

城郊非建设用地控制的功能支撑问题研究 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/472/2021_2022__E5_9F_8E_E9_83_8A_E9_9D_9E_E5_c67_472174.htm [按]进行规划研究，需要广开眼界，兼收并蓄。对各类专业期刊、书籍的阅读和思考是规划研究工作的基础之一。为此，规划研究中心建立读书制度，以每月读一本书，写一篇读后感的形式，奠定知识基础，开阔学术视野。本期规划研究以其中一篇读后感作为主题，既作文献引介，也作观点探讨。

城郊非建设用地控制的功能支撑问题研究对《北京限建区规划：制定城市扩展的边界》的再思考 摘要：当前我国城市无序蔓延的趋势加剧，非建设用地向建设用地非法流转呈现上升势头。城市规划领域对此的应对措施是对可能造成自然资源破坏和环境问题的建设限制性因素进行综合考虑，开展针对城市盲目扩张的建设限制性规划。本文认为非建设用地规划如果仅仅从规划技术角度着手进行空间布局上的控制，很难真正解决规划实施过程中出现的城郊用地控制与地方政府期待通过土地提高经济效益之间的矛盾。因此本文从规划实施的角度出发，提出建立城郊非建设用地的功能支撑体系，引导城郊非建设用地向功能多元化的目标发展，实现用地自身经济功能、生态功能、服务功能和文化功能的一体化，同时提出建立功能支撑体系的三种措施，即：建立业态多元化的农业用地使用机制；鼓励建立民间非赢利组织进行非建设用地功能使用和监管的土地功能维护机制；强化乡村土地固有的承载传统文化的功能。日前阅读《城市规划》2006年第12期《北京限建区规划：制定城市扩展的边界》（以下简称《北京限建区规划

》)一文，文章着重对城市非建设用地范围的划定方法进行了探讨，读来颇有裨益，也启发人思考一些相关的问题。当前我国城市化进程加快，城市无序蔓延的趋势加剧，非建设用地向建设用地非法流转呈现上升势头。城市规划领域对此的应对措施是对可能造成自然资源破坏和环境问题的建设限制性因素进行综合考虑，开展针对城市盲目扩张的建设限制性规划。通过此类规划保留一定量的未开发土地，为未来发展留下弹性空间，促进城市及区域生态环境向可持续生态系统演进，同时通过建设限制性规划的编制和实施，进一步巩固规划的龙头作用。《北京限建区规划》一文从技术角度出发，通过对地形数据、边界数据和限建要素数据的分析，建立限建单元模型，在限建单元空间计算和属性分析的基础上，对所有“限建等级”属性相同的限建单元进行合并，生成限建分区分类，即绝对禁建区、相对限建区、严格限建区、一般限建区、适度限建区和适宜建设区。对各类限建区采取不同的限建导则进行具体限制建设类型的控制。文章研究较深入的地方体现在三个方面，一是采用计算机辅助设计手段对数字化的地形数据进行分析，科学确定各类限制区的范围和边界；二是将城市增长边界划分为刚性边界和弹性边界，对于禁止建设区，属于城市发展的刚性边界，严格控制不能突破，而限制建设区，属于城市发展的弹性边界，可以针对城市的不同发展规模有相应的调整，转变其为建设用地；三是针对一般限制建设规划将限制对象笼统规定为城镇建设用地的状况，认为由于每一类城镇建设用地类型的人类活动强度、开发强度各不相同，则相应的对生态造成破坏和受环境灾难影响的程度也不同，所以研究中对每一类城镇建设用地

类型划定作了相应限建分区，从而可以更为深入地指导实际的开发工作。总体来看，文章从技术角度对城市各类限建用地范围、界限的划定进行了深入细致的探讨，研究结果具有较强的科学性和可操作性。但从规划实施的角度出发，对当前规划方案落实过程进行考察可以发现，规划设计机构倾尽人力物力财力做出来的规划，尽管具有较强的合理性，也从大局出发照顾到各方利益的平衡，对城市、社会、生态的可持续发展都能统筹考虑，但在实施过程中，往往因为少数既得利益者为了局部私利违法改变土地用途而使规划达不到应有的控制目的。许多地方管理者私自将农业用地改变性质划为工业用地，在土地流转过程中获取土地出让的巨额费用是目前泛滥的实例。这在本质上是因为农业用地和城镇建设用地可期待的经济获利效率不一样，导致农民和地方政府希望将农业用地转化为工业用地或其他类型城镇建设用地而从中牟利。如果仅仅从规划技术角度着手，很难真正解决规划实施过程中出现的城郊用地控制与地方政府期待通过土地提高经济收入之间的矛盾。对这一矛盾进行思考，笔者认为应当从建立城郊非建设用地的功能支撑体系入手，引导城郊非建设用地向功能多元化的目标发展，实现用地自身经济功能、生态功能、服务功能和文化功能的一体化，在城郊非建设用地第一产业与第三产业复合化的过程当中降低规划管理监控的难度，使城郊非建设用地既能真正成为城市的生态屏障，也能让市民和农民从功能多元化的发展中获得好处。下面以欧洲一些国家编制限制城市无序蔓延的城郊绿带规划为例来看其非建设用地控制过程的演变。英国1947年乡镇化运动之后，很多城市都编制了绿带规划，这种限制城市扩张的绿

