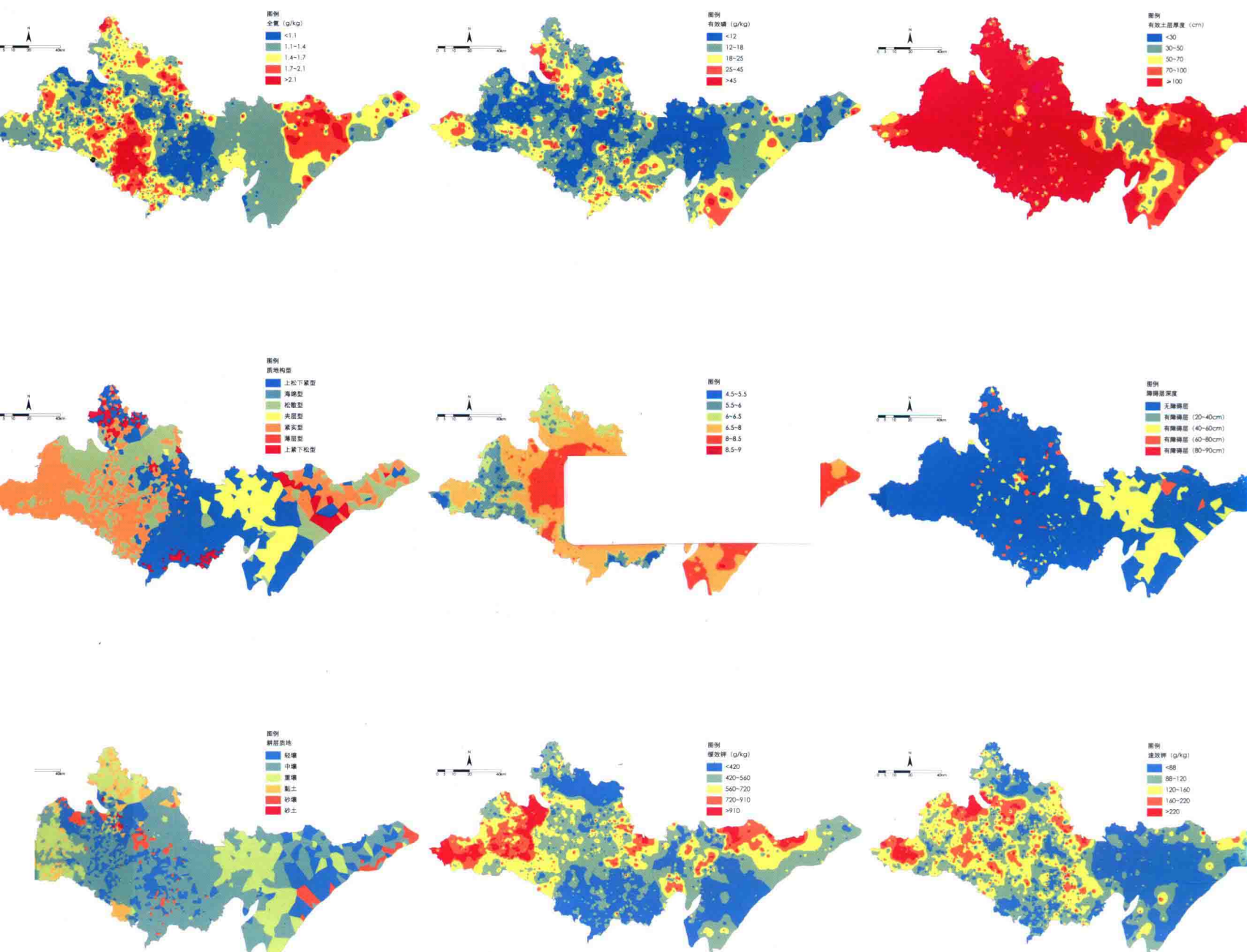


主 编 夏南凯 肖 达

国土空间规划经验与实践



图书在版编目(CIP)数据

国土空间规划经验与实践 / 夏南凯, 肖达主编. --
上海: 同济大学出版社, 2020.6
(理想空间; 85辑)
ISBN 978-7-5608-9221-4

I. ①国… II. ①夏… ②肖… III. ①国土规划—研
究—中国 IV. ①F129.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第095075号

理想空间
2020-6(85)

编委会主任 夏南凯 俞静
编委会成员 (以下排名顺序不分先后)
赵民 唐子来 周俭 彭震伟 郑正
夏南凯 周玉斌 张尚武 王新哲 杨贵庆
主 编 周俭 王新哲
执行主编 管娟
本期主编 夏南凯 肖达
责任编辑 由爱华
编 辑 管娟 姜涛 陈波 顾毓涵 张聆暇
余启佳 韦亦麟 张晓杰
责任校对 徐春莲
平面设计 顾毓涵
主办单位 上海同济城市规划设计研究院有限公司
地 址 上海市杨浦区中山北二路1111号同济规划大厦
1408室
网 址 http://www.tjupdi.com
邮 编 200092

出版发行 同济大学出版社
策划制作 《理想空间》编辑部
印 刷 上海锦佳印刷有限公司
开 本 635mm x 1000mm 1/8
印 张 18.25
字 数 365 000
印 数 1-10 000
版 次 2020年6月第1版 2020年6月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-9221-4
定 价 55.00元

编者按

过去国内城乡规划存在多部门交叉矛盾,各规图纸差异大,实建与规划不符,规划严密程度不足、难以发挥作用等矛盾和问题。2015年中央《生态文明体制改革总体方案》明确提出要“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”,“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。针对解决国土开发与保护中存在的问题,把土地总体规划、城市总体规划和主体功能区规划整合在一起编制国土空间规划。在经历了“多规合一”“省级空间规划”试点后,中央总结经验组建国土资源部,整合各项规划职能职责,于2019年起在全国范围内开展国土空间规划工作。从过去的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划到统一的国土空间规划,规划行业在面临规划思维、体系、方式转变的同时,也迎来了规划路径探索、底线划定、双评价等新的挑战和问题,规划从业者也应当站在新的角度、新的起点来学习和探索国土空间规划。

本辑在系统梳理国土空间规划框架体系基础上,从具体项目的实践出发,选取具有代表性的先行案例,阐述当前我国国土空间规划的价值取向和实践经验,主要分为主题专访、国内案例、经验分享和他山之石四大板块。主题专访通过与两位行业专家深入访谈,系统理解国土空间规划体系,同时面对规划体系改革,从规划者角度提出规划行业的应对之策以及需要重点关注的内容。国内案例从省会城市与直辖市层面、区域层面、市县层面选取不同层级的国土空间规划项目,进行经验总结和路径探索。经验分享则从生态保护修复及自然保护地、农田保护与提升、空间治理三个方面选取不同尺度、层级的规划项目,进行经验总结和分享。他山之石以德国罗恩生物保护圈规划和美、日、以三国农田保护提升经验为例,探索国外生态保护规划实践,为我国国土空间规划的研究发展提供新视角。

由于“国土空间规划”作为全新的规划名词,目前英文表述多样,并无官方统一说法,常用的英文表述有Territorial Space Planning、Territory Spatial Planning、Land Spatial Planning或Spatial Planning等,本专辑在英文翻译中考虑Territorial一词在英语语境中比起Land具备国土、领土的含义,同时也包含空间属性意义,符合国土空间规划的内涵,在学术翻译中不需要增加spatial来强调“空间”二字,因此本辑中统一使用Territorial Planning来表述学科意义上的“国土空间规划”。具体而言,开篇赵民教授的Territorial Plan,泛指国土规划本身,施玉麟首席研究员的Territorial Planning System,指国土规划工作体系。现在开展的各地总规明确是在国土空间规划体系(Planning System)下面的总体规划(Master Plan)。

由衷感谢同济大学赵民教授为本辑提供的学术指导!

本书使用图片均由文章作者提供。

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

CONTENTS

目录

主题专访

004 简论国土空间规划与其他若干规划的关系——赵民专访 \ 赵 民

006 国土空间规划土地规划工作谈——施玉麒专访 \ 孙 洪

国内案例

省会城市、直辖市国土空间规划实践

008 新一轮上海市城市总体规划的“编”与“管” \ 宋 伟

012 广州市国土空间规划底线体系与“三线”管控研究 \ 王建军 龙 闹 李晓晖 吴 婕

区域国土空间规划实践

016 大尺度生态地区国土空间规划路径探索——以川西北生态示范区为例 \ 康晓娟 关颖彬

022 面向大尺度线性战略区域的国土空间规划——陕西沿黄生态城镇带规划设计探索 \ 汪劲柏

028 全面保护东北亚人文圣山，协同发展国际旅游城镇群——对设立长白山国家公园的探讨 \ 黄 勇 陈思源 徐传凯

032 新时代下红河州国土空间规划“双评价”特色指标创新探索 \ 陶世杰 温晓诣

市县级国土空间规划实践

038 生态保护目标导向下的国土空间规划技术探索——以云南省大理白族自治州为例 \ 郁海文 魏旭红 开 欣 曹 建

042 市县协同提升区域中心城市能级——以温州市国土空间总体规划为例 \ 刘学良 符婷婷 程相炜 林 杰

046 国土空间规划语境下对生态空间及布局的再认识——以嘉兴市区为例 \ 王子鑫 熊志远

051 “双评价”支撑国土空间规划的路径初探——以荆州市为例 \ 黄 华 刘振宇 胡 方 贾晓韡

056 地级城市国土空间总体规划传导体系研究与实践探讨——以玉林市国土空间总体规划为例 \ 刘 晓 陈诗颢 崔益友

060 国土空间总体规划编制阶段——“城乡建设用地零增长”实现路径研究 \ 刘 馨 梁一鸣

经验分享

生态保护与修复、自然保护地

065 空间规划视角下城郊塌陷地治理与土地用途管制途径探索——以济宁市环城生态绿带总体规划为例 \ 刘 晓 刘玉超 葛凡华

070 碧一江春水，道两岸风华——深圳碧道建设的同济探索与思考 \ 黄 亮 邱 枫 李宣谕 赵 环

076 基于生态视角的全域空间分区探索与实践 \ 邓 双 徐 越 朱 揆 阙晨曦

082 以倡导生物多样性为主旨的城市生命地标构建 \ 陈竞姝 刘晶晶 尹慧君

088 采煤塌陷区综合治理 4.0 模式——以济宁都市绿心项目为例 \ 王学良

农田保护与提升

092 “水润天府，诗意田林”——都江堰精华灌区聚源片区林盘聚落空间的修复更新 \ 彭万忠 于 亮

097 国土空间背景下农田保护与提升的规划策略——以台前县乡村振兴战略为例 \ 周 佳 王军良 陈 超

100 “田园都市”：玉林市区农业空间格局优化的路径探索 \ 胡 剑 周于杰 薛骏成

空间治理

104 上海郊野单元中乡村低效工业用地减量化实践——以金山区金山卫镇郊野单元规划为例 \ 王 芬

108 多镇共联：四川盆地村镇空间规划模式探索与实践——以武胜县及都江堰市为例 \ 彭万忠 蒲 锐

115 国土空间规划体系下对城市边界生态空间的规划探索——以池州市总体城市设计中的生态空间规划为例 \ 孙 洁

120 旧工业区的复合更新模式探索——嘉兴秀洲新区时尚小镇的转型路径 \ 周 佳 陈 超 王军良 姬 祥

124 “城”上启“下”，共享空间——国土空间规划体系下的城市地下空间专项规划刍议 \ 李 迅 邹 亮

128 产业空间高质量转型与功能复合利用——以兰溪国土空间规划产业研究为例 \ 徐剑光 沈娅男 王宝平 邵佳媛

132 存量规划背景下我国先发地区乡村地域土地利用功能复合研究——以苏州昆山锦溪镇村为例 \ 赵殿红 吕正音 张洪波

138 县级国土空间规划监测评估预警管理系统关键技术研究 \ 张 照 查珊珊

他山之石

142 德国罗恩生物圈保护区规划管控及经验启示 \ 洪 莹 陈保禄 干 靓

146 美、日、以农田保护提升策略简介与启示 \ 韦亦麟 周 佳

图书在版编目(CIP)数据

国土空间规划经验与实践 / 夏南凯, 肖达主编. --
上海: 同济大学出版社, 2020.6
(理想空间; 85辑)
ISBN 978-7-5608-9221-4

