

城乡边缘区的开发与保护： 英国空间规划的经验及对我国的启示

Development and Conservation of Rural-urban Fringe: The Experience of Spatial Planning System in UK and Its Implication for China

严雅琦 田莉 范晨璟 YAN Yaqi, TIAN Li, FAN Chenjing

摘要 城乡边缘区是城市与乡村之间的重要过渡区域,其开发与保护的关系对城乡可持续发展意义重大。通过梳理英国规划体系变化及其对城乡边缘区发展的影响,发现其经历了从“遏制开发、严格保护”到“多元发展、有机保护”的变化,其中自2004年起英国空间规划体系对城乡边缘区发展引导的做法尤其值得借鉴。以南剑桥郡为例,总结该地区城乡边缘区的规划及政策引导、规划编制过程的公众参与及规划实施阶段的监督管理等经验,同时提出对我国空间规划的相关借鉴与启示。

Abstract Rural-urban fringe (RUF) is an important transitional zone between rural and urban areas. Firstly, this paper outlines the evolution of planning system in UK and explores its impact on the development of RUF. It finds that RUF in UK has experienced from "containment of development and stringent protection" to "active conservation and inclusive development", and the guidance for RUF by spatial planning system established in 2004 is worthy for reference. Then, this paper takes South Cambridgeshire as an example and analyzes its planning and policy guidance towards RUF, public participation in planning, supervision and management during implementation. At last, it concludes with policy implications for the development of RUF in China.

关键词 城乡边缘区 | 空间规划 | 英国

Keywords Rural-urban fringe | Spatial planning | UK

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0091-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190414

作者简介

严雅琦

清华大学建筑学院

博士研究生

田莉 (通讯作者)

清华大学建筑学院 城市规划系副系主任

土地利用与住房政策研究中心主任

教授,博士生导师

范晨璟

清华大学建筑学院

博士后,博士

0 引言

城乡边缘区 (Rural-urban fringe) 是城市和乡村之间重要的过渡带,具体是指中心城区的连续建成区与外围几乎没有城市居民住宅的,以及非农业土地利用的纯农业腹地之间的地区^[1],其土地利用、人口、经济活动等特征都呈现出从城市向乡村的转化^{[2][3]}。在快速城镇化背景下,城乡边缘区经历着“自上而下”的城市外扩和“自下而上”的乡镇蔓延^[3],有限的空间范围内集聚了多方力量,并且遵循各自的需求和逻辑争夺发展资源^{[4][125-128]},使得城乡边缘区出现用地布局结构混乱、土地利用碎片化、农业用

地减少过快、公共服务设施匮乏、基础设施落后和缺乏统一规划管理等问题^[5]。过去的规划体系缺乏对城乡边缘区的足够重视,使其沦为“规划最后的疆界^[6]”,或是受到消极被动的保护,具体表现为发展定位、风貌引导和建设管理等过于简单化和粗放化。

现阶段,有关城乡边缘区的研究主要从概念、特征和范围界定^{[2][22-27]}、空间演变机理^[7-9]和动力机制^[5]、存在的问题及发展对策^[3]等角度展开。国土空间规划作为较新的议题,其有关城乡边缘区的研究仅关注边缘区绿色空间的规划与管理^[10-11],介绍相关国际经验^{[12][42-50], [13]57-63},鲜有

*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),北京市卓越青年科学家计划项目“北京城乡土地利用优化的理论与规划方法体系研究”资助。

涉及城乡边缘区整体发展引导和治理模式优化等内容。随着我国规划体系从“城市规划”向“城乡规划”转型,并逐步迈向“国土空间规划”时代,规划视角从“城市”到“城乡”再向“全域”扩大,城乡边缘区作为城乡重要过渡带应得到国土空间规划的充分重视,通过规划编制和优化管理来积极引导城乡边缘区的发展,协调经济社会发展与生态环境保护之间、不同利益主体之间的关系,避免其沦为投机主义盛行的地带。

