

# 基于海南省自贸港建设背景下 定安县国土空间总体规划编制探讨

黄海兰<sup>1</sup> 陈佳璐<sup>2</sup>

1. 定安县城乡规划编制审查中心; 2. 中规院(北京)规划设计有限公司海南分公司

**摘要:**为深入落实国家及区域发展战略,强化粮食安全和生态安全,扎实推进高质量发展,科学构建定安全域国土空间保护与开发格局,全面提高国土空间治理现代化水平,谋划新时代定安高质量发展新蓝图,文章概述了定安县的概况,并介绍了自贸港建设的要求,重点针对定安县发展中存在的问题、定安如何破题及相应的规划引导策略进行了分析,以期为类似国土空间规划积累经验。

**关键词:**自贸港建设; 国土空间规划; 定安县; 现存问题; 规划策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.046

## 一、定安县概况

定安县地处海南省东北部内陆,南渡江中游南岸,北纬19°13'~19°44',东经110°7'~110°31',东与文昌市接壤,东南同琼海市相连,西与屯昌毗邻,西北与澄迈县交界,北隔南渡江与海口市秀英区相望,距省会海口市37千米。地貌呈南北长、东西窄的不规则形状,地势由南向北缓度倾斜,形成南高北低的态势。县属热带季风海洋性气候,气候温和,热量丰富,阳光充足,雨量充沛。县域内有南渡江和万泉河两大水系流经,从2008年至2020年,定安县常住人口(20年28.47万人)均小于户籍人口(20年34.94万人),并且人口流失率逐年增长。定安县年生产总值(GDP)已突破105.88亿元,总值居海南省第十三,经济占海南省比重为1.91%,低于沿海各市县但位于内陆六市县首位。

## 二、自贸港建设对定安县发展的要求

### (一)生态优先、绿色发展

全面落实生态文明建设要求,坚持底线思维,保障生态、资源、环境等方面安全,优化国土空间格局;引导城镇发展由外延扩张向内涵提升转变,促进城乡建设用地集约利用,推进城乡建设用地有机更新,推动形成绿色发展方式和生活方式。

### (二)区域协调、全域统筹

推进与周边市县的协同发展,积极参与现代化都市圈建设,实现区域共建、共享、共治,形成区域竞争新优势;促进全域联动发展,加强与周边市县在环境保护、资源开发、功能定位、产业布局和设施建设等方面的跨区域协同共治。

### (三)以人为本、提升品质

以不断实现人民对美好生活的向往为导向,围绕人

的需要塑造高品质国土空间,促进城乡融合发展,改善城乡人居环境,提升人民生活品质,推进城乡基本公共服务均等化,强化公共服务和公共空间供给,建设各级生活圈服务体系,构建完善便捷、绿色的交通和市政基础设施体系。

### (四)传承文化、彰显特色

坚持历史文化遗产和特色风貌保护,维系自然山水格局,延续定安历史文脉,突出地域特征、传统特色、时代风貌;坚持因地制宜、因时制宜,针对全域资源禀赋,提出差异化发展策略,支撑定安县美丽国土建设。

## 三、定安县发展中面临的问题

### (一)经济总体规模小,产业结构不尽合理

2020年人均地区生产总值37052元,仅占全省平均水平的68%左右,在“海口经济圈”中排名靠后。第二、第三产业发展基础相对薄弱,高新技术工业企业数量和规模偏小,受经济下行压力及新冠疫情影响,固定资产投资等部分经济指标增速回落。

### (二)核心资源优势尚未转化为产业优势

以“一城两山一湖一泉”为代表的县域核心资源目前的开发建设水平还比较低,历史文化名镇、产业园区等重点区域影响力和号召力不强,没有发挥出对县域经济社会发展的应有贡献。

