

县级国土空间总体规划编制关键问题*

赵毅 郑俊 徐辰 曹阳 袁新国

Key Issues in the Making of County-level Territorial Spatial Master Plans

ZHAO Yi, ZHENG Jun, XU Chen, CAO Yang, YUAN Xinguo

Abstract: The county-level unit is an important foundation for China to develop economy, safeguard people's livelihood, maintain stability, and promote long-term stability of the country. In its "five-level" planning system, the spatial master plan at the county-level is not only the blueprint for the protection and development of land resources within the county boundary, but also the starting point for implementing the national development strategy. The county-level economy in Jiangsu Province is relatively developed and the development of different county-level units varies. The paper showcases both advanced and typical cases for whole China. Based on the experience of making county-level territorial spatial master plans in Jiangsu Province, this paper discusses the key issues in identifying basic data, formulating development strategy, setting restrictive conditions, and designing plan-policy transmission mechanisms. In addition, the paper also puts forward corresponding solutions and key methods.

Keywords: county level; territorial and spatial master plan; key issues; Jiangsu province

提要 县(市)是我国发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础,也是实现治理体系与治理能力现代化的重要层级;“五级”体系中,县级国土空间总体规划是县(市)落实国家发展战略的核心抓手。江苏省县域经济发达、发展水平差异明显,兼具了先发地区的示范性和一般地区的普遍性,在全国具有代表性。基于江苏省县级总规的编制实践,从规划编制的逻辑和重点入手,探讨县级国土空间总体规划编制实践中4个关键问题,即“底图底数的认定、发展战略的谋划、三条控制线的划定和纵向横向的传导”,并提出相应的解决思路 and 关注重点。

关键词 县级;国土空间总体规划;关键问题;江苏省

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202202008
文章编号 1000-3363(2022)02-0054-08

作者简介

赵毅,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院院长,研究员级高级城市规划师,109338801@qq.com
郑俊,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,国土空间规划设计四所所长,正高级城乡规划师,通信作者,27887335@qq.com
徐辰,博士,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,国土空间规划设计四所副所长,高级城乡规划师
曹阳,博士,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,国土空间规划设计四所,规划师
袁新国,东南大学博士研究生,江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院,国土空间规划设计四所主任规划师,高级城乡规划师

2019年5月《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》”)出台,明确提出建立国土空间规划体系,这既是国家在体制层面构建统一空间规划体系的重要举措,也是国家实现治理体系与治理能力现代化目标的重要举动^[1]。国土空间规划“四梁八柱”体系构建,是对原有主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等多规体系的系统性、整体性重构。

县(市)在我国行政体系中处于承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础,也是实现治理体系与治理能力现代化的重要层级。当前国土空间规划编制工作正在上下联动、压茬推进。现有规划体系中除市辖区的规划管理权外,基本都在县级政府,县级国土空间总体规划(以下简称“县级总规”)是空间规划的基本层^[2]。自然资源部于2020年1月和9月分别出台省级、市级试行的国土空间总体规划编制指南^①,尚未对县级总规的编制出台统一指引,而是留待地方实践探索形成适用于本地区的、更具针对性和可操作性的内容要求和技术规定。江苏于2020年10月出台《江苏省市县国土空间总体规划编制指南(试行)》^②,较早地对市、县(市)国土空间总体规划编制进行了探索。

江苏省县域经济发达,40个县(市)2020年地区生产总值占全省总量44%,2021

*“十三五”国家重点研发计划课题“县域城镇规模结构优化和规划关键技术”(2018YFD1100802)

年全国县域经济百强县^③占25席。同时,江苏县域发展水平差异也较大,2020年,全省县(市)中昆山市GDP总量最高,达到4276.76亿元,是最低的12.68倍(图1)。江阴市人均GDP最高,达到23.11万元/人,是同期全国平均水平3.2倍,人均GDP最低的则只有同期全国平均水平的70%左右(图2)。江苏省县域单元的发展兼具了先发地区的示范性和一般地区的普遍性,可为其他地区县(市)发展提供借鉴。

本文基于江苏省县级总规的编制实践,从规划编制的逻辑和重点入手,聚焦县级总规编制的4个关键性问题,即“规划基础——底图底数的认定、战略引领——发展战略的谋划、刚性管控——三条控制线的划定、规划实施——纵向横向的传导”,探讨相应的解决思路 and 关注重点,以提升县级总规的编制水平和适应能力,探索引领县级单元高质量发展的路径。

1 规划基础:底图底数的认定

一般来说,“底图”是指国土空间规划基期土地利用现状空间分布图,“底数”是指各类用地现状规模统计数值。统一形成一张底图,摸清现状底数,既是构建国土空间“一张图”工作的要求,也是科学编制规划的基础。目前底图底数认定最大的难点在于国家层面转换标准还存在不确定性,笔者认为在现阶段有必要在现有规则基础上探索出一套实用可行的方法,为规则明确后及时准确地认定底图底数提供保障。从实践工作来看,以三调^④成果为基础,按照“类型衔接、属性核对与基数入库”三步走的工作流程,搭配基数转换定制化软件,通过一定的工作程序转换和核定^[3-4],可以方便快捷地形成规划必需的准确底图底数。