尽管国内外发展阶段、制度背景不同,城乡边缘区面临的问题和挑战存在差异,但其中也不乏共性。自二战以来,英国城乡边缘区经历了与我国快速城镇化阶段相似的问题。由于缺乏引导、监管薄弱,英国城乡边缘区建设用地的无序扩张的同时农地流失严重^{[14]461}。因此,英国城乡边缘区的开发与保护政策开始不断优化,自2004年建立起来的空间规划体系对城乡边缘区的发展引导尤其值得借鉴。本文首先梳理比较不同时期英国规划体系对城乡边缘区发展的影响;其次以南剑桥郡为例,深入剖析英国空间规划体系对城乡边缘区发展的影响,最后提出对我国的启示。

1 二战以来英国规划体系对城乡边缘区发展的影响

英国是现代城市规划的发源地之一,最早源于19世纪工业革命后政府对城市环境、公共卫生和住房问题的公共干预。19世纪中后期至二战前,英国政府颁布了一系列公共卫生法规,通过了第一部规划法律《1909住房与城市规划诸法律》(Housing, Town Planning, Etc. Act 1909) 并对其进行修订。然而该时期的规划体系并不完善,例如编制规划并非政府法定职责、在土地开发权归私人所有的背景下,规划只是消极控制而非积极引导、区域发展也缺乏统筹协调等^[15-16]。自二战以来,英国的城乡规划体系不断发展完善,共经历了3大阶段的演化,包括1940年代至1960年代以严格的开发管控为特征的土地利用规划前期阶段、1970年代至1990年代开发管控略有放松的土地利用

规划后期阶段,以及进入21世纪的多目标导向的空间规划阶段。由于经济社会发展背景的差异,不同阶段的城乡规划体系具有特定的价值导向和管理办法,给城乡边缘区的开发与保护带来不同的影响。

1.1 前期土地利用规划:遏制边缘区发展,城乡分割明显(1940年代—1960年代)

1.1.1 英国土地利用规划体系的建立

二战后,英国战区百废待兴,以土地利用规划和土地供给为核心的城市重建计划成为英国政府的工作重点之一。1944年,英国出台的名为《土地利用管控》的白皮书(*The Control of Land Use*)指出规划的主要目标是控制土地利用。与此同时,20世纪四五十年代英国大城市的无序蔓延导致周边农地流失严重,人们对于建立新规划体系的渴望越发强烈。1947年英国颁布的《城乡规划法》(*Town and Country Planning Act, 1947*)规定了土地开发权的国有化,并通过规划许可制度来控制开发建设活动,由此加强对私人土地开发权的干预力度。同时允许各郡政府在其发展区域中划定绿地保留区,以满足未来发展的需求,并赋予相关部门冻结绿带中土地开发的权力,为绿带发挥调解城乡边缘区社会问题的作用奠定坚实的法律基础^{[12]44}。同一时期颁布的专项法,包括《工业布局法》(*The Distribution of Industry Act, 1945*)、《新镇法》(*New Towns Act*)、《国家公园和乡村进入法》(*National Parks and Access to the Countryside Act*)与《城乡规划法》一同支持战后以土地利用管控为核心的规划控制新模式的执行。

1.1.2 前期土地利用规划对城乡边缘区发展的影响

该时期英国城乡规划的核心在于土地利用规划及相应的土地开发管控。依据1947年的《城乡规划法》,“开发”是指“在地上地下的建筑建设、工程施工、采矿或其他作业,或对任何建筑或其他土地的使用方式作出任何实质改变”。土地利用规划通过划分开发和保护区域、运用技术标准来管控土地功能和开发活动^[17]。

然而,该时期的土地利用规划对于城乡边缘区的管控较松懈,城市无序蔓延问题严重。为防止相邻市镇连为一体、保护乡村免被蚕食,1955年英国下议院颁布《绿带通告》(*Circular No. 42/55*),提出在全国广泛实施绿带规划。该时期,英国各郡及有卫星城的城市普遍执行了绿带政策。在城乡边缘区的发展不受规划重视的时代,绿带政策作为边缘区主要的规划政策^{[18]266},深刻影响其土地利用的发展变化。按规定,绿带范围内的土地利用功能基本为林地、牧场和农田,同时政府部门禁止绿带引入游憩功能。除了少数的非正式游憩空间以外,该时期绿带功能单一,公众可进入性和可娱乐性有限。在这种土地严格管控和以绿带发展为导向的背景下,城乡边缘区的规划基本旨在遏制土地开发,导致城乡土地利用和活动严格分离^{[14]458},城市景观和乡村景观严重割裂^{[12]44}。

