

The background of the slide is a light blue gradient. In the upper half, there is a faint, stylized world map composed of a grid of small squares. In the lower right corner, there is a silhouette of a modern city skyline with several skyscrapers. The bottom third of the slide is a solid dark blue horizontal band.

“国土空间规划”政策解读及思考

汇报人：魏伟

武汉大学中国主体功能区战略研究院

2019.3.29

目录

Contents

PART 1

政策动向

PART 2

规划体系梳理

PART 3

内涵与意义

PART 4

技术方法

PART 5

案例分析

PART 6

“以人为本”国土空间规划新思路

现实

- ◆空间布局矛盾突出
- ◆用地规模不一致
- ◆项目落地困难
- ◆生态用地蚕食
- ◆审批效率低下

理想

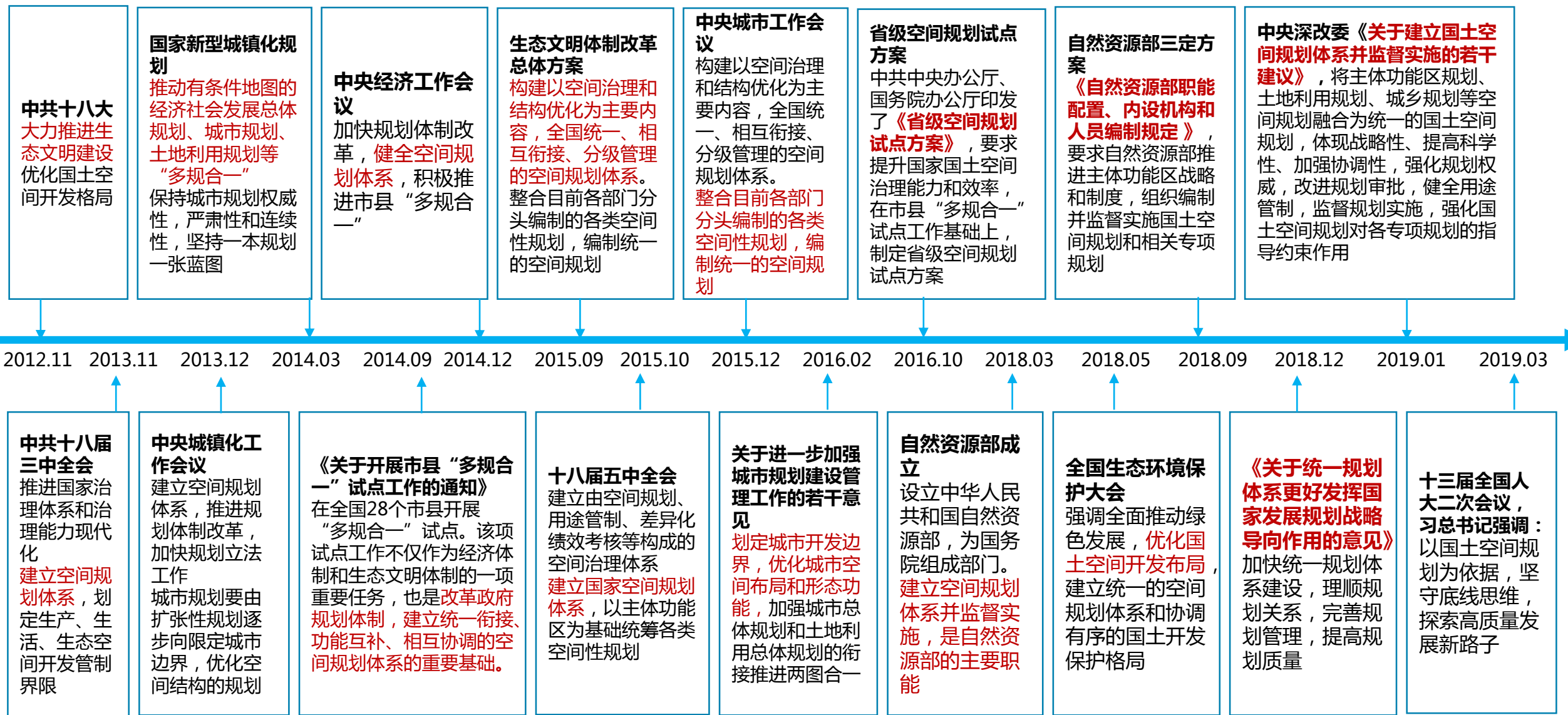
- ◆协调矛盾，形成一张蓝图
- ◆项目落地，选址一目了然
- ◆生态优先，实现精明增长
- ◆源头保障，审批一步到位
- ◆部门联动，促进多规融合

