

# 省级国土空间规划编制实践与思考

## ——以广东省为例

罗彦 邱凯付 樊德良

**提 要** 在国土空间规划体系改革的整体背景下,省级国土空间规划作为省域国土空间保护、开发、利用、修复的总纲,需要因地制宜探索规划编制的新思路和新方法。首先梳理了国家政策文件的要求,形成了对省级国土空间规划战略性、综合性、约束性和协调性的基本认识;其次,基于对广东的认识,提出省级国土空间规划编制的主要思考和建议,认为规划要提升规划维度,体现规划赋能;要以人民为中心,坚持问题导向、目标导向和结果导向,落实新发展理念 and 体现治理创新等;最后,提出了目前规划编制在如何实现深化改革初心、保障规划的合法性和权威性、应对规划的不确定性和实效性、体现规划系统性和界定规划尺度深度等方面的不足和困惑,以期为省级国土空间规划实践提供借鉴。

**关键词** 国土空间规划;广东省;治理体系

Practice and Thinking of Provincial Territory Spatial Planning: The Case of Guangdong Province

LUO Yan, QIU Kaifu, FAN Dellang

**Abstract:** In the context of the territory development planning system reform, context-sensitive new thinking and methodology need to be adopted in provincial territory development planning as it provides general principles of conservation, development, utilization and restoration of provincial territory spaces. This paper firstly reviews national policy documents in order to address characteristics of provincial territory development planning in terms of strategy, comprehensiveness, restrictiveness and coordination. Then, thoughts and suggestions on provincial territory development planning were provided based on the practice in Guangdong Province. It was concluded that provincial territory development planning should insist on people centrality, problem-orientation, goal-orientation, and result-orientation, follow the new development philosophy, and reflect renovations in governance. Finally, policy implications are discussed, in particular the shortcomings of territory development planning in terms of embodying the original intention of the reform, guaranteeing plan legitimacy and authority, responding to uncertainty and plan effectiveness, reflecting systematic views, and defining the scale and depth of plans.

**Keywords:** provincial territory development planning; Guangdong province; governance system

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202003008  
文章编号 1000-3363(2020)03-0073-08

### 作者简介

罗彦,中国城市规划设计研究深圳分院总规划师,教授级高级城市规划师,68658664@qq.com  
邱凯付,中国城市规划设计研究深圳分院研究中心主任研究员,高级城市规划师  
樊德良,中国城市规划设计研究深圳分院研究中心规划师,城市规划师,通讯作者

2019年,党中央、国务院发布了《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》),是我国空间规划系统性、整体性和重构性的改革方案。省级国土空间规划在国土空间规划体系中处于承上启下的重要环节,是省域国土空间治理的战略性、基础性、制度性政策工具(庄少勤,2019),承担着彻底解决省级层面规划多头、规划冲突等问题,实现横向“多规合一”的重要任务,还肩负着纵向深化落实全国国土空间规划纲要要求、统筹协调市县国土空间规划的责任。

2020年1月,《省级国土空间规划编制指南(试行)》(以下简称《指南》)发布实施。随着《若干意见》和《指南》相继发布,当前省级国土空间规划的顶层设计和具体编制要求逐步清晰,但作为一种新的规划类型,省级国土空间规划如何落实系统性重构规划体系的改革任务,如何在发展理念、技术方法和内容体系等方面,体现生态文明新时代的新要求,落实国土空间治理的新职责,都需要各地结合实际进行探索和总结。本文结合广东省国土空间规划工作的开展,对以高质量发展为导向的国土空间规划的编制内容和方法进行探索,以期为省级国土空间规划的编制提供参考。

## 1 省级国土空间规划的基本认识

### 1.1 立足重大顶层战略要求，强化规划的战略性的

《指南》明确省级国土空间规划作为一定时期内省域国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，是省内各类开发保护建设活动的基本依据。国家和省的顶层战略作为谋划省域国土空间发展策略的前提，省级国土空间规划需要加强战略要求的落实，强化战略性。立足国家战略，省级国土空间规划应当以落实本地区实现国家“两个百年”发展目标为依据设立具体目标，落实全国层面的主体功能区战略、区域协调发展战略、乡村振兴战略、可持续发展战略等战略，主动承担国家赋予各省的重要使命；同时，结合各省实际，省级国土空间规划还需要响应省委省政府的整体工作部署，体现省级自然资源主管部门“两统一”的职责要求。

### 1.2 坚持生态文明新时代的新要求，加强规划的约束性

当前，国家发展从工业文明时代步入“生态文明的新时代”，国土空间作为生态文明建设的空间载体，国土空间规划的理论、方法和实践应顺应新时代发展要求（庄少勤，2019）。强化国土空间保护和空间资源管控、限制地方开发冲动，推动生态文明建设，引导城市实现高质量发展，是新一轮改革的重点之一（罗彦等，2019）。在生态文明背景下，《若干意见》和《指南》都明确要求应立足资源禀赋和环境承载能力，严格保护生态空间，统筹三条控制线，推进生态系统保护和修复，进一步落实生态文明建设。省级国土空间规划作为省域各类空间开发保护活动的基本依据，应充分体现生态文明新时代的新价值和新要求，坚持底线思维，强化规划在生态保护和管控等领域的约束性，推进高水平治理，为省域国土的可持续发展预留空间。

