

城镇开发边界实施监测评估：内涵认知、指标构建及动态管理

牛 帅，王晓莉，王清华，李欣哲，胡业翠

【摘 要】梳理城镇开发边界实施监测评估的理论基础，理解城镇开发边界设定的多维属性，从监测和评估两个维度剖析其内涵，在此基础上构建城镇开发边界实施监测评估指标体系，进而提出“动态调整—权责明晰—制度保障—技术支撑”多维联动的动态管理链条。城镇开发边界实施监测评估可为后续各省的边界管理工作提供参考，为未来开展全域、全要素的国土空间监督管理工作奠定基础，进而推动国土空间治理能力现代化。

【关键词】城镇开发边界；实施监测评估；指标构建；边界动态管理；规划实施监督

【文章编号】1006-0022(2025)07-0084-07 **【中图分类号】**TU984、C931.2 **【文献标志码】**A

【引文格式】牛帅，王晓莉，王清华，等. 城镇开发边界实施监测评估：内涵认知、指标构建及动态管理[J]. 规划师，2025(7): 84-90.

The Monitoring and Evaluation of Urban Development Boundary Implementation: Connotation Cognition, Indicator Construction and Dynamic Management/NIU Shuai, WANG Xiaoli, WANG Qinghua, LI Xinzhe, HU Yecui

【Abstract】 With a review of the theoretical basis, the indicator system of urban development boundary implementation monitoring and evaluation is established, based on the comprehension of the multiple meanings of urban development boundary setting, and the analysis of its connotation from two dimensions of monitoring and evaluation. Furthermore, a multi-dimensional dynamic management chain with four dimensions, namely, "dynamic adjustment-clarity of rights and responsibilities-institutional guarantee-technical support" is put forward. The monitoring and evaluation of urban development boundaries provides reference for the management of urban development boundaries to be introduced in the following provinces, and also lays a good foundation for the future supervision and management of territorial space with all elements in the whole area, so as to enhance the modernization of spatial governance capability.

【Keywords】 urban development boundary; monitoring and evaluation of implementation; construction of indicators; dynamic boundary management; implementation supervision of planning

0 引言

自然资源部先后印发了《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》《全国国土空间规划实施监测网络建设工作方案(2023—2027年)》等相关政策文件，要求建立国土空间规划实施监测评估机制，将规划编制与实施紧密结合，以维护规划的权威性与严

肃性。可见，规划实施监测评估作为实施监督工作的主要手段，既是确保规划从“静态式”蓝图谋划向“动态式”管控转变的关键环节，也是规划动态管理的重要依据^[1]。其中，城镇开发边界作为国土空间管控的重要政策工具，是“多规合一”后规划工作的核心内容，并处于“三线”之一的战略高位^[2]。目前，我国各省陆续出台加强城镇开发边界实施管理的实施细则，

【基金项目】 国家自然科学基金项目(72374185)

【作者简介】 牛 帅，中国地质大学(北京)土地科学技术学院博士研究生。niushuai0708@163.com

王晓莉，博士，高级工程师，现任职于中国国土勘测规划院。

王清华，中国地质大学(北京)土地科学技术学院博士研究生。

李欣哲，硕士，助理研究员，现任职于中国国土勘测规划院。

胡业翠，通信作者，博士，中国地质大学(北京)土地科学技术学院教授、博士生导师，并任职于自然资源部土地整治重点实验室。huyec@163.com

要求动态监测评估城镇开发边界内外各种要素的变化,以确保城镇开发边界真正发挥控制与引导作用^[3]。因此,科学开展城镇开发边界实施监测评估工作是必要且迫切的,同时该工作也是国土空间规划实施监测评估工作的“试金石”,可为未来开展全域、全要素的规划实施监测评估工作奠定基础。