带类似于今天我国制定的非建设用地类型。在规划实施初期，绿带只是消极地作为控制城市扩张，保护农田的手段，但随着时间的推移，伦敦很多学院和俱乐部的运动场所都建在绿带之中，绿带实际成了市民体育活动的场所。巴黎1965年所作的总体规划在主要城市的扩张轴之间规划了绿色空间，这项规划实施的效果于10年之后，也就是1975年进行了重新评价，发现不能仅仅强调绿色空间的保护，还应考虑如何利用绿色空间，绿色空间本身的脆弱性使其并不能有效阻止城市的膨胀。于是1975年的巴黎规划进一步明确了绿带的多种功能和积极的开发战略。巴黎6个绿带总共占地2500 km²，占整个规划区的30%，新规划的绿带增加了户外游憩设施，尽力适应现有居民和行业特别是农业的需求。新的游憩功能通过“有控制的发展”的过程嫁接于传统的土地利用方式上。总体来看，西欧各主要城市在保护各自乡村地带的同时，都积极开发一些日游憩中心，将保护与利用有效结合起来。为了使环境景观较好的非建设用地尽量接近于城市所有部分，产生了“绿廊”、“绿色缓冲带”、“绿轴”、“绿楔”等非建设用地类型。不论是大都市区域还是中等城市都把带有游憩系统规划的绿带规划作为城市区域规划的一项内容。从区域到邻里的游憩空间和连接各类游憩空间的旅游通道，大多都位于这种乡村的非建设用地中。就我国具体情况而言，可以从如下几个方面着手建立城郊非建设用地的功能支撑体系：1、建立业态多元化的农业用地使用机制，发展融农业功能、旅游功能、经济功能为一体的土地使用模式。以重庆垫江发展的牡丹花卉产业基地为例，其以花卉产业带动其他多种产业发展，达到经济效益、环境效益和社会效益的统

一，经验值得学习和推广。垫江牡丹因其花型奇异、观赏性强、药用价值高等特点在西部地区独具特色。近年来垫江县依靠县里内特有的牡丹资源，开发出太平湖牡丹精品园、白灵山牡丹园、恺之峰牡丹精品园、楠竹山森林公园等多个植物培植基地，牡丹成为垫江的特色“招牌”。而牡丹产业的崛起更进一步带动了该县旅游业的发展。2005年，全县旅游直接收入达2482万元。与此同时，一条“牡丹产业链”也在垫江形成，初步实现了由原来单一的药用牡丹基地发展成为集药用、旅游、花卉产品、深加工产品于一体的链条完善的大产业雏形。此外，牡丹作为退耕还林后续产业，实行林、药、花、果间种，带动了林区农民人均纯收入的大幅度增长。

2、鼓励建立民间非赢利组织进行非建设用地功能使用和监管的土地功能维护机制。随着城市和郊区景观分异的日趋扩大，前往郊区出游的市民越来越多。在此基础上，市民的环保意识也日益增强，愿意前往郊区参与生态环境保护的人数也在不断增加。在这方面，可以借鉴日本借助“NPO”组织协助维护、管理和利用城市近郊森林资源的经验。所谓“NPO”是英语Non Profit Organization的缩写，意即民间非赢利组织，是以志愿者活动为主、以社会服务为内容的特定非营利活动，目的是进一步增进公益事业。由于日本市民环保意识较高，市民自发维护森林资源的活动在各地不断增加，以前日本的森林只有林业部门负责，但随着有意愿参与森林资源保护和利用的个人和单位的数量在不断增加，日本民间自发成立了专司近郊森林维护的“NPO”组织。由于参与其中的人员目的各不相同，有的人把其作为接触自然的娱乐活动，有的人想从事间伐等山中作业，有的人则纯粹为了放松

而参加。“NPO”组织将他们根据目的不同分为多个小组开展活动，修整、间伐、维护森林用地，取得了很大成效。参与者因为接触自然而转换心情，郊区林地则因为有了市民的悉心呵护而成为美丽的风景。

3、强化乡村土地固有的承载传统文化的功能。

使乡村土地成为传承历史文脉和体现传统文化价值的场所。中国是一个几千年来均以农耕文化立国的农业大国，传统文化的根在农村，郊区非建设用地的保护，应当提高乡村文化的地位，附着于农业土地之上的乡村文化地位的提升必然会对乡村土地的保护带来有效的激励效用。纵观世界历史，无论中国这样的发展中国家，还是英法这样的发达国家，都经历过漫长的农业文化阶段，但在今天，中国对发源于农耕制度下的传统文化的继承和保护机制比英美等发达国家要欠缺许多。英国和美国对于乡村土地保护完好，其重要原因之一就是国家将乡村中蕴含的传统文化的地位提到至高无上的地位，这对传统农业用地的保护起到了非常积极的作用。在许多时候，经济力量，文化力量和生态力量是相互制衡的关系，中国传统文化，其基础就是农业文化，这种文化的实质是将三种关系和谐统一在一起的一种中庸之道，单纯的进行经济建设而不受到文化和生态环境约束的发展模式必然导致经济、文化和生态的失衡，也就极易导致社会的不稳定，今天我们开展非建设用地保护，开展新农村建设，其重要目的之一就是为了农业能更加良好平稳地发展。从上述几方面着手建立城郊非建设用地的控制机制，是一种更为积极主动地引导城市发展，控制城市无序蔓延的措施，相信能对城乡管理带来积极的影响。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com