

省级国土空间规划编制的几点思考

■ 郝庆^{1,2,3,4}/封志明^{1,4}/袁国华^{2,3}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国国土资源经济研究院, 北京 101149; 3. 国土资源部资源环境承载力评价重点实验室, 北京 101149; 4. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049)

摘要: 省级国土空间规划在我国空间规划体系中具有承上启下的作用, 承担着落实中央战略部署、进行省域空间管制、指导市县空间管控, 以及探索空间规划管理体制等多重任务。文章总结了我国不同时期省级国土规划编制的主要成效和不足, 分析了在推进生态文明建设、构建国土空间规划体系的背景下开展省级国土规划编制的形势与要求, 提出了开展省级国土规划的建议: (1) 统筹国家战略部署和地方经济发展的利益; (2) 满足多目标、刚性与弹性兼顾、动态的空间管制需求; (3) 做好不同空间尺度下的地域功能转化; (4) 针对城市型等不同类型的省级行政区, 分类推进省级国土规划研究编制工作。

关键词: 国土规划; 空间管制; 空间治理; 空间规划; 省级

中图分类号: F407.1; F062.1 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995 (2018) 01-0029-05

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.000007

Thoughts on the Compilation of Provincial Territory Spatial Planning

HAO Qing^{1,2,3,4}, FENG Zhiming^{1,4}, YUAN Guohua^{2,3}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101; 2. China Academy of Land Resources and Economic Research, Beijing 101149; 3. Key Laboratory of Resource Environmental Carrying Capacity, Ministry of Land and Resources, Beijing 101149, China; 4. College of Resource and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049)

Abstract: Provincial-level planning of territorial space plays an important role in the spatial planning system of China because it's a connecting point. It undertakes multiple tasks such as the implementation of the strategic plan of the central government, the regulation of provincial-level space, the regulation and control of space in cities and counties, and the exploration of the reform of the spatial planning and management system. This paper summarizes the main achievements and shortcomings of the provincial land planning at different periods in China, and analyzes the situation and requirements of the provincial land planning in the background of advancing the construction of ecological civilization and the construction of the land and space planning system. The results are as follows: Firstly, we should coordinate the interests of national strategic deployment and local economic development; Secondly, we should meet the multi-objective, rigid and flexible needs of space control; Thirdly, we should do a good job on transforming geographical functions under different spatial scales; Fourthly, for different types of provincial-level cities such as city-type, we should promote the provincial-level land and resources planning research in different classification.

Key words: territorial planning; spatial regulation; spatial management; spatial planning; provincial level

0 引言

20世纪80年代初, 在原国家计划委员会的推动下, 我国开展了第一轮国土规划编制工作, 30个省级行政区开展了国土规划编制工作(各地的名称略有不同, 有国土总体规划、国土综合整治规划、综

合国土规划等多个名称)。国土资源部成立后, 从2002年起, 先后在天津、辽宁、广东、福建等地开展了省级国土规划试点工作。2017年1月9日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》, 选择海南、宁夏等9省区开展国土规划试

收稿日期: 2017-10-12; 修回日期: 2017-10-16

▲ 基金项目: 国家重点研发专项“自然资源资产负债表编制与资源环境承载力评价技术集成与应用”(2016YFC0503501)

▲ 作者简介: 郝庆(1982—), 男, 河北省内邱县人, 中国国土资源经济研究院副研究员, 《全国国土规划纲要(2016—2030年)》主要起草者、首席专家组成员, 中国科学院大学资源与环境学院博士研究生, 主要从事国土规划、国土资源经济研究。

点工作。《全国国土规划纲要（2016—2030年）》经国务院发布实施后，省级国土规划编制工作也于2017年4月启动。

国土规划、国土综合规划、综合性国土规划、省级空间规划试点、省级国土规划等在概念内涵、规划内容等方面并无本质差别，只是在不同历史时期，或者由不同部门主导而使用不同的名称，本文统称为省级国土规划。但是随着时代的变迁，不同部门主导、不同历史背景下的国土规划在规划主题、目标任务、实施手段等方面也会有所不同。本文在回顾以往国土规划编制成效和不足的基础上，分析当前国土规划的形势和要求，提出推进省级国土规划编制的几点思考和建议。

