



中国国土资源经济  
*Natural Resource Economics of China*  
ISSN 1672-6995, CN 11-5172/F

## 《中国国土资源经济》网络首发论文

题目：城市边缘区绿色空间多元治理机制与优化路径——以北京市绿化隔离地区为例  
作者：李玟  
DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001008  
收稿日期：2023-11-30  
网络首发日期：2024-01-29  
引用格式：李玟. 城市边缘区绿色空间多元治理机制与优化路径——以北京市绿化隔离地区为例[J/OL]. 中国国土资源经济.  
<https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001008>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 城市边缘区绿色空间多元治理机制与优化路径

——以北京市绿化隔离地区为例

李玟

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**摘要：**构建和保护城市边缘区绿色空间是促进城市可持续发展的有效手段。长期以来，自上而下的控制性规划建设管理方式已无法适应政策性生态空间发展现实需要，多元协同治理是未来的发展趋势。政府、市场、集体和社会组织在城市边缘区绿色空间治理体系中分别发挥着核心性、主体性、协同性和制衡性作用，维持着空间治理体系的有效运转。针对城市边缘区绿色空间治理面临的生态、经济、社会各维度治理实效差异大，多元主体职能尚未完全发挥，各主体空间权利不平等的现实困境，应建立多维度城市边缘区绿色空间治理绩效评价体系，以科学分工为准则厘清多元治理主体职能定位，并构建多元主体协同共治的机制，以实现城市边缘区绿色空间人口、经济、资源环境空间均衡发展。

**关键词：**城市边缘区；绿色空间；空间治理；多元治理

**中图分类号：**F062.1；F293.2 **文献标识码：**A

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.001008

## Multi-Governance Mechanism and Optimization Path of Green Space in Urban Fringe Area

—A Case Study of Green Isolated Area in Beijing

LI Le

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** The construction and protection of green space in urban fringe areas is an effective means to promote urban sustainable development. For a long time, the top-down control planning and construction management mode has been unable to meet the actual needs of policy-based eco-space development, while diversified collaborative governance will be the future development trend. Government, market, collective, and social organizations with the role of core, subject, collaborate, and balance respectively in the green space governance system of urban fringe, maintained the effective operation of the spatial governance system. Green space governance in urban fringe areas is facing a realistic dilemma including the big differences in the actual governance effects of ecological, economic, and social dimensions vary significantly, the functions of multiple subjects have not been fully brought out, and the spatial rights of all subjects are not equal. With the aim to realize the balanced development of population, economy, resources, and environment in the green space of the urban fringe area, it is necessary to establish a multi-dimensional green space governance performance evaluation system in the urban fringe area, clarify the function orientation of multiple governance subjects based on scientific division of labor, and construct the mechanism

**收稿日期：**2023-11-30；**修回日期：**2024-01-03

**基金项目：**国家社科基金项目“特大城市边缘区绿色空间布局优化及实施机制研究”（19CJY015）

**作者简介：**李玟（1988—），女（土家族），宁夏回族自治区银川市人，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员，理学博士，主要从事城镇化与城乡可持续发展研究。

of multi-subject coordination and co-governance.

**Keywords:** urban fringe area; green space; spatial governance; multi-governance

城市边缘区绿色空间是位于城市建成区外围,具有较高的生态、社会、经济及美学价值的自然与近自然开敞空间,包括农田、园林绿地、城市森林、水体湿地等,其形成既受到自然环境条件的制约,也受到人类活动的影响<sup>[1]</sup>。伦敦是世界首个以法案形式确立城市边缘区绿色空间的城市,早在1938年就出台了《绿带法案》<sup>[2]</sup>。此后,包括欧洲的莫斯科、巴黎、柏林,北美的渥太华、多伦多,以及亚洲的东京、首尔等城市陆续出台并实施相关政策,划定并保护城市边缘区绿色空间<sup>[3-4]</sup>。在我国相关实践主要有北京的“城市绿化隔离地区”、上海的“外环绿带”和成都的“环城生态区”等<sup>[5-8]</sup>。城市边缘区绿色空间承担着控制城市无序蔓延,改善城市生态环境,以及优化城市边缘区空间结构等多种功能,对城市可持续发展起着重要作用。

随着生态资源日益稀缺,城市边缘区绿色空间为城市提供的生态服务功能和价值越来越受到关注。学者们对城市边缘区绿色空间生态服务价值、空间布局与结构、土地利用变化特征与影响因素、城市边缘区绿色空间规划策略和实施效果评价等展开了大量相关研究<sup>[9-14]</sup>。研究表明城市边缘区绿色空间对维持城市物种多样性,加强城市固碳与碳储存,减少城市热岛效应,以及为城市提供景观美学和休闲游憩价值等都具有一定的积极作用<sup>[15-17]</sup>。然而,目前我国城市边缘区绿色空间普遍面临着“重规划、轻实施,规划易、实施难”的现实困境,出现绿色空间被侵占<sup>[18]</sup>,城市边缘区城乡空间结构失衡,以及社会不公平等一系列空间治理问题<sup>[19]</sup>,值得关注。

2015年发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出“空间治理”概念。随着我国城镇化的快速推进,城市空间的失效、失序、失衡成为诸多经济社会问题的表现形式<sup>[20]</sup>,热度不断上升。近年来,城市空间治理研究主要关注城市空间格局重构、提高城市空间利用效率、提升城市空间品质及城市空间权益分配等问题<sup>[21-25]</sup>。城市空间治理正是通过优化城市的空间结构、功能布局和设施配置等空间要素,解决城市内部空间发展的不平衡和不充分问题<sup>[26]</sup>。郭旭等认为,我国城市空间治理主要存在两种典型模式,即地方政府主导的自上而下“权威型”治理,以及地方政府、市场力量与原土地权利人多元互动的“合作型”治理<sup>[27]</sup>。沈昊婧等提出城市存量空间作为生产场所,吸引了多元利益主体的高频互动和博弈,构建了政府、市场、社会及文化对城市空间生产的作用模型<sup>[28]</sup>。也有学者对不同区位、不同类型的城市空间治理结构、机制和模式等展开研究,如城市边缘区空间治理、城市生态空间治理等<sup>[29-31]</sup>。韩祎等基于多元主体权利配置关系,将城市边缘区空间治理模式总结为政府主导型、政企联合型、内生驱动型、村企联合型和多元协作型<sup>[32]</sup>。

