

# 面向用与管的县级国土空间总体规划编制探索

## ——以山西省沁水县为例

关颖彬

上海同济城市规划设计研究院有限公司

**摘要：**县级单元是实施空间治理的重要层级。县级国土空间总体规划既要平衡好生态保护和地方发展之间的矛盾冲突，又要在基层规划部门建立“规划—建设—管理”的规划运行机制。以山西省沁水县国土空间总体规划为例，探索县级规划编制如何应对“用好”和“管好”的问题。首先对沁水县现状特征与问题进行分析研判，综合目标导向、规律导向和问题导向，从生态保护、协同发展和城乡统筹三个方面建立总体技术框架。其次在目标定位和发展战略的指引下，提出细化生态空间管控层次，协同矿产能源发展区进行空间管控，以及优化城镇空间布局的具体策略。最后指出研究在政策和制度保障层面的不足，展望利用“山西省国土空间用途管制试点工作”的机会深入研究空间管理制度和流程设计的空白。

**关键词：**县级国土空间总体规划；城乡统筹；矿产能源发展区；用途管制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.048

### 引言

县级单元在我国行政体系中处于承上启下的关键环节，也是实现治理体系与治理能力现代化的重要层级<sup>[1]</sup>。在“五级三类”国土空间规划体系中，县级国土空间规划处于中间层级，与国家级规划的战略性和省级规划的协调性相比，更加突出实施性，既要落实上位规划对生态的管控、明确底线约束，又要兼顾地方高质量发展的诉求，因此需要协调不同类型空间之间的矛盾和冲突。

另一方面，规划改革强调规划全生命周期的重要性，需要建立和完善“规划—建设—管理”的规划运行机制。国土空间总体规划在基层实施部门、管理部门“如何用好、如何管好”是在实际编制过程中需要应对的问题。在现实情况中，县级行政主体和部门的规划、土地方面的专业技术人员是相对缺乏的，对于具体规则更需要简单明了，因此县级国土空间规划的编制应该面向实际的使用和管理。

### 一、县级国土空间总体规划编制研究

现有对县级国土空间总体规划编制的研究与总结，大多数集中于对县级国土空间规划中的某一类特定问题的方法探索，如“双评价”、灾害风险评估、指标体系构建、“三区三线”划定、规划分区划定、分区用途管制、传导体系构建、重大项目建设用地保障、实施保障机制等，或者是针对某一专门领域的策略探索，如生态空间、自然资源保护与利用、公共服务设施、绿地系统专项、交通专项等。而对县级国土空间总体规划编制的关键问题与主要内容的认知已形成了一定的共识，即规

划编制重点应包括规划基础评价、发展战略谋划、底线控制与空间布局（管控与发展）、纵向传导与横向统筹（规划实施保障）几个方面<sup>[1-5]</sup>。而对于规划技术的探讨，则在上述的一般性框架下，出现了一些基于本地实践的特色化内容，包括通过“双评价”的精细化促进生态保护与开发的平衡、通过分级分区分类管控保障管控落地、以人的需求和分布为导向精准配置公共服务设施等<sup>[6-8]</sup>。在上述研究的基础上，本文提出了两方面的创新：即研究视角的创新——面向“用”与“管”，规划策略的制定着眼于最终的空间落实与管控；以及技术方法的创新——空间复合利用，即功能导向与政策导向两个维度在空间管控上的叠加。

以山西省沁水县为例，探索面向用与管的县级国土空间总体规划编制。一方面由于矿产能源发展空间的立体性、以及因此带来的利用和管理的复杂性，在矿区分布广泛的山西省具有一定的普适意义，也是需要解决的重点问题；另一方面，能源利用与发展的规划方式转型也是实现高质量发展和高水平治理的重要内容之一。

### 二、沁水县特征与问题研判

沁水县拥有良好的生态基础。县域林地面积居山西省第一，森林覆盖率达到43%以上；国控、省控、市控地表水断面全面达标；2020年二级以上优良天数达339天。沁水县全域为限制开发的省级重点生态功能区，双评价识别生态极重要区约占3/5，但生态保护红线仅占全域1/10（图1，2）。因此生态系统完整性的保障、识别出的生态极重要区的分级管控是需要解决的关键问题。

