

基于市级“双评价”优化的县级城镇开发边界试划研究——以《溧阳市国土空间总体规划（2020—2035年）》编制实践为例

Research on Demarcation of Urban Development Boundary at County Level Based on "Double Evaluations" Optimization at City Level: A Case Study of Practice on *Territory Spatial Master Plan of Liyang (2020-2035)*

刘禹希 张杰 马文达 张桂花 丁琳 LIU Yuxi, ZHANG Jie, MA Wenda, ZHANG Guihua, DING Lin

摘要 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”）是各级国土空间规划编制的前提和基础，而针对县级国土空间规划尚未明确开展“双评价”的技术要求。市级“双评价”应用于县级城镇开发边界划定往往存在诸多问题。以江苏省溧阳市国土空间规划编制实践为例，提出以市级“双评价”优化为基础研判、以发展需求和战略意图为校核补充的县级城镇开发边界合理划定路径，旨在研究市级“双评价”与县级城镇开发边界划定的关系，进一步提升县级国土空间规划编制的科学性和可操作性。

Abstract The evaluations of resources and environment carrying capacity and territorial space development suitability (referred to as "double evaluations") are the prerequisites and foundations of compilation on territorial spatial planning at all levels. However, technical requirements for "double evaluations" have not been specified for territorial spatial planning at the county level. There truly exist many problems about "double evaluations" at the city level applying to the demarcation of urban development boundary at the county level. The paper takes the practice of territory spatial planning of Liyang as an example, proposing a reasonable delineation path for demarcation of urban development boundary at the county level based on the foundational judgement of "double evaluations" optimization at the city level and supplement of development requirements and strategic intention. The paper aims to investigate the coupling relationship between "double evaluations" optimization at the city level and demarcation of urban development boundary at the county level so as to promote the scientificity and operability of compilation on territory spatial planning at the county level.

关键词 双评价；开发保护格局；城镇开发边界

Key words double evaluations; development and protection pattern; urban development boundary

文章编号 1673-8985 (2021) 06-0028-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210605

作者简介

刘禹希
江苏省规划设计集团城规院
城市规划师，硕士
张杰(通信作者)
江苏省规划设计集团城规院
高级城市规划师，硕士，
21339458@qq.com

马文达
江苏省规划设计集团城规院
助理城市规划师，硕士
张桂花
博源规划设计集团有限公司
工程师，硕士
丁琳
江苏省规划设计集团城规院
城市规划师，硕士

2019年5月印发的《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》(以下简称“《若干意见》”)提出“在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界”^[1]，明确了“双评价”在国土空间规划编制中的

基础性作用。2019年7月,自然资源部发布《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南》(以下简称“《技术指南》”),针对省、市级国土空间规划明确了评价的技术方法和路径,同时提出“县级国土空间规划应在市级评价成果基础上,形成评价报告;有条件或有必要的,可开展有针对性的补充评价”^[21]。在此背景下,县级国土空间规划编制中通常直接搬用市级“双评价”结论,不再单独开展评价。这一做法直接导致县级开发边界划定出现评价和规划“两层皮”的现象,具体表现为:一是评价结论过于宽泛,在县级层面难以形成有效的约束性;二是评价结果相对单薄,难以支撑科学合理的开发边界划定。

因此,针对市级“双评价”与县级城镇开发边界划定“脱节”的现象,本文深入剖析二者衔接上存在的难点与问题,结合县级国土空间规划编制实践经验,提出基于市级“双评价”优化的县级城镇开发边界划定路径,以期为县级城镇开发边界划定提供借鉴。

1 市级“双评价”应用于县级城镇开发边界划定存在的难点与问题

1.1 市级“双评价”跨层级应用的针对性不足

评价数据的类型、精度、时间是影响“双评价”结果的核心基础。市级基础数据相对县级而言,一是由于涉及多个行政区,更注重数据类型的一致性和数据形式的规范性,往往忽略了对个别区域特色化的考虑;二是由于空间尺度较大,对于数据精度要求相对较低,同时对数据质量容错率也更高^[3],在县级层面与实际情况存在较大差异;三是受自下而上调查方式影响,可能存在数据时间滞后的情况。因此,市级“双评价”在跨层级应用中,缺少对边界方案、配套政策的针对性和指导性。

1.2 市级与县级“双评价”传导的规范性有待加强

“双评价”自上而下传导技术标准尚未统

一。一是指标深化细化方向不明确,市级“双评价”中缺少对不同类型县级单元特色指标选取的引导;二是要素参数设定缺少细化规则,在市级“双评价”结果基础上进行县级“双评价”,因子参数阈值划分存在较大主观性^[4-5]。此外,县级“双评价”对上一级评价结果进行反馈互动的机制也有待进一步深化。

1.3 “双评价”结果支撑开发边界划定存在局限性

城镇开发边界是多因素综合作用的结果,既要协调与生态保护红线和永久基本农田的关系,又要客观反映城市发展方向、体现城市战略思路引领;而双评价的结果是基于现实资源条件约束下供给侧的考虑^[6],并且是一种静态结果,未考虑到工程技术改进等动态因素的影响。因此,在规划实际编制过程中,“双评价”在空间预判、指引等方面的作用还不足以支撑城镇开发边界划定。

2 基于市级“双评价”的县级城镇开发边界划定路径研究

市级“双评价”要有效指导县级城镇开发边界划定,一方面需通过评价空间优化、评价内容深化等方法强化评价结果有效传导,提升评价结果的科学性;另一方面应考虑统筹3类空间、约束需求结合,实现对县级单元开发边界的合理划定。

2.1 评价空间优化,提升县级单元评价精度

基于市级100 m×100 m的网格划分,进一步细化评价单元,建议采用25 m×25 m的网格精度进行重采样,更精准地反映县级单元的空间特征。针对市级“双评价”中空间边界误差、空间数据滞后的情况,应依据县级单元实际特征,结合实地调查,开展边界校核和局部修正工作。