2019年5月,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划系统并监督实施的若干意见》,明确提出“全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平,形成可持续发展的国土空间格局”。党的二十大报告着重强调“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”。

城市边缘区绿色空间治理是国土空间治理体系中重要的组成部分,也是促进人与自然和谐共生,提升城市现代化水平的有效手段。与西方 20 世纪 30 年代开始的大规模实施城市边缘区绿色空间治理相比,我国相关实践和研究仍处于探索阶段。以城市边缘区绿色空间为代表的制度性生态空间治理结构、治理机制等都是亟待研究的学术问题。此外,我国城市边缘区绿色空间地处城乡接合的特殊区位,是城市与乡村系统相互作用最为剧烈的地区。对人口基数大、密度高、城乡制度二元化的城市边缘地区而言,绿色空间治理需要更加关注“自下而上”的内生机制,尤其是集体土地产权和微观主体在半城市化地区空间结构变迁中的角色定位。北京是中国首个在城市发展总体规划中明确提出并划定城市边缘区绿色空间的城市,经过 60 余年的发展,具有一定的代表性。本研究以北京市的相关实践为基础,梳理城市边缘区绿色空间治理演进过程,剖析不同主体在差异化治理目标导向下对城市边缘区绿色空间治理的内在影响机制,以期构建具有中国特色的城市国土空间治理体系提供参考。

### 1 城市边缘区绿色空间多元治理框架

空间治理是对城乡及区域空间资源的使用、开发、收益及分配的系统协调过程,目的在于实现国土空间资源的有效、公平和可持续利用<sup>[33]</sup>;与此同时,也要统筹城镇、农业、生态不同功能空间的经济、社会和生态协调发展。在城市空间治理体系中,政府、企业、社会组织等分别掌握着土地、人力、资本、权威和正当性、信息等要素,不同主体凭借所占有的差异化资源,在空间治理过程中形成了竞争、合作与冲突的社会关系<sup>[31]</sup>。由于不同主体分别掌握城市空间开发所需的不同资源,并且任何一方均无法独立促成发展政策的实现,因此要强调多主体对空间事务的共同参与,即“多元治理”属性<sup>[34]</sup>。

绿色空间是城市边缘区中一种特殊的空间类型,是人类丰富活动与自然多样过程高度融合的区域。与一般空间治理过程不同,城市边缘区绿色空间具有公共物品属性,无法完全通过市场机制实现供给,主要由代表公共利益的城市政府通过各种政策措施来保障供给。此外,在我国城乡二元体制背景下,城市边缘区绿色空间治理主体除各级政府、企业和社会组织外,还包括村集体这一重要自治组织。村集体作为城市边缘区村庄集体土地的所有者,负责经营管理集体土地和其他财产,同时也承担村庄公共事务和公益事业建设和管理,代表了村民集体成员的利益。城市边缘区绿色空间治理需要尊重和满足政府、市场、村集体和社会等多元主体对空间发展的诉求。

因此,城市边缘区绿色空间治理是城市国土空间治理体系重要的组成部分,其核心内涵在于以政府公权力对公共事务的主导性为核心,多元主体共同参与城市边缘区绿色空间资源的规划、控制、干预和影响,调节区域内人口、经济、资源环境的空间均衡,实现城市边缘区城乡空间结构优化及绿色开敞空间科学保护、合理利用和有序管理(图 1)。

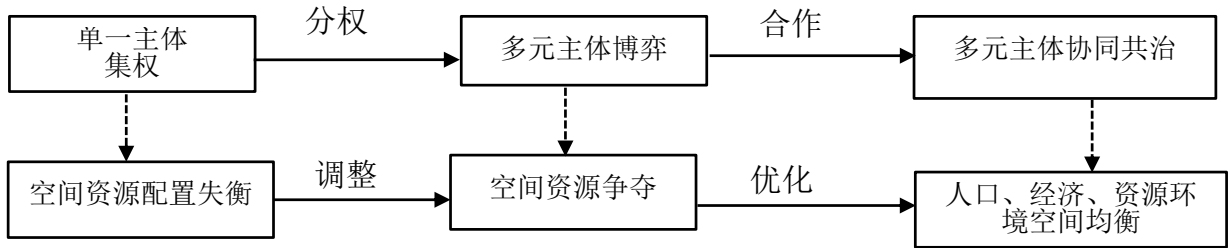


图 1 城市边缘区绿色空间治理演进过程

## 2 北京城市边缘区绿色空间治理的实践演进

北京最早于 1958 年明确提出“设置绿化隔离地区”，并先后于 1994 年、2003 年颁布相关政策文件，划定并推动北京市第一道和第二道绿化隔离地区建设。目前，北京市城市边缘区绿色空间共涉及 126 个乡镇（街道），其发展历程反映出中国特大城市边缘区绿色空间治理结构和机制的转型过程，大致可以分为 4 个阶段。

