

浅谈县级国土空间总体规划编制的问题及重点

简正菊

贵定县自然资源局

摘要：随着城市化进程的加快、经济社会的发展，县级国土空间总体规划编制成为了县域发展的重要任务。县级国土空间总体规划是指对县域内土地利用、城乡空间布局和生态环境保护等方面进行综合规划的重要文件。然而，在实际编制过程中，我们也面临着一系列问题和挑战。本文旨在浅谈县级国土空间总体规划编制的问题及重点。通过深入分析，我们可以更好地理解并应对这些问题，确保县级国土空间总体规划编制工作的科学性和有效性。

关键词：国土空间总体规划；县级；问题；重点

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.040

一、国土空间规划概念及编制必要性

（一）国土空间规划概念

国土空间规划是对国家或地区土地资源、空间布局和土地利用进行科学规划和管理的核心工作。在我国，国土空间规划被视为一项基础性、综合性的规划，其编制和实施对于促进可持续发展、优化空间结构、提升资源利用效率至关重要。在国土空间规划编制过程中，需要充分考虑社会经济发展需求、资源环境承载能力和生态保护要求。编制工作需要综合各方面的数据和信息，进行分析评估，明确发展目标和路径。

（二）国土空间规划编制的必要性

国土空间规划编制具有重大的必要性和意义，是一项十分重要的工作，首先，国土空间规划编制可以合理引导和促进经济社会发展。通过规划土地利用和空间布局，可以有效引导资源配置、产业布局和城乡发展，推动经济结构的优化升级。规划编制可以确立发展目标和方向，提高土地资源利用效率，促进产业协调发展和区域协同发展，推动经济的可持续增长；其次，国土空间规划编制可以保护生态环境和生态资源。规划编制可以科学规划生态保护区、水源地保护区、生态功能区等，保护生态环境和生态系统完整性，提高生态环境质量。通过合理规划，可以减少生态破坏和环境污染，促进生态修复和生态系统的可持续发展；最后，国土空间规划编制可以优化城乡空间布局，推动城乡一体化发展。规划编制可以合理划定城市建设用地、农村建设用地和生态用地的界限，促进城乡融合发展和资源的合理配置。规划编制可以统筹城市扩张、乡村振兴和生态建设，提高城乡空间的质量和效益。

二、县级国土空间总体规划编制问题

（一）部门协同性差，专项规划和总规衔接性不强

缺乏部门专项规划。工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游等部门多以概念规

划或十四五规划、近期行动计划、实施方案规划管理为主，未启动行业专项规划编制工作。专项规划实施存在以下三个问题：一是编制程序相对不明，编制主体有待明确。专项规划目前编制相对随意，涉及空间类编制规划统筹协调不足，容易产生新空间规划矛盾。二是编制深度相对不一，体系不明。目前专项规划编制任务多源于上级部门专项规划要求在县级层面编制，但各类规划深度不一，难以汇集成空间平台进行属地管理。三是编制内容存在矛盾，涉及空间底板数据和管控要求有待协调。

（二）国土空间总体规划涉及内容较多，基础数据较复杂，造成资源底图底数摸清难度大。

空间总体规划涉及部门广、内容多，各部门规划层级、标准不统一，规划之间差异大，致使基础资料、数据转换量大。

（三）新增城镇规模指标紧缩，致使总规编制受限。

根据“三区三线”划定规则，超大城市、人均城镇建设用地远超国家标准的城市、近十年城区常住人口减少的城市，城镇开发边界面积一般为现状城镇建设用地的1.1倍以内，其他城市一般为1.3倍以内。新增建设用地规模有限，要解决历史遗留问题，又要保障重点项目、分散旅游、工业项目建设，实际城镇中心城区预留建设指标极其有限，在县级总体规划编制中，中心城区部分基本都是现状，规划可发挥空间有限，致使县城中心未来十五年规划引领性不强。