2.2 评价内容深化,契合县级单元禀赋特征

基于区域资源本底条件与特征,进一步识别县级单元的差异性和特色化,开展必要的指

向性评价。其中,生态保护重要性补充评价应侧重关注县级层面生态空间完整性、系统性和连通性;农业生产适宜性补充评价应进一步加强特色化农业空间识别;城镇建设适宜性补充评价则应多渠道开展数据挖掘,增补地图POI、调查数据等本地化空间数据。

2.3 落实政策导向,提炼开发保护约束条件

根据《技术指南》,“双评价”的主要目标是“为编制国土空间规划,优化国土空间开发保护格局,划定三条控制线等提供基础性依据”^[22]。同时,《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》(以下简称“《指导意见》”)也明确提出“底线思维、保护优先”的总体要求。因此,基于“双评价”可以进一步识别开发保护约束性条件,为初步划定“三线”提供科学预判。

2.3.1 生态优先,明确生态保护底线

生态保护红线划定的根本宗旨是保护具有特殊重要生态功能的生态空间,根据《指导意见》,要“按照生态功能划定生态保护红线,优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域,以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线”^{[7]1}。因此,“生态优先”应作为空间统筹的基本原则,生态保护等级评价所呈现的生态保护极重要区域应以绝对优先级充分纳入生态保护红线的管控范围。该区域即使具备较好的农业生产和城镇建设适宜性,也应让位于生态,尽可能保障生态空间的完整性和生态系统的稳定性。

2.3.2 总量平衡,锚定基本农田任务底线

永久基本农田保护线划定的初衷是保障粮食安全和重要农产品供给,《指导意见》也明确提出要“按照保质保量要求划定永久基本农田,在严守耕地红线基础上,按照一定比例,将达到质量要求的耕地依法划入”^{[7]1}。这意味着并非适宜农业生产的区域就一定要作为耕地或永久基本农田,相较而言锚定任务底线、维持合理的规模和比例应当体现更高的优先级。因此,

农业生产适宜性评价中的农业生产适宜区并不能直接作为永久基本农田保护线划定依据,更适合作为调整永久基本农田布局的后备空间。在遵循“数量不减少、质量不降低、布局稳定”^[71]基本原则的前提下,保证基本农田在农业生产适宜区范围内总量稳定、空间灵活。

2.3.3 绿色集约,遵循建设承载规模约束

城镇开发边界划定的目的是控制城市无序蔓延,引导城镇空间集中连片、高质量发展。《指导意见》明确提出要“按照集约适度、绿色发展要求划定城镇开发边界”^[71]。除了自然资源相对短缺、地形地质条件较差的地区,对于大多数地区而言,单纯依据城镇建设适宜区划定城镇开发边界显然难以体现“集约适度”^[14]。因此,相较而言城镇建设适宜性评价呈现的反向约束更具参考价值。一是基于城镇建设不适宜区域,引导不适宜区域现状建设用地有序退出,避免将其划入城镇开发边界;二是考虑资源要素对建设开发的限制性影响,分析土地资源、水资源等约束条件,测算城镇建设的最大承载规模。

2.4 约束需求结合,支撑理性开发边界划定

基于约束条件可以形成城镇开发边界初步形态,但理性的开发边界不仅是资源约束的结果,更应该反映实际的发展需求。因此,在开发规模上,应综合考虑县级单元人口发展、产业发展、历年用地增长等情况,测算城镇开发边界的合理规模;在空间布局上,应客观评估发展主体的功能定位、发展趋势、发展动力等,将规模精准分配至各个空间主体,结合战略意图和发展方向引导,进一步校核“双评价”支撑下的城镇开发边界“雏形”,拟定最终的城镇开发边界的布局方案。

3 溧阳市城镇开发边界划定实践

溧阳市位于江苏省常州市西南部,与苏、浙、皖三省接壤,是常州市生态及农业资源最为丰富集中的区域。基于常州市“双评价”成果,结合溧阳市实际情况,具体按照以下4个步骤开展溧阳市城镇开发边界划定工作。

3.1 优化常州市“双评价”成果

3.1.1 生态保护重要性优化

本着尊重现状、严守生态保护的原则,生态保护重要性评价优化只对边界进行校核调整及局部地块调整,整体生态空间分布格局不变(见图1)。在此基础上重点补充重要地下水补给、洪水调蓄、河(湖)岸防护、自然遗迹、自然景观等评价内容。优化后溧阳市生态保护极重要区面积较优化前有所减少,重要区及一般重要区面积有所增加(见表1)。

3.1.2 农业生产适宜性优化

农业生产适宜性评价主要对涉及生态保护极重要区的用地、三调地类中现状建设用地及大片水域不适合农业实际情况的用地进行校核。在此基础上,重点补充特色村落保护、重大农业基础设施配套、重要经济作物分布、特色农产品种植等评价内容。从适宜性等级集中分布程度来看,溧阳市的农业功能指向的适宜性较好,农业生产条件优越(见图2)。优化后溧阳市农业生产适宜的区域较优化前有所减少,不适宜区域较优化前显著增加(见表2)。

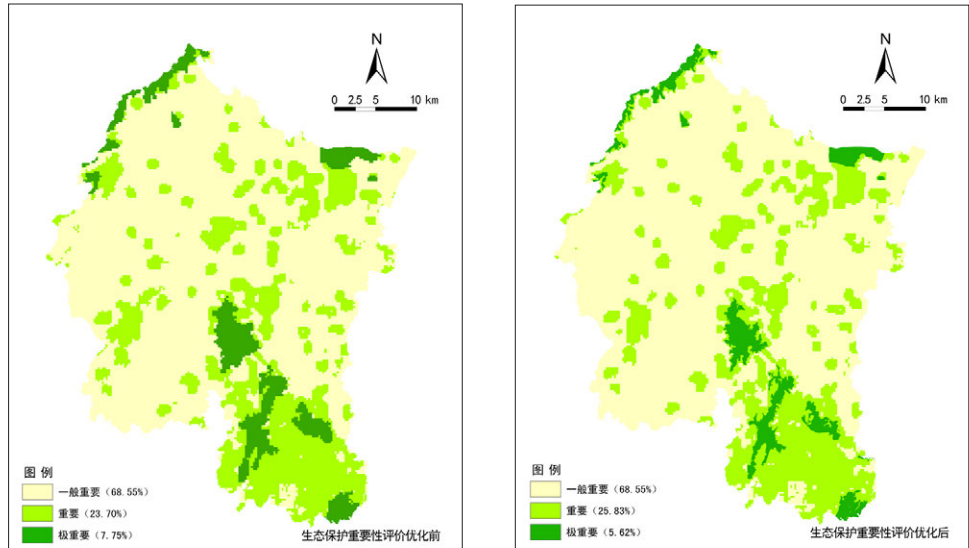


图1 生态保护重要性优化前和优化后
Fig.1 Before and after the optimization of the importance of ecological protection