### 2.1 1953—1992 年：城市边缘区绿色空间治理理念形成阶段

1953 年《改建与扩建北京市规划草案》中就编写了“绿化系统”专章，提出“在市区境界外围建立巨大的防护林带和防护林网，以防止风沙袭击，并作为污浊空气的过滤所和新鲜空气的贮藏所”。1958 年的《北京城市建设总体规划方案》中，参考了莫斯科“单中心+环线”的城市发展模式，提出了“分散集团式”的空间布局原则，即通过划定城市边缘区绿色空间作为间隔，防止城市中心区组团式建设用地蔓延连片而引起环境恶化，为北京城市长远发展留出空间。当时，北京市市区面积规划为 640 平方千米，绿化隔离地区面积达 314 平方千米，足见城市边缘区绿色空间在北京城市空间结构中居于重要位置。城市边缘区绿色空间概念首次通过正式文件形式，出现在中国城市发展建设的历史舞台上。然而，由于地方政府尚未针对城市边缘区绿色空间建立制度性的治理机制，村集体、工业企业等在城市边缘区空间发展上“各自为政”。随着城乡建设速度的加快，城市建设用地日趋紧张，城市边缘区内新建了大量厂房、单位、村镇等，《北京城市建设总体规划方案》中划定的城市边缘区绿色空间不断遭到侵蚀而萎缩，面积从 1958 年规划的 314 平方千米，逐步减少为 1992 年的 244 平方千米，绿色空间面积占市区面积比例也从 49.1% 下降至 23.1%<sup>[35]</sup>。总体来看，这一阶段仅是特大城市边缘区绿色空间治理理念的形成阶段，大致明确了城市边缘区绿色空间的位置、范围和治理目标，规范性空间治理机制尚未形成。

### 2.2 1993—1997 年：以政府为治理主体的城市边缘区绿色空间治理初期阶段

这一时期我国市场体系处于逐步建立过程中，政府在城市边缘区绿色空间治理过程中起到了绝对主导作用。1993 年国务院对《北京城市总体规划（1991 年—2010 年）》进行了批复，明确指出“要建设完善的城市绿化系统，严格保护并尽快实施市区组团间的绿化隔离地区，保证城市地区足够的绿色空间，形成合理的城市框架和发展格局”。在营造和保护北京城市边缘区绿色空间的过程中，涉及规划范围内村庄搬迁安置和企业拆迁等工作，进展十分

困难。政府从制度上拥有城市边缘区土地资源的配置、开发、管理权力，能够通过行政力量，推动城市边缘区绿色空间大规模、高速度的建设。1994年北京市政府确定了19个试点行政村，通过土地储备方式将划定为“绿化隔离地区”范围的土地征为国有，运用公共财政承担了绿色空间的所有公共事务，包括绿化、公共服务设施及市政基础设施建设等。然而，随着1997年国务院全面冻结了非农建设占用耕地的征地审批，北京城市边缘区绿色空间试点建设也随之暂告一段落。这一阶段，高度集权化的空间治理模式有效保护和扩展了城市边缘区绿色空间规模，但与此同时也存在着管理成本过高、治理可持续性较弱，以及公众参与空间被压缩等问题。

### 2.3 1998—2003年：相关利益主体博弈下的城市边缘区绿色空间治理推进阶段

这一阶段，城市边缘区绿色空间范围内村庄的空间优化与就地城镇化等问题越来越受到关注，为适应社会主义市场经济规律，市场力量开始介入城市边缘区绿色空间治理框架。2000年3月北京市委、市政府先后颁布了《关于加快本市绿化隔离地区建设的意见》（京政发〔2000〕12号）、《北京市区绿化隔离地区总体规划》及《北京市区绿化隔离地区控制性详细规划》等，提出在营造大面积绿地时，允许划出一定比例的土地用于开发筹资，解决城市边缘区绿色空间农民安置和绿化造林的费用问题。自此，北京城市边缘区绿色空间治理逐步分化为两种主要结构：一是地方政府与企业结成的城市增长联盟，如各区县政府负责组织通过房地产开发，完成绿色空间内村庄的拆迁与安置，以及基础设施建设和土地绿化建设，实现绿色空间治理目标；二是村集体与企业结成的地方法团结构，即村集体、村民自发与企业达成合作，对城市边缘区绿色空间范围内乡村空间进行改造，以实现就地城镇化和绿色空间营造。这一阶段，北京城市边缘区绿色空间治理以政府、市场和集体为主体，当其利益诉求和价值规范与基层利益不一致时，容易导致公共资源配置不均衡等社会问题。

### 2.4 2004年至今：多元主体并存的城市边缘区绿色空间协同治理阶段

近年来，人民群众对美好生活的期盼不断提高，城市环境日益成为影响城市发展品质的重要因素。城市边缘区绿色空间在发挥生态功能的基础上，逐步拓展出休闲游憩、科普教育、生态文化等多种价值，呈现出生产、生活、生态功能融合发展的新格局。为落实《北京城市总体规划（2004年—2020年）》提出的“以第一道绿化隔离地区形成围绕中心城区的公园环，……将绿化隔离地区建设成为具有游憩功能的景观绿化带和生态保护带”发展思路。北京市启动了以城市边缘区绿色空间为载体，以郊野公园、体育休闲、经营性绿色产业等为支撑的多种功能全面改造和提升。城市边缘区绿色空间治理主体开始涉及多级政府、村集体、企业、社会组织、个人等多元主体，通过形成分权化的治理结构对空间格局产生影响。这一过程中，城市边缘区绿色空间治理形成了多种模式，包括政企合作治理、社企合作治理，以村集体为主的社区自治组织主导等。总的看来，现阶段城市边缘区绿色空间治理主要关注生态系统服务价值、绿色空间使用公平性及环境正义等议题，以实现城市边缘区绿色空间协调均衡发展的治理目标。