县(市)是我国行政职能体系相对完整,审批权与管理权相对独立的基层行政单元。受限于经济发展阶段、规划管理水平等多种因素影响,原有县域层面“两规”(指城乡规划与土地利用规划)内容的空间一致性不高。因此,县级总规编制需更加注重规划底图底数的统一,保障基础数据的空间唯一性。

1.1 三调成果是认定国土空间底图底数的基础

2021年8月,三调主要成果正式发布,为国土空间规划编制奠定了坚实基础,但在用地性质的表达与管理权属认定方面仍需要进一步优化,以适应规划编制的需要。主要涉及两方面原因:一是三调工作分类与国土空间规划用地用海分类不完全对应,具体涉及“一对一、多对一、一对多与无对应”^⑤等4种情况,需要结合用地用海分类进行转换衔接,同时也存在部分三

调地类不能满足规划表达深度的情况,需要进一步细化补充调查(表1);二是三调成果基于“所见即所得”原则反映土地利用状况,较难准确体现用地审批权限与管理属性,不能完全满足规划编制的需求^[5-6]。

1.2 基数转换是核实底数与细化底图的保障

针对规划编制和实施管理的需求,需以三调数据为基础进行基数转换,核实底数与细化底图。核实底数是指将三

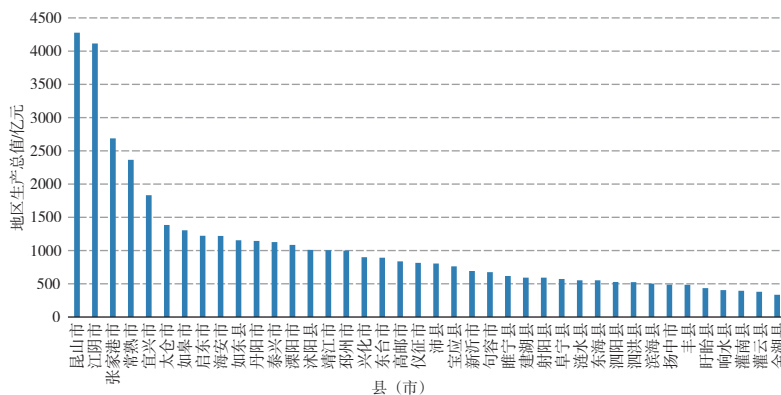


图1 2020年江苏省县(市)地区生产总值情况
Fig.1 GDP of each county in Jiangsu province, 2020
资料来源:数据来源于《江苏省统计年鉴2021》

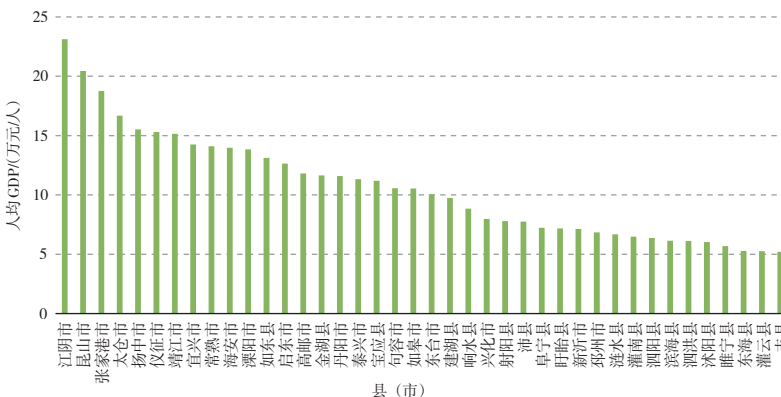


图2 2020年江苏省县(市)人均地区生产总值情况
Fig.2 Per capita GDP of each county in Jiangsu province, 2020
资料来源:数据来源于《江苏省统计年鉴2021》

表1 三调数据与现状底图底数需求的差别

Tab.1 The difference between the survey data and the base map demand

项目	三调数据	现状底图底数需求
分类体系不同	第三次全国国土调查工作分类	国土空间规划用地用海分类
表达属性不同	根据统一时点遥感卫片解读判断	体现地块实际的用地审批权限与管理属性
用途认定偏差	遥感卫片人工判读可能会存在用地性质认定误差	结合管理、权属、专项调查等多维度信息综合判断用途

调地类表征属性与管理部 门掌握的用地审批权限及用途管制信息套合,综合反映土地实际利用现状。在具体操作中,需要结合三调数据、土地审批用途权属等土地管理数据以及遥感影像、POI兴趣点、行业专项调查等各类专题数据,依据自然资源部下发的基数转换规则(A类至G类,见图3),对不同地块实际属性进行核实认定,形成现状基数。细化底图则是重点将公共管理、公用设施、特殊用地等三调一级地类进行细化,对应到国土空间用地用海二级分类,满足县级总规对成果表达深度的要求。

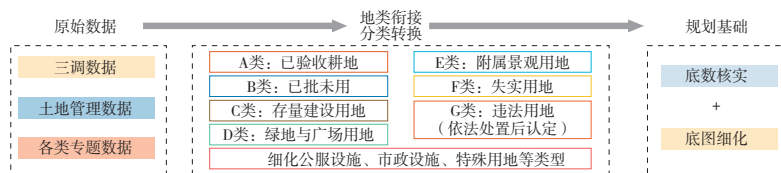


图3 国土空间规划底图底数转换逻辑框架图
Fig.3 Logical framework of base map conversion in territorial space planning