I. ①国… II. ①夏… ②肖… III. ①国土规划—研究—中国 IV. ①F129.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第095075号

理想空间
2020-6(85)

编委会主任 夏南凯 俞静
编委会成员 (以下排名顺序不分先后)
赵民 唐子来 周俭 彭震伟 郑正
夏南凯 周玉斌 张尚武 王新哲 杨贵庆
主 编 周俭 王新哲
执行主编 管娟
本期主编 夏南凯 肖达
责任编辑 由爱华
编 辑 管娟 姜涛 陈波 顾毓涵 张聆暇
余启佳 韦亦麟 张晓杰
责任校对 徐春莲
平面设计 顾毓涵
主办单位 上海同济城市规划设计研究院有限公司
地 址 上海市杨浦区中山北二路1111号同济规划大厦
1408室
网 址 http://www.tjupdi.com
邮 编 200092

出版发行 同济大学出版社
策划制作 《理想空间》编辑部
印 刷 上海锦佳印刷有限公司
开 本 635mm x 1000mm 1/8
印 张 18.25
字 数 365 000
印 数 1-10 000
版 次 2020年6月第1版 2020年6月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-9221-4
定 价 55.00元

编者按

过去国内城乡规划存在多部门交叉矛盾,各规图纸差异大,实建与规划不符,规划严密程度不足、难以发挥作用等矛盾和问题。2015年中央《生态文明体制改革总体方案》明确提出要“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”,“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。针对解决国土开发与保护中存在的问题,把土地总体规划、城市总体规划和主体功能区规划整合在一起编制国土空间规划。在经历了“多规合一”“省级空间规划”试点后,中央总结经验组建国土资源部,整合各项规划职能职责,于2019年起在全国范围内开展国土空间规划工作。从过去的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划到统一的国土空间规划,规划行业在面临规划思维、体系、方式转变的同时,也迎来了规划路径探索、底线划定、双评价等新的挑战和问题,规划从业者也应当站在新的角度、新的起点来学习和探索国土空间规划。

本辑在系统梳理国土空间规划框架体系基础上,从具体项目的实践出发,选取具有代表性的先行案例,阐述当前我国国土空间规划的价值取向和实践经验,主要分为主题专访、国内案例、经验分享和他山之石四大板块。主题专访通过与两位行业专家深入访谈,系统地理解国土空间规划体系,同时面对规划体系改革,从规划者角度提出规划行业的应对之策以及需要重点关注的内容。国内案例从省会城市与直辖市层面、区域层面、市县层面选取不同层级的国土空间规划项目,进行经验总结和路径探索。经验分享则从生态保护修复及自然保护地、农田保护与提升、空间治理三个方面选取不同尺度、层级的规划项目,进行经验总结和分享。他山之石以德国罗恩生物保护圈规划和美、日、以三国农田保护提升经验为例,探索国外生态保护规划实践,为我国国土空间规划的研究发展提供新视角。

由于“国土空间规划”作为全新的规划名词,目前英文表述多样,并无官方统一说法,常用的英文表述有Territorial Space Planning、Territory Spatial Planning、Land Spatial Planning或Spatial Planning等,本专辑在英文翻译中考虑Territorial一词在英语语境中比起Land具备国土、领土的含义,同时也包含空间属性意义,符合国土空间规划的内涵,在学术翻译中不需要增加spatial来强调“空间”二字,因此本辑中统一使用Territorial Planning来表述学科意义上的“国土空间规划”。具体而言,开篇赵民教授的Territorial Plan,泛指国土规划本身,施玉麟首席研究员的Territorial Planning System,指国土规划工作体系。现在开展的各地总规明确是在国土空间规划体系(Planning System)下面的总体规划(Master Plan)。

由衷感谢同济大学赵民教授为本辑提供的学术指导!

本书使用图片均由文章作者提供。

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

CONTENTS

目录

主题专访

- 004 简论国土空间规划与其他若干规划的关系——赵民专访 \ 赵 民
006 国土空间规划土地规划工作谈——施玉麒专访 \ 孙 洪

国内案例

省会城市、直辖市国土空间规划实践

- 008 新一轮上海市城市总体规划的“编”与“管” \ 宋 伟
012 广州市国土空间规划底线体系与“三线”管控研究 \ 王建军 龙 闹 李晓晖 吴 婕

区域国土空间规划实践

- 016 大尺度生态地区国土空间规划路径探索——以川西北生态示范区为例 \ 康晓娟 关颖彬
022 面向大尺度线性战略区域的国土空间规划——陕西沿黄生态城镇带规划设计探索 \ 汪劲柏
028 全面保护东北亚人文圣山，协同发展国际旅游城镇群——对设立长白山国家公园的探讨 \ 黄 勇 陈思源 徐传凯
032 新时代下红河州国土空间规划“双评价”特色指标创新探索 \ 陶世杰 温晓诣

市县级国土空间规划实践

- 038 生态保护目标导向下的国土空间规划技术探索——以云南省大理白族自治州为例 \ 郁海文 魏旭红 开欣 曹建
042 市县协同提升区域中心城市能级——以温州市国土空间总体规划为例 \ 刘学良 符婷婷 程相炜 林 杰
046 国土空间规划语境下对生态空间及布局的再认识——以嘉兴市区为例 \ 王子鑫 熊志远
051 “双评价”支撑国土空间规划的路径初探——以荆州市为例 \ 黄 华 刘振宇 胡 方 贾晓韡
056 地级城市国土空间总体规划传导体系研究与实践探讨——以玉林市国土空间总体规划为例 \ 刘 晓 陈诗颀 崔益友
060 国土空间总体规划编制阶段——“城乡建设用地零增长”实现路径研究 \ 刘 馨 梁一鸣

经验分享

生态保护与修复、自然保护地

- 065 空间规划视角下城郊塌陷地治理与土地用途管制途径探索——以济宁市环城生态绿带总体规划为例 \ 刘 晓 刘玉超 葛凡华
070 碧一江春水，道两岸风华——深圳碧道建设的同济探索与思考 \ 黄 亮 邱 枫 李宣谕 赵 环
076 基于生态视角的全域空间分区探索与实践 \ 邓 双 徐 越 朱 揆 阙晨曦
082 以倡导生物多样性为主旨的城市生命地标构建 \ 陈竞姝 刘晶晶 尹慧君
088 采煤塌陷区综合治理 4.0 模式——以济宁都市绿心项目为例 \ 王学良

农田保护与提升

- 092 “水润天府，诗意田林”——都江堰精华灌区聚源片区林盘聚落空间的修复更新 \ 彭万忠 于 亮
097 国土空间背景下农田保护与提升的规划策略——以台前县乡村振兴战略为例 \ 周 佳 王军良 陈 超
100 “田园都市”：玉林市区农业空间格局优化的路径探索 \ 胡 剑 周于杰 薛骏成

空间治理

- 104 上海郊野单元中乡村低效工业用地减量化实践——以金山区金山卫镇郊野单元规划为例 \ 王 芬
108 多镇共联：四川盆地村镇空间规划模式探索与实践——以武胜县及都江堰市为例 \ 彭万忠 蒲 锐
115 国土空间规划体系下对城市边界生态空间的规划探索——以池州市总体城市设计中的生态空间规划为例 \ 孙 洁
120 旧工业区的复合更新模式探索——嘉兴秀洲新区时尚小镇的转型路径 \ 周 佳 陈 超 王军良 姬 祥
124 “城”上启“下”，共享空间——国土空间规划体系下的城市地下空间专项规划刍议 \ 李 迅 邹 亮
128 产业空间高质量转型与功能复合利用——以兰溪国土空间规划产业研究为例 \ 徐剑光 沈娅男 王宝平 邵佳媛
132 存量规划背景下我国先发地区乡村地域土地利用功能复合研究——以苏州昆山锦溪镇村为例 \ 赵殿红 吕正音 张洪波
138 县级国土空间规划监测评估预警管理系统关键技术研究 \ 张 照 查珊珊

他山之石

- 142 德国罗恩生物圈保护区规划管控及经验启示 \ 洪 莹 陈保禄 干 靓
146 美、日、以农田保护提升策略简介与启示 \ 韦亦麟 周 佳

Theme Interview

- 004 A Brief Discussion on the Relationship between Territorial Plan and Several Other Relevant Plans—Viewpoint of Prof. Zhao Min \Zhao Min
006 Discussion on Land Planning in Territorial Planning System—Interview with Mr. Shi Yuqi \Sun Hong

Domestic Cases

Provincial Capital and Municipal City Practices

- 008 On the "Making" and "Implementation" of the New Version of Shanghai Master Plan \Song Wei
012 Research on the Bottom Line System and Enforcement of the "Three Lines" in Guangzhou's Territory Planning System \Wang Jianjun Long Nao
Li Xiaohui Wu Jie

Region Practices

- 016 Exploration on the path of Territorial Planning system in Large-scale Eco-regions: A Case Study of Northwest Sichuan Province \Kang Xiaojuan Guan Yingbin
022 Territorial Planning System for Large Scale Linear Strategic Regions: Study on the Planning and Design of the Ecological City and Town Belt along
the Yellow River in Shaanxi Province \Wang Jinbai
028 On the Feasibility of Establishing the National Park of Changbai Mountain: From the Viewpoint of Heritage Conservation and Tourism Development
in Northeast Asia \Huang Yong Chen Siyuan Xu Chuankai
032 New Thinking on the Index System of "Dual Evaluation" in the Territorial Master Plan of Honghe Prefecture, Yunnan Province \Tao Shijie Wen Xiaoyi

City and County Practice

- 038 Exploration on the Territorial Planning system Technology under the Guidance of Ecological Protection Goals: The Case of Dali Bai Autonomous
Prefecture, Yunnan Province \Yu Haiwen Wei Xuhong Kai Xin Cao Jian
042 Strengthening the Central City's Capability by the cooperation of the City-Region: The Case of Wenzhou's Territorial Master Plan \Liu Xueliang
Fu Tingting Cheng Xiangwei Lin Jie
046 Rethinking Ecological Space Under the Framework of Territorial Planning System: A Case of Urban Area of Jiaying City, Zhejiang Province \Wang Zixin Xiong Zhiyuan
051 On the Approach of "Dual Evaluation" Supported Territorial Master Plan: A Case Study of Jinzhou City, Hubei Province \Huang Hua Liu Zhenyu
Hu Fang Jia Xiaowei
056 Discussion and Practice on the Transmission System in Territorial Plan of the Prefectural-Level Cities: A Case Study of Yulin City \Liu Xiao Chen Shiyang Cui Yiyou
060 Research on the Realization Path of "Zero Growth of Urban and Rural Construction Land" In the Territorial Master Plan Making Stage \Liu Xin Liang Yiming