1.2 后期土地利用规划:管制相对放松,边缘区功能相对混合(1970年代—1990年代)

1.2.1 英国土地利用规划体系的演进

经过20多年的发展,英国的规划体系逐渐暴露出过度关注土地利用和物质空间,中央政府对地方规划干预过多,缺乏公众参与,以及操作不灵活等问题。在此背景下,规划权力从中央向地方逐步下移,郡以下的地方政府获得更大自由^{[13]58}。1968年,英国建立了中央政府与地方政府事权划分更明确的城乡规划体系。郡县(Counties)制定战略性的“结构规划”(Structural Plan),地区(Boroughs and Districts)制定详细的“地方规划”(Local Plan),中央政府只审查结构规划的战略性问题,开发控制权为郡县和地区共同所有。而后,1990年英国新修订的《城乡规划法》(*Town and Country Planning Act, 1990*)将结构规划和地方规划合并为发展规划(Development Plan),两级层次不再延续。该时期英国地方政府的规划权力更大,然而以土地利用管控为核心的传统模式并未改变。

该时期的绿带政策也相应调整,从高度地限制绿带地区的使用功能向鼓励其多

元利用转变。1977年英国乡村审查委员会 (Commission for Rural Communities) 指出城乡边缘区土地利用的改善可以创造更多的社会价值。因此,乡村审查委员会批准该区域的游憩计划,鼓励更多游憩设施的布置和相关投资的进入。1970年代中后期英格兰东南部地区经济发展萧条,中央政府试图放松对绿带地区的管控以刺激经济复苏,并提供更多的就业岗位。

1.2.2 后期土地利用规划对城乡边缘区发展的影响

中央政府试图局部放松对绿带的管治来支持绿带内的道路设施和公用设施建设,同时要求释放部分土地用于住宅开发等。以位于伦敦城乡边缘区的谢泼顿村为例,该地用于房屋及花园建设的面积几乎增加了1倍,公用事业、学校及其运动场、高尔夫球场、马术场地、工业、水库等非农土地利用功能也陆续出现,建成区面积翻倍,农业用地减少近70%^{[18]275}。然而,更多的城乡边缘区开发建设活动是由于设施及企业的噪音、气味、污染等无法被城市接受,或是像精神病院、庇护中心等受到居民排斥,加之城乡边缘区地价低、用地空间充裕、接近干线公路,使得这些城市排斥的开发项目选址于此^{[14]463}。掌握着土地开发控制权的地方政府也希望将这些功能对周边的影响降到最低,于是尽量把新增的本地开发需求安排在现有城镇边缘^{[13]58}。总体来看,该时期的规划体系仍以土地开发管控为重点,虽然绿带政策对城乡边缘区开发行为有一定的引导,但引导的内容非常有限,加之执法部门甚至对违反规划的开发行为熟视无睹^{[14]464},城乡边缘区的开发更多是投机主义的结果,导致城乡边缘区土地利用的构成变得复杂混乱^{[18]275}。

1.3 空间规划时期:边缘区利用方式趋向多元化(进入21世纪后)

1.3.1 英国空间规划体系的建立

自1998年布莱尔领导的工党执政以来,英国政府的机构改革不断推进,旨在提高政府机构的办事效率和公众参与程度。2004年,

表1 城乡边缘区的潜在功能

编号	功能	编号	功能
1	通向乡村的桥梁	6	具有生产性的景观
2	通向城市的门户	7	文化遗存
3	健康中心	8	可持续生活的场所
4	教室	9	城市复兴的动力来源
5	循环和可再生能源中心	10	自然保护区