1 我国省级国土规划开展情况

1.1 原国家计委主导下的省级国土规划开展情况

改革开放以后，为服务经济社会的快速发展和大规模的国土开发活动，应对国土空间无序开发、自然资源过度消耗以及生态环境恶化等问题，原国家计委于1982年7月出台《关于进一步搞好省、自治区、直辖市国土规划试点工作的通知》，开始全面展开省级国土规划编制工作^①。

1.1.1 主要成效

1.1.1.1 基本摸清了资源家底

各省（区、市）在编制国土规划时，开展了系统的资源考察和调查评价，初步摸清了本区域的资源禀赋和分布特征，为后续的资源开发、生产力布局以及城乡建设和区域发展等奠定了基础。各省（区、市）先后完成了本地国土资源情况的专著编写工作，不少地方还编辑出版了国土资源地图集。如内蒙古自治区完成了《内蒙古国土资源》《内蒙古国土资源地图集》等编撰工作，摸清了全区资源开发方向、开发限制因素以及开发重点。这些国土资源基础资料支撑了省级国土规划编制工作，也在此后的经济发展和生产建设中发挥了巨大作用，影响深远。

1.1.1.2 形成大批规划成果

据不完全统计，到1993年底，全国已有30个省（区、市）开展了省级国土规划编制工作。此外，还编制了一批区域性国土规划。如由四川省、云南省联

合编制的《金沙江下游地区国土规划》是我国第一部由国家批准实施的国土规划。除国土规划文本外，各地还开展了大量关于生产力布局、资源开发、国土整治的专题研究，论证提出了一批重大工程并加以实施，形成了大量规划成果。如黑龙江省开展了绥化地区草原“三化”治理、废弃地整治、低洼易涝地整治以及资源综合开发等，并开展了《黑龙江省国土自然灾害》《黑龙江轻工业生产力布局研究》《黑龙江省矿产资源节约战略和对策研究》等课题研究，编制完成了《黑龙江沿江区域开发建设规划》等。

1.1.1.3 制定了一些政策法规和规章制度

各省（区、市）出台了一系列规章制度和政策法规来推动国土规划的编制工作。如湖北省编制完成了《湖北省国土规划工作大纲》，明确了国土规划由总体规划、专题规划以及各地、市、州规划组成的规划层次，还明确了国土规划的期限和主要内容等。一些地方还出台了地方性法规，对省级国土规划的规划层级、编制程序、主要内容、规划期限、审批程序等做了规定。如河北省于1994年12月出台了《河北省国土规划管理暂行规定》。

1.1.2 存在的不足

1.1.2.1 相关概念不够明晰

由于一直没有明确国土规划、国土整治等一些概念的规范性表述，从而出现了不同的表述方式，容易造成概念混乱，各省规划文本的名称没有做到统一，如出现《江西省国土综合规划》《山东省综合国土规划》《陕西省国土开发整治总体规划》等名称。

1.1.2.2 对国土空间管制重视不够

这一时期编制的国土规划，主要是为经济社会发展服务，是国土开发整治的总体方案。规划的内容强调自然资源的综合开发、以工业为主的生产力布局以及交通、电力等基础设施的布局，但是对国土空间管制不够重视，缺乏约束性指标和明确的空间管制措施。

1.1.2.3 计划经济色彩过浓

这一时期的国土规划带有浓厚的计划经济色彩，政府在资源配置、重点项目和重大工程部署中起主导作用。如某省国土规划提出对重要资源的勘查、开发、利用、治理与保护实行计划管理，开展国土综合

^① 资料来源：国家计委国土地区司汇编，国土工作大事记。

开发整治项目计划整治工作。大多数省级规划没有体现市场在资源配置中的作用。很大程度上也是因为这个原因,除山东省国土规划外,其余省级国土规划都未批复,影响了规划实施。