国外的规划实施监测评估工作始于20世纪60年代。随着“规划描绘向政策管控转型”理念的发展,规划实施监督逐步纳入城市治理议程^[4]。在此基础上,西方国家率先将城镇开发边界作为增量空间管控工具,并围绕其实施效果开展监测评估研究,相关研究数量也呈增长态势。美国、英国、瑞士等具有代表性的国家均建立了较为完善的监测评估体系^[5]。例如,美国通过划定“城市增长边界”,定期监测评估城市内外的土地利用变化情况,确保开发活动集中在预设边界内;英国通过划设“绿带”,监测人口和建筑密度的变化情况,以此评估城市内部的土地利用效率,推动城市紧凑发展;瑞士通过监测“建筑区”的建成区范围、数量和密度来评估其引导及控制作用。这些国家的城镇开发边界实施监测评估体系日趋完善,其指标体系构建和动态管理实践具有重要借鉴价值。

与国外的城镇开发边界实施监测评估机制相比,我国的城镇开发边界研究工作基础相对薄弱^[6]。在多种规划并行时期,“城镇开发边界”的概念最先被城乡规划领域引入,相关研究主要从指标评价、城市总体规划与控制性详细规划的一致性和连贯性等维度来监测评估边界实施效果,重点关注城市功能布局的改善情况^[7]。土地利用总体规划领域则引入界线评价法,监测评估建设用地的控制实施成效,关注土地利用效率提升和

产业结构调整优化^[8]。这一阶段,由于各类空间性规划协调不足,城镇开发边界未得到充分关注。自空间规划改革以来,作为规划“三线”之一的城镇开发边界的研究工作逐渐得到重视,相关研究主要聚焦在概念内涵、划定方法、运作逻辑和用途管制等方面^[2-3]。但截至目前,城镇开发边界实施时间较短,且基于政策实施效果评价的规划实施监测评估工作机制尚未建立。此外,城镇开发边界作为一项政策控制工具,在满足新时期国家空间治理需求的前提下开展其实施监测评估颇具困难^[3]。一方面,城镇开发边界被赋予了新的内涵,其传统的监测评估模式需调整完善;另一方面,具备政策含义的城镇开发边界的目标是不具象的,且未明确具体的评估指标,难以客观反映其实施效果。

基于此,亟待针对城镇开发边界实施监测评估的内涵认知、指标构建及动态管理等开展深入研究。结合新时期对城镇开发边界实施监测评估的新要求,首先,需系统理清城镇开发边界实施监测评估的理论基础和内涵逻辑;其次,科学构建城镇开发边界实施监测评估指标体系;最后,提出城镇开发边界动态管理的逻辑链条。期望以此为城镇开发边界监督管理工作提供参考,同时为快速推进国土空间规划监测实施网络(CSPON)建设、助力空间治理能力现代化奠定坚实基础^[9]。

1 城镇开发边界实施监测评估的理论基础与内涵认知

1.1 城镇开发边界实施监测评估的理论基础

城镇开发边界内的空间是人类生存、生活和发展的重要空间载体,城镇

开发边界实施监测评估则是强化空间载体开发利用、保护和高质量发展的基础性工作。前者是基础和本体,后者是对前者的认知和管控^[9]。可见,城镇开发边界实施监测评估工作需要从空间客观主体出发,深化对其空间的主观认识,这涉及空间理论体系和实施评估理论两个部分。

1.1.1 空间理论体系

空间理论体系强调,对空间本体要素的认知是开展城镇开发边界实施监测评估工作的统领性、前置性理论,应将“空间”视为由空间域与时间轴围合而成的多维、动态且巨复杂的时空系统,注重人与空间本体要素的互动关系,以此揭示空间发展规律与内在机理所形成的科学理论^[10]。这一体系聚焦空间本体的地理位置、数量结构、空间分布特征等要素,以全面掌握边界的本底特征,形成对城镇开发边界实施监测评估工作的支撑,助力城镇开发边界实施监测评估工作向精细化和科学化推进。

1.1.2 实施评估理论

实施评估理论以一致性评估理论和绩效性评估理论为代表,主要体现了城镇开发边界政策工具实施结果与预期目标的一致性,以及空间行为的实际影响与规划最终结果的综合映射,是规划实施监测评估工作的行动指南^[11]。