资料来源:参考文献[21]。

以《规划与强制性收购法》的颁布为标志,英国的城乡规划体系也发生了重要变化,空间规划由此诞生。英国建立起“国家—区域(次区域)—地方”的3级综合规划框架,包含“国家规划政策框架”(National Planning Policy Framework)、“区域空间战略规划”(Regional Spatial Strategies)、“地方发展框架”(Local Development Framework)。“地方发展框架”由“程序性文件”和“地方发展文件”组成,其中“地方发展文件”又包括“发展规划文件”和“补充规划文件”两方面的内容。“发展规划文件”是一系列空间文件的集合,“地区行动计划”(Area Action Plans)是组成部分之一,主要为发生重大变化或需要保护的地区进行编制,以实施为焦点^[19]。以南剑桥郡(South Cambridgeshire)、斯温登南部(Southern Swindon)和普利茅斯(Plymouth)为例的城市或地区都编制了专门针对城乡边缘区发展的地区行动计划。

空间规划的内涵与传统的土地利用规划相比发生了显著变化。新体系的规划范畴不再局限于传统的“用地管理”,而是关注影响地方发展的政策和制度建设,并强调对“人”的关注;空间规划更加强调“综合性”“参与性”,采用一种更具前瞻性的、更积极的方式与地方机构进行互动,同时进一步鼓励社区参与^[20]。

1.3.2 空间规划对城乡边缘区发展的影响

空间规划体系的建立及其内涵的转变给城乡边缘区带来显著影响,从理念上反映出更广泛的社会利益,从目标上表现出更积极的规划引导,从空间上呈现为用途的多元发展,从实施上体现为不同利益关系的综合协调。

空间规划对于城乡边缘区的发展理念、发展目标和空间引导的转变主要体现在定

位和功能的多元化上。2004年,英国乡村署(Countryside Agency)和英国基础组织(Groundwork UK)联合发布了一项政策文件,强调城乡边缘区在促进社区可持续发展上所具有的潜力,并提出10项潜在功能(表1)^[21],其中大部分与绿带的开放性密切相关。相应的,2012年英国政府颁布的《国家规划政策框架》(National Planning Policy Framework)提出要保证绿带的永久开放性,为市民提供开敞空间。《框架》指出,地方规划当局应积极规划,以加强其有益利用,包括增强绿带的可进入性,创造户外运动及游憩的机会,保护并改善绿带景观,提升可赏性和生物多样性,并改良被破坏和被废弃的土地。另外,必要时可以腾出绿带土地用作开发(需经过充分论证),但应优先考虑先前已开发的或公共交通设施可达性较好的土地。地方可根据发展计划,适度为当地社区提供一定数量的可支付住房。以东英格兰为例,其区域空间战略提出在2021年之前在东英格兰地区新建50.8万套住房,对绿带进行可开发性的评估,以便腾出土地在牛津建设4 000套新住房。

空间规划对于城乡边缘区治理方式的引导主要体现在跨地区和跨部门的协调合作上。以2004版大伦敦规划(The London Plan)为例,该规划提出:第一,市长应与战略合作伙伴共同努力,改善乡村地区的可达性并提升城乡边缘区的景观质量;第二,市长和市镇应该支持次区域和跨区边界的城市边缘管理^[22]。

2 空间规划引导城乡边缘区发展的地方实践:以南剑桥郡为例

南剑桥郡(South Cambridgeshire)是英格兰东部区域剑桥郡(Cambridgeshire)的

一个非都市区（地方第二级区政府）（图1），由100多个村庄组成，且整体环绕剑桥郡的首府剑桥市（Cambridge）（政治、就业、教育及商业中心）。剑桥市、南剑桥郡及周边集镇构成剑桥次区域。

过去，剑桥地区的住宅开发和就业增长的空间位置不匹配。剑桥市是主要的就业中心，然而许多新建住宅开发项目均分布在城市以外的村镇。住房的供不应求使得人们选择离剑桥更远的地方居住，从而增加该地区通勤的人数。为解决该问题，地方当局将南剑桥郡与剑桥市相接的城乡边缘区选定为城市扩展的重要界面。如何通过适度开发来缓解地区性住房和通勤压力，同时保护生态系统和生物多样性以保证地区的可持续发展，改善景观界面以塑造城市门户形象，是两地城乡边缘区面临的关键问题。本文以南剑桥郡与剑桥市南部相接的城乡边缘区为例，剖析英国地方层面的空间规划如何引导城乡边缘区实现“多功能混合、多利益协调”的可持续发展。

