengzhao, ZHAN Xiaolin, SHAO Qi

[Abstract] At present, the demarcation of urban development boundaries has been nearly finished, and the next issue will shift from demarcation to governance. Since the urban development boundary governance logic is different from previous indicator and scale governance logic, along with the uncertainties brought about by socioeconomic development on urban spatial layout, local administrations face varied problems in the implementation of urban development boundaries. To address this, based on a review of domestic and overseas practices in urban development boundary demarcation and field surveys, the countermeasures for improving urban development boundary governance mechanism are put forward in consideration of the current governance logic for land use regulation and new requirements in the new era.

[Keywords] urban development boundary; governance mechanism; territorial space use regulation; urbanization; multi-planning integration

城镇开发边界是国际通用的城市增长管理工具^[1], 是各国为应对城市快速扩张过程中出现的自然生境被破坏、耕地减少和环境污染加剧等资源环境问题所采取的措施。城镇开发边界划定为城市的集中建设和发展划出一条边界线, 不仅有利于控制城市发展规模、遏制城市过度扩张、保护城市外部开放空间, 还有利于缓解人口与资源环境矛盾、实现可持续发展。当前, 我国城镇开

发边界划定工作已基本完成, 下一步的工作重心将由“怎么划”转向“怎么管”。与原有以建设为导向的规划不同, 规划治理是综合管理和利用资源、实现资源管理目标的重要工具。为此, 自然资源部印发了《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》, 要求各地要结合市县国土空间规划编制审批实施, 加强和规范城镇开发边界管理, 统筹做好规划城镇建设

[基金项目] 自然资源部财政预算项目(12110300000190001), 江西省国土空间调查规划研究院、自然资源部大湖流域国土空间生态保护修复工程技术创新中心“引智调研”开放课题项目(JXYJY2023001)

[作者简介] 余星滌, 博士, 研究员, 自然资源部咨询研究中心国土与生态研究所所长。495486857@qq.com

李 勇, 通信作者, 副研究员, 自然资源部咨询研究中心国土与生态研究所副所长。bobyzhang@126.com

涂梦昭, 助理研究员, 现任职于自然资源部咨询研究中心。

占晓林, 高级工程师, 江西省国土空间调查规划研究院国土空间用途管制研究中心副主任。

邵 其, 工程师, 江西省国土空间调查规划研究院国土空间规划研究中心总体规划所副所长。

用地安排,并且省级自然资源主管部门需根据文件要求制定城镇开发边界管理实施细则。由于城镇开发边界规划管理逻辑与原有的指标规模管控逻辑相比发生了一些变化,加之经济社会快速发展带来城镇空间布局的诸多不确定性,地方在城镇开发边界划定实施过程中面临一些难点,亟待结合现有的用途管制管理逻辑,作深入、系统的研究。本文通过梳理总结城镇开发边界划定的国内外探索,以实地调研为基础,以坚守底线为前提,对现有政策的完善和机制的创新进行思考。

1 城镇开发边界划定的国内外探索

1.1 国外城镇开发边界的提出与发展

英国绿带规划被视为城镇开发边界的雏形。英国绿带政策的规划模式和管控方法对世界现代城市规划的发展影响深远,被许多国家效仿^[2]。绿带政策最早可追溯至1580年,当时英国在伦敦城外划定4.8 km宽的环带区域,在该区域禁止新建房屋^[3],意图阻止瘟疫和传染病的蔓延并进行隔离。此后,“绿带”相关概念和内涵进一步延伸。1933年,恩温提出在伦敦城区外打造3~4 km宽的绿色环带的规划方案,1935年的《大伦敦规划》采纳了“绿带思想”,1938年英国通过《绿带法案》,绿带政策成为英国城市规划政策最显著的特点之一^[2]。伦敦的绿带政策为解决城市边界划定问题提供了独特的视角,其核心在于通过建设绿带圈层来限制城市的发展。“绿带”可以是林地、风景区、农田、牧场、村落等,它既能提供休闲空间、保护乡村地区不被侵占,又使城市建设用地的扩张被限制在绿带边界内^[3]。杨秋惠^[4]认为,绿带政策体现了在更广的空间范围内整体思考城市发展的理念,英国通过