1

政策动向

- 产生背景
- 发展历程
- 顶层声音
- 重点解读
- 发展历程总结
- 政策导向

发展历程



重点解读 —— 《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》

■ 规划的重要性与地位显著提高

《意见》指出，“以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。”体现了规划的重要性，规划是党的主张、党的战略、党的政策、国家意志的载体，各类规划是在不同层级、不同领域对党的战略、党的政策及国家意志的执行和落实。

■ 理顺规划关系、确立规划体系

统领规划：国家发展规划，规划体系中的最上位；

基础规划：国家级空间规划，基础平台功能，提供空间保障，其他规划的约束和指导；

支撑规划：国家区域规划、国家级专项规划。

■ 建立规划编制目录清单管理制度

《意见》指出“未列入目录清单、审批计划的规划，期限少于3年的，原则上不编制规划”。我国管理层级多、管理部门多，各级各部门均有自己的规划体系，存在着规划数量过多、质量不高、衔接不充分、交叉重叠等问题，这些问题的存在一是对公共资源的浪费，而是规划之间的重复和矛盾也在一定程度上影响了规划作用的有效发挥。



重点解读 —— 《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》

■ 强化空间规划的基础作用

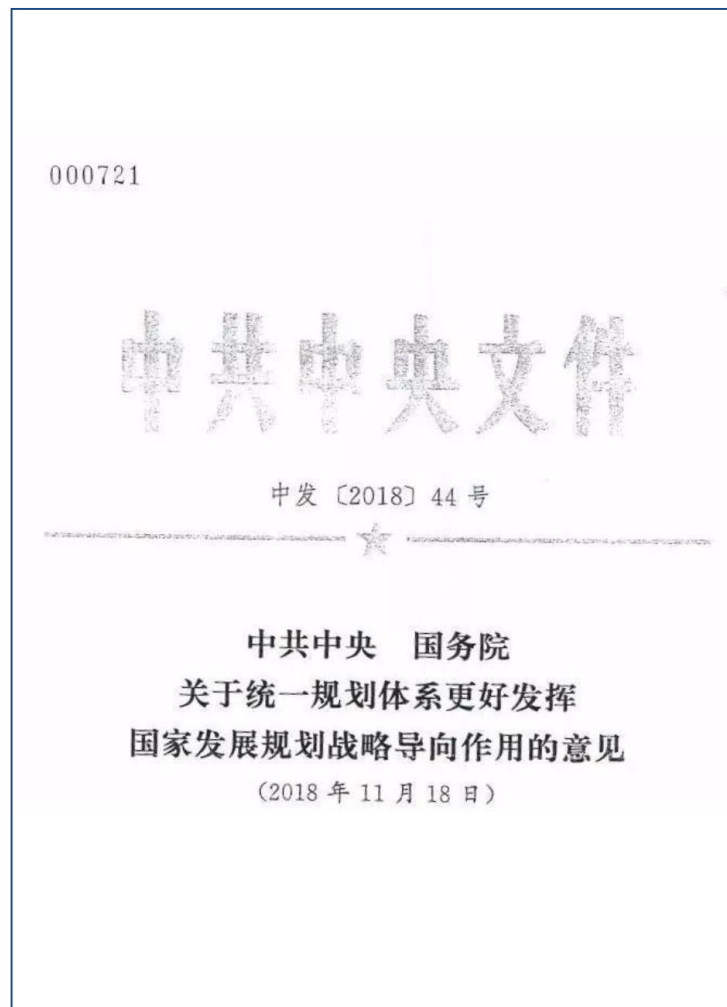
《意见》指出要强化国家级空间规划在空间开发保护方面的**基础和平台功能**，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供**空间保障**，对其他规划提出的**基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保**等开发保护活动提供**指导**和**约束**。国家级空间规划要聚焦**空间开发强度管控**和**主要控制线落地**，全面**摸清并分析国土空间本底条件**，划定**城镇、农业、生态空间**以及**生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界**，并以此为载体统筹协调各类空间管控手段，整合形成“**多规合一**”的空间规划。

