

以全域视野和系统思维 推动规划编制

——对广西国土空间规划编制工作的思考

● 韩政

2019年5月,中共中央、国务院印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号),这意味着国土空间规划将成为促进国家和地方高质量发展的重要手段和实施保障,也是各类空间开发保护建设活动的基本依据。广西当前面临着构建面向东盟的国际大通道,打造西南、中南地区开放发展新的战略支点,形成“一带一路”有机衔接重要门户的历史性机遇,还面临着应对改革开放进入深水区、脱贫攻坚进入冲刺期、经济下行压力持续加大等现实问题,因此,需要从国土空间层面对区域协调、生态保护、经济发展、人居环境、保障民生等重大战略部署做出引导、管控和保障。笔者对广西国土空间特征和发展条件进行分析,并提出广西国土空间规划的思路。

一、广西国土空间的特征

(一) 自然特征

1. 七山一水二分田的地形地貌

广西紧邻云贵高原,地势由西北向东南倾斜,四周山地环绕,桂东、桂南、桂东北一带有大片谷地,总体呈现山岭连绵、丘陵起伏、平原狭小、河流众多、喀斯特地貌显著等特征。山地、丘陵和石山面积占陆地面积69.7%,平原和台地占26.9%,水域占3.4%。

2. 多样性与脆弱性并存的生态环境

广西森林覆盖率达62.31%,居全国第三位;已建立各类自然保护区78处共129万公顷;在建或建成国家湿地公园(试点)24个共3.5万公顷;陆生脊椎野生动物1151种,列全国第二位;已发现和命名的野生维管束植物共计297科1820属8562种,列全国第三位;海洋生物近1600种,是我国著名的四大热带渔场之一。但广西14个地级市中,有7市35个县(自治县)位于滇桂黔石漠化片区,生态敏感脆弱。

(二) 经济特点

1. “老少边穷”四位一体集中区

广西有84个革命老区县(市、区、自治县),占县级行政区数量的76%。有11个世居少数民族,人口1711万。有24个边境乡镇,10个边境口岸,拥有1123.5千米陆路边境线。2018年广西仍有28个国家贫困县(自治县),综合实力在全国各省区中处于中下游。

2. 广西仍是欠发达地区

2018年底,广西GDP首次超过20000亿元,位列全国第18位,GDP增速实现6.8%。目前全区正由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。

2018年广西人均GDP为4.19万元，合6257美元，约为全国平均水平的65%。此外，从科技研发、教育、医疗、基础设施、创新、人才、吸引力等各项综合指标来看，广西仍属于欠发达地区。

3. 经济发展水平不平衡，地区差异较大

2018年广西14个地级市中，GDP千亿元以上的市有7个，超过2000亿元的市有3个。其中南宁市GDP3703.39亿元，居全区第一。但是广西有一半的城市GDP不足1000亿元，贺州市的GDP不到南宁市的1/7，地区经济水平差异较大（见图1）。

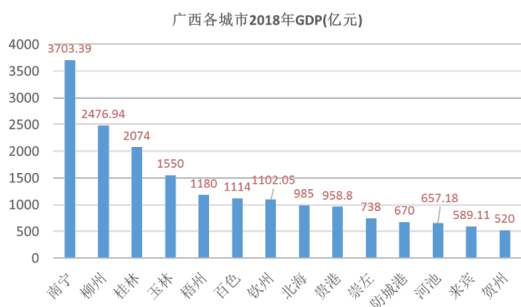


图1 广西2018年地方经济情况图

(三) 人口聚集分布评价

1. 人口总量较大，总体人口密度较高

2018年广西常住人口总量平稳增长，年末全区常住人口4926万人，比上年末增加41万人。人口出生率14.12‰，人口死亡率5.96‰，人口自然增长率8.16‰。广西人口总量居全国第10位，人口密度218人/平方千米，高于全国140人/平方千米的平均水平，但人口分布比较分散。

2. 人口聚集度低，分布不均衡

由于城镇化发展滞后，缺少吸纳人口能力强的城市地区，所以全区人口流动强度总体偏低。从人口集聚情况看，人口集聚度较高的地

区主要是南宁、柳州、桂林和梧州市的城区，面积比重为3.7%，其次是玉林、贵港、凭祥市部分地区，面积比重为2.6%。人口集聚度偏低的县（市、区、自治县）68个，面积比重达到78.2%。

(四) 国土空间评价

广西适宜建设用地的资源有限，且分布不均衡。全区适宜建设的土地面积为5.18万平方千米，占全区国土面积的21.9%。扣除已开发建设的城镇、工矿、交通、农村居民点等占地面积，以及基本农田面积，今后可供建设的土地资源为2.27万平方千米，仅占国土面积的9.6%，且主要集中在桂南沿海三市和桂中地区，桂西、桂北地区的适宜建设用地较为稀缺。

