

## 省级国土空间规划编制路径探析

强真 中国国土资源经济研究院规划所副主任 副研究员 中国地质大学(北京)人文  
经管学院在职博士

《全国国土规划纲要(2016~2030年)》(以下简称《纲要》)已经国务院审批实施。《纲要》在全面、深刻分析我国现阶段国土空间开发保护存在的主要矛盾和问题的基础上,贯彻落实党中央治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局要求,按照创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念,提出了基于国土资源和生态环境承载力下的集聚开发、分类保护和综合整治空间规制“三部曲”,构建了支撑国家经济社会发展的基础要素保障体系。这是我国第一部真正意义上的全域国土空间综合规划,也是优化国土空间格局、构建美丽国土的总体蓝图。

为落实《纲要》部署,编制和实施省级国土空间规划已成为优化省域空间开发格局、创新资源配置模式和健全国土空间用途管制的着力点。省级国土规划是对省域国土空间开发、利用、保护和整治等重要活动进行统筹部署的总体方案,有利于优化省域空间开发格局,提升空间开发质量,规范空间开发秩序,促进区域经济社会和人口发展与资源环境相均衡,力促经济社会生态效益相统一。自2002年以来,国土资源部组织广西、福建、辽宁、河南、天津、重庆等10余个省(区、市)相继开展了国土规划试点工作。结合各地区工作成果和启示,按照省级规划编制要求,现提炼出省级国土规划编制的经验及内容做法,以供参考。

### 编制理念和思路

省级国土规划编制的基本思路可概括为:三定、三线(区)、三结合。所谓“三定”,是指省级国土规划要定位为贯彻党中央治国理政新理念新思想新战略,落实生态文明建设总体要求的空间方案,将资源环境本底限制性确定为统筹省域国土开发保护活动的准绳,围绕生态保护、新型工业化、新型城镇化、农业现代化、重大基础设施建设和布局等关键空间需求问题,设定规划内容。同时,将空间和资源优化配置、管理政策创新和制度完善作为规划实施的主要抓手,科学拓展和深化土地用途管制(城市规划圈内、外)内涵与范畴,以此作为规划实施的基础路径。

空间组织“三线(区)”,是指国土空间开发、利用、保护和整治的具体布局。规划围绕生态保护发展空间、城镇产业空间、农村农业空间三种复合型空间构建空间体系,注重空间内涵的多重性和兼备性,在突出核心功能的前提下,强调耕地红线和生态红线两重硬约束,赋予城市开发边界以数量弹性和空间坐标弹性于一身,留有优化和调整的韧性。

尺度层面的“三结合”,即指省级国土规划既要保持传统空间规划的宏观战略引导性,又要有省域中观尺度的空间功能指引性,更要注重对“红线”类问题的微观空间管控性。

在空间类型框架下,省级国土规划更应体现省域经济社会发展新需求,建立国土空间开发、保护和整治“三位一体”新秩序,将土地用途管制上升为空间用途管制,在空间规模配置、开发利用导向、保护门槛准入和利用效益标准四维层面实现管控和引导,改革创新资源空间管制制度和配套政策,构建形成生态优先、格局清晰、发展有序、强度适宜、效率至上、政策有力的复合型空间发展体系。

### 规划内涵和定位

#### (一) 规划内涵

省级国土规划是指导省级行政区重要自然资源配置,优化国土空间开发、利用、保护、整治

重大格局，实施国土空间管理制度创新的纲领性文件，是各类规划实施空间布局，以及开发利用和保护自然资源的基本依据，具有战略引导性和空间约束性。

## （二）规划定位

省级国土规划致力于保障地区国民经济和社会发展规划提出的发展需求，细化省级主体功能区确定的优化、重点、限制和禁止开发战略，统筹区域规划、城乡规划、产业规划、基础设施规划、生态功能区划等相关专项规划的资源、空间需求关系，谋划土地利用总体规划、矿产资源规划等中远期指标，创新资源和空间开发利用与保护政策与制度，属于省级行政区综合协调型和服务型空间规划。

### 编制基本原则

#### （一）突出重点

围绕省域国土空间开发、保护、利用和整治的重点空间性问题展开，尽量不涉及非空间性问题，形成省域国土空间“四部曲”下的“一张图”。

#### （二）强化协调

规划编制应在现有省级相关空间规划及重点战略等研究基础上进行，统筹各类空间和资源需求规模、位置关系和利用时序，强化开发强度管控和制度政策创新，实现生态环境保护、经济社会发展、空间问题治理三方面的共赢。