■ 鼓励第三方机构的辅助作用

国家鼓励**科研机构、智库机构、第三方评估机构**在规划的编制和规划实施评估过程中发挥相应的辅助作用，在规划编制和实施过程中，为政府及相关部门提供政策建议，为政府科学编制和实施相关规划起到积极的辅助作用。

■ 更加注重规划的实施

《意见》对**规划的实施**提出明确要求，规划是引领，规划的落地离不开财政政策、金融政策支持，也指出年度计划要与发展规划衔接、规划实施评估提出规划实施建议、空间规划等相关规划要与修订后发展规划衔接等要求。



发展历程总结

■ 建立国土空间规划体系的要求越来越明确

2013年11月中共十八届三中全会正式提出国家治理体系现代化，要建立空间规划体系。之后进行了一系列的理论与实践探索，由“多规合一”走向“空间规划”，建立自然资源部，并逐渐明晰了我国以发展规划为战略导向、国土空间规划为基础的规划体系。

■国土空间规划体系改革试点工作已全面铺开

■ 国家国土空间规划：推进中

■省级国土空间规划试点（9）：海南、宁夏，吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州

■ 市县国土空间规划试点（28）：大连市旅顺口区等

■国土空间规划体系是全局性、系统性的工作

第一项，科学编制国土空间规划。（编）

第二项，创新国土空间规划管理体制。（管）

第三项，搭建规划管理信息平台。（统）

第四项，优化建设项目审批制度。（用）

第五项，探索建立国土空间规划的政策法规。（策）



全国各级空间规划改革试点分布图

■ 建设生态文明 强化全域资源管控 ——理念导向

建设生态文明是建立国土空间规划体系的初衷，同样也应成为今后国土空间规划工作的重中之重。

■ 强化依法治国 落实一张蓝图干到底 ——法制导向

国土空间规划体系的法律属性需要进一步增强，应当成为国土空间用途管制、各方主体利益博弈的法律依据。而各层级规划之间管控要求（强制性内容）的有效传导，将成为整个规划体系是否具备权威性和严肃性的关键。

■ 提高治理能力 实现多部门、多规合一 ——体制导向

国土空间治理体系的改革方向在于强化各级政府对各自下属部门的统筹能力，自然资源部的成立统筹了原有分散在各部门的空间性规划职能，统筹保护和发展的关系，降低原有部门间博弈的制度成本，实现空间资源的高效、优化配置。

■ 完善市场机制 推进资源优化配置 ——机制导向

国土空间规划体系是空间治理体系的组成部分，是为自然资源资产保值增值服务的工具。因此，核心工作是为市场机制在其有效领域发挥决定性作用创造“制度保障”和“约束条件”。



