

# 治理视角下“半城市化地区”识别与评价方法研究

## Research on the Identification and Evaluation Methods of Semi-urbanized Areas from the Governance Perspective

王青 左万力  
WANG Qing, ZUO Wanli

**摘要:**科学识别出半城市化地区,探索其发展规律,对经济发展、社会稳定、人居环境改善等具有重要意义。本文在叠加城镇开发边界、城镇结构体系和行政边界的基础上,提出基于实体地域、规划管控、行政管理的半城市化地区空间识别的三个维度。首先,本文基于实体地域占比和规划实施比指标深化判断标准,采取“两步走”方式,精准化识别治理视角下的半城市化地区范围。其次,通过确定人口、经济、设施评价指标,差异化区分“两个层次”半城市化地区质效评价尺度,合理研判人口、经济、设施等要素集聚态势,以期推动空间治理体系下科学有序配置资源,促进地区高质量发展。

**Abstract:** Scientific identification of semi-urbanized areas and exploration of their development law are of great significance for economic development, social stability, and improvement of the living environment. Based on urban development boundaries, urban structural systems, and administrative boundaries, this paper proposes three dimensions for spatial identification of semi-urbanized areas: physical urban built-up area, control and management of planning, and administrative management. This paper deepens the judgment based on the proportion of physical urban built-up area and the degree of planning implementation, and identifies accurately the scope of semi-urbanized areas from the perspective of governance through a two-step approach. Through indicators including population, economic, and facility evaluation, this paper differentiates two levels of the quality and efficiency evaluation scales of semi-urbanized areas, and researches rationally the aggregation trends of elements such as people, land, finance and facilities, in order to promote scientific and orderly allocation of resources under spatial governance system and high-quality regional development.

**关键词:** 城区实体地域; 半城市化地区; 识别方法; 质效评价; 空间治理

**Keywords:** physical urban built-up area; semi-urbanized area; identification method; quality and efficiency evaluation; spatial governance

江苏省自然资源科研课题项目“国土空间详细规划分层分类编制实施机制研究”(2025016),江苏省自然资源科研课题项目“自然资源细化调查与数据融合标准研究”(2024004)

**作者:** 王青, 硕士, 南京市城市规划编制研究中心, 正高级城乡规划师。  
846040450@qq.com  
左万力, 硕士, 南京市城市规划编制研究中心详细规划所, 城乡规划师。  
396538918@qq.com

在新时期从增量扩张转向内涵集约发展的过程中,存在一种不完全城镇化的过渡性地域,即通常所认为的“半城市化地区”,因其独特的空间区位、经济结构和社会特征,成为推动城乡融合发展的关键区域。然而,其发展过程中也普遍面临产业结构低效、空间布局混杂、政策实施缺乏分类引导、治理机制不够适配等一系列突出问题,亟待系统应对和创新治理。对于半城市化地区多要素的交叉复合性特征,现有多学科识别方法尚未形成统一的标准。同时,由于缺少相应的空间界定和事权限定,位于行政区交界处的半城市化地区往往存在模糊管理的问题,导致治理政策未能有效通达。科学、客观、准确地识别半城市化地区并加以分析,对于贯彻新发展理念、推动新型城镇化有着重要意义,也有助于自然资源统一管理下的空间治理水平的提升。如何在新时期国土空间治理体系事权化、治权化管控的趋势下,结合空间管制要素精准识别半城市化地区,并加以政策引导和统筹治理,是从以往城乡二元体制下低水平的均衡到对立分离<sup>[1]</sup>,到更高水平的功能互补、发展协同和社会融合这一高质量发展模式所亟须解决的问题。

2021年6月,自然资源部发布《城区范围确定规程》,强化以空间实体地域为基础,通过连接到最小社区单元的多要素叠加分析判定和阈值判断方法,实现附加行政管理范畴的“城区范围”空间化、量化、精准化测定,构建具有空间治理属性的人口统计、空间调查、实施监督、绩效评价的空间地域范围。从这个角度而言,套合了行政辖区的空间动态变化成为一个新的研究对象。本文试图以年度更新的“201、201A、202、202A”城镇村属性的城区实体地域为基础,通过空间规划底线管控、城镇结构体系与治理主体管理范围的协调统一,从空间

治理视角出发, 细化并明确半城市化地区的具体内涵与核心特征, 试图构建相应的识别技术方法, 进一步探讨在特定实体地域范围内, 以建设用地占比及其质量效益为核心指标进行空间识别与评价的可行路径。以科学技术“适用性和实用性”服务于治理主体政策制定、空间管制以及效能提升, 助力治权和事权叠加效应下半城市化地区精细化的要素管制和治理协同。