### 3 北京城市边缘区绿色空间多元治理结构与运行机制

从北京市绿化隔离地区空间治理的实践演进过程可以看出,我国城市边缘区绿色空间治理具有复杂性特征,不仅表现为土地构成、功能构成和社群构成的高度分异,更深层次在于利益主体和利益格局的复杂性<sup>[36]</sup>。单纯依靠政府机制、市场机制抑或是社会机制,无法实现绿色空间保护与城市边缘区社会经济发展之间的平衡。城市边缘区绿色空间治理逐步形成了多元主体构成的治理结构,通过共同参与和相互协作,推动城市政策性生态空间治理更具包容性和适应性(表1、图2)。

表1 城市边缘区绿色空间多元治理主体和治理目标

	治理主体	治理需求	治理机制	价值规范
政府	中央政府	国土空间安全 生态文明建设	通过央一地事权改革,向地方放权 把控地方国土空间规划审批权	资源环境可持续利用 公共利益最大化
	地方政府(市、区、县、)	城市生态系统维育与功能发挥 城市环境品质提升 城市边缘区城乡经济社会协调有序发展	通过国土空间规划对土地使用、空间开发实施管制 用地、项目审批权 公益性建设土地征收权 土地产权交易 招商引资	城市管理 城市经营 公共利益最大化
市场	运营商、地产开发商、房产开发商	生产空间 获取利润	与政府或村集体合作,获取土地开发权和收益权 旧村拆迁、新村建设 基础设施建设 绿化建设	企业利益最大化,附带实现社会效益和环境效益
自治组织	村集体	优化乡村生产、生活、生态空间 促进集体经济发展 保障成员权益	集体土地和资产经营管理 村庄基础设施和公共服务建设 村庄社会公共事务管理	增加集体收益,成员利益最大化
	村民	个人就业和社会保障	通过自治组织参与治理 依托社交网络和媒体表达个体诉求	个人利益和福利最大化
社会组织	科研机构	智力支持	提供科学信息以影响决策	发现科学原理
	新闻媒体	信息公开	制造、引导舆论	维护公众知情权
	公益组织	保护绿色空间	植树造林、环保等志愿者服务	保护环境
	治理主体	治理需求	治理机制	价值规范
政府	中央政府	国土空间安全、生态文明建设	通过央一地事权改革,向地方放权;把控地方国土空间规划审批权	资源环境可持续利用,公共利益最大化
	地方政府(市、区、县)	城市生态系统维育与功能发挥,城市环境品质提升,城市边缘区城乡经济社会协调有序发展	通过国土空间规划对土地使用、空间开发实施管制 用地、项目审批权 公益性建设土地征收权 土地产权交易 招商引资	城市管理、城市经营、公共利益最大化
市场	运营商、地产开发商、房产开发商	生产空间,获取利润	与政府或村集体合作,获取土地开发权和收益权 旧村拆迁、新村建设 基础设施建设 绿化建设	企业利益最大化,附带实现社会效益和环境效益
自治组织	村集体	优化乡村生产、生活、生态空间,促进集体经济发展,保障成员权益	集体土地和资产经营管理,村庄基础设施和公共服务建设,村庄社会公共事务管理	增加集体收益,成员利益最大化

	村民	个人就业和社会保障	通过自治组织参与治理，依托社交网络和媒体表达个体诉求	个人利益和福利最大化
社会组织	科研机构	智力支持	提供科学信息以影响决策	发现科学原理
	新闻媒体	信息公开	制造、引导舆论	维护公众知情权
	公益组织	保护绿色空间	植树造林、环保等志愿者服务	保护环境

### 3.1 政府在城市边缘区绿色空间治理中的核心性作用

城市边缘区绿色空间属于公益性的城市绿色基础设施，政府监管在治理中具有不可替代的核心性和基础性作用。突出表现在空间法规 and 政策的制定与执行，土地用途管制框架下用地及项目审批，绿色空间营建中绿化建设监管与问责，以及为企业、社会组织和公众参与绿色空间治理提供相应的制度设计与安排等重要方面。从中央政府到地方政府，在城市边缘区空间治理行政决策上具有自上而下的“命令—服从”系统性。中央政府为确保国土空间安全，实现人与自然和谐永续发展的空间治理目标，通过编制国家国土空间规划，进行战略性管控。与此同时，中央政府通过对各省（自治区、直辖市）和部分城市国土空间规划行使审批权，实现对区域国土空间的全局性、系统性部署。如北京、上海等直辖市国土空间规划直接由中央政府审批，其中包括了城市边缘区绿色空间规划。而地方政府一方面是城市空间的管理者，另一方面也是城市空间的经营者。从管理者的角度来看，地方政府代表公共利益，通过行政干预实现城市边缘区绿色空间的保护与修复，如编制空间总体规划、控制性详细规划等，划定城市边缘区绿色空间控制线，并进行基础设施和公共服务空间布局规划，并通过土地审批权、项目审批权的上移和下移，推动生态空间保护性政策的实施。从城市经营者的角度来看，在城市边缘区绿色空间营造过程中，地方政府对城市边缘区土地实施征地和一级开发，再通过土地产权交易转让土地使用权，形成了城市边缘区新的土地利益制度性安排。

### 3.2 市场在城市边缘区绿色空间治理中的主体性作用

企业是市场主体的有机组成，政府在空间开发中通过出让土地进行招商融资，实现城市边缘区空间的市场化重构。与一般土地开发不同的是，在城市边缘区绿色空间治理中，企业承担着不可或缺的环境责任，表现为在追求收益最大化的同时，应承担维护环境公共利益的社会责任。参与城市边缘区绿色空间开发的企业通常与政府或村集体合作，负责旧村拆迁、公共设施建设及绿化建设，再通过获取的土地开发权和收益权，实现整体空间增值收益。例如北京实施的“以绿引资、引资开发、开发建绿、以绿养绿”的城市边缘区绿色空间开发机制，通过市场参与，将旧村改造、农民安置及绿化造林相结合。凡营造大面积森林，企业可获得约 20%的土地用于房地产开发。此外，为了促进北京城市边缘区社会经济有序发展，相关政策允许在绿色空间范围内安排 3%~5%的绿色产业建设用地。政府通过招商引资，发展了一批旅游观光、休闲游憩、文化体育等绿色产业，实现了城市边缘区产业升级。企业在经营获利的同时，也吸收和安置了部分当地劳动力，促进了城市边缘区农民市民化。市场力量的参与为城市边缘区空间重构提供了内生动力，推动了绿色空间营造、乡村空间改造和产业