Experience Sharing

Ecological Protection and Restoration, Nature Reserves

- 065 Exploring Ways of Subsidence Land Treatment and Land Use Control in Suburb Areas from the Perspective of Territorial Planning System: A Case
Study of the General Planning of Eco-Green Belt around Jining City \Liu Xiao Liu Yuchao Ge Fanhua
070 Clear Water in River along with Charming Scenery on Both Sides: Exploration and Thoughts on Construction of Blue Corridor in Shenzhen By Tongji
Team \Huang Liang Qiu Feng Li Xuanyu Zhao Huan
076 Study and Practice on Region-wide Geographic Division from the Ecological Perspective \Deng Shuang Xu Yue Zhu Kui Que Chenxi
082 On the Biodiversity Oriented Construction of Urban Life Land-Marker \Chen Jingshu Liu Jingjing Yin Huijun
088 4.0 Model for Comprehensive Management of Coal Mining Subsidence Area: The Case of Jining Urban Green Center Project \Wang Xueliang

Farmland Protection and Improvement

- 092 "Moisturized Sichuan, Poetic Fields": Restoration and Renewal of Forest Settlement Space in Juyuan Area of Dujiangyan Jinghua Irrigation Zone \
Peng Wanzhong Yu Liang
097 Planning Strategy for Farmland Protection and Enhancement under the Background of Territorial Planning System: A Case Study on Taiqian County\
Zhou Jia Wang Junliang Chen Chao
100 "Garden City": Research on the Path of Spatial Pattern Optimization for Agricultural Land in Yulin City \Hu Jian Zhou Yujie Xue Juncheng

Space Governance

- 104 The Practice of Rural Inefficient industrial land Reduction in Shanghai's Countryside Unit Planning: A Case Study of Jinshanwei Township Unit
Planning, Jinshan Disricut \Wang Fen
108 Towns' Alliance: the Model Renovation and Practice of Territorial Planning in Village and Town Level in Sichuan Basin: the cases of Wusheng
County and Dujiangyan City, Sichuan Province \Peng Wanzhong Pu Rui
115 On the Planning Exploration of Ecological Space in Urban Periphery Areas Under the Territorial Planning System: The Case of the Ecological Space
Planning in the General Urban Design of Chizhou City \Sun Jie
120 On the Exploration of the Complex Upgrading Model in Old Industrial Area: The Transformation Path of Fashion Town in Xiuzhou New District of
Jiaying City \Zhou Jia Chen Chao Wang Junliang Ji Xiang
124 Urban Ground and Underground Space and their Integration: Discussion on the Urban Underground Space Planning Under Territorial Planning
System \Li Xun Zou Liang
128 High-quality Transformation and Multi-Utilization of Industrial Space: The Industrial Theme Research in the Lanxi's Territorial Master Plan \
Xu Jianguang Shen Yanan Wang Baoping Shao Jiayuan
132 Research On the Rural Multi-Functional Land Use In China's Advanced Regions In the Context of Redevelopment: A Case Study of Jinxi Township,
Kunshan City \Zhao Dianhong Lv Zhengyin Zhang Hongbo
138 Research on Key Technologies of Monitoring and Early-Warning Management System for County-level Territorial Planning System \Zhang Zhao Zha Shanshan

Learning from Abroad

- 142 Planning and Management of Rhön Biosphere Reserve in Germany and Its Enlightenment \Hong Ying Chen Baolu Gan Jing
146 Brief Introduction and Enlightenment of Farmland Protection and Enhancement Strategies in the US, Japan and Israel \Wei Yilin Zhou Jia

简论国土空间规划与其他若干规划的关系

——赵民专访

A Brief Discussion on the Relationship between Territorial Plan and Several Other Relevant Plans —Viewpoint of Prof. Zhao Min



赵民，同济大学建筑与城市规划学院教授、博导，中国城市规划学会国外城市规划学委会、规划实施学委会副主任委员。

[文章编号] 2020-85-A-004

在彰显“生态文明”和追求质量型发展的新时代背景下，2018年3月召开的中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议批准了国务院机构改革方案，其中包括了新组建“自然资源部”；这一新的国务院组成部门将承担原国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等自然资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责。亦即，与全国陆海域空间资源相关的主要“空间性规划”的编制和管理职能都被整合进了新设立的自然资源部。

在体制问题解决后，解决以往因“政出多门”而产生的“多规矛盾”可谓是“水到渠成”。经一年多酝酿，中共中央、国务院于2019年5月发布了《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》），将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，并强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。这是中央的重大部署，体现了“一个问题原则上由一个部门负责”的机构和事权改革思路。至此，倡导多年的“多规合一”的国土空间规划体系总体框架基本形成。

从国家治理体系建设和提升治理能力的角度看，建立国土空间规划体系并监督实施还涉及方方面面的关系。本文简要论述国土空间规划与其他若干规划及规划学科的关系。

一、与国家发展规划的关系

我国实行社会主义市场经济，市场对资源配置起

决定性作用；国家发展规划对全国的经济社会和空间发展起宏观的调控作用，但针对某些关系全局的战略项目（如国防和重大基础研究项目）及重要的民生项目（如脱贫、救灾和防疫等项目）也可以或必须直接配置资源。国家发展规划与国土空间规划在解决的问题、实现的目标、针对的对象等方面都有所不同，国家发展规划侧重于国民经济和社会发展的目标和政策，统领各行业发展规划、区域发展规划和专项发展规划；国土空间规划侧重空间底线约束，对相关地域性、专项性规划中的空间落地部分内容进行指导和施以管控，以避免这些规划突破既定底线以及在落地时出现矛盾或冲突。

国家发展规划所针对的经济社会发展目标是不断滚动调整和提升的，具体数值甚至会出现翻翻状况，而国土空间规划针对的国土空间实体无论是面积还是形态都是相对稳定的。所以两个规划各有侧重、互为依据、相互衔接、相互补充，都是国家治理体系的组成部分。

国土空间规划与国家 and 地方发展的关系极为密切，在开发与保护方面需要有宏观和长远的空间性谋划，在现实中曾有过若干实践。如由国家和省级发改委组织编制的“主体功能区规划”，实际体现了“开发”与“空间”的结合。按照2010年12月国务院印发的《全国主体功能区规划》，“主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划，是国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划等各级各类规划在空间开发和布局的基本依据。”新建立国土空间规划应当继承和整合原先各项规划的科学定位和合理内涵，注重对国土空间开发与保护的长远和综合谋划；融合了主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等规划的国土空间规划，其战略性与基础性作用并不相悖。

《若干意见》要求“强化国家发展规划的统领作用，强化国土空间规划的基础作用。国土空间总体规划要统筹和综合平衡各相关专项领域的空间需求”；此外还要求“强化国家级空间规划在空间开发保护中的基础和平台功能，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障”。我们必须认真领会和贯彻中央的这些指导意见，并在实践中积极探索和制定有效的贯彻策略。

在实务层面，现行的国家发展规划为5年期，从中央到地方的各级政府及其发改部门都要编制经济社会发展5年规划；而国土空间规划的期限则需要较为长远。根据中央政府的要求，本轮各级国土空间总体规划的规划期为2035年，展望至2050年。毋庸讳言，这亦构成了地方国土空间规划与地方经济社会发展规划的关系问题之一。从深化改革的角度是否可以这样认为：各级国土空间规划的编制，需要在党委和政府的领导下组织多部门参与，需要研究经济社会发展趋势并预留长远发展的空间；而在各个5年的经济社会发展规划期内，相关的国土空间规划编制（如5年近期规划）要致力于落实发展规划所确定的目标，并统筹和综合平衡发展规划的空间要求。

二、与相关专项规划的关系

《若干意见》明确阐述，“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划”。在“多规合一”及“陆海统筹”的国土空间规划体系总体框架基本形成的同时，还应看到，除了的国土空间规划外，与空间资源保护和使用相关联的规划还有很多，且涉及自然资源部以外的诸多行政管理主体。因而客观上存在

着国土空间规划与其他与土地相关的专项规划的关系问题。

《若干意见》区分了两类专项规划及行政权限。第一类：“海岸带、自然保护区等专项规划及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”。第二类：“涉及空间利用的某一领域的专项规划，如交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施，公共服务设施，军事设施，以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划，由相关主管部门组织编制”。可见，关于国土空间规划与相关专项规划在编制和实施方面的管理关系，总体上很明确的；但鉴于其中的协调关系极为复杂，在实践中还需要做进一步的规定，包括技术手段及行政程序安排的细化。

解读《若干意见》及根据国务院机构改革方案，“国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”是指国土空间规划要对专项规划中涉及国土空间的开发利用和需要落地实施的这部分工作施行指导和约束，包括统筹平衡各专项规划的用地需求。自然资源部门“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态修复职责”。其“统一行使”中的一项重要工作是统一基础底板；也就是说，自然资源部门要负责建立统一的国土空间基础信息平台。在此平台基础上，可叠加各类专项规划的空间关联数据，以“统一”平台、“统一”底图底数，最终形成覆盖全国、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”，进而对各相关专项规划开展“一张图”核对制度，从而切实解决以往空间类规划的矛盾或“打架”问题。

具体可以分为两个阶段讨论。在编制阶段：相关专项规划要将主要的空间数据放到平台上与“一张图”进行比对，确保不突破底线、红线或其他管控边界；各相关专项规划之间的红线、底线、管控边界等不冲突、不矛盾。在规划批复后：要将相关专项规划的主要空间数据再叠加到平台上，形成更新后的“一张图”。由此，“一张图”制度可望加强部门协调，但并不改变“某一领域”相关专项规划既有的行业主管部门的事权和报批程序。

三、与城乡规划的关系

从中央的决策部署看，城乡规划已经与主体功能区规划、土地利用规划等一起“融合”为统一的国土空间规划，实现了“多规合一”。既然若干规划已经“合一”了，今后也就不再有相应的“多规”。但原

先各项规划的核心要义，包括城乡规划的空间布局、各项建设的综合部署和管理功能，以及作为维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策属性，都应该会在国土空间规划中得到延续和优化。在《若干意见》及自然资源部的相关文件中已经明确，国土空间规划的各层级——全国、省、市、县、乡镇——都统称为国土空间规划。市县国土空间规划实际涵盖了诸多原有城乡规划的工作层次、编制内容和控制要素；在今后的行政工作中，为避免产生新的“多规打架”问题和称谓混乱，城市、县和乡镇层面的法定规划亦称为国土空间规划。同时，在国土空间规划编制制度的设计和运作进程中，也不应再随意创设新的城乡法定规划，诸如“郊野单元规划”“非集建区规划”“城镇圈规划”等。若这些拟创设规划的内涵是合理和必要的，则应统一纳入相应层级和类别的国土空间规划编制规程。

就城乡规划的称谓而言，本文认为，考虑国内外的称谓习惯及实际规划内容，或是在国土空间规划的统称下，在城市仍称为城市规划及城市总体规划（多规合一基础上的城市规划），在乡镇仍称乡镇规划（亦是多规合一的规划）。这是一个如何约定的问题；法定规划的称谓最终由相关的规划立法所确定。

四、与规划学科的关系

高等教育要服务于国家战略，规划学科建设要适应经济社会和资源环境发展和保护事业的需要。在国家“建立国土空间规划体系并监督实施”的背景下，是否要建立“国土空间规划学科”，或是将现有的“城乡规划学”改为“国土空间规划学”，本文不赞成这类提议。国土空间规划这个“工程”的内容繁多，纵向贯穿从宏观到微观的多个层级，横向覆盖国土空间的全要素，涉及诸多学科领域的理论和方法，需要由多个相关规划学科及文理学科来支撑；绝非是搞一个号称国土空间规划的新学科就能充分对应国土空间规划的内涵。就实务的国土空间规划编制和管理工作而言，应是多学科背景的规划工作者和研究者的团队工作。如同造房子这个工程设计目标，需要有建筑学、土木工程、水电设备、建设工程管理等多个学科来支撑，并由多个部门和多个工种队伍来协同完成。总之，学科分工和专业合作是解决“复杂工程问题”的必然选择。

