

“多规合一”视角下的国土空间规划

——以榆林试点为例

赵雲泰, 葛倩倩

(中国土地勘测规划院, 北京 100035)

摘要: 建立完善国土空间规划体系是加强空间治理能力的重要手段。本文采取文献综述法、综合分析法, 梳理国土空间规划体系现状, 分析多规冲突的差异和原因, 结合国土空间规划价值取向提出了规划编制逻辑框架。以陕西省榆林市为例, 介绍了国土空间规划的体系建设、任务安排、规划内容、技术方案和实施成效。未来的国土空间规划工作需要加快规划立法, 完善规划建设, 加强国土空间用途管制等。

关键词: 国土空间规划 规划体系 用途管制

党的十八大以来, 国家提出将实现治理体系和治理能力现代化纳入全面建设社会主义现代化国家的重要内容, 作为全面深化改革的总体目标深入推进。加强空间治理能力建设是完善国家治理体系的重中之重。20世纪90年代以来, 学术界高度关注“多规合一”导向的国土空间规划, 公开发表了200余篇学术论文^[1], 从规划理论^[2]、理念^[3]、互动关系^[4]、空间治理^[5]等多个方面开展了深入研究。2014年12月, 国家发改委、国土资源部、环保部和住建部联合开展了榆林等28个市县“多规合一”试点工作。2018年3月中共中央印发了《党和国家机构改革方案》, 明确由自然资源部负责建立空间规划体系并监督实施。围绕如何建立空间规划体系、提升空间治理能力, 国家先后通过中央城镇化工作会议、《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》、《生态文明体制改革总体方案》等部署了全面深化规划体制改革系列要求。应通过加强空间治理体制、机制、政策和管理等方面的改革创新, 力求解决空间规划的冲突与矛盾, 降低行

政成本, 提高资源配置效率, 提升政府效能, 推进空间治理体系和治理能力现代化。本文以榆林试点为例, 介绍市县层面国土空间规划编制的理念、框架和技术思路, 以期建立完善空间规划体系提供实践参考。

1 国土空间规划体系现状

我国空间性规划有80多种, 法定规划约20多种, 其中空间属性相对较强的规划主要包括主体功能区规划、国土规划、土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划和经济社会发展规划6类。历经多年发展完善, 各个规划均已形成了相对完善的功能定位、任务目标和层级体系(见表1)。

国民经济和社会发展规划是国家发展规划的统领, 编制期限通常为5年, 在国家、省、市、县均有开展, 规划安排覆盖国土全域。主体功能区规划作为我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划, 将国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域, 明确了2020年建成“两

收稿日期: 2018-6-29

第一作者简介: 赵雲泰(1985—), 男, 博士, 高级工程师, 主要研究方向为国土空间规划、乡村规划。

E-mail: zhaoyuntai@163.com

横三纵”为主体的城市化战略格局、“七区二十三带”为主体的农业战略格局和“两屏三带”为主体的生态安全战略格局。土地利用总体规划是国家实施土地利用管制的基本依据，建立形成了国家、省、市、县、乡五级规划体系，包括了生态环境保护、耕地保护、

节约集约用地、土地整治、统筹区域和城乡发展等空间安排。城乡规划体系相对完善，涵盖城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划五种法定规划，由此也衍生了许多专项规划和实施规划，主要侧重于城镇空间的开发保护。

表 1 国土空间规划体系现状

主管部门	规划名称	规划期限	规划层级	规划重点	规划范围
发改委	经济社会发展规划	5 年	国家、省、市、县	经济社会发展	全域
发改委	主体功能区规划	10~15 年	国家、省	国土空间开发的功能导向	全域
国土资源部	土地利用总体规划	15 年	国家、省、市、县、乡	耕地保护建设用地集约利用、土地利用总体安排	全域
国土资源部	国土规划	15~20 年	国家、省	国土空间开发、利用、保护、整治统筹谋划	全域
住建部	城乡规划	15~20 年	城镇	城镇发展和城市土地利用	城镇局部
原环保部	生态环境保护规划	5 年	国家、省、市(县)	生态环境保护等	局部