设置绿带限制城市蔓延的策略在一定时期内取得了良好的效果,有效契合了“限制城市和保护农业生产”的目标。然而,在20世纪60年代中后期,随着人口增长、经济复兴、住房紧缺等一系列挑战的加剧,这一政策的实施引发了新的问题。尽管绿带限制了伦敦城区的蔓延,但是紧邻绿带的其他地区(距离大伦敦19~32 km,甚至更远的地区),城市扩张速度加快。直至20世纪90年代,面对新的发展需求,英国逐步放宽绿带政策,其良好的实施效果才再次显现^[4]。绿带的面积和边界虽在一定程度上具有永久性,但地方规划部门可以根据实际需求对其进行调整。自绿带政策实施至2016年绿带扩展计划基本实施完毕,绿带边界每年都有调整,但形态基本上与20世纪70年代末时的保持一致^[3]。

美国通过划定城市增长边界抑制城市盲目扩张。为了遏制城市的无序蔓延,减少城市扩张对生态环境的负面影响,美国在“精明增长”运动中率先提出了划定城市空间增长边界(Urban Growth Boundary,以下简称“UGB”)的对策,即在城市外围划定增长边界,将城市发展限制在该边界内^[5]。UGB的提出旨在解决美国20世纪60年代城市蔓延引发的一系列环境问题,包括城市低密度无序扩张造成的自然景观和农田资源消失,以及郊区化导致的旧城中心衰落、市政设施效率低下、交通拥堵等问题^[6]。UGB的概念最早由美国俄勒冈州塞勒姆市提出,指城市土地和农村土地的分界线。UGB为城市地区的发展划定了一条边界,边界内的土地可以进行城市开发,边界以外的则不能^[7]。冯科等^[8]总结了UGB管理模式的目标,涵盖城市人口增长、居民生活就业需求、公共设施和服

务、土地高效利用、开发活动影响、基本农田保护及农业活动和谐等7个方面的目标和要求。美国通过鼓励工业用地

集中开发、新增建设用地与已建用地连片开发、配套公共服务用地等一系列措施,促进土地高效利用。同时,实施与边界内阶段性发展并行的农林保护政策,实现对边界外用地的管理。日本将城镇开发边界作为控制开发强度的手段。在日本的城市规划制度中,也有类似城镇开发边界的概念,亦体现了空间领域的公共政策导向。1958年,日本的《首都圈规划》是东京首个都市区规划,规划借鉴了“绿带思想”。然而,由于城市发展与绿带的约束性不匹配,1968年日本放弃了绿带方案,提出了“近郊整備地带”的概念^[4],并颁布了《城市规划法》,引入城市规划区划分机制。日本的分区管控政策通过划定城市化政策区控制城市开发强度,以“为谋求防止无秩序的市区化和有计划的市区化”为原则,以未来10年的城市化趋势和人口分布预测为依据,将城市区域划分为市区化区域和市区化控制区域^[1]。通过用途地域系统,将市区化区域进一步细分为12类用途分区,市区化控制区域原则上不划分用途地域,未划分用途地域的城市规划地区为白地。2000年,日本引入准城市规划地区制度,在准城市规划地区内适当划定用途地域和特别用途地域,要求各项开发建设活动均需获得开发许可,以此管控城市规划地区以外地区的开发建设活动^[9]。

制度、经济和社会基础的累积与建设是发展内在逻辑的重要体现,制度上的差异性决定了各国采取的空间发展策略和城镇开发边界规划形式不尽相同^[4]。总体而言,英国的绿带政策具有很强的法律权威性,对开发建设有严格的刚性管控要求,更多是从城市可持续发展的长远角度考虑,由此绿带的边界和面积在一定程度上具有永久性^[2];美国的UGB更具弹性,可以随着社会经济发展的需要向外扩展,其在作为城市土地与农村土