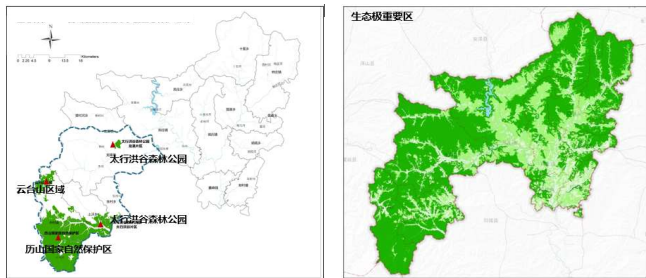


图1 县域生态保护红线示意图 图2 县域生态极重要区

沁水县煤矿资源丰富，县域含煤面积占全域90%，县域煤矿总产量超5000万吨/年，煤层气资源探明程度达到65%，远超全国资源探明程度2.6%的平均水平。2020年煤层气年产量占全国的1/3、山西省的1/2。

在资源型城市发展，矿业经济比重高、采矿空间占比大、影响区域范围广，面临矿山地质灾害、含水层影响破坏及土地资源占用等矿山地质问题，矿山地质环境问题进而引发土地、经济和安全问题。在国家能源

综合改革主阵地、山西省能源革命综改实验区的战略目标下，沁水县国土空间总体规划编制过程中，需要加强矿产能源空间和生态保护、农业保障空间之间的相互协调。（图3）



图3 县域矿产能源空间与生态、农业空间分布关系示意图

沁水县域发展差异大、内部发展不平衡，人口和资源集中在沁河流域的中心城区和东部五镇（图4）。人口最多的中心城区人口超过5万人，而人口最少的乡镇的人口仅为2000人左右。各乡镇工业发展程度差异巨大，农业资源分布不均（图5，6，7）。如何平衡县域发展差异、促进城乡统筹、实现共同富裕，是沁水县迈向高质量发展的又一个挑战。

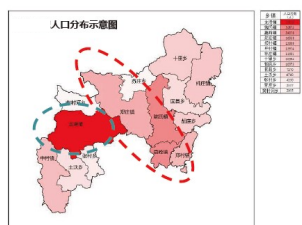


图4 县域人口分布示意图

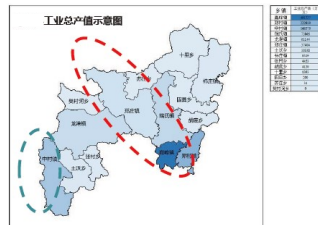


图5 县域工业总产值示意图



图6 县域粮食作物总量示意图



图7 县域农作物总播种面积示意图

### 三、技术路线

结合目标导向、规律导向和问题导向，建立国土空间总体规划编制的技术框架（图8）。为落实国家生态文明建设、高质量发展要求和能源安全战略，明确沁水县目标定位为全国生态文明示范县、沁河流域特色城镇群和山西省能源革命综合改革实验区。综合县域各类要素的分析研判，沁水县具有鲜明的空间分布特征：生态条件优越，是省级重点生态功能区，同时矿产资源丰富，拥有大量煤层气和煤矿资源；复合型国土空间较多，生态、矿产能源空间高度复合；县域内小城镇群为流域型，农业、城镇空间沿河布局。沁水县国土空间规

划需要解决的关键问题，一是复合型国土空间的“用”与“管”，包括对空间权属、边界和管控内容的确定；二是流域型城镇空间的高质量发展，如何从散点分布发展到高质量集中发展再到共同富裕的均衡式高质量发展；三是结合时间维度，把握空间发展和管控的动态性与阶段性。综合以上视角，着眼发展目标、尊重发展规律、面对发展问题，提出生态保护、协同发展和城乡统筹三个方面的策略——细化生态空间管控层次，协同矿产能源发展区进行空间管控，以及优化城镇空间布局。