(1) 基于“事实检查”的一致性评估理论。一致性评估是在规划过程中对实施结果进行的“事实检查”,通过检验规划预期与规划实施结果的一致性,评判规划的实施效果,进而对规划实施成功与否进行价值判断。一致性评估在城乡规划和土地利用规划领域广泛应用^[1]。然而,仅凭一致性评估来判断规划的成败难免有失偏颇,在规划实施中容易忽视规划的时效性和动态性,导致其评估

结果可能存在较大误差与偶然性。

(2) 基于“表现分析”的绩效性评估理论。绩效性评估理论通过测度规划实施过程中的“表现分析”，动态反馈规划实施是否实现预期目标并关注非预期目标的扰动影响，剖析“规划—行动—决策—结果”的关系。它强调规划对决策系统的影响力，反映了规划行为的实际影响与最终效果的综合表现。绩效性评估在一定程度上弥补了一致性评估未考虑规划实施过程的缺陷，并能够根据实施评估结果提出综合性策略^[10]。

总体而言，一致性评估侧重于“量”的检验，关注“规划输入”与“结果输出”之间的线性关系；绩效性评估则聚焦于“质”的分析，深入剖析规划实施过程的内在逻辑和运行机制。基于此，本文融合一致性评估与绩效性评估理论，结合城镇开发边界管控的新内涵，探讨城镇开发边界实施的管控效力^[10]。

1.2 城镇开发边界实施监测评估的内涵认知

城镇开发边界实施监测评估作为规划实施过程中一项有效的政策管理工具，由于政策本身目标的不具象化，其具有高度复杂性和不确定性。为此，需追本溯源，重新审视城镇开发边界的多维属性，以为后续系统性剖析其监测评估工作内涵提供有效指导，并为构建相应指标体系和开展动态管理工作奠定坚实基础。

1.2.1 城镇开发边界设定的多维属性

(1) 多功能复合的政策管控线。在推进国土空间治理能力现代化的过程中，城镇开发边界不再局限于“技术线”的单一属性，而被赋予了更丰富的内涵功能，从单纯控制城市扩张向兼有控制城市扩张、主动塑造美丽国土空间转变^[3]，成为制约国土空间开发行为的“政策线”。

可见，城镇开发边界不仅是“建与不建”的空间分界线，更是引导城镇空间布局和发展方向的政策控制线，实现从“限定”“控制”向“引导”“塑造”的多重功能转变。

(2) 刚性约束兼具弹性适应的安全底线。城镇开发边界的弹性是相对刚性而言的，弹性强调规划实施过程的动态调整，而刚性则强调在法律层面规划不能突破的阈值。由于城镇开发边界并非静态的政策调控产物，会随着社会发展和规划内容变化进行动态调整及不断完善^[2]。由此可见，城镇开发边界在法律层面是不可逾越的刚性控制线，但其空间范围内的用地布局可弹性调整，以适应未来发展的动态变化。因此，城镇开发边界并非单纯的刚性或弹性边界线，而应是刚性约束兼具弹性适应的安全底线。刚性约束体现为在城市建设用地扩张过程中，城镇开发边界是一条不可逾越的空间底线，具有永久性；弹性适应体现为其是依据人口增长和城镇化水平在刚性范围内灵活调整的动态边界，能引导未来一定时期城镇空间的集约紧凑发展，具有时效性。

1.2.2 城镇开发边界实施监测评估的内涵

基于城镇开发边界实施监测评估的理论基础，考虑城镇开发边界本身所蕴含的特征，结合国家顶层文件设计，城镇开发边界实施监测评估的创新点在于从监测、评估两个维度开展工作^[9]。因此，厘清城镇开发边界实施监测评估的内在本质及具体目标，既是构建指标体系的前置基础，也是加强其动态管理的重要保障。