“多规合一”工作在我国许多地区已有尝试，如广州^[6]、厦门^[7]、武汉^[8]等地开展了“两规合一”、“多规融合”等工作，为新时代国土空间开发保护提供了有益探索。从地方实践经验来看，取得统一的国土空间共识主要得益于 5 个方面：规划冲突的深刻剖析、国土空间发展战略的高度共识、国土空间开发保护边界的清晰划定、国土空间基础信息平台的互联互通、国土空间治理的协同联动。同时，地方实践也反映了许多需要解决的问题，如法律依据不足、行政管理体制不顺畅、与上下级规划和相关规划的关系有待明确等。

2 国土空间规划的逻辑框架

2.1 规划冲突研判与问题识别

各个规划的对象客体均是同一国土空间，但由于不同规划的编制主体、技术方法、编制要求、管制手段、监督机制不同，规划期限设定、目标任务、功能导向等方面产生了明显差异，导致同一国土空间的功能定位、用途属性等不同^[9-11]，一些地方的规划用途既是开发建设的规划区，又是自然资源或者生态保护的重要区域，规划冲突和不适应造成国土空间难以利用。

导致空间规划冲突表象的原因主要是各个规划之

间不同的话语体系、部门主导职能的不断扩张、规划事权的分割、信息共享的壁垒等。政策法规层面，关于国土空间开发保护各类活动的依据主要是各类部门性质的法律规定，缺少统一、健全的国土空间规划法律法规；管理实施层面，需要每个主导部门或者更高层级的协调议事机构对同一国土空间进行开发、保护、整治的总体统筹^[12]。法律缺位和管理失位造成了各自为政、交叉重复的多规现状。

2.2 “多规合一”的价值导向

“多规合一”的国土空间规划本质上是服务于国家空间治理体系和治理能力现代化，规划的价值取向应服务国家发展战略、落实国家意志、提升空间治理效能和适应绿色发展要求。具体体现在如下方面：

一是服务国家发展战略。紧密围绕主体功能区战略、经济社会发展战略、区域发展总体战略等决策部署，遵循人口资源环境相均衡、经济社会生态效率相统一等原则，建立与资源环境承载能力相匹配的国土空间开发保护格局，实现生产、生活、生态空间的优化配置。

二是落实国家意志。坚守国土空间规划底线，层层传导反映国家粮食安全、生态安全、经济安全、环境安全的重要约束性任务。划定生态保护红线、永久

基本农田保护红线、城镇开发边界等空间布局,明确空间治理和用途管制规则。

三是提升空间治理效能。建立与政府分级管理相适应的规划体系,形成国土空间的规划共识。优化规划编制实施管理各个流程,完善国土空间基础信息平台建设,推进国土空间“一张图”,改进规划审批管理,简化流程、程序和要求,提升政府效能。

四是适应绿色发展要求。落实最严格的生态环境保护制度、最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度,实施自然资源总量和强度双控,提升资源配置效率和利用质量,引导转变国土空间开发利用方式,按照推进形成绿色发展方式和生活方式的要求,加强国土空间的总体安排和统筹部署。

2.3 “多规合一”的主要内容

“多规合一”视角下的国土空间规划,核心在于将多个规划“协同”表现在同一国土空间。技术层面要实现统一的规划目标(战略)、统一的技术标准(底数、底图)、统一的空间功能(主导方向)、统一的时序安排(任务推进)。以此为基础,还需要进一步厘清各个层级政府的规划职能、相关部门的规划衔接关系,从技术和管理两个方面共同推进。

通过开展资源环境承载力评价和空间开发适宜性评价,识别水土资源、地质灾害、生态环境等各类要素的限制性和适宜性,明确国土空间的适宜导向。以此为基础,按照上位发展战略和相关规划功能定位,结合区域经济社会发展要求,形成统一共识的国土空间发展战略。统筹安排各类空间要素,分级分类划定生态空间、生活空间和生产空间,划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界,制定用途管制规则,完善配套支撑设施建设。加强国土综合整治,修复和提升国土功能。结合规划体系分工,明确不同层级规划的职能要求、空间安排、引导和管控手段,加强上下级规划的协调衔接。建立国土空间基础信息平台,改进规划实施管理。