(五) 城镇开发质量

2018年广西城镇化率为50.22%，比全国低了近10个百分点。城镇开发质量不高，根据《中国城市化质量评估报告》，广西各城市城镇化质量均低于全国平均水平，其中南宁在省会城市中位列第17名。而且城市病问题开始凸显，如：公共服务设施配套不足、城镇基础设施薄弱、交通拥堵、停车困难、风貌杂乱、城镇特色不鲜明、重开发轻治理、人性化欠缺等问题普遍存在。

二、对广西国土空间规划的几点思考

(一) 生态环境保护是广西国土空间规划的核心和主线

1. 生态文明理念应贯穿国土空间规划体系全过程

广西生态优越、沿边沿海、山清水秀，这些是未来发展的优势条件。将绿水青山转变为金山银山是广西可持续发展的核心竞争力。因此，在广西国土空间规划中，应在规划目标、

指标体系、理念方法、技术路线、制度设计上将生态文明理念贯穿全过程。

2. 生态环境保护和可持续发展应作为规划决策的前提

在大力推进生态文明建设的大背景下，广西要坚持保护优先、全域管控的底线思维，建构刚性传导、分级分类、回溯可查的空间管控体系，将生态环境保护的理念目标落实到实际行动中。同时要转变从发展的角度谈保护为从保护的角度谈发展的思维，将生态环境保护和可持续发展作为规划决策的前提。

3. 全要素保护，提升综合整治水平

广西应以国土综合整治为平台，推进山水林田湖草系统治理、综合修复。以自然条件适宜性为依据适度有序开发，保障生态安全和农产品基本供给的空间。构筑“两屏四区一走廊”的生态安全格局。国土空间规划除了进行资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性试评价外，还应增加自然资源价值评估，从而提升自然资源资产开发经营价值。

(二) 支撑城镇化快速高质量发展仍然是广西国土空间规划的重点任务

1. 以人为核心的城镇化发展仍是主要任务和动力源泉

广西目前城镇化水平仅为 50.22%，仍属于快速城镇化阶段。要满足人民日益增长的美好生活需要，在现阶段广西仍要保持经济、城镇化的较快发展。但未来城镇化发展应在确保生态环境底线的前提下，实行量的增长和质的提升并举，实现新型城镇化。增量开发和存量改

造并存是一定时期内广西城镇发展的主题（见图 2）。

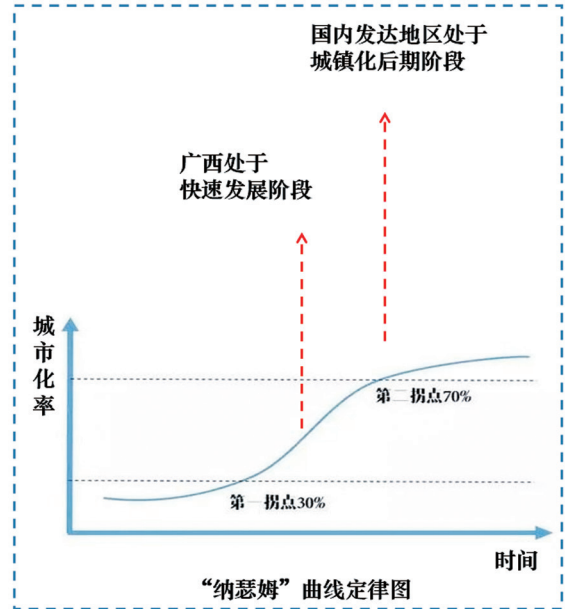


图 2 广西城镇化发展阶段适宜图

2. 空间规划技术思路要有生态、社会、经济的综合系统思维

广西国土空间规划体系要从生态、社会、经济系统思维出发，以生态底线为基础，叠加以人的需求和城镇发展需求为核心的技术思路，才能满足未来城市发展需要。要以生态底线为基础，推动绿色发展，形成节约资源、保护环境、改善生态的空间格局。以人的需求为核心，体现以人为本，推进高质量发展，促进社会公平。以城镇发展为核心，强化经济发展引领，彰显城市特色。

3. 在保证生态底线的基础上有序扩张是广西国土空间未来的发展趋势

基于广西生态脆弱敏感和经济欠发达的现



状条件，未来发展既要摒弃以建设为主导的扩张型模式，又不能照搬发达地区存量规划控制的模式，应追求生态保护和有序发展相结合的模式。

（三）因城施策、因地制宜是广西国土空间规划的必然选择

1. 正视广西现阶段经济、人口与用地非均衡发展的特征

广西的人口分布、经济布局和生态禀赋在区域间失衡。经济较好的市、县主要集中在广西对外的几条交通通道上，而人口集聚于桂东南地区，生态敏感区域则集中在桂西北区域。总体来说，广西越是生态敏感脆弱和可利用土地资源少的区域，经济发展水平越落后，人口集聚度越低。因此要深化城镇空间的供给侧改革，用好城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策，引导人口和经济要素的顺畅流动与合理配置，促进人口规模、经济发展与资源承载力、环境容量相匹配，实现经济社会生态效益相统一。