具体而言，城镇开发边界实施动态监测是对规划客体要素的实际状态和活动轨迹的客观描述，侧重于数据信息

的提取与收集，体现为以现状为导向的本体要素监测，主要聚焦城镇开发边界范围内客体要素的数量、结构、分布的变化，是城镇开发边界实施评估能够顺利开展的基础。城镇开发边界实施评估作为监测工作的后续步骤，是在边界事实描述的基础上做出价值判断以用于动态管理的决策过程。在评估工作阶段，一方面，以一致性评估理论为基础，重点判断城镇开发边界的底线管约束能力，反映城镇开发边界在规划过程中的刚性管制效力；另一方面，以绩效性评估理论为基础，重点检验与判断城镇开发边界内空间形态、运行状态、结构布局等实施效果与规划目标的偏差，以反映城镇开发边界在规划实施过程中的弹性调整适应能力。

综上所述，城镇开发边界实施监测工作属于动态的日常事务，而实施评估则是相对综合的工作，是在实施监测工作的基础上开展的全方位的综合性评价。前者本质上是对边界空间要素的客观认知；后者则在前者的基础上，关注规划实施的过程状态以及实施管控的结果效力，主要进行动态感知和效力评估。最终，从动态监测及定期评估两个层面，形成“空间现状认知—过程状态感知—结果效力评估”3个环节的逻辑闭环，助力城镇开发边界实施监测评估工作的顺利开展，进而促进国土空间的高质量开发与保护（图1）。

2 城镇开发边界实施监测评估指标体系构建

构建城镇开发边界实施监测评估指标体系，是落实空间目标、衡量规划完成情况的可量化手段，也是建立“目标—指标—管理”逻辑关系的关键桥梁。其设定关乎能否真实、有效地反映边界管

控效力^[12]。

结合对城镇开发边界实施监测评估内涵的认知,本文从监测、评估两个维度出发,系统梳理城镇开发边界的重点关注内容和主要目标,以形成相应的指标构建框架。在此基础上,罗列出与之相关、能反映边界实施监督特征的各项监测评估项。最终,形成具体的边界实施监测评估指标体系。

2.1 监测评估指标体系构建框架

(1) 城镇开发边界实施监测工作以提取空间客观本体要素数据为导向。监测指标主要从以下两个方面进行考虑:一是监测指标应重点关注并实时监测建设用地要素的变化情况,以反映城镇开发边界内的空间本底使用状况;二是监测指标还需关注边界内部各要素(人口、经济、产业等)的变化情况,这是因为城镇开发边界受多种要素影响并塑造空间格局形态,这可为提升空间品质及效率提供一定的研究基础。

(2) 城镇开发边界实施评估工作以检验和判断边界实施过程、状况、程度与效果为导向。评估指标从一致性评估和

绩效性评估两个方面进行考虑:从一致性评估维度来看,评估指标以建设用地要素变化监测为基础,重点比对建设用地扩张与边界划定预期的空间吻合程度和实施偏差,考察边界在空间规模控制、开发速度控制及布局控制等方面的效果,这也是传统城镇开发边界应发挥的本质作用;从绩效性评估维度来看,评估指标以社会经济要素数据为基础,重点考察城镇开发边界范围内的空间形态、空间结构、空间效率、空间品质、安全韧性等是否与边界划定的预期发展轨迹一致,亦或是否突破了边界划定时预设的阈值,这也是新时期城镇开发边界应发挥的作用。见图 2。

2.2 监测评估指标体系内容

根据城镇开发边界实施监测评估指标体系构建框架,充分借鉴国内外城镇开发边界实施监测评估实践经验,遵循易操作、可获取性、完备性和系统性等选取原则,从监测和评估两个维度设定或筛选、改进既有指标内容,从而构建一套完整且逻辑清晰的城镇开发边界实施监测评估指标体系^[1, 7-8, 13-14]。

本文所涉及的监测指标,从一致性评估维度来看,包括规模控制、速度控制、布局控制 3 类评估项;从绩效性评估维度来看,包括空间形态、空间结构、空间效率、空间品质和安全韧性 5 类评估项。具体而言,城镇开发边界实施监测评估指标体系共设置了 27 个评估指标(表 1)。