3 榆林市国土空间规划基本情况

3.1 研究区概况

榆林市位于陕西省北部,地处陕甘宁蒙晋五省(区)接壤地带,属沙地、沙盖黄土与丘陵沟壑复合地貌,总面积42948 km²,全市辖1区11县,总人口360万人,是国家重要的能源化工基地、陕西现代特色农业基地和陕甘宁蒙晋区域性中心城市,也是荒漠化和水土流失严重的生态环境脆弱区。

3.2 规划思路

一是明确国土空间规划的总体要求。通过榆林试点工作,落实市县“多规合一”试点关于“一本规划、一张蓝图”的总体目标。解决各类规划并存导致的国土空间冲突,主要涉及国土开发与保护、地上地下空间不协调等。加强各类规划的协同衔接,在规划基础、技术标准、目标任务、战略导向、空间安排、编制期限等方面寻求最大公约数。

二是研判国土空间基础状况。总结国土空间演变特征和规律,剖析开发利用活动中存在的主要问题,结合发展战略要求,分析国土空间利用的主导方向。

三是开展资源环境承载力评价和空间适宜性评价。识别限制国土空间利用的水土资源、地质灾害、生态保护等各类要素,判断限制开发的空间布局。结合区域战略、经济活动、人口流动要素,明确适宜发展的空间布局。

四是制定国土空间战略,划定主要控制线。融合上级规划要求和市级发展战略,确定国土空间开发保护基本格局。在战略格局引导下,通过划定主要控制线明晰严格保护和集约发展空间,强化分区管制和指标控制,传导对区县的管控。

五是加强基础设施支撑和国土综合整治。结合分区管控要求,完善交通、水利、通讯、电力、环保、防灾减灾等基础配套设施建设。根据国土空间功能修复的需求,开展土地、矿区、生态环境等综合整治。

六是严格规划实施管理。从发挥规划统领作用、

改进规划效能、提升治理能力等方面，提出强化规划效力、动态调整、并联审批、协调衔接等实施管理措施。

3.3 基本成果

3.3.1 完善国土空间规划体系

整合全市主要的空间性规划，即经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划和生态环境保护规划、林业规划、文物规划，构建“统一衔接、功能互补、相互协调”的国土空间规划体系。结合国土空间规划目标任务，制定了“一统领”“两满足”“三层级”“四统一”“五条线”的内容安排。其中，“一统领”指“多规合一”的统领性规划，即国土空间规划；“两

满足”是榆林市国土空间总体规划编制的依据，包括满足榆林市上位规划的要求、满足榆林市资源环境本底和中长期发展战略要求；“三层级”包括顶层统领规划、中层衔接规划、基层落实规划三个方面，明确界定不同规划的功能定位和主要任务；“四统一”是“多规合一”的重要接口，包括统一规划目标、统一规划坐标、统一用地分类和统一基础数据；“五条线”是确定国土空间规划为统领的主要控制线，协调各类规划的国土空间管控范围，包括生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界、产业开发边界、文物保护控制线（见图1）。

