

国土空间规划体系中开发区规划管理定位研究

——以新疆昌吉州为例

王明田

摘要：改革开放四十年以来，各级各类开发区成为国家经济发展的排头兵，制度创新的探路者。在原城乡规划和土地利用规划体系中，开发区探索建立了“总体规划—详细规划”两级规划编制和管理体系。在“多规合一”新时代，开发区规划体系面临重构，以便融入“五级三类”国土空间规划体系。本文梳理了开发区规划管理的演进历程，基于国土空间规划体系，为开发区构建了新的两级规划体系，即“专项规划—详细规划”。最后以新疆维吾尔自治区昌吉州为例，介绍了如何在市县级国土空间总体规划中应用新的开发区规划体系。

关键词：国土空间规划；规划管理；开发区；总体规划；昌吉州

doi: 10.3969/j.issn.1009-1483.2019.11.005 中图分类号: TU981

文章编号: 1009-1483 (2019) 11-0026-05 文献标识码: A

Research on the Planning and Management of Development Zone in National Territorial Spatial Planning System: A Case Study of Changji Hui Autonomous Prefecture

WANG Mingtian

[Abstract] Since 40 years of the reform and opening-up, the development zones have been playing important roles in economic development and system innovation. Based on the old system of Urban and Rural Planning and Land Use Planning, the development zone has established a two-level planning system of master planning and detailed planning. In a new era of "multiple-plan integration", development zone planning must be rebuilt in order to be integrated into the national territorial spatial planning system. This paper reviews the evolution course of development zone planning and rebuilds a new two-level planning system of special planning and detailed planning for the development zones. With a case study of changji hui autonomous prefecture, this paper demonstrates the way of applying the new two-level planning system in the national territorial spatial planning at city and county level.

[Keywords] territorial spatial planning; planning management; the development zone; master planning; Changji Hui Autonomous Prefecture

引言

2019年5月，国家出台《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），标志着国土空间规划编制工作在全国范围内正式展开。“五级三类”的国土空间规划体系基本延续了土地利用规划传导机制，体现了一级政府一级规划的行政事权。通过上下层级垂直传导，建立起紧密衔接的国土空间规划

体系。有别于国家、省、市、县、乡五级行政主体，开发区是介于政府和企业之间的一种特殊管理单元，在新的国土空间规划体系中如何与既有开发区规划管理方式做好衔接，促进开发区持续健康发展，值得深入探讨。

1 我国开发区规划管理政策演进

我国开发区建设始于1984年，以沿海14个港口城市开放为标志，其后以经济技术开发区为主要

作者简介：王明田，中国建筑设计研究院有限公司城镇规划设计研究院有限责任公司副院长，《小城镇建设》杂志执行主编。

平台,类型多样、数量庞大的开发区在各级城市纷纷崛起。按照等级划分,开发区可以划分为国家级、省级、地市级、县级、镇级等多个层级;按类型划分,包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、农业科技园区、出口加工区、边境经济合作区、国家旅游度假区等;按照管理模式划分,包括独立管理型、开发区与行政区合一型等;按照空间范围划分,有位于一个行政单元内的,也有跨不同行政单元的。针对不同阶段社会经济发展形势,三十五年来国家出台了大量政策文件,引导开发区有序健康发展。根据张茜等^[1]学者的研究,开发区政策颁布大致可以划分为四个时期。

(1) 1984至1991年为开发区的政策探索期。在开发区规划组织方面,一些起步比较早的开发区开始出台开发区管理条例,规范开发区规划建设管理行为。以城市规划为参照,大部分经济技术开发区和高新技术产业园区都编制了开发区总体规划,并初步形成了总体规划和详细规划两级开发区规划体系。

(2) 1992至2002年为政策投入期。这一阶段全国开发区如雨后春笋般迅速增长。为扩区和设立,开发区规划编制迎来了第一个高潮。在各地实践基础上,1995年原国家建设部出台了《开发区规划管理办法》,明确了开发区规划选址、规划编制和规划管理等基本要求,理顺了开发区规划与城市规划的关系。