3 城镇开发边界实施监测评估的动态管理

在明确城镇开发边界实施监测评估工作内涵和指标效用的基础上,不能仅囿于监测评估工作的结果分析,还需要围绕其动态管理机制进行深入探究,以确保实施的严肃性^[13]。为此,本文提出“动态调整—权责明晰—制度保障—技术支撑”多维联动的动态管理链条,从事权、制度、技术等维度全方位落实边界管控要求^[2-3]。

3.1 动态调整: 定量、定位、定序的边界调整

由于城市发展面临诸多不确定性,城镇开发边界需要根据实施监测评估结

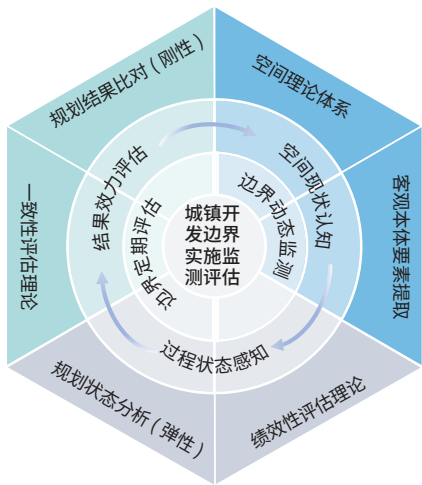


图1 城镇开发边界实施监测评估内涵认知框架图

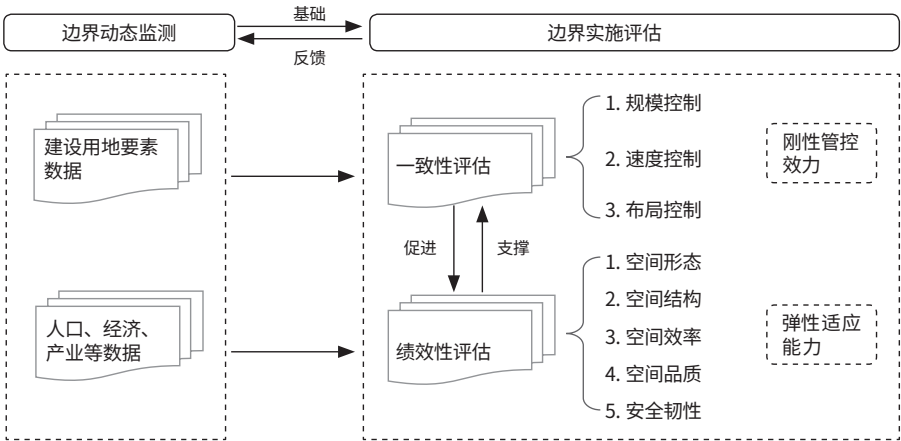


图2 城镇开发边界实施监测评估指标体系构建框架图

表 1 城镇开发边界实施监测评估指标体系构建

评估维度	评估项	监测指标	评估指标	指标计算或指标说明	
一致性评估	规模控制	新增建设用地面积	新增建设用地面积占用耕地和永久基本农田、生态保护红线的面积	评估年新增建设用地侵占耕地和永久基本农田、生态保护红线的面积	
			规模控制指数	1－（评估期实际新增建设用地面积 / 评估期规划新增建设用地面积）	
			空间溢出指数	评估期扩展边界外新增建设用地面积 / 评估期规划新增建设用地面积	
	速度控制		扩展强度	评估年新增建设用地面积 / 上一年建设用地总面积	
			有序度	评估年内年均新增的建设用地面积 / 基期年面积	
			指标使用进度	到评估年累计新增建设用地面积 / 规划期新增建设用地的规定指标	
	布局控制		均衡度	评估年新增建设用地指标在不同方向上的使用进度	
			集中度	评估年围绕上一年建设用地边界扩张的面积 / 评估年全部新增建设用地面积	
			空间跳跃发展指数	评估年超出规划边界的新增建设用地斑块中心距规划边界的平均最短距离	
			边界充足度	评估年边界内外新增建设用地面积 / 边界内非建设用地面积；解释边界的大小是否合适	
绩效性评估	空间形态	人口、建设用地面积	人口聚集度	常住人口 / 城镇开发边界围合面积	
			城市发展紧凑度	利用景观格局指数中的分形维数对边界内的发展紧凑程度进行测度	
	空间结构	公共服务类用地面积、第三产业用地面积、建设用地面积	公共服务用地结构	边界内公共服务类用地与第三产业用地面积的比值	
			产业用地结构	边界内第三产业用地占建设用地比例	
	空间效率	全社会固定资产投资总额，地区公共财政支出，地区生产总值，第二、第三产业产值，建设用地面积	土地投入水平	边界内全社会固定资产投资总额与建设用地总面积的比值	
			公共事业投入水平	边界内地区公共财政支出与建设用地总面积的比值	
			土地产出水平	边界内地区生产总值与建设用地总面积的比值	
			经济产出水平	边界内第二、第三产业产值占比	
			单位 GDP 地耗	边界内新增建设用地与同期地区生产总值增长量的比值	