图4 三调分类与用地用海分类转换衔接关系图
Fig.4 The relationship between the survey data classification and the planning data classification

1.3 底图底数认定的方法探索

依据目前已公布的基数转换要求,在实践中,笔者通过类型衔接、属性核对、基数入库等步骤,辅以开发基数转换软件,准确、灵活、便捷认定底图底数。

一是类型衔接,实现地类转换与图斑细化。根据三调工作分类与国土空间用地用海分类规则,借助转换软件,实现地类的初步衔接转换。依据国土空间规划用地表达深度的要求,结合三调用地现状、遥感影像、POI等多源数据,进一步开展对三调地类图斑的深化、细化工作,综合判别地块边界与实际属性(图4)。

二是属性核对,结合多源数据核实图斑属性,理清现状底数。主要涉及两种情况:一类是校核用地管理信息,在三调地类初步衔接转换的基础上,进一步套合自然资源管理部门用地管理权属信息,针对存量建设用地、已批未用、已验收耕地等多种情况分类认定,核实土地实际利用状态;另一类是纠正属性偏差图斑,结合地形图、影像图、宗地图等多源信息,核对单位内部附属的绿地广场或与实际类型不符的用地图斑。例如,三调通过影像解译对军事、殡葬、重大设施等要素进行识别,可能存在精度误差,因此需要通过属性核对进行地类细化,保障转换结果的准确性(图5)。

三是基数入库,制作标准化模板绘制现状底图,并纳入“一张图”系统。在明确现状底数的基础上,依据《市级国土空间总体规划制图规范(试行)》中图例与图面要求,设计现状底图符号

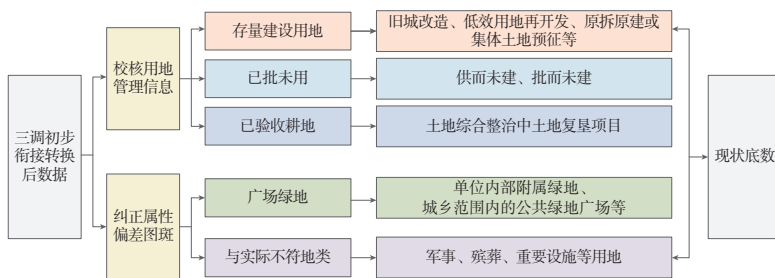


图5 三调地类初步衔接转换后属性核对逻辑流程图
Fig.5 Logic flow of attribute check after initial connection and the survey data conversion

样式库、样式表等,并建立GIS制图模板,标准化绘制国土空间现状底图。在理清现状底数并绘制现状底图的基础上,根据《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范》要求,将现状底图的矢量格式文件及地类转换过程中相关用地批文等辅助证明材料归档至数据库,实现规范化管理。

2 战略引领:发展战略的谋划

《若干意见》指出“发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用”。一张蓝图绘到底,既是一张战略愿景式的“引领蓝图”,也是一张刚性底线类的“管控蓝图”^[7]。蓝图绘就,需要深刻理解新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,锚定“牵一发而动全身”的重点战略。基于县域的发展阶段、发展特征和发展问题,在县级总规编制中,尤其要重视和加强城市定位、人口发展、产业

发展、空间发展等引领方向的战略性内容的研究。

2.1 城市定位是战略方向

科学的城市发展定位,对于城市可持续发展与国土空间高质量利用有着极其重要的意义。县级政府是国家基层政权,是大量国家事权与地方事权交接的“界面”,县级总规既是国家事权的基层规划,是国家“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”的重要载体^[8],也服务于地方发展的需要,与地方政府的事权高度匹配^[9]。因此,城市定位既要体现自上而下的管控意图,也要合理呼应城市发展的需求。

一方面,县级总规确定的发展定位需要落实省、市相关要求,实施主体功能区战略。江苏省为深化“强富美高”创新实践,建设“美丽中国的现实样板”,省级规划提出打造“太湖及以西丘陵生态绿心”和“洪泽湖及周边水网生态绿心”的战略意图,并将周边县(市)

纳入重点生态功能区。县级总规通过强化生态功能定位实现上位规划意图的传导与落实,如溧阳定位为“国家城乡融合美丽试验田、长三角全域旅游休闲目的地、人与自然和谐共生的公园城市”,高邮定位为“淮河生态经济带乡村振兴示范区,大运河文化文明融合区,里下河宜居宜游魅力区”,并在规划内容中体现自然环境之美、景观特色之美、文化交融之美,展现了美丽江苏的山水林田湖城格局。

另一方面,县级总规确定的发展定位也需要发挥本地特色和优势,在区域城镇体系分工中找准自身定位。如:南通市作为上海大都市圈的重要组成部分,定位为“长三角北翼中心城市、全国性综合交通枢纽、国家生态文明示范区”。启东市除落实南通市要求外,还结合自身科创、生态、旅游、特色、宜居等综合发展目标,提出“长江口创新型生命健康城、长三角北翼重要海洋经济基地、江海交汇生态示范区、江风海韵魅力花园城市”的定位,其功能选择更具根植性和本地化特色。