### 1.3 基于省域国土空间特征，强调省级空间规划的综合性

国土空间规划聚焦于国土空间的使

用和分配（梁鹤年，等，2019），省级国土空间规划需要寻求省域土地与用途之间的最佳匹配。《指南》明确，规划范围包括省级行政辖区内全部陆域和管理海域国土空间，即要求省级国土空间规划需将以往规划分散考虑的城乡、海陆、天地等纳入统一的国土空间系统（赵燕菁，2019a），从全域全要素的角度，综合解决单一类型、单一区域的规划无法解决的问题。同时，我国省级地理单元之间的自然资源、经济产业、社会人文等要素特征存在较大差异，省级国土空间规划必须立足自身资源禀赋、发展阶段、重点问题和治理需求，在规划内容上，综合构建适合省情的目标方向、发展模式、供给政策和实施机制。

### 1.4 聚焦省级部门事权，体现省域国土空间治理的协调性

国土空间规划作为国家现代化空间治理体系的重要工具，具有明显的空间层级和空间尺度效应，不同层级和空间尺度的空间规划在管控手段、实施机制上有着显著差异，例如城镇开发边界等空间治理手段具有多重管理属性（张兵，等，2018），理顺国土空间规划在横向和纵向两个维度上的事权分级与权责对应显得尤为重要（罗彦，等，2019）。省级国土空间规划作为“五级三类”国土空间规划体系中的中间层级（图1），具有承上启下和统筹协调的特征。在横向治理角度，省级国土空间规划衔接省级发展规划，为发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，并对专项规划提出的基础设施、资源能源、生态环保等开发保护活动提供空间性约束和

指导，通过统一空间规划事权，解决省级多规失序问题；在纵向治理角度，省级治理位于国家治理与地方治理之间，是国家治理的特色延伸，也是地方治理的上位接口（欧阳康，2015），省级国土空间规划应聚焦省级事权，对省级编审、实施和监管的内容及管理要求进行设计，有效支撑上位空间规划要求向下传导，指引下位空间规划落实底线管控等指导约束要求。

## 2 广东省国土空间规划编制的思考

### 2.1 特征与问题

2.1.1 从地理格局来看，广东整体呈现出“大山大海大江”的特征

广东位于我国大陆南部，属热带、亚热带季风气候区，是我国光、热和水资源最丰富的地区之一，陆海兼备、自然条件多样。北部以南岭为主构成的山地，是国家“两屏三带”生态安全格局中南方丘陵山地带的重要组成部分。中部多为冲积平原和台地，国土空间开发适宜性广。南部海岸线长，港湾众多，海域空间辽阔，海洋资源丰富。全省初步呈现以珠三角为核心发展引擎，以粤东、粤西沿海经济带为发展主战场，以粤北山区为生态发展区和安全屏障的开发保护格局，国土空间开发保护格局日渐清晰。

另一方面，广东水系发达，珠三角是国内河网密度最大的地区之一，人水关系密切，全省可划分为七大流域，具有明显的流域文化特征，为推进山水林田湖海生态保护和系统修复提供了良好的基础。

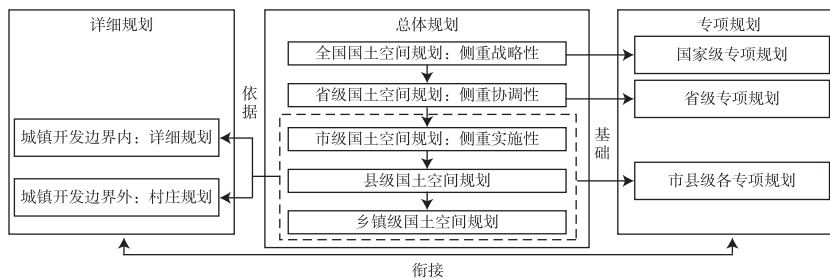


图1 “五级三类” 国土空间规划体系

Fig.1 "Five levels-three categories" territory development planning system

资料来源：笔者自绘。

2.1.2 从发展阶段来看,广东城镇化整体进入以质量提升为主的成熟完善阶段

2018年,广东城镇化率超过70%,整体上处于快速成长阶段的中后期,正向成熟完善阶段迈进。根据世界其他国家和地区的发展规律,城镇化水平在超过70%后,整体发展速度将放缓,城镇化将进入以质量提升为主的重大转折时期。以日本为例,进入城镇化成熟期,日本国土空间开发保护往往呈现出空间重构调整期、发展动力转换期、社会矛盾凸显期、空间价值转换期、区域和城乡要素对流促进期等重要特征和趋势。广东国土空间开发保护也必须积极主动应对发展阶段的形势要求,推动高质量发展。

2.1.3 从战略要求来看,国家对广东赋予了更高的战略要求,为新时代广东的发展带来前所未有的重大机遇

党的十八大以来,习近平总书记对广东作出了一系列重要讲话和指示批示,要求广东坚持“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”,深入抓好生态文明建设,切实保障和改善民生,加快形成区域协调发展新格局。同时,党中央国务院先后印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》和《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》,为新时代广东的发展带来前所未有的重大机遇。

2.1.4 从发展短板来看,当前广东矛盾已经转变为高质量发展要求与省域不平衡不充分发展、人民日益增长的美好生活需求与城乡建设品质不高的矛盾

当前,省域不平衡不充分发展仍然是广东最大的省情特征。全省基本以广州、深圳为核心,形成广佛肇清韶云和深莞惠汕(尾)河梅两大城市组群,最活跃、最密集的经济联系和人员流动均集中在珠三角地区,而粤东粤西的城市组群规模较小且相对独立(图2,图3),珠三角与粤东西北在区域经济、城镇化水平、公共服务、基础设施等方面发展不均衡的特征尚未根本转变,国土空间开发保护格局亟待优化。农村地区景观杂乱、岭南风貌特色不显、规划管理引导不足等问题突出,城乡差距依然较大。

