

# 空间传导在区域规划编制中应用研究

## ——以《闽西南协同发展区产业协作空间布局研究》为例

鄢泽兵

厦门市城市规划设计研究院有限公司

**摘要：**本文首先分析了国土空间规划体系中“分级分层分类”空间传导的特点和衔接作用，梳理目前区域规划在空间传导方面存在的问题。以《闽西南协同发展区产业协作空间布局研究》为例，通过完善规划编制体系、强化分层衔接、加强信息化支撑等手段，提高区域规划在国土空间规划体系中纵向传导和横向衔接的桥梁作用。

**关键词：**空间传导；区域规划；编制体系；分层衔接；信息支撑

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.21.005

### 前言

2018年国家出台了《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），明确建立“五级三类”的国土空间规划体系的目标任务，强化不同层级规划的传导落实和不同类型规划的相关衔接，实现“一张蓝图干到底”。按照《若干意见》规定，相关专项规划是指在“特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。在国土空间规划体系中，区域规划归属于专项规划的范畴，它以促进区域协同发展为目标，往往是跨省、市界的区域针对特定领域空间要素空间协调规划，在国土空间规划体系中是一类特殊类型的专项规划，它不仅要发挥上传下达的衔接关系，更面对复杂的地方协调和部门协调关系<sup>[1]</sup>”。

目前，大批学者就规划传导的内容和传达方式已经进行了大量探索，基本达成共识：需要构建“分层分类分级”的规划管控体系，各层级规划需要参照事权“分层分级”进行分度约束，并按照分层管控的内容和约束性相应执行规划审批<sup>[2]</sup>。在规划编制内容上，不同层级的规划需要相应的内容深度，以对应不同层级事权管理权利要求。例如，土地利用总体规划，作为土地利用规划的重要部分基本农田，在各个层级形成“基本农田集中划定区域”“基本农田保护区”“耕地、基本农田地块”的序列，既明确对各级实际划定工作作出指导，也反映了土地利用规划从指标管控到区块再到地块管控的逐级细化的特征<sup>[3]</sup>。

目前，在区域规划编制中，存在分级分层分类体系不清晰，规划约束性较弱，空间传导不足等系列问题。在我国建立国土空间规划体系的背景下，区域规划如何结合自身的多层级和跨地域的特点，顺应国土空间规划体系的改革方向，加强与国土空间规划体系分级分层分类对应衔接，更好地发挥该类规划在促进区域协同发展中的核心作用。

### 一、区域规划在空间传导方面面临的新挑战

#### （一）规划编制体系不完善

##### 1. 分层分级协调机制不健全

区域规划在协调机制上存在的主要问题：首先，垂直协调面临挑战，不同行政层级之间在规划制定和实施中的传导不足，国家层面制定的政策可能在地方层面难以有效贯彻；其次，不同部门和利益相关方之间缺乏有效的合作和沟通，经常出现跨界交通衔接不畅、邻避设施布局冲突等空间矛盾。政区单元之间缺乏一个区域层面的协调机制来处理跨越行政界线的区域问题，导致各主体相互保持独立、难以组成一个相对统一的利益共同体<sup>[4]</sup>。

##### 2. 技术标准体系不完善

目前区域规划在编制组织、规划目标任务、工作内容等方面缺乏国家技术标准依据，各个地方在编制区域规划时根据自身需求确定规划内容。目前“五级三类”国土空间规划体系，各级国土空间总体规划高度重视区域协同发展，但是这些内容是建立在本级国土空间规划框架内的，而针对不同层级、类别的国土空间规划的区域协调内容相互间如何衔接、传导需要深入研究<sup>[5]</sup>。同时，区域协调的规划内容与国土空间总体规划的底线管控、专项规划的设施安排、详细规划的用地控制相互衔接不足，导致区域规划实用性较差。

#### （二）空间传导约束性较弱

经过不断的摸索实践，在区域规划领域逐渐形成了以国民经济规划、城乡规划、土地利用规划和主体功能区规划为主体，环境保护规划、林业规划等其他各类规划为辅的空间性规划体系，并初步构筑了“目标引导+指标管控+分区管制+名录管理”的规划传导与管控体系<sup>[6]</sup>。分区管控作为空间传导的核心内容，在国土空间规划改革之前，主要包括发改部门的主体功能分区

（城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区），土规部门的三区（禁建区、限建区和适建区）以及城规部门的各类功能区（居地区、工业区、商务区、物流区等）。区域规划侧重综合性，规划范围尺度较大，分区管制往往是以空间结构性表达，侧重战略引导内容，对应下位空间实施类规划指导不足。

新一轮国土空间规划体系改革，在空间传导体系构建进行了大胆改革：一是强化规划分区，即通过规划分区明确各分区的主导功能、规模指标及准入的国土规划用途，加强与实施层面控制性详细规划的衔接，实现规划编制从空间引导到空间管制的转变。二是建立管控线体系，即通过构建“三区三线”为主体的各类管控线体系，实现各层级空间传导的无缝衔接和刚性管控。三是建立重点项目库，通过重大项目落地来实现规划空间传导。