1.2 国土资源部主导下的省级国土规划开展情况

1998年3月国务院机构改革后,国土规划职能由原国家计委划转国土资源部。“十五”期间,国土资源部先后开展了深圳、天津、辽宁和广东等四省市国土规划试点工作;“十一五”期间,又相继启动了福建、河南以及广西北部湾经济区、广西西江经济带、湖南长株潭城市群等地国土规划试点工作。目前,试点地区均已完成规划编制工作,其中辽宁、广东以及广西北部湾经济区、广西西江经济带等国土规划经当地省级人民政府批准后发布实施。

1.2.1 主要成效

1.2.1.1 确定了一些国土开发重大战略,支撑了区域发展

在科学研判的基础上,各地国土规划提出了一些国土开发重大战略,为制定区域发展政策提供了重要依据,有些重大开发战略已经得到实施。如辽宁省国土规划在空间发展格局中提出“沿海五点一线战略”^②,天津市国土规划中明确提出“建设工业多样化与综合化的滨海新区”^③。这些前瞻性的工作布局为推动辽宁“沿海五点一线战略”和天津滨海新区纳入国家战略起到了重要作用。

1.2.1.2 探索了多元化的编制思路,丰富了国土规划编制的理论方法

国土资源部主导的省级国土规划试点数量不多,但各具特色。深圳、天津等城市型地区的国土规划由具备城市规划背景的专业人员编制,将城市拓展和城市经济社会发展与区域内的资源开发利用、保护整治相结合,统筹城市发展目标与产业发展、区域合作以及城乡协调发展;辽宁省国土规划由其省政府发展研究中心主导编制,突出了土地、矿产、水、林业、农业、草原等各类资源的开发利用,强调区域经济社会的发展;广东省国土规划由经济地理背景的专业人员编制,具有明显的空间规划属性,强调国土空间的地域功能区分区;广西北部湾经济区国土规划由具有国

土资源管理背景的专业人员编制,在综合上述国土规划编制经验基础上,突出以土地用途管制为重要手段的国土空间管制,将永久基本农田、生态保护红线和主要城市的开发边界进行空间落地和强化管控。

1.2.1.3 探索了多规融合的编制模式,为完善国土空间规划体系奠定了基础

针对空间规划交叉重复、冲突矛盾的问题,一些地方在开展省级国土规划试点过程中进行了协调多规冲突、推动规划融合的探索。如广西北部湾经济区国土规划编制过程中,开展了空间规划耦合与国土空间类型划分研究,提出了“宏观(地域分区)—中观(功能分区)—微观(管制)”的空间分区技术体系,协调了不同类型和不同层级规划的空间分区,为促进多规融合、完善国土空间规划体系提供了经验借鉴。

1.2.2 存在的不足

1.2.2.1 国土规划编制工作推进力度不足

相比20世纪八九十年代开展的国土规划工作,这一时期编制国土规划的省份数量较少。除去深圳、广西北部湾经济区、湖南长株潭城市群等非省级单元外,仅天津、辽宁、广东、福建、河南、广西等6省(区、市)编制了国土规划,在全国省级行政单元中占比不足20%。其中,只有辽宁、广东两省国土规划以及广西北部湾经济区、广西西江经济带等区域性国土规划得到批复实施。总体看,编制国土规划的省份覆盖面比较低,相关研究及宣传工作滞后,国土规划的社会认知度比较低。不少人将国土规划视同于国土资源部门编制的规划,容易将国土规划与土地利用规划、国土资源五年规划等混淆。

1.2.2.2 国土规划没有充分发挥空间统筹和管制作用

由于缺乏法律地位等因素,国土规划没有充分发挥基础性、战略性和统领性的作用,对涉及到国土空间开发利用的其他规划缺乏统筹作用,对国土空间的管制作用较弱。特别是在中国经济高速增长时期,各地区在区域发展的经济社会基础和资源环境条件存在着巨大差异的前提下,都谋求经济的快速增长,进行剧烈的国土开发和大规模的城乡建设,经济社会发展与资源环境之间的匹配趋于恶化。