(3) 2003至2012年为开发区的规范调整期。为贯彻落实《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》(国办发〔2003〕70号),住建部发布《关于进一步加强与规范各类开发区规划建设管理的通知》(建规〔2003〕178号),规定必须按照城镇体系规划、城市总体规划组织编制开发区规划。2008年《城乡规划法》出台,规定“在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区”。2010年住房和城乡建设部第68次常务会议审议,决定废止《开发区规划管理办法》。

(4) 2013年至今为开发区政策转型期。这一阶段开发区开始由招商引资向产业创新转变,不再依托土地、劳动力等传统要素,更多探索体制创新、科技创新和管理创新,为开发区寻找新的发展动力。国家层面没有再出台关于开发区规划管理的法规或政策文件,部分省份进一步优化开发区机构编制管

理,鼓励实行“开发区与行政区合一(区政合一)”,赋予开发区更大发展自主权。

1.1 《开发区规划管理办法》解析

《开发区规划管理办法》自1995年颁布至2010年废止,作为国家城乡规划部门规范开发区规划管理的唯一法规,十五年来对开发区健康发展发挥了重要作用。在管理办法的指导下,经过长期实践探索,开发区逐步建立起“总体规划—详细规划”两级规划体系。

从管理范围来看,管理办法所称开发区是指国家级和省级人民政府批准的各类开发区,开发区类型包括“经济技术开发区”“高新技术产业开发区”“保税区”“国家旅游度假区”等,省级以下设立的开发区没有纳入管理。从空间范围来看,管理办法主要针对城市规划区以内的开发区,规划区以外独立选址的开发区并没有纳入管理范畴。

从规划编制来看,管理办法一方面强调开发区规划应当服从城市总体规划;另一方面又允许开发区依据城市总体规划编制开发区总体规划。这一模式客观上造成总规编制体系重叠设置。虽然管理办法规定“开发区总体规划由开发区所在城市人民政府审查同意后报省、自治区、直辖市人民政府审批”,但由于管理上相对独立,开发区与地方政府在规划上相互争权现象非常普遍。一方面,为争取自身利益,常以开发区总规代替城市总规,客观上造成规划编制上的两张皮现象;另一方面,由于双方利益博弈,开发区总体规划难以通过地方城市人民政府审查,造成开发区规划管理真空。

从规划管理来看,管理办法规定“开发区所在城市的城市规划行政主管部门可以根据城市人民政府的决定在开发区设立派出机构”。按照上述要求,大部分开发区内设规划分局,作为市规划局派出机构,行使区域内的规划管理工作。但也有部分开发区被政府授予独立规划管理权,建立与市规划局平行的管理机构,客观上造成了开发区规划与城市规划的脱节。

综上所述,管理办法试图建立一套在城市总体规划统领下的开发区规划编制和管理体系。但从实际效果来看,管理办法没能实现对国家各级各类开发区的全覆盖,城市规划与开发区规划在规划体系上也未能完全融为一体。

1.2 2003年开发区规划管理清理整顿

2003年国务院办公厅下发《关于清理整顿各类

开发区加强建设用地管理的通知》(国办发〔2003〕70号文件),配合该通知住建部下发了《关于进一步加强与规范各类开发区规划建设管理的通知》,立足于《开发区规划管理办法》,针对开发区规划管理中的漏洞和问题,从开发区规划选址、规划编制和规划管理等方面加以完善。

1.2.1 规划选址

通知明确了城镇体系规划、城市总体规划对于开发区规划选址的约束作用,通知要求“对申请新设立开发区或对现有各类开发区申请扩区、改变区位或升级的,要依据城镇体系规划、城市总体规划进行审查”。在管理办法里,只强调了开发区规划要依据城市总体规划,通知里补充了城镇体系规划,意图从区域规划层面约束城市规划区以外的开发区选址。通知要求“开发区选址与城镇体系规划和城市总体规划不一致的,必须先按法定程序调整城镇体系规划、城市总体规划”,增强了规划选址的刚性约束。