			单位固投地耗	边界内新增建设用地与全社会固定资产投资总额增长量的比值	
	空间品质	道路网密度	交通便利状况	边界内每平方公里上的道路网总长度	
		工作日平均通勤时间		通勤人口的通勤总时长与通勤人口的比值计算	
		轨道交通站点 800 m 半径服务覆盖率	公共服务空间可达性	轨道站点 800 m 半径范围所覆盖的常住人口与就业岗位之和占区域内现状总常住人口与总就业岗位之和的比例	
		公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率		400 m ² 以上公园绿地、广场用地周边 5 分钟步行范围覆盖的居住用地占所有居住用地的比例	
		卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率		卫生、养老、教育、文化、体育等各类社区公共服务设施周边 15 分钟步行范围覆盖的居住用地占所有居住用地的比例	
		人均体育用地面积	宜居环境评估	常住人口人均拥有的体育场地	
		人均公园绿地面积		年末平均每人拥有的公园绿地面积	
		人均地下空间面积		地下空间面积与常住人口的比值	
		绿色交通出行比例		采用绿色出行方式的出行量占所有方式出行总量的比例	
		城镇生活垃圾回收利用率		经转化后作为二次原料的生活垃圾处理量占生活垃圾产生总量的比例	
		安全韧性	地质灾害隐患点数量	地质灾害隐患点密度	地质灾害隐患点的数量 / 区域总面积
			堤防长度	防洪堤防达标率	防洪堤防达到相关规划防洪标准要求的长度与现状堤防总长度的比例
	人均应急避难场所面积		应急避难场所建设状况	以 70% 常住人口的避难人数来计算全市应急避难场所人均面积	
	蓄滞水空间面积		降雨就地消纳率	通过增加渗水、蓄水、滞水空间使多年平均降雨量的 70% 实现下渗、储存、净化、回用的城区面积占总城区面积的比例	

果进行灵活、渐进的调整。其动态调整不仅需要考虑城镇发展的用地需求,还需要关注边界内外各要素对边界系统的影响,从定量、定位、定序的角度引导边界内城镇用地的合理布局^[13]。具体而言,要实时监测并获取城镇开发边界内建设用地及相关社会经济数据,通过评估工作掌握边界实施过程中的用地匹配和空间引导等情况,制定边界动态调整方案。①若城镇开发边界实施情况与规划预期效果相符,一般不予调整。②若城镇开发边界实施过程中城市空间的发展方向与区位配置出现偏差,应依据边界内各地块单元的具体位置及用途,采取土地空间置换的策略来修正偏差,推进必要的结构调整和高效开发,确保存量用地得到最大化利用。③若城镇开发边界实施过程中用地规模超出预设的存量土地标准,即触发了边界刚性阈值,此时仅靠边界内弹性的结构性调整已无法满足空间发展需求,需要通过总量及边界调整来重新实现空间的最佳匹配,同时对边界内外的社会、经济和环境等要素进行深入分析,明确边界扩展所需的土地规模以及调整的具体位置,定量、定位、定序地引导空间布局。总之,通过边界实施监测评估工作能够精准确定边界调整的时机、范围及具体位置,实现边界系统的动态管理。