地的屏障的同时，为城市未来发展提供了合理引导^[6]；日本的分区管控政策则细化了不同用途分区内的城市开发强度^[9]。

1.2 我国城镇开发边界的实践探索

城镇开发边界具有技术性、政策性和动态性，受经济、社会及环境三者所形成的动力机制和约束机制影响^[6]。不同国家设置城镇开发边界的初衷都是防止城市蔓延，且均存在一定的历史局限性，会结合不同的城镇发展阶段和时代需求做出调整。因此，城镇开发边界更重要的是作为城市增长管理的政策工具，为城市未来发展提供合理引导，并推动城市空间发展目标的实现^[4, 10]，这也为我国的城镇开发边界划定提供了参考。然而，从城镇开发边界实施层面看，我国仍存在系统治理思维与分区分类管控的矛盾，国土空间格局的综合优化路径仍有待探索^[11]。由于国家体制、地理格局、资源禀赋和经济发展阶段等诸多因素与国外存在差异，我国不宜完全照搬国外城镇开发边界划定实施的经验，许多学者也探索了国外城镇开发边界管理模式的“中国化”。其中：吴箐等^[12]提出，要在规划理念上区分技术措施和空间管理政策，在编制技术上根据正向需求与逆向控制要求合理划定城镇开发边界，在规划管理上明确城镇开发边界的法定地位；冯科等^[8]认为，借鉴美国UGB管理模式的前提是要区分美国城市蔓延的动力与中国城市空间扩展的驱动因素；杨秋惠^[4]则认为城镇开发边界作为单一的政策工具，其效果难以评估，在实践过程中应更注重一套政策工具的协同作用。

在我国规划工作中，“城镇开发边界”相关概念的出现可追溯至2006年建设部颁布的《城市规划编制办法》（图1）。为阻止城市无序蔓延，2014年7月，国土资源部会同住房和城乡建设部召开了“划

定城市开发边界试点工作启动会”，两个部门共同选定14个城市开展划定城市开发边界的试点工作。同一时期，四川、陕西、安徽等省份也出台了地方性的城市开发边界划定技术规定。通过这一阶段的实践，规划界对城镇开发边界的内涵和划定方法有了一定的认识，但工作成效离中央要求仍有较大差距。

2018年机构改革后，城镇开发边界的定义和内涵逐步明晰。城镇开发边界既涉及资源环境的节约和保护，也涉及对城镇和乡村建设发展规律的认识。2019年1月，构建国土空间规划体系的纲领性文件——《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》发布，明确了城镇开发边界是国土空间规划体系中的重要控制线之一。2023年，《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》进一步明确了城镇开发边界局部优化的几种情形，各省份也陆续出台了相关实施细则。

1.3 城镇开发边界划定带来管控思路的重大转变

在生态文明建设的背景下，高质量发展要求城镇发展从外延扩张向内涵提升转型。根据“三区三线”划定的优先

顺序，永久基本农田保护红线、生态保护红线作为“底线”优先划定，城镇开发边界作为约束城市粗放扩张的“空间上线”最后划定，实现了规划目标从开发导向向约束与引导并重的转变。①从规模和指标管控延伸至空间边界管理。原有的城乡建设用地管理主要依赖于规模和指标管控手段，通过土地利用总体规划和年度计划，确定规划期内的建设用地规模并逐年分解落实用地指标。在城镇开发边界划定后，城乡建设用地在规模和指标控制的基础上，强化了对空间发展边界的管理。②将各类城镇建设所需用地纳入规划城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数进行统筹核算，倒逼城镇建设向城镇开发边界内集中，推动城镇集约、集聚建设，提高土地的节约集约利用水平。③在城镇开发边界外，除满足特定选址要求的零星城镇建设用地上，不得进行城镇集中建设，不得规划建设各类开发区和产业园区，不得规划城镇居住用地，防止对农业和生态空间的大规模高强度占用。④避免“寅吃卯粮”，明确在5年规划期内，在年度增量空间使用上至少为每年保留5年平均规模的80%，“十四五”规划期要为“十五五”“十六五”规划期至少留下