2.2 人口发展是持续动力

人口问题已成为我国经济发展面临的重大挑战和社会关注的焦点问题。第七次全国人口普查结果显示,江苏省40个县(市)中人口流入的仅10个,流出的有30个;相比六普,七普常住人口增加的县(市)仅15个、减少的达25个。但同时,我国城镇化进程仍在快速推进,作为人口就地就近城镇化的核心阵地,县域城镇化仍将发挥重要的作用。

一方面,县级总规需要充分考虑人口规模与变化趋势。一要关注人口的区域流动,2019年国家发改委首次在官方文件中提到了“收缩型城市”,明确指出“收缩型中小城市要瘦身强体,转变惯性的增量规划思维,严控增量、盘活存量,引导人口和公共资源向城区集中”。对于长期人口净流出的县(市),应在分析历年人口总量和变化情况的基础上,实事求是地论证规划人口总量,并相应做好城乡建设用地减量安排。此外,部分处于都市圈地区的县(市)人口净流入,如句容市作为南京都市圈的特色节点城市,两地通勤人口较多,应结合其服务

人口规模,为外来人口提供市民化待遇。二要关注人口的城乡流动,县城作为县域经济社会发展的中心和城乡融合发展的关键节点,承担着农业转移人口“落脚城市”的作用。如沭阳县作为江苏人口规模最大的县,城镇化水平尚停留于60%,总体规划明确提出推动制造企业招引落地以及公共服务短板补足两条路径,以吸纳农业转移人口,加速城镇化进程。

另一方面,县级总规还要重点优化人口质量与人口结构。一是要通过补短板强弱项提高县城承载能力。以15分钟社区生活圈构建为抓手,高效配置城乡公共服务设施和市政公用设施。同时应对老龄化、少子化挑战,推动城市公共设施的适老化建设和改造,完善教育设施布局,实现儿童友好。二是通过探索乡村特色化发展路径助力乡村振兴,包括明确村庄分类、整合城乡资源,有效推动城乡公共资源的精准投放等。如昆山市提出传承乡村文化、培育特色产业、激发乡村活力,开展特色田园乡村试点建设等行动。

2.3 产业发展是坚实基础

实体经济是价值的源泉,稳住实体经济就是稳住经济基本盘。对于江苏等发展基础较好的省份,保障粮食生产、提升先进制造和引领区域创新,是实现“十四五”高质量双循环发展的重要内涵。县级总规应结合县域产业发展的特点和规律,呼应区域、立足县域,以空间供给为抓手,贯彻绿色创新发展理念,驱动新产业、新业态、新模式、新增增长点的形成和发展,为高质量发展提供空间保障。

第一,农业是县域产业经济的发展基础,在充分保障粮食安全的基础上,进一步推动区域现代农业与二、三产业融合发展。建立市场导向的农业科技创新体制机制,促进互联网与传统农业融合发展,探索农业新业态、新模式,大力发展服务城市、富裕农民的品牌农业,科技创新、优质高效的智慧农业和乐居生态、传承农耕文明的绿色农业^[10]。

第二,工业是县域实体经济的重要支柱,县级总规要积极推进产业绿色转型,在集约高效的前提下,对产业空间

予以保障。可以借鉴苏州地区昆山市、常熟市、张家港市、太仓市等划定工业用地保障线的做法,因地制宜划定县域工业区块线。逐步退出保障线外工业用地,将空间腾挪至保障线内,优化产业用地布局,提高土地利用强度和产出效益。同时制定产业准入标准,严守环境负面清单和环境核准清单,保障区域生态格局完整性和稳定性,有效减少碳排放。

第三,部分县(市)可以充分利用区位条件和生态资源,发挥创新创业低成本优势,塑造出特色化、网络化的新型空间,提供有品质、高效率的空间载体来承载创新功能。在保护生态的前提下布局产业,打造生态经济区而非单纯保护区,在有风景的地方萌发新经济。如江阴市发挥南部地区丰富的湿地资源、生态空间、优势农业、历史人文、景观资源等优势,打造成为以生态城镇建设为依托、以科技创新和现代农业发展为特色、以新型工业及旅游休闲为支撑、以优美环境为吸引的生态开敞片区。

2.4 空间发展是核心要务

建立国土空间规划体系并监督实施,把每一寸土地规划得清清楚楚、明明白白,形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局,是国家对国土空间规划的核心要求。县级总规在“五级三类”规划体系中侧重实施性,需将新发展理念作为工作的总遵循,做深节约集约、存量发展的文章,理性务实推进规划编制工作。

县域层面。一是结合区域协同发展要求,提出县(市)与周边地区跨界协同要求。如太仓市在产业共建、创新共通、文旅共荣、设施共享、生态共维等方面推动嘉昆太板块协同发展。二是推动城镇、农业、生态三生空间动态完善,强化三条控制线底线约束,构建开放式、网络化、集约型、生态化的国土空间总体格局。三是推动城镇村用地结构优化,划定建设控制区,明确建设用地节约集约利用及存量改造措施。如昆山市采取的村庄建设用地整治、“三优三保”专项实施、工业用地腾退、低效用地再开发等建设用地整治路径。四是乡镇空间单

元应严格衔接落实县级总规相关内容，可以尝试采用“功能分区+用途管制”的方法，划示乡镇边界、谋定主导功能、制定分区指标、明确管控要素和措施，强化对村庄建设的底线管控^[1]。