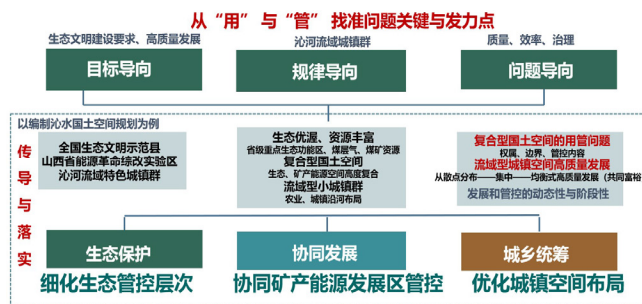


图8 技术路线图

## 四、国土空间总体规划策略

### （一）目标和战略

围绕沁水县的战略目标定位制定总体目标。依托生态资源禀赋，突出沁水悠久的历史山水文化特色；同时，能源生产是县域经济现阶段和未来较长一个阶段的主要发展方向。近期发展核心仍将围绕煤炭、煤层气等资源，进一步完善县域的工业配套和城镇配套。

### （二）生态保护：细化生态管控层次

通过构建生态保护总体格局保障生态系统的完整性。落实山西省主体功能区和“一带三屏七廊多点”的国土空间开发保护格局，构建“一屏一廊一核”的全域生态保护格局（图9）。延续“一屏”，落实山西省“一带三屏”中的太岳山-中条山生态屏障区，严格保护自然保护地、确保大型自然植被斑块的完整性与联通性。增加“一廊”，张峰水库水源涵养生态保护廊道，保护北部水源涵养重要区域，限制大规模城镇建设，修复自然生态系统。强化“一核”，太岳山-中条山水源涵养生态保护红线，维护生态多样性保护、水源涵养、水土保持极重要区和生态环境极敏感脆弱区。

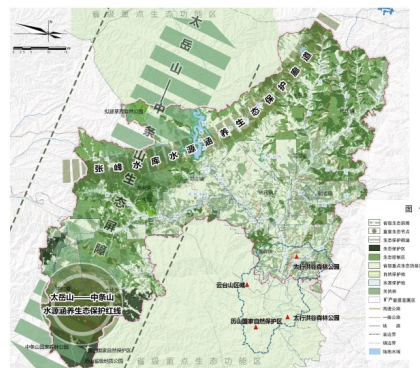


图9 县域生态保护格局图



探矿权期限和扣减探采范围的相关要求进行每五年一次的动态调整(图13)。政策管控区内的勘查作业区通过临时用地进行管理,完成探矿后不转为采矿权的应当及时按照相关标准复垦土地、恢复植被,修复验收后回归原地类。

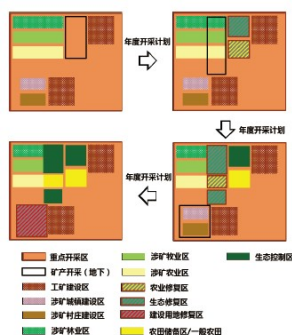


图12 实体管控区  
(开采区)轮动示意图

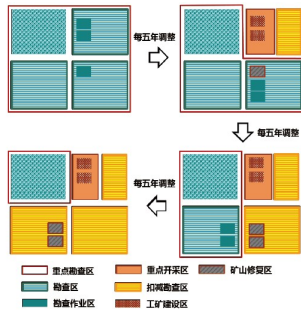


图13 政策管控区(勘查区)  
轮动示意图

#### (四) 城乡统筹：优化城镇体系结构

通过引导县域人口在空间上的重新分布,调整城镇节点的规模等级,优化县域“中心城镇—重点镇—一般乡镇”的城镇体系,形成沿沁河流域的沁河综合发展轴,串联中心城区和“东部五镇”(图14)。优化中心城市功能,合理引导人口、公共服务向中心城区集聚。壮大重点城镇,引导城镇的特色化发展。

在区域协同和城乡统筹的具体措施上,保护北部生态较好的区域,通过政策引导采空区移民和生态移民,就近转化为城镇居民,实现本地城镇化。将煤层气研发、煤层气交易布局在东部五镇,为资源型经济转型示范区的建设提供动能。通过适度集聚提升城市服务设施和市政设施的覆盖率,完善城镇功能和产业服务配套。