## 1 半城市化地区识别困境与治理需求

### 1.1 多学科、多要素介质交叠导致识别困难

半城市化地区指随着城镇化的进程, 城市周边出现的不同于传统城乡景观且社会经济结构变化迅速、城乡功能结构混杂的区域<sup>[2]</sup>, 表现为农业与非农人口混杂、农业与非农经济并存、土地利用混合、基础设施不完善等特点<sup>[3]</sup>, 进而产生了如城市边缘区<sup>[4]</sup>、城乡交错带<sup>[5]</sup>、都市拓展区<sup>[6]</sup>、城乡结合部<sup>[7]</sup>等多种概念和空间界定。城乡规划学认为半城市化地区是城市功能外溢的产物, 承担部分城市职能, 但缺乏完整的城市形态<sup>[8-10]</sup>。地理学认为半城市化地区是空间异质性显著的区域, 表现为非连续的建成区、破碎化的生态景观以及人口密度梯度变化<sup>[11-12]</sup>。社会学认为半城市化地区是人口流动性高、社会关系网络混杂、公共服务供给不足的“夹心层”区域, 存在“半市民化”现象<sup>[9]</sup>。随着城乡一体化发展, 城乡结构逐渐被突破, 城与乡互相渗透, 人口与土地城镇化“快慢”交织, 提高了城乡区分的难度, 使得半城市化地区的识别更加困难<sup>[13]</sup>。其空间的异质性、功能的混合性、人口经济等要素资源的交错叠加性, 使得该地区的识别形成复杂的“多重界面”。

目前, 落实新时期土地资源集约节约利用以及“控增量、盘存量”转型发展要求, 促进半城市化地区与城乡互联互通, 成为我国新时期空间治理和高质量发展的重要任务。对其进行主动干预和精明治理势在必行<sup>[14]</sup>。然而, 政策制定和行动实施须以一定的空间管制范围作为基础<sup>[15]</sup>。在不同发展战略引导下, 可能会出现维持现状、持续发展或依赖陷阱等截然不同的结果<sup>[16]</sup>, 而空间规划可能有效控制半城市化地区发展的负面效应<sup>[17]</sup>, 其精准化管控会避免用地扩张出现“偏差”。同样, 基层治理主体和实施平台的治理边界清晰可促使公共政策有效落地实施。在国家治理视域下, “权域”空间是实现统一空间治理的通约空间, 具有规制整合其他各类空间的通约性<sup>[18]</sup>。因此, 对于半城市化地区的认定应统一在“权域”和空间管控的基础上, 形成与“地域”特征相叠加的空间识别的基本逻辑, 构建起多维动态的识别框架, 促进空间管控与政策实施协同, 从而推动半城市化地区的高质量发展。

### 1.2 技术先导的识别评价方法缺乏要义统筹

半城市化地区识别方法主要基于人口、经济、土地利用和遥感数据等多个维度, 涵盖经验判别法、单因素指标判别法和多因素指标综合判别法等定性定量识别方法。这些方法在操作便捷性、成果精细度和客观准确性等方面各具优势, 同时也存在一些局限, 如多源数据标准不统一、依赖静态时间断面模型以及难以充分反映区域发展的空间差异性等。此外, 在生态文明思想下, “三生空间”发展格局的确定、“三线”管控的空间落实, 以及自然资源保护和开发利用方式的变革, 都对半城市化地区的发展方向和识别方法产生巨大影响。

更为重要的是, 以现有各类方法识别出的半城市化地区与行政辖区边界在空间拓扑关系上存在包含、重合和邻接的现象。其固有的内部复杂性以及与行政边界交错使得规划者和政府管理人员对该区域事权空间范围认知模糊, 从而出现治理困境。在深化国土空间治理体系和提升治理效能的当下, 以往半城市化地区识别方法无法满足“纵向到底、横向到边”的国家治理体系建设, 以及“一级政府、一级事权”精准化、系统化空间资源配置的需求。同时, 识别范围与国土空间规划底线约束和空间管控界线的不衔接, 还会导致自然资源统一管理下规划传导管控落位“偏离”。因此, 对于半城市化地区的识别判断, 需进一步细化街镇尺度的识别认定, 并加载规划实施管控的空间治理属性, 以“行政管理+空间约束”统筹识别认定其边界范围, 结合社会、经济因素制定相应的地方化指标, 综合评定后加以精准分区和分类施策。

### 1.3 空间治理维度基本单元识别的现实需求

半城市化地区治理方式因地域特征和发展阶段差异而呈现显著区别。众多学者认为, 半城市化地区存在“多头管理”<sup>[19]</sup>、政策协同性不足<sup>[20]</sup>、动态适应性缺失、区域差异被忽视、政策效果评估不足等一系列问题。就治理体系的层级性和管理边界而言, 存在因治理层级不明、实施范围不清而导致的治理措施不现实问题。基于此, 大范围、跨区域的空间治理缺乏政策制定和实施的着力点, 极易产生政策“一刀切”的社会矛盾。同时, 就发展的动态性而言, 存在着“时间”和“空间”双维度过程, 也存在与“权域”范围交叠的近远期“目标—空间—政策”的协同关系, 应加以区分和统筹实施。