2.1 多层次的规划引导与政策落实

剑桥市与南剑桥郡相接界面的重要性得到区域及地方政府的重视。区域层面的《剑桥郡和彼得伯勒结构规划2003》（*Cambridgeshire and Peterborough Structure Plan 2003*）（空间规划体系建立前夕的区域规划）、地方层面的《南剑桥郡核心战略》（*South Cambridgeshire Core Strategy*）（地方发展框架的重要组成部分）均对城乡边缘区的发展提出了指引。更值得一提的是，南剑桥郡地方当局专门针对南剑桥郡与剑桥市南部相接的城乡边缘区编制了《剑桥南部边缘区行动计划》（*Cambridge Southern Fringe Area Action Plan*），为城乡边缘区规划政策的落实提供了详细的实施指导。

2.1.1 区域及地方规划的指导

《剑桥郡和彼得伯勒结构规划2003》（以下简称“《结构规划》”）在剑桥市特兰平顿（Trumpington）南部、东部以及毗邻阿登布鲁克医院（Addenbrooke's Hospital）的地

区划定了城市扩展区，要求释放部分绿带土地以用于住房和混合用途开发。同时《结构规划》指出，围绕城市建成区的乡村空间（大部分位于南剑桥郡）应进一步优化以造福于扩展区的社区。《南剑桥郡核心战略2008》（*South Cambridgeshire Core Strategy 2008*）指出，1999—2016年南剑桥郡将提供2万套新增住房，住房开发量增长近40%。这些新开发的住房项目将大部分布局在剑桥市的边缘地带和诺斯托（Northstowe）新镇，少部分布局于乡村地区。其中，至少37%的新住宅开发项目将通过土地再开发及住宅建筑改造来推进。此外，位于边缘地带的社区要注重独特性和可持续性，通过高质量的公共交通和其他非机动车方式将其与城市其他区域有效连接，并提供更完善的基础设施以满足人口增长的需求。乡村地区的生物多样性、进入乡村和享受生物多样性的机会也是未来发展的重要组成部分。综合上述要求，南剑桥郡与剑桥市的城乡边缘区需通过地区功能多元化发展及跨行政区的整体谋划来实现发展目标。

2.1.2 地区行动计划的细化

回应上层规划要求并考虑地方实际需要，《剑桥南部边缘区行动计划》（以下简称“《行动计划》”）分别针对城市扩展区、绿带和乡村地区制订具体的发展目标与计划。

（1）在城市扩展区的发展上，《行动计划》综合考虑了交通可达性及设施服务水平等现状配套条件，由此选定位于公共交通走廊上（带有停车换乘系统）、周边休闲游憩设施较完善的特兰平顿西部（Trumpington West）作为城市扩展区，以减轻新增的交通及公服配套压力。《行动计划》计划建设一个现代化、高品质、充满活力且创新独特的城市扩展区。在住房供给上，该地区将新建约600套住宅，并根据相关政策要求将安排至少40%的住房为保障性住房。这些保障性住房将以组团的形式进行开发布局，并根据其位置确定适当的建设规模。在交通可达性的提升上，《行动计划》拟在该地区建设公交专用道和自行车道，使城市扩展区与



图1 南剑桥郡的地理位置
资料来源：笔者自绘。

剑桥其他地区更好地连接，从而实现机动车流量的最小化。在公共服务设施配套上，考虑到位于南剑桥郡的城市扩展区与位于剑桥市的城市扩展区紧密相邻，两地将会从整体出发，统筹安排连片城市扩展区的公服设施的供给。此外，该地区还将建设一个乡村公园以及沿康河走廊（River Cam Corridor）进入剑桥市中心的绿色廊道。

（2）在绿带的建设上，《行动计划》将延续绿带的基本功能，包括促进城市紧凑发展、防止城市与其他村庄相融合以及维护生态环境品质等，同时增强绿带的景观性并赋予其社区公园的功能。