#### （三）体现特色

以省级国土规划编制规程或要点为重要依据，注重体现地区国土空间开发利用的特色内容。既要强化空间开发的“硬约束”和“软引导”，又要强调空间准入门槛和制度弹性；既要关注省域范围内空间开发重点问题，又要兼顾地区间合作交流和空间开发保护活动的互动。

### 规划编制路径

立足新常态下省级国土规划定位和工作目标，在框架组织上，规划内容主要包括以下 10 个方面，参考如下。

#### （一）国土空间开发保护态势分析

首先，针对省域国土空间开发保护存在的问题，以及规划期空间开发保护需求，开展省域资源环境承载力评价。由于不是在一张白纸上绘制蓝图，因此，必须立足实际，从全省及地市和县域角度，分析土地、水、矿产（能源）资源禀赋，以及地形地貌对国土开发与保护的影响，明确生态和环境本底状况，结合各地区经济社会发展对各类型空间和资源的总体需求，形成资源本底与经济社会发展需求的匹配性和差异性指针，查明重要资源和环境短板，明确影响国土空间开发利用与保护的限制性因子，综合确定资源环境承载能力上下限度。

其次，明晰省域经济社会发展形势。重点分析“十三五”时期城镇及农村人口变化、城市和乡镇建设空间拓展、大型基础设施建设、现代农业发展、新型工业化发展、新农村建设、特色产业开发（旅游）、区际合作等重点国土经济空间拓展变化规律，实施趋势研判，形成各领域空间和资源需求规模与布局情景预判。

在此基础上，分析省域国土空间开发保护形势及存在的重点问题，确定规划基期省域城镇空间、产业空间、基础设施空间、农村生活空间、生态保护空间等，在规模、布局、强度、时序等方面存在的主要矛盾和冲突，明确规划标的。

#### （二）构建省域国土空间发展总体格局

鉴于各地区均已编制主体功能区规划，有的地区形成了省域内重点区域发展战略格局和空间框架，因此，省级国土规划可以弱化以县域单元为模式空间分区方案，更加强调中观尺度的空间类型引导和管制，将科学开发与严格保护进行统筹，形成空间绿色发展理念，构建以“3 格局+1 体系”为框架的“一张图”。

##### 1. 空间开发格局

以城镇体系和重大交通基础设施为主体框架，以主体功能区战略为空间落地指引，综合考虑

省域内区际联动发展，以及与周边相邻省区合作交流状况，形成省域面向 2030 年的国土集聚开发总体格局。

## 2.空间保护格局

优先划定基本农田红线和生态保护红线。对于生态保护空间，除红线区外，综合考虑各类自然保护区、重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区非核心区等空间开发允许度，形成可供有限开发的生态发展空间。综合考虑规划期各项开发活动部署，协调好基本农田布局与生态红线划定的空间关系，统筹形成面向 2030 年的空间保护格局。

## 3.空间整治格局

以主体功能区战略和重点区域发展战略为指引，根据各地市国土空间综合整治工作的侧重，形成“点一面”相结合的城镇地区、农村地区、资源型地区、生态保护区和江河湖海等空间综合整治布局方案。

## 4.空间开发保护体系

以国土开发适宜性和资源环境承载力为本底，在先行划定耕地红线和生态保护红线的基础上，以土地利用总体规划四类区为基础，将相关各类空间规划部署方案进行同图叠加，在扣除两类红线的前提下，将空间矛盾点进行统筹协调，结合重要空间规划战略，统筹形成具有中尺度指引型的国土空间分类体系，包括：城镇与产业（二、三产业）开发空间、农村和农业空间、生态保护和发展空间。其中，城镇和产业开发空间是推进区域工业化、城镇化优先开发的国土空间，城镇拓展与新区、工业园区建设应在本空间范围内选址，主要对应土地利用规划中允许开发空间和有条件建设空间；农村和农业空间是为适应“三农”发展需要，保障农产品供给安全而划定的国土空间，是承载现代农业发展和新农村建设的主要区域，分为禁止开发农业空间和限制开发农业空间。生态保护和发展空间则包括生态红线绝对保护空间和部分限制性绿色产业可发展的生态空间。

