

# 市县国土空间总体规划中全域全要素分类探讨

□ 易 斌, 沈丹婷, 盛 鸣, 李 晨

**【摘要】**全域全要素分类是实现自然资源统一管理和国土空间总体规划编制的基础。文章面向市县国土空间总体规划, 遵循生态文明建设理念, 按照自然资源统一管理、国土空间用途管控的要求, 从人的活动出发, 提出以人地关系为分类的总体原则; 从“城市人”对城镇空间的使用特征着手, 提出以功能混合为导向进行城镇空间细分; 从“管理者”管理实施需求着眼, 提出结合事权与管控方式对分类进行调校的新思路。该分类兼顾了“用途分类”“预留规划弹性”, “面向管控实施”等要求, 旨在为市县国土空间总体规划全域全要素分类提供一种新思考。

**【关键词】**国土空间总体规划; 全域全要素分类; 市县

**【文章编号】**1006-0022(2019)24-0048-06 **【中图分类号】**TU984.11 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**易斌, 沈丹婷, 盛鸣, 等. 市县国土空间总体规划中全域全要素分类探讨[J]. 规划师, 2019(24): 48-53.

A Study on the Classification of Full Territory and Total Elements in the National Land Use and Spatial Planning of Cities/Yi Bin, Shen Danting, Sheng Ming, Li Chen

**【Abstract】**The classification of full territory and total elements is fundamental to the realization of unified management of natural resources and the compilation of national land use and spatial plan. According to the concept of "ecological civilization construction", "unified management of natural resources" and the requirement of land use control, this paper focuses on the national land master planning of cities and counties, and puts forward "man-land relationship" as the general principle of the classification, subdivides urban space according to the use characteristics of "urbanites" by functional mixing, and adjusts classification according to the need of implementation of "managers". The new classification method takes into account the requirements of "land-use classification", "reserving planning flexibility" and "orientation to management and implementation". It provides a new thinking for the classification of full territory and total elements in the national land master plan of cities and counties.

**【Keywords】**National land master plan, Classification of full territory and total elements, City and county

随着国务院机构改革的完成及国土空间规划体系逐步建立, 我国正式迈向山、水、林、田、湖、草、海等全域全要素统一管理的新阶段。在这样的背景下, 原先部门分头管理下形成的涉及空间管理的分类体系, 已不能完全适应新时期的要求, 急需构建面向山、水、林、田、湖、草、海系统治理的全域全要素分类体系。在“五级三类”国土空间规划体系中, 市县国土空间规划既承接落实省级国土空间总体规划, 又为市县专项规划与详细规划提供指导。这种承上启下的作用决定了市县国土空间总体规划层面空间分类的“特殊”性, 有必要对其

进行专门研究。

## 1 既有总体规划层面的空间分类体系及相关研究综述

### 1.1 既有总体规划层面的空间分类体系

在自然资源部组建前, 国土、规划、环保、林业和海洋等部门均主导制定了各自的空间分类体系, 如原国土资源部主导制定了《市(地)级土地利用总体规划编制规程》(TDT 1023—2010)、住房和城乡建设部牵

**【基金项目】**深圳市城市规划设计研究院科研基金项目(2018科04)

**【作者简介】**易斌, 工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

沈丹婷, 工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

盛鸣, 高级工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

李晨, 教授级高级工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

头制定了《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)、原国家林业局主导制定了《林地分类》(LY/T 1812—2009)、原国家海洋局主导制定了《海洋功能区划技术导则》(GB 17108—2006-T)等。经过实践检验,这些分类体系对各部门发挥核心管控功能起到重要支撑作用,具备自身的合理性,如环保部门关于生态空间的分类、国土部门关于农业空间的分类、规划部门关于城镇空间的分类及海洋部门关于海洋空间的分类,都值得传承借鉴。但是,在自然资源统一管理的新要求下,这些分类体系存在以下不合时宜之处。