县城层面。一是应结合城镇开发边界划定，优化城区结构，避免过度集中、摊大饼式的空间发展模式。如昆山市提出“培育大城市核心，分组团平衡发展，城市集中建设区形成“一核两翼三区”六个组团构成的空间布局结构”。二是结合城市消费趋势，构建县城中心体系，提出相应的发展引导要求。如昆山结合上海轨道11号线和苏州市域轨道S1线沿线站点，引导会展文体、生活服务、商业商务、总部办公等特色节点功能错位布局。三是在城市体检评估的基础上，研判城市安全、公共设施及支撑体系补短板的需求，完善城区道路网络体系，优化公共服务设施布局，做好重大设施与廊道控制，明确防灾减灾的针对性措施。如扬州宝应县避让地质灾害风险区和蓄滞洪区等不适宜建设区域，引导人口、产业和用地合理规模和布局。

3 刚性管控：三条控制线的划定

县（市）是三线划定和管控的统筹单元，县级总规通过划定空间管控边界不断强化“刚性管控”作用。刚性管控是推进生态文明建设的重要保障，是城乡保护和发展的基底，是夯实中华民族永续发展基础。其中耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等三条控制线（以下简称“三线”）是国土空间总体规划刚性管控中最核心的工具，分别是国家和地区粮食安全、生态安全、城镇化健康发展的重要保障。通过“三线”划定倒逼城市转型，走绿色集约的高质量发展道路。

3.1 优先划定永久基本农田

永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。随着国际贸易形势、国内耕地“非粮化”形势日益严峻，高质量落实耕地和永久基本农田保护不仅事关粮食安全，还关乎社会稳定。

当前，永久基本农田保护和划定普

遍面临着一些难题。一方面由于农业结构调整、划定不实等情况，永久基本农田中存在一定比例的非耕地；另一方面由于城镇发展较快，永久基本农田在城镇周边布局，紧紧“锁固”城镇发展空间，在较好地制约城镇蔓延的同时，也一定程度地限制了城镇空间的进一步优化。因此，划定永久基本农田时，需调出永久基本农田中的非耕地和不稳定耕地，结合三调中的稳定耕地，在全域层面统筹，严格落实永久基本农田保护任务。江苏某县在永久基本农田调整优化过程中，结合城镇发展战略和空间布局，依法依规调整城镇周边部分永久基本农田，优化城镇发展空间（图6）。在划定的同时，还应深入探索永久基本农田的保护机制：一是通过补偿机制缓解永久基本农田划后难保的困境，增强保护永久基本农田的动力；二是可尝试建立基于粮食产量为标准的异地永久基本农田指标代保机制。

3.2 优化提升生态保护红线

生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，对于国家构建结构完整、功能稳定的生态安全格局具有重要意义。

目前，生态保护红线评估调整成果已经上报，但生态保护红线中允许的8类有限人为活动应进一步明确和细化，因缺乏细则，各地在执行过程中仍有较多的不确定性。一刀切的管控措施并未考虑生态保护红线的生态价值及生态敏感性，县（市）应在对生态系统进行评价的基础上，以提高生态价值和生态环境质量为目标，制定生态保护红线的管控细则。

3.3 科学划定城镇开发边界

城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界。城镇开发边界引导空间形态和空间结构，其合理与否对城市运行效率、发展质量、功能布局和特色塑造具有非常重要的影响^[12]。城镇开发边界划定涉及动态发展的城镇化、多元的城镇功能和空间要素，面临着高度复杂性和不确定性^[13]。既要体现城市发展的战略意图，又要根据自然地理基础，是各系统综合协调的结果。

基于城镇开发边界的不确定性，各地实践中也存在城镇开发边界划定规模偏大、上位规划划定下位规划中城镇开发边界不适应实际需求等情况。目前，在县级总规中划定中心城区和各类开发区的开发边界既是要求也是共识，但各镇的开发边界在县级总规中应该是划定还是划示的问题，在规划编制实践和学界还存在讨论。虽然县级总规的工作对象是县域空间，但由于编制深度和侧重点不同，难以对每个镇的土地利用现状、未来拓展空间等进行深入的思考和解析，精准划定镇的开发边界确实存在难度^[14]。结合苏南某县县级和部分镇级总规同步编制的实践，笔者认为可以采用差异化的应对措施，县级总规划定中心城区的开发边界，对于同步编制镇级总规的城镇，通过上下多轮互动反馈，可以在县级总规中划定镇（如图7中A、B、C、H、I、L等镇）的开发边界，对于未同步编制镇级总规的城镇（如图7中D、E等镇），允许在规模不变的情况下，在镇级总规中适当优化县级总规中划示的城镇开发边界。

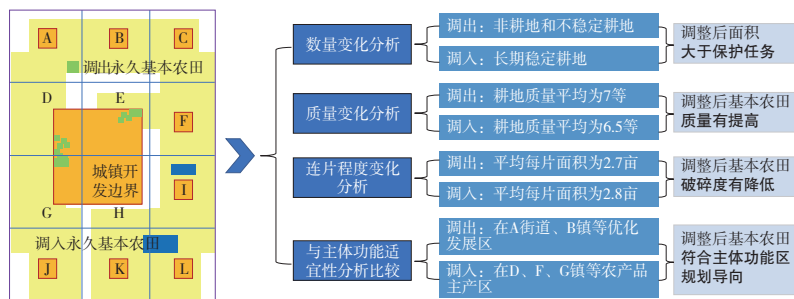


图6 某县（市）永久基本农田优化方案前后对比示意图
Fig.6 Comparison chart of the adjustment scheme of permanent basic farmland in a county

