

新时代县级国土空间规划编制的几点思考

□ 浙江省土地勘测规划院 陈 铭

2018年是新时代国土空间规划的元年。2018年3月,十三届全国人民代表大会第一次会议审议的国务院机构改革方案提出,组建自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。从国土空间规划的编制进度要求来看,自然资源部要求31个省级单位和部分市县级试点单位在2019年年底完成国土空间规划的编制,其他市县级国土空间规划2020年年底完成。对于浙江省来说,可能会提出更高要求,全省各级的国土空间规划编制和审批工作可能比国家要求会有所提前。

新时代的国土空间规划,既是对规划体系的一项重要改革,也是对管理体制的一项重要改革。县级国土空间规划是国土空间规划体系中的重要一环,是落实规划用途管制制度和自然资源统一管理的重要节点。如何能使改革顺利实施,能使国土空间规划顺利编制,能让新时代国土空间规划对自然资源管理起到关键性的作用,从县级国土空间规划编制来看,笔者认为需要坚持以下几点。

一、坚定县级国土空间规划的编制目标

在国家、省、市级规划确定了

区域的主体功能区、互联互通网络和主要发展格局后,县级国土空间规划的主要任务就是落实上级规划各项主要目标,统一行使对县域内自然资源资产管理职责。这个统一应当分三个方面来理解。一是不再编制单一发展类或保护类的空间规划,例如着眼建设用地的县域城镇总体规划、着眼生态环境的县域生态功能区规划、着眼耕地保护的县级土地利用总体规划等,应当在上级下达的控制指标范围内全盘考虑县域的发展、保护和整治任务,所有自然资源都需要在国土空间规划中统筹考虑统一规划。二是不再编制行业类的空间规划,应将各行业空间类规划纳入国土空间规划,例如县域内的旅游点布局规划、产业新城规划、风景名胜区规划等,都应在县级国土空间规划中统一安排。三是其他非空间类的规划编制,涉及到国土空间规划的部分,应与国土空间规划协调一致。

自然资源的利用涉及到方方面面,也涉及到很多管理部门,县级自然资源管理部门应当按照国家机构改革的总体要求,对县域国土空间进行统一规划。在这一过程中,自然资源管理部门不能认为有些自然资源的管理职责不在本部门,就不在国土空间规划中纳入该内容,



▲ 省厅国土空间规划内部动员会

而应当配合县委县政府，协调本县各类资源管理部门的管理要求，在符合上级国土空间规划要求的前提下，以服务县域自然资源统一管理和行使用途管制为目标，编制县域国土空间规划。

二、明确县级国土空间规划的主要职责

从国家层面来看，目前基本已经明确了空间规划改革的基本路线。到2020年，空间规划体系初步建立，要将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划统一为国土空间规划，空间规划法律法规体系框架初步形成。与我国现行行政管理体系相对应，编制国家、省、市、县、乡五级国土空间规划。其中，县级国土空间规划定位为：本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实和具体安排，兼顾管控与引导，侧重实施性。对浙江省来说，县级政府是行使用途管制的基本单位，也是落实“省管县”行政管理方式的重要一环。县级国土空间规划的主要职责应当有五个方面：一是统一县域国土空间规划编制；二是落实上级国土空间规划的要求，并安排好具体实施路径；三是划定县域的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界，锚定县域空间格局的基本框架；四是引导下辖各乡镇的规划编制；五是建立县域国土空间规划管理信息平台。

另一方面，对于县级自然资源管理部门来说，不仅要落实县级国土空间规划的主要职责，还要对乡镇级规划和详细规划负有管理职责。乡镇级规划作为县级规划的具体落实，是县级规划的延伸，可以与县级规划同步编制。国家允许城乡一体化发展比较高、县域面积较小的

地区可以不编制乡镇级国土空间规划，主要职责由县级规划落实。对于浙江省来说，城乡一体化水平在全国各省份中处于较高水平，县域面积从全国县域平均面积看都不大，好像比较符合这个条件。但是，浙江省城乡一体化大多体现在基础设施和公共服务设施方面，城镇和乡村的功能区别明显，城和乡各具特色，并没有走入“乡村越来越像城市”的误区，城乡用途管制的对象差异巨大。因此，除了11个设区市的近郊区以外，其他县级单位都建议开展乡镇国土空间规划的编制。特别是在空间规划改革的初期阶段，应当秉持“小步快走”的改革理念，保留普通县和远郊区的乡镇规划。待这一轮国土空间规划实施后，再对乡镇规划是否需要编制进行评估，以确定是否需要。详细规划包括控制性详细规划和村庄规划两种，也是国土空间规划体系的组成部分，各县级人民政府和自然资源管理部门需要依据国土空间规划，在城镇开发边界内编制控制性详细规划，在边界外编制详细性的村庄规划。详细规划是实施空间用途管制、进行国土空间开发和项目建设、不动产统一登记等的法定依据。县级自然资源管理部门需要整合各部门的力量，在符合县乡级国土空间规划的前提下，逐步完成详细规划的编制，保障城镇发展，促进乡村振兴。

三、探索县级国土空间规划的编制方法

对于自然资源管理部门和规划编制单位来说，探索县级国土空间规划的编制方法是现阶段面临的主要难题。虽然主要的规划要求和规划内容由国家及省级自然资源管理部门确定，但是具体到县级如何编

制一个可实现、可实施、可实用的国土空间规划，还没有一个具体可参考的案例。2019年底县级国土空间规划基本就要编制完成，考虑到县级机构改革在2019年初才能完成，那么留给县级自然资源管理部门进行规划编制组织和时间并不多了。如何在有限的时间内，保质保量完成县级国土空间规划的编制任务，笔者认为只要坚持以下几点，就不会出现较大偏差。