资料来源:笔者自绘。

表1 生态保护重要性优化前后面积对比表

Tab.1 Comparison of areas before and after optimization of the importance of ecological protection

| 溧阳生态空间 | 优化前面积/km ² | 优化后面积/km ² |
|--------|-----------------------|-----------------------|
| 极重要 | 118.98 | 86.22 |
| 重要 | 363.70 | 396.33 |
| 一般重要 | 1 051.99 | 1 052.12 |
| 总计 | 1 534.67 | 1 534.67 |

资料来源:笔者自制。

表2 农业生产适宜性优化前后面积对比表

Tab.2 Comparison of areas before and after the optimization of agricultural production

| 溧阳农业生产适宜性 | 优化前面积/km ² | 优化后面积/km ² |
|-----------|-----------------------|-----------------------|
| 生态极重要 | 118.98 | 86.22 |
| 农业生产适宜 | 1 271.06 | 1 229.72 |
| 农业生产不适宜 | 144.63 | 218.73 |
| 总计 | 1 534.67 | 1 534.67 |

资料来源:笔者自制。

3.1.3 城镇建设适宜性优化

城镇建设适宜性评价重点对涉及生态保护极重要区的用地、三调地类中大片水域不适合城镇建设的用地进行校核。在此基础上,针对溧阳特色资源禀赋特征进一步补充矿产资源、历史文化和自然景观资源等评价内容。从适宜性等级集中分布程度来看,大部分区域处于适宜等级,不适宜区域仅分布于西北部山地、南部山地坡度比较大的区域以及长荡湖南部(见图3)。优化后溧阳市城镇建设适宜区域较优化前有所减少,不适宜区域较优化前显著增加(见表3)。

3.2 预判溧阳市开发保护格局

由于溧阳市光温、降水、植被覆盖等自然条件优越,且交通网络通达度较强,全市80%以上的区域既适宜农业生产,也适宜城镇建设,呈现农业生产和城镇建设“多宜性”特征,永久基本农田和城镇开发边界是“多宜性”地区协调的重点。

3.2.1 基于生态保护极重要区域划定生态保护红线

溧阳市生态保护极重要区域主要集中在河湖湿地和坡度较高的山地区域,以生态保护极重要区域作为生态保护红线划定范围,则溧阳市生态保护约束较少,仅天目湖和戴埠两镇就覆盖了全市66%的生态红线,涵盖湿地公园、森林公园、水库、地质遗迹保护区、风景名胜区等多种类型(见图4)。针对该区域,在空间管理上应实施严格保护,区域内现状建设用地应根据其对生态功能造成的影响制定退出计划,区域内永久基本农田应有序调出、实施补划。

3.2.2 基于农业生产适宜区调整永久基本农田

将溧阳农业生产适宜性评价结果和第三次全国国土调查数据进行比对,可以进一步甄别农业生产适宜区中的长期稳定利用耕地(见图5)。由于永久基本农田保护任务尚未下达,目前行之有效的做法是首要保障现状长期稳定利用耕地不再继续被占用,将其优先划入永久基本农田保护线,实施严格保护,城镇开发

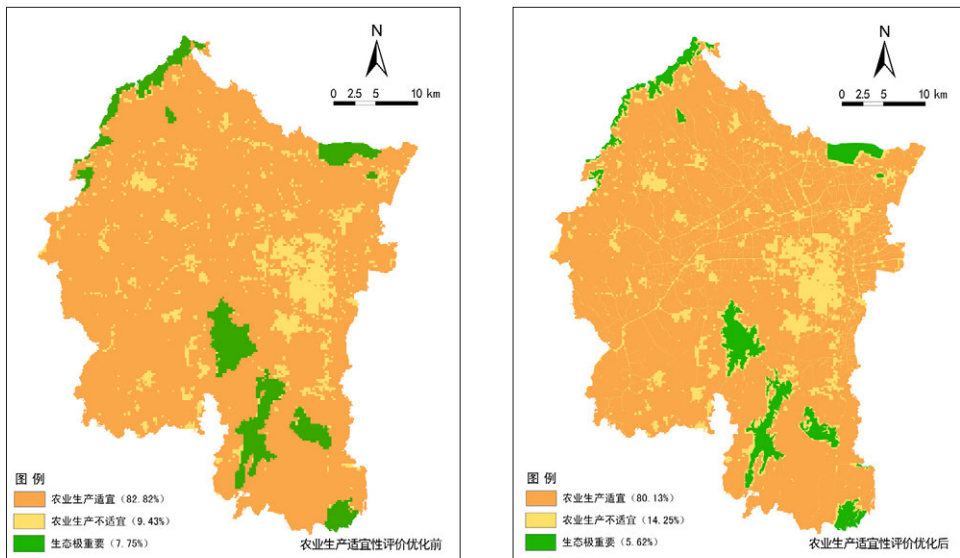


图2 农业生产适宜性评价优化前和优化后
Fig.2 Before and after optimization of agricultural production suitability evaluation