1.2.2 规划编制

首先,重申了开发区规划与城市规划的关系,要求开发区规划必须依照城市总体规划,开发区规划与城市总体规划不相符合的,要依据城市总体规划调整开发区规划;其次,强调了“开发区规划是指导开发区建设和发展的基本依据”,也明确了开发区必须依照《开发区规划管理办法》独立编制规划,作为园区管理的行政依据。

1.2.3 规划管理

通知要求“开发区规划管理权要集中到市一级城乡规划部门”,省级以上开发区设立的规划管理部门,都必须是“所在城市城乡规划行政主管部门的派出机构,以规划分局方式行使委托的建设项目建议权和规划实施监督检查权”。这是在《开发区规划管理办法》实施期间,部分开发区被市政府违法授予独立规划管理权的纠正。

1.3 《城乡规划法》颁布后的开发区管理

2008年颁布的《城乡规划法》规定“在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区”。对照《开发区规划管理办法》,该条款将开发区选址范围由城市规划区扩展到城市、镇两级规划区。这将很多设在县、镇规划区范围内的开发区纳入管理范畴,同时也意味着应依法取缔城市、镇规划建设用地以外独立选址的开发区。

《城乡规划法》颁布实施后,并没有同步修订《开发区规划管理办法》,设立在镇规划建设用地范围内的开发区没有纳入开发区规划管理范畴。2010年12月31日住房和城乡建设部第68次常务会议审议,决定废止《开发区规划管理办法》。这意味着国家层面开发区规划法规出现真空,开发区业已建立的“总体规划—详细规划”两级规划体系失去了法律依据。开发区规划管理只能依照《城乡规划法》,纳入城市总体规划或镇总体规划。

观察2011年以来开发区管理实践,虽然《开发区规划管理办法》废止,但是大部分省区仍然参照该办法来管理开发区。如2017年出台的《江西省开发区总体规划和控制性详细规划编制审批暂行办法》,仍是延续了开发区“总体—详细”两级规划体系,同时仍将“开发区总体规划和控制性详细规划”作为“科学确定功能定位、优化空间布局、合理配置开发区空间资源、统筹开发区基础设施和公共服务设施建设、实施城乡规划管理,以及在开发区内开展一切建设活动的依据”。

1.4 土地利用总体规划对开发区的管理

与城乡规划不同,土地管理部门按照行政等级将土地利用总体规划划分为国家、省、市、县、乡五级。以各级行政单元管理范围作为规划范围,统筹区域内的土地利用,没有针对开发区土地利用规划出台独立的管理办法。为适应开发区土地管理要求,国土管理采用派出机构管理模式,在开发区设立国土分局。

从土地利用分类来看,开发区用地属于城乡建设类用地,而城乡建设用地又可划分为城镇建设用地、农村居民点建设用地和工矿建设用地。城镇建设用地范围内的开发区纳入城镇建设用地部分进行统计,城镇建设用地范围外的开发区,一般统计到工矿建设用地。这种统计方式,实现了对开发区管理的全覆盖。

从用地指标来看,土地利用规划对开发区用地指标进行单列。即上级行政单元向下级行政单元分配建设用地指标时,会区分开发区与非开发区两部分。开发区用地指标会单列配置给开发区,不必在下级行政单元中进行二次分配。如果开发区跨几个行政单元,则指标也会对应切块到不同的行政单元。

为提高土地利用效益,国家每年组织开发区土地集约利用评价,从用地结构、土地利用强度和投入产出效益等方面评估开发区土地利用情况。通过

这种模式，有效控制开发区土地开发供应秩序和建设状况，督促开发区逐步提高土地利用强度和产业用地投入产出效益。

综上所述，较之城乡规划偏重编制内容的技术性管理模式，国土部门对开发区土地利用管理的政策性更强。在土地利用管理上，初步建立起宏观管理和微观管理相结合的一套政策工具，兼具权威性和灵活性。