作为正处在人口、社会、经济演变过程中的特殊地区, 半城市化地区既是城市扩展与建设的“前缘带”, 也是乡村城镇化的“先导区”<sup>[21]</sup>, 其空间范围和基本单元的确定不仅仅是将地域人口、经济、环境要素分异上升为地域空间分异, 更为重要的是将地域空间分异归口于“权域”的治理空间范畴。基于地域特征要素和关键性指标划定的半城市化地区空间范围, 应与国土空间规划实施管控、行政管理范围建立必要的联系,

即通过厘清现状实体地域、底线管控和行政事权三者在空间范围上的对应关系及协同管控逻辑,强化空间治理与政策实施载体之间的协同联动,从而有效破解治理实践中半城市化地区治理尺度界定不清、分区分类差异化治理依据不足等问题。

## 2 半城市化地区识别逻辑与治理探索

### 2.1 以实体地域为核心指标的可行性分析

空间本质上是经济、社会、文化、生态等在地理要素上的表达<sup>[22]</sup>,地理学与城乡规划领域认为半城市化地区是兼具城乡特征的过渡地带。空间异质性是其核心特征,表现为建设用地与非建设用地的镶嵌分布,而田光进认为破碎度与建设用地占比的组合可作为半城市化地区的典型标志<sup>[23]</sup>。《城区范围确定规程》中通过实体地域的多次迭代与空间连接度判断方法,协调处理了建设用地破碎度与实体覆盖范围之间的复杂关系。相互关联的城区实体地域所形成的连片区域呈现出“集中均质”的特征,为适宜空间尺度范围内的精准化确定建设用地占比阈值提供了基础条件。从用地扩张和空间分布而言,地理学空间连续性理论认为半城市化地区的建成区虽不连续,但仍以核心城区为辐射源向外延伸,而城区实体地域可反映空间扩散的梯度特征,其扩展往往伴随功能外溢,并与半城市化地区的产业居住混合特征吻合。此外,从社会学视角来看,实体地域的扩张常与人口流动同步,也可通过城区实体地域范围推断外来人口聚集区范围趋势。因此,可确定城区实体地域占比是衡量区域城镇化程度的核心指标,但其对人口、经济等社会属性未充分涵盖。需引入人口密度、基础设施覆盖度等补充数据进行综合判别,准确判断“半城市化地区”的阶段特征。

综上,城区实体地域具有物理边界明确、可量化且便于空间建模的优势,也具有用地城镇属性、城市功能服务和空间连片特征的精准识别内涵。在其之上选择具有一定规划管控属性的行政辖区范围作为半城市化地区识别的基本单元,则蕴含了“治权”和“事权”叠加的治理特征,具有良好的内在基础和外部驱动力,也符合多学科对于半城市化地区空间扩散与功能混合的应用逻辑。因此,构建“实体地域占比+社会经济指标”的复合核心指标体系,并关联相应的空间治理范围是促使“客观”的空间地域判断到“有效”识别应用的关键技术路径,更深层次则是治理实施协同关联度的反映与普适性效应的体现。

### 2.2 规划管控下半城市化地区范围的界定

在空间治理逻辑上,半城市化地区的用地扩张与国土空间规划中的底线管控要求和城镇体系等级规模约束之间,蕴含着“空间管控”与“功能调适”两方面的治理协同与统筹平衡。其中,城镇开发边界是国土空间规划中划定的城镇建

设允许扩展的法定空间界线。“城镇开发边界外不得进行城镇集中建设,不得规划建设各类开发区和产业园区,不得规划城镇居住用地。”<sup>[23]</sup>这意味着,城镇开发边界和建设用地规模基本框定了未来城镇化地区的空间发展边界和规模量级。此外,城镇结构体系约束城镇地区主导功能发展和建设重点。可以说,两者叠合区域发展的终极方向是完全城镇化地区,也是实施新型城镇化的重点区域。

因此,对于半城市化地区空间治理的合理途径是厘清相应治理主体和对象范围,建立与行政体系、国土空间规划相衔接的基本单元,引导符合国土空间规划底线约束和要素管控的空间布局。避免半城市化地区无序蔓延,实施具有治理属性的差异性管控和资源优化配置。通过空间重构、政策创新、产业融合、公共服务均等化机制,转变土地产权碎片化、公共服务供需错配、空间边界模糊所导致的“权域”治理真空的低水平均衡模式。

### 2.3 叠加行政管理尺度的识别单元确定

以往研究表明,半城市化地区的建设用地占比分母取值范围通常以中宏观的行政区域为主,体现整体区域范围(跨行政区)的“地域”特征。当建设用地占比超过30%时,农业主导地位开始弱化,非农经济活动增强;超过70%时,区域逐渐接近成熟城市形态<sup>[24]</sup>。相关学者采用统计分位数法,基于东中西梯度差异的区域建设用地占比的分布特征,通过典型城市核心区、农村地区与过渡区的对比,或者基于全球30个城市的案例研究得出25%~75%分位数作为半城市化建设用地占比阈值<sup>[25-26]</sup>。然而,由于上述方法以较大尺度的行政区范围作为识别单元,可能会造成识别偏差等问题<sup>[27]</sup>。