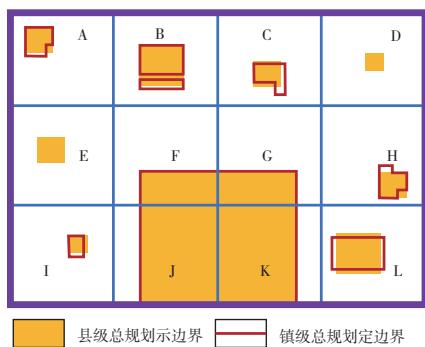


图7 某县(市)城镇开发边界划示(县级总规)与划定(镇级总规优化)方案对比示意图

Fig.7 Comparison of the delineation (county-level master plan) and delineation (town-level master plan optimization) of a county (city) urban development boundary scheme

城镇开发边界因发展需要存在调整的可能和必要,可以建立相应的调整机制,对调整条件、内容、程序予以规范,减少自由裁量空间^[15]。结合国土空间规划城市体检评估中年度体检、五年评估结果,明确开发边界内集中建设区和弹性发展区、城镇开发边界内和外等量增减的规模和范围等细则。当国家和省级重大战略实施可能对城镇开发边界产生影响时,可根据战略发展需要,科学、合理确定调整细则,依法依规调整。

4 规划实施:纵向横向的传导

从实施管理的角度,要保障整个规划体系有机统一,规划能用、好用、管用,就需要健全规划实施传导机制。《若干意见》明确了“五级三类”规划的分工和规划编制的方向,并未明确各级各类规划的具体要求。从治理的视角来看,县级政府是拥有完整行政职能的基层政府^[6],县级总规也是体现国家事权的最基层规划,是规划体系中最重要传导界面。

关于传导的内容和方式,近年业界展开了广泛的讨论和研究^[16-20]。传统的城乡规划上下传导机制明确,但从实施成效来看约束性稍弱,下位规划往往会突破上位规划,专项规划与总体规划衔接也不够;传统的土地利用规划强调约束性指标、刚性管控边界的上下传导,但县、乡层级要求无差异,导致不同层级规划事权不清晰。县级总规作为空间

管控实施权力最集中、最基础的层级,通过承上启下纵向到底、全域统筹横向到边的传导实现全域全要素规划管理、分类分层指导约束。

4.1 承上启下,纵向传导

在纵向的“五级”体系中,县级总规侧重实施性,是国家、省、设区市发展战略和要求转化成地方发展具体行动不可或缺的纽带,同时也需要对辖区内乡镇国土空间开发保护提出具体要求,为促进城乡融合提供支撑,向上对接城市、向下带动镇村发展,承上启下,将国家的发展要求纵向传导到每一寸土地。从传导的载体来看,主要是通过县级总规的核心内容发挥上下链接和传导作用,具体包括战略定位、目标指标、空间格局、资源保护、要素支撑等核心内容。

战略定位层面,县级总规既要落实上位规划的意图和要求,体现自上而下的管控和引导,也要立足自身资源禀赋和经济社会发展阶段实际,尊重客观规律,呼应自身的发展需求,对县域内乡镇发展定位和方向提出相应要求,并在乡镇总体规划中落实;目标指标方面,县级总规需要落实上位规划的约束性指标要求,制定体现自身发展定位和特色的指标体系及分阶段的发展目标,同时将主要约束性指标分解落实到辖区内乡镇,通过定量的方式层层分解和落实,保障总体目标的实现;空间格局方面,县级总规需要落实和传导三条控制线的相关要求,通过逐层明确控制线的位置和边界的方式,保障发展底线;资源保护、要素支撑等方面,县级总规主要是通过明确项目清单的方式,提出本级政府事权内的相应要求,乡镇总体规划可以根据实际需求进一步补充和完善^[21]。

4.2 全域统筹,横向传导

县级空间单元是总体规划、详细规划、专项规划“三类”规划编制集中的地域,县级总规是统领县域所有空间性规划的法定规划,统筹全域全要素,对详细规划、专项规划发挥重要的指导和约束作用。

尤其对于仅在县级以上层次编制的

专项规划,在县级总规中需根据各地的特点和需求,明确编制哪些专项规划、在专项规划中要深化哪些内容。县级总规要加强对特定区域、特定领域发展趋势和需求的研判,明确相关专项内容的目标、指标和空间布局总体要求^[22],明确专项规划的重大建设项目清单,同时也要保障各专项规划反馈的重大设施建设空间需求,将各类设施专项规划的要求纳入县域“一张图”系统。对于详细规划,县级总体规划应对城镇开发边界内的建设用地划分详细规划编制单元,并根据编制单元的区位、规模、主导功能等的不同提出差异化引导要求,落实县域总规的传导要求,并分类细化具体地块的用途,划定各类控制线,保障依法依规开展项目建设^[23]。在城镇开发边界外,明确县域村庄分类和布局,提出乡村地区国土空间用途管制规则和要求,指导“多规合一”实用性村庄规划编制。