城乡规划学作为工学门类下的一级学科，显然是国土空间规划的重要支撑学科；因而，在建立国土空间规划体系后，城乡规划作为一个独立学科仍然

应当存在。多年来，我国城市规划关注的空间对象不断延伸，范畴不断跨越：城市规划需要研究“城区”与“区域”、“城市”与“乡村”、“发展”与“空间”以及“开发”与“保护”等多层面和多种问题，城市规划学科已经演进为城乡规划学科，并从物质性规划设计领域延伸至经济社会范畴。顺应国土空间规划体系的建立，城乡规划学科应当继续汲取其他学科的知识和方法，并作出某些适应性调整。但城乡规划学科仍要有自己的领域界定，不可能无限扩展和包罗万象。

国外经验亦是如此，比如欧洲有空间规划立法，不同层次的法定规划的内涵及称谓也各异，但大学城市规划学科是相对稳定的，专业名称也并不一定与法定规划对应。

五、结语

中央部委及地方政府机构改革、建立统一的国土空间规划体系等举措，均有着重大的意义和深远的影响。改革和制度建设还需要不断推进；对于如何建构和完善具有中国特色的空间性规划体系，以及充分发挥国家发展规划、国土空间规划在资源环境保护、经济社会发展和城镇化建设中的作用，则还需要做好系统的制度设计和建构起科学的技术平台，并合理划分及确定各类空间相关规划及其主管机构的事权边界和行为准则。

此外，即便是原有的突出矛盾因体制调整和规划重构等而得到了有效化解，在新时代的发展中也还会产生新的矛盾和出现新的挑战。就国土空间规划工作而言，首先是要基于自然资源的本底及维系和提升“自然资本”，因而必须要处理好自然资源-空间资源的开发与保护关系，确保自然资源的生态功能；同时，城市、乡镇、村庄等亦是一种人工环境，对空间资源的配置早已经从单纯的数量维度转向了数量与结构相结合的多元维度；更进一步而言，市场经济下的城乡建设区域的自然资源早已经蜕变成为了具有社会经济属性的资产和资本。因而，国土规划工作既是要致力于对具有自然资源属性的空间资源的管控和合理配置，更是要对经济社会发展的空间秩序和利益分配加以合理调节。由此可见，新时代的城乡规划学科面临着新的挑战，唯有不断创新前行。

（本文在潘海霞、赵民“关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨”（刊于《城市规划学刊》2020年第一期）基础上改写）

国土空间规划土地规划工作谈

——施玉麒专访

Discussion on Land Planning in Territorial Planning System —Interview with Mr. Shi Yuqi

施玉麒，教授级高工，上海市地质调查研究院首席研究员，主要研究方向：土地利用规划和政策。

[文章编号] 2020-85-A-006



一、2014年28个市县“多规合一”试点和9个省级空间规划试点经验及问题，而上海从2008年就开始开展城市总体规划与土地利用规划相衔接的“两规合一”工作

记者（以下简称“记”）：请您谈谈在“多规合一”试点方面的经验。

施玉麒（以下简称“施”）：2008年11月，在上海市新一轮机构改革中，组建了新的上海市规划和国土资源管理局，首要工作是开展“两规合一”。

（1）在工作原则上，坚持战略引领、城乡统筹、生态优先、转型发展和管理创新等，统一思想、形成共识。（2）在工作框架上，按照“先试点推进、后面上推广”的原则，采用“自上而下”和“自下而上”相结合的工作方法，以嘉定、青浦两个区“两规合一”方案编制为试点，开展数据底板、用地分类、编制标准、管控措施等技术合一，确保两规用地规模一致、用地布局统一、土地流量适中，试点方案经过多轮对接，形成《“两规合一”土地利用规划区县初步方案编制技术规程》和工作要点，并推广到其他区县。（3）在三级“两规合一”体系上，市级“两规合一”突出战略性，在城市发展目标、空间形态、结构布局、重点发展地区等方面取得共识，注重对专项规划和下位规划编制的指导性，明确跨区的功能区（区片）、生态空间、基础设施等要求；区县级“两规合一”突出承上启下，深化细化规划的有关要求，并针对乡镇级规划提出指引，明确跨乡镇的功能区（片区）、生态空间、基础设施等要求；乡镇级“两规合一”强调操作性，统筹城乡（城镇和农村）发展，明确控制性详细规划和土地整治规划的有关要求。（4）在工作成果上，一是形成“三条控制线”，包括集中建设区、产业区块和基本农田，建立全市城乡建设用地“一张图”管理新机制；二是建立建设用度和基本农田机动指标管控政策，符合当时规划土地管理需求。

“两规合一”工作促进了规划国土资源工作落实“保障发展、保护资源、引领布局”的战略目标和职能要求。

2014—2017年是上海规划土地“政策合一”阶段，为破解人口、资源、环境约束矛盾，支持社会经济稳定发展，结合“上海2035”总体规划编制实施，上海市实施了“五量调控”的用地管理策略，包括总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高，以规划土地供给侧改革倒逼城市发展方式转型。在国家机构改革和“上海2035”总规批复后，上海市以“两统一”职责为目标，结合总规实施，着重探索自然资源高质量利用、城乡空间治理、打造高品质生活，进一步发挥“多规合一”先发优势，探索实施层面内涵更为丰富的“多规合一、多审合一、多证合一”。

记：您认为新时期国土空间规划到底做什么？

施：新时期，国土空间规划是国土空间开发、保护、利用、修复的顶层制度设计，核心是促进空间资源合理有效的可持续利用，促进城市更高质量发展、更高品质生活和更高水平治理，最终形成人与自然和谐共生发展的局面。

我认为，国土空间规划首先要明确各级国土空间规划的事权和定位，各级规划应立足于各级“事权和空间管控职责”，遵循“一级政府、一级事权、一级规划”的原则，各层级空间规划应是一个事权划分清晰、层次内容明确、相互衔接的体系。省级规划以“战略引领、底线控制”为主要原则，要落实国家空间战略与目标任务、统筹省级宏观管理和市县规划管控需求，也是省级部门编制相关专项规划与政策文件的重要依据。在省级规划中要划定规划的空间发展边界、空间保护边界、功能定位边界，促进多规之间的融合性。市县级国土空间规划以“底线管控、可操作性”为主要原则，落实省级规划要求，划定底线控制线，绘制一张蓝图。市县空间规划是市县空间的可持续发展蓝图，是市县人民政府进行空间规划管理的基本依据。乡镇级规划要落图落地。

其次，加强国土空间用途管制，由土地用途管

制转为全域国土空间用途管制，一是针对划定的“三区三线”制定配套的“分级分区”用途管制措施，明确开发原则和保护重点；依据管制和保护对象，明确保护原则和不允许建设行为，从开发强度、主导功能等方面提出管控要求，确定各控制线内哪些项目不允许建设，哪些是可以建设的。二是生态空间制定配套的“正面清单”“负面清单”管控模式，明确空间准入条件、限制和禁止开发的具体要求，实施精细化管理。

记：用地指标应如何分配？

施：原土地利用总体规划的编制采用自上而下的指标控制方式，通过各项用地指标的层层分解，是一种以资源为导向的用地配置方式，这种方式下的规划弹性和应变能力有一定的缺陷，但确实起到了很好的管控作用。我个人认为，国土空间规划用地指标分解可以参考这种方式，坚持自上而下的传导与管控，对于约束性指标，由上位国土空间规划层层分解，指导约束下级国土空间规划编制，通过分层分级的指标体系，从而实现规划编制阶段的纵向传导和协调统一，对于一些刚性管控的内容和要求能够很好地落实下去。

二、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》发布，确立了空间规划的总体框架：编制审批体系、实施监管体系、法律政策体系、技术标准体系

记：您认为新时期国土空间规划重点关注哪些？

施：规划编制中，一是要注重国土空间本底条件和利用现状状况，通过开展“双评价”、国土空间使用评估，识别国土空间开发保护的问题和风险，摸清存量空间、增量空间的现状家底和低效空间，为城市发展条件和城市战略目标的确定提供支撑，并可进一步确定生态、农业、城镇等不同开发保护利用方式的适宜程度。二是国土空间规划编

制要刚性弹性兼顾，明确刚性管控和约束性要求，同时保持规划弹性，提高规划韧性，应对社会经济发展的不确定性。三是规划编制要确定技术标准体系。目前，各类空间性规划各有一套相对成熟的标准，自成体系，基础数据来源、规划期限、坐标系统和操作平台不同，反映到规划成果上就是发展目标、空间坐标、用地指标的矛盾和难以衔接，规划目标和用地在空间上难以对接，不同的技术标准落实到各类空间规划中，导致了同一空间主体的多种矛盾。今年6月份，自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》，要求抓紧启动编制全国、省级、市县和乡镇国土空间规划。应加快制定国土空间规划编制规程、相关技术标准，为各地国土空间规划的编制和实施提供技术支撑。

某种程度上，国土空间实施比规划编制更为重要，一是应加强全过程监管，按照定期体检、定期评估，对规划实施情况进行监测、评估和研判预警，确保按规划确定的内容去实施；根据体检评估结果，有针对性地调整规划实施政策措施和时序进度，以确保实施符合规划方向。二是以信息平台为基础，依托第三次国土调查成果和自然资源调查监测数据，整合各类国土空间规划信息，建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，形成全域统一、动态更新的国土空间规划“一张图”，这“一张图”需要各部门之间数据共享共建。

三、衍生问题

记：以往的实践经验中，您认为值得关注的部分是否得到足够重视？为什么？您认为国土空间规划编制的施行效果如何？

施：过去无论是土地利用总体规划还是城市总体规划，都是比较重视规划编制，特别是正处于快速城镇化发展阶段的一些地区，受大量开发和审批需求影响，各类规划编制基本达到全覆盖，但对规划执行动态与效果、政策的匹配度等关注较少，只是到规划修编或调整时，按照固有的工作步骤程序，对规划做评估，是为评估而评估的一种方式。国土空间规划应坚持过程监测、动态跟踪、定期评估的模式。

记：在市县多规合一试点中，作为实施主体的地方政府仍多以扩大建设用地、安排新增建设用地为中心议题，强调重点项目的安排落实，试图通过规划人口参数不同、城乡建设用地增减挂钩的“建新拆旧”需要过渡时间等理由，突破自上而下的建设用地指标

控制。用地分类主要在城镇开发边界以内细化，关注重点还是对开发建设的安排。

您认为新时期的规划重点，要从开发建设主为导向的思维方式应做如何转变？

施：新时期，国土空间规划要从开发建设主为导向的思维方式向生态文明观下的国土空间系统性保护利用思维转变，主要有几个方面：一是从关注单体资源的保护向关注山水林田湖草生态系统的整体保护转变；二是关注存量资源价值和挖潜，逐步减少新增建设用地规模，统筹当前需要和未来发展，坚持用好增量与盘活存量并重，利用好增存挂钩、增减挂钩等工具，实现结构优化与布局调整并举、政策完善与管理创新相结合；三是“以人民为中心”，规划是为人服务的，要关注人的需求、感受、体验，空间功能引导、公共服务设施设置、城乡生态景观营造等，都要考虑人的需求与使用。