### （三）城乡统筹发展与建设空间优化

第一，在省域宏观尺度层面，按照“多快好省”的工作思路，以城乡总体规划和城镇体系规划为基础，构建形成以省会城市、地级市、县城和重点镇为框架的 4 级城镇体系，明确城镇发展的空间格局和层级定位。

第二，以主体功能区为指引，根据人口城镇化发展规模、流动方向、常住人口特征，确定各地市城镇建设用地空间规模和配置方向，根据差异化的人均城镇建设用地标准，形成城镇开发边界的数量引导规模上限。根据省域城镇化发展趋势，以及现阶段人口城镇化和土地城镇化特征，划定省会城市和计划单列市等城市开发引导边界，部署城镇建设空间节约集约发展引导方案，形成重点城市内部生产空间、生活空间和生态空间数量比例关系。同步形成以区域中心镇为核心，以一般镇为组成的小城镇群，力求实现职能互补、交通便捷、公共服务配套均等化。

第三，注重特色小镇发展引导。参照国家特色小镇发展目录，根据历史文化型、城郊休闲型、新型产业型、特色产业型、交通区域型、资源禀赋型、生态旅游型等特色小镇发展实际需求，形成城镇建设空间和产业空间的规模、强度、准入和政策引导方案，明确建设空间节约集约发展建议。

第四，强化新农村建设差异化指引。以主体功能区战略和城镇体系规划为依据，根据不同农村发展定位导向，对全省或重点区域内的农村进行分类发展引导，按照农业发展型、特色产业型、城郊发展型等进行空间部署，实施公共服务配套、生产设施建设、产业配套等重点工程。

第五，强化城乡协调发展与居民点建设空间统筹。以土地整治为平台，综合考量不同类型农村生活空间集约程度，按照“人地协同”原则，确定形成农村生活空间与城镇建设空间综合整治规模和联动互补开发机制。

### （四）工矿业发展与空间布局优化

未来 15 年，新型工业化发展仍是绝大部分省域经济发展的主动力。从力促空间节约集约利

用和保护生态环境角度，省级国土规划有必要将工业发展问题单独考虑。

一方面，结合省域及各市“十三五”规划产业发展部署，构建形成省级宏观尺度的新型工业化发展格局，明确各市主导产业门类和调整方向。以各类园区为重点，提出工业生产空间开发利用与新增配置的基本要求，确定城市规划圈内工业用地占城镇建设用地比例上限，提出差别化的提质增效、节约集约、增强产业竞争力的空间管制方案。

另一方面，对于中东部省区，着力强化对县级工业开发空间引导和管控，结合主体功能区战略，明确区域鼓励发展、允许发展、限制发展和禁止发展产业目录，形成产业开发空间配置引导管制方案。

对于矿产资源开发利用与矿业经济发展，在充分吸纳全国矿产资源规划和省级矿产资源总体规划布局基础上，按照生态优先和保障资源供给安全的双重原则，通过开展矿产资源开发利用综合价值与生态空间保护价值的对比分析，建立矿产资源勘查、开发、储备空间布局体系，建立与非生态保护红线区的空间关系协调机制。

#### （五）农业与旅游业发展空间配置

##### 1. 勾勒省域“三元”化农业发展空间体系。

种植业生产空间应列为保护类空间进行规划部署。统筹各类农业发展规划诉求，明确省域种植业发展总体布局，落实《纲要》提出的耕地保护指标，划定耕地保护红线和永久基本农田红线，设计形成基于数量红线和坐标红线互补下的红线划定模式。根据国家或省级现代农业发展需求，以县为单元，规划部署传统种植业和现代新型种植业发展空间配置方案，制定空间引导规模和用途管制方向。

对于特色农业发展，明确各地市重点发展行业门类，形成中观尺度的特色农业发展空间布局构架。根据实地需要，在优先确定耕地红线的基础上，确定特色农业发展所需农用地空间、非农用地空间配置方案，确定规划期特色农业发展空间引导规模和用途管制要求。