以行政体系为主导的空间单元是政府实施治理的平台,半城市化地区的空间治理不可避免地需要与行政辖区衔接。目前人口统计和经济指标测算是以街镇行政单元为基础,依托分行政区、分街镇的统计年鉴数据,其本身已经附着了行政管理和社会治理的实施结果因素。可以说,与行政层级体系衔接、空间载体联动的方式是实施制度化、体系化治理的有效手段和重要环节,能够较好地解决管控空间边界及其治理目标与其对应的治理空间主体治权边界及其治理目标的冲突。因此,识别技术逻辑应由以往“地域”空间分异主导状态识别转向以“权域”空间单元为基础、叠加空间管制要素的综合识别方法。在建立与行政体系的最小层级相适配的半城市化地区识别基本单元之上,综合考虑行政和空间规划的两类治理特性,细化“三生空间”在空间格局上的约束作用,确定以“街镇范围及其内细分的城镇单元”作为治理视角下识别和评价半城市化地区的最小单元,实施“治理导向”的空间认定、资源再分配以及政策再分类。

### 3 南京市半城市化地区识别评价方法与实证研究

#### 3.1 空间管控下基础范围识别

通过城镇开发边界、城镇结构体系边界和城区实体地域的交叉叠加分析,可进一步反映空间约束条件下的现状建成度。下文具体以城区实体地域占国土空间总体规划城镇结构体系中各功能组团(含中心城区、副城、新城、新市镇、城镇型社区)范围内面积的比例(下称实体地域占比)来描述现状建成度特征。

$$S_{TD} = (SCZ + SHX + STSG) / SCZG \quad (1)$$

式(1)中, $S_{TD}$ 为实体地域占比, $SCZ$ 为城镇开发边界内的三调201、201A、202、202A属性且符合连接度判断的城区实体地域面积, $SHX$ 为城镇开发边界内具有城市服务功能的候选地类且符合连接度判断的实体地域面积, $STSG$ 为城镇开发边界内不符合连接度判断的特殊功能区实体地域面积, $SCZG$ 为城镇开发边界内城镇结构体系中各功能单元的范围面积。

根据统计学计算公式,测算阈值时,分母空间范围的尺度缩小,离散程度降低,会产生阈值结果适度精准放大。以南京为例,经多轮实测分析发现, $S_{TD}$ 在90%及以上主要位于开发边界内的中心城区,也存在于城镇型社区内(基本为已建成地区,位于外围地区且零散分布,平均面积不足 $2\text{ km}^2$ ),副城的 $S_{TD}$ 均在50%以上,新城 $S_{TD}$ 在40%以上,外围新市镇 $S_{TD}$ 多在10%~20%之间(表1)。综合取值分析评测后,本文确定: $S_{TD}$ 达到90%以上标志着各功能区已基本建成且不具用地扩张的空间, $S_{TD}$ 在20%以下为近期末建设的地区, $S_{TD}$ 在 $20\% \leq S_{TD} \leq 90\%$ 的单元为现阶段具有治理属性的半城市化地区识别基础范围(图1)。基于城镇开发边界和城镇结构体系双重空间要素限定,考虑区域发展阶段、空间扩张梯度和动态演变特征,重点确定临近市、区中心城区的圈层地区作为半城市化识别的重点区域。未来可结合年度城区范围划定工作对实体地域占比情况进行动态调整,更新识别基础范围。

#### 3.2 行政管理尺度的范围确定

在城区实体地域范围基础上,叠加规划实施管理和用地审批过程中批而未供、供而未建的建设用地数据<sup>[28]</sup>,所形成的“现状+规划实施”的“实体地域”则更具占比判断的真实性。此外,叠合街镇行政边界和城镇开发边界范围后,可拓扑分析出完全位于开发边界内的街镇范围和部分位于城镇开发边界内的“街镇范围内城镇单元”,再行叠合上文确定的“半城市化地区识别基础范围”所形成的交集范围作为阈值确定的分母进行综合分析。也即,以叠加管理数据后的实体地域与上述三者交集范围内规划建设用地占比(下称“规

划实施比 $G_{HS}$ ”)来描述单元特征。

$$G_{HS} = (SCS + SYP + SYG) / SGHJ \quad (2)$$

式(2)中, $G_{HS}$ 为规划实施比, $SCS$ 为城区实体地域, $SYP$ 为批而未供实体地域, $SYG$ 为供而未建实体地域, $SGHJ$ 为“半城市化地区识别基础范围+街镇范围及其内细分的城镇单元”交集范围内规划建设用地。将规划实施比作为行政管辖和空间管制特性约束下,具有空间治理属性的“半城市化地区”识别的基础条件。

