

县级国土空间规划编制的几点思考

李莎莎

贵州省遵义市余庆县自然资源局

摘要：国土空间规划是新时期我国空间治理改革的重要举措，具有突出的制度政策导向属性，其规划编制应紧密结合政策导向，切实体现生态文明建设、国土用途管控、规划有效传导、信息科学治理等要求。本文通过分析我国国土空间规划相关制度政策的背景和动态，从政策导向着手，探讨国土空间规划的规划内容深度、管控传导弹性、技术方法科学性等关键问题。研究认为，国土空间规划的内容深度调控应加强对红线空间的管控，专项要素引导应达到大纲深度；空间管控传导中，应增加城市功能区层面到用途区一级的规划管控，以保障有效传导；规划编制技术方法应突出对大数据及地理信息技术的应用，以增强规划编制的科学性。

关键词：国土空间规划；县级；思考

引言

在县级国土空间规划出台之前，各类空间规划的空间范畴一致，但管理政策措施存在政出多门、互相打架的情况。党的十九大之后，组建自然资源部门负责统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。国土空间规划体系的构建是对我国空间规划体系的重构整合，承担着落实中央战略部署、实现全域空间规划和用途管制等多个方面任务，对于促进当地的经济有着极为重要的作用。基于县域层面的广泛代表性，格局层面上承接落实上级规划要求，实施层面明确重大项目行动计划，向下指导发展建设且侧重实施性，因此，本文将从县级层面探讨县级国土空间规划的各类思考。

一、国土空间规划编制问题

（一）有效传导之下管控方式的弹性问题

有效传导，即针对现行规划的传导失效问题，强调从不同层级、纵横维度搭建有效的传导机制。目前我国已形成了从国土空间规划向详细规划和专项规划纵横两个层面的传导体系。其中，横向传导通过规划内容的深度控制得以实现，此处重点讨论纵向维度的用地管控传导问题。我国现行空间规划因用地布局过细导致与控制性详细规划传导失效问题较为突出，为应对这一问题，国土空间规划基本确定了由功能引导到地块管控的纵向用途传导机制，即在国土空间规划层面仅划分国土功能区，其中城镇功能区内具体用地布局在详细规划层面开展。笔者认为当前已出台的国土空间功能区的试行政策更侧重全域层面，管控尺度过于宽泛，突出了对控制保护类要素的红线管控，但对于国土空间中开发利用部分，尤其是城镇建设空间开发引导方面涉及较少，容易导致空间规划矛盾下移、总体层面管制架空等问题。

（二）科学规划之下编制方法的理性问题

科学规划，即强调借助新技术、信息平台开展规划编制，强化规划编制方法的合理性。受传统规划方法的限制，既有三大规划中不同程度存在主观规划的问题，导致规划落地实施性较差。此次规划改革强调要充分运用大数据分析、地理信息等新技术开展规划编制，并开展双评价作为前期分析依据，在规划成果中提交数据库及信息平台。

二、县级国土空间规划编制对策

（一）“分区管制”保障规划传导

国土空间规划是实施国土空间管制的基础和依据。落实国土空间开发保护格局，实施全域全要素国土空间用途管制，基本的方法是“合理划分国土空间规划基本分区，确定全域国土空间功能导向和主要用途方向，制定用途准入原则和相关控制要求”。明确在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。因此，县市国土空间总体规划需要通过“规划分区”在详细规划和专项规划之间建立传导方式。其中总体规划通过“基本分区+约束指

标”向详规和专项规划传导，专项规划细化各个基本分区的“约束指标”后纳入总体规划，一并向详细规划传导。

（二）县级国土空间规划的工作重点

任何规划的编制思路都是“先布棋盘、后落棋子”，市级国土空间规划在总体层面先完成覆盖全地域范围的“双评价”（资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价）、市域国土空间开发保护战略与格局、各县（市/区）自然资源及建设用地等核心指标分配、市域“三区三线”划定（城镇空间区域、生态空间区域、农业空间区域，城镇开发边界红线、永久基本农田红线、生态保护红线），再统筹规划中心城区用地功能布局、山水林田湖草等各类资源布局、市域重大基础设施廊道谋划、市域各支撑体系空间布局。市级国土空间规划自上而下对县级国土空间规划进行结构引导和指标统筹。作为以落地实施为主的县级国土空间规划的编制在格局层面上落实上级要求，重点是落实上级国土空间规划相关指标要求、落实省市域国土空间开发保护格局、县域“三区三线”的核准完善；在实施层面明确重大项目行动计划，如县城用地功能布局、山水林田湖草等各类资源布局、县域各类支撑体系空间布局等实施内容，可以自下而上地反馈指标落实问题和项目落位问题。通过上下联动，构建城乡统筹，经济、社会与空间发展相互促进，以土地有效利用为核心的规划编制体系，形成高效、均衡、美丽的国土新空间。

（三）由城乡统筹转向城乡融合

新版修订的《土地管理法》第六十三条“允许集体经营性建设用地在符合规划……，通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位或者个人直接使用”。这一条文的修订是土地管理制度方面的重大突破，它结束了多年来集体建设用地不能与国有建设用地同权同价同等入市的二元体制，为推进城乡一体化发展在制度上迈出了坚实的一步。国土空间规划中的城乡关系正式由二元体制下的“城乡统筹”转向一体化发展下“城乡融合”，集体经营性建设用地入市政策为乡村产业的发展，盘活农村存量建设用地，促进乡村振兴提供了巨大的动力。县级中小城市的建设用地指标控制将会越来越严格，但农村土地制度的突破将使乡村地区的存量建设用地释放巨大的资源潜力，在“城—镇—村”的城乡发展格局中起到越来越大的作用。村庄规划是乡村地区的详细规划，是乡村地区开发建设的依据。县市国土空间总体规划必须把城乡融合作为重要的规划原则，特别是对城乡一二三产业的融合发展要做全面的研究，为编制“多规合一”的实用性村庄规划作指引。

结语

国土空间规划改革的序幕已然开启，随着标准技术体系的建设和国土空间规划立法的推进，我国空间治理方式正在发生着巨大变革。新信息技术的应用及规划管理方法的改变，将扭转既往规划的固有技术路线，也将深深影响我国空间研究领域的诸多方面。本文从国家政策制度角度切入，梳理了我国国土空间规划体系及相关技术、立法建设动态，基于此，探讨了在纵横有序的规划传导体系中，国土空间规划的编制内容深度要求、管控弹性策略和方法优化建议。国土空间规划具有突出的政策导向属性，其规划编制应紧密结合政策导向，切实体现生态文明建设、国土用途管控、规划有效传导、信息科学治理等要求。随着各级国土空间规划编制工作的快速展开，其中的控制线划定、用途管制传导、信息平台建设等具体问题将得到学界更多专家的进一步深入研究。

参考文献

- [1] 自然资源部. 关于全面开展国土空间规划工作的通知[Z], 2019.
- [2] 赵民. 论新时代城市总体规划的创新实践与政策导向[J]. 城乡规划, 2018(2): 8-18.