空间升级。

### 3.3 集体在城市边缘区绿色空间治理中的协同性作用

在城市边缘区绿色空间治理中，村集体既是村民利益的代表者，也是城市公共利益和村民利益矛盾的协调者。得益于良好的区位优势，北京城市边缘区村庄以活跃的非农经济为主体。村集体在村庄经营管理过程中，通常倾向于推动旧村改造、土地整理等整合村庄发展空间，通过集体经营性建设用地入市或与企业合作开发等空间治理方式，获取土地溢价，促进集体经济发展。而北京绿化隔离地区各项保护性政策的实施与村民、村集体强烈的发展意愿存在一定冲突，村集体开始寻求与企业合作，优化乡村生产、生活、生态空间。在村集体的协调下，村民和企业通过股份制等形式，企业提供资金，村民提供土地资源，各自发挥比较优势推动旧村改造和新农村建设，将腾退的土地用于绿化建设。与此同时，村集体独立或联合其他镇村、企业，通过自主经营或招商引资，利用集体建设用地，发展符合城市边缘区绿色空间功能要求的绿色产业，促进了乡村生产空间由工业生产向物业经营管理转型。随着确权颁证等制度的不断完善，村集体明确各类主体权属，构建适宜的收益分配机制，既保障村民和集体利益，又实现了乡村空间的有序开发和绿色空间的营造。

### 3.4 社会组织在城市边缘区绿色空间治理中的制衡性作用

相较于政府的权威性与企业的逐利性，以新闻媒体、科研机构及公益组织等为主体的社会组织在城市边缘区绿色空间多元治理结构中发挥着重要的监督和制衡作用。在城市边缘区绿色空间治理过程中，政府与村民对城市边缘区土地行使空间权利存在竞争关系。由于政府与集体、村民在征地补偿机制、产业用地开发机制、绿地养护机制等诸多方面无法达成一致，导致村社违法开发与绿色空间不断被蚕食的现象屡禁不止。政府与村民互动关系的改善，来自新闻媒体、科研机构等社会组织的介入。2000年以来，新闻媒体对北京城市边缘区绿色空间建设持续关注，关注话题从政府行动到村社面临的问题，加深了社会对城市边缘区绿色空间的认知，在舆论的影响下政府采取了更加积极的治理策略。新闻媒体的报道，也引起了人大代表、政协委员为代表的代议机构成员的关注，形成了促进城市边缘区绿色空间可持续发展的相关提案。此外，科研机构围绕北京绿化隔离地区生态价值、空间治理存在问题等展开研究，对决策者调整城市边缘区绿色空间边界及布局、优化治理策略等也提供了参考。社会组织在城市边缘区绿色空间治理机制中，主要以促进社会公平和重视公民表达等为理念，对多元主体之间的合作与互动起到了积极作用。