### (三)基础设施和民生还存在短板

“五网”基础设施建设和教育、医疗、就业、社保、住房等公共服务保障方面相对滞后,智慧化水平不高,与满足人民群众对美好生活的向往还存在差距。

### (四)主城镇辐射带动能力不强

定安中心城区位于县域最北端,依托现有交通,难以有效地辐射服务南部和东部区域。

### (五)体制机制创新不够,营商环境亟须优化

投资质量以及投资对拉动经济的增长后劲不足。投资环境及营商环境还需进一步优化,投资质量以及投资对拉动经济的增长后劲仍需加强。支撑发展的人才缺乏,人才培养吸引机制亟须完善。

## 四、定安县高质量发展路径

为顺应海南省自贸港建设的要求,定安县应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大、二十大精神以及海南省第八次党代会和八届二次全会精神,按照“一本三基四梁八柱”战略框架统筹安全与发展,落实《海南省总体规划(2021-2035)》要求,统筹推进“五位一体”总体布局,“四个全面”战略布局,坚持全县“一盘棋”,有序扎实推进区域协

调，城乡融合发展，在现有总体规划成果基础上，进一步强化规划传导，注重规划的操作性，统筹兼顾开发与保护的关系，按照生态优先、高质量发展、高品质生活、高水平治理的要求，牢牢把握海南自由贸易港等重大战略机遇，融入省“三极一带一区”的区域协调发展新格局，加强“精致定安”建设，深化国土空间供给侧结构性改革，实施主体功能区战略和制度，加快转变国土空间开发利用方式，坚持“山水林田湖海岛是一个生命共同体”理念，秉持“以山育林、以林保水，以水养田、以水定人，以人定城、产城融合，城乡融合、垦地融合”的国土空间格局优化思路，提升国土空间品质和利用效率，推动形成绿色发展方式和生活方式，提高国土空间治理能力，促进经济社会可持续发展，形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局。

## 五、定安县国土空间规划引导策略

### （一）以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局

#### 1. 以新安全格局保障新发展格局

构建新安全格局的首要工作就是要明确耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界、历史文化保护线及灾害风险控制线。（1）将现状耕地（城镇、村庄不打开统计）应划尽划、应保尽保纳入耕地保护目标，并在可长期稳定利用耕地的基础上划定永久基本农田，促使原永久基本农田范围内的可长期稳定利用耕地布局可始终保持良好的总体稳定性。（2）将生态保护价值高、生物多样性丰富、生态系统完整的重要区域及整合优化后的自然保护地体系（包括各类森林公园、湿地公园以及重要水源保护区）全部划入生态保护红线。（3）在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，避让自然灾害高风险区域，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，合理划定城镇开发边界，引导形成集约紧凑的城镇空间格局。（4）根据国家重要文物的要求，对有历史文化底蕴的村、镇等进行走访调查，并明确历史文化红线。（5）结合洪水水位线、河道治导线和旱涝灾害风险普查结果，划定洪涝风险控制线。

#### 2. 构建区域协调发展新格局

为构建形成区域协调发展的新格局，定安县就必须适应海南自由贸易港的建设要求，立足推动“海口经济圈”建设，以自然资源、历史文化资源等要素为基础，以区域综合交通和基础设施网络为骨架，以中心城区和重点产业园区为节点，加强生态空间、农业空间和城镇空间的有机互动，促进全县产业发展链条化，实现资源要素由外扩向内敛转变，进而加快“海口经济圈”区域协调一体化发展及流域一体化发展。

### （二）保障农业空间，推进乡村振兴

#### 1. 实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护

##### （1）实施耕地集中布局。即按照宜耕则耕原则，

在耕地数量不减少的前提下，引导坡度 5 度以下平原地区耕地集中布局，并结合灌区工程建设，推动集中连片造大田。

（2）加强耕地恢复与战略储备。根据“三区三线”耕地划定要求明确耕地保护目标，并有计划、有步骤地推进耕地保护工作。同时，基于耕地集中布局、耕地进出平衡制度，按年度稳步有序推进恢复耕地，以此来充分挖掘耕地资源价值。