另一方面,广东人口增长和人力资源发展正步入结构调整阶段,全省受过大学教育人口比例大幅提升,此外,外来常住人口“市民化”的诉求日益迫切,人口老龄化呈加速态势,人民群众对美好生活的向往和高品质国土空间的需求将日益增长。全省国土空间开发保护主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需求与城乡建设品质不高的矛盾。

## 2.2 编制思考

2.2.1 以“双区驱动”为引领,落实国家战略和国家使命

一方面,广东要落实党中央赋予广东的重大战略,以实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”、加快推进粤港澳大湾区建设和支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区为引领(余云州,2019)。围绕《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出的战略定位和要求,重点解决城市功能分工互补、优质生活圈共建、基础设施互联互通、环境协同治理、临界地区合作等问题,促进形成结构科学、集约高效的大湾区发展格局。同时,全力支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区,支持深圳加大改革创新力度,创新城市空间统筹利用模式,提高国土空间资源利用水平,建设可持续发展先锋和高质量发展典范。

另一方面,在落实“双区驱动”要求的同时,广东还要落实海洋强国、乡村振兴等国家战略,探索广东省海域国土空间治理思路,严格保护海岛及其周边海域生态系统,对岸线实施分类分段

精细化管控,充分发挥海洋国土作为安全屏障、资源基地、战略通道、经济空间的重要作用,打造世界一流的沿海经济带、滨海旅游带,实现从海洋大省向海洋强省转变。

2.2.2 以“提质”为主线,促进广东转变发展方式

立足广东省作为中国经济最发达省份的发展责任,针对城乡建设品质不高、局部地区国土空间过度开发和低效利用并存、民生水平仍需保障和改善等问题,笔者认为,广东应明确将“提质”作为国土空间开发保护的主线。

首先,深入推进高质量发展。广东针对城镇化发展后期的阶段特征,引领空间资源配置方式、民生服务及基础设施保障机制、国土空间治理体系等作出根本性的转变。广东应率先探索以更少的新增建设用地指标,支撑新一轮全球科技和产业革命下的经济增长,实现省域空间资源统筹利用。广东有限的国土空间应用在“刀刃”上,既要优先为核心地区建设国际科技创新中心保障空间资源,也要为欠发达地区的经济实力提升留足发展空间,还要为满足人民日益增长的美好生活需求优化资源配置。

其次,探索存量空间优化路径。广东应立足“存量优先、品质提升”,通过“总量锁定、容量控制、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的发展模式,倒逼土地利用方式由外延粗放扩张向内涵效益提升转变。在保障生态空间总量、加强边界管控的前提下,引导空间比例、布局的优化,加强分层分级管

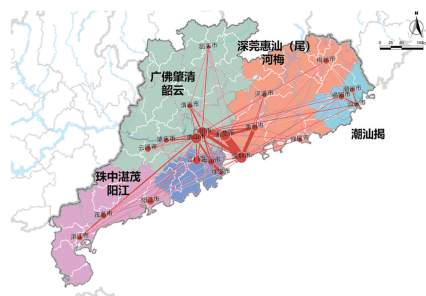


图2 基于腾讯位置数据的广东省城市组群划分与人员流动关系示意图

Fig.2 Division of urban groups and mobility relationship in Guangdong Province based on Tencent location data  
资料来源:笔者自绘。

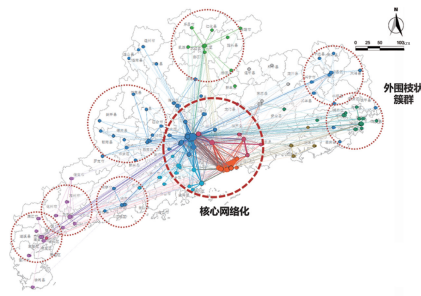


图3 总部-分支联系下的广东省经济流动网络图

Fig.3 Network of economic mobility in Guangdong Province based on headquarters and branches  
资料来源:笔者自绘。

控,通过森林入城、碧水串城、耕地融城,引导人与自然的良性互动和共存。

### 2.2.3 以“流量经济”推动区域对流促进,破解省域不平衡不充分发展的问题

立足广东省域发展不平衡不充分的省情特征和“一核一带一区”的区域发展新格局,笔者认为,广东应立足信息时代特征,探索从存量经济向流量经济转变(图4),推动要素集聚、扩散走向

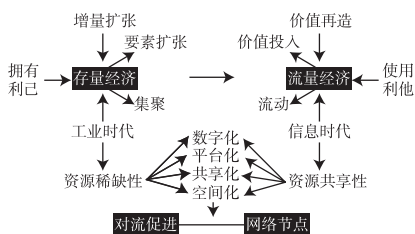


图4 存量经济到流量经济的演变模式图  
Fig.4 Evolution pattern from stock economy to flow economy  
资料来源:笔者自绘。