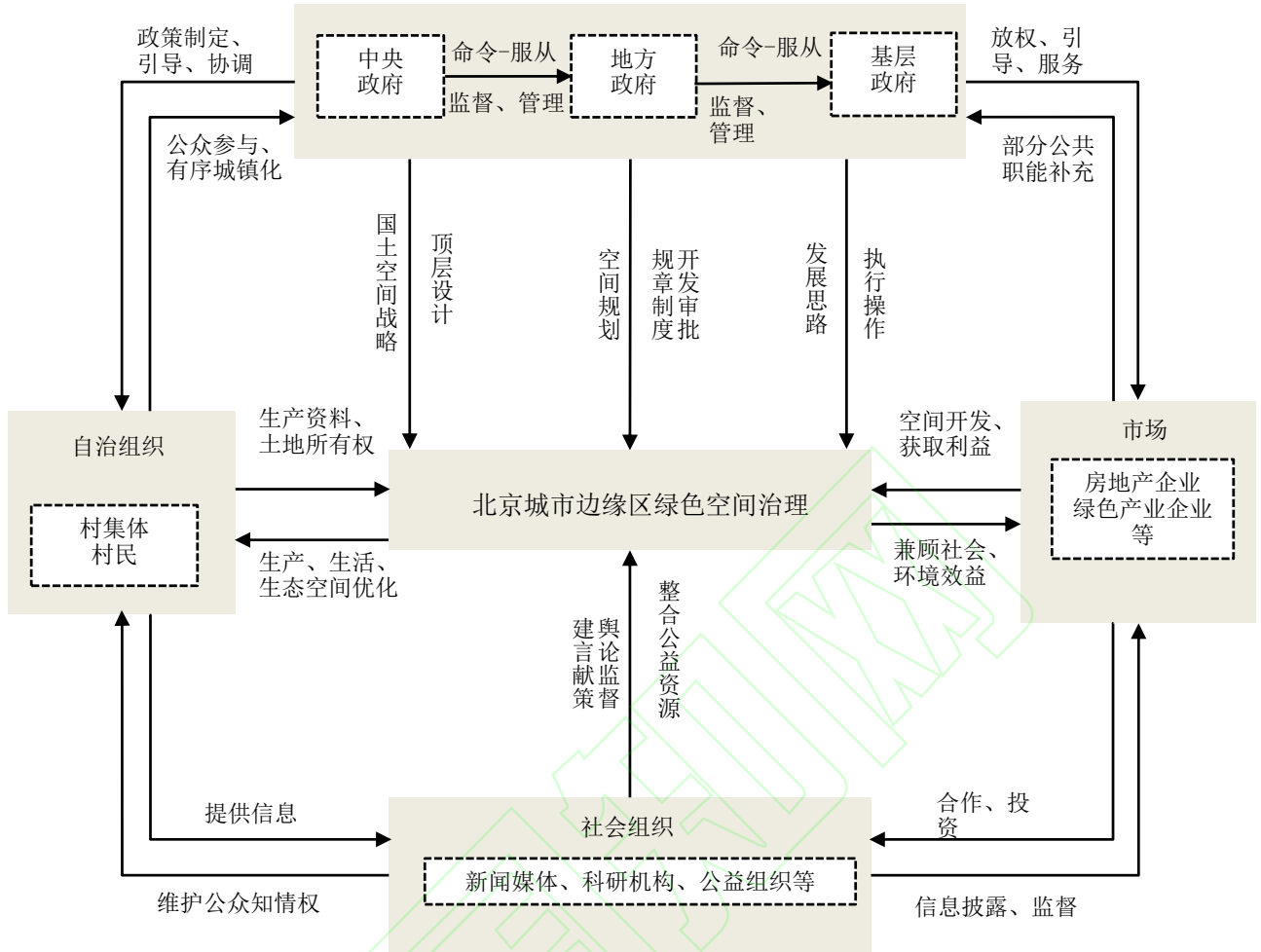


图 2 北京城市边缘区绿色空间多元治理结构

#### 4 我国城市边缘区绿色空间多元治理的现实困境

近年来，我国对城市边缘区绿色空间的重视度不断提升。除北京市的绿化隔离地区建设外，上海、成都、西安等多个城市也先后开展了绿色基础设施、环城绿带、环城生态区等规划建设实践，但在实际操作中治理成效显著的不多，导致城市边缘区空间结构失衡，无法有效为城乡居民提供适宜的绿色空间，制约了城市可持续发展能力。

##### 4.1 生态、经济、社会各维度空间治理实效差异大

城市边缘区绿色空间是城市生态文明建设的重要阵地，也是实现城乡接合地区社会经济有序发展的关键区域，其空间治理目标涉及生态、经济、社会等多个维度，具有系统性特征。经过多年来的发展，我国城市边缘区绿色空间普遍出现生态、经济、社会各维度治理绩效不均衡现象，影响空间治理整体目标的实现。一是空间治理的生态绩效较为显著，在保护性政策的不断完善和推进下，部分城市的边缘区绿色空间规模和质量有着显著的提高，与广大群众对优美生态环境、优质生态产品、优秀生态文化的新需求不断契合。二是空间治理的经济绩效不断提升，在低碳经济的城市发展理念下，城市边缘区绿色空间已经逐步成为城市推广绿色产业、发展低碳经济的重要区域，促进了城市边缘区产业结构转型升级。三是空间治理

的社会绩效则普遍较为滞后，绿色空间治理深刻地影响着城市边缘区城乡社会结构转型。保护性政策的实施限制了村集体对土地的开发权，集体经济解决村民就业能力严重下降，造成失地农民就业困难的现实困境。此外，失地农民还面临社会保障和公共服务的城乡衔接等问题，市民化进程滞后。

### 4.2 空间治理多元主体职能尚未完全发挥

城市边缘区绿色空间治理包含了政府、企业、集体及社会组织等多元主体，当各主体职能发挥不足时，多元协同治理将无法有效运转。一是政府在城市边缘区绿色空间治理监管中的权威性与有效性不足。绿色空间建设属于大型公共项目，离不开政府的有效监管。早些年“土地财政”现象助推了地方政府对绿色空间范围内违法、违规建设的纵容，土地违法查处偏轻，导致了城市边缘区绿色空间范围内土地执法形势严峻。二是市场在城市边缘区绿色空间治理中主体性作用发挥不够。城市边缘区绿色空间治理过程中，市场作为空间开发的主体，应积极补充部分公共服务职能，如环境保护、部分基础设施及绿化建设等。然而企业的逐利性使得一些不易开发的土地往往被绕开，使得绿色空间破碎度上升，城中村等现象频发。三是社会力量参与的有效性偏低。社会组织和公众参与可以影响城市边缘区绿色空间治理相关制度设计和执行效果。然而，在实践中城市边缘区绿色空间规划决策对公众较为封闭，社会组织和公众往往参与绿色空间科普宣传较多，参与空间规划决策较少，对信息掌握不足，使得规划实施缺少外部监督。

### 4.3 各主体空间权利不平等现象突出

城乡二元制度背景下，城市边缘区绿色空间土地权属较为复杂，如何协调政府“自上而下”的绿色空间治理目标与集体、村民自发的空间生产行为之间的矛盾，化解各主体对空间资源的争夺，构建合理的空间开发和收益分配机制，成为我国城市边缘区绿色空间治理的关键。政府代表着国家权力，在空间争夺时通常占据权威地位，具有空间开发的正当性<sup>[37]</sup>，这种空间权利的不平等，容易导致空间收益分配不均。从我国城市边缘区绿色空间治理实践来看，早期政府通过征地进行绿色空间营造，城市边缘区村庄的村民能够完成城镇居民身份转变，实现就地城镇化。后期政府为减少高昂的建设成本，多改为“占地”进行绿化建设，即城市边缘区绿色空间规划范围内的土地由政府行政部门管理，但土地仍属集体土地性质。绿色空间土地权属的不清晰，使得集体、村民土地产权权能受限，且缺少多元主体的协同治理机制，致使城市边缘区乡村对此产生强烈的“邻避效应”。