资料来源:笔者自绘。

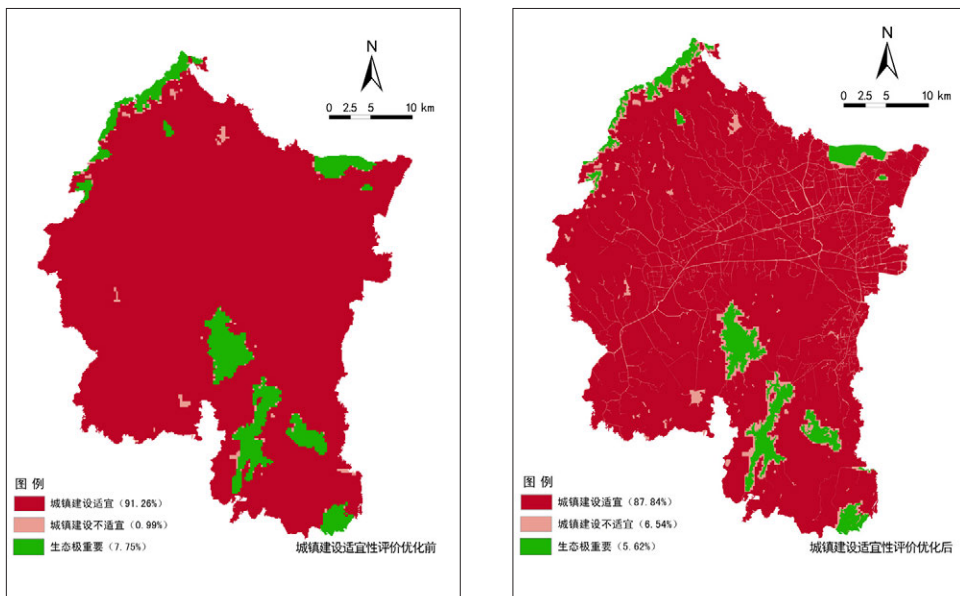


图3 城镇建设适宜性评价优化前和优化后
Fig.3 Evaluation of suitability for urban construction before and after optimization

资料来源:笔者自绘。

表3 城镇建设适宜性优化前后面积对比表

Tab.3 Comparison of areas before and after optimization of urban construction suitability

| 溧阳城镇建设适宜性 | 优化前面积/km ² | 优化后面积/km ² |
|-----------|-----------------------|-----------------------|
| 生态极重要 | 118.99 | 86.22 |
| 城镇建设适宜 | 1 400.47 | 1 348.01 |
| 城镇建设不适宜 | 15.21 | 100.44 |
| 总计 | 1 534.67 | 1 534.67 |

资料来源:笔者自制。

边界采用“开天窗”的形式避让长期稳定利用耕地。待保护任务下达后,再依据规模要求在农业生产适宜区内实施补划,同时进一步协调补划的永久基本农田与城镇开发边界的关系,妥善调整永久基本农田布局。

3.2.3 以水资源约束为城镇建设承载极限

溧阳市常年降雨量丰沛,过境水量较多,但水资源约束仍是城镇建设承载短板,一方面存在资源型缺水现象,地表水资源时空分布

不均,枯水年份供水保证率低;另一方面是水质型缺水未得到有效缓解,部分河湖水污染情况仍旧突出。在此背景下,常州市和溧阳市均提出实行最严格的水资源管理制度。因此,水资源约束将决定溧阳市城镇开发的极限承载规模。

首先是落实常州市对溧阳市用水总量指标控制,至2035年用水总量指标可达5.4亿m³[9]。其次是预测2035年溧阳城镇用水量,2019年溧阳市总用水量4.8亿m³,城镇生

活用水量0.31亿m³[9]。考虑到农业节水水平的进步、产业结构调整与工业用水效率的提升以及城镇扩张的影响,预测2035年城镇生活用水量需在现状6.5%的基础上提升至10%,则城镇用水量为0.54亿m³。最后,以城镇综合用水量可承载的城镇建设面积作为城镇建设承载的最大规模,具体计算公式如下:

$$\text{可承载的城镇人口规模} = \frac{\text{城镇用水总量}}{\text{城镇人均用水量}} \quad (1)$$

$$\text{可承载的城镇建设用地规模} = \text{可承载的城镇人口规模} \times \text{人均城镇建设用地面积} \quad (2)$$

2019年溧阳市城镇总人口为46万人,城镇人均生活用水量为673.9 m³/人·年。随着未来居民用水观念的提升,预测2035年人均生活用水量可减少20%,至539.1 m³/人·年,则2035年溧阳市可承载的城镇人口规模为100.2万人。2019年溧阳市人均城镇建设用地规模为217 m²/人,落实“人口集中、产业集聚、用地集约”[10]的总体要求,人均城镇建设用地必然呈降低趋势,预测2035年人均建设用地可减少至200 m²/人,则2035年溧阳市可承载的最大城镇建设用地规模为200.4 km²。

3.3 测算合理的开发需求

溧阳市充分依托自身区位优势,先后获批国家生态文明建设示范市、全国“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、国家城乡融合发展试验区、全国县城新型城镇化试点等多个试点。在试点建设推动下,溧阳产业发展迅猛,宁德时代、上汽集团等龙头企业纷纷落地;城市发展动力强劲,2009—2018年期间建设用地总量逐年上升,年均新增建设用地规模达3.4 km² (见图6)。

综合考虑城市产业发展、用地增长速度等实际情况,预测至2035年溧阳市城镇建设用地增长需求为51 km²,城镇建设总规模需求为179 km²,该规模尚在城镇建设承载范围内。