对于林牧水产等业态，省级国土规划应侧重于协调各业态发展之间的空间关系，尤其是林业种植空间与耕地保护空间的关系、畜牧养殖加工空间与生态保护空间的关系，以及农产品加工设施配套建设与耕地保护之间的关系，形成空间格局的优化方案。对于矛盾显著地区，通过设立国土综合整治工程，进行规划统筹和空间疏解，实现现代农业开发与生态、耕地保护的协调。

##### 2. 着力促成旅游业发展空间优化与提升。

以省域城乡总体规划、旅游发展规划为基础，在中观尺度上形成重点旅游业发展空间格局和主导方向。根据旅游业的资源需求特征，形成促进和保障旅游业发展空间配置方案，明确重点区县行业空间需求规模、用途管制要求、管理制度创新等内容，因地制宜提出促进旅游业发展的用地（国有、集体）供应新模式和管理配套新政策。

#### （六）重要基础设施支撑体系空间部署

省级国土规划务必立足前瞻性和科学性，对规划近期空间需求规模较大的基础设施建设，进行空间预留和统筹。

在交通运输设施建设方面，充分进行部门需求对接，特别须对近期省域重点高速公路、铁路、国道、省道等工程建设方案进行落地演示，超前谋划重大线性基础设施工程与耕地、生态保护红线的空间协调机制，形成统筹优化路径。

在港口、能源设施建设方面，立足客观实际需要，对国家级重大项目空间需求应保尽保，通过超前部署国土综合整治工程，实现基础设施建设与耕地、生态空间保护的双赢。

#### （七）生态文化空间保护与建设

省级国土规划应立足“以发展促保护”和“以保护优开发”的思路，以各类自然保护地（风景名胜、森林公园、湿地公园、地质公园）、重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区核心区为重点，先行确定生态“绝对”保护红线。根据地区发展实地需要，将自然条件较好，环境质量高，植被及各类生物资源丰富的山区、丘陵、水域等空间，划定为限制建设生态保护空间，在

严格审批项目用地的基础上，适度发展生态旅游、特色文化、林业、特色种植、养殖等产业。禁止进行大规模、高强度工业化、城镇化开发，严禁安排各类破坏性开发建设活动，适当降低人类活动强度和人口密度。

同时，将具有地区特色的国土文化单元作为一种优势资源，在强化历史文化资源地保护的基础上，根据各类世界文化遗产、重点文物保护单位、历史文化名镇、革命遗址、国家非物质文化遗产等开发利用管制要求，严格按相关法律法规进行保护。通过制定文化保护空间开发利用空间用途管制细则，形成文化资源优先开发利用空间布局体系。

#### （八）国土综合整治部署

省级国土规划应以《纲要》“四区一带”国土综合整治路径为思路，将省域内城镇化地区、农村地区、重点生态功能区和矿产资源开发集聚区，以及重要江河湖泊、海岸带和海岛地区作为重点，以不同类型土地整治为依托，体现“山水林田湖”生命共同体的理念，提出国土空间综合整治任务布局建议。

#### （九）区域开发与合作战略空间配置与灾害防治

区域合作开发有两个层面的内容需在省级国土规划中涉及：一是国家和省级人民政府确定的跨国、跨地区区域合作总体战略，二是国家确定的省域范围内重大区域发展战略，比如河北雄安新区发展战略。这些战略如何在省域范围内进行落地和指引，是省级国土规划不可回避的内容。从突出规划有用性和可实施性来看，省级国土规划既要对区域发展战略下城镇、产业、生态等空间开发保护格局进行总体设计，还要对重点空间类型进行规模引导和边界指引，切实起到空间管控作用。

此外，构建形成省域综合防灾减灾空间体系也是省级国土规划的一大特色。在明确有人区主要自然灾害类型和灾害发生时空特征的基础上，以县为单元，明确勾勒重点类型灾害监测预警范围和防治的工程建议。

#### （十）规划实施保障措施

在现有空间规划法律法规尚待完善的背景下，有条件地区可以试行国土规划立法，强化规划实施法制保障。同时，优化、创新国土资源配置制度，特别是在跨市国土资源开发利用与保护协调机制（人地挂钩、“三块地”改革）、财税金融机制、信息系统建设等方面，以部省联动工作机制为平台，形成规划优势，更好地发挥国土规划在促进省域国民经济发展和优化空间格局方面不可替代的作用。

由于地下空间和海洋空间开发利用保护，在内容组织和规划思路方面有其特殊性，因此另作专门讨论。