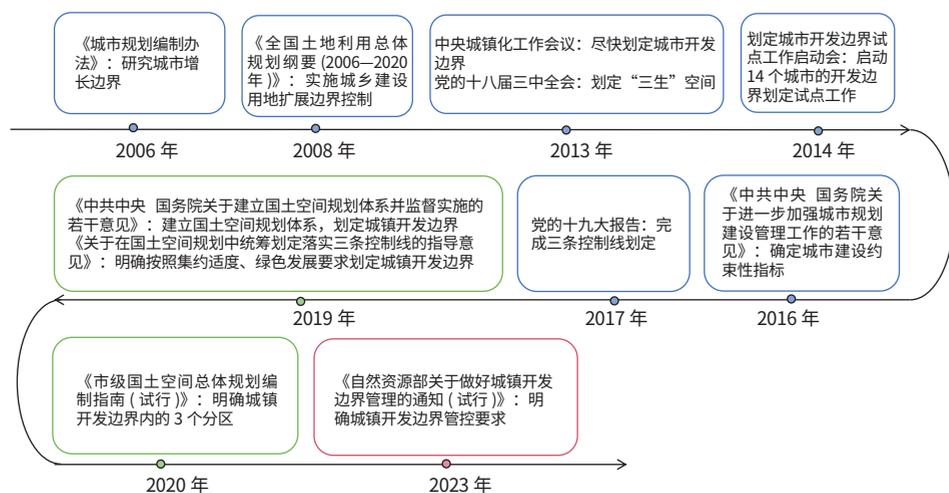


图1 我国城镇开发边界划定实施历程

35%、25%的增量空间。

2 城镇开发边界实施管控面临的困境

2.1 “乡多镇少”导致中西部省份的城镇开发边界划定基数偏低，城镇开发增量规模的马太效应凸显

根据划定规则，城镇开发边界以现状城镇建设用地区域为基数，通过设置扩展系数，控制增量规模。根据《第三次全国国土调查技术规程》，仅将街道和建制镇范围内的建设用地纳入统计(203地类)，而乡村区域的建设用地则不计入。从实际情况来看，建制镇与乡村基本享有同等事权，加上近年来城镇化快速发展，大部分乡集镇具备城镇功能，城镇化、产业化等发展行为位于乡行政区划内的情况也很普遍^[13]。以江西省南昌县东新乡为例，其是南昌市中心城区的重要板块，已建成城市综合医院、大型生活居住区等城市功能配套，但这些用地按统计规则被归类为村庄建设用地(203地类)，不纳入计算基数。这种“乡多镇少”的情况导致后发地区现状城镇建设用地区域基数普遍偏低。例如，江西省有560个乡(含8个民族乡)、四川省有626个乡、云南省有437个乡(含民族乡140个)，而发达地区如浙江省有258个乡、江苏省有17个乡、广东省有11个乡(含7个民族乡)。乡镇级行政区划的差异加上统计规则的限制，使得先发地区因基数较高而获得更多的增量空间，放大了先发地区相较于后发地区的空间规模优势。

综合实地调研和城镇化率、城镇村及工矿用地的数据情况，总体来看，江苏、浙江、广东等东部省份的城市用地比例远远大于江西、四川、云南等中西部省份(表1)，也明显高于全国平均水平，与城镇化率水平呈正相关的关系。2022年，浙江省的城镇化率(73.4%)远

高于全国平均水平(65%)，江西省的城镇化率(62%)低于全国平均水平(65%)，体现出不同城镇化水平和发展阶段的地区在用地结构上存在明显差异。对比两省的城镇开发边界规模，江西省国土面积为16.7万km²，是浙江省国土面积(10.6万km²)的1.58倍，但江西省划定的城镇开发边界面积为6142km²，浙江省划定的城镇开发边界面积为9633km²，江西省的城镇开发边界面积仅为浙江省的63.8%，这组国土面积和城镇开发边界划定面积的对比数据，凸显了东部省份和中西部省份在未来发展空间上的马太效应。

2.2 城镇开发边界内增量规模分期管控的考核机制不明确

《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》和《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》要求，城镇开发边界内增量规模需实施分期管控，市县国土空间规划实施要避免“寅吃卯粮”，为城镇开发边界内的建设节奏提供政策指引。然而，在具体执行过程中，地方仍存在一些困惑：一是考核基数未明确，地方执行时可参考的指标有报批数据、供地数据和国土变更调查数据等；二是考核层级未明确，针对省级“十四五”规划整体规模未突破，但部分市县建设用地