2. 加强区域协同，以圈群协作构建点轴带动的空间格局

目前广西城市等级较低，仍处于较低水平的相互竞争状态，尚未形成协调发展的城市群。当前应强化都市圈的引领作用，将都市圈作为城市功能空间组织单元，重点培育南宁、柳州、桂林、玉林、梧州、北海、钦防等都市圈，逐步加强区域协同，提升整体效益。

3. 城市发展模式和重点应符合城镇化发展规律和地方发展条件

广西国土空间规划应针对不同的地域特征

和发展条件，分类调控，采取精准化差别化开发策略。对于山区、田园、沿边、沿海等不同地域，对重点开发区、限制开发区、禁止开发区等不同区域应提出不同的空间管控措施。

（四）增强人民的幸福感是广西国土空间规划的重要使命

1. “三生”空间协调发展，提升城乡人居环境质量

建议不断提升城镇和农村人居环境质量和提升城市竞争能力，建设智慧、海绵、宜居城市。

建议对生产空间加强分类指导，合理安排产业发展时序与布局，优化职住平衡。

建议合理划定生态保护红线，与空间格局优化相衔接，构建多层次、功能复合的生态空间体系。

2. 提升基础设施和公共服务水平，改善人民生活品质

加快构建绿色和智慧的基础设施体系。重点构建公交慢行导向的绿色交通体系，建设绿色智能供电系统、低影响开发的海绵城市，以及循环利用的供水和环卫设施。

构建城乡均等的公共服务体系。重点提升城乡公共教育、医疗卫生、文化体育、就业服务、社会保障和养老服务等公共服务设施。构建城市和乡村的15分钟生活服务圈。

3. 强化城市治理，重点补欠账、补短板、治理城市病

通过科学规划、精细管理、智慧智能等方式，推进人口膨胀、交通拥堵、环境污染、水资源短缺等城市病的治理，促进城市建设智慧化、



生态化和美丽健康化。

4. 加强村庄全域全要素规划管控，支撑乡村振兴

实行全域规划，以优化生产、生活、生态空间格局夯实乡村振兴基础。坚持全要素管控，以构建山水林田湖草生命共同体激发乡村振兴活力。坚持全产业链发展，以创新“现代产业+”模式释放乡村振兴潜能。

(五) 科学规划与精细化管理是广西国土空间规划的优化方向

1. 分级规划，分级审批，事权对应

进一步完善全域覆盖、全域管控、分类指导的规划编制体系，建立横向到边、纵向到底的管控体系。理顺国土空间总体规划、专项规划和详细规划的责任分工和上下传导内容。强化国土空间规划是用途管制、整治修复、不动产统一登记等的法律依据。

2. 加强国土空间规划全过程管理

规范国土空间规划的编制、审批、实施、监测考核流程及机制。在编制阶段要加强前期研究，做好双评估、双评价、城镇开发边界等专题论证。在规划审批阶段要明确审批权限，一级政府、一级事权、一级审批；在规划实施阶段要明确国土空间准入和用途转换规则，严格各类保护用地的用途管制，完善增减挂钩、人地挂钩等政策工具；在监测考核阶段要健全实时动态监测、评估、预警、考核和动态调整机制，建立广西国土空间规划监测评估预警管理系统。

3. 以数字化助力广西国土空间规划事业发展

依托云计算、大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术，建立统一的广西空间规划信息管理平台，建立规划信息共享和协同管理信息系统，从模糊、经验决策走向大数据和现代化技术平台和手段支持下的科学决策。

4. 加强规则制定和工具设计

加强国土空间用途管制规则制定，发挥指标管制、控制线管制、分区管制、用途管制、名录管制等各种管制手段的综合优势。严格控制线体系管控，实行空间差异化用途管制，探索建设项目正负面清单管理机制。

做好国土空间规划实施管理的政策工具和技术工具设计。通过制定配套法规和管理办法，形成一以贯之的，既有宏观目标，又有实施路径的政策体系。以有效的政策工具作为抓手，确保规划管控意图的有效落实。在技术性规定的基础上，补充政策适用环境和条件、自由裁量空间、管理工作尺度、调整变更依据和程序等规定。

国土空间规划不是传统的城乡规划加土地规划成果简单地堆砌或叠加，需要有全维度管控、全过程统筹的意识，强调以全域视野和系统思维来推动规划编制。因此需要多种学科多种专业人员的共同参与，进一步加强研究和探索。■

(作者是华蓝设计(集团)有限公司国土空间规划设计院总规划师，正高级工程师，注册城市规划师)