5 结语

县级总规是县域的发展蓝图和战略部署,是县域落实新发展理念,实施高效能空间治理的规划保障。国土空间总体规划编制需坚持问题导向、目标导向、实施导向,发挥国土空间总体规划战略引领和刚性管控作用,把握关键、守住底线、谋好发展,为国家发展规划落地实施提供空间保障,促进国家治理体系和治理能力现代化。

县级总规既要满足地方政府追求高质量发展的诉求,为地方发展目标及战略实施提供空间支撑,体现规划的战略引领作用,也要适应生态文明建设对资源环境保护利用的严格要求,发挥刚性管控的作用。县级总规编制内容涉及面较广,本文探讨了当前县级总规编制面临的关键性问题,除此之外,综合交通的规划引导、公共服务设施的配置、基础设施的高水平建设等内容对城市发展也至关重要。如何引导城市实现更高质量发展、更高品质生活和更高水平治理,值得规划师们在实践中继续深入探讨。

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 2020年9月自然资源部发布《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》,并指出当前国土空间规划编制尚处于实践探索阶段,该指南侧重提出原则性、导向性要求,待地方实践探索后总结并适时修订。
- ② 2020年10月,江苏省自然资源厅贯彻落实中央要求和自然资源部部署,在深化落实自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》基础上,结合江苏省情实际,制定《江苏省市县国土空间总体规划编制指南(试行)》,规范和指导江苏省设区市和县(市)国土空间总体规划编制工作。
- ③ 数据来源于赛迪顾问县域经济研究中心编制的《2021中国县域经济百强研究》(2021年8月4日发布)。赛迪顾问县域经济研究中心从经济实力、增长潜力、富裕程度、绿色发展等4个维度构建了包含24个三级指标的县域经济高质量发展评价体系,对县域经济综合竞争力进行全面解析,最终形成2021年赛迪强县榜单。
- ④ “三调”是指第三次全国国土调查,于2017年10月启动,2020年全面完成,2021年8月26日正式发布。“三调”以2019年12月31日为标准时点,全面查清了全国国土利用状况,全面掌握了全国主要地类数据,建立了覆盖国家、省、地、县四级国土调查数据库。
- ⑤ “一对一、多对一、一对多与无对应”是指“三调”用地工作分类与国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类在具体地类对应过程中存在的四种情况。“一对一”是指三调分类与用地用海分类可以直接对应转换;“一对多”是指一个三调分类定义涵盖多种用地用海地类,需要将三调分类细化后转换;“多对一”是指多个三调地类对应一个用地用海分类,需要将三调分类归并后转换;“无对应”是指三调分类无法对应到具有共同含义的用地用海分类。

参考文献 (References)

[1] 张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019,34(10):2040-2050. (ZHANG Jingxiang, XIA Tianci. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance [J]. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2040-2050.)

[2] 王新哲.地级市国土空间总体规划的地位与作用[J].城市规划学刊,2019(4):31-36. (WANG Xinzhe. The position and function of territorial master plan of prefecture-level cities[J]. Urban Planning Forum, 2019

(4): 31-36.)

[3] 唐伟,杨鑫,熊军,等.国土空间规划用地分类完善及规划基数转换研究:以山东省诸城市为例[J].山东国土资源,2021,37(1):61-66. (TAN Wei, YANG Xin, XIONG Jun, et al. Study on land classification improvement and planning base conversion of land spatial planning: setting Zhucheng city in Shandong province as an example[J]. Shandong Land and Resources, 2021, 37(1): 61-66.)

[4] 曹芳洁,邱芸,李纯,等.山东省国土空间总体规划基数转换方法研究:以滨州市博兴县为例[J].安徽农业科学,2021,49(7):231-236. (CAO Fangjie, QIU Yun, LI Chun, et al. Study on the method of base number conversion in Shandong province land and space overall planning: taking Boxing county in Binzhou as an example [J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2021, 49(7): 231-236.)

[5] 张硬,黄亮东,张硕,等.天津市国土空间规划基数转换方案研究[J].规划师,2020,36(22):52-59. (ZHANG Ying, HUANG Liangdong, ZHANG Shuo, et al. Basic data conversion for national land and space plan, Tianjin[J]. Planners, 2020, 36(22): 52-59.)

[6] 殷健,刘晨,范婷婷.国土空间规划中现状用地“转”与“认”[J].北京规划建设,2020(6):64-67. (YIN Jian, LIU Chen, FAN Tingting. “Transformation” and “recognition” of current land use in territorial and spatial planning[J]. Beijing Planning Review, 2020(6): 64-67.)

[7] 黄亚平.缺乏战略引领作用的国土空间规划只是一种资源保护型规划[J]//本刊编辑部.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈.城市规划学刊,2021(2):6-14. (HUANG Yaping. Land space planning, which lacks strategic guidance, is only a kind of resource protection planning[J]// The Editorial Board of Urban Planning Forum. Symposium on the relationship between strategic guidance and regulatory rigidity of the territorial spatial planning system. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.)