首先，结合地域实际情况，研判发展阶段，确定空间优化的导向。浙江省资源限制因素多，人口集聚度高，从总体上来看目前国土空间利用的情况是好的，这是一个基本判断。但是耕地、建设用地、水域、林地基本已经全面覆盖所有国土空间，所留未利用空间不多，国家给浙江省的指标也极其有限，目前对各个县来说，主要是空间优化的问题。在规划编制初期，要合理研判本县的发展情况，研究各资源要素之间的平衡、关联和相互影响，要依据上级规划确定的主体功能来确定国土开发、保护和整治的长远目标以及县域空间优化的目标，夯实国土空间规划的编制基础。若能够立足自身情况，落实上级要求，合理确定县域空间利用导向，那么县级国土空间规划方案就不会发生较大偏差。

其次，构建三条控制线为县级国土空间规划布局的骨架。按照自然资源部对于生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界三条控制线的划定要求，三条控制线应当不交叉不重叠。自然资源部三定方案的第二条第六款规定：“组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，构建节约资源和保护环境的生产、生活、生

态空间布局。”由此，今后三条控制线的划定应当由自然资源管理部门来组织。目前，全省的生态保护红线已经由原环保厅划定，并已经经过自然资源部和生态环境部联合审查，对于此项成果应当继承。从数据库套核情况来看，目前的生态保护红线中还有大量的永久基本农田，需要根据实际情况调整生态红线避让永久基本农田，或者调出永久基本农田保留生态红线，以及根据空间实际使用情况微调生态红线，调整的原则应当是生态红线数量保持稳定。永久基本农田红线已经完成划定工作，从目前情况来看，自然资源部将允许在国土空间规划中对现有的永久基本农田进行调整，但是调整的前提将会比较严格，总体方向是质量有提高，布局更集中。城镇开发边界目前还并未形成一个可实用的成果，然而受永久基本农田和生态保护红线的制约，其基本范围已经限定，主要是保持其完整性和连续性。三条控制线按上级要求切实的划定完成后，县域的国土空间格局的骨架就已经确定，规划布局不会与国土空间的管理要求发生较大偏差。

第三，依据整体目标，调整各类自然资源的利用程度，落实主要控制指标。浙江省各县（市、区）地形地貌多样，所处发展阶段不同，在省级国土空间规划编制中将会根据实际情况对各县级单位确定其主体功能。对于县级国土空间规划来说，县域的主体功能和主要控制指标已经确定，主要任务就是加以落实。在落实的过程中，肯定会出现上级控制目标和地方发展目标不相适应的情况，这时候就需要县级国土空间规划进行上下协调。应当看到，国土空间规划是通过主要控制

指标和三条控制线将国家意志层层传导到地方，例如建设用地总规模、耕地保有量、基本农田保护任务、森林覆盖率和生态红线面积这些控制性指标必须要完全落实。县级国土空间规划根据上位规划要求，调整县域内各类自然资源的利用程度，合理设置实施性指标。实施性指标可以包括建设用地拆旧建新数量、存量建设用地盘活数量、补充耕地数量、基本农田储备库数量、生态修复面积等。这些指标的设置不一定是和上级对应，可以自主设置。设置这些地方过程性指标，并不会加大规划的实施限制，相反可以梳理清楚县域空间的使用方式，将控制性指标通过过程性指标传导到具体的规划实施中，这样就保证了整个方案的可实施性不会产生较大偏差。

第四，规划内容要紧扣空间优化、系统性保护和综合整治核心问题。国土空间规划有自己的规划逻辑，在县级国土空间规划编制过程中，整个规划逻辑应当紧紧围绕优化、保护和整治三条主要内容来开展，不论是分析现状、设定指标还是规划布局，都应当重点关注这三个方面。城镇和产业园区是人口密集地区，应当主要着眼于对空间的优化提升；自然生态资源类型多样，有森林、水系、海洋等，应当主要着眼于系统性保护，也包括县域内自然生态系统的保护和跨县域的系统性保护；整个农村地区、生态脆弱地区和城郊应当重点进行整治，进而配套一系列整治工程。把握了这条规划内容的主线，县级国土空间规划的主要内容就不会发生偏差。

第五，坚持规划全流程信息化。对于原土地利用总体规划来说，经过多年的发展，目前已经做到了通

过地理信息辅助软件全程信息化编制，包括基础数据、规划数据和审批数据已经完全信息化管理。这是在国土空间规划中必须进行继承和发展的核心技术。目前浙江省的国土空间管理已经进入精细化阶段，全国的趋势也是精细化、系统化，规划是管理的依据，而信息化是规划的生命。从这次机构改革可以看出，谁掌握了规划，谁就掌握了管理权；而谁掌握了信息化，谁就掌握了规划权。虽然第三次全国国土资源调查成果要到2010年左右才能全部完成，很难作为国土空间规划的基础数据，会在一定程度上影响到县级国土空间规划的编制，但是整个规划信息化的方向不会改变，肯定会在2022年左右开展与三调的对接工作。今后，在新一轮国土空间规划的编制和实施过程中，信息化的要求必然会越来越高，管理任务将会越来越重，对复合型人才的要求会越来越迫切。各县应当通过本次的国土空间规划，整合自己的信息化队伍，构建高效的管理平台，提升人员素质，为今后的国土空间规划信息化建设储备力量。

四、结语

国家机构改革适逢国土空间规划编制前期，对国土空间规划从业人员来说，既是挑战又是机遇。县级国土空间规划是国土空间规划的关键一环，虽然总体的目标已经比较清楚，但是方法和技术都还不太清晰。县级自然资源管理部门和规划编制单位，应明确基本的编制目标、编制职责和编制方法，迎难而上，必将能够圆满完成这次的国土空间规划编制任务。