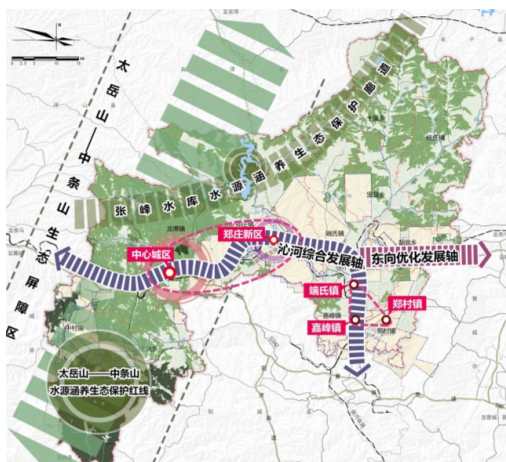


图14 沁水县城城镇发展空间结构示意图

在城镇开发边界内,结合城镇建设适宜性分析,为县城未来拓展用地提供依据。城镇建设适宜性通过高程、坡度、坡向等地形分析,以及地质灾害、区位优势度、地块集中度等,同时结合现状建成区及上版总规规划用地,综合分析得到。城镇开发边界内采用“详细规划+规划许可”的管控方式。在城镇开发边界外,引导村庄发展,推进乡村人口就地城镇化。在助力乡村振兴的策略中,重点提出分类推进乡村居民点布局优化与空

间管控,以双评价、三线划定、矿产能源发展区等为依据,划分“城郊融合类”“集聚提升类”“特色保护类”“搬迁撤并类”以及“暂不分类”五个类别,盘活空心村资源,顺应村庄发展规律与演变趋势,分类推进乡村振兴与发展建设指导。

#### 五、研究的不足与展望

虽然沁水县国土空间规划对生态保护、协同发展与城乡统筹有了一定的研究,但是保障落实需要细化到政策层面和制度层面的管控设计。具体而言,要将地方保护和发展的难点进行细化研究,从制度层面进行落实,明确省市县各级部门的管理事权和实施工作流程。但是沁水县作为县级行政单元,受限于事权,无法为自身制定规划管控的政策,要真正地落实“用”与“管”,则需要借助“山西省国土空间用途管制试点工作”的机会。

该试点工作将在全省范围开展全域全类型国土空间用途管制试点,探索城镇开发边界内“详细规划+规划许可”、城镇开发边界外“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式,明确具体管制规则,探索国土空间规划体系下的“多审合一、多证合一”,构建覆盖城镇、农业和生态空间的国土空间用途管制制度。面向用与管的沁水县国土空间总体规划编制为用途管制试点工作奠定了良好的全域结构性基础,而用途管制试点工作也为县级国土空间总体规划中空间管理制度和流程设计的空白提供了深入研究的可能,共同促进实现规划“编制—实施—管理”的完整逻辑闭环。

#### 参考文献

- [1] 赵毅, 郑俊, 徐辰, 曹阳, 袁新国. 县级国土空间总体规划编制关键问题[J]. 城市规划学刊, 2022(02): 54-61.
  - [2] 钱爱梅. 市县级国土空间总体规划的实践探索——以浦东新区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(02): 64-69.
  - [3] 张波. 新时代背景下,我国市县级国土空间规划编制探讨[C]//. 活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集(11总体规划)., 2019: 427-436.
  - [4] 柳庆元. 浅议县级国土空间规划的内容特点与现实困惑[C]//. 活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集(11总体规划)., 2019: 524-531.
  - [5] 陈玉. 国土空间规划体系下县级规划的编制研究[J]. 城市建筑, 2022, 19(16): 60-62+66.
  - [6] 管娟, 莫霞. 基于生态保护与开发平衡的县级国土空间规划编制探索[J]. 规划师, 2021, 37(S1): 43-48.
  - [7] 买静. 市、县级国土空间总体规划编制技术的浙江探索[C]//. 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(20总体规划)., 2021: 2-15.
  - [8] 汪淳, 江艺东, 周晓颖, 赵博. 新型城镇化视角下中部地区县级国土空间总体规划重点与方法研究[C]//. 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(20总体规划), 2021: 649-658.
  - [9] 肖达, 关颖彬, 蒋秋奕. 面向复合国土空间分层的国土空间总体规划编制思路——以矿产能源空间为例[J]. 城市规划学刊, 2021(01): 67-73.
- 作者简介: 关颖彬, 男, 1981.08, 广西梧州, 工程师, 研究方向: 城乡统筹。