## 二、空间传导在区域规划编制中应用研究

### （一）完善协同机制

闽西南协同发展区包括厦门、漳州、泉州、龙岩、三明等5地市，2018年8月，5地市联合建立闽西南协同发展区联席会议制度，成立实体化运作的闽西南协同发展区办公室。形成福建省级（省发改委牵头）、闽西南协同发展区（联席会制度，下设办公室）、各市（各协同发展对口部门）三级行政层级的协同发展管理机制。通过搭建一个多方平等对话平台，推动多方主体主动联合共促协调发展，规划编制单位承担了第三方协调的角色，通过相关项目编制单位间的协调，实现空间协同。

### （二）加强分级分层规划衔接

本次规划衔接涉及三个层级，包括福建省级国土空间规划、地市级国土空间规划和产业园区级国土空间规划。省级尺度本身具有区域属性，首先要落实福建省国土空间规划对闽西南协同发展区域总体发展要求；地市级层面衔接各地市的国土空间规划；产业园区层面，强化产业园区空间管控，落实各市（县）的城镇开发边界，结合产业园区功能布局 and 空间拓展潜力，明确产业园区空间拓展边界。

#### 1. 省级层面——空间结构优化

在闽西南协同发展区全域层面，规划内容突出综合性和战略性，落实福建省国土空间规划目标定位和战略发展要求。在产业空间布局方面，反映全域产业分布的总体特征，突出产业空间协作关系和整体结构。以产业园区为基本单元，梳理5地市的产业集群和产业链类型、空间布局、协作走廊、基础设施等，构建以产业集聚为特征的空间布局结构，作为区域产业空间布局的引导性内容。

闽西南协同发展区将打造“4条”产业协作走廊：

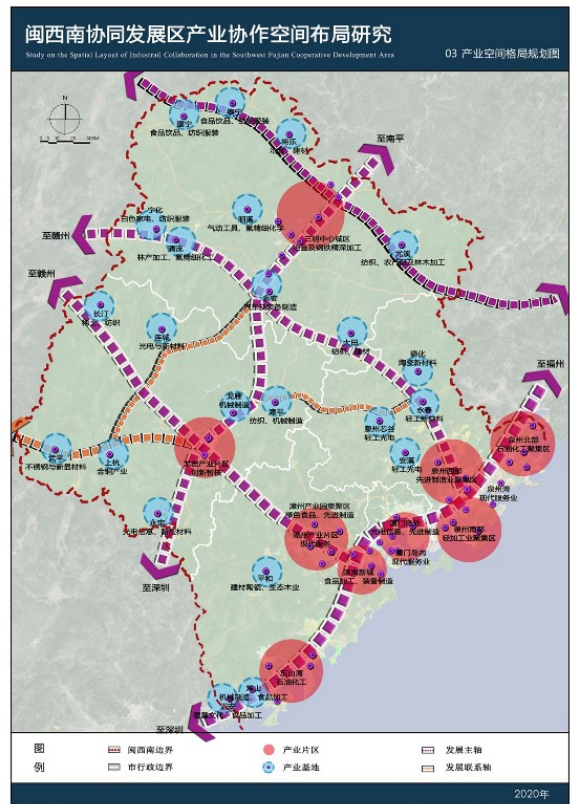


图1 产业协作空间结构图

（1）沿海地区以厦漳泉沿海城镇带为基础，打造科技创新智造走廊；（2）“内陆-沿海”打造从沿海到内陆的产业合作走廊，包括“厦门漳州-龙岩”和“泉州-三明”2条“山-海”产业协同走廊；（3）内陆地区之间打造“龙岩-三明”资源高效利用与先进制造业走廊。按照“三新”产业集群（新消费、新智造和新材料），三大产业链群（石油化工、汽车制造和电子信息），形成九个产业集中片区。以产业园区为载体，将产业集群进行空间落位，形成产业集群的空间分布图，指导未来产业空间协同发展。

#### 2. 地市级层面——强化毗邻区空间协作

在地市级层面充分反映各地市的发展诉求。实施差异化发展战略，加强功能互补和产业协同，发挥沿海城市科技创新和先进制造优势，内陆地区原材料和能源优势。明晰各市产业分工定位，落实厦门“智慧赋能”、泉州“智能引领”、漳州“智造转型”、龙岩和三明“智能推动”的产业发展战略。加强各地市的跨界合作，探索包括“毗邻区、飞地经济”等合作模式。建设有以交通互联、生态共保、基础设施共享为目的，产业功能优化为重点的毗邻区的协同发展空间<sup>[7]</sup>。“厦门-泉州”和“厦门-漳州”毗邻区是厦漳泉都市圈的重要组成部分，明确毗邻区空间协调范围，促进毗邻区功能布局优化和城镇空间一体化发展。