记：这些转变需要我们在规划中进行哪些创新？

施：一是编制国土空间规划，规划机构和规划师要从根本上转变理念、更新知识结构、转换工作方式方法与技术手段，适应国土空间规划的新理论、新方法、新技术要求；二是规划管理者要结合空间治理体系和治理能力现代化要求，创新规划管理体系与方式，确保规划好用、管用、管得住；三是无论是规划编制理念还是规划编制方式也要创新探索，要以“生态绿色”“高质量”“开门编规划”“以人为本”等为关键词，但也要结合区域特色、因地制宜，抓住规划区的问题本质，做好战略目标选择，做实规划实施保障措施。

记：未来国土空间开发利用如何更好适应存量时代、提升存量国土空间资源的利用效率，既是机遇，也是重大挑战。“多规合一”实践中，也将厘清各类生态要素边界，明确每一块土地的使用类型作为工作重点。但实际土地使用中，部分地类的复合利用具有可行性，请您结合以往经验分享下比较成功的案例。

施：土地复合利用是促进“空间、产业、人文、生态”多目标统筹协调的重要手段，在土地管理中也是一种促进土地节约集约利用的有效模式。目前，在城镇化地区，土地复合利用主要有以综合交通、工业研发、公共空间等为导向的复合利用方式，其中，地上地下城市综合体、交通设施立体多层开发、轨道交通场站综合开发TOD模式是典型以综合交通为导向的复合利用；工业研发为导向的复合利用模式，比如上海自贸试验区“综合用地”土地新政，是国内首个成体系的关于土地复合利用的规划土地管理政策，政策

从规划引导、土地供应、出让价格级后续监管等环节指导和鼓励土地混合利用和建筑复合利用。现在越来越多的城市注重公共空间的复合利用，比如在城市更新中，通过创新水岸空间绿化、体育公园、绿道等方式，营造具有生态和休憩功能的公共空间。

在郊野地区而言，比较大的一个发展诉求是通过土地复合利用，推进农业与旅游休闲、教育文化、健康养生等深度融合，发展观光农业、休闲农业、创意农业、休闲农业与乡村旅游等新业态，促进农村一、二、三产业融合发展。金山区廊下镇是以现代化、多功能农业为特色的郊野地区，在长期发展中实施土地+三产融合、土地+生态健康、土地+文化遗产等土地多功能复合利用模式，通过产业功能调整和用地重组，着重推进存量建设用地活化利用、现状低效建设用地减量化和生态环境综合开发建设，进一步优化了郊野地区建设用地布局优化和利用效益提升，改善生态环境和发展农村经济。

记：国土空间“整体保护、系统修复与综合治理”不可能由一个部门来完成，如果要科学评估国土空间受损程度，并对受损国土空间修复利用为城镇空间、农业空间、生态空间的适宜性进行评价，是一个复杂、艰巨、系统、长期的工程。您对国土空间的保护及修复是怎么看的？有哪些目前应用得较为成功的技术或者是案例可以分享吗？

施：山水林田湖草是一个生命共同体，国土空间保护不是一个新话题，目前的导向是将耕地和永久基本农田保护拓展到一个更大的国土空间上来，永久基本农田、生态空间和其他具有保护价值的空间都应该纳入这个体系中。

国土空间修复从中观—宏观上来，应做好关键区域识别与诊断，在规划引领的基础上，做好政策配套；微观上采用工程和技术措施，比如矿山修复、污染场地修复。我认为在生态环境重要区域和敏感性区域，应该编制国土空间修复专项规划，重点修复空间包括生态空间重要空间、敏感脆弱空间、受损破坏空间等。关键技术方面，比如生态系统健康与风险诊断、退化生态系统诊断与识别、生态修复的工程、生物技术、生态植被恢复等，上海这方面成熟的经验还是比较少的。目前，难点主要在于如何统筹设计山水林田湖草生态系统整体保护、系统修复、区域统筹、综合治理的有效途径。

访谈记录整理

孙洪，上海同济城市规划设计研究院有限公司。

国内案例

Domestic Cases

省会城市、直辖市国土空间规划实践

Provincial Capital and Municipal City Practices

新一轮上海市城市总体规划的“编”与“管”

On the "Making" and "Implementation" of the New Version of Shanghai Master Plan

宋伟

Song Wei

[摘要] 建立国土空间规划体系的目的是全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，“能用、管用、好用”的空间规划自然是最重要的管理工具；因此，“管理需求”与“编制响应”协同，实现“编—管”融合，是规划成功的前提。在过去的总体规划编制中，规划成果形式过于僵化、内容过多过细、审批实施事权不清等问题一直受到诟病；这很大程度上与“编—管”脱节有关，传统编制模式一般采用政府（通常是规划局）委托设计单位、阶段性沟通审查方式完成，存在政府自身管理需求不明、编制单位按照自身技术惯性推进并不能切中要害等问题；规划内容不能体现地方差异，导致管理上弃用；审批实施事权不清，导致规划只能“墙上挂挂”，并经常被突破，地位被严重削弱。新一轮上海市城市总体规划编制过程，正是总体规划改革和空间规划体系建立的时期，加之上海政府部门对于管理需求的精准理解与把握，本轮规划突破了传统总体规划编制方式、方法，进行了全方位的创新，具有很强的实践意义。

[关键词] 空间规划；管理；编制；成果体系；规划体系

[Abstract] The purpose of the establishment of the territorial planning system is to comprehensively improve the modernization of the territorial space governance system and governance capacity. Therefore, the combination of "management demand" and "establishment response" is the premise of successful planning. In the past compilation of overall planning, the form of planning results is too rigid, the content is too detailed, and the power of approval and implementation is unclear. To a large extent, this is related to the disconnection of "codification and management". The traditional compilation mode is generally completed by the design unit entrusted by the government (usually the planning bureau) and phased communication and review. Due to the limitation of form, the content of the plan cannot reflect local differences, which leads to the abandonment of management; Due to the unclear power of approval and implementation, the planning can only be "hung on the wall", which is often broken through and seriously weakened. The compilation process of the new round of Shanghai's urban master plan is exactly the period of the reform of the master plan and the establishment of the spatial planning system. In addition, with the accurate grasp of the management needs of the government, it breaks through the traditional compilation methods and methods of the master plan and carries out all-round innovation, which is of reference significance.

[Keywords] spatial planning; management; compilation; results system; planning system

[文章编号] 2020-85-P-008

2019年5月10日，中共中央办公厅秘书局印发《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》，提出建立空间规划体系的主要目标是“全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平”；提出建立五级三类的空间规划体系，一级政府一级规划，强调规划与事权的对应；提出“精简规划审批内容，管什么就批什么”以及“谁组织编制、谁负责实施”；提出“要研究将国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计”。可以看出，国土空间规划改革尤其关注“管理”与“编制”的关系。

“管理”有计划、组织、指挥、监督和调节五大职能，计划是最基本职能，脱胎于计划的空间规划是空间管理（治理）的基本工具。因此，空间规划不仅仅是规划编制技术层面的“合一”，更重要的是一套规划运行机制建设……可以预见，规划改革最有成效的地区，一定也是规划编制的技术和行政组织工作最有成效的地区（张尚武，2019）。

总体规划在新中国的近70年演进过程中，编制

和管理从来也是对应在一起的，只是在不同的历史阶段，政府需要不同导向的规划。当国家需要规划附属于计划时，规划就主要做好设计；当国家需要将城市作为一个整体综合考虑的时候，规划就要注意协调；当国家将规划视为宏观调控工具的时候，规划就要突出公共政策的属性（杨保军，2012）。

《上海市城市总体规划（2017—2035）》（以下简称“上海2035”），是在空间规划体系变革前，国务院批准的两个（北京、上海）超大城市总体规划之一。如今，在“国土空间规划”背景下再来审视本轮规划，仍然可以看到在价值取向、思维方式、逻辑框架、规划视野、成果形式、组织方式、实施保障等方面均做出了开创性的实践和探索。同时也形成了“依托已有城乡和土地利用管理体系，融入各专项规划，建立涵盖空间维度和时间维度两个维度、‘层级清晰、多规合一、传导顺畅’的地方空间规划体系”（熊健等，2017）。

文章希望从规划的“编管结合”的视角，阐述上

海总规对于构建“国土空间规划体系”的经验借鉴与实践意义。

一、编制背景与组织模式

上海2035的编制，是空间规划酝酿期，以及国家对总体规划改革提出明确要求的时代背景下进行的。其中三个特点值得关注：一是上海市特有的“规土合一”的管理背景与规划基础；二是转型时代国家对于上海2035编制提出明确要求；三是基于上述两个特点的编制组织模式突破，提出“开门办规划”。

1. “规土合一”的管理与编制背景

2008年，上海组建规划和土地资源管理局，在管理上实现了“规土合一”。随后即开展了“两规统筹”的编制工作。2009—2010年，开展市级“两规合一”，实现市级土地利用总体规划和城市总体规划空间方案的完全对接，形成《上海市土地利用总体规划

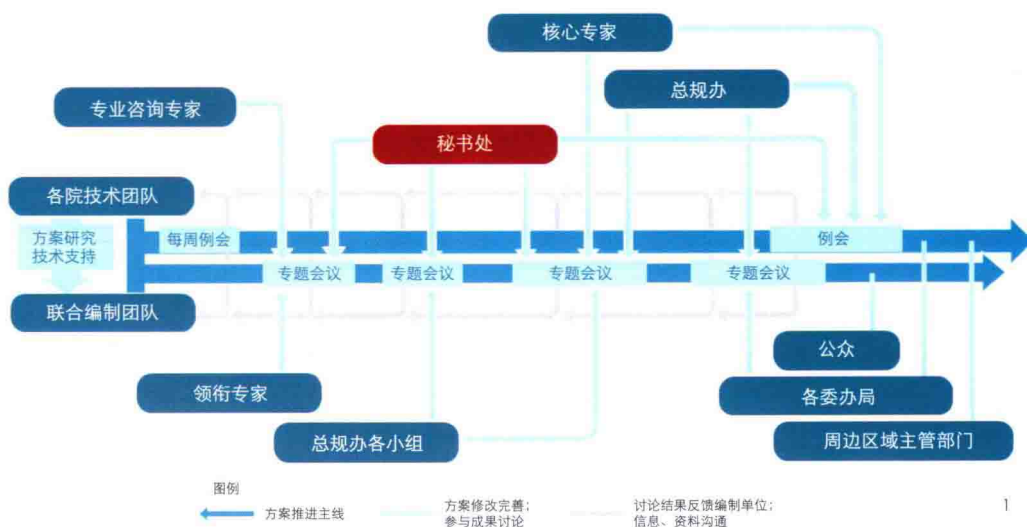
(2006—2020)》，并获国务院批复同意。2011—2012年，在市级总规成果基础上，进一步深化方案，开展区（县）、镇乡级“两规合一”，形成区（县）、镇乡级土地利用总体规划，并获市政府批复同意。当年的“两规合一”，虽然体现了规划管理和土地管理的特点，但“两规融合”编制成果仍然是在不改变两个规划各自成果要求和管理程序的基础上，在技术方法上取得一定的突破，还需要在规划内容、法定程序、成果体系和实施管控等方面进一步融合。