要素高效对流,构建“对流促进型”的区域发展格局(图5)。

一方面,要增强珠三角核心区、沿海经济带等发展优势区域经济和人口的承载能力,最大限度发挥要素集聚效益,提高发展优势地区的能级,实现存量经济的要素扩张;另一方面,又要充分发挥珠三角地区的辐射带动作用,引导要素自由合理流动,通过构建紧密连接的交通、信息和开放空间网络,强化区域之间、城乡之间在人才、资金、技术、信息等的对流促进能力,通过资源共享,实现价值再造,打造“对流促进型”国土空间,形成区域发展新格局。

### 2.2.4 以“都市圈、流域”为单元,优化城镇空间和生态空间布局

笔者认为,都市圈将是未来广东城镇化发展的主要空间形态,要按照把更多的资源配置到人口流入地区的原则,

探索构建沿海地区以都市圈为主体、北部生态发展区以城镇圈为带动的高质量空间组织形态,优化省域城镇空间布局 and 要素配置,增强都市圈、城镇圈的经济和人口承载能力,成为带动全省发展的增长极。

其次,要立足生态文明时代从自然生态系统统筹区域发展的理念,依托广东水系发达、七大流域自然地理空间格局显著的“大山大海大江”本底特征,以“流域+海湾”为单元,统筹推进山水林田湖海生命共同体保护和修复,探索形成流域与海湾联动的生态保护与修复策略。上游加强山地丘陵森林生态系统恢复,中游侧重城市群森林绿地系统和特色农田生态系统修复,下游强化河湖湿地生态系统修复,并联动海湾,统筹推进近岸海域修复(图6)。

## 3 省级国土空间规划编制的建议

### 3.1 规划要因因地制宜,坚持问题导向、目标导向和结果导向相统一

省级国土空间规划充分尊重各省的自然地理格局、资源禀赋和社会经济发展情况,基于发展阶段特征,实现问题导向、目标导向和结果导向统一的思路框架(图7)。首先,要坚持问题导向,针对当前省域国土空间开发保护面临的资源环境、人地关系、人居品质等方面的问题,明确区域功能战略定位和发展方向,制定实施差别化的精准政策,因地制宜编制体现地域特色和地方基因的国土空间规划。

同时,省级国土空间规划要坚持目标导向,贯彻中央对省委省政府的战略部署要求,落实海洋强国、乡村振兴等国家战略,深化重要区域发展战略,从优化国土空间格局、优化自然资源配置等角度,构建优势互补、高质量发展的国土空间响应政策,满足省域新一轮发展所需的空間需求。

另一方面,规划还要坚持结果导向,确保规划“落地”,真正编制一个“能用、管用、好用”的国土空间规划。所谓“能用”,就是要适应新时代要求,适合于省情,接地气;所谓“管用”,

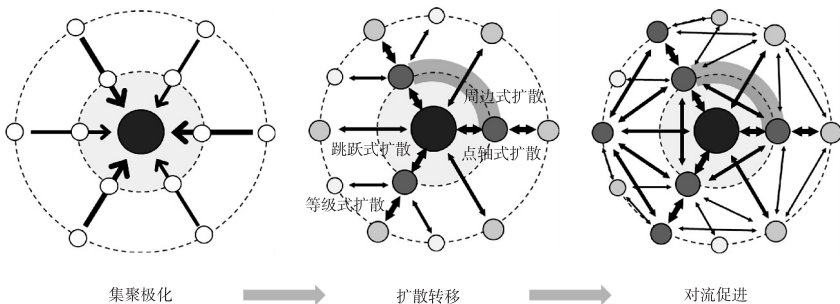


图5 从要素集聚、扩散走向对流促进的空间格局模式图  
Fig.5 Spatial pattern from agglomeration to diffusion and convection  
资料来源:笔者自绘。

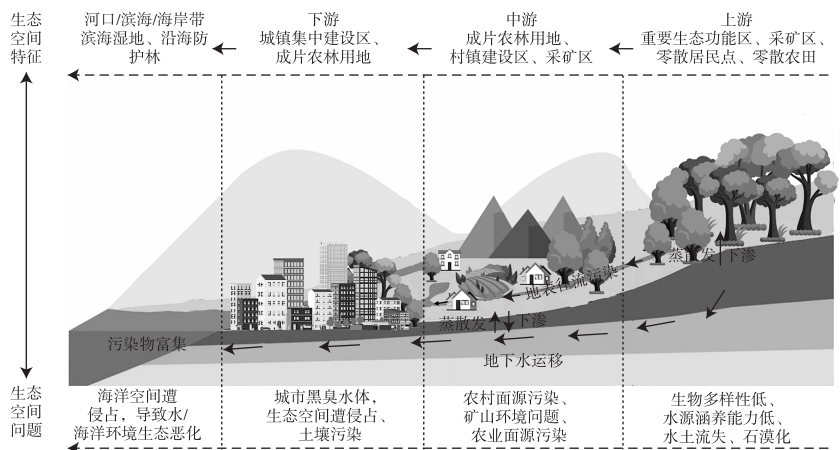


图6 流域生态单元保护与修复体系示意图  
Fig.6 Protection and restoration system of watershed eco-landscape unit  
资料来源:广东省科学院广州地理研究所,笔者自绘。