2 规划体系梳理

体系溯源

问题溯源

未来国土空间规划体系展望



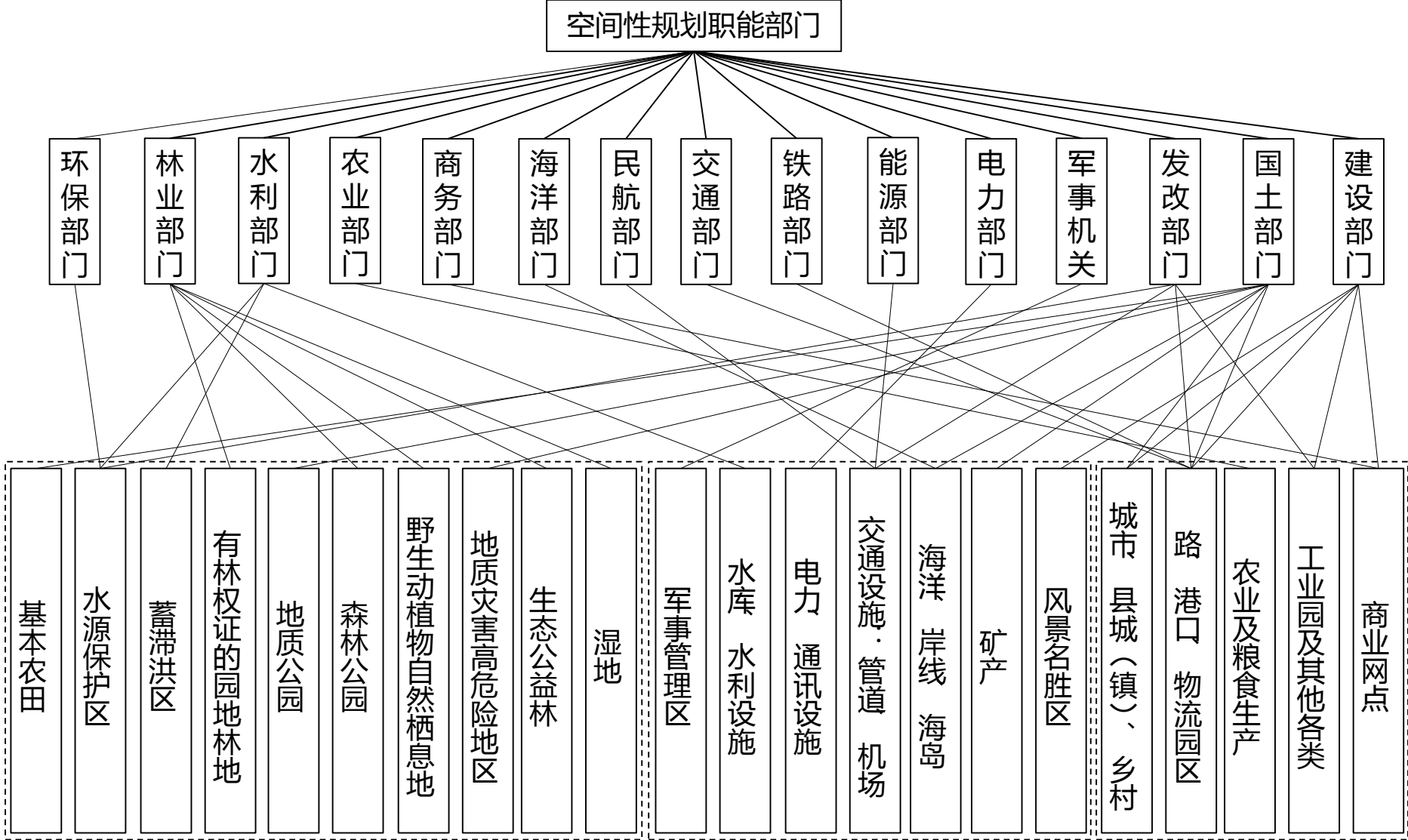
体系溯源

■我国各类规划梳理

项目类别		国民经济与社会发展规划	城市总体规划	土地利用规划	专项规划
管理	主管部门	发展与改革部门	城乡规划部门	国土资源部门	各专项规划编制部门
	规划类别	经济综合规划	空间综合规划	空间专项规划	专项规划
	规划特性	综合性	综合性	专项性	专项性
编制	编制依据		国民经济与社会发展规划	上层次土地利用规划	总体规划、土规、国民经济与社会发展规划
	主要内容	发展目标和项目规模	项目空间布局、建设时序安排	耕地保护范围、用地总量及年度指标	各专项内容
	编制方式	独立	独立	自上而下、统一	独立
审批	审批机关	本级人大	上级政府	国务院、上级政府	本级政府
	审查重点	发展速度和指标体系	人口与用地规模	耕地平衡和用地指标	指标体系
	法律地位		《城乡规划法》	《土地管理法》	
实施	实施力度	指导性	约束性	强制性	指导性
	实施计划	年度政府工作报告	近期建设规划	年度用地指标	
	规划年限	五年	一般二十年	十至十五年	
监督	监督机构	本级人大	上级政府、本级人大	国务院、上级政府	
	实施评估	年度政府工作报告	规划修编	执法监察	
	监测手段	统计数据	报告检查	卫星、遥感	