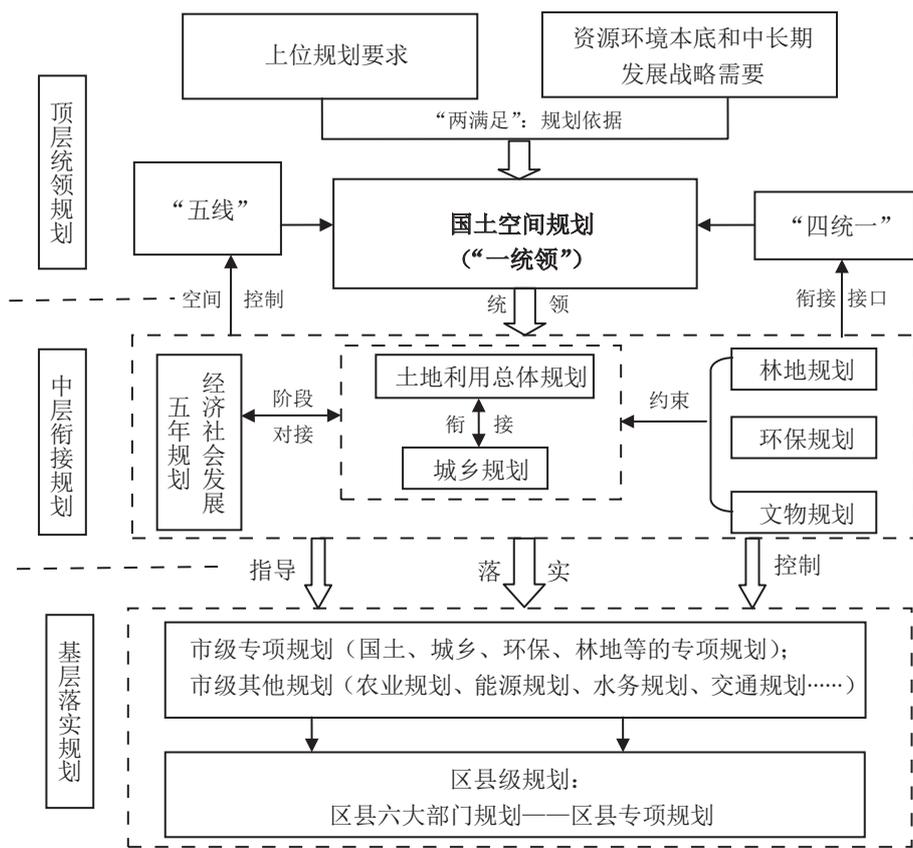


图1 榆林市国土空间规划体系

3.3.2 国土空间演变特征

改革开放以来，特别是20世纪90年代后期煤炭等矿产资源的大量开发，使榆林市人口、经济、产业和交通等要素在空间上呈现出由南部向北部转移集聚

的演变特征。

人口分布由南密北疏逐步向南北平衡转变。1978~2015年，南部丘陵沟壑地区人口密度由108人/km²增至154人/km²，北部风沙地区人口密度由38

人/km²增至108人/km²;受发达经济辐射带动的影响,北部地区人口集聚度水平不断提高;南北地区人口密度差距由3倍降至1.5倍,空间差异逐步缩小。

经济发展由南北平衡逐步向北部集聚。1978~2015年,经济均衡局面逐步转向北部经济体量大、南部经济相对薄弱的空间格局。2000年榆阳区、神木县和靖边县的GDP接近全市的2/3,北部六县经济总量占全市的80%。2000年以来北强南弱的经济格局进一步巩固,北部六县经济总量占全市的90%,南部六县经济总量不足10%。

产业开发轴带逐步显现。2000~2015年,能源化工产业在点状开发的阶段后,逐步发展形成了以府谷、神木、榆阳、横山、靖边、定边六县区为依托的长城沿线能源化工产业发展轴带。

国土开发建设呈现“极核多点式”扩散形态。2000~2015年,城市扩展以中心城区为核心,以长城沿线轴带的北部县城连绵区为主线。开发强度空间分布与经济格局相匹配。北部六县的建设用地增幅为71%,南部六县增幅仅为4%。

交通运输网络逐步形成多式联运的立体格架。基本建成以公路、铁路运输为主,航空、水运、管道运输为辅的立体式综合运输格局,对外交往、城乡互通的交通网络基本形成,成为陕北地区最大的交通枢纽。

植被覆盖度逐年提高。通过实施三北防护林、防沙治沙综合示范区、退耕还林(草)、天然林保护、京津风沙源治理等国家重点生态工程项目,2000~2014年全市整体植被覆盖情况改善,除城市扩张区域外,绝大部分区域植被覆盖状况均有增加。

3.3.3 资源环境承载力评价和适宜性评价

(1) 资源环境承载力评价

通过资源环境基础状况分析,主要从水资源、自然生态、耕地资源、地质灾害、大气环境和水环境、地形地貌等方面开展区域资源环境限制性和承载力评价。

分析表明,区域内16种因素对国土空间利用具有限制性,分别为名胜风景区、水源地保护区、水源

涵养功能区、自然保护区、优质耕地(坡度<15°)和一般耕地(坡度≥15°)、地质灾害易发区、采空塌陷风险区、陡坡区(坡度≥25°)、土壤保持功能区、水土流失敏感区、防风固沙功能区、土地沙化敏感区、有林地、天然牧草地、关键物种及遗传资源保护区等。评价结果显示,全市国土空间受限制性区域约占国土总面积的2/3。强限制因素制约的国土空间近5000 km²,超过区域总面积的10%;较强限制因素制约的国土空间约为24000 km²,超过区域总面积一半。

