

辽宁省国土空间规划编制回顾 及未来规划编制的思考

文/辽宁省国土资源调查规划局 李洪兴 石水莲 王思琢



按照中央部署,新组建的自然资源部,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,着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。机构改革方案中确定将发改委的组织编制主体功能区规划职责,住建部的城乡规划管理职责被整合进自然资源部。此前,国土规划、城市规划、主体功能区规划分别由国土部、住建部、国家发改委编制,三个部门之间没有隶属关系,各自制定自己的规划。整合后可以改变各部门规划“打架”、出现矛盾的现象,节省行政成本,最终构建统一的一张蓝图。

本文通过回顾几轮国土(空间)规划的编制工作,梳理总结各种规划的编制特点,并对将来规划编制发展方向进行思考。

《辽宁省国土规划》 (2006-2030)编制情况

《辽宁省国土规划》(2006-2030)从2003年开始立项、前期可行性研究,2005年正式开始编制工作,到2008年通过验收论证,前后历时五年时间。成果包括国土资源评价报告27个,专项资源开发利用

规划研究报告24个,重大问题研究报告22个,以及《辽宁省国土规划纲要》、说明书、图集、地理信息系统等成果。各类报告总计1000万字,在此基础上提炼出《辽宁省国土规划》成果200余万字。

《辽宁省国土规划》采取了理论与实践相结合,定性与定量相结合,比较借鉴与创新相结合的研究方法,系统分析了编制国土规划的重要意义、主要理论依据,总结了国外编制国土规划的主要经验,剖析了国土规划编制的模式选择,明确区域国土规划编制的框架结构,同时依据辽宁未来经济社会发展的战略定位、国土资源环境承载力,科学地评价了国土开发利用情况,创见性地提出了辽宁国土开发利用的指导思想和目标、空间布局、优化配置、综合整治及合作开发构想,并提出了国土开发利用的科学管理方法与推进实施主要手段。《辽宁省国土规划纲要》确定辽宁未来国土空间开发利用战略性调整的总体框架是:重点开发沿海,集约高效利用海陆资源,实现高起点、高效益;优化提升中部,组织产业生态聚集,实现高密度、集群化;沿海与中部互动,做强做优沈大带;保育东西两厢,优先生态补偿,拓殖生物工程和生态功能,实

现多元化、生态化;推进点式发展,实现差异化、特色化。

2009年3月,辽宁省第十一届人民政府第18次常务会议审议通过《辽宁省国土规划管理办法》,并以省政府令颁布实施。《辽宁省国土规划》是全国开始时间最早、完成时间最早、实施时间最早的省域国土规划,在国内第一个提出了省域范围内新一轮国土规划的框架体系,设计了其所包含的内容体系、目标体系和技术支撑体系;规划在研究内容、社会发展战略定位、国土空间布局有突破和创新。规划内容上涵盖了自然资源、经济资源和社会资源各个类别;在规划范围上涵盖了陆、海、空各个领域,将国土分为东部山地、中部平原、西部丘陵、辽东湾、北黄海五个部分,特别是加强了对海域的规划评价研究内容;在战略定位上,规划明确了辽宁在全球、东北亚、全国、环渤海、东北地区五个层面的战略定位。提出辽宁省在世界经济一体化中要成为世界制造业的新高地、东北亚航运金融贸易和物流中心,在国内分工中辽宁省要成为全国新型产业基地、要努力提升在环渤海经济区的地位、要在东北地区率先实现老工业基地振兴;在规划方法上,采用定量与定性相结合的方法



法，在辽宁省第一次比较全面系统地分析了包括耕地资源、建设用地、水资源、矿产资源及海洋资源等自然资源承载力和生态环境承载力；在规划理念上，采取了“目标导向与问题导向相结合的方法”开展国土规划的编制，体现了新世纪国土规划的新特点，规划理念具有创新性。

