



· 环境科学 ·

俄勒冈州城市增长边界实践及其对我国的启示

郭其伟^{1 2}, 陈晓键¹, 朱瑜葱^{1 2}

(1. 西安建筑科技大学 建筑学院, 陕西 西安 710055; 2. 长安大学 建筑学院, 陕西 西安 710061)

摘要: 城市增长边界是美国俄勒冈州土地利用规划的核心组成部分, 该文以俄勒冈州城市增长边界为案例, 回顾了城市增长边界政策提出的背景, 探究了其与管理体制、土地政策、管理法规、土地利用计划和公众参与的关系, 分析了该州城市增长边界政策对于控制城市蔓延、优化城市结构、保护农田和森林、集约利用土地的实施效果, 并指出目前城市增长边界实践的特征, 通过上述研究以期为中国城市增长边界政策体系的建立提供科学依据。

关键词: 俄勒冈州; 城市空间增长边界; 增长管理

中图分类号: TU981-01 文献标识码: A DOI: 10.16152/j.cnki.xdxbzr.2015-06-025

The urban growth boundary practice in Oregon and their implications for China

GUO Qi-wei^{1 2}, CHEN Xiao-jian¹, ZHU Yu-cong^{1 2}

(1. College of Architecture, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China;

2. College of Architecture, Chang'an University, Xi'an 710061, China)

Abstract: Urban growth boundary is a core part of Oregon's land-use plan. Based on the case of Oregon, this paper reviews the background of urban growth boundary, and explores the relation of urban growth boundary and management system, land policy, regulations, land-use plan and citizen involvement. The paper analyses the implementation effect of urban growth boundary to controlling urban sprawl, optimizing the structure of the city, protecting of farmland and forest and using land intensively, and puts forward characteristics of urban growth boundary. In conclusion, the research provides reference and evidence for establishing Chinese urban growth boundary policy system.

Key words: Oregon; urban growth boundary; growth management

增长管理是对城市向郊区蔓延所产生的一系列消极的环境、经济和社会后果的控制^[1]。城市增长管理的政策工具指在地方、区域或州的层面上, 实现城市增长管理的目标的一系列法律与政策措施^[2]。美国各州政府在应对城市蔓延时使用了不同的增长管理政策和政策工具, 如科罗拉多州的绿带政策、俄勒冈州的城市增长边界(Ur-

ban Growth Boundary) 政策和明尼苏达州的城市服务区政策等。与其他增长管理政策不同, 俄勒冈州城市增长边界政策是以各级政府共同管理城市的发展为特征的^[3]。俄勒冈州 36 个县和几乎所有的市都有被州政府批准的、通过城市增长边界保护农业和林业用地的规划, 该规划限制了潜在的城乡蔓延并保护了自然资源和绿色空间^[4]。

收稿日期: 2015-06-11

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(51378420)

作者简介: 郭其伟, 男, 河北大名, 西安建筑科技大学博士生, 从事城市规划与设计研究。

城市增长边界研究为城市增长管理提供理论依据,合理的城市增长边界可以有效协调城市扩张与耕地保护的矛盾,优化土地资源的合理配置,维护城市的生态安全格局,从而实现城市的可持续发展。国内外学者对城市增长边界的政策影响、绩效以及设定方法等进行了相关的研究,本文从政策工具的视角研究城市增长边界政策在俄勒冈州城市增长管理中的作用、功能和实施效果,为我国城市增长边界政策体系的建构提供借鉴。

1 俄勒冈州城市增长边界政策的提出

1973 年,俄勒冈州立法机构通过了参议院 100 号法案——《俄勒冈土地利用法》,要求地方

政府设立城市增长边界,自此俄勒冈州针对土地利用规划一直保持强大的全州计划。到了 20 世纪 80 年代中期,在该州的每个社区都有一个长远规划和被州政府批准并采纳的城市增长边界。

俄勒冈州土地保护与开发部(DLCD)通过制定《全州规划目标和导则》(以下简称《导则》)引导全州的土地使用活动,该《导则》共有 19 个目标,其中目标 14“城市化”提出为了给城市发展的需要提供土地,为了将城市用地和可城市化用地从农村土地中鉴定和区分出来,城市、县和地方政府应该建立和维护城市增长边界。根据这一目标,俄勒冈州土地利用规划的重要工作就是建立和定期更新围绕在该州城市与区域周边的城市增长边界(表 1)。

表 1 俄勒冈州城市增长边界政策

Tab.1 Urban growth boundary in Oregon

名称	内容
UGB 程序	市、县和区域政府应为城市发展需要提供土地;确定并将可城市化用地从农村土地中分离出来;通过市县之间的合作建立和改变城市增长边界
UGB 扩张	地方政府可以证明由于土地短缺需要进行扩张,该扩张不应影响农业和林业用地产生负面影响
UGB 容量	地方政府应完成一个 20 年的土地需求容量分析