3.2 权责明晰:分级监管,明确央地管控责任

明晰城镇开发边界实施监测评估工作中“谁来管”的事权主体权责至关重要,这能够有效提升城镇开发边界实施监测评估工作的效率和执行力。在“一级政府,一级事权”的国土空间规划体系框架下,根据“谁编制,谁实施”和“谁审批、谁监管”的原则,不同层级政府承担的

职责呈现差异化特征,并形成纵向传导机制^[1, 15]。具体而言,中央政府负责对国务院审批的城镇开发边界进行监管;省级政府主要对其他设区市及县级的城镇开发边界实施严格的管控;地方政府需要逐级对城镇开发边界内部的国土空间利用行为进行监管。此外,在上下传导过程中,中央和省级政府需要发挥“战略引领、底线管控”的管控职责,在城镇开发边界管控中注重“定量、定策”,明确各市县建设用地总量上限,制定边界优化调整的规则与政策;市县层面需落实中央和省级关于城镇建设用地总量及空间格局的要求,重点“定构、定形”,即明确边界的具体范围和发展形态;乡镇层面则需结合自身发展需求,侧重于“优形、定界”,在不突破总规模的前提下,对上级划定的边界进行优化,以指导建设用地的合理布局。

3.3 制度保障:差异性、多样化的管控策略

城镇开发边界实施监测评估的作用能否有效发挥,关键在于“怎么管”,这必然离不开政策制度的保障和配套措施的完善。首先,应根据城镇开发边界内外的开发建设特点,制定差异化的管制策略^[14]。针对城镇开发边界内以城镇集中建设为主的空间,实行“详细规划+规划许可”的管控模式,提高空间节约集约利用效率;针对城镇开发边界外的分散建设用地,参照详细规划来指导其建设利用行为,严禁进行集中的开发建设和农用地转用,推动低效建设用地的减量化。此外,还需完善城镇开发边界管控的配套政策措施。例如:将城镇开发边界提升至立法层面,在法律文件中规范其监测、评估、优化调整等方面的程序,发挥边界的实际控制效能与长效管

理作用;建立公众参与机制,在边界动态管理、调整优化方案等方面与公众进行广泛沟通交流,通过协调各方利益有效管理边界,增强边界管理的实用性。

3.4 技术支撑:边界管理的“数智化”转型

在技术革新的背景下,城镇开发边界实施监测评估的数智化赋能,可有效支撑其管理工作。CSPON作为当前国家推进规划管理业务的重要平台^[16],城镇开发边界实施监测评估工作应以此为契机,与该平台的接口端充分连接,利用大数据手段及时采集多源时空数据,对建设用地使用状况和社会经济数据进行监测,从而快速发现用地开发利用过程中存在的问题。同时,利用CSPON系统的空间综合分析技术、监测结果智能分析技术、社会感知分析技术等,科学、客观、精准、智能地评估城镇开发边界的实施效果,以助力边界实施监测评估工作的开展。

4 结束语

城镇开发边界作为贯彻生态文明建设、推进美丽国土高质量发展的空间政策工具,边界划定后的监督管理工作成为其有效发挥作用的关键。为此,本文系统探究城镇开发边界实施监测评估工作体系,围绕内涵认知、评估指标体系构建和动态管理等展开了详细的研究。

(1)在内涵认知方面,明确了城镇开发边界实施监督管理工作需从监测、评估两个维度,形成“空间现状认知—过程状态感知—结果效力评估”3个关键认知环节,这在一定程度上弥补了当前边界监测评估理论研究薄弱、内涵认知模糊的缺陷,为后续的指标体系构建和动