（四）法律法规体系还未完善。

国土空间规划编制工作顺利开展的基础是需建立完善的法律法规体系，但当前实际情况是上层法律法规体系还未建立完整，无主干法律，下层级的各类法规、政策文件配套联系不强，致使在实际工作开展中，存在操作性、局限性问题。

三、国土空间总体规划编制对策

（一）建立健全法律法规体系

建立健全全国国土空间规划法律法规体系，保障国土空间规划编制实施工作有法可依，促进国土空间规划管理科学发展。

（二）多部门合作，协同推进国土空间规划编制工作

以第三次全国国土调查成果数据作为规划现状底数和底图基础，统一采用2000国家大地坐标系，整合各行业空间数据成果，统一基础数据、搭建信息平台。国土空间规划编制工作是跨领域、跨专业、跨部门合作，需自然资源、农业、林业、生态环境、交通、水利、发改、住建等多部门协同合作，建立国土空间规划体系，

形成国土空间开发保护“一张图”。

(三)明确各层级规划任务,强化各专项规划与总体规划衔接。

统筹编制程序、明确专项规划涉及空间规划的目录清单,与规划主管部门协调明确规划编制任务。按照国土空间规划体系及管理要求,统一规划底板、统一内容深度和传导规则,便于纳入平台进行规划审批管理。

四、贵定县国土空间总体规划编制重点

(一)主要任务

1.规划编制需要对贵定县的土地资源进行全面评估和分析,确定各类土地利用功能区的划分,包括城市建设用地、农业用地、工矿用地、生态用地等。规划要合理安排土地利用,优化国土空间布局,提高土地利用效率和经济效益。

2.考虑规划的前瞻性,结合我县处在全省黔中经济区核心区,全州贵惠长龙(瓮安)环贵阳城市经济带的区位关系,谋划好区域对接。

3.注重实效性,规划编制过程中要考虑规划立足实际,结合我县经济、社会发展方向,特别是十四五规划中的重大项目在规划中要作合理布局安排,增强规划编制的操作性、针对性、科学性。

4.做好规划衔接。规划衔接是指将国土空间总体规划与其他相关规划进行有效衔接和协调,确保各项规划之间的一致性和协同性。首先,与上级规划衔接。贵定县国土空间总体规划编制需要与上级规划进行衔接,包括省级和州级规划。这要求编制过程中要充分了解上级规划的要求和目标,确保贵定县的规划与上级规划的要求相一致。同时,需要与上级规划的编制单位进行沟通和协调,确保衔接过程的顺利进行;其次,与专项规划衔接。贵定县国土空间总体规划需要与各类专项规划进行衔接,如交通、林业、环保、水利、旅游等专项规划。编制过程中要与相关部门和单位进行密切合作,共同研究和协商,确保各项专项规划在空间布局和土地利用方面的要求相互协调和衔接;最后,与城乡规划衔接。贵定县国土空间总体规划编制需要与城乡规划进行衔接,包括城市总体规划和乡村振兴规划。在编制过程中,要充分考虑城市扩张方向和农村发展布局,确保城乡空间的协调统一。

5.落实省和州的发展要求战略部署,立足黔中都市圈和环贵阳区域发展,在城市发展规模、职能定位和区域协调发展方面提出新的目标;立足资源环境承载力,优化细化落实主体功能定位,构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局;落实贵州省“一群三带”城镇空间格局要求,以县城为重要载体,抢抓“强省会”战略机遇,围绕支撑以人为核心的山地特色新型城镇化建设,优化资源要素供给,不断增强城镇空间承载力、内需带动力、发展竞争力,服务供给力,强化建设用地节约集约利用,加快促进城镇空间内涵式节约型绿色化发展。优化中心城区空间结构

与用地布局,重点提升公共服务设施用地、工业用地比例,保障交通、市政等重大基础设施用地;大力推动城市有机更新,加强城市设计和风貌控制引导,提升城市功能品质和辐射带动能力。

(二)主要内容

本次贵定县国土空间总体规划坚持以高质量发展统揽全局,实施围绕“四新”主攻“四化”主战略,支持“强省会”建设,增强贵定县的综合服务功能,提升综合承载能力,建设黔中城市群重要节点城市。