(1) 没有实现全域覆盖。例如,我国海洋与陆地归属不同部门管理,海陆部门主导制定的分类体系均只关注自身事权范围,导致陆不下海,海不上陆,缺乏海陆全域覆盖的分类体系。

(2) 没有体现全要素统筹。当前各部门分类体系的制定、实施都相对独立、封闭,服务于各自的管理实践,因而多聚焦于部门核心管理要素。例如,国土部门的分类出于耕地保护的目标,侧重于农用地的细分,规划部门的分类主要应用于城市开发管理,偏向于对建设用地的细分<sup>[1]</sup>。因此,既有分类体系即使名为“国家标准”,实质上仍是“行业标准”。

(3) 没有契合生态文明的内涵。中央提出建设生态文明,是由于过去对生态环境的忽视影响到国家的可持续发展,但并非将“生态”凌驾于“人”之上,追求以“生态为本”<sup>[2]</sup>。生态文明的要义是树立空间均衡理念,把握人口、经济、资源环境的平衡点来推动发展<sup>[3]</sup>,即实现保护与发展的平衡。当前各大分类体系是基于不同理念形成的,要么强调刚性“保护”,根据土地本身及其地表覆盖要素特征进行分类,要么强调引导“开发”,根据用途与人类活动类型进行分类(表1)。

## 1.2 既有相关研究综述

目前,业界与学界围绕“多规协调”过程中的用地分类衔接、新的国土空间功能分区与分类体系构建开展了诸多探索,如谢波等人就“三规”用地控制边界冲突整合问题进行了分析<sup>[4]</sup>;李升发等人探讨了国土、规划和林业部门分类体系的衔接<sup>[5]</sup>;王光伟等人提出了由“生产、生活、生态空间+区域设施空间”组成的“3+1”城乡用地分类框架<sup>[6]</sup>;李滨勇等人将海洋功能区划与土地利用总体规划的分类体系进行了对比<sup>[7]</sup>;陶岸君、赵桔青等人提出了县域空间功能分区方案<sup>[8-9]</sup>;徐晶、方勇等人结合农业生产、城乡建设和生态保护三类用途管制活动,提出了空间规划用地分类体系的构建思路<sup>[1, 10]</sup>。

在自然资源统一管理的新环境下,既有相关研究存在以下不足。

(1) 缺少实质性的全域全要素统筹研究。已有研究多聚焦在土规与城规用地分类衔接上,且较多关注建设空间,对生态空间、农业空间和海洋空间的研究较少。

(2) 不完全适应总体规划层面需要。例如,部分研究构建的“多规合一”的分类体系或空间规划用地分类体系对城镇建设用地分类过细,不利于总体规划发挥其战略引领与刚性管控作用。

## 2 市县国土空间总体规划层面的空间分类要求

作为“多规合一”改革的产物,市县国土空间总体规划的空间分类不是对既有总体规划层面空间分类体系的颠覆,而是结合自然资源统一管理的新要求,从更有效地发挥市县国土空间总体规划的战略引领与刚性管控作用出发,针对既有总体规划层面空间分类的不足,进行的创新性继承与发展。其应满足以下要求。

(1) 从人对全域全要素国土空间的各类使用行为出发进行分类。国土空间用途管制的对象是人对空间的使用行为,包括各种保护修复与开发利用活动。脱离了人的使用,就谈不上国土空间用途管制。因此,市县国土空间总体规划的空间分类是基于空间使用的分类体系。

(2) 空间分类体系应有有助于强化市县国土空间总体规划承上启下的作用。一方面要有助于细化落实国家、省级国土空间规划对市县的刚性约束要求,另一方面要体现出对专项规划、详细规划的指导。因此,其分类不宜过细、层级不宜过多。

(3) 空间分类体系应有有助于促进市县国土空间总体规划的实施管理。作为市县自然资源主管部门行使自然资源统一管理的抓手,市县国土空间总体规划的分类体系应响应机构改革后自然资源主管部门管理方式的变化。