2. 落实国家意志的要求

2013年12月，中央城镇化工作会议提出要建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作。2015年12月，中央城市工作会议提出“五个统筹、一个尊重”的总体要求，并指出要在规划理念和方法上不断创新，增强规划科学性、指导性，促进“多规合一”。2016年9月，住房和城乡建设部在济南召开全国城乡规划改革工作座谈会，对总体规划的改革提出了总体要求，既要改革规划编制的理念、内容和方法，突出其战略引领、底线刚性约束作用，又要改革规划审批内容、程序和方法，清晰界定各级政府的规划事权，明确上级政府重点管控内容，提高审批效率。上海2035是中央城市工作会议召开后第一个向国务院报批的超大城市总规，具有重大影响力和引领示范作用。在总体定位上，必须全面贯彻落实中央系列重要会议精神，探索国家对总体规划改革的要求。

3. 创新编制模式——开门办规划

《上海市城市总体规划实施评估报告》《关于上海新一轮城市总体规划编制的指导意见》《上海新一轮城市总体规划编制的工作方案》是上海2035编制前的三份核心文件。2014年5月6日，上海市委、市政府召开了第六次规划土地工作会议，正式启动上海新一轮总体规划的编制工作。首先组织重大议题的战略研究，聚焦提高城市国际竞争力、增强城市可持续发展能力、提升城市魅力、优化城市空间布局四个视角，委托来自10所高校科研机构的40个研究团队开展18项战略专题研究。同时，全市22个委办局牵头全面开展28个专项规划（包括45个专题），涵盖空间体系、产业经济、人口社区、土地利用、城市文化、总体城市设计、生态环境、综合交通、城市安全和实施保障等10个重点研究板块。17个区县同步组织开展区县总体规划编制和研究，深入考虑地方发展需求和策略。各项研究成果为总体规划成果提供重要支撑。最后，规划成果联合编制，组建由上海市城市规划设计研究院、上海同济城市规划设计研究院、中



1. 管理方—编制方协作关系图

国城市规划设计研究院和上海市地质调查研究院共同合作的联合编制团队承担纲要和最终成果编制。

4. 组织方式——改变传统委托编制模式

工作主体由政府主导转变为政府、市场、社会协同参与。虽然对不同主体的参与提出了原则性要求，但由于政府和专家间的委托关系、部门和政府的从属关系、公众的被动参与，导致政府仍然处于绝对的主导地位。上海2035在价值取向、发展模式等方面的转型，决定了规划编制过程中需要更加发挥市场和社会的作用，政府由传统的兼任组织者和决策者双重角色，转变为更加侧重组织市场、社会和专业力量等多元主体参与，共同发挥决策作用。政府方面，涵盖了国家部委、长三角地区政府、上海本地市区两级政府和各个部门；社会方面，约有2.67万市民长期关注规划编制工作，1.9万市民实际参与，涵盖了各年龄阶段、收入阶层、多种工作性质的人群，市人大、市政协保持紧密沟通；专业力量方面，来自国内外、涉及经济社会发展各个领域的百余位专家、40余家高校和科研机构参与了规划编制工作。

尤其需要指出的，由总规编制领导小组委托“秘书处”（依托于规划局总规处），形成全过程参与的管理团队，负责提出精细化的管理需求，并协调各个编制团队。

二、成果体系与上报文件

传统的总体规划成果文件与上报文件基本一致；早在20年前，技术领域就一直在探讨其存在的问题，包括其过多过细的内容，“八股文”的格式以及难以体现地方差异诉求的编制技术惯例等。2014年，《城市总体规划编制改革与创新》总报告课题组提出建议将规划

成果分为面向政府的法律文本和面向公众的公示文本两种。法律文本是对公共政策文件的规范性表述，一方面要能够清晰引用和表述规划所遵照的相关法律法规，以及纳入规划的其他领域的公共政策；另一方面也要能够清晰明确地表达规划管控的要求，特别是对强制性内容的管控要求，从而为政府行政管理提供清晰明确的政策依据，也能够约束政府在规划实施阶段的自由裁量权。上海在总体规划编制之前，也专门针对上海市的实际情况，开展成果体系的研究，提出上海新一轮城市总体规划的定位是作为引领城市发展战略蓝图、城市行动的共同纲领和各项政策整合的平台，体现总规在引领城市新一轮发展中的“战略性、结构性、操作性和政策性”。

1. 面向多种需求的创新成果体系

最终，上海2035的基本定位为“战略蓝图、法定依据、政策平台和行动纲领”。其成果也不再局限于传统文本、图集与附件，而是针对上海自身管理特点、国务院的审批要求、市民的知情需求、专业领域的创新需求等形成一套全新的成果体系。

上海2035形成“1+3”的成果体系。“1”为《上海市城市总体规划（2017—2035）报告》，内容涵盖规划文本、说明、图集、表格、专栏等，是在战略性层面上，指导城市空间发展的纲领性文件。“3”分别为分区指引、专项规划大纲和行动规划大纲，是在实施性层面上，从分区、系统、时序维度构建总体规划的管控体系，是全市总规向下落实的重要内容，作为成果附件。

“1”是规划报告，作为新一轮城市总体规划的纲领性文件，在定位上以目标为导向，落实国家宏观战略、统筹城乡发展和资源配置、协调跨区域跨部门的利益，体现综合性空间规划的指导作用。总体规划报告以政策性表达为主，符合上报的基本要求，同时



力求创新，例如尝试采用图文混排的形式，亲和力强，追求良好的公众界面。

分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲成果形式以面向管理、符合实际操作为导向。内容规范准确、简明扼要，直接表述规划指标、要求和结论，具有指导性和可操作性。分区指引突出传导性，落实总体规划报告的战略要求，以行政区为基本单元，对应区县事权，指导下一层次区县域总体规划和下位规划编制；明确分级管控要求。专项指引突出系统性，对应部门事权，落实城市发展目标对城市各系统设施的要求，强化专项规划的战略引领、结构控制、空间统筹和标准制定。行动计划突出实施性，是体现总体规划“实施性、动态性”的重要内容，从时序维度上制定统筹协调总规实施步骤、责任和节点，明确总规实施监测反馈和动态调整机制。

通过“1+3”成果体系的构建体现总体规划的全局性、战略性和“多规合一”的平台作用，形成目标明确，责权清晰、过程管控的总体规划成果体系。

2. 上报稿——管什么就批什么

除了上述“1+3”成果之外，上海总规还有一个“1”，作为报批稿，采用了传统的文本成果结构，按照规划编制审批要求，突出需报请中央政府确认的事项和内容重点，仍采用了条文表达的技术性文本形式，形成法定文本和图集。

文本中规定：“本规划成果包括文本、图集、报告和附件，全部报送国务院。文本、图集是国务院审批的法定文件，文本中下划线部分为强制性内容。报告是文本、图集的具体阐述和说明。附件包括分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲，是从分区、部门和时间三个维度，指引城市总体规划实施的配套文件。”

3. 公众文件——以人民为中心

本轮城市总体规划在编制过程中开展了全过程、多方式的公众参与，结合阶段成果宣传和公众参与需要，形成不同阶段、不同形式的“公众版”成果。在公众参与的基础上，结合市民愿景，形成最终的“公众版”成果，以更好地引导发动公众参与，使广大人民群众真正了解并认同规划、更有效地支持并监督规划实施。

三、规划传导与规划体系

1. “一张蓝图”

在空间维度上，上海2035是在已有城市规划

体系的基础上，充分融入各级土地利用规划，科学布局生态、人口、产业、交通、公共服务等要素，统筹生产、生活、生态三大布局，初步实现了“一张蓝图”。规划蓝图由关注集中建设区向全域全要素转变，在全域空间布局上由上版的重点控制城镇体系转向大都市地区全域控制。

空间结构方面，从都市圈、城镇圈、生活圈三个层面，分层次落实规划目标；更加注重区域协同，强化上海引领长三角城市发展的核心作用；更加注重功能提升，全面优化大都市区的城乡体系，依托城镇圈，强化统筹发展；更加注重发展质量和底线，强化生态基地的保护和作用；更加注重“交通—空间”协同，强调轨道交通对空间格局优化的引领支撑作用；更加以人为本，注重宜居环境打造，提升空间品质和文化内涵。

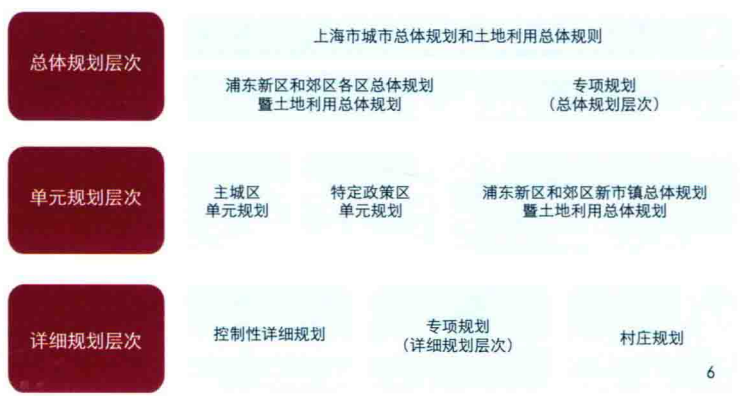
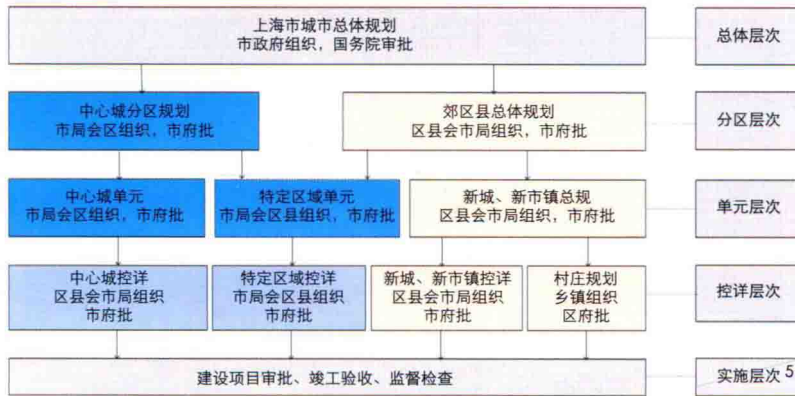
图纸方面，由工程技术表达向结构性表达，改变具体地类为主的表达方式，采取政策性分类与功能性分类相结合的方式，明确土地使用的政策空间政策的战略性，增强对未来不确定性的应对弹性；既对下位规划具有结构性的引导作用，也避免了过去由于用地分类过于刚性而造成实施矛盾的问题。

形成了基于“两规融合”的国土空间“四线”管控体系。在生态保护红线、基本农田保护红线、城市开发边界基础上，上海还特意增加了文化保护控制线，以此来支撑上海文化大都市定位，同时也是面向未来具有战略意义的空间保障。基于四线，构建统筹协调的管理机制、指定精细化的管控政策、建立健全法律法规体系，从而保障总体规划的刚性约束作用。

2. 谁组织编制，谁负责实施

在2003年版《上海市城市规划条例》中，规划编制体系由四个层次组成。其中在规划实施过程中，作为过渡层次的“分区层次”规划，在中心城空间范围，并没有发挥实际管理作用，仅仅作为分解指标的技术手段，主要原因在于分区与事权即行政辖区并不对应。因此，在新体系设计中充分考虑了规划实施主体因素，也就是一级事权一级规划。同时，从中心城与外围地区的差异性出发，充分衔接上海中心城内“两级政府、三级管理”和郊区“三级政府、三级管理”的特点，形成了符合上海管理实际的新体系。

新的规划体系与原规划体系相比，在规划层次上，突出重点，适度归并，将原有“总体—分区—单元—控详”等四个层次简化形成“总体规划—单元规划—详细规划”三个规划层次。首先是围绕管理，取消了分区层次，同时将郊区总规也列入总体