（3）在乡村地区的发展上，《行动计划》为特兰平顿西部和剑桥市城市扩展区附近的乡村地区制订了提升景观品质、保护生物多样性、强化乡村空间的可进入性并为当地人和游客提供非正式娱乐空间的相关政策，由此强化乡村景观特征并保护剑桥地区的生态环境。

此外，《行动计划》还从① 就业，② 社区设施、休闲、艺术、文化及社会发展，③ 考古与遗迹，④ 综合的水管理战略，⑤ 电讯，⑥ 可持续性等方面提出针对性的实施政策。《行动计划》将各项政策与具体空间一一对应（图2），使得规划实施与管理更加精细化且可操作性更强。

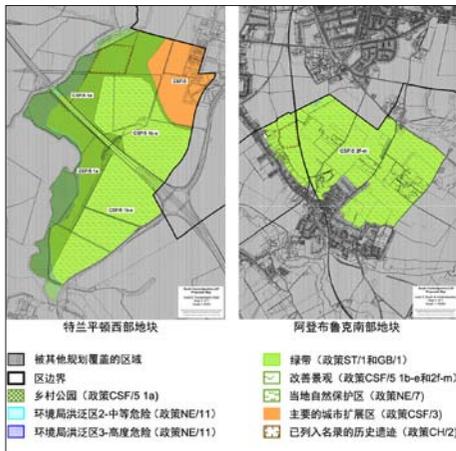


图2 剑桥南部边缘区的提议地图 (Proposals Map)
资料来源:参考文献[23]。

2.2 规划编制前后的多轮公众参与

城乡边缘区作为城市与乡村的过渡界面,涉及多元的利益主体,包括土地所有者、居民、农民和林业工人、公用事业单位及游客等。英国空间规划体系将不同利益主体的需求纳入规划编制的考虑范畴。《剑桥南部边缘区行动计划》作为《南剑桥郡地方发展框架》的构成部分之一,伴随着《南剑桥郡地方发展框架》的准备与编制经历了多轮的社会咨询和公众参与,为不同的利益主体反映自己的需求、表达自己的想法提供了平台(图3)。规划编制前,南剑桥郡就规划中的重要议题展开了公众咨询,共同探讨未来发展需要重点解决的问题。规划编制阶段,就重要议题的选择及发展规划的拟订展开了两次公众咨询,使得公众更充分地参与到规划编制的过程中。规划编制完成提交至国务大臣后,还有最后一轮长达6周的公众咨询以判定规划的合理性,并由国务大臣任命的监察专员拟订修改意见并回复给地方当局。

2.3 严格的年度监督与量化的效果审查

根据英国空间规划体系的要求,所有地方规划当局都必须提交一份年度监测报告给国务大臣,监测有关政策执行、开发实施和环境影响评估的内容。年度监测有助于地方规划当局评估其规划制订是否完善、实施是否顺利以及是否需要作出相应调整以继续实现规划目