## 5 我国城市边缘区绿色空间多元治理优化路径

多元协同治理是政策性生态空间治理发展趋势，应倡导共建共治共享理念，从建立多维度空间治理绩效评价体系、厘清多元治理主体职能、构建多元主体治理协同共治机制三个方面着力，打造基于多元主体共同参与的城市边缘区绿色空间治理模式，促进城市边缘区绿色空间的科学保护、合理利用和有序管理，实现城市边缘区人口、经济、资源环境均衡发展。

### 5.1 建立多维度城市边缘区绿色空间治理绩效评价体系

构建城市边缘区绿色空间治理绩效评价体系，科学评价城市边缘区绿色空间治理水平，明确空间治理的矛盾和问题，是优化空间治理体系的重要基础和必要前提。城市边缘区绿色空间是人类丰富活动与自然多样过程高度融合的区域，是生态、经济、社会高度耦合的复合空间系统。应以生态环境优美、经济绿色转型、社会公平正义为治理目标导向，构建城市边缘区绿色空间治理多维度绩效评价体系。一是生态环境优美维度。应重点对绿色空间规模与格局、绿色空间生态服务功能和价值、绿色空间生态修复和保护措施实施、绿地维护与管理水平等进行评价，以反映城市边缘区绿色空间生态环境品质。二是经济绿色转型维度。绿色空间的建设不仅倒逼了城市边缘区低端产业的疏解与腾退，同时促进了资源节约型产业、环境友好型产业的发展。应重点对城市边缘区传统产业改造情况、新兴产业环境准入负面清单实施情况及绿色产业空间集约利用水平等进行评价，以反映城市边缘区绿色空间范围内产业用地的合理利用情况。三是社会公平正义维度。在保护城市边缘区绿色开放空间的过程中，要保障村集体、村民的空间权利，促进城乡融合发展，实现城市边缘区乡村有序城镇化。可通过对社会空间结构、城乡公共服务均等化水平等进行评价，表征城市边缘区绿色空间治理的社会绩效。构建自然、经济、社会多维度城市边缘区绿色空间治理绩效评价体系，可有效调控、激励和约束不同主体空间治理行为，促进空间治理目标的实现。

### 5.2 以科学分工为准则厘清多元治理主体职能定位

为实现城市边缘区绿色空间多元共治有效运转，必须科学地厘清政府、企业、村集体、社会组织和公众等多元治理主体的职能定位与分工，调动各方参与空间治理的积极性。一是充分发挥政府的监管和服务职能。首先，作为空间治理权威主体，中央政府应为城市边缘区绿色空间治理提供有力的制度保障，包括自然资源资产产权制度、国土空间用途管制制度，以及探索对城市边缘区绿色空间进行专项立法。如伦敦的《绿带法案》、东京的《首都圈近郊绿地保护法》等，赋予国家在公共利益的前提下具有对部分土地开发权进行控制的权利<sup>[38]</sup>。地方政府除了执行中央政府制定的空间法规与政策外，应制定规划编制-实施-管理权利和责任清单。其次，地方政府也可以积极发挥统筹作用，主导搭建区（县）政府、乡（镇）政府、企业、集体、社会组织和公众的交流平台和机制，促进各主体进行利益协商和合理分配。二是通过市场参与激发绿色空间发展活力。城市边缘区绿色空间建设涉及大量旧村改造、新村建设，以及基础设施和公共服务建设，政府通过与企业合作可提升建设的质量与层次。此外，企业参与也可促进绿色空间合理开发与利用，通过发展符合绿色空间功能定位的特色产业，实现城市边缘区产业结构转型升级。三是保障社会组织与公众在城市边缘区绿色空间治理的参与和监督职责。一方面，鼓励社会组织和公众参与城市边缘区绿色空间规划编制，通过合理渠道，表达自身发展诉求。实现空间规划编制由咨询公众转向共同决策，践行空间治理体系民主化要求。另一方面，应完善社会组织和公众的监督机制，对城市边缘区绿色空间治理中出现的违法违规行为予以监督，形成全民化监督网络。

### 5.3 构建城市边缘区绿色空间多元主体协同共治机制

城市边缘区绿色空间治理包含城市和乡村空间,涉及公共、群体和个人利益,应强调多层治理、多重参与、多方价值,积极构建多元主体共同参与的空间治理机制、需求表达机制、协同决策机制和冲突协调机制等。一是构建城市边缘区绿色空间多尺度网络化协同治理机制。在纵向空间尺度上,城市边缘区绿色空间治理包括市、区(县)、乡(镇)、村域等多重尺度。在横向权利分配上,城市边缘区绿色空间治理涉及发改、自然资源、住建、生态环境等多部门。应构建合连纵横的大城市边缘区空间治理网络,完善多尺度和多部门之间的议事协调、部门协作、信息共享等高效运行机制。二是建立多元主体需求识别和表达机制。了解政府、市场、集体和个人等主体对城市边缘区绿色空间治理的利益诉求、价值偏好和需求优先次序,尤其要尊重村民意愿。完善各类需求表达机制和多元化沟通渠道,如定期决策调研、公示、线上平台等,促进多元主体对话协商。三是建立基于统一目标管理的协同决策机制。将城市边缘区绿色空间治理关键利益相关者纳入决策之中,提升多元主体话语权,共同参与制定协作制度,以有效达成空间发展共识。四是完善冲突调解保障机制和利益分配机制。在城市边缘区绿色空间治理过程中,多元主体之间难免产生利益冲突,首先应以公共利益为重,通过公众咨询、协商等方式化解矛盾;其次要充分保障广大农民群体的利益,通过建立科学合理的优化方案和利益补偿机制,达成城市边缘区绿色空间治理矛盾的调解。