## 3 适应自然资源统一管理的全球全要素分类体系

### 3.1 从“人”对空间的使用行为出发,以人地关系特征为分类总体原则

人类文明存在与发展的核心是以人为本,建设生态文明不仅要以人为本,还要通过优化人地关系,达到人地协调,实现可持续的以人为本。因此,国土空间总体规划的根本目标仍是更好地满足“人”的需求,更好地为“人”服务,而实现这一目标的手段就是管理和协调人地关系。

人地关系是指人类和自然环境之间相互依存、相互制约的互感互动关系。自然环境为人类提供生存条件,人类活动反过来影响自然,甚至局部改造自然<sup>[11]</sup>。人地协调观是人地关系的核心,指人们对人类与地理环境之间形成协调关系的必要性和可能性的认识、理解与判断,体现在人们如何看待“自然地理环境对人类活动

表 1 涉及空间管理的分类标准、规范关注的要素与分类角度比较

序号	文件类型	文件名称	所含要素				分类角度	
			生态要素	农业要素	城镇要素	海洋要素	要素分类	用途分类
1	国家标准	《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)	●	●	●	×	○	●
3		《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)	●	●	●	×	●	●
4		《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17108—2006)	○	○	×	●	○	●
5		《湿地分类》(GB/T 24708—2009)	●	●	×	○	●	○
6	行业标准	《市(地)级土地利用总体规划编制规程》(TD/T 1023—2010)	●	●	●	×	●	○
7		《县级土地利用总体规划编制规程》(TD/T 1024—2010)	●	●	●	×	●	○
9		《林地分类》(LY/T 1812—2009)	●	○	×	×	●	○
10		《城市绿地分类标准》(CJJ/T 85—2017)	●	○	●	×	○	●
11		《草原自然保护区建设技术规范》(NY/T 1899—2010)	●	×	×	×	○	●
12	其他文件	《环境功能区划编制技术指南》(试行)(2012年)	●	●	●	○	○	●
14		《城乡用地分类与规划建设用地标准(征求意见稿)》(2018年)	●	●	●	×	○	●
15		《第三次全国土地调查技术规程(试用)》(2018年)	●	●	●	×	●	○

注：“●”表示在文件中是重点考虑的对象或角度，“○”表示在文件中是兼顾考虑的对象或角度，“×”表示在文件中是很少考虑的对象或角度。

表 2 四类空间的人地关系类型和强度特征

四类空间	人地关系类型	人口密度	人均占地/海	人地关系强度
城镇空间	生活服务型 + 生产利用型	高	少	强
农业空间	生产利用型 + 生活服务型	一般	较大	一般
生态空间	生态支撑型	低	大	弱
海洋空间	以生态支撑型为主, 兼具生产利用、生活服务型	最低	最大	最弱

的影响”“人类活动对自然地理环境的影响”“自然地理环境与人类活动的相互作用”等问题上。人对国土空间的一切使用行为均是人地关系的体现, 如对自然资源的保护, 实质上是保护自然地理环境对人类活动产生的积极效应, 人类对开发利用行为进行管控, 是为了避免人类活动对自然地理环境的影响超出其承载力。可以说, 国土空间用途管制就是对人地关系进行管理调节。因此, 从人地关系角度进行空间

分类, 具有内在合理性。

人地关系有类型之分与强度之别。对于不同类型和强度的人地关系, 应采取不同的管理调节手段来达到人地协调。人地关系十分丰富, 根据主导功能可归为生态支撑型、生产利用型和生活服务型三大类型。生态支撑型主要利用自然资源的生态服务和保育功能, 包括水源涵养、防风固沙、土壤保持、生物多样性保护和洪水调蓄等。对于生态支撑型