5. 2003年版《上海市城市规划条例》中的编制体系

6. 上海2035中的规划编制体系

规划层次，主要考虑全市总规更趋向“战略性、结构性”，郊区总规将更多地承担原有全市总体规划承担的功能。在定位上，郊区总规将重点加强对各区空间布局和功能发展的综合安排，统筹协调各专项规划，并实现城市总体规划和土地利用总体规划成果合一和审批事项合一（熊健等，2017）。主城区的分区规划由单元规划代替，同时单元与行政区一致，也就是按照“谁组织编制，谁负责实施”来组织规划的编制和实施；在全市层面之下，区级政府也有充分反映诉求并为之负责的规划平台。

在单元规划层面也围绕实施事权进行了优化，并强调了单元规划层次突出承上启下、保障公共资源的作用。单元规划层次包括主城区单元规划、新市镇总体规划暨土地利用总体规划（简称“新市镇总规”）、特定政策区单元规划。与原规划体系中的单元层次相比，现有单元规划作为承上启下的一个层次，在规划定位、成果内容、成果形式等方面均有较大的变化，主要体现在规划定位由单纯自上而下分解落实规划任务的过程性成果，转变为强化空间引导和落地管控的管理平台。同时，在主城区内的单元规划，在控规单元尺度上也进行了针对事权的优化，使其与街道范围完全对应，以此来更好地保障公益设施落地，并与行政管理条线对应，可考核可评估。

四、结语

空间规划是空间治理工具，必须与管理方式、治理水平相一致，才能真正发挥作用，目前为止，尚在探索完善阶段。从“编—管”结合角度，全国与省级国土空间总体规划应当是实现相对长效并且持续、相对稳定的管理需求，因为在大尺度空间层面上，受市场或短期政策冲击较小；在空间规划体系中更多起到“裁判员”的作用，对于规模的判断处于“守”势。市县以下国土空间总体规划，更多的是支撑地方发

展，受市场或短期政策影响大，管理需求变化较大；在空间规划体系中更多起到“运动员”的作用，对于规模的判断处于“攻”势。因此，从管理导向上看，五级空间规划的传导关系是最大的难点与困惑点；从技术角度，规划在纸面上可以完成闭合的传导关系，但是在实际管理过程中会遇到极大的阻力，甚至造成规划难以推动实施。

还有值得关注的是，城市总体规划编制审批完成后，往往实施五六年就要面临修编。其原因，或是因为市里的主要领导换了，发展思路因而也变了；或是省里提出了什么要求……在这样的情势下，城市总体规划的编制再怎么认真，再怎么强调科学性或是做再好的专题研究，并符合编制的所有要求，最后均难免落得“短命”的下场（赵民，2008）。目前国土空间总体规划的编制年限仍采用15~20年的编制期限，目的是可以制订更为长远的理想框架；但是中国城市政府每届任期5年，同时社会经济发展规划期限也是5年，虽然采用近期建设规划进行衔接，但是往往存在强制性内容修改问题，这实际上更需要程序与机制上进一步保障：从设计刚性到规则刚性，“一张图管到底”的含义不再是指城市这盘棋的棋子不能改变，而是这盘棋的“规则”不能改变（赵燕菁，2019）。

最后，规划是市场经济环境的产物。西方的现代城市规划，起源于西方国家工业革命以来为了根治因市场失效引发的城市问题，是对城市发展问题进行的公共干预（张尚武，2017）。空间规划应当摆脱“技术文件”定位，从管理需求出发，增强其公共政策属性；厘清规划与方案的关系，规划是面向长远的制度设计，我们传统的用地图实际上是方案，应该是动态调整的部分，这样才能在发展过程中，“管—编”融合，做出“管用、好用”的规划。

参考文献

[1] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 超大城市总体规划的转型与变革: 上海市

新一轮城市总体规划的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2017(07): 1-9.
 [2] 杨保军, 陈鹏. 制度情境下的总体规划演变[J]. 城市规划学刊, 2012(01): 54-61.
 [3] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 上海2040: 以规划组织编制方式转型探索提升城市治理水平[J]. 城市规划学刊, 2017(07): 11-19.
 [4] 徐毅松, 廖志强, 张尚武, 等. 上海市城市空间格局优化的战略思考[J]. 城市规划学刊, 2017(07): 20-30.
 [5] 熊健, 范宇, 宋煜. 关于上海构建“两规融合、多规合一”空间规划体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2017(07): 42-51.
 [6] 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(07): 52-60.
 [7] 王世营, 程大鸣, 孔卫峰, 等. 基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017(07): 119-126.
 [8] 国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(05): 1-13.
 [9] 城市总体规划编制的改革创新思路研究[J]. 城市规划, 2014(52): 84-89.
 [10] 赵燕菁. 国土空间规划: 重塑规划操作体系的新契机. 2019.06. <http://mcrp.macrochina.com.cn/u/45/archives/2019/3176.html>

作者简介



宋伟, 上海同济城市规划设计研究院有限公司, 城市开发规划研究院, 副总监, 高级规划师。

广州市国土空间规划底线体系与“三线”管控研究

Research on the Bottom Line System and Enforcement of the "Three Lines" in Guangzhou's Territory Planning System

王建军 龙 闹 李晓晖 吴 婕

Wang Jianjun Long Nao Li Xiaohui Wu Jie

[摘要] 生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线是国土空间规划的三条底线，简称“三线”。本文基于对广州市国土空间规划的研究，构建了广州市国土空间的底线体系，并提出了“三线”管控的思考与建议，为广州市国土空间规划的编制提供重要参考，也为其他城市开展国土空间底线管控研究提供一定借鉴。

[关键词] 生态保护红线；永久基本农田；城镇开发边界；空间管制；广州

[Abstract] The three control lines of ecological protection red line, permanent basic farmland and urban development boundary are the three bottom lines of territorial plan, referred to as "three lines". Based on the research of Guangzhou's territorial planning system, this paper constructs the bottom line system of Guangzhou, and puts forward the thinking and suggestions of "three line" management and control, which provides an important reference for the preparation of Guangzhou's territorial plan, and also provides some reference for other cities to carry out the research of territorial bottom line management and control.

[Keywords] ecological protection red line; permanent basic farmland; urban development boundary; territorial Space Control; Guangzhou

[文章编号] 2020-85-P-012

一、引言

党的十九大明确要求“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”任务^[1]。2019年5月10日，《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》正式印发，要求科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，强化底线约束，为可持续发展预留空间^[2]。国家的重视成为改变城市底线管控理念的重大契机，也为多学科交叉融合、技术创新提供了机遇。为解决日益严重的城市问题，各大城市均已开展底线管控与体系构建，目前各地的国土空间底线管控体系仍处于构建与探索阶段。

广州作为我国快速城市化的典型超大城市，经济持续高速增长的同时，城市空间资源利用与生态环境保护的矛盾日益凸显，亟待统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，将城镇、农业、生态空间科学引导和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界科学管控作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，为可持续发展预留空间。在“三线”针对国土空间开发保护格局进行管控的基础上，结合城乡建设管控需求进一步优化和细化管控体系，建构由绿线、蓝线、紫线、黄线等形成的城乡建设管控底线，与三条控制线分别从不同的层面、不同视角形成覆盖全域和

全要素的底线体系。本文重点针对该体系中的“三线”划定与管控进行研究。

二、广州市“三线”划定的目标与原则

1. 广州市“三线”划定目标

三条控制线是推进自然资源管理改革、建立空间治理体系的关键内容，是统一实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要基础^[3]。广州结合国土空间规划编制，完成三条控制线划定和落地，构建围绕“三区三线”的市域国土空间管控体系。

“三区”即生态空间、农业空间和城镇空间。广州的生态空间包括生态保护红线和其他未纳入生态保护红线的生态环境协调区；农业空间包括永久基本农田和农业农村发展区；城镇空间即城镇开发边界，包括集中建设区、弹性发展区和特别用途区。“三线”即生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。

2. 广州市“三线”划定原则

国土空间规划工作进入加快推进落实的新阶段，生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线是国土空间规划的核心内容之一^[4]。按照党中央、国务院决策部署，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，将三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。根据中共中央办公厅、国

务院办公厅《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，广州在“三线”划定过程中遵守如下三条原则：

(1) 底线思维，保护优先。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，强化底线约束，优先保障生态安全、粮食安全、国土安全。

(2) 多规合一，协调落实。按照统一底图、统一标准、统一规划、统一平台要求，科学划定落实三条控制线。

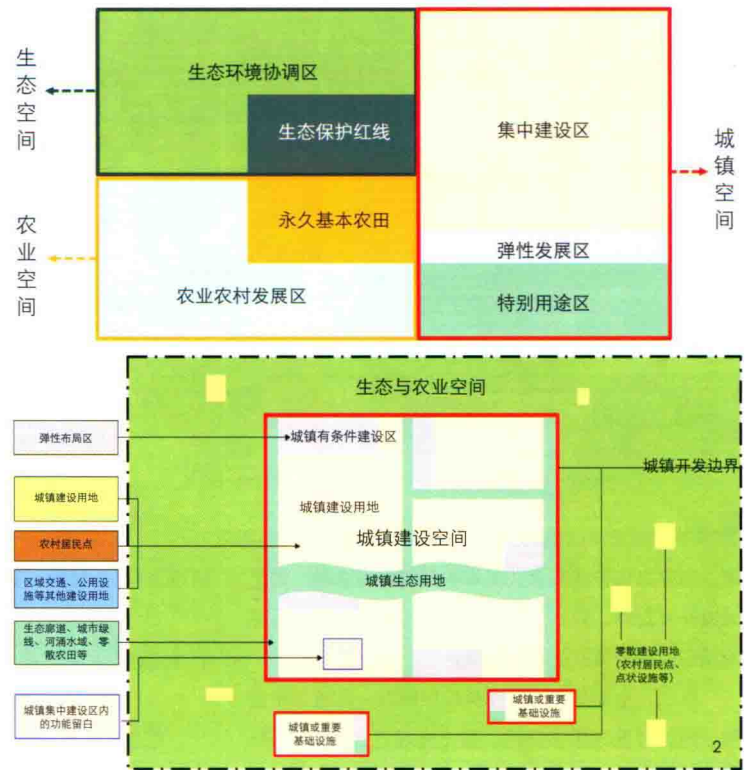
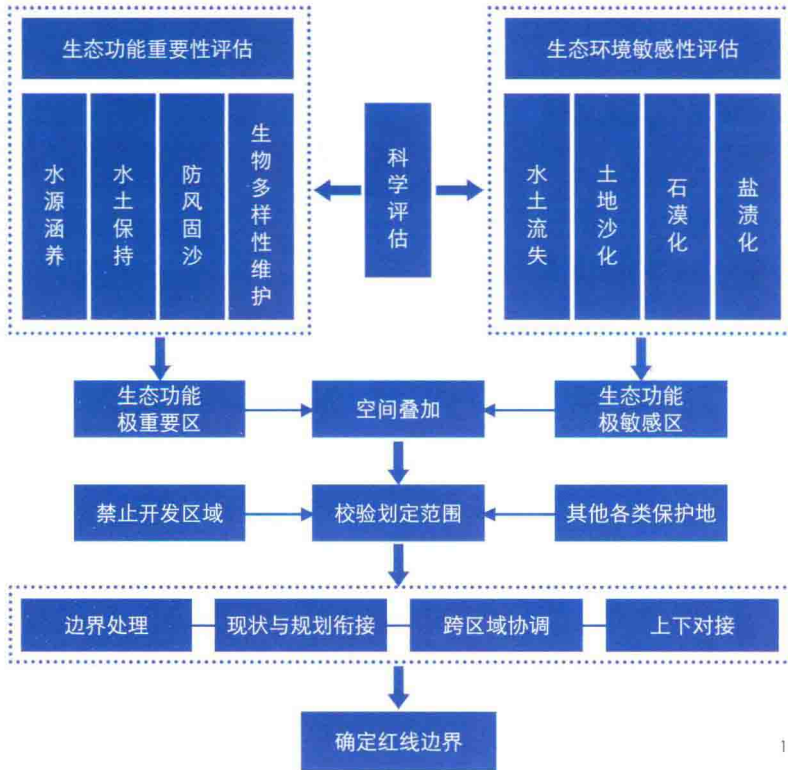
(3) 统筹推进，分类管控。坚持陆海统筹、上下联动、区域协调，根据各地不同的自然资源禀赋和经济社会发展实际，针对三条控制线不同功能，建立健全分类管控机制。

