

国外住建信息导览

2025年第3期

(总第3期)

中国建筑文化中心建筑图书馆编制

2025年11月3日

10月速递

期刊简介：*Town Planning Review* (TPR) 《城镇规划评论》创刊于1910年，由英国的利物浦大学、曼彻斯特大学和美国的克莱姆森大学共同主编，在多学科专业国际编辑委员会支持下，内容涵盖城镇和区域规划的各个方面，包括理论、政策、实践、实施和方法论等领域，为城市与区域规划研究人员与学生、政策分析师与实践者之间的交流提供了一个主要论坛，是全球领先的城市与区域规划期刊之一。



《城镇规划评论》2025年
第96卷第4期专题特刊：
欧洲“无净土地占用”
政策背景下的城市规划

欧洲“无净土地占用”政策背景下的城市规划： 新范式的诞生？

农业与自然区域萎缩引发环境、社会和经济连锁效应，成为重要研究课题。联合国将土地消耗作为评估“可持续城市与社区”发展的核心参数。在欧洲，近几十年建设用地扩张速度远超人口增长（Pesaresi等，2016），导致土壤所提供的生态系统服务出现不可逆的损伤（如生物多样性、洪水调节、气候减缓等）（Yuan等，2019）。宏观而言，失控的土地消耗正在削弱城市在健康、交通、食品和能源供应等方面的韧性（Hortas-Rico & Solé-Ollé，2010）。

自2000年代初，限制土地消耗已成为欧盟政策议程的明确目标。欧洲环境署建立了监测指标体系，并为成员国制定了非约束性的量化目标。这些目标历经多次调整，最终落实到关于土地监测的指令提案中（欧盟首脑会议，2024）。

政策议程的重大转变体现为从“减少土地消耗”向“无净土地占用”（No Net Land Take，下简称NNLT）总体目标的转变。遗憾的是，2000年代初设立的欧洲层面目标均未实现（欧洲环境署，2019）。设定国家层面量化目标的成员国中，无一能在多年内有效遏制土地消耗速率，多数情况下原定目标不得不周期性下调。这一失败引发了对非约束性目标效力及实施难点的反思。

过去二十年来，规划目标期望与政策实施效果之间的脱节，凸显了对规划政策实践应用进行社会科学研究的需要。

求，尤其需要从国家和区域战略、主体协商、权力平衡等不同视角，对政策实施情况开展多维度研究。

● 土地政策需要全面重构

除减少土地消耗外，这些新目标正从“后增长”视角推动土地政策的重塑。例如，“减缓层级”（mitigation hierarchy）要求将城市化替代方案和生态补偿机制纳入规划早期阶段。然而，建成区改造仍属边缘实践，生态修复经济模型复杂且成本高昂，对土地消耗“净”平衡的贡献微乎其微（Bovet & Marquard, 2022）。

同时，减少土地占用的政策不能局限于城市致密化的狭隘视野。设计多功能城市需经过复杂的权衡：在战略区域实施紧凑发展的同时，保护绿色基础设施。这些绿色基础设施所提供的生态系统功能对城市的气候适应力和社会韧性至关重要（Chatzimentor等，2020）。除量化指标外，限制土地消耗政策还需关注与城市形态和土地所有权结构相关的更多质性维度。值得注意的是，相同面积的土地开发可能产生截然不同的生态影响（Marquard等，2020）。

● 实践中的NNLT

在欧洲许多国家，NNLT已对城市规划与发展的相关主体、行动及工具产生变革性影响。然而，若从政策实施的视角观察，这些变革未必如预期般显著。

当前的转型呈现高度异质性。尽管欧洲普遍存在支持NNLT的共识，但各国政策所定义的优先事项存在显著差异：抑制城市扩张、保护生物多样性、应对地表硬化、保障粮食主权等（Bovet等，2019；Cotella等，2020）。NNLT倡议与治理体系间亦存在深刻分歧。土地消耗进程的演变不仅取决于国家或地方政府设定的目标，更受制度框架、主体互动、工具选择及实施条件等因素制约。Buitelaar与Leinfelder(2020)揭示了公共机构及其行动如何推动或抑制城市扩张动力：除人口增长、经济扩张及交通网络扩展等传统驱动因素外，治理机制与利益相关方的博弈同样关键。

NNLT的实施通常需综合运用多种工具：税收政策、土地征购、土地使用规划等。研究表明，土地开发或保护工具可通过组合、调整或规避等方式引导城市化方向，因而实施方法极具多样性。有的欧盟国家早在NNLT成为欧洲层面议题前，就已开始限制土地人工化。不同国家或地区对土地消耗的核算方式及其纳入规划文件的形式也各不相同，部分导则具有法律约束力，另一些仅为建议性条款。此类差异植根于各国差异化的城市规划历史和应对问题方式。

● 政策实施的意外困境

NNLT的实施常偏离预定轨道，面临多重结构性障碍。在地方层面，技术与政治阻力导致执行意愿与力度分化显著，部分地区严格遵循，而另一些地区则基本搁置。政策工具的

适用性高度依赖地方情境，如在荷兰城郊，规划部门倾向通过协议而非强制征收的方式推进生态保护（van Straalen & Korthals Altes, 2014）。