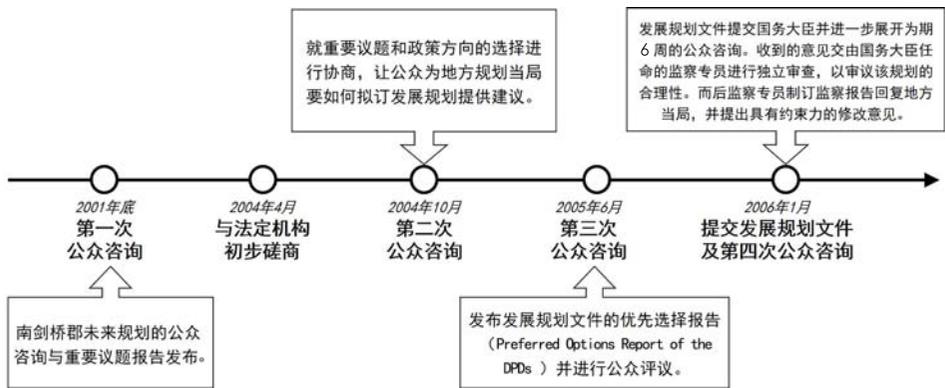


图3 《南剑桥郡地方发展框架》编制过程的公众参与
资料来源:笔者自绘。

标。为保障《剑桥南部边缘区行动计划》的具体政策得到落实,南剑桥郡区政府还须制定一份专门针对剑桥南部边缘区的年度监测报告。南剑桥郡专门构建了一套对应于《行动计划》各项政策的量化监测指标,包括住房供给数量、住房密度、住房混合度、就业用地供给、公共交通站点可达性、公共开放空间可达性等方面的内容,真正把“计划、监督、管理”统一起来(表2)。以住房供给为例,边缘区每年的住房供给数量均被明确量化并实行年度监测。若发现供给水平严重不足或过剩,则要重新审查该地区的住房政策并作出相应调整。

3 英国城乡边缘区发展对我国的启示

我国城乡边缘区与战后的英国面临相似的问题,包括建设用地无序蔓延、农用地流失、规划管理模式单一等。在特殊的城乡用地二元体制下,我国的城乡边缘区存在更为复杂的利益矛盾,政府主导的国有土地开发和基层主导的集体土地开发并存,同时存在基本农田和生态环境的刚性保护要求。如何实现边缘区城乡关系的统筹,经济发展与生态保护的统筹,不同利益主体需求的统筹,必定是我国国土空间规划实施中的关键议题。伴随英国规划体系从“土地利用规划”向“空间规划”转变,其对城乡边缘区的规划引导、土地利用方式的安排、利益主体需求的考虑对我国有重要启发。借鉴英国经验,结合我国国情,得到以下4点有关城

乡边缘区发展的启示。

3.1 提升边缘区地位,实现多层次规划引导

由于缺乏积极引导和严格管控,城乡边缘区的开发行为往往是投机主义的,但在一定程度上反映了地方发展需求。在现代化治理体系构建的要求下,通过实行城乡边缘区发展的精细化规划引导,将开发与保护从末端管理转为前端治理。在市级空间规划甚至跨市的区域级空间规划编制的过程中,应针对城乡边缘区发展提出开发与保护的指引。对于开发保护矛盾较大的城乡边缘区还须拟定专项规划,明确边缘区未来发展的重点和难点,并在协调多方利益的基础上,制定有图可依、有政策可循的开发保护操作指引,将对城乡边缘区发展的考量渗透到不同层级的规划中,由此形成逐层引导、逐级细化的前端治理体系。

3.2 协调城乡关系,分类制定空间发展政策

城乡边缘区作为城市与乡村的过渡地带,是城镇空间、生态空间、农业空间混合的区域。然而该区域的3类空间有其独特性,城镇空间的活动与生态、农业空间密切联系,生态及农业空间又兼具服务于城镇空间的职能。借鉴南剑桥郡将城乡边缘区划分为城市扩展区、绿带和乡村地区并实行分类管控的经验,我国市、县、镇(乡)级的国土空间规划应在城乡边缘区制定分类的空间管控政策,加强对边缘区的

表2 剑桥南部边缘区行动计划的实时监测指标

指标	目标
住房供给数量	至少600套住房
住房密度	每公顷至少50套住房
住房混合度	1) 至少50%的房屋为1—2居室; 2) 约25%的房屋为3居室; 3) 约25%的房屋为4居室或以上
就业用地供应	提供小规模当地就业机会, 作为适度混合开发的组成部分
公共交通站点可达性	所有建设项目均须选址于公交专用道站点的600 m服务覆盖范围内或在其他公交站点400 m服务覆盖范围内
公共开放空间可达性	1) 所有住房距离正式运动场地不应超过1 000 m; 2) 所有住房距离游戏(玩耍)空间不超过100 m; 3) 所有住房距离带有专门娱乐设备的游戏(玩耍)空间不超过240 m; 4) 所有住房距离带有专门娱乐设备的社区游戏(玩耍)空间不超过600 m