（3）完善耕地保护制度。完善耕地占补平衡制度及耕地进出平衡制度，明确耕地种植利用优先序，实施耕地种植用途管控。同时，也要树立耕地生态系统理念，统筹耕地保护与生态建设，促进耕地休养生息和可持续发展的同时，完善系统生态功能，增强农田生态系统的抗逆性和缓冲性。

#### 2. 整区域推进高标准农田建设

定安县应按照统筹规划、分工协作、集中投入、连片推进的要求，在县内全域推进高标准农田建设，增加有效耕地面积，提高高标准基本农田面积比重；完善田间基本设施，稳步提高粮食综合生产能力；建立保护和补偿机制，促进高标准基本农田的持续利用，进而实现达到“田地平整肥沃、水利设施配套、田间道路畅通、林网建设适宜、科技先进适用、优质高产高效”的总体目标。

#### 3. 严格永久基本农田保护

根据“三区三线”耕地和永久基本农田划定的要求，严格规范永久基本农田农业生产活动、严格管控永久基本农田用途、严格永久基本农田占用与补划，即已划定的永久基本农田是重点用于稻谷、薯类、玉米等粮食作物种植的，任何单位及个人不得擅自占用或将其转为林地、草地、园地、建设用地等。

### （三）锚固生态空间，强化自然资源保护

按照《海南省定安县自然保护地整合优化预案》要求，对定安县全域的自然公园、原生物种进行保护及修复，以维护生态系统完整性和原真性，恢复受损自然生态系统。同时，明确水资源利用上限、水环境质量底线、水资源发展目标，增强水资源刚性约束的基础上，构建良性的水资源利用保护格局，优化水资源的战略储备。另外，定安县也要明确湿地保护范围，构建完善的湿地管控体系，优化对湿地资源保护与利用。而对于县域内的矿产资源、森林资源等要明确其保护措施与利用目标，严禁滥采乱伐，促进矿产资源及森林资源等实现可持续利用。

### （四）强化集约集聚，推动城镇高质量发展

#### 1. 推进城镇空间协同紧凑布局

坚持以人为本，深化户籍制度改革，协同推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，健全“人地钱”挂钩激励机制，使全体居民公平共享城市发展成果。同时，基于战略格局、承载能力，按照“以水定人、以人定城”原则，合理确定人口规模与分布，分类引导城镇化地区

高效集约发展。

### 2. 高效集约布局城镇空间

定安县应将需求引导和供给调节相结合，合理安排各类建设用地增量，重点保障中心城区、自贸港建设相关产业发展重点项目用地、民生项目用地和重要基础设施用地。并加大对城镇闲置土地、空闲地和批而未供土地的清查整治力度，大力推进城镇存量 and 低效用地盘活利用，积极推进落实海南省“土地超市+闲储置换”制度，通过“置换+竞价”“置换+对赌”“置换+跨用途”等多种模式，实现置换公平透明，促进“拿地即开工”、助推产业结构优化。同时，本着“增建挂钩、先增后减、一减一增”的原则，充分依据进城落户人口数量和流向，引导各区各镇探索实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的试点工作。另外，通过鼓励土地符合利用、综合开发利用地下空间、大型基础设施、公共设施等多渠道实现商业、办公用地的复合利用，提高建设用地使用效率。并建立土地利用动态监测和相机调控的长效机制，实现土地全要素、全生命周期管理。

### （五）建立便利共享的公共服务体系

以城乡基本公共服务均等化为目标，按照“中心城市——重点镇——一般镇——中心村——一般村”城乡体系结构，形成以教育、医疗卫生、文化、体育和社会福利设施为主要内容，与经济 and 人口发展相适应，多层次、网络化的社会服务设施体系。鼓励根据地区发展需求、发展目标、人口结构因地制宜地提升公共服务设施配置水平，建设特色化公共服务设施。同时，完善县域内的基本公共服务设施配套，保障基础设施和公共服务水平。比如，要落实教育优先发展战略，瞄准教育现代化目标，扩大教育资源供给，全面提升学前教育、中小学教育质量和人才培养能力。全面实施健康定安行动，完善公共卫生防控救治体系，打造健康定安、养生定安和绿色定安。推动县文化馆、图书馆、博物馆改造提升，在县城规划建设体育中心、艺术中心等重大公共设施，建立完备的公共文化体育服务体系。最后，从社会福利设施、基本社会保险、农贸等方面构建健全的多维度社会保障体系，完善社区综合功能。