制度碎片化与规划体系行动迟缓进一步制约着政策协调与落地（Colsaet等, 2018; Pagliarin, 2018）。由于技术条件与政治因素的制约，规划体系及其配套工具的调整过程往往极为缓慢。NNLT另一个结构性障碍是城市化进程常偏离既定发展区域，引发空间错位与政策失灵（Le Bivic & Melot, 2020; Idt & Pellegrino, 2021）。同时，产权人的抵制、建设权补偿问题（尤以区划降级引发的补偿争议为典型例证）也构成法律与财政障碍。以比利时佛兰德斯与瓦隆大区为例，由于当地法律将建设权视为一经授予永久有效的权利，政府必须补偿土地产权人资本折损的问题。

致密化作为NNLT的关键路径，其推进尤为困难。除非彻底转变发展范式、完全停止新建建筑物，否则致密化就是实现NNLT的必然结果。致密化是一个长期且复杂的过程，即便在中央政府支持城市致密化目标的情况下——尽管此类支持并不普遍，地方政府在具体实施中仍举步维艰。致密化进程高度依赖房地产所有者及运营商的基层动力，而非地方行政力量来推动（Touati-Morel, 2015; Götze and Hartmann, 2021）。以瑞士为例，2014年修订的《联邦空间规划法》虽明确要求市镇在现有城市边界内推进建设致密化，但地方议

员需应对特殊的制度环境——居民可通过全民公投机制冻结城市化进程（Debrunner等，2022）。

● NNLT的负面效应

NNLT政策的实施效果常偏离预期目标。以土地保护与生物多样性为例，政策成效高度依赖非人工化土壤的生态质量，而现行NNLT框架普遍忽视这一关键维度。由于过度强调量化指标且各方测算方法不一，政策执行易偏离保护生物多样性、维护水资源等核心宗旨，导致根本性目标被弱化。

此外，NNLT可能引发非常规副作用，尤其在社会层面，当前研究对此认知尚不充分。学界对土地供给机制存在分歧：有研究强调规划部门的政治操作空间比土地稀缺程度更具决定性(Chanel et al., 2014)；另有研究指出NNLT会加剧土地稀缺，推高房价并限制住房供给 (Desjardins, 2020)。这些效应可能进一步阻碍配套设施建设，影响住房保障与经济发展等公共目标。以瑞士为例，其严格的土地管控虽整体有效，却引发房价飙升与社会排斥问题；地方政策的差异还可能导致开发压力转移，引发区域发展失衡与通勤距离延长等连锁问题(Debrunner et al., 2022)。

更广泛而言，NNLT对现有城市发展模式构成根本性质疑。若全面禁止新增城市化开发，则既有城区更新将成为唯一路径：提高居住密度将面临居民接受度的挑战；实施大规模财政转移以平衡土地成本将极大依赖公共资金投入；不依

赖开发新土地的城市更新虽具必要性，却伴随重大财政压力与发展模式重构难题。

● 特刊文章概要：从实践角度审视NNLT

多数欧洲国家持续制定限制土地消耗政策的同时，各级公私主体也在采取不同程度的适应与预判策略。本期特刊文章均从实施角度探讨NNLT，旨在解码地方实践的“黑箱”，各有侧重地审视国家差异、现实实践及衍生难题。本辑的主要目的是引发多元观点辩论，而非达成规范性结论。

Peter Lacoere等人研究了法国、德国、奥地利、卢森堡和比利时五个国家土地占用限制政策，指出除法国外，多数国家的量化目标缺乏强制约束力，导致实施效果不佳。研究强调需加强政策约束性与执行机制。

David Evers以荷兰为例，探讨NNLT中定义与测量的关键作用。通过比较2000 - 2018年间不同定义下的土地占用数据，指出以定性方法将土地质量与生态系统服务纳入考察，比纯粹量化评估更适应城市规划的复杂性。

Idt等人聚焦日内瓦法国边境地区，揭示因瑞士规划政策更严而引发的城市化跨境转移现象。研究发现法国“零净人工化”（zero net artificialisation）政策在地方层面接受度有限，因而实施缓慢，与国家目标及地方规划周期存在冲突。

Sofia Pagliarin通过比较西班牙加泰罗尼亚和意大利伦巴第的遏制土地消耗目标，提出基于土地消耗标准开展横向对

话的“中介式规划”最有利于推进政策目标，但也面临着地方政府的执行惰性。

Evelin Jürgenson以爱沙尼亚为例，指出欧盟统计框架难以捕捉人口稀疏地区的土地占用实况，呼吁建立更贴合地域特性的观测体系。

Dembski等人强调实现NNLT需推动建成区致密化，并比较了英格兰、德国、荷兰和瑞士四国的政策，发现国家角色正从“积极供给”转向“监管引导”，而致密化成效更多依赖地方对现有工具的有效运用，而非新的立法。

Paul Cheshire则以伦敦绿带为案例，批评过于严格的空间遏制政策反而推高房价、加剧社会不公，建议通过土地税制缓解其分配的负面效应。

*本辑由法国国家研究署2020-2025年资助的GeRTrUD（Gestion et Régulation Transfrontalière de l' Urbanisation Diffuse，分散式城市化的跨境治理与调控）研究计划支持完成。

（编译：范余洁 审核：朱辉）



联系电话：13701014810

邮箱：zgjtsg@163.com

联系地址：北京市西城区展览馆路1号北京建筑大学西城校区

2号教学楼中国建筑图书馆219期刊室（100037）