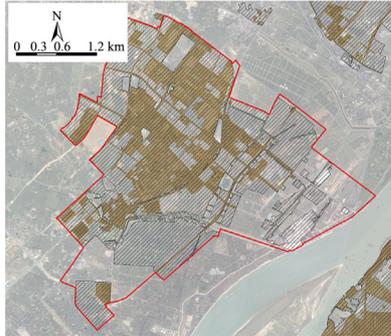
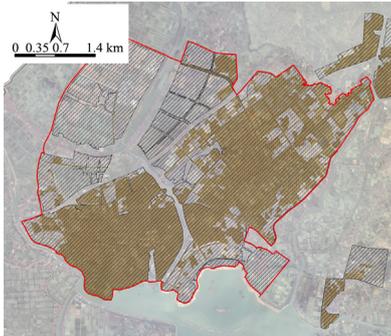
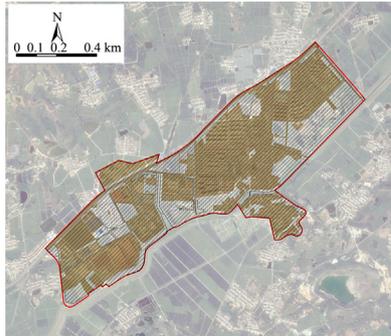
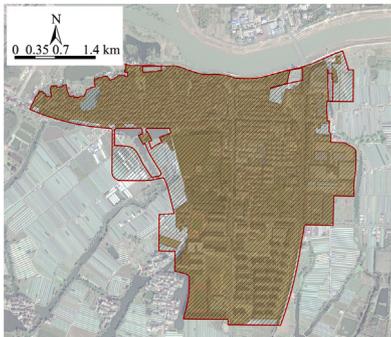
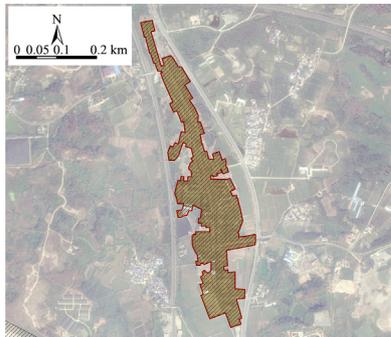
同上文统计学公式中分母尺度缩小,离散程度降低,阈值适度精准放大原理,考虑多重范围叠加下最小单元空间尺度的缩小因素,较以往较大行政区范围建设用地占比案例经验值25%~75%有精准放大。以南京多样本地区实测分析得出80%阈值分界点,将 $G_{HS} > 80\%$ 单元纳入城市化及接近完全城市化地区;将 $G_{HS} \leq 80\%$ 单元认定为治理视角下的半城市化地区(图2)。结合人口密度、地均指标、配套设施完成度等特征因子指标,开展质效综合评价,以此识别出处于不同发展进程的特征区域,进而实施分类分区的综合治理。

#### 3.3 多因子叠加的差异化评价

本文选取“人口、经济、设施”三类质效评价指标进行差异化评价。(1)人口集聚程度指标以目前城镇化阶段25人/ $\text{hm}^2$ 的人口密度指标为基础<sup>[9]</sup>,结合各单元主导功能,修正形成相应人口密度指标。其中,居住生活型、生产研发型、交通枢纽型、高校教育型单元的人口密度比例约呈10:1:2:4。(2)经济产值指标方面,结合我国人均GDP水平、高收入国家门槛和南京现状等,将人均GDP达6.06万元/人作为纳入城市化地区的门槛标准;综合2023年南京地均GDP达2.64亿元/ $\text{km}^2$ 以及各区地均GDP情况,将地均GDP达2.49亿元/ $\text{km}^2$ 作为纳入城市化地区门槛标准。(3)设施配套以区分居住、非居住功能单元基础设施服务水平的差异化市政公用基础设施和公共服务设施覆盖指标为主(表2)。

在明确质效评价指标的基础上,构建双层次尺度的分区评价框架。一是在已识别出的整体半城市化地区尺度,基于纳入城市化地区的人口、经济、设施配套门槛指标,客观评价出用地实体要素集聚和多要素协同发展态势。二是以细化的规划实施比区分单元类型,按 $50\% < G_{HS} \leq 80\%$ 、 $20\% \leq G_{HS} \leq 50\%$ 、 $G_{HS} < 20\%$ 三个区间界定存量完善型、统筹提升型、规划引导型三种空间治理单元。根据单元主导功能,运用定性+定量分析方法,以达到城市化地区的阈值标准(人口密度、地均绩效、设施覆盖度)为标尺,识别判断出单元内用地布局分散、人地关系不对应、地均绩效低下以及基础设施配套不足等问题(图3),科学评价半城市化地区现状发展质量水平,推动空间治理水平提升。