2 俄勒冈州城市增长边界政策实践

2.1 城市增长边界与相关管理政策的关系

2.1.1 城市增长边界与增长管理 俄勒冈州城市增长边界是增长管理政策的重要组成部分,该政策是依托土地利用规划实施管理的。俄勒冈州城市增长边界政策的制定分 3 个层级,州政府通过制定政策来指导大都市区、县和市综合规划的编制,区域性政府根据州目标制定区域城市增长

边界和土地供给原则,地方政府根据规划目标划定具体边界(表 2)。三级管理体系的建立和作用的发挥是依靠土地保护与开发委员会(LCDC)及其下属机构土地保护与开发部负责管理的定期审查和更新制度,该制度通过审查地方政府的城市增长边界政策,以保障土地利用计划持续为社区的增长和发展提供动力,并确保该计划与俄勒冈州修正法(ORS)、俄勒冈州行政法规(OAR)、州立法机构的程序以及全州规划目标保持一致。

表 2 城市增长边界政策体系

Tab.2 The policy system of urban growth boundary

管辖范围	职能	内容
州政府	全州城市增长边界政策制定和管理	城市增长边界政策相关法律法规的制定;审批地方政府城市增长边界的划定与修改;对城市增长边界政策进行定期审查;协调区域问题。
区域和县政府	协调区域决策与州目标	制定城市增长边界扩张的方针;确定纳入城市增长边界土地的优先顺序。
市政府	制定地方标准	根据地方住宅、经济和土地发展的需求,分析城市增长边界的扩展方向和数量。

2.1.2 城市增长边界与土地保护政策 俄勒冈州土地保护政策与城市增长边界政策主要是针对农业用地和城市建设用地的一系列协调政策。俄勒冈州土地使用政策的目的是防止指定的农

场或森林土地挪作他用,以维护州的农业和林业经济体系。自实行农用地保护政策以来,俄勒冈州农业经济和农用地保持着健康状态,农用地减少的速度比以前大为降低,同时也低于美国其他

地区^[5]。农业和森林土地使用分区是俄勒冈州土地保护政策的基础。农田和森林分区有助于促使最具发展的项目纳入城市增长边界, 以此复兴了很多俄勒冈州的城市。

2.1.3 城市增长边界与地方规划 根据《俄勒冈土地利用法》, 州层面的城市增长边界政策的

制定是通过《导则》设置的规划框架完成的, 对于框架的大部分而言并没有与之相对应的州级的规划, 市和县的综合土地利用规划贯彻落实《导则》, 因此全州规划的核心是地方综合规划^[6] (表 3)。

表 3 不同阶段城市增长边界的制定

Tab. 3 Formulation of urban growth boundary in the different stages

序号	名称	管理机构	层级	内容
01	州规划目标和导则	土地保护与开发部	州	城市增长边界的定义、设定和调整的基本原则
02	区域规划框架 ^①	Metro ^②	区域政府	制定城市增长边界划定目的、扩张和修订等规定
03	综合规划 ^③	地方政府	市、县政府	研究和预测城市人口增长、经济发展和土地需求, 划定城市增长边界。

注: ①区域规划框架, Regional Framework Plan(2011) 框架共 8 章, 其中第 1 章土地使用第 9 节对大都市的城市增长边界作出了明确的规定; ②波特兰大都市区, The Portland area metropolitan service district (Metro); ③综合规划, Comprehensive Plan。

2.1.4 城市增长边界与法规政策 不断修订的俄勒冈州法典对城市增长边界的定义、建立以及土地供给等问题做出了法律上的规定和说明, 俄勒冈州行政法规第 660 章第 24 节对建立城市增长边界的目的、适用范围和修订等进行了详细的

规定(表 4)。按照俄勒冈州法规, 地方政府可以在他们的权限内, 根据城市增长边界来制定税收鼓励和税收限制、收费和减免费率、区划等政策, 以引导边界内的城市开发活动。

表 4 城市增长边界的相关法律法规

Tab. 4 Laws and regulations related to urban growth boundary

序号	名称	制定机构	层级	具体条例
01	俄勒冈州法典	州议会	州	第 197 章“综合土地使用规划 I”和第 197A 章“综合土地使用规划 II” ^①
02	州规划目标和导则	DLCD	州	目标 14 “城市化”
03	俄勒冈行政法规	州政府	州	第 660 章第 24 节“城市增长边界”
04	大都市区宪章	Metro	区域	第 2 章“职能和权力” ^②

注: ①俄勒冈州法典第 197 章土地综合使用规划 I 和第 197A 章土地综合使用规划 II 中针对城市增长边界的定义、建立和修改等作出规定; ②波特兰大都市区宪章 (Metro Charter) 第 2 章职能与权限第 5 节区域规划职能中规定区域规划框架中应涉及管理与修正城市增长边界, 并对城市增长边界的修订做出了规定。