《辽宁沿海经济带国土规划》编制情况

2009年7月，国务院批准《辽宁沿海经济带发展规划》，根据《辽宁省国土规划纲要》和《辽宁省国土规划管理办法》规定，“省政府要组织有关部门编制区域国土规划”。为此，省政府在2010年将编制《辽宁省沿海经济带国土规划》和开展相关研究列为省政府的一项重大项目。《辽宁沿海经济带国土规划》以“海陆互动与和谐发展”为主题，科学的提出了国土空间开发战略目标、国土开发的空间布局、国土资源的科学配置、国土综合整治、国土开发合作及体制机制改革措施。规划第一次围绕海陆统筹，系统分析了区域自然资源和生态环境的承载力；在全国首次提出了“三类九策”的国土空间管控策略及体现区域特色的“一核两翼三

带四区”国土空间区划和“一横三纵”国土开发轴带的思路；提出了推进国土综合整治、深化区域国土开发统筹的政策措施。

《辽宁沿海经济带国土规划》是全国第一个以省域国土规划为基础编制的区域国土规划。创新性建立了省以下区域国土规划的框架体系，探索了省以下区域国土规划编制方法，强化了以土地、矿产和海洋资源为核心的资源优化配置方案，解决了省级国土规划与省级以下区域国土规划对接难题，确立了区域性国土规划在空间规划中的地位和作用。规划拓展了城乡建设空间的六大途径，有效缓解了建设用地不足的难题；规划对区域内能源和矿产资源进行系统研究，为国土资源的统筹利用明确了方向。

《沈阳经济区国土规划》编制情况

2010年4月，国务院批准在沈阳经济区开展国家新型工业化综合配套改革试验，2012年8月，国土资源部批准了《辽宁省“一区一带”土地管理制度改革总体方案》。为将《沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验总体方案》在国土规划层面进一步细化和补充，并落实《辽宁省国土规划纲要》的内容，

2013年确立《沈阳经济区国土规划》作为我省的一项重点工作。通过规划研究，进一步优化沈阳经济区国土空间结构，科学配置国土资源，统筹基础设施建设，推进国土综合整治，深化国土开发合作，促进沈阳经济区科学、和谐、创新和一体化发展。

《沈阳经济区国土规划》提出了“一主四射两区三组团”、“四带一集群”、“四区五基地”、“两屏一廊”的城镇、工业、农业、生态发展战略格局和“一纵四射”国土开发轴带符合优化国土空间结构的需要，对土地、水体、矿产等资源的集约配置有利于提升新型工业化配套改革试点区域的综合竞争力。对交通运输、水利、电力、信息等设施的统筹布局有利于提高区域科学发展支撑能力。在乡村、城镇、矿区、生态等国土综合整治重大工程的安排有利于促进国土空间可持续利用。

规划借鉴生产、生活、生态空间理论体系和区域国土空间规划编制技术，科学构建了国土空间开发格局，划分了建设空间、农业空间、生态空间并确定了规划指标。在划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线等方面进行了有益的探索，体现了区域空间国土规划的调控和引导功能，在提升区域土地城镇化质量、合理利用国土空间方面起到了示范作用。规划编制实现了省域与区域国土规划任务和目标的落实，确保区域间国土规划的相互衔接。