3.4 统筹空间资源配置

3.4.1 评估乡镇空间发展潜力

在新一轮国土空间总体规划全市“一盘

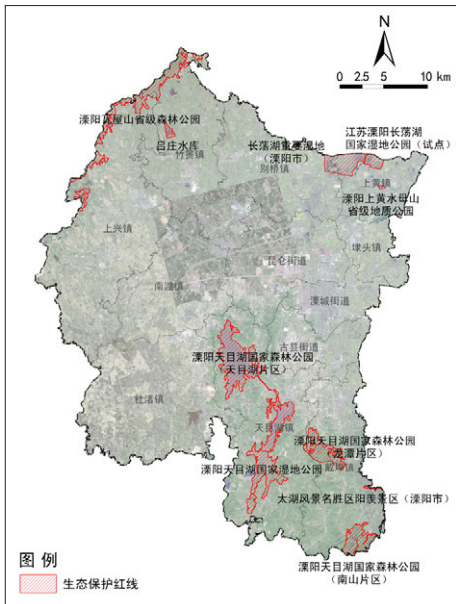


图4 溧阳市生态保护红线示意图
Fig.4 Ecological protection red line of Liyang City
资料来源:笔者自绘。

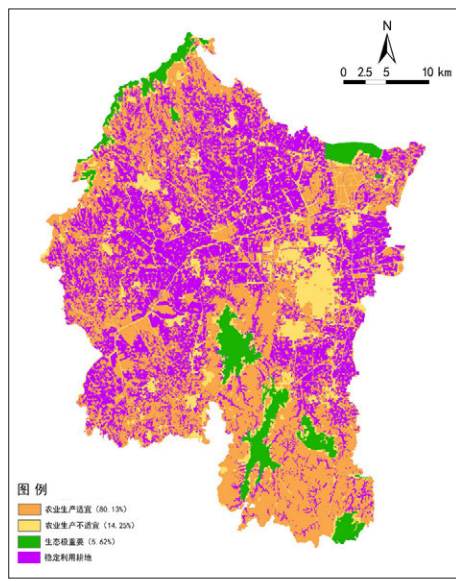


图5 农业生产适宜性评价与长期稳定利用耕地叠加图
Fig.5 Superposition map of agricultural production suitability evaluation and long-term stable cultivated land
资料来源:笔者自绘。

表4 乡镇发展效益评价指标体系表

Tab.4 Evaluation index system of rural development benefits

| 评估内容 | 具体指标 | 分值 | 权重 |
|--------|-----------------------|-----|-----|
| 经济发展效益 | 2019年除农业增加值外的GDP/亿元 | 0.1 | 0.3 |
| | 近3年除农业增加值外的GDP平均增长率/% | 0.1 | |
| | 2019年人均GDP/(元/人) | 0.1 | |
| 城镇发展动力 | 2010—2018年人口集聚度变化/% | 0.1 | 0.3 |
| | 2019年户籍城镇化率/% | 0.1 | |
| | 2019年二产、三产固定资产投资额/万元 | 0.1 | |
| 产业发展潜力 | 2019年规模以上工业产值/亿元 | 0.1 | 0.4 |
| | 2019年规上企业数量/个 | 0.1 | |
| | 2019年三产增加值占GDP比重/% | 0.1 | |
| | 2019年高新技术产业产值/亿元 | 0.1 | |

注:1.人口集聚度按照各区镇常住人口/溧阳市常住人口比例计算。2.由于乡镇发展效益评价是为城镇空间分配提供支撑,因此评价指标中涉及经济发展的指标以扣除农业增加值的数据为准。

资料来源:笔者自制。

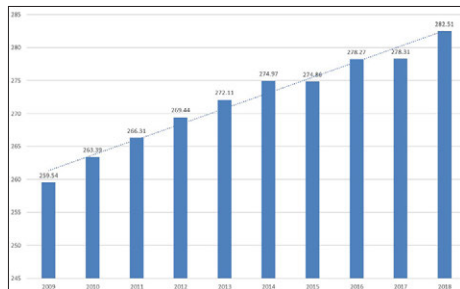


图6 溧阳市2009—2018年建设用地变化情况图 (单位: km²)
Fig.6 Change of construction land in Liyang City from 2009 to 2018 (km²)

资料来源: 笔者自绘。

棋”的总体思路下, 本文从经济发展效益、城镇发展动力、产业发展潜力3个维度构建城镇发展效益评价体系, 并将其作为城镇空间分配的重要依据 (见表4)。通过客观评估城镇未来空间拓展潜力, 择优选择城镇发展载体、保障发展重点、引导城镇空间高质量集聚提升。

从经济发展效益综合表征来看, 天目湖镇、社渚镇、上兴镇表现突出, 得益于乡镇对于本土资源禀赋的充分挖掘和特色化发展的长期坚持 (见图7)。例如, 天目湖镇依托天目湖优质资源, 主攻生态旅游, 已成为辐射溧阳市乃至南京都市圈的旅游服务胜地; 上兴镇依托省级经济开发区发展, 成为溧阳市机械制造业的主战场; 社渚镇则凭借其三省交界的独特优势, 建成苏浙皖示范综合性平台。

从城镇发展动力综合表征来看, 天目湖镇、戴埠镇、南渡镇、上兴镇优势显著, 这与其处于宁杭发展轴的特殊区位息息相关, 因此四镇在人口、产业吸引方面具备得天独厚的优势 (见图8)。

从产业发展潜力综合表征来看, 天目湖镇、南渡镇、竹箦镇表现突出, 离不开乡镇对于“双循环”下新经济形势的判断。三镇依托其较好的产业基础, 率先在先进装备制造、新材料、生物科技等未来产业中谋划布局 (见图9)。