人地关系, 应重点管控人类对自然资源的改造利用程度, 尽可能避免人为开发利用活动, 实现山清水秀。生产利用型指人类主要利用自然资源进行农业或工业生产, 自然资源作为生产资料或者生产活动空间载体。对于生产利用型人地关系, 应“地尽其用”, 重点优化改进开发利用方式, 实现集约高效。生活服务型指人类利用自然资源满足居住、休闲和商业等生活方面的需要。对于生活服务型人地关系, 应以营造高品质生活为目标, 以人为本塑造空间, 实现“宜居适度”。人地关系强度指自然地理环境与人类活动的相互作用强度, 可用人地数量比例<sup>[12]</sup>。例如, 各级各类自然保护区禁止一般性开发利用行为, 其人地关系的强度很弱, 而人类活动高度集聚的城市尤其是世界主要都市区、城市群, 则是人地关系最强的地区之一。

通过对海洋空间、生态空间、农业空间和城镇空间四类空间的人地关系进行特征分析, 可以看到从海洋、生态、农业到城镇, 人地关系体现出类型差异明显、强度由弱到强演变的特征(表 2)。从这些特征着手, 可对海洋空间、生态空间、农业空间和城镇空间进行空间细分。对于海洋空间, 目前形成了“海域 + 无居民海岛”的空间管控体系, 海域分为海洋保护区、保留区、特殊利用区、农渔业区、旅游休闲娱乐区、矿产与能源区、港口航运区、工业与城镇用海区八大一级类海洋功能区, 反映出人地关系由弱到强的差异特征, 建议保留既有分类方式; 无居民海岛可根据人地关系类型分为可利用无居民海岛与保护类无居民海岛。对于生态空间, 可将主要发挥生态调节功能(如水源涵养、防风固沙、土壤保持、生物多样性保护、洪水调蓄等)的生态功能重要区、生态环境敏感区、各类禁止开发区和保护地等归入生态保育区, 该类空间原则上禁止开发建设; 将公益林、防护隔离带和生态廊道等划入生态防护区, 将郊野公园、风



风景名胜、地质公园等实验区或游憩区划入生态游憩区,该类空间允许人类进行适度的旅游休闲活动及相应的建设,其他则归入自然保留区。对于农业空间,将人口密度较低、主要用于农业生产且开发建设行为较少的农业生产区,与人口密度较高、以生活服务为主的乡村建设区分开。对于城镇空间,将建设强度低的公园绿地区与集中建设的城镇建设区分开。

综上所述,研究利用人地关系特征对全域全要素进行了初步分类(图1)。

### 3.2 从“城市人”空间使用需求出发,以功能混合为导向细分城镇空间

城镇空间是承载城市政治、经济、文化发展的最主要空间,是人类使用功能最全面,开发利用强度最高,面临的问题最复杂,管控难度最大的空间要素。基于人地关系特征角度将城镇空间分为公园绿地区及城镇建设区远远不够,还需结合“城市人”的空间使用需求及市县国土空间总体规划向下传导的特征对城镇空间进行细分。

城市是由人的聚居形成的,“人”与“居”缺一不可。梁鹤年先生提出理性的“城市人”为“一个理性选择聚居去追求空间接触机会的人”。道萨迪亚斯创立的“人居科学”对人类塑造居处的主要原则给出了较好的解释:①最大接触原则,追求与他人、自然环境和人工环境的最大接触机会;②最小气力原则,以最小的气力去争取实质的接触或接触机会;③恰当距离原则,以适当距离营造最优生活空间;④优质环境原则,秩序化地营造人与周围环境最优质的关系;⑤按照时间、空间、实际和能力去整合以上4个原则来组织最优人居。这五个原则充分反映了人类在塑造居处的过程中对接触机会的追寻,而接触机会是通过空间安排来实现的。按照理性的“城市人”和人类塑造居处的主要原则,

目前广泛采用的将城镇空间细分到具体建设用地的思维,将难以适应“城市人”对空间使用的需求。在过去几十年的实践中,机械的功能分区和单一的用地性质分类已经引发了用地功能单一、职住分离、土地使用缺乏弹性等问题,越来越多的地方开始认识到城市多元功能有机混合的重要性,并开始了实践探索,如建设功能立体复合的商住街区、SOHO社区和科技创新园等<sup>[3]</sup>。