### 参考文献

- [1] 叶林,邢忠,颜文涛.城市边缘区绿色空间精明规划研究:核心议题、概念框架和策略探讨[J].城市规划学刊,2017(1):30-38.
- [2] MUNTUN R. London's green belt: containment in practice[M]. London: George Allen & Unwin, 1983.
- [3] AMATI M. Urban green belts in the twenty-first century[M]. UK: Ashgate Publishing Company Press, 2008.
- [4] 李玢,刘家明,宋涛,等.城市绿带及其游憩利用研究进展[J].地理科学进展,2014,33(9):1252-1261.
- [5] 欧阳志云,王如松,李伟峰,等.北京市环城绿化隔离带生态规划[J].生态学报,2005(5):965-971,1234-1236.
- [6] 杜安.上海城市绿带规划思想流变研究[J].中国国土资源经济,2022,35(9):37-44.
- [7] 袁也.城市结构绿带的规划实施分析初探:基于上海外环绿带的实证研究[J].城市规划,2019,43(1):58-66.
- [8] 龚阳春,周亮,孙东琪,等.韧性视角下中国超大城市绿带破碎化与连通性测度分析:以北京、西安及成都为例[J].地理科学,2023,43(7):1195-1205.

- [9] YOKOHARI M, TAKEUCHI K, WATANABE T, et al. Beyond greenbelts and zoning: a new planning concept for the environment of Asian mega-cities[J]. *Landsc Urban Plan*, 2000, 47(3-4): 159-171.
- [10] 闵希莹, 杨保军. 北京第二道绿化隔离带与城市空间布局[J]. *城市规划*, 2003(9): 17-21, 26.
- [11] 李玢, 刘家明, 宋涛, 等. 北京市绿带游憩空间分布特征及其成因[J]. *地理研究*, 2015, 34(8): 1507-1521.
- [12] TANG Bosin, WONG Siuwai, LEE Anton King-wah. Green belt in a compact city: a zone for conservation or transition?[J]. *Landsc Urban Plan*, 2006, 79(3): 358-373.
- [13] 王思元. 城市边缘区绿色空间格局研究及规划策略探索[J]. *中国园林*, 2012, 28(6): 118-121.
- [14] 韩昊英, 龙瀛. 绿色还是绿地?: 北京市第一道绿化隔离带实施成效研究[J]. *北京规划建设*, 2010(3): 59-63.
- [15] 邢忠, 汤西子, 徐晓波. 城市边缘区生态环境保护研究综述[J]. *国际城市规划*, 2014, 29(5): 30-41.
- [16] 欧阳志云, 李伟峰, PAULUSSEN J, 等. 大城市绿化控制带的结构与生态功能[J]. *城市规划*, 2004(4): 41-45.
- [17] 龚兆先, 周永章. 环城绿带对城乡边缘带景观的促进机制[J]. *城市问题*, 2005(4): 31-34.
- [18] 王昊, 蔡玉梅, 张文新. 北京市朝阳区第一道绿化隔离带政策实施评价[J]. *国土资源科技管理*, 2011, 28(2): 6-12.
- [19] 王春磊, 杨艳. 首尔绿带政策效力评价与建设启示[J/OL]. *中国国土资源经济*, 1-10[2024-01-03]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.000955>.
- [20] 黄征学, 张燕. 完善空间治理体系[J]. *中国软科学*, 2018(10): 31-38.
- [21] 杨浚. 北京超大城市空间治理的创新实践[J]. *前线*, 2022(1): 80-83.
- [22] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. “城市开发边界”政策与国家的空间治理[J]. *城市规划学刊*, 2014(3): 20-27.
- [23] 黄瓴, 唐坚, 方小桃, 等. 治理转型下重庆市城市更新实施路径研究[J]. *规划师*, 2023, 39(4): 73-79.
- [24] 刘晔, 唐艺宁. 城市权利视角下微空间治理的价值与策略研究: 以上海市为例[J]. *南京社会科学*, 2022(11): 51-60.
- [25] 尹才祥, 闫铭. 以人民为中心: 城市空间治理的价值取向和实践创新[J]. *南京社会科学*, 2022(11): 61-68.
- [26] 甄峰, 李智轩. 数据驱动的中国城市空间治理框架设想[J]. *经济地理*, 2023, 43(5): 26-35.

- [27]郭旭,田莉.“自上而下”还是“多元合作”:存量建设用地改造的空间治理模式比较[J].城市规划学刊,2018(1):66-72.
- [28]沈昊婧,荆椿贺.功能转型背景下城市存量空间更新中的空间治理:基于空间生产理论的分析框架[J].公共管理与政策评论,2021,10(5):128-138.
- [29]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.
- [30]周晨虹.城市边缘区社区空间失序风险的整合性治理路径[J].公共治理研究,2023,35(1):30-36.
- [31]马学广.大都市边缘区制度性生态空间的多元治理:政策网络的视角[J].地理研究,2011,30(7):1215-1226.
- [32]韩炜,赵一夫.乡村振兴背景下大城市边缘区乡村空间治理机制与模式研究[J].地理科学,2023,43(8):1340-1349.
- [33]任保平,邹起浩.黄河流域高质量发展的空间治理体系建设[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2022,52(1):47-56.
- [34]周恺,朱杰,陶来利.浅析城市政体理论的发展与运用[J].特区经济,2007(1):261-263.
- [35]杨小鹏.北京市区绿化隔离地区政策回顾与实施问题[J].城市与区域规划研究,2009,2(1):171-183.
- [36]谭静.从二元管理走向多元治理的京郊地区治理创新模式研究[J].小城镇建设,2018,36(11):115-119.
- [37]冷方兴,孙施文.争地与空间权威运作:一个土地政策视角大城市边缘区空间形态演变机制的解释框架[J].城市规划,2017,41(3):67-76.
- [38]吴缚龙,沈洁.中国城市的郊区开发和治理[J].国际城市规划,2015,30(6):27-33.