2.1.5 城市增长边界与公众参与 俄勒冈州城市增长边界的建立、实施与管理等不同阶段的公众参与可以分为两个层面。在州层面, 州法典 197.160 条规定建立州公民参与咨询委员会 (CI-AC), 该委员会就公众参与有关的事项给土地保护与开发部和地方政府提出建议。2012 年土地保护和发展委员会在审查 Metro 的城市增长边界调整时, 对其是否符合州公众参与的目标进行了

相应的审查^①。

在地方层面, 地方政府成立的公民参与委员会 (CIC) 就城市开发和实施管理提出建议, 促进公众和城市之间协商过程的程序。城市增长边界的具体划定和调整是综合规划编制的重要内容, 编制综合规划时首先要明确如何落实《导则》中关于公众参与的目标, 制定公众参与计划, 并应用公众参与的程序 (CIP) 为规划过程所有阶段包括

① Metro Urban Growth Boundary Amendment (Order 12-UGB-001826) 2012: 91.

城市增长边界调整的公众参与提供帮助。

2.2 城市增长边界政策的实施效果

2.2.1 控制城市蔓延和优化城市内部结构 俄勒冈州土地利用系统建立的两个主要原因是渴望保护农场和林场的生产经营和限制无效的蔓延。Nelson 分析 1982—1992 年美国人口和农业普查数据,俄勒冈州每新增一个居民会失去 0.33 英亩土地,而乔治亚州则会失去 2.1 英亩^[7]。根据 Metro 的《2014 年城市发展报告》,波特兰地区的城市增长边界在 1979 年设定,1979 年至 2014 年城市增长边界内的人口增长了 61%,同期增长边界面积只扩张了 14%^①。

2.2.2 集约利用土地 城市增长边界政策对于土地集约利用体现在两方面,一方面是该政策直接影响土地的供给。Wu 等评估了地方土地利用法规(包含增长边界政策)对俄勒冈等美国西部 5 个州土地开发的影响,得出 1982 年至 1997 年地方土地利用法规使新开发用地供应总量减少了 10%^[8]。另一方面该政策促进城市增长边界内用地集约化使用。在波特兰大都市区,从 1998 年到 2012 年,94% 的新住宅单位是建立在 1979 年最初设定的城市增长边界内。

2.2.3 保护农田和森林 俄勒冈州政府要求地方政府必须专注城市增长边界内的新发展,并区划增长边界以外的土地,通过将土地作为专门农用、森林使用或例外地区使用,以限制城市增长边界以外的土地开发^[9]。俄勒冈州土地保护和开发部发布的年度业绩报告中针对城市增长边界的扩张、农业用地和林业用地的使用情况进行评估,新增划入城市增长边界的土地被纳入评估的指标,其标准是每年被添加到城市增长边界的土地至少有 55% 应是目前的非资源用地,而不是目前分区划定的农场或森林用地^②。

3 俄勒冈州城市增长边界政策实践的特征

3.1 独立的管理机构

城市增长边界发挥作用需要合理的、稳定的和连续的政策支撑,这就要求对政策负责的不仅

仅是某个具体领导人,而需要有相应的管理机构。俄勒冈州城市增长边界是由区域和地方政府制定,并经过州土地保护和开发部进行统一审批,这就确保地方和区域政府的土地利用决策与州目标的一致。作为俄勒冈州区域自治管理模式的代表,Metro 通过建立区域性规划框架来管理和划定城市空间增长边界,以协调区域内各个城市的空间增长。

3.2 政策的一致性

俄勒冈州城市增长边界政策的成功在于全州统一的法规和完善的政策体系。在全州统一的法律和管理规定的约束下,区域政府和地方政府城市增长边界的划定避免了各自为政、相互制约。俄勒冈州全面的成长管理政策体系确保了城市增长边界政策从目标制定到实施管理能够保持很好的一致性。

3.3 分级的管理模式

俄勒冈州城市增长边界政策分为两个层面:州层面负责城市增长边界相关法律、原则以及管理政策的制定,地方层面负责城市增长边界的具体划定和实施管理。这种增长管理制度一方面强化了城市增长边界管理的标准化,另一方面,有利于地方政府在实施阶段因地制宜地制定增长管理政策。

4 对我国城市增长边界政策的启示

4.1 完善的法规体系

城市增长管理政策采用的是“自上而下”的执行模式^[10],不同行政层级有关城市增长边界的法规政策直接影响到增长管理政策的实施。2006 年建设部颁布实施的《城市规划编制办法》首次以管理文件的形式提出了城市增长边界的概念。国土部门近年来颁布实施了一系列协调城市增长与城市土地的合理利用政策,这些政策更多的关注于土地的使用,而缺少与城市增长相关的管理政策。我国还没有建立完整的城市增长管理政策体系,与城市增长管理相关的政策法规还局限在部门的规章制度层面,针对城市增长边界的相关政策法规不健全。

① Metro. 2014 Urban Growth Report 2014.