承上启下的市县国土空间总体规划应重点突出战略引领和刚性约束内容的向下传导,将城镇空间细分到单一用地性质显得过细且不必要,会大大限制下位详细规划的弹性,也不利于树立自身的权威性。因此,研究以功能混合为导向对城镇空间进行细分,在市县国土空间总体规划层面,将城镇空间分成不同主导功能区类型(图2),明确主导及配套功能构成及要求,具体用地性质及安排需在详细规划层面予以明确,既实现

宏观规划内容向下传递,又保留下层规划的灵活弹性。

在功能混合思路下,可围绕居住、工作、交通、游憩和服务等主导功能,与《城市用地分类与规划建设用地标准》(以下简称《标准》)衔接,通过对该标准中的用地分类进行整合,在公园绿地区外,形成生活及配套服务功能区、产业及配套服务功能区、城镇综合服务功能区、城镇交通功能区、区域交通功能区和城镇公用设施功能区等,每类功能区均可与《标准》中的用地分类——对应,包括主导用地功能及配套用地功能(表3)。同时,处在城镇开发边界内、规划建设用地边界外的土地,可作为战略储备用地,但其功能类型不明确,需单独分类。

### 3.3 从“管理者”管理实施需求出发,结合事权与管控方式调校分类体系

机构改革后,由自然资源部统一“履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、

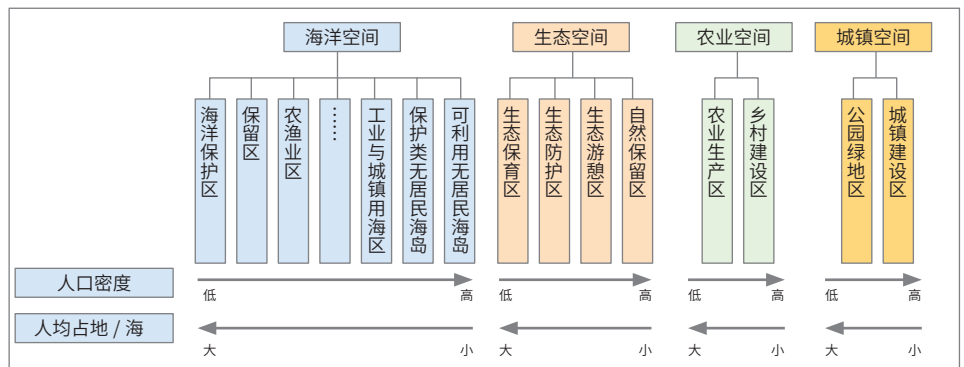


图1 基于人地关系特征的全域要素分类

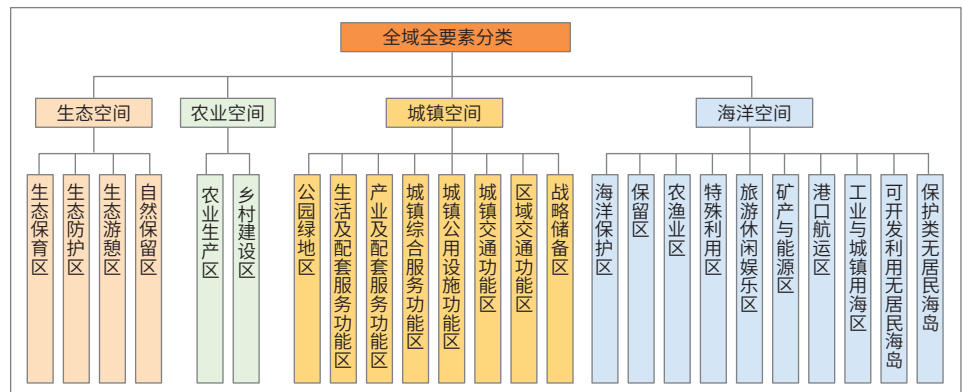


图2 以功能混合为导向的城镇空间细分后的全域要素分类