综合各项指标加权, 中心城区、天目湖镇综合效益优势明显。在指标分配和开发边界划定中将予以倾斜和保障 (见表5, 图10)。

3.4.2 展望全域发展战略远景

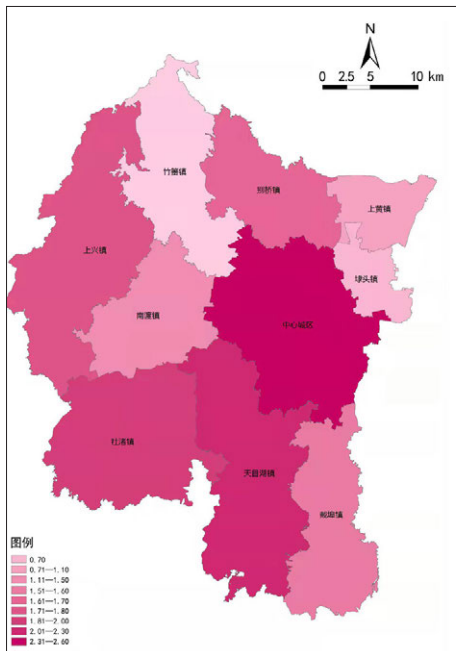


图7 经济发展效益综合评价图
Fig.7 Comprehensive evaluation of economic development benefits

资料来源: 笔者自绘。

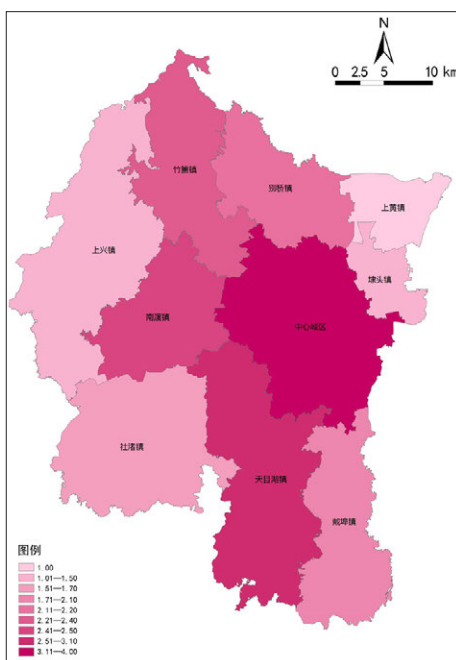


图9 产业发展潜力综合评价图
Fig.9 Comprehensive evaluation of industrial development potential

资料来源: 笔者自绘。

回顾溧阳市发展路径, 存在两方面问题: 一是城镇结构相对扁平化、产业发展遍地开花, 使得溧阳市在区域竞争中难以形成核心竞争力; 二

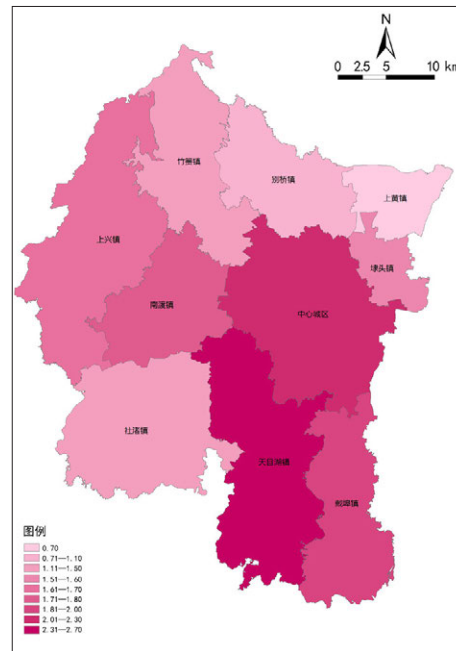


图8 城镇发展动力综合评价图
Fig.8 Comprehensive evaluation of urban development motivation

资料来源: 笔者自绘。

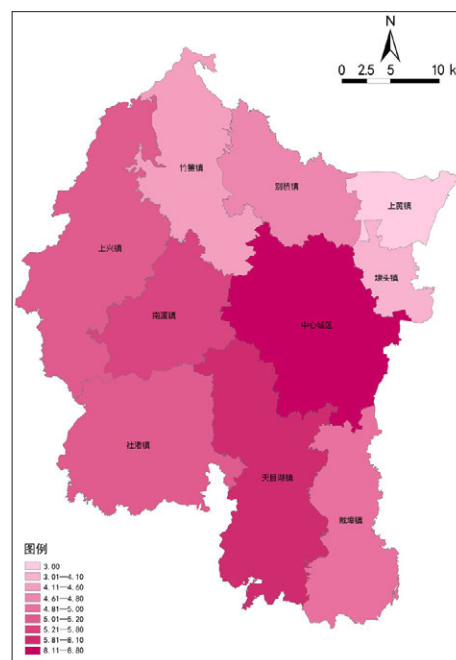


图10 乡镇发展效益综合评价图
Fig.10 Comprehensive evaluation of development benefits of towns and villages

资料来源: 笔者自绘。

是溧阳市1号公路作为江苏省首批旅游风景道, 打响了溧阳市乡村生态旅游的名片, 但其与沿线城镇的协同联动机制仍在探索中。

以战略眼光谋划溧阳市长远发展,一方面将大幅强化中心城区,适时整合南渡镇、天目湖镇,打通中心城区向南向西辐射空间,形成与区域一体化相匹配的发展格局;另一方面,要把1号公路作为践行“两山理论”的空间载体,发挥串联沿线城镇的纽带作用,尤其要把上兴、社渚作为全市生态创新载体的价值凸显出来(见图11)。

3.4.3 依据版块特征划定边界

基于多因子乡镇评价,结合远期战略意图考虑,将溧阳乡镇划分为4个版块:中心城区作为城镇发展核心拓展区,上兴镇、社渚镇作为优先供地重点发展区,天目湖镇、南渡镇作为项目保障适度发展区,其他一般乡镇作为存量挖潜控制整合区。

依据城镇版块特征制定差异化的边界划定策略,保障有限空间资源的精准配置(见表6)。一方面,要保障重点版块的指标倾斜和重大项目

安排,给予城镇发展核心拓展区和优先供地重点发展区的乡镇更多集中建设区规模;对于项目保障适度发展区的乡镇,要以项目为抓手严格管控增量指标,鼓励挖掘存量潜力;对于存量挖潜控制整合区的乡镇要通过限制增量指标倒逼其盘活利用存量指标。另一方面,弹性发展区规模在不突破集中建设区15%的前提下,将其作为平衡全市各乡镇空间规模分配的政策工具,即以15%作为全市弹性发展区总量约束,但避免“一刀切”将其作为各乡镇弹性发展区规模约束,在不能保证一般乡镇集中建设区规模需求的情况下,给予其更多的弹性发展空间。

4 结语

“双评价”是国土空间规划研究分析内容的重要组成部分,也是划定城镇开发边界的重要前提和基础。本文从“双评价”内容的针对性、

传导的规范性和支撑边界划定的科学性3个角度剖析了市级“双评价”在跨层级应用过程中存在的问题。结合地方实践,从“构建评价空间优化、评价内容深化、统筹三类空间、约束需求结合”4个方面提出市级“双评价”成果运用于县级开发边界划定的方法路径。以溧阳市为代表的“多宜性”特征明显的地区,要形成科学合理的边界划定,一方面有赖于“双评价”成果的精细化,充分发挥其识别资源环境优势短板、研判开发利用风险不可替代的重要作用;另一方面依赖“双评价”与实际发展诉求和发展意图的相互补充校核,理性确定城镇开发边界。要充分认识到开发边界划定既是客观条件约束的产物,也是发展诉求和发展意图共同作用的结果,新时期城镇开发边界划定应回归对经济社会发展规律、自然规律认识的基点上,重新思考其划定及管理的方式与方法^[11-12]。