坚持底线思维,集约节约发展。切实做好耕地和基本农田保护,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,严守生态红线,优化生态空间布局,加强生态保护和修复,落实“四水四定”要求,优化国土空间开发保护格局;坚持内联外通,深化开放发展。积极融入“双循环”新发展格局,落实“一带一路”倡议、西部陆海新通道等国家战略,发挥贵定的交通区位优势;坚持优势互补,推动协调发展。围绕产业协作、基础设施、公共服务等多个领域一体化发展,在全方位融入黔中城市群、贵阳都市圈中实现增势赋能;坚持人民至上,实现共享发展。坚持以人民为中心,以人民对美好生活的向往为出发点和着力点,优化城乡居民点体系,实现基本公共服务设施在市域范围内均衡配置,提升人居环境品质,持续改善民生福祉,不断增加城乡居民获得感、幸福感、安全感。

本次规划的主要内容包括坚持生态优先与绿色发展、强化战略引领与全域统筹、贯彻以人为本与提升品质、传承历史文化与彰显特色,以及明确一张蓝图与协同实施,确保规划实用性。

按照生态优先、高质量发展及“两山”理论的相关发展思路,推动绿色、循环和低碳发展,中心城区打造点、线、面相结合的高品质开放空间,构建“一屏、一廊、多园”的绿地网络结构,推动绿色空间的保护利用。强化战略引领与全域统筹。本规划充分衔接贵州省国土空间规划、黔南州国土空间规划等上位规划发展要求,紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标,明确贵定县城镇发展战略及目标,引领高质量发展。坚持全局眼光、整体谋划,统筹全域全要素配置,提升国土空间开发保护质量和效率。坚持区域协调、城乡统筹,要深入实施乡村振兴战略,推进城乡公共服务设施均等化。

贯彻以人为本与提升品质。贯彻以人为本的理念,意味着规划编制应以满足人民群众的需求和提高居民生活质量为出发点和落脚点。规划需要合理规划城市基础设施,提供优质的教育、医疗、文化等公共服务设施,满足居民的各种需求。同时,要注重保护人民群众的生活环境,提供安全、健康、便利的居住和工作条件。

强化战略引领与全域统筹。本规划充分衔接贵州省国土空间规划、黔南州国土空间规划等上位规划发展要求,紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标,明确贵定县城镇发展战略及目标,引领高质量发展。坚持全局眼光、

整体谋划，统筹全域全要素配置，提升国土空间开发保护质量和效率。

传承历史文化与彰显特色。作为一个历史悠久、文化丰富的地区，贵定县拥有独特的历史遗迹、传统习俗和民俗文化。在规划编制过程中，应注重传承历史文化，保护和弘扬贵定县的独特文化特色。第一是保护历史遗产。贵定县拥有众多的历史遗迹和文化景观，如古建筑、传统村落等。在规划编制中，需要对这些历史遗产进行保护和修复，使其得以传承和延续。同时，要注重历史遗产与现代城市发展的融合，将其融入到规划中，展示历史的厚重与文化的魅力；第二是弘扬传统习俗和民俗文化。贵定县有着丰富多样的传统习俗和民俗文化，如传统节日、民间艺术、手工艺等。在规划编制中，要注重挖掘和弘扬这些传统文化资源，通过规划的方式将其体现出来，提升文化内涵和吸引力。可以建设文化广场、展示馆等设施，举办文化活动，传承和发展传统习俗和民俗文化，为居民和游客提供丰富的文化体验；第三，塑造地域特色。贵定县拥有独特的地理环境和自然资源，如山水景观、农田风貌等。在规划编制中，要充分挖掘和利用这些地域特色，打造具有贵定县特色的空间形象和风貌。可以通过景观设计、建筑风格等方式，彰显地域特色，营造独特的城市形象和风格。