表 3 基于功能混合导向的城镇空间二级细分

要素类别	主导功能	主导功能对应《标准》中的用地分类	配套功能对应《标准》中的用地分类	解释
生活及配套服务功能区	各类居住用地及生活配套设施	居住用地 (R)	面向居住社区服务的 A/B/G 等类用地	各类居住性用地以及基本社区服务、基础教育设施功能、社区级公园绿地等
产业及配套服务功能区	以办公、工业、物流仓储等就业为主导	商务设施用地 (办公)(B2) 工业用地 (M) 物流仓储用地 (W)	面向产业社区服务的 A/B/G/R 类用地	主要包括以办公功能为主的商业服务业用地、各类工业用地、物流仓储用地等就业主导用地
城镇综合服务功能区	以商业服务、公共管理、公共服务等功能为主导	商业服务业设施用地 (B) 公共管理与公共服务用地 (A)	配套的 G/R/M1 等用地	主要包括以批发、零售、服务业、旅馆、旅游功能为主的商业服务业用地、公共管理与服务设施用地
城镇交通功能区	城市道路、轨道交通、交通设施等	交通设施用地 (S)	配套的 G/B 等类用地	城市干路、公交场站等交通设施
区域交通功能区	铁路、公路、港口、机场、管道运输等区域交通运输及其附属设施用地	区域交通设施用地 (H2)	配套的 G/B 等类用地	铁路、国道、省道、县道、乡道、机场、港口
城镇公用设施功能区	各类型公用设施及其管理维修用地	公用设施用地 (U)	—	供水、排水、供电、通信、环卫等市政公用设施
公园绿地	以游憩为主，兼具生态、防灾等功能	绿地与广场用地 (G)	配套的 A/B 等类用地	主要包括市级或区级综合性公园及城市广场等