表 1 城镇体系结构中实体地域占比样本数据实测分析表

| 叠加城镇开发边界、城镇结构体系边界   |  | 识别结果               |
|---|--|--------------------|
|  <p>样本 1 (新市镇)<br/>实体地域占比 18.22%</p>     |  <p>样本 2 (城镇型社区)<br/>实体地域占比 16.28%</p>   | $S_{TD} \leq 20\%$ |
|  <p>样本 3 (新市镇)<br/>实体地域占比 36.45%</p>    |  <p>样本 4 (新城)<br/>实体地域占比 42.01%</p>     |                    |
|  <p>样本 5 (副城)<br/>实体地域占比 54.75%</p>    |  <p>样本 6 (新市镇)<br/>实体地域占比 67.80%</p>   |                    |
|  <p>样本 7 (城镇型社区)<br/>实体地域占比 90.39%</p> |  <p>样本 8 (城镇型社区)<br/>实体地域占比 98.62%</p> | $S_{TD} \geq 90\%$ |



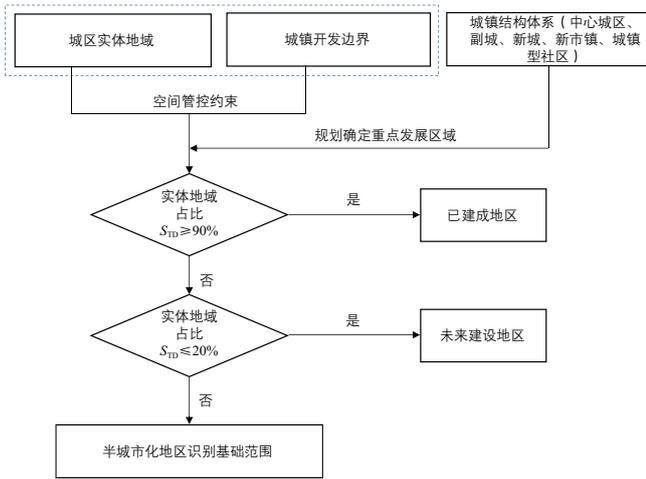


图1 具有治理属性的半城市化地区识别基础范围产生逻辑

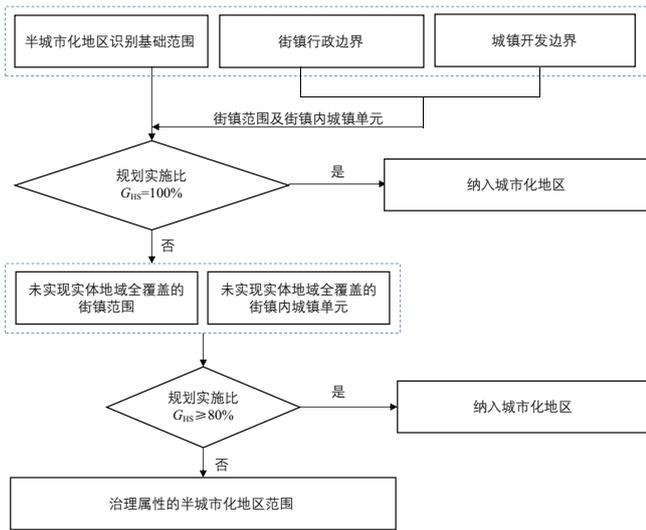


图2 治理视角下的半城市化地区范围识别逻辑

### 3.4 识别评价结果和相关治理策略

通过半城市化地区识别技术路径，识别出南京半城市化地区（26个单元）。从空间区位来看，半城市化地区主要分布在副城、新城和邻近主城的新市镇：50% <math>G\_{HS}</math> ≤ 80% 单元15个，主要分布在城市发展轴和产业经济带周边，建

表2 各类功能单元人口密度及设施配套评价因子表

| 街镇及城镇单元主导功能 | 人口密度下限 / (人 / $hm^2$ ) | 电力供应 | 给排水 | 道路交通 | 消防安全 | 环卫 | 医疗 | 文化 | 基础教育 |
|-------------|------------------------|------|-----|------|------|----|----|----|------|
| 居住生活型       | 50                     | ●    | ●   | ●    | ●    | ●  | ●  | ●  | ●    |
| 生产研发型       | 5                      | ●    | ●   | ●    | ◎    | ●  | ○  | ○  | ○    |
| 交通枢纽型       | 10                     | ●    | ●   | ●    | ◎    | ●  | ○  | ○  | ○    |
| 高校教育型       | 20                     | ●    | ●   | ●    | ●    | ●  | ○  | ○  | ○    |
| 综合功能型       | 25                     | ●    | ●   | ●    | ●    | ●  | ●  | ●  | ●    |