② Department of Land Conservation and Development. Annual Performance Progress Report (APPR) for Fiscal Year (2010–2011). 2011.

4.2 健全的决策机构

在我国土地和建设管理体系中,地方政府发挥着关键性的作用,地方政府内部的多个机构分享城市增长管理职能。根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》的规定,县级以上地方人民政府是土地和建设管理的责任人,地方政府中的国土资源局和住建局负责执行。在实际的管理过程中,地方政府往往将经济发展放在首位,国土部门和住建部门在利益的博弈中始终处于弱势的地位。国土资源部发布的2014年上半年国土资源统计数据显示,全国共发现土地违法案件28510件,涉及土地面积11256.9 hm²,同比分别增长27.7%和18.9%^[11]。我国需要在省域层面设立相应增长管理委员会,协调规划管理部门和国土部门的管理职能,统一管理区域内城市增长边界政策,指导各个城市的生长管理以及土地的合理利用。

4.3 科学的制定政策

根据《编制办法》,中国城市空间增长边界的划定是在总体规划阶段完成的。虽然,城市总体规划由高层级政府(包括中央政府、省级政府)审批,必须要遵循高层级政府的有关政策要求,并据以构建地方的规划政策框架,用以指导各专业领域及实施性规划的编制^[12]。但总体规划的编制和实施主体都是城市政府,其编制目的更多的是保障自身的利益得以实现。在缺少城市增长边界的建立、调整和管理的相关政策时,对城市增长边界进行规范性的制定就无法实现。因此制定城市增长边界时,应加强跨部门的合作,这种合作分为两个体系,一个是上下级政府之间的合作,强化上级政府对城市增长边界政策的原则制定、区域协调、实施管理和后期监督的管控作用。另一个是同级政府中不同部门的合作,应对各部门的关于城市增长边界政策进行有效整合,并将其他部门的发展诉求在城市增长边界制定中予以协调。

4.4 有效的公众参与

20世纪90年代初,波特兰大都市区议会在对城市增长边界进行评估和调整时,同各地的政府官员和公民代表召开了182场公开会议,并利用多种媒体,向大都市区全部55万户家庭寄发了问卷^[13]。针对城市增长边界制定和修改的公众参与,首先需要建立一个合理的程序,这一程序应该包括地方政府和省级政府两个层面,涵盖从边

界制定前、边界制定中以及后期维护3个阶段。只有保证城市增长边界政策在讨论、批准和调整阶段的公开透明,才会减少城市增长边界政策在实施管理中出现的偏差。

参考文献:

- [1] 王旭,罗思东. 美国新城市化时期的地方政府[M]. 厦门:厦门大学出版社,2010:184-258.
- [2] 宋彦. 城乡规划纳入公共政策:城市增长管理政策工具经验[J]. 规划师论丛,2012(1):2-7.
- [3] 林肯土地政策研究所著,国土资源部信息中心译. 土地规划管理——美国俄勒冈州土地利用规划的经验教训[M]. 北京:中国大地出版社,2003:23-43.
- [4] MCANDREW J. UO graduates help shape and lead 40 years of Oregon land use system[J]. Oregon Planners' Journal,2013(3):16-19.
- [5] 王军. 美国俄勒冈州土地可持续利用经验对我国的启示[M]//倪绍祥,刘彦随,杨子生. 中国土地资源态势与持续利用研究. 昆明:云南科技出版社,2004:244-248.
- [6] SELTZER E. Land Use Planning in Oregon[J]. Oregon Planners' Journal,2013(3):5-11.
- [7] NELSON A C. Comparing states with and without growth management: analysis based on indicators with policy implications[J]. Land Use Policy,1999(16):121-127.
- [8] WU J, CHO S H. The effect of local land use regulations on urban development in the western United States[J]. Regional Science and Urban Economics,2007(1):69-86.
- [9] PEASE J R. Oregon rural land use: policy and practices. Planning the Oregon Way[M]. OR: Oregon State University Press,1994:328.
- [10] 黄伟. 理想目标与现实问题:公共政策工具选择的基本取向[J]. 国家教育行政学院学报,2010(11):30-34.
- [11] 中华人民共和国国土资源部. 2014年上半年国土资源有关统计数据[EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/qwsj/201408/t20140801_1325621.htm,2014-08-01.
- [12] 赵民,雷诚. 论城市规划的公共政策导向与依法行政[J]. 城市规划,2007(3):21-27.
- [13] RUSK D. Inside Game Outside game: Winning Strategies for Saving Urban America[M]. Washington,DC: The Brookings Institution Press,1999:155-174.

(编辑 徐象平)