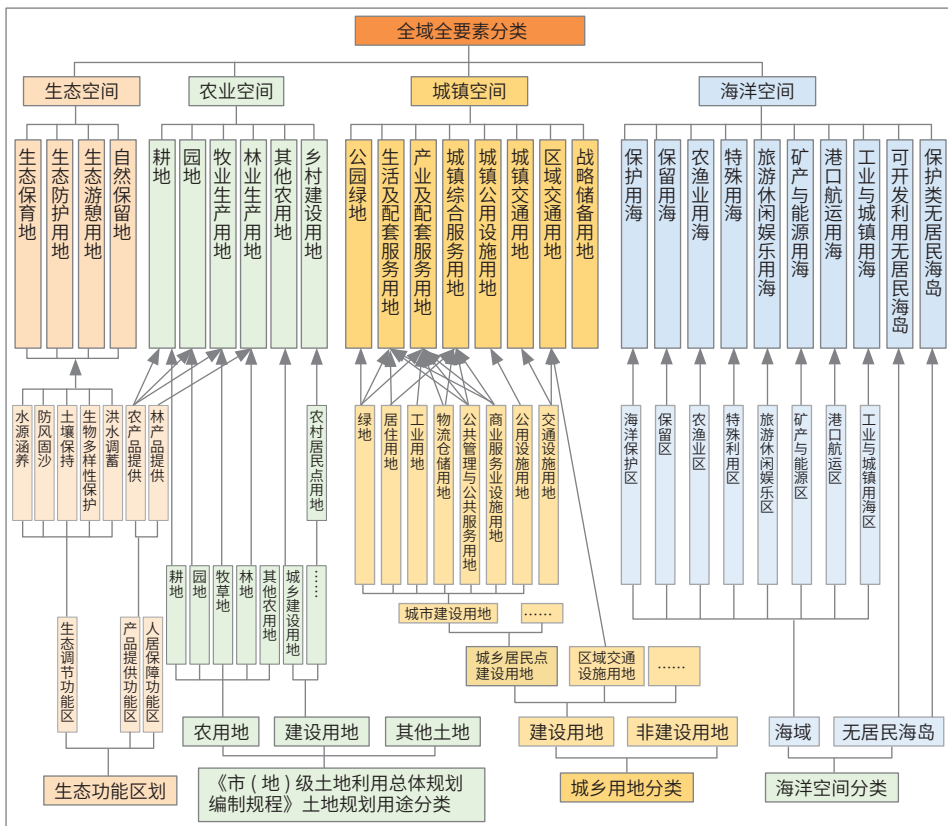


图 3 市县国土空间总体规划全域全要素分类与既有主要空间性分类体系的关系

水、海洋等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责”，原来“部门间打架”的问题得到极大化解，但“内部打架”问题依然存在。同时，市县国土空间总体规划向专项规划及详细规划传导也要求明确下位规划的“规划范围”。有必要从“管理者”的管理实施需求出发，结合事权（自然资源内不同部门）与管控方式对分类体系进行调校，达到同类要素管控主体统一与同类要素管控方式统一的目的。

管控主体统一是指不同要素间的边界清晰，每类要素对应一个排他的管控主体。管控方式统一可从资源要素使用许可制度来区分。在机构改革前，我国国土、规划、环保、发改、林业、水利和海洋等部门都曾就各自的主管要素建立了规划或许可制度，形成了包括建设用地领域“三证一书”、农村土地承包经营权证、林权证、草原使用权证、海域使用权证和无居民海岛使用权证等在内的，覆盖建设用地、耕地、园地、林地、牧草地、矿产、湿地、水域、海域和无居民海岛等各类国土空间的用途管制制度<sup>[4]</sup>。研究认为，不同要素空间的使用特征和管控方式差异较大，自然资源部组建后，既有的成功有效的管控方式及思路仍会延续，可按照管控主体统一与管控方式统一的原则，对全域全要素分类进行调校。

基于上述原则，将主要发挥生态功能的生态林地与生产功能的经济林地进行区分，前者归入生态空间（不发放林权证），后者归入农业空间（可以发放林权证）；将主要发挥生态功能的生态草地与生产功能的牧草地进行区分，前者归入生态空间（不发放草原使用权证），后者归入农业空间（可以发放草原使用权证）；农业生产空间根据不同使用方式、不同管控方式分为耕地、园地、林业生产用地（商品林）、牧业生产用地（牧草地）及其他农用地。同时，也可进一步说明城镇空间中战略储备用地、公园绿地