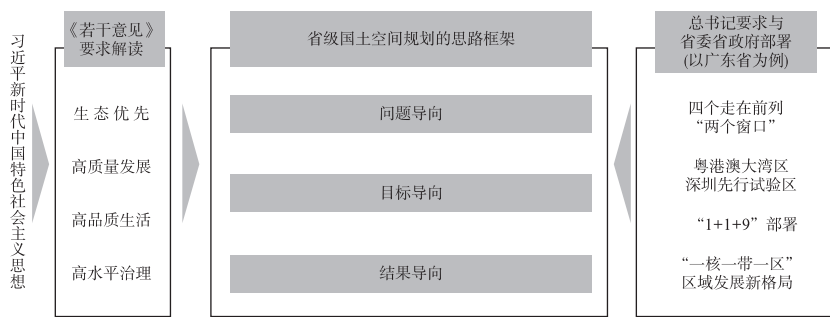


图7 省级国土空间规划的总体思路框架

Fig.7 Research framework of provincial territory development planning

资料来源：笔者自绘。

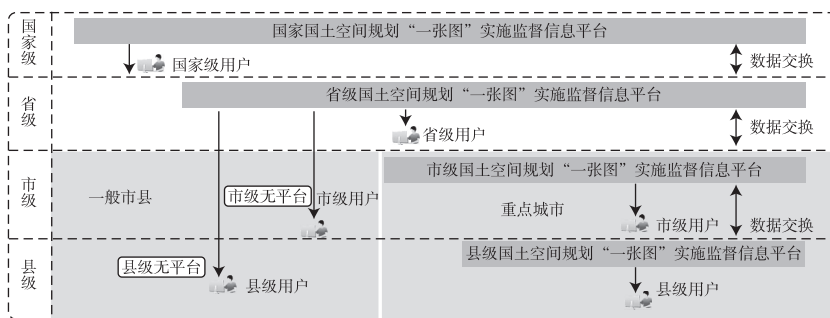


图8 省级国土空间规划“一张图”建设框架

Fig.8 "One-map" framework of provincial territory development planning

资料来源：笔者自绘。

就是要能够解决省域空间治理和空间发展的问题；所谓“好用”就是运行成本要低、效率要高，切实提高空间治理体系和治理能力的现代化水平，为经济社会健康发展提供空间支撑。省级国土空间规划应充分对接省级发展规划确定的经济发展类、公共服务类、基础设施类等重大战略任务，梳理项目空间保障需求，制定国土空间重大项目库，以“重大项目清单”为抓手，加强省域国土空间资源保障和政策支持。

### 3.2 规划要拓展时空维度，强化综合赋能，实现“多规合一”

从规划视角来看，新一轮国土空间规划的编制面临较之以往更为严峻复杂的国际经济社会环境和外部形势，规划不应仅仅是描绘蓝图、达成共识的过程，更是一个拓展时空维度、强化综合赋能的过程，才能支撑省域国土空间资源的可持续供给和高水平保障，有力推动经济社会平稳健康高质量发展。因此，省级国土空间规划必须尽可能长远

地考虑未来趋势，以应对生产方式、生活方式、交通方式变化带来的空间变革，对国土空间格局作出更具开放性、前瞻性、战略性的考虑，提供多种预案，提高规划弹性。

从规划内容来看，省级国土空间规划不是将原有的省级主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划等空间性规划进行简单“叠加”，而是一次系统性、整体性的重构，必须探索从建设空间转向全域全要素管控。立足省域资源禀赋，规划范围从陆域扩大到陆域和海域，统筹谋划陆域与海域在功能定位、产业布局、资源配置、生态环境、防灾减灾等方面的协同配置。同时，立足自然资源管理部门“两统一”职责，规划要素从城镇空间扩大到城镇空间、生态空间、农业空间，规划内容从单一土地资源拓展到水、林业、海洋、矿产等全要素高效率配置，实现山水林田湖草（海）全域全要素自然资源的统一管理。

从规划编制来看，需要摒弃惯性思

维，通过纵横贯通、部门协作、专家领衔、开放协同，支持规划在组织、方法、内容、技术等方面的创新。在编制方法方面，可以推进省域及市县国土空间规划编制工作，上下联动、协调划定三条控制线，实现纵向贯通；系统评估省级各类空间性规划，为国土空间规划提供支撑，实现横向融合。在工作组织方面，充分发动部门协作力量，成立国土空间规划技术联盟，加强专家对重大问题的咨询和审查把关，构建多领域开放协同的技术团队，为省内各级国土空间规划工作提供系统性技术支撑。在技术手段方面，以国土空间规划信息管理平台为底板，按照全省自上而下“一个标准、一个体系、一个接口”，将省级国土空间总体规划、市县国土空间总体规划、相关专项规划成果向省级平台汇总，形成覆盖全省、信息全面、深度融合、动态更新、权威统一的全省智能国土空间规划“一张图”（图8），满足全域国土空间用途管制的需求，支持各类空间管控要素精准落地。

### 3.3 规划要体现国家意志，突出省级治理重点

省级国土空间规划作为约束与引导省域国土空间保护开发活动的法定规划，应充分体现国家意志，突出省级治理重点。首先，规划应致力于落实国家刚性管控要求。按照最严格的生态环境保护制度、资源节约制度和耕地保护制度，严守生态、粮食、环境、资源、能源、文化等安全底线，保护好国家和省域层面具有重大意义的生态空间和重要资源，强化对重点农业空间、历史文化空间的管控。规划要在将“三区三线”作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越红线的基础上，根据省域流域、魅力景观、生态保护、文化遗产特征，增加特别振兴区、战略性矿产保障区、重要文化和景观功能区等管控区域，划定文化遗产保护线、工业用地控制线等管控底线，并明确基于国土空间韧性保障的其他管控要求，探索构建 $(3+X)^2+N$ 国土空间底线管控体系（图9）。