2 开发区在国土空间规划体系中的定位

2.1 国家和地方国土空间规划体系构建

新出台的国土空间规划编制体系可以概括为“五级三类”。“五级”延续了原土地利用规划编制模式，按照国家、省、市、县、乡五个行政等级编制国土空间规划。“三类”即总体规划、详细规划和专项规划，“通过详细规划和专项规划来细化和落实总体规划”。

开发区作为一种特殊的管理单元，在“五级三类”国土空间规划体系中没有独立表述。各省出台的国土空间规划工作方案，如山东、广东、新疆等省区，也基本传递的国家总体安排，对开发区没有给出具体规定。这意味着，在国土空间规划中开发区规划不会成为一个独立的规划层次或类型，必须纳入“五级三类”规划体系之中。以下我们从总体规划、专项规划和详细规划三个规划类型来分别探讨，确定开发区在国土空间规划体系中的定位。

2.2 开发区与国土空间总体规划

国土空间总体规划包括国家、省、市、县、乡五个层次，从开发区空间分布特征来看，开发区一般会落地到某个地级市市区或某个县级单元（县或县级市）。先以市区范围内的开发区为例，其具体管理范围可能包括若干街道或乡镇单元。《若干意见》提出“可以以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”。按照上述意见，可以统筹开发区管理下的街道和乡镇单元，统一编制乡镇级国土空间总体规划，替代原开发区总体规划。县级单元内的开发区亦可参照这一模式，编制开发区总体规划。

这种方式将开发区规划置于乡镇级国土空间总体规划，有利之处是可以充分落实市、县级总体规划要求，问题是乡镇级国土空间规划在行政级别上与开发区不对等（开发区一般具备副县级或以上级别管理权限），造成开发区被“矮化”，其发展诉求难以在市、县级国土空间总体规划编制过程中得到充分体现。

2.3 开发区与国土空间详细规划

《若干意见》要求，“在市县及以下编制详细规划”，“在城镇开发边界内的详细规划，由市县自然资源主管部门组织编制，报同级政府审批”。根据开发边界划定指南，开发区管理范围必须纳入开发边界。因此，可在市、县级国土空间总体规划之下，在开发区范围内编制详细规划，作为开发区一切“国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”。

这种方式完全落实“五级三类”国土空间规划体系，优点是便于在市、县级行政单元内统筹国土空间保护开发利用，衔接了《城乡规划法》对开发区的管理要求。问题是将原有开发区两级规划体系（总体规划—详细规划）变为一级，总体规划层次的消失将导致开发区缺少对应其管辖范围的宏观层次规划，同时也导致开发区没有途径表达对其行政级别的发展诉求。

2.4 开发区与国土空间专项规划

《若干意见》中强化国土空间（总体）规划对各专项规划的指导约束作用。相关专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。专项规划包括两种类型：一种是特定区域包括跨行政区域的专项规划；另一种是特定行业的专项规划。《若干意见》同时要求“相关专项规划可在国家、省和县市层级编制，不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度”。

开发区可以视为一种市、县级行政单元下的特定区域，因此可以在市、县两级国土空间总体规划之下，以专项规划方式编制开发区规划。这种方式将开发区规划视为市、县级国土空间总体规划的专项规划。按照现行国土空间规划编制组织模式，在总体规划编制同时需要编制专项规划大纲，汇总相关专项规划建议和意见，并纳入总体规划编制成果。在总体规划成果编制完成后，开发区可以依据总体规划再行编制开发区专项规划，落实总体规划相关要求。这种“专项规划大纲—专项规划成果”相结合的编制模式，既落实了“五级三类”国土空间规划体系，也可对等开发区管理权限，在上下互动过程中充分反映开发区的发展诉求。