已突破或已达40%的增量规模的情况，即省级层面的考核结果和市县层面的考核结果不同，对此是否需要根据上述两个文件要求暂停相关市县的土地报批？对于正处于城镇化和产业发展窗口期、近期用地需求较大的市县，能否在全省总体增量规模不突破的前提下，在省级层面进行跨市县的统筹与调剂？这些都需要进一步明确。否则，会对当前发展速度较快的市县的项目落地造成不利影响。

2.3 城镇开发边界外的建设用地规模和报批路径不明确

《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》明确，在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式；《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》明确，在城镇开发边界外可规划布局有特定选址要求的零星城镇建设用地，以满足城镇开发边界外城乡融合、区域一体化发展以及旅游开发、边境地区建设等的合理需求。综合这两个文件可以明确，在城镇开发边界外详细规划未覆盖的区域，可通过“约束指标+分区准入”的方式布局有特定选址要求的零星城镇建设用地^[14]。然而，在地方实际操作中，虽然明确新增城镇

表1 2022年全国及典型省份城、镇、村用地占比

	城市用地(201)占城镇村及工矿用地比例/%	建制镇用地(202)占城镇村及工矿用地比例/%	村庄建设用地(203)占城镇村及工矿用地比例/%
全国	15.4	16.0	59.4
江苏	22.7	22.8	50.7
浙江	23.1	25.4	47.3
江西	12.8	18.3	61.6
广东	25.2	25.7	45.4
四川	12.0	12.2	72.2
云南	9.2	11.2	69.0

开发边界外的城镇建设用地需等量缩减边界内的新增城镇建设用地，但是并未明确规模和指标，是否将统筹“圈内圈外”作为省级事权纳入省级层面的城镇开发边界管理实施细则仍有待明确。此外，组团间城镇道路、具有邻避效应和对选址有特殊要求的基础设施与公共服务设施、零散分布的现状城镇建设用地等，缺乏城市、集镇建设用地分批次报批路径，仅能以单独选址的方式进行报批，但部分零星城镇建设用地不符合单独选址的规模和要求，实际上缺乏有效落地路径。

2.4 在城镇开发边界规模和扩展系数总量控制的逻辑下，增减挂钩政策激励机制部分失灵

在原有城乡新增建设用地规模和计划指标管理模式下，城乡建设用地增减挂钩政策是地方解决新增建设用地指标问题的重要工具。地方通过实施增减挂钩政策，一方面可以增加计划外的建设用地指标；另一方面拆旧复垦腾挪出的节余指标交易所得资金可用于提升农村基础设施和公共服务设施水平、推动乡村振兴，这实质是“乡减城增、资金返乡”，间接促进了城乡土地和资金要素流动^[15]。同时，增减挂钩作为土地整理的一种特殊形式，若实施得当，可提高耕地质量，优化城乡格局，实现建设用地的节约集约利用。但在新增建设用地规模和城镇开发边界扩展系数恒定的原则下，增减

挂钩腾挪出的节余指标进城同样要占用新增建设用地指标，计入1.3倍扩展范围，这导致增减挂钩政策失去了“乡减城增”、在原有计划指标之外新增建设空间的作用，并使地方失去了实施增减挂钩政策的根本动力，部分地区还有规模不小的增减挂钩节余指标无处落地。此外，若将增减挂钩节余指标用于乡村建设，乡村产业效益往往难以覆盖土地整理成本，“乡地乡用”难以实现投入产出的资金平衡，间接导致乡村存量建设用地盘活缺乏资金和动力。见图2。

3 完善城镇开发边界管控机制的对策

自2019年起，经过坚持不懈的努力，全国统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系总体形成，“多规合一”改革取得了开创性、决定性成就。下一步，需结合新形势、新任务和新要求，在持续深化改革、总结实践经验的过程中，进一步完善规划实施监督管理机制。要兼顾“底线刚性”与“实施弹性”，有效化解当前政策执行中的矛盾，推动国土空间实现高质量发展。