(2) 空间适宜性评价

综合考虑区位、交通通达度、人口和经济发展等因素开展评价,适宜开展建设的区域占国土总面积的1/6。适宜建设区主要分布在北六县的长城沿线,其中神木县、靖边和横山县适宜空间较多,相对集中连片,南六县适宜建设区主要分布在绥德县,其他区域适宜开发空间有限,且分布较零散。

3.3.4 战略目标

以生态文明建设为指引,推进经济社会全面发展。推动经济增长由注重数量和速度向注重质量和效益转变,推动发展方式由向低投入、低消耗、低排放、高循环、高效率转变。以资源环境承载为基础,优化国土开发与保护格局。坚持保护优先、节约优先战略,建立与资源环境承载力相匹配的空间格局。以能源化工基地为主线,推动产业聚集与创新升级。推进工业经济转型升级,做强能源化工主导产业,做优煤电转化增效产业,着重发展现代物流、金融、商贸、生活等支撑性服务产业,发展壮大文化旅游产业。以基本公共服务均等化为契机,促进人口资源环境均衡发展。建设均衡完善的交通、能源、信息、市政等城镇基础设施网络,合理安排生产空间和生活空间,促进人口向资源承载能力高和产业基础好的中心城区、北部县城和重点镇集聚。以综合交通网络为支撑,提高国土空间利用效率。加快构建智能、完善、高效的现代化综合交通运输网络,建成市、区、县“两小时交通圈”,推进主要干路系统向小城镇和农村延伸。

3.3.5 国土空间开发保护格局

构建“一主三副多点、一轴两带三区”的开发格局。依据资源禀赋、经济发展条件,结合城乡空间布局和国土开发适宜性,构建以中心城为核心,神木、靖边、绥德县城为副中心,府谷、定边等县城和大柳塔、锦界、东坑、镇川等重点镇为支撑点,以长城沿线为重点发展轴,以无定河川道、沿黄生态经济带为发展带,以北部煤电化工发展区、西部油气综合利用区、南部特色生态产业区为主要发展区域的总体开发格局。

构建“三廊—三带—四片—多点”的保护格局。依据区域自然环境和资源承载特点,综合考虑不同地区的生态功能、开发程度和保护方式,突出重要生态功能保护、基本农田保护和文物保护三大保护主题,构建以秃尾河、无定河、榆溪河为生态廊道,以北部防风固沙生态屏、南部黄土高原水土流失防治带和东部黄河沿岸水土流失防治带为生态保护,以优质耕地集中连片区域为基本农田保护,以重要文物古迹为镶嵌的总体保护格局。

3.3.6 主要控制线划定

在试点关于“三线”划定的基础上,结合榆林产业发展、矿业开发、文物保护、基础设施建设等需求,划定建设用地规模控制线、城镇开发边界、产业开发边界、采矿开发边界、生态保护红线、基本农田保护红线、文物保护线、基础设施廊道控制线。

主要控制线划定遵循生态优先、科学谋划、总量平衡、保障发展、功能完善、规划衔接、安全底线的基本原则,采取市县(区)上下互动、两段共进方式完成划定任务。第一阶段由县区(产业园区)申报各县区县城、重点镇及产业园区、采矿区的开发边界方案和重大建设项目,市级层面结合上位规划对主要控制线的要求,以及专题研究初步结果,分析县区与市级层面主要控制线划定的差异,修改完善划定成果。第二阶段重点对接永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界、产业开发边界的空间布局,最终形成主要控制线划定方案。

3.3.7 实施国土综合整治

重点开展以农用地、城乡建设用地为主体的土地

综合整治。按照农业现代化生产的要求,采取土地平整、农村道路沟渠重新布局等措施,改造、降低农业生产的限制因素,多途径提高耕地质量。推进城镇低效用地更新利用,优先推进中心城区棚户区改造工程,完善市政公用设施和基础设施的配套,改善居民整体生活环境,提升城市整体风貌。优化农村居民点用地布局,注重乡村自然人文景观保护与开发,有序推进“空心村”整治。