资料来源:参考文献[23]¹⁰⁶。

精细化治理。

一方面,通过用地功能限制、开发强度控制、建筑及布局形式引导等促进城市扩展区的有序发展,使得城市与乡村之间形成有机过渡界面;另一方面,细化生态空间和农业空间的分类,从而进行差异化的发展引导。就生态空间而言,可依据生态敏感度等指标进行分级:敏感度较弱的空间可发展为区域性的游憩公园,并以绿道串联,使大众充分享受生态文明建设成果;敏感度中等的地区应着力改善景观提升边缘区的观赏性;敏感度较高的地区则执行严格的保护措施。就农业空间而言,在邻近城镇的一般农田地区推进现代农业与旅游、教育、文化、康养等产业的深度融合,促进边缘区乡村地区的产业兴旺发展;在永久基本农田地区需严守刚性约束底线,保障粮食生产安全。此外,考虑到我国城市规模、发展阶段差别甚远,在实行分类管控时还应针对不同城市制定多样化的空间发展政策。

3.3 顺应社会经济发展变化,及时调整边缘区功能

城乡边缘区作为紧邻中心城区的潜在发展空间,对于社会经济发展的变化具有高度敏感性。严格执行生态、农业的底线管控,具有保障国家生态安全格局、保护粮食生产安全、促进城镇内涵式发展的深远意义。同时,也应结合城市功能的实际需求赋予城乡边缘区一定的调整弹性,才能更好地顺应社会经济发展的需求。可基于动态监测、绩效评估的手段

对城乡边缘区的城镇空间、生态空间、农业空间进行利用效率的评估,同时建立一套法定化的转换规则和调整程度,为3类空间的功能调整提供规范化的途径。通过法定程序,在生态脆弱时将部分农业空间、城镇空间调整为生态空间,在土地非常紧缺时将部分生态或农业空间调整为城镇空间。若生态保护红线和永久基本农田保护线等刚性管控范围面临重大民生保障项目和重要基础设施开发建设需求,应在严格、深入的论证基础上通过法定程序上报上级主管机构,对控制线进行适度调整。

3.4 统筹多方利益,构建注重监督与实施的规划管理体系

由于城乡二元体制的存在,我国城乡边缘区的治理主体更广泛、利益矛盾更复杂。在层级上划分有城市、区(县)、镇(乡)、村(社)等多重力量,在类型上划分有土地所有者、开发商、居民、外来人口、公用事业单位等多种主体,有限的空间集聚多方争利容易造成空间的无序开发。实现城乡边缘区的可持续发展和国土空间的现代化治理需构建多方利益协调、实施监督跟进的规划管理机制。

借鉴英国经验,国土空间规划应强化编制前后的公众参与和多部门协调,建立多方利益主体共同参与的决策机制。其中,城市和乡村遵循各自的发展逻辑,通过协商讨论使两者发展形成合力是公众参与的关键。此外,可通过立法的方式确保公众参与落到实处。城乡边缘区往往是两个甚至多个城市交界的边缘地带,

其开发和保护可能涉及多地利益。因此,鼓励跨行政区合作显得更为必要,以促进区域问题的有效解决。在具体的实施监督上,国土空间规划应将规划目标分解为详细、量化的年度实施指标,以此为依据对规划实施效果进行定期评价,从而监督规划实施进程。此外,应根据监督所反馈的实际情况对规划目标或实施进度安排进行重新论证,根据论证结果对规划进行适当调整。通过统筹多方利益,构建注重监督与实施的规划管理体系,推动城乡边缘区的可持续发展。■

参考文献 References

- [1] PRYOR R J. Defining the rural-urban fringe[J]. Social Forces, 1968, 47(2): 202-215.
- [2] 范凌云,雷诚.大城市边缘区演化发展中的矛盾及对策——基于广州市案例的探讨[J].城市发展研究, 2009, 16(12): 22-28, 55.
FAN Lingyun, LEI Cheng. Contradiction and governance research in urban fringe area developing: based on the case of Guangzhou City[J]. Urban Studies, 2009, 16(12): 22-28, 55.
- [3] 孙施文,冷方兴.上海城市边缘区空间形态演变研究——以闵行区莘庄镇为例[J].城市规划学刊, 2017(6): 16-24.
SUN Shiwen, LENG Fangxing. Spatial evolution of