本研究仍处于探索阶段,研究的方法路径有待完善,初步结论还有待商榷。未来仍需关注3个方面的内容:一是要对“双评价”在不同层次的传导机制开展深入研究,进一步提升“双评价”对城镇开发边界的管控作用;二是要多途径利用技术手段,构建更精准的城镇建设承载预

表5 各区镇综合评估得分一览表

Tab.5 List of comprehensive evaluation scores of districts and towns

| 序号 | 区镇名称 | 经济发展水平评估得分 | 城镇发展动力评估得分 | 产业发展潜力评估得分 | 综合评估得分 |
|----|------|------------|------------|------------|--------|
| 1 | 中心城区 | 2.6 | 2.2 | 4.0 | 8.8 |
| 2 | 天目湖镇 | 2.3 | 2.7 | 3.1 | 8.1 |
| 3 | 南渡镇 | 1.5 | 1.8 | 2.5 | 5.8 |
| 4 | 上兴镇 | 1.8 | 1.7 | 1.7 | 5.2 |
| 5 | 社渚镇 | 2.0 | 1.5 | 1.7 | 5.2 |
| 6 | 戴埠镇 | 1.6 | 1.6 | 1.8 | 5.0 |
| 7 | 别桥镇 | 1.7 | 1.1 | 2.0 | 4.8 |
| 8 | 竹箴镇 | 0.7 | 1.5 | 2.4 | 4.6 |
| 9 | 埭头镇 | 1.0 | 1.6 | 1.5 | 4.1 |
| 10 | 上黄镇 | 1.3 | 0.7 | 1.0 | 3.0 |

资料来源:笔者自制。

表6 差异化边界划定和“三线”协调策略

Tab.6 Differentiated boundary delineation and "three-line" coordination strategy

| 城镇版块 | 城镇建设用地指标分配 | 城镇开发边界与规划重点项目关系 | 城镇开发边界内分区安排 |
|-----------|--------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 城镇发展核心拓展区 | 优先保障增量指标 | 统筹各类重大项目安排,纳入城镇开发边界 | 以集中建设区划定保障规划确定性和延续性,减少不必要的弹性发展区划定 |
| 优先供地重点发展区 | 适度保障增量指标,增加流量指标灵活性 | | |
| 项目保障适度发展区 | 严格管控增量指标,鼓励挖掘存量潜力 | 市级重大项目予以充分保障;乡镇级重要项目科学评估发展效益,酌情给予发展空间 | 在有限资源配置下,给予乡镇更多灵活发展的权利,适度增加弹性发展区的比例 |
| 存量挖潜控制整合区 | 限制增量指标供给,倒逼盘活存量指标 | 市级重大项目予以充分保障;鼓励乡镇挖潜存量空间,落实本级重要项目安排 | |