[8] 王新哲,钱慧,刘振宇.治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J].城市规划学刊,2020(3):65-72. (WANG Xinzhe, QIAN Hui, LIU Zhenyu. The positioning of the county-level territorial master plan from the perspective of spatial governance [J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 65-72.)

[9] 彭震伟,张立,董舒婷,等.乡镇级国土空间规划的必要性、定位与重点内容[J].城市规划学刊,2020(1):31-36. (PENG Zhenwei, ZHANG Li, DONG Shuting, et al.

The necessity, orientation and key contents of township level comprehensive spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 31-36.)

[10] 赵毅,张飞,李瑞勤.快速城镇化地区乡村振兴路径探析:以江苏苏南地区为例[J].城市规划学刊,2018(2):98-105. (ZHAO Yi, ZHANG Fei, LI Ruiqin. The path of rural revitalization in rapid urbanization area: the case of southern Jiangsu province [J]. Urban Planning Forum, 2018(2): 98-105.)

[11] 赵毅,陈超,许珊珊.特色田园乡村引领下的县域乡村振兴路径探析:以江苏省溧阳市为例[J].城市规划,2020,44(11):106-116. (ZHAO Yi, CHEN Chao, XU Shanshan. Exploration and analysis on the path of rural revitalization in county region under the guidance of featured countryside construction: a case study of Liyang city in Jiangsu province[J]. City Planning Review, 2020, 44(11): 106-116.)

[12] 祁帆,贾克敬,常笑.在国土空间规划中统筹划定三条控制线的五大趋向[J].中国土地,2019(12):4-8. (QI Fan, JIA Kejing, CHANG Xiao. Five trends of delineating three control lines in the territorial spacial planning[J]. China Land, 2019(12): 4-8.)

[13] 程茂吉.城镇开发边界的划定原则和管控政策探讨[J].城市规划,2019,43(8):69-74. (CHENG Maoji. Discussion on the demarcation principle and regulatory policy of urban development boundary[J]. City Planning Review, 2019, 43(8): 69-74.)

[14] 邵波,张雍雍,金鑫.从县市级总体规划到国土空间总体规划的浙江探索[J].城市规划学刊,2020(5):86-91. (SHAO Bo, ZHANG Yongyong, JIN Xin. Zhejiang's exploration: from comprehensive planning of the county/city proper to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 86-91.)

[15] 林坚,骆逸玲,楚建群.城镇开发边界实施管理思考:来自美国波特兰城市增长边界的启示[J].北京规划建设,2018(2):58-62. (LIN Jian, LUO Yiling, CHU Jianqun. Thoughts on the implementation and management of the urban development boundary: enlightenment from the urban growth boundary of Portland, USA[J]. Beijing Planning Review, 2018(2): 58-62.)

[16] 孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊,2020(4):11-17. (SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 11-17.)

[17] 张赫,王睿,于丁一,等.基于差异化控碳思路的县级国土空间低碳规划方法探索[J].城市规划学刊,2021(5):58-65.

- (ZHANG He, WANG Rui, YU Dingyi, et al. Methods of low-carbon territorial spatial planning for county-level jurisdictions based on differentiated CO₂ emission control[J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 58-65.)
- [18] 张尚武, 金忠民, 王新哲, 等. 战略引领与刚性管控: 新时期城市总体规划成果体系创新: 上海2040总体规划成果体系构建的基本思路[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 52-60. (ZHANG Shangwu, JIN Zhongmin, WANG Xinzhe, et al. Strategic guidance & rigid control: the functions and innovative output system of urban comprehensive plan in the new period: key thoughts on Shanghai's 2040 comprehensive plan output system[J]. Urban Planning Forum, 2017(S1): 52-60.)
- [19] 李莉, 左玉强. 省级国土空间规划传导体系构建及运行机制研究[J]. 上海城市规划, 2021(3): 42-47. (LI Li, ZUO Yuqiang. Study on transmission system construction and operation mechanism of provincial spatial planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2021(3): 42-47.)
- [20] 顾建波. 县市国土空间总体规划技术思路探索[J]. 小城镇建设, 2019, 11(37): 17-25. (GU Jianbo. Exploration on the technical approach of the territorial spatial planning of the county and city[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019, 11(37): 17-25.)
- [21] 钱爱梅. 市县级国土空间总体规划的实践探索: 以浦东新区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 64-69. (QIAN Aimei. A practical exploration of national territory development planning at the city and county level: a case study of Pudong new area[J]. Urban Planning Forum, 2020(2): 64-69.)
- [22] 胡海波, 唐小龙. 国土空间规划多元传导机制构建: 基于南通地区多层次规划实践的探索[J]. 城乡规划, 2021(S1): 38-48. (HU Haibo, TANG Xiaolong. Construction of multi-transmission mechanism of territorial space planning: based on the exploration of multi-level planning practice in Nantong[J]. Urban and Rural Planning, 2021(S1): 38-48.)
- [23] 王颖, 裴新生, 陈进, 等. 中原地区县级城市城乡总体规划的编制探索: 以河南省登封和辉县为例[J]. 城市规划学刊, 2019(S1): 29-38. (WANG Ying, PEI Xinsheng, CHEN Jin, et al. The making of county-level city comprehensive plan in the central China plain region: the case of Dengfeng and Huixian in Henan province[J]. Urban Planning Forum, 2019(S1): 29-38.)

修回: 2022-03