3.1 优化城镇建设用地认定规则，破解“乡多镇少”的基数矛盾

一是构建功能导向的基数调整机制。建立“功能+行政区划”的双维认定标准，把具备城镇功能的乡级区域纳入城镇建

设用地的统计范围。由省级自然资源部门牵头，联合发改、住建等部门，制定功能评估指标体系，动态识别“准城镇型”乡级单元，并同步更新国土变更调查数据。二是实施弹性基数补偿政策。对于受统计规则影响而基数明显偏低的省份，允许其在省级层面，基于国家核准的总体建设规模，借助全域土地综合整治等措施，运用基数修正系数等手段，将连片开发且功能复合的乡村产业用地按比例折算，纳入城镇建设用地基数。三是推动跨层级数据联动。依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，推动省、市、县三级国土变更调查数据与空间规划数据、土地报批数据的多源校核，统一数据，避免数据分割导致的基数失真问题。

3.2 建立增量规模分级管控机制，强化省级统筹弹性

一是构建“省级总控+市县弹性”的考核体系。以省级为单元，将国土变更调查数据作为唯一的考核基数，由省级政府统筹分配增量规模。允许在省域总量不突破的前提下，建立“规模调剂池”，优先保障重点发展区域的用地需求，并对调出规模的市县给予补偿。二是建立动态监测与预警机制。结合国土空间规划“一年一体检、五年一评估”的要求，搭建增量规模使用进度监测平台，对突破分期规模的市县实施预警机制。三是构建重大项目预留机制。在省级层面预

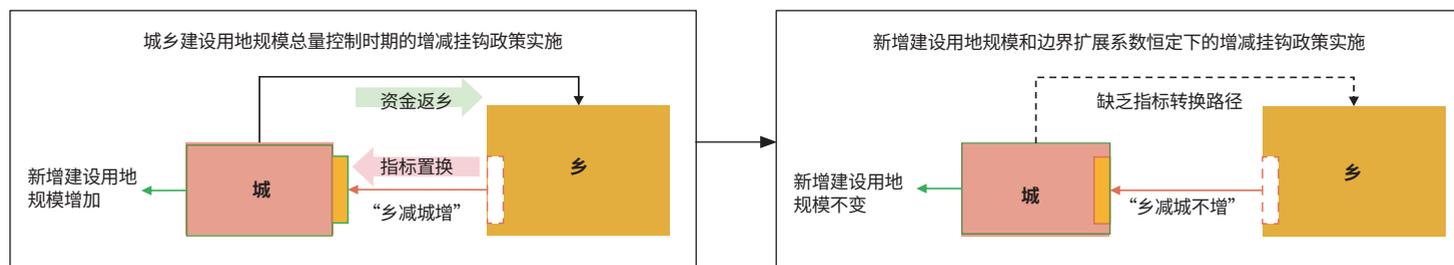


图2 不同时期增减挂钩政策实施的动力机制

留一定的增量规模，专门用于计划外的重大产业项目或民生工程项目建设，以此提升规划应对不确定性的能力。

3.3 规范城镇开发边界外的建设路径，建立“分区+指标+清单”复合管控模式

一是实施“分区准入+指标”双控。在城镇开发边界外，根据功能细化分区，如城乡融合示范区、旅游功能区等，允许按不超过省域城镇建设总用地总规模一定比例预留零星指标，实行“分区准入清单+约束指标”管理。二是简化报批流程。允许城镇开发边界外的城镇建设用地按照城镇建设用途管制要求，在符合详细规划或者通过“规划用地综合论证”的方式纳入详细规划后，明确用地具体规划条件，按城市、集镇建设用地分批次报批；对于规模较小的零星城镇建设用地，建立“点状供地”目录，简化预审与选址程序。三是实施负面清单动态管理。明确禁止城镇开发边界外大规模的房地产开发、高污染工业等项目，定期更新清单内容并向社会公开。

3.4 优化增减挂钩激励政策，推动城乡双赢

一是创新“指标双算”政策。允许增减挂钩节余指标按一定比例计入城镇开发边界扩展系数，恢复增减挂钩政策的“乡减城增”核心功能。同时，将节余指标交易收益的一部分专项用于乡村基础设施提升。二是乡村用地弹性转换。在严守耕地保护红线的前提下，允许乡村存量建设用地经综合整治后，按“量质双控”原则转换为城镇指标，并赋予省级审批权限。三是扩大建设用地增减挂钩节余指标调剂范围。在城乡建设用地增减挂钩节余指标调剂中，调出地区的范围需根据实际情况进一步扩大，省级自然资源管理部门应建立结余指标库，