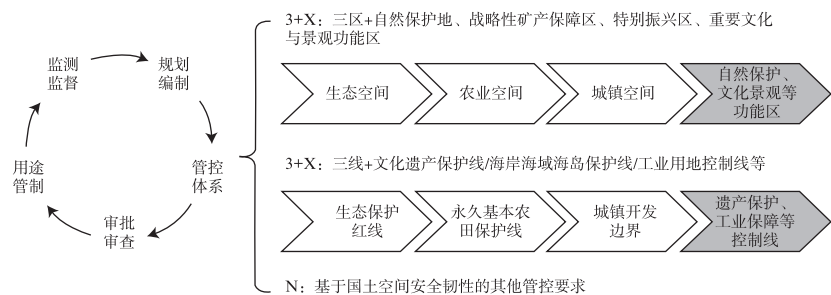


图9 省级国土空间规划“(3+X)+N”空间管控体系

Fig.9 “(3+X)+N” spatial governance system of provincial territory development planning  
资料来源：笔者自绘。

其次，规划应加强对市级国土空间规划的管控传导。规划应合理确定刚性控制和弹性引导内容，以刚性维护规划的权威性和严肃性，以弹性增强规划的适应性和可操作性。从刚性控制方面，规划应探索立足省域国土空间保护开放目标，衔接全国国土空间规划纲要的指标要求，建立指标管控传导体系，将国土开发强度、建设用地规模、生态保护红线面积、耕地保有量及永久基本农田保护面积、自然岸线等约束性指标分解下达至各地级以上市；从弹性引导方面，应将城镇规划风貌和设计品质、国土空间分区分类的用途管制要求等落实到各区域和城市。

同时，规划应明确专项领域的空间约束和指导。规划应合理安排交通、能源、水利、产业等各类基础设施的布局 and 预期性指标，指导各专项规划的细化落实；对战略性基础设施预留必要的空间安排和指标保障，确保规划期内重大项目得以落地实施。

### 3.4 规划要立足新发展理念，探索人地资源的可持续发展道路

省级国土空间规划作为省域可持续发展的空间蓝图，要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，探索可持续发展的模式，实现人与资源、环境、经济、土地、自然等要素的平衡。首先，促进水资源供需平衡，规划应根据各地取用水量控制目标，通过调水、蓄水等工程建设，保障缺水地区用水需求，进一步优化区域水资源格局。其次，促进人口、经济、资源环境的平

衡，规划应根据不同主体功能区定位要求，健全差异化的人口资源环境政策，积极引导人口向经济发展优势区域集聚，提高人口和产业集聚能力，适度控制生态发展区的开发强度，引导重点生态功能区和农产品主产区人口逐步向城镇化发展区，以及区域内县城、中心镇自愿平稳有序转移。同时，促进人地关系的平衡，解决推进大量农民进城，但农村建设用地持续增加、农村人地倒挂等问题，规划要着力推进“空心村”、工矿废弃地的整治利用，进一步优化调整城乡用地结构。最后，促进人与自然的平衡，探索构建以陆域、海域生物多样性保护优先区为核心，以各种资源保护区、禁猎区、禁伐区、原生境保护小区（点）等为补充，以各类动物、物种迁徙通道为廊道的生物多样性保护网络。

### 3.5 规划要体现以人民为中心，满足人民群众对美好生活的向往

随着人民群众对美好生活的向往和高品质国土空间的需求日益增长，国土空间开发保护主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需求与城乡建设品质不高的矛盾。因此，国土空间规划应该是有温度的，是应该能感知和塑造城市的“活力”和“美好”品质的（庄少勤，等，2020）。省级国土空间规划要把以人民为中心作为出发点，以满足本省人民日益增长的美好生活需求为目标，打造健康城镇、均好公服、绿色生态、特色风貌、美丽乡村和岭南文化，实现高质量发展和高品质生活（图10）。



图10 以人民为中心理念下的高质量发展和高品质生活框架

Fig.10 People-oriented framework of high-quality development and living  
资料来源：笔者自绘。

首先，规划应满足人民群众休闲游憩需求，建构人与自然相亲的活力游憩系统，引领省域人居环境品质的整体提升。其次，规划应注重彰显历史人文魅力，实现自然生态和历史人文要素的融合，彰显具有地方特色的空间风貌。同时，充分考虑人的全面发展，规划应对教育、卫生、养老、体育、文化等事业发展予以充分保障，积极响应公共卫生安全、基本医疗、基础教育、基本养老等重要建设项目的空间需求，提出统一配置标准，指导各级规划和专项规划。

## 4 省级国土空间规划编制的困惑

### 4.1 如何实现深化改革的初心

在国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标下，国家空间治理体系和治理能力现代化是改革目标的重要组成部分（张兵，2019）。《生态文明体制改革总体方案》提出构建以空间治理和空间结构优化为主要内容的空间规划体系，明确国土空间规划必须推进生态文明体制改革的重大抓手，为自然资源的产权界定、确权、分配、流转、保值与增值提供管理基础和制度保障（杨保军，等，2019），推动规划从支撑开发建设向支撑空间资源管理的职能转变。但是，由于当前自然资源资产产权制度、核算评价制度、监管保护制度和收益分配制度等“规则”尚未系统建立，自然资源的调查监测、确权登记等应当作为规划基础的工作正在同步开展，在后续的规划审批、监督和实施中，如何