1.2.2.3 不能完全适应市场经济发展的要求

② 辽宁省人民政府《辽宁省国土规划纲要(2006—2030年)》。

③ 天津市规划和国土资源局《天津市国土规划》。

编制的省级国土规划在规划理念、内容、方法等方面带有浓厚的计划经济色彩,没有充分发挥市场在资源配置和空间管制中的作用。例如一些国土空间规划部署安排的国土综合整治工程,由于没有引入市场机制,缺乏必要的资金保障和政策机制保障,可操作性差,难以实施,整治效果不突出。此外,国土规划主要是为经济社会发展服务,侧重保障经济发展的目标。对需政府发挥重要作用的城乡发展差距、资源环境问题、公共服务设施建设等关注不够,缺乏可操作的措施。

2 省级国土规划新的形势和要求

为探索空间规划体系改革,构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,在开展了28个市、县“多规合一”试点的基础上,中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年1月印发《省级空间规划试点方案》,选择海南、宁夏、吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州开展省级空间规划试点,统筹各类空间性规划,编制统一的省级空间规划。《全国国土规划纲要(2016—2030年)》由国务院发布实施后^④,国土资源部也于2017年4月启动了省级国土规划编制工作。省级国土规划面临新的形势和要求。

2.1 探索空间规划管理体制变革

从中央推进生态文明体制改革的相关要求看,要构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度^⑤,需要借助编制国土规划的契机,探索构建适应提升国土空间治理能力和治理体系现代化要求的国土空间体系。如探索建立“总体规划—专项规划—行动计划”的规划体系,完善“全国—省级—市县—乡镇—村庄”等不同层级空间规划的衔接协调机制。其最终的目标是通过构建统一衔接、功能互补、相互协调的国土空间规划体系,解决各类空间规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。

2.2 落实国家战略部署

省级国土规划需要落实中央治国理政的新理念、新思想、新战略,对《全国主体功能区规划》《全国国土规划纲要》的重要战略部署和空间布局进行落

实。如对全国国土规划确定的集聚开发、分类保护和综合整治“三位一体”的总体格局进行空间落实,对确定的国土开发强度、耕地保有量等约束性指标进行分解落实。

2.3 实施省域国土空间管制

省级国土规划需要在科学评估省域内资源环境承载力的基础上,根据经济社会发展的需求,确定区域空间发展战略,整合形成协调一致的空间管控分区,明确基础设施、城镇体系、产业发展、公共服务、资源能源、生态环境保护等主要空间开发利用布局和重点任务,将经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划和生态环境保护规划中有关内容的部署统一起来,保障空间规划有效实施,不断强化政府的空间管控能力。

2.4 指导市、县空间管控

省级层面的国土规划是市、县国土规划的上级规划,需要向市、县层面下达国土开发强度、耕地保有量等约束性指标,并对城镇、农业、生态空间的划定和管控提出原则性的要求。市、县级规划要落实省级规划的重大战略部署、重点任务和重大工程,支撑省级国土规划各项目标的实现。在编制规划的过程中,也需要上下联动,市、县层面分解落实的指标需要在省级层面上进行统筹校验和汇总。

3 未来开展省级国土规划的思考与建议

3.1 统筹协调国家利益和地方利益

省级国土规划在落实国家战略部署,实施空间管制,维护国家资源安全、生态安全、粮食安全的同时,也要发挥服务和支撑地方经济社会发展的作用。以区域发展面临的特定问题为导向,科学保障资源供给,优化空间开发格局,维护和治理生态环境,破解影响区域发展的限制性因素,切实解决各地在发展过程中的空间冲突、空间不协调等问题。但是省级国土规划也要避免走入“唯GDP”的误区。特别是在推动进“多规合一”的进程中,在打破原有各空间规划相互制衡的情况下,要及时建立起相应的公众参与、媒体监督、民主决策等权力制衡机制。避免国土规划成

^④ 国务院印发《全国国土规划纲要(2016—2030年)》。

^⑤ 中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》。

为落实地方行政长官意志的工具,影响到国家整体利益。需要在国土资源开发利用及空间布局、国土空间准入限制等方面设立科学管控目标和指标体系,统筹协调中央和地方利益,推进区域可持续发展^[3]。