资料来源:笔者自制。

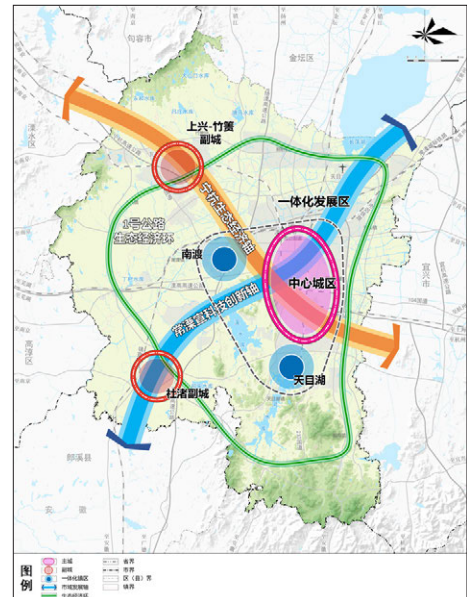



图11 溧阳市市域空间结构规划图

Fig.11 Planning of the urban spatial structure of Liyang City

资料来源:笔者自绘。

测模型,提高定量计算的精细度和科学性^[13];三是要加强现行政策条件的分析,考虑政策要求对城镇开发边界划定的影响,有效反映城镇开发边界划定的综合性。

参考文献 References

- [1] 中华人民共和国国务院. 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. The State Council of the People's Republic of China. Several opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on building a national territorial space planning system and supervising the implementation[Z]. 2019.
- [2] 中华人民共和国自然资源部. 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南(试行)[Z]. 2020. Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. Technical guidelines for evaluation of resource and environment carrying capacity and suitability of land and space development (trial)[Z]. 2020.
- [3] 杨帆, 宗立, 沈珏琳, 等. 科学理性与决策机制: “双评价”与国土空间规划的思考[J]. 自然资源学报, 2020, 35(10): 2311-2324. YANG Fan, ZONG Li, SHEN Juelin, et al. Scientific rational orientation and decision-making support orientation: the thinking of "double evaluation" and territorial spatial planning[J]. Journal of Natural Resources, 2020, 35(10): 2311-2324.
- [4] 郝庆, 邓玲, 封志明. 面向国土空间规划的“双评价”: 抗解问题与有限理性[J]. 自然资源学报, 2021, 36(3): 541-551. HAO Qing, DENG Ling, FENG Zhiming. The "double evaluation" under the context of spatial planning: wicked problems and restricted rationality[J]. Journal of Natural Resources, 2021, 36(3): 541-551.
- [5] 覃荣诺, 谢波, 何建华, 等. 县级国土空间“双评价”的技术难点与优化策略[J]. 规划师, 2021, 37(9): 10-16. QIN Rongnuo, XIE Bo, HE Jianhua, et al. Technical keypoints and improvement strategy of "double evaluations" in county territory spatial planning[J]. Planners, 2021, 37(9): 10-16.
- [6] 蒋国翔, 王金辉, 罗彦. 国土空间“双评价”再认识及优化路径探讨[J]. 规划师, 2020, 36(5): 10-14. JIANG Guoxiang, WANG Jinhui, LUO Yan. Rethinking "dual evaluations" of national land use and spatial plan and their optimization[J]. Planners, 2020, 36(5): 10-14.
- [7] 中华人民共和国国务院. 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. The State Council of the People's Republic of China. Guiding opinions on the overall planning and implementation of three control lines in the land and space planning[Z]. 2019.
- [8] 溧阳市人民政府. 市政府关于实行最严格水资源管理制度的实施意见[Z]. 2015. Liyang Municipal People's Government. Implementation opinions of Liyang Municipal People's Government on implementing the most strict water resources management system[Z]. 2015.
- [9] 常州市水利局. 2019年常州市水资源公报[Z]. 2019. Changzhou Water Resources Bureau. 2019 Changzhou water resources bulletin[Z]. 2019.
- [10] 溧阳市人民政府. 溧阳市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[Z]. 2021. Liyang Municipal People's Government. The Fourteenth Five-Year Plan for national economic and social development of Liyang City and the outline of vision goals for 2035[Z]. 2021.
- [11] 魏旭红, 开欣, 王颖, 等. 基于“双评价”的市县国土空间“三区三线”技术方法探讨[J]. 城市规划, 2019, 43(7): 10-20. WEI Xuhong, KAI Xin, WANG Ying, et al. Discussions on the methods of "three zones and three lines" implementation at the spatial levels of city and county based on "double evaluations"[J]. City Planning Review, 2019, 43(7): 10-20.
- [12] 罗伟玲, 吴欣昕, 刘小平, 等. 基于“双评价”的城镇开发边界划定实证研究——以中山市为例[J]. 城市与区域规划研究, 2019, 11(1): 65-78. LUO Weiling, WU Xinxin, LIU Xiaoping, et al. Empirical research on the delimitation of urban development boundary in the background of "dual-evaluation": a case study of Zhongshan City[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2019, 11(1): 65-78.
- [13] 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. YANG Xi, YANG Jing, HE Lingcong. "Scale, form and governance" logic of delimiting urban development boundary: a discussion on the technical basis of national space planning reform[J]. Planners, 2019(17): 63-68.
- [14] 林坚, 乔治洋, 叶子君. 城市开发边界的“划”与“用”——我国14个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 37-43. LIN Jian, QIAO Zhiyang, YE Zijun. "Delimitation" and "implementation" of urban growth boundary: analysis and thoughts on the practice in 14 pilot cities in China[J]. Urban Planning Forum, 2017(2): 37-43.

多中心治理视野下乡村治理模式研究*

——以浙江省三门县横渡镇为例

Study on Rural Governance Mode from the Perspective of Multi-center Governance: A Case Study of Hengdu Town, Sanmen County, Zhejiang Province

张紫鹂 李永浮 王子璇 ZHANG Ziyuan, LI Yongfu, WANG Zixuan

摘要 有效的乡村治理是乡村振兴的重要内容。我国乡村治理逐渐走向多元化和民主化,但又面临松散化和低效率等困境。依据我国国情和乡村特征,构建多中心乡村治理理论框架,包括政府、村委会、村民、NGO、开发商等多主体的关系和行为特征,多主体之间沟通协调及权力权衡机制,以及公共服务、产业创业、社会关系和人文历史等多目标场景。开展浙江省三门县横渡镇多中心治理实证分析,为全镇多种行政村庄类型构建相应的村庄治理模式与场景,从而更好地解决乡村振兴中的乡村治理问题,以期为浙江省其他乡村提供治理经验。

Abstract Effective rural governance is one of the important contents of rural revitalization. China's rural governance is gradually moving towards diversification and democratization, but it is still facing the dilemma of looseness and inefficiency. This paper constructs a multi-center rural governance framework based on the theoretical results of rural governance and the characteristics of rural development in China. This theoretical framework consists of the following parts: (1) the relationships and behavioral characteristics among multiple subjects, including the government, village committees, villagers, NGOs, and developers; (2) the communication and coordination mechanism among multiple subjects; (3) multi-objective scenarios such as public services, industrial entrepreneurship, social relations, and human history. Under the guidance of the multi-center governance framework, this paper conducts an empirical analysis of multi-center governance in Hengdu Town, Sanmen County, Zhejiang Province. In view of the various types of villages in the town, corresponding village governance models and scenarios are constructed, to better solve the problem of rural governance in rural revitalization. It is believed that this research will provide valuable rural governance experience for other villages in Zhejiang Province.

关键词 中国传统村落;乡村特色旅游;乡村治理模式;多中心治理框架

Key words Chinese traditional villages; rural-characteristic tourism; rural governance model; multi-center governance framework

文章编号 1673-8985 (2021) 06-0036-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20210606

作者简介

张紫鹂

上海大学上海美术学院

硕士研究生

李永浮(通信作者)

上海大学上海美术学院

教授,博士生导师,liyf@shu.edu.cn

王子璇

上海大学上海美术学院

硕士研究生

1 问题提出与文献综述

1.1 乡村振兴背景下乡村治理困境与革新诉求

针对三农、城乡发展不平衡等问题,我国于2018年发布《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,要求做到“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,关键是抓住“人、地、钱”3大关键要素。“人”即充分留住村内人员并实现外来人才引入,培育出精干的

农业农村工作队伍和新型职业农民队伍,从而促进产业、治理、乡风等要素优化^[1]。“地”即完善三权分置,处理好农民和土地的关系,优化土地经营利用;“钱”即鼓励政府和多方社会资本投入乡村建设,提升农村公共服务水平,提高农民就业率,带动乡村经济发展。改革开放后中央出台了村民自治等政策,推进乡村治理多元化和民主化,然而乡镇政府仍受到压力型体制的影响,其他基层社会间权力失衡和利

*基金项目:国家重点研发计划项目“村镇建设资源环境承载力综合测算平台研发及规划应用”(编号2018YFD1100105)资助。