深入落实自然资源资产管理要求、如何实现“全民所有自然资源”保值增值(赵燕菁, 2019a)等问题仍有待解决。当前,通过国土空间的编制和实施,来推进对全民所有的自然资源管理仍需要更多的探索。

#### 4.2 如何保障规划的合法性和权威性

国家治理体系和治理能力现代化的实质是国家治理体系制度化、法治化、规范化、程序化(孙施文,张皓,2019)。当前,在《若干意见》《指南》等国家政策文件、部门标准初步明确了国土空间规划体系和监督实施要求的同时,国土空间规划“建章立制”工作正在同步推进,新修订的《土地管理法》明确了国土空间规划的原则和效力,《中华人民共和国土地管理法实施条例(修订草案)》(征求意见稿)首次增设国土空间规划专章,一定程度上明确了规划编制、审批等环节的合法性和权威性。然而,根据《2020年自然资源法治工作要点》,目前《国土空间开发保护法》在推进起草工作,《国土空间规划法》立法工作刚刚起步,且《十三届全国人大常委会立法规划》已明确将空间规划方面的立法项目归为立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的第三类项目。

对于省级国土空间规划而言,在当前面法律法规和上位规划不确定性的情况下,法律法规和技术标准滞后、规划的合法性和权威性不足的困境在一定时间内仍会继续存在(赵民,2019;李林林,等,2019)。省级国土空间规划的实施和监督过程需要在管控、评估、监测、调整等制度方面,探索更多刚性的“规则”(赵燕菁,2019b),才能使近期保障规划的目标、策略等内容得到有效落实。

#### 4.3 如何应对不确定性和时效性

当前,国家、省、市县国土空间规划正在同步开展编制,各级规划内容和实施机制的传导和衔接仍处于相对模糊的状态,尤其是省级国土空间规划处于规划体系的中间层级,在规划协调传导方面的不确定性尤为突出。同时,《指

南》确定了省级国土空间规划近期2025年、规划2035年和远景展望2050年三个目标年的要求,需要对近30年多种因素影响下的国土空间发展趋势、目标、格局做出预判。当前世界正处于百年未有之大变局,新技术、新模式、新业态不断涌现,人的工作、生活、出行方式快速调整,区域间资本、技术、信息、人员流动加剧,省域国土空间面对更加复杂的外部环境和内部系统,规划编制和实施也势必需要提前应对未来的不确定性。尤其是在2020年新冠肺炎疫情的影响下,国土空间规划编制亟待加强对不确定风险应对、人地关系的智能监测和预警、公共服务设施的配置和防御等领域的关注。

#### 4.4 如何体现国土空间的系统性

国土空间是各类自然资源资产的载体,国土空间规划要实现国土空间各类资源要素的全覆盖管控和系统性治理。省级国土空间规划作为省域国土空间开发保护的重要政策工具,发挥着战略引领和刚性管控作用,需要改变一直以来从区域、要素角度(杨凌,等,2020)推进国土空间开发保护的方式,贯彻人与自然和谐共生、山水林田湖草系统治理等生态优先的系统性理念,更加系统地提升国土空间用途管制。

目前,在统筹开发和保护方面,省级国土空间规划仍较多依赖基于省域和内部行政边界的国土空间管控方式,以落实国家主体功能分区、三类空间、三条控制线等为主要抓手,而缺少对流域、海湾等跨省、跨市的完整陆海生态系统单元的系统性格局预判,未能落实山水林田湖草海与城乡建设的全域全要素协同治理要求,山水林田湖草海作为生命共同体的多要素关联、多过程耦合、多空间协同的系统治理方式(彭建,等,2019)尚未达成共识,省级国土空间的系统性治理策略需要进一步探索。

#### 4.5 如何界定规划的尺度和深度

《指南》明确了省级国土空间规划编制的总体要求,有效指导和规范了省级国土空间规划编制工作,但规划仍需

要基于省域空间、自然资源、治理方式等特征,因地制宜探索界定规划的尺度和深度。例如,在规划横向衔接尺度方面,如何对接省级发展规划,指导和约束各专项规划?如何处理主体功能区依托的行政单元和城镇、农业、生态空间强调的地理单元之间的关系?如何判断和处理陆海统筹发展和保护中的优先级与核心影响要素?如何解决三条控制线划定导致国土空间分散破碎、生态空间系统性和整体性不足的问题?又如,在规划纵向传导深度方面,省级国土空间规划侧重宏观层面的引导,与市级规划国土空间用途管制如何衔接?三条控制线在省级规模和布局结构性弹性传导的基础上,市县层面重点保护地区的刚性管控要求如何保障(桑劲,柳朴,2019)?省级国土空间规划分区传导、指标分解等约束性要求的管控效力如何保障?规划尺度和深度不仅影响省级国土空间规划的编制和审批,还与下一阶段的规划实施和监管息息相关,都需要各省从国土空间治理的角度,探索适合本省以国土空间规划为基础的治理政策机制。

## 5 结语

当前,我国国土空间规划体系的顶层设计已基本稳定,下一阶段的主要工作是深入贯彻实施并落地。然而,国土空间规划体系重构是一项系统性复杂性的工作,各级国土空间规划工作刚刚起步,还有很多领域需要不断探索实践,特别是国土空间规划如何落实国家治理体系和治理能力现代化和自然资源行政主管部门“两统一”的职责要求,如何适应生态文明时代“山水林田湖草”生命共同体保护修复的系统性整体性要求,如何构建一套适应于新时代的国土空间规划话语体系和技术方法等重大问题,还需继续深化研究,才能进一步夯实国土空间规划体系建设的基础。

感谢广东省自然资源厅朱江总规划师对本文写作的指导,感谢广东省城乡规划设计研究院、广东省科学院广州地理研究所和广东省土地调查规划院等规

划编制团队所有成员的智慧 and 贡献。文中观点不代表规划最终结论。

参考文献 (References)

[1] 李林林, 靳相木, 吴次芳. 国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题[J]. 中国土地科学, 2019, 33(1): 1-8. (LI Linlin, JIN Xiangmu, WU Cifang. Research on the logic of legislation on spatial planning in China and the relevant legal issues[J]. China Land Science, 2019, 33(1): 1-8.)