态管理提供工作指引。

(2) 在指标体系构建方面,系统梳理城镇开发边界监测和评估工作的重点内容。其中:监测工作重点提取建设用地和社会经济两类数据;评估工作以检验与判断边界实施过程和效果为导向,基于一致性评估关注边界规模控制、速度控制及布局控制的效力,基于绩效性评估考察边界空间形态、空间结构、空间效率、空间品质、安全韧性等方面的效果。

(3) 在动态管理方面,基于城镇开发边界的公共决策性质,构建“动态调整—权责明晰—制度保障—技术支持”动态管理的逻辑链条,为提升城镇开发边界实施监督效能、促进国土空间治理能力现代化提供助力。

总体而言,本文针对城镇开发边界实施监测评估展开的研究,解决了当前研究内涵认知不明晰、指标体系不完善、动态管理工作不健全等问题,可为后续各省的城镇开发边界管理工作提供参考借鉴,为未来开展全域、全要素的国土空间监管工作奠定良好基础。然而,由于城镇开发边界实施监测评估是一项综合性极强的工作,它并非仅仅是控制线本身的监管工作,还涉及与整个规划监管体系的联动。此外,在本轮城镇开发边界划定过程中,已经存在各方利益博弈后的妥协因素,且该监测评估工作目前仍处于起步阶段,尚未开展面向新时期管理需求的具体实践。因此,未来仍需立足城镇开发边界划定的初衷,重新思考边界政策的管控作用和运作逻辑,加强理论体系研究,建立上下互动、横向联通的城镇开发边界实施监测评估工作体系,以实现美丽国土的高质量发展。■

[参考文献]

[1] 牛帅,胡业翠,王清华,等.国土空间规

划实施监测评估:理论内涵认知与指标体系构建[J].规划师,2024(11):71-77.

[2] 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.

[3] 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.

[4] 黄伊婧,张姗姗,林昀,等.城市级国土空间规划实施监测体系的构建思路与实践探索:以宁波市为例[J].自然资源学报,2024(4):823-841.

[5] 汪军,陈曦.西方规划评估机制的概述:基本概念、内容、方法演变以及对中国的启示[J].国际城市规划,2011(6):78-83.

[6] 谭荣辉,刘耀林,刘艳芳,等.城市增长边界研究进展:理论模型、划定方法与实效评价[J].地理科学进展,2020(2):327-338.

[7] 龙瀛,韩昊英,赖世刚.城市增长边界实施评估:分析框架及其在北京的应用[J].城市规划学刊,2015(1):93-100.

[8] 吕晓,黄贤金,钟太洋,等.土地利用规划对建设用地扩张的管控效果分析:基于一致性与有效性的复合视角[J].自然资源学报,2015(2):177-187.

[9] 王晓莉,胡业翠,牛帅,等.国土空间规划实施监测评估指标体系构建的探讨[J].中国土地,2024(2):32-35.

[10] 苏世亮,吕再扬,王伟,等.国土空间规划实施评估:概念框架与指标体系构建[J].地理信息世界,2019(4):20-23.

[11] 孙施文.国土空间规划实施监督体系的基础研究[J].城市规划学刊,2024(2):12-17.

[12] 向晓琴,高璟.实施监测视角下的市级国土空间规划指标评析[J].规划师,2023(12):77-84.

[13] 兰文龙,叶丹.总体城市设计监测评估:框架、要素与指标体系[J].规划师,2024(6):31-38.

[14] 杨昔,杨静,何灵聪.城镇开发边界的

划定逻辑:规模、形态与治理:兼谈国土空间规划改革技术基础[J].规划师,2019(17):63-68.

[15] 恽爽,陈永强,张东谦.面向实施的国土空间详细规划转型思路研究[J].规划师,2024(7):9-15.

[16] 蔡玉梅.CSPON建设的基本思路和总体框架[J].中国土地,2024(5):9-13.

[收稿日期]2025-02-03