明确一张蓝图与协同实施。坚持“多规合一”，统筹各类空间性规划，形成一本规划、一张蓝图，强化国土空间规划对各类专项规划的指导约束作用。完善规划全生命周期管理，严格执行规划，以钉钉子精神抓好贯彻落实，久久为功，确保一张蓝图干到底。衔接国民经济和社会发展规划“十四五”规划，近远兼顾、刚弹并举，合理确定近期规划目标，预留弹性发展空间，确保规划可落地、可实施。建立协同治理的规划实施机制，共筑美好家园，实现城乡共建、共治、共享。

综上，国土空间总体规划是县级国土空间用途管制的重要手段，是各类开发保护建设活动的基本依据。一个切实可行的县级国土空间总体规划的规划总体定位要符合上位规划对县级发展的最新要求；要实现“多规合一”；编制内容需符合相关技术指南要求，且规划的实施保障措施要科学有力。

五、县级国土空间总体规划编制重点

（一）编制原则

1. 可持续发展原则：县级国土空间总体规划应立足于实现经济社会的可持续发展，将经济、社会和环境三个方面相协调，追求经济效益、社会公平和生态环境的协调发展。规划编制应充分考虑合理利用资源、环境的保护与修复，以推动县域的可持续发展。

2. 科学性原则：县级国土空间总体规划应以科学的方法和数据为基础，运用系统分析、综合评价等科学手段，准确把握县域内的土地资源、空间布局和生态环境状况，科学规划土地利用方式、城乡空间布局和生态环境保护措施，提供规划的科学性和实效性。

3. 统筹协调原则：县级国土空间总体规划应统筹考虑各种资源利用和空间布局的需求，协调城乡发展、经济发展和生态环境保护之间的关系，实现空间布局的协调和资源的优化配置。规划编制应促进城乡融合发展，提高资源利用效率，实现区域的协同发展。

4. 可操作性原则：县级国土空间总体规划应具有可操作性，即规划的目标和方针应明确具体，易于实施和监管。规划编制需要充分考虑各方利益和实际情况，提出准确的规划定位、可行的规划目标和措施，确保规划的有效实施和落地。

5. 公众参与原则：县级国土空间总体规划编制应充分尊重公众的知情权、参与权和决策权，鼓励公众广泛参与规划过程。规划编制应组织听取公众意见、征集专家建议，通过公开透明的方式，增加规划的民主性和公正性。

（二）主要工作任务

1. 落实上级规划管控要求，确定县级规划定位、规划目标及指标体系，提出县级空间发展要求；落实“三区三线”划定成果，结合地方的发展实际，明确管制措施和路径。

2. 优化区域和城乡功能布局、用地结构和要素配置，提出宏观的开发格局、区域协调格局、城乡空间结构、产业发展布局、生态安全格局、乡村振兴格局等重大格局。

3. 开展资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价，搭建“多规协调”工作平台，在对接上位规划的要求下，结合地方实际情况，确定各类用地空间管控措施与管控要求。

4. 提出建设用地、水资源、能源、矿产等重要资源要素的配置方案和保障措施，提出资源保护与利用的措施安排；确定全域交通、市政等重大基础设施、公共服务设施、综合防灾减灾设施布局。

5. 对跨行政区的重大空间布局，提出相应的空间协同发展措施，提出协调沟通机制建议；提出体制机制创新方案、配套政策体系和重大行动计划。

结语

本文通过分析县级国土空间编制过程中存在的问题，提出相应措施及对策，并以贵定县国土空间总体规划为例，分析贵定县国土空间总体规划编制的主要任务及编制的主要内容，总结提炼出县级国土空间总体规划主要需解决的重点问题及规划编制的主要内容，有效提高国土空间规划编制的科学性和实效性。

参考文献

- [1] 向亚丽, 杨浩锋. 新时期国土空间规划存在的问题及对策[J]. 江西农业, 2017(9):107-108.
- [2] 胡民锋等. 构建全国国土空间规划纲要指标体系的思考[J]. 中国土地, 2019(12).
- [3] 孟薇. 仪征市县域国土空间规划管理问题及对策研究[J]. 扬州大学, 2019.