在保障调出地区易地搬迁农民安置用地、留足当地建设所需用地的前提下，对建设用地规模、计划指标和占补平衡指标进行区域统筹及整体考虑，推动发达地区与后发地区的指标跨区域流转，通过市场机制缩小区域发展差距。

4 结论与启示

随着我国经济社会发展全面迈入高质量发展阶段，推动城镇开发边界划定成果精准落地刻不容缓。作为国土空间规划“三区三线”划定和实施的重要内容，与永久基本农田保护红线和生态保护红线相比，城镇开发边界是全面推行的一条全新的管理边界。它既是在未来很长一段时间内调整经济结构、规划产业发展的政策工具，也是秉持严格底线思维推进城镇化的不可逾越的红线。

当前，随着市县国土空间规划陆续实施，我国城镇开发边界划定工作已基本完成。但在规划实施监督和用途管制管控方面仍然处于探索阶段，在实践中面临着一些以往管理工作中未曾遇到的问题，包括后发地区城镇开发边界划定基数偏小、城镇开发边界内增量用地的分期考核基数、边界内外空间规划的实施和管控，以及城镇开发边界划定与原有城乡建设用地总量管控政策的衔接等方面的问题。解决这些问题，一方面，需要进一步完善城镇开发边界划定实施的顶层设计；另一方面，需要在规划实施和监管方面给予地方更大的自主权，鼓励地方结合实际，在坚守城镇开发边界划定原则及底线的前提下，出台优化城镇开发边界实施监督管理和用途管制的差异化政策。□

[参考文献]

[1] 陈冰红，熊国平. 国外城市开发边界划定研究[J]. 城乡规划，2019(3): 4-12.

- [2] 贾俊，高晶. 英国绿带政策的起源、发展和挑战[J]. 中国园林，2005(3): 69-72.
- [3] 张梦琪. 弹性的伦敦绿带管控对我国大城市增长边界划定的启示[J]. 绿色环保建材，2020(5): 253-256.
- [4] 杨秋惠. 空间发展、管制与变革：国内外“城市开发边界”发展评述及启示[J]. 上海城市规划，2015(3): 46-54.
- [5] DANIELS T. Smart growth: a new American approach to regional planning[J]. Planning Practice and Research, 2001(3): 271-279.
- [6] 张学勇，沈体艳，周小虎. 城市空间增长边界形成机制研究[J]. 规划师，2012(3): 28-34.
- [7] GERRIT Knaap, ARTHUR C Nelson. 土地规划管理：美国俄勒冈州土地利用规划的经验教训[M]. 丁晓红，何金祥，译. 北京：中国大地出版社，2003.
- [8] 冯科，吴次芳，韦仕川，等. 管理城市空间扩展：UGB 及其对中国的启示[J]. 中国土地科学，2008(5): 77-81.
- [9] 董子卉，翟国方. 日本国土空间用途管制经验与启示[J]. 中国土地科学，2020(5): 33-42.
- [10] 曾源源，岳文泽，苏亮，等. 统筹开发与保护的市级国土空间规划分区研究[J]. 规划师，2024(7): 90-96.
- [11] 严金明，陈昊，夏方舟. “多规合一”与空间规划：认知、导向与路径[J]. 中国土地科学，2017(1): 21-27, 87.
- [12] 吴箐，钟式玉. 城市增长边界研究进展及其中国化探析[J]. 热带地理，2011(4): 409-415.
- [13] 王祝根，朱家宁，刘慧. 城镇开发边界对城郊融合类村庄规划的多维影响与应对策略[J]. 规划师，2023(2): 133-138.
- [14] 蒋迪，简友发，高鸿，等. 贺州市中心城区城镇开发边界空间管控研究[J]. 规划师，2022(增刊2): 37-42.
- [15] 谭迎辉，王伟，金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J]. 规划师，2024(6): 16-22.

[收稿日期] 2025-01-26