### （六）构筑安全智慧的支撑保障体系，打造宜居、智慧城市

（1）构筑城市安全运行体系。在水源保障、流域及城市防洪、能源供应、交通运营等与城市运行密切相关的相关领域，运用区域协同、层级设防、智慧防灾、立体防护等防灾策略，超前布局、高质量建设、高效率管理，构建安全韧性的保障体系。增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市、韧性城市。健全安全生产机制，建立高效应急响应机制，加强安全生产应急救援设施建设，谋划建设综合应急救援物资基地和中心，提升应急救援处置能力。统筹推进城乡防灾减灾救灾体系建设，提高灾害防抗救一体化能力和水平。加强口岸公共卫生

安全、国门生物安全、食品安全、药品安全、产品质量安全管控。健全自由贸易港网络安全综合保障体系，强化保密风险防范，强化舆情研判及响应机制。

（2）加强智能基础设施建设。打破“数据孤岛”，加快推进各部门间数据共享，提升党政机关信息化水平；超前布局 5G、物联网、人工智能、工业互联网、云计算等新型基础设施，提升“数字新基建”体系化支撑能力；加快建设社会管理信息化平台，实现全域物流、资金流、人流等全要素数字化、虚拟化、实时可视可控，打造精细智能社会治理样板区；开展国际互联网数据交互试点，探索发展国际化远程医疗、远程教育、国际旅游消费智能体验；推进智慧交通体系建设，建立自动感知、反应快速、安全可靠的现代化和规范化公安交通管理和服务体系。

### （七）构建现代产业体系，打造高质量产业发展空间

定安围绕海南四大主导产业深化产业结构调整，加快“一区两地”建设。聚焦打造海南都市农业发展区，紧盯特色优势产业和传统种养两个方向，优化“南部热带作物，中部养殖业，北部冬季瓜菜种植为主”的农业区域布局，提高农业特色化、规模化、品牌化、绿色化水平，不断提升农业质量效应和竞争力。聚焦打造海南历史文化旅游目的地，加强古村落和红色遗迹保护利用工作，围绕“美景+美食+文化+赛事”构建“吃住行游购娱”全产业链，加大休闲农旅、工业旅游、体育康养等旅游产品打造力度，全方位探索全域旅游“定安模式”。聚焦打造区域新兴产业协同集聚地，围绕新型食品加工、生物与新医药、先进制造与自动化和绿色建材等方向，加强产业链建设。抓住数字经济发展机遇，适度超前部署数字基础设施建设。同时依据上位规划和国家的政策文件精神，结合当前的塔岭产业园区、新竹绿色建筑产业基地的科技孵化，探索发展职业教育产业，为自贸港产业发展培养专业技术人才。

## 六、总结

综上所述，在海南省自贸港建设的背景下，定安县作为“海口后花园”，不仅要全面融入“海口经济圈”一体化发展中，而且也要在打破区划壁垒、基础设施日益“同城”一体化的基础上，不断优化产业布局，加快产业集聚，逐步形成优势互补、协同发展的经济一体化合作体系，成为“海口经济圈”向南拓展、推动经济圈向都市圈升级的重要支点，推动“海口经济圈”成为海南省最强经济增长极。

## 参考文献

- [1]何晓妍.国土空间规划视域下抚松县乡村建设规划研究[D].东北师范大学,2020.
- [2]李知然.国土空间规划视角下的村庄分类研究[D].西安建筑科技大学,2022.
- [3]宋玢,王英帆,赵潇.国土空间规划背景下市域村庄规划思考与实践——以陕西省渭南市为例[J].中国名城,2022,36(02):39-45.