2.5 构建新的开发区两级规划体系

国土空间规划体系下的开发区规划管理方式，

必须衔接长期以来形成的开发区“总体规划—详细规划”两级规划编制体系，充分体现开发区的行政管理层级和独立发展诉求，同时又要有效规避原城乡规划和土地利用规划体系下开发区规划管理的弊病和问题。基于前述分析讨论，建议在国土空间规划体系中为开发区构建新的两级规划编制体系，即开发区专项规划和开发区详细规划。通过专项规划，充分在总体规划层次体现开发区的宏观发展诉求，通过详细规划指导开发区的具体建设行为。

3 昌吉州国家级开发区规划管理刍议

3.1 昌吉州国家级开发区规划管理现状

昌吉回族自治州地处新疆维吾尔自治区中部，是天山北坡经济带和乌昌石城镇群的核心组成部分，是我国实施“一带一路”开放战略的枢纽地区。昌吉州州域总面积 7.39 万平方公里，总人口约 140 万人，下辖两市、五县和三个国家级开发区。三个国家级开发区分别为新疆昌吉国家农业科技园区（以下简称“昌吉农业园”）、昌吉国家高新技术产业开发区（以下简称“昌吉高新区”）和新疆准东国家经济技术开发区（以下简称“准东开发区”）。

昌吉高新区于 2000 年 6 月被新疆维吾尔自治区人民政府批准为省级高新区，2010 年 9 月经国务院常务会议研究批准为国家级高新区。高新区管理范围位于昌吉市榆树沟镇，高新区与榆树沟镇探索建立了“区镇合一”的管理模式，在社会、经济和土地管理上进行统筹。高新区下设独立规划管理部门，级别上与昌吉市规划局平级。由于高新区管理范围位于昌吉市城市规划建设用地以外，土地指标单列，因此与市里矛盾不大，问题主要集中在水资源配置方面。

昌吉农业园 2002 年经国家科技部批准设立，是新疆地方第一个国家级农业科技园区。昌吉农业园位于昌吉市市域范围内，在规划管理上昌吉农业园设有独立管理部门，与昌吉市规划局平级。农业园由核心区、加工区和示范区三部分组成，其中核心区位于昌吉市城市规划建设用地范围内，“一城两局”的规划管理架构，导致农业园核心区与昌吉市在建设用地图标和公共设施配置方面存在较多矛盾。农业园加工区和示范区位于昌吉市城市规划建设用地以外，在土地指标方面单列，与市里矛盾相对较小。

2012 年 9 月国务院批准设立国家级新疆准东经济技术开发区。2013 年 11 月，自治区批复设立新

疆准东开发区管理委员会，为自治区人民政府派出机构，委托昌吉州党委、人民政府管理。开发区规划总面积约 1.55 万平方公里，横跨昌吉州吉木萨尔、奇台、木垒 3 个县，东西长 220 公里，南北平均宽 60 公里。准东开发区独立设置了规划管理部门，且行政级别高于吉木萨尔、奇台、木垒三县。虽然准东开发区管理区域相对独立，但准东开发区与三县在规划管理上仍存在较多摩擦，对开发区重大项目选址、规划和建设造成一定影响。

3.2 昌吉州国家级开发区国土空间规划探索

为顺利推进昌吉州国土空间规划编制工作，昌吉州人民政府依据新疆维吾尔自治区工作方案，初步拟定了《自治州全面开展国土空间（总体）规划编制工作方案》（以下简称“《工作方案》”），在州内建立“三级三类”国土空间规划体系，“三级”即自治州、县（县级市）、乡（镇）三级，“三类”即总体规划、详细规划和专项规划。结合昌吉州三个国家级开发区空间分布特征和现行管理模式，同时为消除开发区与城镇规划管理之间的矛盾与问题，《工作方案》提出以专项规划方式将开发区纳入“三级三类”国土空间规划体系，不再独立编制开发区总体规划。

为实现昌吉市域范围内国土空间的统一管理，《工作方案》提出由昌吉市人民政府牵头，统筹市域内的昌吉高新区和昌吉农业园，由两个园区管委会编制开发区专项规划，并将专项规划成果纳入昌吉市国土空间总体规划。目前，昌吉市域范围内一市两园区已启动国土空间规划前期工作。为确保园区专项规划与总体规划的无缝衔接，在工作组织上，由昌吉州自然资源局指导统一组织一市两园区规划编制招投标工作，委托同一技术单位编制城市总体规划和开发区专项规划；在技术路线上，同步昌吉市总体规划，两开发区编制发展大纲，将发展定位、主要指标、“三线”划定、空间格局等核心发展诉求融入昌吉市总体规划。