《沈阳经济区国土空间规划》编制情况

2014年国土资源部批复由辽宁省国土资源调查规划局牵头承担的

公益性行业科研专项《辽宁“一区一带”土地城镇化质量提升技术研究》，项目围绕提升土地城镇化质量，解决区域规划统筹协调中的空间利用协调度低、资源利用效率不高、区域差距继续扩大等问题，将《沈阳经济区国土空间规划》列为一项重要的技术示范。沈阳经济区国土空间规划首次建立“三生空间”的分类体系，明确国土空间规划分类。从“三生空间”的视角来编制区域国土空间规划，并明确每类空间的目标、布局和管控措施，具有更强的规划实施和可操作性，为空间规划分类提供了经验借鉴；建立国土空间规划的指标体系。规划指标体系设置遵循了系统性、科学性、导向性、创新性的原则，在沈阳经济区国土空间规划中共设置13项指标，在总体设置上重点突出约束性指标、质量、结构、效益指标以及生态文明建设指标，为省级国土规划指标体系的建立提供了实证基础；探索了区域国土空间规划编制的方法。系统研究区域国土空间规划编制的目标比选技术、布局优化技术、结构调整技术、时序安排技术、方案评估比选技术、成果表达要求等，探讨规划编制的组织模式、实施管理规则和公众参与途径等，最终编制形成了《区域国土空间规划编制规程》（送审稿），并编著了《国土空间规划与区域统筹利用研究》专著，为全国同类国土空间规划编制提供了科学依据和方法。

辽宁省国土规划（2016—2030年）规划编制情况

2017年1月，《国务院关于印发〈全国国土规划纲要（2016—2030年）〉的通知》，明确提出编制省级

国土规划。《国土资源部关于贯彻落实〈全国国土规划纲要（2016—2030年）〉的函》，对编制省级国土规划提出具体要求。本次规划以《全国国土规划纲要（2016—2030年）》为指导，立足国土资源环境承载能力，围绕优化国土开发格局、合理配置国土资源、提高能源资源保障能力和改善国土生态环境，统筹提出国土开发、保护和整治的战略目标和重大任务，制定统一的国土空间开发利用政策措施，保障和促进全省经济社会全面协调可持续发展。加快构建安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土。

规划以人民为中心、底线思维、统筹协调、问题导向和创新驱动为基本原则。根据《全国国土规划纲要》和《省级国土规划编制要点》中确定的工作内容和规划目标，结合辽宁实际，突出专题的针对性，规划拟设置资源评价、空间管控、协同发展及制度保障等方面的重大专题研究19项，为科学、合理的编制《辽宁省国土规划（2016—2030年）》提供基础支撑。规划主要内容包括优化和提升城镇开发空间，稳定和改善农业发展空间，保护和修复国土生态空间，大力实施国土综合整治等方面内容。

国土空间规划编制的发展方向与思考

从2003年到2018年，辽宁省国土空间规划编制经历了15年的时间，也从上一轮省级国土规划编制开始，再到本轮省级国土规划编制。期间经历了区域级国土规划和国土空间规划的编制，县级空间规划的试点研究，省级空间规划的研究，区域国土空间规划技术规程研

制等过程，形成了一整套相对完整的规划编制技术支撑体系。面对新时代，我们对空间规划改革和推进充满信心 and 期待。同时，结合工作，提出两点思考。

一是推进国土规划和土地利用总体规划之间的衔接。本轮国土规划始于2017年，规划目标年为2030或者2035年。目前，各省正在面上开展工作。按照现有要求，国土规划只进行国家和省两级层面，对市县一级缺少进一步实施和落实的管控指标。当前，正在实施的各级土地利用总体规划，规划期限到2020年。新一轮规划的规划期从2021年至2035年，两个规划期间基本相同。考虑这两个规划，都由原国土资源管理部门牵头编制，在新的规划体系内，有必要进行整合，将土地利用总体规划的基本要求，融入到国土规划中，实现两个规划的衔接。

二是实现各类空间规划的融合。近年来，发改部门、住建部门、国土部门和环境保护部门，一直都在开展空间规划编制的研究和实践，从不同角度、不同层面上，取得了一些成果。按照一张蓝图的设想，这些规划将逐步融合到一起，建立和形成新的规划体系。但新的规划体系的建立，是一个复杂的系统工程，不会一蹴而就，要将各类规划的核心部分和表达充分展示出来，还需要有高质量的顶层设计，充分体现各类规划的重点内容，反映出各类规划间的继承性、包容性和实用性。按照先易后难的思路，逐步推进，不断完善，最终形成新的国土空间规划体系。⑬