注：●必须满足条件，◎基本满足条件，○不做要求。

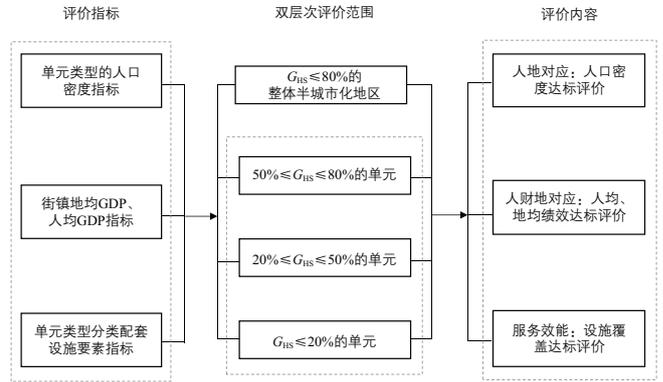


图3 分级分区半城市化地区发展质量评价体系

成度较高；20% ≤  $G_{HS}$  ≤ 50% 单元6个，主要分布在与市区中心城区相连的外围圈层； $G_{HS}$  < 20% 单元5个，主要分布在副城或新城周边。从空间发展特征来看，半城市化地区城市交通廊道呈现相同的放射性扩张态势。从功能类型来看，纳入半城市化地区的单元多与产业相关，覆盖了化工园区、高新区、经开区等产业园区。通过与现状建设用地点密度和核密度对比分析，该范围能够较好地反映南京现阶段城镇空间分布特征，其中位于副城范围内的半城市化地区质效评价结果较好，而位于新城范围内的质效评价结果略低，两者都是城镇化进程中的重点发展区域。

与完全城市化地区通过城市更新政策优化和再利用国有存量用地，强调集约利用与市场配置的政策不同，半城市化地区需在城乡融合框架下，强化政策的差异化和协同性，借助上下联动、层级互通、高效实施的“市—区—街镇”行政体制，协同资源保护和利用、区域空间发展的要素，以科学化的空间治理措施推动高水平互动协调发展，促成“行政+空间”双尺度治理模式下综合目标的具体实现<sup>[29]</sup>。

同时，需强化与街镇级总规、详细规划、专项规划衔接，对社会、经济、人口、产业空间资源进行组织配置，采取“存量完善地区优先补足、统筹提升地区综合平衡、规划引导地区适度控制”的策略，引导制定高适配性、差别化的土地调控政策。(1) 加强人—地城镇化协调力度，统筹各类用地投放，形成人地关系对应的城镇空间布局。

(2) 加强土地利用集约节约利用评价, 制定“产业政策—空间引导—用地保障—绩效评价”的全链条实施机制<sup>[30]</sup>, 促进重点产业空间集聚, 形成规模效应, 并制定低效用地绩效考核和退出机制。(3) 加强公共设施配套建设, 约束增量空间开发, 重点保障公益性设施的规模和建筑量, 已建地区采取设施复合利用, 新建地区加强配套设施的补足, 实现片区平衡。

## 4 结语

由于半城市化地区具有城乡融合区域发展特征, 必然成为城乡统筹发展和空间治理高效实施的重点和关键地区。以往关于半城市化地区的研究是依据多要素识别现状范围, 属于一种相对固化的现状识别认知范畴, 未考虑其空间扩展是“现状—近期发展—远期目标”动态演变和治理实现的过程。笔者认为:(1) 需要从空间治理角度确定半城市化地区识别的基本逻辑, 突破传统技术要义, 充分衔接城镇开发边界、城镇结构体系、行政管理边界等一系列空间管控要素, 以“最终实现”的城镇化空间范围作为前置条件来综合认定;(2) 以城区实体地域为核心空间基础, 叠合多要素边界范围, 采用缩小界定尺度和精准阈值的方法, 通过规划管控确定“基础范围”, 行政尺度确定治理属性“空间范围”的“两步走”识别流程, 以实体地域占比和规划实施度指标, 识别出承载权域治理特征的半城市化地区;(3) 以规划实施比为基础, 区分不同阈值占比区域, 叠加达到城市化地区标准的“人口、经济、设施”多因子指标, 分区、分类综合评价发展质量, 引导半城市化地区差异化政策实施和空间资源集聚, 促进国土空间规划和空间治理体系下城镇功能的高效形成。

未来半城市化地区应以空间规划为引导, 行政管理为支撑, 实施“空间+时间”双维度动态监测和总量管控机制, 动态评价半城市化地区发展质量, 通过制定适配经济社会发展的调控政策, 寻求治理尺度的“新质生产力”, 促进人、城、产融合发展, 助力新型城镇化战略实施。UPI

注: 文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

感谢匿名审稿专家的宝贵意见和建议。

## 参考文献

[1] 李志鹏, 陈晨. 基于“时空过程”的特大城市市域半城市化地区识别及其类型特征研究: 以福州市为例 (2000-2015) [J]. 城乡规划研究, 2020(6): 91-104.  
 [2] 刘盛和, 张攀. 杭州市半城市化地区空间分布变化 [J]. 地理研究, 2008(5): 982-992.  
 [3] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题 [J]. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613.  
 [4] 顾朝林, 熊江波. 简论城市边缘区研究 [J]. 地理研究, 1989(3): 95-101.  
 [5] 陈佑启. 城乡交错带名辨 [J]. 地理学与国土研究, 1995(1): 47-52.

