

# 代县级国土空间规划编制的几点思考

杨海涛

浙大万维科技有限公司

**摘要：**国土空间规划，既是对规划体系的一项重要改革，也是对管理体制的一项重要改革。县级国土空间规划是国土空间规划体系中的重要一环，是落实规划用途管制制度和自然资源统一管理的重要节点。如何能使改革顺利实施，能使国土空间规划顺利编制，能让新时代国土空间规划对自然资源管理起到关键性的作用。本文对县级国土空间规划编制进行简要分析，并给出相应对策。

**关键词：**县级；国土空间；规划编制；思考

## 一、主要空间规划的优缺点

### （一）主体功能区规划

主体功能区规划主要是突出区域发展的总体要求，针对不同的功能区域，制定了不同的工作重点、战略性空间布局安排，对区域内其他专项规划具有较强的宏观指导性和约束性作用。其优势在于对区域国土空间开发以战略性、基础性和约束性等宏观指导为主，依据指标对区域进行管控，建立负面清单进行管理，建立绩效考评办法，是政府宏观决策的体现。但主体功能区规划指标并没落实到具体地块，在空间布局上指导性较弱，空间上缺乏规划执行的抓手。

### （二）土地利用总体规划

土地利用总体规划优势在于对耕地特别是基本农田保护、建设用地指标管控发挥了重要作用。采用全国、省（自治区、直辖市）、市（地）、县（市）和乡（镇）5级规划管理体系，上一级规划是下级规划的依据，并指导下一级规划，下级规划是上级规划的基础和落实，各项土地利用规划指标层层分解，有利于指标管控和落实国家意志。但土地利用总体规划的刚性较强、弹性较弱，一些不可预见的线性工程和独立选址项目难以落地，并且空间规划布局受地方领导决策影响较大，呈现“甲方规划”的局面。

## 二、县市国土空间规划改革的认识

### （一）理清责权边界

“一级政府、一级事权、一级规划”是国土空间规划责权边界确定的基本逻辑，从规划编制上，要围绕城市政府事权，制定解决地方面临问题和实际需求的空间规划和空间政策，从规划审批上，要对应上级政府事权，提炼形成精简、刚性的空间规划报批内容。

### （二）适应模式转化

“十八大”以来，以促进高质量发展为目标导向，空间规划逐步由“建设型”向“治理型”转变，在生态文明建设和人民美好生活需求保障的指引下，更加注重生态修补、空间织补等，强调发展质量和效益。

### （三）把握内容重点

坚持“守住底线”与“高质量发展”规划内容的结合，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，处理好战略定位、空间格局、要素配置关系，使空间布局同战略定位一致、要素配置同战略定位统一，健全用途管制。

### （四）创新规划技术

随着大数据、云计算、AI 等新技术方法的涌现，国土空间规划技术手段将更加智慧化，形成更加科学的国土空间规划的“观察分析 选择”过程。

## 三、县级国土空间规划编制的几点思考

### （一）坚定县级国土空间规划的编制目标

一是不再编制单一发展类或保护类的空间规划，例如着眼建设用地的县域城镇总体规划、着眼生态环境的县域生态功能区规

划、着眼耕地保护的县级土地利用总体规划等，应当在上级下达的控制指标范围内全盘考虑县域的发展、保护和整治任务，所有自然资源都需要在国土空间规划中统筹考虑统一规划。二是不再编制行业类的空间规划，应将各行业空间类规划纳入国土空间规划，例如县域内的旅游点布局规划、产业新城规划、风景名胜区规划等，都应在县级国土空间规划中统一安排。三是其他非空间类的规划编制，涉及到国土空间规划的部分，应与国土空间规划协调一致。

### （二）明确县级国土空间规划的主要职责

我国现行行政管理体系相对应，编制国家、省、市、县、乡五级国土空间规划。其中，县级国土空间规划定位为：本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实和具体安排，兼顾管控与引导，侧重实施性。对浙江省来说，县级政府是行使用途管制的基本单位，也是落实“省管县”行政管理方式的重要一环。县级国土空间规划的主要职责应当有五个方面：一是统一县域国土空间规划编制；二是落实上级国土空间规划的要求，并安排好具体实施路径；三是划定县域的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界，锚定县域空间格局的基本框架；四是引导下辖各乡镇的规划编制；五是建立县域国土空间规划管理信息平台。

### （三）探索县级国土空间规划的编制方法

如何在有限的时间内，保质保量完成县级国土空间规划的编制任务，只要坚持以下几点，就不会出现较大偏差。首先，结合地域实际情况，研判发展阶段，确定空间优化的导向。

资源限制因素多，人口集聚度高，从总体上来看目前国土空间利用的情况是好的，这是一个基本判断。但是耕地、建设用地、水域、林地基本已经全面覆盖所有国土空间，所留未利用空间不多，国家给指标也极其有限，目前对各个县来说，主要是空间优化的问题。在规划编制初期，要合理研判本县的发展情况，研究各资源要素之间的平衡、关联和相互影响，要依据上级规划确定的主体功能来确定国土开发、保护和整治的长远目标以及县域空间优化的目标，夯实国土空间规划的编制基础。若能够立足自身情况，落实上级要求，合理确定县域空间利用导向，那么县级国土空间规划方案就不会发生较大偏差。

其次，构建三条控制线为县级国土空间规划布局的骨架。按照自然资源部对于生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界三条控制线的划定要求，三条控制线应当不交叉不重叠。自然资源部三定方案的第二条第六款规定：“组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局。”由此，今后三条控制线的划定应当由自然资源管理部门来组织。

## 四、结束语

总之，县级自然资源管理部门和规划编制单位，应明确基本的编制目标、编制职责和编制方法，迎难而上，必将能够圆满完成这次的国土空间规划编制任务。

### 参考文献

- [1] 吴志忠. 关于国土空间规划的思考[J]. 浙江国土资源, 2019(02): 21-23.
- [2] 黄志平. 在全省国土空间规划编制工作部署动员会上的讲话[J]. 浙江国土资源, 2019(02): 5-8.
- [3] 求真. 新时期国土空间规划的职能构架与路径设计[J]. 中国土地, 2019(02): 22-25.
- [4] 祁帆, 谢海霞, 王冠珠. 国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J]. 中国土地, 2019(02): 26-29.