3.2 强化规划的空间管制作用

健全用途管制制度,明确各类国土空间开发、利用、保护边界是国土空间管制的一项重要任务,也是推进生态文明建设的重要途径。为保护有限的自然生态空间、农业生产空间,遏制城镇空间的快速扩张,需要按照山、水、林、田、湖是一个生命共同体的理念,协调现有各类生态空间用途管制的相关制度,划定生态保护红线、永久基本农田,明确各类空间的准入和转用条件,提出生产建设、休养生息、修复维护和改造提升的措施,以及违反空间用途管制的惩治措施,实施国土空间开发总量、效率与功能用途管制,建构部门协调、逐步统一的空间管制机制,实现由单目标的、刚性的、静态空间管制,向多目标、刚性与弹性兼顾、动态的空间管制发展。

3.3 做好空间尺度转换

为理顺不同层级规划定位与功能,需要构建衔接省级国土规划与其他层级国土规划的空间分区体系,做好空间尺度转换。国家级和省级规划,突出战略性、政策性和指导性,促进城镇化目标、模式、空间格局与土地资源承载能力相协调;县(市)级规划,突出管控性和可操作性,强化对城乡建设规模、布局和形态的管控;乡(镇)级以下规划,重点细化土地利用分区和相应的管制规划;针对规划允许建设区、有条件建设区和需要整治更新的建成区,编制详细的地块划分方案,明确地块利用要求。在此过程中,需要加强国土规划的基础信息系统建设,可以以最新全国土地调查及其土地利用年度变更数据为基础,辅助于地理国情普查数据,形成统一的空间数据体系和规划管理信息平台,成为各类空间规划编制和实施的基础平台。

3.4 分类推进规划研究工作

我国幅员辽阔,地区之间差异较大。各省(区、市)的国土面积、人口总量、资源环境条件以及经济社会发展阶段具有较大的差别。在推进省级国土规划编制过程中,需要因地制宜,结合区域特征、发展阶

段、文化传统等,基于国家空间治理结构视角,探索编制各具特色的国土规划。北京、上海、天津等国土面积较小的直辖市,在行政管理体制上完成了城市规划部门和国土资源管理部门的整合,可以统筹城市总体规划与市域国土规划的编制,加强城市型地区的空间管制。正在开展省级空间规划试点的海南、宁夏、吉林等地,需要将省级空间规划和省级国土规划很好地统筹融合;辽宁、广东等原有的国土规划试点省份需要根据形势的变化,调整完善已有的国土规划;河北等近二十多年未开展国土规划工作的省份,则需要加快国土规划研究编制进度,统筹省域内国土空间开发利用与保护整治。

4 结语

当前,省级空间规划试点和省级国土规划正在开展之中,福建、河南、重庆等省市已经取得了阶段性成果。鉴于这些工作尚未完成,本文仅在回顾此前省级国土规划编制情况的基础上,结合当前国土空间规划体系改革的需求,提出了省级国土规划编制的几点思考,为正在开展的相关工作提供参考。预计未来一两年内,省级国土规划成果将通过发布。总结和分析当前国土规划的编制实践,形成具有普遍意义的技术方法和理论体系,对促进我国国土空间规划工作具有积极作用。

参考文献

- [1] 孟旭光,强真,郝庆,等.新时期国土规划的功能定位与编制思路[J].中国国土资源经济,2011,24(4):29-31,41,55.
- [2] 郝庆,孟旭光,周璞.我国国土规划的发展历程与编制思路创新[J].科学,2012(3):42-45,4.
- [3] 郝庆,孟旭光,强真.新时期国土规划编制环境分析及开展建议[J].经济地理,2010(7):1181-1184.
- [4] 董祚继,吴次芳,等.“多规合一”的理论与实践[M].杭州:浙江大学出版社,2017.
- [5] 国务院印发《全国国土规划纲要(2016—2030年)》[J].上海城市规划,2017(1):150.
- [6] 樊杰.我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势[J].中国科学院院刊,2017(4):396-404.
- [7] 文兰娇,张晶晶.国土空间管制、土地非均衡发展及外部性研究:回顾与展望[J].中国土地科学,2015(7):4-12.
- [8] 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(1):21-27,87.
- [9] 刘卫东.经济地理学与空间治理[J].地理学报,2014(8):1109-1116.
- [10] 蔡玉梅,王国力,陆颖,等.国际空间规划体系的模式及启示[J].中国国土资源经济,2014(6):67-72.