加强矿区综合整治。分类推进矿山环境治理,加强矿山废弃地的复垦和生态修复。开展工矿废弃地综合整治,重点治理全市超过 3000 hm² 的工矿废弃地和近 200 hm² 的废弃油气井。开展采煤塌陷区整治,对埋藏较浅的采空区塌陷进行整治,重点消除因采空区塌陷引起的地质灾害;对沙盖黄土丘陵区采煤塌陷地进行整治,重点开展地裂缝填埋、植被恢复以及景观营造等;对黄土沟壑区采煤沉陷区进行整治,重点对采煤引起的滑塌边坡、滑塌沟底、地裂缝进行整治和植被恢复。

大力推进生态环境综合整治。加强风沙滩地治理,以防沙固沙为主,实行“乔灌草”、“带片网”相结合的治理模式,完善防护林体系建设,加强水土流失综合治理,在定靖南部的白于山区和米佳横绥的黄土丘陵沟壑地区,以小流域治理为重点;在黄河西岸土石山区,重点营造护岸林带。以煤矿开采、油气开发区污染土地为重点,在榆神横煤化工污染区、榆米绥盐化工污染区、定靖横子石油钻采污染区等地区,通过生物、物理、化学等多种措施开展土壤污染治理修复。以煤炭资源开发对矿区以及周边区域的地表和地下水环境污染为重点,综合整治水环境,缓解因煤炭资源开采造成地表径流断流、湖泊缩减的问题。以煤炭消耗导致的二氧化硫、氮氧化物、烟(粉)尘等大气污染物排放为重点,实施点源排放综合整治。

3.3.8 实施管理保障

梳理多规运行机制存在的问题和矛盾点,理顺项目审批机制,从规划内容、信息平台、协调机制和行政管理等方面理顺相互关系,形成国土空间规划长效协调工作机制及相关配套实施办法。健全以国土空间

综合规划为统领的空间规划体系,制定《榆林市规划管理暂行办法》,以政府规章形式明确规划法律地位及管理主体。条件成熟后研究出台《榆林市规划管理条例》,明确规划法律地位,强化规划约束性与控制力。建立规划动态调整机制,建立项目并联审批机制。将规划实施情况纳入市、县(区)领导干部政绩考核体系,建立社会监督与专业监督检查相结合的监管机制等。

4 思考建议

榆林国土空间规划的编制实施,在降低多规矛盾冲突、促进绿色发展、优化国土空间开发保护格局、提升空间治理效能等方面取得了重要进展。

对比分析了40项城乡规划、41项产业园区规划、379个煤矿探采矿权、529个市级以上文物保护单位、土地规划、林业规划以及路网、电网等规划数据,寻找空间冲突,市县共同研究解决,各类规划基本做到空间布局协同一致。坚持生态优先、保护优先,以生态保护格局为先导,按照高于国家生态保护红线划定标准的要求,进一步强化生态保护、绿色发展。对拟规划项目与生态保护红线存在冲突的,一律不予审批;对生态保护红线内的建设用地,采取多种措施,逐步退减建设规模;积极开展生态环境综合整治,提升生态服务功能。通过划定主要控制线,进一步优化国土空间开发保护格局。通过开展资源环境承载力评价、国土开发适宜性评价和生态红线划定,明确了全市主要的生态保护格局,国土保护空间达到71%,划定禁止开发区占到国土面积的3.2%。正确处理了开发建设与生态保护的关系,合理调整了国土空间开发建设的布局与时序,为促进地方经济发展提供了空间保障。主动协调地上地下空间矛盾,为未来立体式、一体化发展理顺了关系。各部门在规划编制过程中的通力配合,以及对国土空间规划成果的一致认可,进一步强化了规划的权威性、一致性和可实施性。建设规划信息平台、改进规划审批管理、淡化行政审批色彩促进了规划实施效率的明显提升,空间治理能力不断强化。

三分规划、七分实施。美丽国土由规划变为现实,还需要在加强规划实施管理、出台相关配套政策、改进体制机制等方面共同发力。国务院机构改革方案已经出台,需要明确国土空间规划的法律地位^[13],确保规划实施有法可依、有序管理。建立完善国土空间规划体系,明确市县层面规划职能和定位,与省级层面加强衔接,落实省级规划确定的任务要求;与乡级层面明确分工,推动规划任务有效传导。完善国土空间用途管制制度,明确区域准入、规划许可、指标管理的全域全类型用途管制规则等。