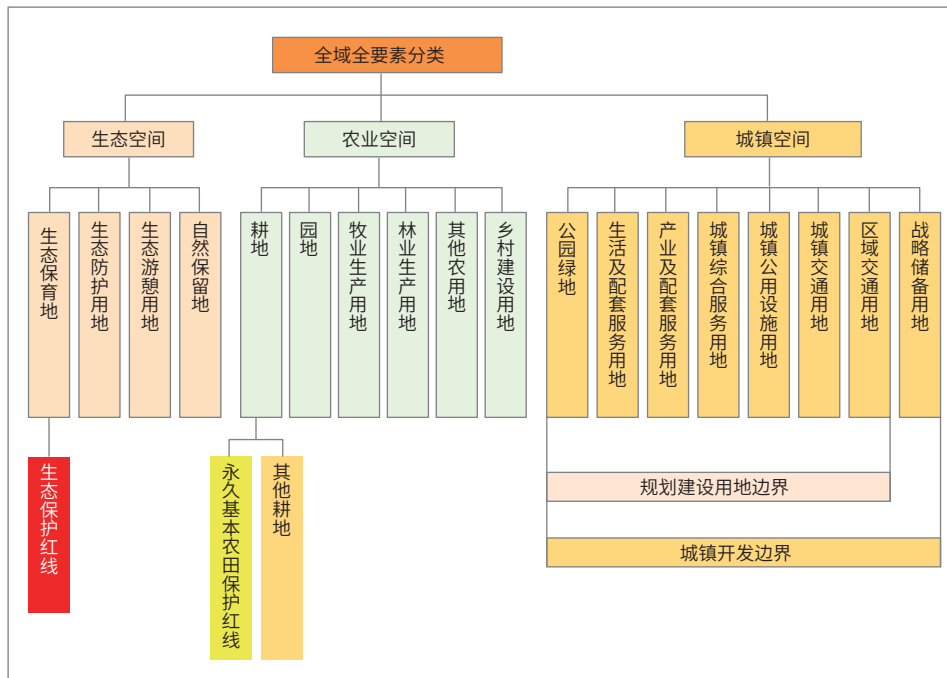


图4 市县国土空间总体规划全域全要素分类与三区三线的关系

与海洋空间中无居民海岛单独分类的必要性。

综合上述三大出发点,研究形成全域全要素的分类体系结果,对其与现有各大分类体系进行了比较,并梳理了全域全要素分类体系与三区三线的关系(图3,图4)。

#### 4 结语

建立国土空间规划体系是国家统一行使所有自然资源管理职责,建设生态文明的重要举措。本文从“人”对空间的使用行为出发,提出以人地关系为要素分类的总体原则;从“城市人”对城镇空间的使用特征出发,提出以功能混合为导向细分城镇空间;从“管理者”管理实施的需求出发,提出结合事权与管控方式调校分类体系的思路,既体现了对既有分类体系的传承,也契合了新时期生态文明理念的要求,既有利于服务以用途管制为核心的国土空间保护开发制度,也有益于发挥市县国土空间总体规划承上启下的作用。

但是,我国各市县在生态本底、发

展阶段、资源禀赋、文化风俗、规划管理、行政架构和信息化基础等方面均存在巨大差异,这种多样性和复杂性导致我国很难构建一个普适性的市县国土空间总体规划全域全要素分类体系。本文旨在为市县层面国土空间总体规划全域全要素分类提供一种新思考,为规划同行提供借鉴。

(感谢岳隽、詹飞翔等人为论文撰写提供的资料支持。)

#### [参考文献]

- [1] 徐晶,朱志兵,余亦奇.空间规划用地分类体系初探[J].中国土地,2018(7):22-24.
- [2] 杨保军,张菁,董珂.空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J].城市规划,2016(3):9-14.
- [3] 中共中央,国务院.生态文明体制改革总体方案[S].2015.
- [4] 谢波,彭觉勇,李莎.“三规”的转型、冲突与用地整合[J].规划师,2015(2):33-38.
- [5] 李升发,陈伟莲,张虹鸥.关于我国空间规划用地分类的思考[J].城市与区域

规划研究,2017(4):59-71.

- [6] 王光伟,贾刘强,高黄根.“多规合一”规划中的城乡用地分类及其应用[J].规划师,2017(4):41-45.
- [7] 李滨勇,王权明,黄杰,等.“多规合一”视角下海洋功能区划与土地利用总体规划的比较分析[J].海洋开发与管理,2019(1):3-8.
- [8] 陶岸君,王兴平.市县空间规划“多规合一”中的国土空间功能分区实践研究——以江苏省如东县为例[J].现代城市研究,2016(9):17-25.
- [9] 赵桔青,赵俊三.基于县域国土空间分类的“多规”融合技术研究[J].城市勘测,2019(1):17-22.
- [10] 方勇,林建伟.构建统一的空间规划用地分类思考[J].中国土地,2019(5):16-18.
- [11] 祝光耀,张塞.生态文明建设大辞典(第二册)[M].南昌:江西科学技术出版社,2016.
- [12] 农业大词典编辑委员会.农业大辞典[M].北京:中国农业出版社,1998.
- [13] 朱晓青,王竹,应四爱.混合功能的聚居演进与空间适应性特征——“浙江模式”下的产住共同体解析[J].经济地理,2010(6):933-937.
- [14] 赵广英,李晨.基于立法视角的空间规划体系改革思路研究[J].城市规划学刊,2018(5):37-45.

[收稿日期]2019-05-28;

[修回日期]2019-10-10