三、广州市国土空间规划“三线”划定的适用方法

1. 生态保护红线划定方法

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，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域^[5]。

广州通过生态保护红线的划定和实施，使全市



1.生态保护红线划定技术流程 2.城镇开发边界划定模式图

形成满足生产、生活和生态空间基本需求，符合广州实际的生态保护红线区域空间分布格局，确保具有重要生态保护的区域、重要生态系统以及主要物种得到有效保护，提高生态产品供给能力，确保国土生态空间得到优化和有效保护，生态功能保持稳定，区域生态安全格局更加完善，为广州市生态保护与建设、自然资源有序开发和产业合理布局提供重要支撑。

按照《生态保护红线划定指南》的要求，结合广州市主导生态服务功能和生态环境敏感类型，在全市国土空间范围内，开展生态功能重要性（水源涵养、水土保持、生物多样性维护等）评估和生态环境敏感性（水土流失等）评估，确定生态功能极重要区和生态环境极敏感区。将本区域内禁止开发区和其他生态保护地进行空间叠图分析，结合生态服务功能重要性与生态环境敏感脆弱性科学评估结果、地理国情普查数据、土地利用数据和遥感影像数据调整边界，通过边界处理、现状与规划衔接、上下对接等步骤形成广州市生态保护红线划示方案。

广州市生态保护红线主要包括重要的自然保护地、重要生态功能区以及其他各类保护地。重要自然保护地包括省级以上自然保护区、省级以上森林公园生态保育区和核心景观区、省级以上湿地公园的湿地保育区和恢复重建区、省级以上风景名胜区的核心景

区、国家级水产种质资源保护区的核心区、省级以上地质公园的地质遗迹保护区。重要生态功能区主要包括通过生态功能重要性、生态环境敏感性评价所明确的水源涵养、水土保持、生物多样性维护等生态功能重要区域以及水土流失等生态环境敏感区域。主要分布于从化北部、增城北部、花都北部以及帽峰山地区。其他各类保护地主要包括位于饮用水源地一级保护区、国家一级生态公益林、重要湿地等其他类型保护地。

2. 永久基本农田划定方法

永久基本农田是为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法确定不得占用，实施永久特殊保护的耕地^[2]。永久基本农田概念于2008年中共十七届三中全会提出，会议审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。会议提出划定永久基本农田，建立保护补偿机制，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。永久基本农田的提出体现了党中央、国务院对耕地特别是基本农田的高度重视，体现的是严格保护的态度^[6]。

根据广州市的现状调查数据分析，目前永久基本农田存在实有耕地比例偏低、碎片化等问题。现状近半永久基本农田图斑面积较小，较为破碎，不

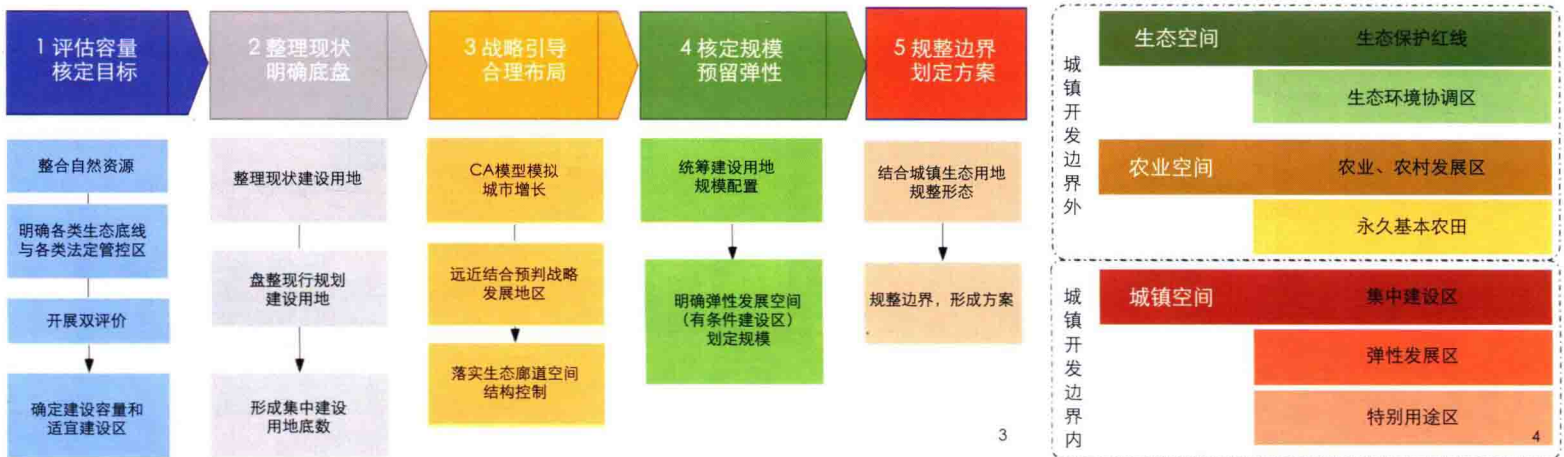
利于大规模、集约化的生产利用，难以满足高标准农田建设，永久基本农田的规划布局有待进一步集中与优化。

结合国家战略和基本农田现状问题，广州国土空间规划提出积极开展永久基本农田的正向布局优化的方案，将重大项目和平台落地建设涉及的基本农田在下一步予以补划，并按照“应保尽保”的原则，将剩余连片程度和耕作质量相对较好的补充划入基本农田，保障基本农田总量；结合实际实地进行管控优化，针对城镇集中建设区内零散分布的碎片化基本农田，近期将与开发边界重叠的纳入城镇生态用地管理，实行严格管护。全市共划定若干个永久基本农田集中区，主要分布在增城、从化中部、花都中西部、白云北部以及番禺南部、南沙北部等耕地分布集中度和质量较高、需要重点保护和整治的区域。基本农田集中区内基本农田保护地块面积不低于全市保护任务的70%，通过土地整治，引导零散永久基本农田向集中区内集中。

3. 城镇开发边界划定方法

城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内指导和约束城镇发展，在其区域内可以进行城镇集中开发建设，重点完善城镇功能的区域边界^[2]。

以国土空间适宜性评价为基础、资源承载力为约



3.广州市城镇开发边界划定五步法

4.广州市城镇开发边界内外管控模式

束，与生态保护线和永久基本农田划定相协调，划定城镇开发边界，防止城镇无序建设与蔓延发展，促进城镇空间集约高效、紧凑布局。

首先，全面梳理广州各类自然资源、盘存量空间，对接市区两级多部门，整合全域已批规划与346宗各级重点项目，构筑边界划定的底盘数据平台。研究国外城市增长边界划定案例，结合国内试点城市经验，综合已经开展的广州城市总体规划、三规合一和多规合一等系列工作实践，总结划定理论与技术方法。落实国家生态文明体制改革要求，与双评价相衔接，强化保护优先，明确生态、农业、城镇三类空间的总体格局，作为城镇开发边界的划定目标。并且围绕格局塑造与布局优化，建立“五步”划定法。以规模刚性、布局弹性、集中集约、形态规整为原则，形成开发边界建议方案。

应以规模刚性、布局弹性、集中集约、形态规整为原则，形成开发边界建议方案。城镇开发边界包括现状及规划的集中连片的城乡建设用地，各类非农产业园区，以及国家、省、市确定的重大建设项目用地，同时，将对城镇生态、文化、景观以及重要设施建设有重要影响的地区一并纳入城镇开发边界。

四、广州市国土空间规划管控建议

结合国土空间“双评价”和“三线”划定结果，全域可划分生态、农业和城镇“三类空间”，构建覆盖全域的“三区三线”的管控方案。

按照国家有关规范要求，城镇开发边界内主要通过“详细规划+规划许可”，实施用途管制。城镇开发边界外划分为生态保护红线、永久基本农田、生态环境协调区和农业农村发展区四类区，主要通过“分

区准入+村庄规划”实施用途管制。

1. 生态空间管控建议

(1) 生态保护红线

生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，确保生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

确立生态保护红线优先地位。生态保护红线划定后，相关规划要符合生态保护红线空间管控要求，不符合的要及时进行调整。空间规划编制要将生态保护红线作为重要基础，发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用。定期组织开展生态保护红线评价，及时掌握生态功能状况及动态变化。

(2) 生态环境协调区

生态环境协调区包括未纳入生态保护红线的自然保护区、风景名胜区、饮用水源保护区、森林公园、湿地公园、地质公园等法定保护管理区，以及其他保障生态安全与环境品质的重要区域。生态环境协调区内除生态保护与修复工程、水资源保护工程、文化自然遗产保护、森林防火、应急救援、军事与安全保密、科学观测与研究、公园旅游休闲和游憩保障设施和殡葬设施，交通、水利、市政基础设施及其线性工程，以及必要的农村生活及配套服务设施和垦殖生产基础设施外，严格控制其他影响生态功能的开发建设活动，有关法律、法规和规章对生态环境协调区内特定区域的建设活动有更严格规定的，从其规定。

2. 农业空间管控建议

(1) 永久基本农田

严格落实基本农田保护任务，按照量质并重原

则，进一步优化永久基本农田划定成果。

(2) 农业农村发展区

农业农村发展区包括一般农林用地、除城镇开发边界外的采矿用地以及农村地区，是农业生产生活、实施乡村振兴、发展全域旅游等的主要区域。应着力引导乡村有序发展，规范农村生产生活配套设施、垦殖生产设施建设，积极推进集体建设用地集约集中利用、复垦还绿。可单独选址建设交通、能源、水利等基础设施及其线性工程，监狱、军事及安全保密、宗教、殡葬、综合防灾、矿产资源、战略储备等特殊建设项目。在符合规划编制及审批情况下，可安排零散国有用地、留用地，农村新产业新业态项目，农村一、二、三产业融合发展项目，农村生产生活配套设施，以及其他必要的城镇民生保障与公共服务设施项目建设。

3. 城镇空间管控建议

城镇开发边界内建议实行“详细规划+规划许可”的管制方式，按照集中建设区、弹性发展区（有条件建设区）和特别用途区（特定功能区）进行分类管理。

(1) 城镇集中建设区

集中建设区是城镇开发边界内规划建设用地的集中布局的地域空间范围，规划建设用地应符合建设用地规模控制指标和详细规划控制要求。在城镇集中建设区内可划示一定的功能留白区，以满足未来重大事件、重大项目建设等战略发展需要。

(2) 弹性发展区

弹性发展区是城镇开发边界内在一定条件下可用于规划建设用地布局的地域空间范围。在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，可将城镇开发边界外或城镇集中建设区内的建设用地与城镇弹