[2] 梁鹤年, 等. 以人为本规划的思维范式和价值取向: 国土空间规划方法导论[M]. 北京: 商务印书馆, 2019. (LIANG Henian, et al. Thought paradigm and value orientation of "people-oriented" planning: introduction to the method of territory development planning[M]. Beijing: The Commercial Press, 2019.)

[3] 罗彦, 蒋国翔, 邱凯付. 机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J]. 规划师, 2019, 35(1): 11-18. (LUO Yan, JIANG Guoxiang, QIU Kaifu. Reform trend and countermeasures of spatial planning under the background of national institutional reform[J]. Planners, 2019, 35(1): 11-18.)

[4] 欧阳康. 省级治理的定位与使命——在国家治理与基层治理之间[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2015, 29(4): 5-6. (OUYANG Kang. Orientation and mission of provincial governance-between national governance and grassroots governance[J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition), 2015, 29(4): 5-6.)

[5] 彭建, 吕丹娜, 张甜, 等. 山水林田湖草生态保护修复的系统性认知[J]. 生态学报, 2019, 39(23): 8755-8762. (PENG Jian, LÜ Danna, ZHANG Tian, et al. Systematic cognition of ecological protection and restoration of mountains-rivers-forests-farmlands-lakes-grasslands[J]. Acta Ecologica Sinica, 2019, 39(23): 8755-8762.)

[6] 桑劲, 柳朴. 城市开发边界的治理制度探索: 基于省——县两级事权主体的设计[J]. 规划师, 2019, 35(2): 26-31. (SANG Jin, LIU Pu. Urban development boundary governance system designed by province-county two levels authoritative power[J]. Planners, 2019, 35(2): 26-31.)

[7] 孙施文, 张皓. 全面认识建立国土空间规划体系的意义[EB/OL]. 澎湃新闻, 2019-05-30. [https://www.thepaper.cn/news-Detail\\_forward\\_3564817](https://www.thepaper.cn/news-Detail_forward_3564817). (SUN Shiwen, ZHANG Hao. Comprehensive understanding the significance of establishing national territory spatial planning system[EB/OL]. The Paper, 2019-05-30.)

[8] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 16-23.)

[9] 杨凌, 林坚, 李东. 辨析主体功能区: 基于区域和要素视角的探讨[J]. 西部人居环境学刊, 2020, 35(1): 1-6. (YANG Ling, LIN Jian, LI Dong. Understanding the major function zoning: an analysis based on regional and elemental perspectives[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2020, 35(1): 1-6.)

[10] 余云州. 关于省级国土空间规划编制的若干思考[EB/OL]. 中国国土空间规划, 2019-08-17. [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzI5NzcwNTE3Nw==&mid=2247486208&idx=1&sn](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI5NzcwNTE3Nw==&mid=2247486208&idx=1&sn). (YU Yunzhou. Thought on provincial territory development planning[EB/OL]. China Territory Development Planning, 2019-08-17.)

[11] 张兵. 国家空间治理与空间规划[EB/OL]. 中国城市规划网, 2019-02-13. [http://m.planning.org.cn/zx\\_news/9360.htm](http://m.planning.org.cn/zx_news/9360.htm). (ZHANG Bing. National spatial governance and territory development planning[EB/OL]. China City Planning Network, 2019-02-13.)

[12] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. 城镇开发边界与国家空间治理——划定城镇开发边界的思想基础[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 16-23. (ZHANG Bing, LIN Yongxin, LIU Wan, et al. Urban growth boundary and national spatial governance: implications and theoretical basis[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 16-23.)

[13] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)

[14] 赵燕菁. 国土空间规划: 重塑规划操作体系的新契机[EB/OL]. 中国青年规划师联盟, 2019-06-03a. [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzA4OTA-zODA3OA==&mid=2653674266&idx=1&sn](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4OTA-zODA3OA==&mid=2653674266&idx=1&sn). (ZHAO Yanjing. National territory development plan, a new opportunity for reshaping the operational system of planning[EB/OL]. League of Young Planner in China, 2019-06-03a.)

[15] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019b, 43(12): 17-26+36. (ZHAO Yanjing. On the underlying infrastructure of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2019b, 43(12): 17-26+36.)

[16] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019(1): 4-8. (ZHUANG Shaoqin. Logic of the spatial planning in the new era[J]. China Land, 2019(1): 4-8.)

[17] 庄少勤, 赵星烁, 李晨源. 国土空间规划的维度和温度[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 9-13+23. (ZHUANG Shaoqin, ZHAO Xingshuo, LI Chenyuan. Dimension and temperature of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2020, 44(1): 9-13+23.)

修回: 2020-05