[6] SIT F S A. Mega-city, extended metropolitan region, Desakota and ex-urbanization: an introduction [J]. Asian geographer, 1996, 15(1-2): 1-14.  
 [7] 沈孔忠. 城乡结合部农村社区转型与城乡协调发展 [J]. 人文地理, 1999(4): 38-41.  
 [8] 田莉, 戈壁青. 转型经济中的半城市化地区土地利用特征和形成机制研究 [J]. 城市规划学刊, 2011(3): 66-73.  
 [9] 刘彦随, 严镛, 王艳飞. 新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策 [J]. 经济地理, 2016, 36(7): 1-8.  
 [10] 吴一凡, 刘彦随, 李裕瑞. 中国人口与土地城镇化时空耦合特征及驱动机制 [J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1865-1879.  
 [11] 刘彦随, 龙花楼, 陈玉福, 等. 中国乡村发展研究报告 [M]. 北京: 科学出版社, 2011.  
 [12] 方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析 [J]. 地理学报, 2022, 77(4): 759-776.  
 [13] 王青, 朱廷飞, 姚隽. 精准化城乡划分及人口统计方法探索: 基于“社区网格单元”和“开发边界”的视角 [J]. 城市问题, 2021(1): 45-51, 72.  
 [14] 陈晨, 刘爽, 耿佳. 成都市半城市化地区的特征、驱动机制及规划启示 [J]. 现代城市研究, 2024(1): 44-51.  
 [15] 王青. “分离”到“统一”: 国土空间单元统筹协调治理模式研究 [J]. 中国土地科学, 2025(2): 47-55.  
 [16] DOUGLAS W, MULLER L. Challenges of peri-urbanization in the Lower Yangtze Region: the case of the Hangzhou-Ningbo Corridor [R]. Asia/Pacific Research Center, 2002.  
 [17] HUANG S L, WANG S H, BUDD W W. Sprawl in Taipei's peri-urban zone: responses to spatial planning and implications for adapting global environmental change [J]. Landscape & urban planning, 2009, 90(Supplement 1-2): 20-32.  
 [18] 冯广京, 王睿, 谢莹. 国家治理视域下国土空间概念内涵 [J]. 中国土地科学, 2021, 35(5): 8-16.  
 [19] 张丰伟, 赵文, 李冰冰. 农民工现象及其经济学逻辑 [J]. 经济研究, 2022, 57(3): 9-20.  
 [20] 高喆, 顾朝林, 顾江. “新型城镇化”与“乡村振兴”场景下新基建对产业转型的启示 [J]. 经济地理, 2021, 41(4): 8-14.  
 [21] 马思朴, 李同昇, 卫倩茹. 中国半城市化地区乡村聚落空间格局演化机制探索: 以西安市南郊大学城康杜村为例 [J]. 地理科学进展, 2016, 35(7): 816-828.  
 [22] 王晓良. 国土空间多功能分类探讨 [J]. 农村经济与科技, 2015, 26(5): 31-32.  
 [23] 田光进. 基于遥感与 GIS 的中国城镇用地扩展特征 [J]. 地球科学进展, 2003(4): 504-508.  
 [24] 自然资源部. 关于做好城镇开发边界管理的通知 (试行) [Z]. 2023.  
 [25] SETO K C, FRAGKIAS M, GÜNERALP B, et al. A meta-analysis of global urban land expansion [J]. PLOS One, 2011, 6(8): e23777.  
 [26] 龙花楼, 邹健, 李婷婷, 等. 乡村转型发展特征评价及地域类型划分: 以“苏南—陕北”样带为例 [J]. 地理研究, 2012, 31(3): 495-506.  
 [27] SCHNEIDER A, FRIEDL M A, & POTERE D. Mapping global urban areas using MODIS 500m data [J]. Remote sensing of environment, 2010, 114(8): 1733-1746.  
 [28] 韩炜, 蔡建明, 赵一夫. 多元主体视角下大城市边缘区空间治理结构、机制及路径研究 [J]. 地理科学进展, 2021, 40(10): 1730-1745.  
 [29] 王青, 朱廷飞, 姚隽. 基于全要素管控的国土空间规划现状图建构研究: 以南京国土空间规划基础数据建设为例 [J]. 现代城市研究, 2021(7): 53-59.  
 [30] 王青. 构建治理属性“详规单元”: “双尺度”耦合的国土空间治理体系深化研究 [J]. 城市发展研究, 2024, 31(11): 7-12, 83.  
 [31] 王青, 蔡凌雁, 王玉莹, 等. 国土空间治理体系下产业用地精准供给新模式研究 [J]. 规划师, 2024, 40(8): 75-80.

(本文编辑: 王枫)