根据《若干意见》关于专项规划的相关要求，“跨行政区域或流域的国土空间规划，由所在区域或上一级自然资源主管部门牵头组织编制，报同级政府审批”。《工作方案》提出由昌吉州人民政府牵头，组织协调准东开发区、吉木萨尔县、奇台县、木垒县，在昌吉州层面编制准东开发区国土空间专项规划，开发区专项规划编制成果纳入昌吉州国土空间总体规划。为确保准东专项规划与东部四县市总体规划

（下转 45 页）

价指标体系构建——以徐州市为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2015,25(z2):204-208.

[28] 董文, 张新, 池天河. 我国省级主体功能区划的资源环境承载力指标体系与评价方法[J]. 地球信息科学学报, 2011, 13(2):177-183.

[29] 李丽红. 承载力评价及生态环境协同保护研究[M]. 保定: 河北大学出版社, 2017

[30] 姜长军, 李贻学. 基于熵值法 TOPSIS 模型的陕西省资源环境承载力研究[J]. 资源与产业, 2017,19(3):53-59.

[31] 欧弢, 张述清, 甘淑, 等. 基于 GIS 与均方差决策法的山区县域资源环境承载力评价[J]. 湖北农业科学, 2017,56(3):454-458.

收稿日期: 2019-06-03

(本文编辑: 白璐)

(上接30页)

的有效衔接, 在工作组织上, 昌吉州自然资源局将统筹东部四县市和准东开发区编制招投标工作, 委托同一技术单位编制县市总体规划和准东开发区专项规划; 在技术路线上, 以昌吉州国土空间总体规划为平台, 同步推进东部四个县市与准东开发区发展大纲编写工作, 实现县市总体规划与开发区专项规划的对接。

4 结论与建议

各级各类开发区仍是我国改革开放的先行者和排头兵, 在国土空间规划体系建立过程中, 需要重视和优化开发区规划管理。一方面, 建议在国家、省级国土空间规划工作方案中, 需要进一步明晰开发区定位, 规范开发区规划编制和管理要求, 做好与既有开发区规划管理制度的衔接; 另一方面, 结合开发区“产城一体、区政合一”等改革发展方向, 立足国土空间整体保护开发利用, 进一步完善开发区规划编制内容, 引导开发区实现高质量发展。■

参考文献:

[1] 张茜, 王兴平. 改革开放 40 年来中国开发区政策演变特征研究[J]. 城市规划学刊, 2019(2):61-67.

[2] 陈小卉, 国子健, 钟睿. 开发区与城镇化互动发展的反思

和展望——基于江苏的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1):68-73.

[3] 王学锋. 试论开发区规划管理的几个问题[J]. 城市规划, 2003(11):39-43,64.

[4] 王兴平, 顾惠. 我国开发区规划 30 年——面向全球化、市场化的城乡规划探索[J]. 规划师, 2015,31(2):84-89.

[5] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 开发区规划管理办法[R], 1995.

[6] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知[R], 2003.

[7] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 住建部关于进一步加强与规范各类开发区规划建设管理的通知[R], 2003.

[8] 江西省住房和城乡建设厅. 江西省开发区总体规划和控制性详细规划编制审批暂行办法[R], 2017.

[9] 中华人民共和国自然资源部. 关于 2018 年度国家级开发区土地集约利用评价情况的通报[R], 2019.

[10] 中共中央办公厅秘书局. 中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[R], 2019.

[11] 山东省人民政府办公厅. 山东省人民政府办公厅关于印发山东省国土空间规划编制工作方案的通知[R], 2019.

收稿日期: 2019-10-17

(本文编辑: 白璐)