参考文献

- [1]《城市规划》杂志社.三规合一转型期规划编制与管理改革[M].北京:中国建筑工业出版社,2014.
- [2]严金明,陈昊,夏方舟.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学,2017,31(1):21-27.
- [3]朱江,邓木林,潘安.“三规合一”:探索空间规划的秩序和调控合力[J].城市规划,2015,39(1):41-47.
- [4]冯健,苏黎馨.城市规划与土地利用规划互动关系演进机制及融合策略——基于行为主体博弈分析[J].地域研究与开发,2016,35(6):134-139.
- [5]高延利.加强生态空间保护和用途管制研究[J].中国土地,2017(12):16-18.
- [6]朱江,邓木林,潘安.“三规合一”:探索空间规划的秩序和调控合力[J].城市规划,2015,39(1):41-47.
- [7]王蒙徽.推动政府职能转变,实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J].城市规划,2015,39(6):9-13.
- [8]刘奇志,商渝,白栋.武汉“多规合一”20年的探索与实践[J].城市规划学刊,2016(05):103-111.
- [9]杨伟民.发展规划的理论与实践[M].北京:清华大学出版社,2010.
- [10]陈雯,孙伟,陈江龙.我国市县规划体系矛盾解析与“多规合一”路径探究[J].地理科学,2017,36(9):1603-1612.
- [11]张晓玲,赵雲泰,贾克敬.我国国土空间规划的历程与思考[J].中国土地,2017(01):15-18.
- [12]杨荫凯,刘洋.加快构建国家空间规划体系的若干思考[J].宏观经济管理,2011(06):17-19.
- [13]田志强,赵雲泰.建立空间规划体系的战略构想[J].国土资源情报,2015(01):3-10.

Territorial Spatial Planning in the Context of “ Multiple Planning Integration ” : Taking Yulin Pilot as a Case

ZHAO Yuntai, GE Qianqian

(China Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China)

Abstract: To set up a functioning territorial spatial planning system is a powerful method to strengthen the capability of spatial governance. The paper puts forward the logical framework of formulating spatial plans by both literature summary method and comprehensive analysis method and combing the status quo of the territorial spatial planning system, analyzing differences of the existing plans and the causes of conflicts between these plans, as well as integrating the current value orientation of territorial spatial planning. In the paper, taking Yulin City, Shan’ xi Province as an example, the system construction, task assignment, planning content, technical scheme and implementation effect of territorial spatial planning are introduced. In term of territorial spatial planning, speeding up legislation, improving the whole system and enhancing land use regulation should be on the to-do-list in the future.

Keywords: Territorial spatial planning; Planning system; Land use control

(上接第 21 页)

[9] 孟强. 论不动产登记机构登记错误的赔偿责任——兼评《不动产登记暂行条例(征求意见稿)》相关规定[J]. 政治与法律, 2014(12):18-26.

[10] 束雷. 英国土地利用与管理[J]. 中国土地, 2002(02):42-43.
 [11] 陈炯生. 不动产登记错误的赔偿研究[D]. 复旦大学, 2009.

Thought of Local Legislation on Real Estate Registration: Taking Guizhou as a Case

ZHANG Xingxing, ZHANG Haifeng

(Real Estate Registration Center of Guizhou, Guizhou 550000, China)

Abstract: Taking Guizhou as a case, this paper is aimed to analyze the present situation of national and provincial legislation on real estate registration, reflect on the research of local legislation on real estate registration and put forward the legislative ideas. The result indicates that the Provisional Regulations on Real Estate Registration promulgated by the State Council seem to be too conservative and cannot effectively support the specific registration business, while the levels of sectional regulations and regulatory documents seem to be too low so as not to be used as the basis of administrative adjudication. It is a universal phenomenon that new laws have not been established and old laws have not been abolished or amended at the provincial level, and there are conflicts between local regulations and real estate registration rules and problems that need to be clarified and solved by provincial legislation. Based on this, the paper has proposed thoughts suitable for local legislation at the provincial level: cleaning up the existing provincial real estate registration system; speeding up the local legislation on real estate registration with the convenience and benefit of people as the starting point, based on the principle of “One Formulation and Three Focuses” .

Keywords: Real estate; Registration; Local legislation; Guizhou