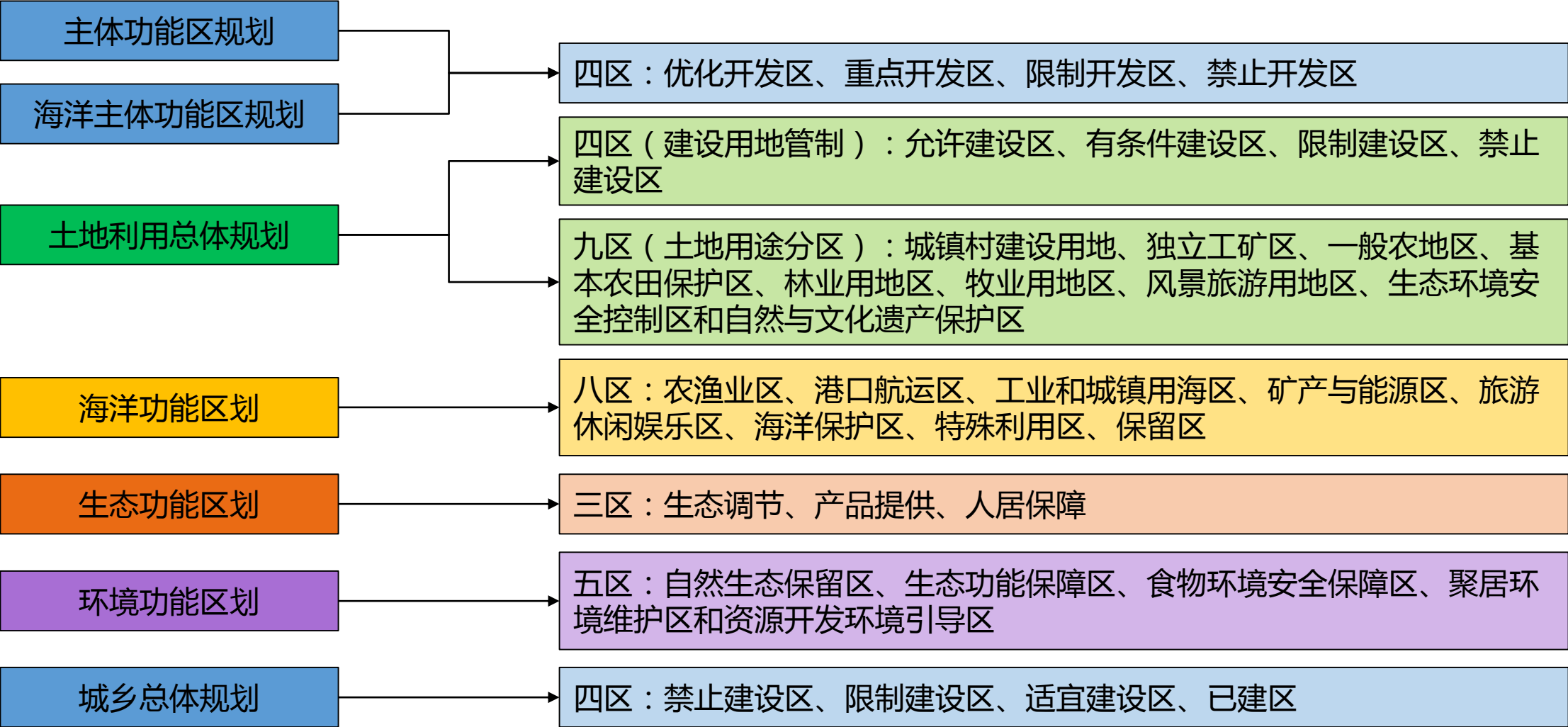
体系溯源

■空间性规划职能部门及规划内容



体系溯源

■体系庞杂的管理技术标准和分区管制措施



问题溯源

■总结

■法定规划的空间规划权威性不足，标准混乱。

《土地管理法》、《城乡规划法》等法律规定都有衔接要求，但执行过程中各类规划都有各自的标准和制度，譬如规划期限规定不一、法律法规依据不一、土地强度指标界定不一、职能定位不一等，不仅反映在技术编制层面，也折射到管理层面，导致规划失效和空间管理失控的严重后果。

■规划职能混淆，将政策性规划等同于空间性规划。

各行业、各部门的规划，目的都是为了促进国民经济可持续发展，都是为了保障民生、保护生态环境和历史文化遗产。各类规划将“政策空间”与“物理空间”混淆，是“多规”冲突的重要原因。

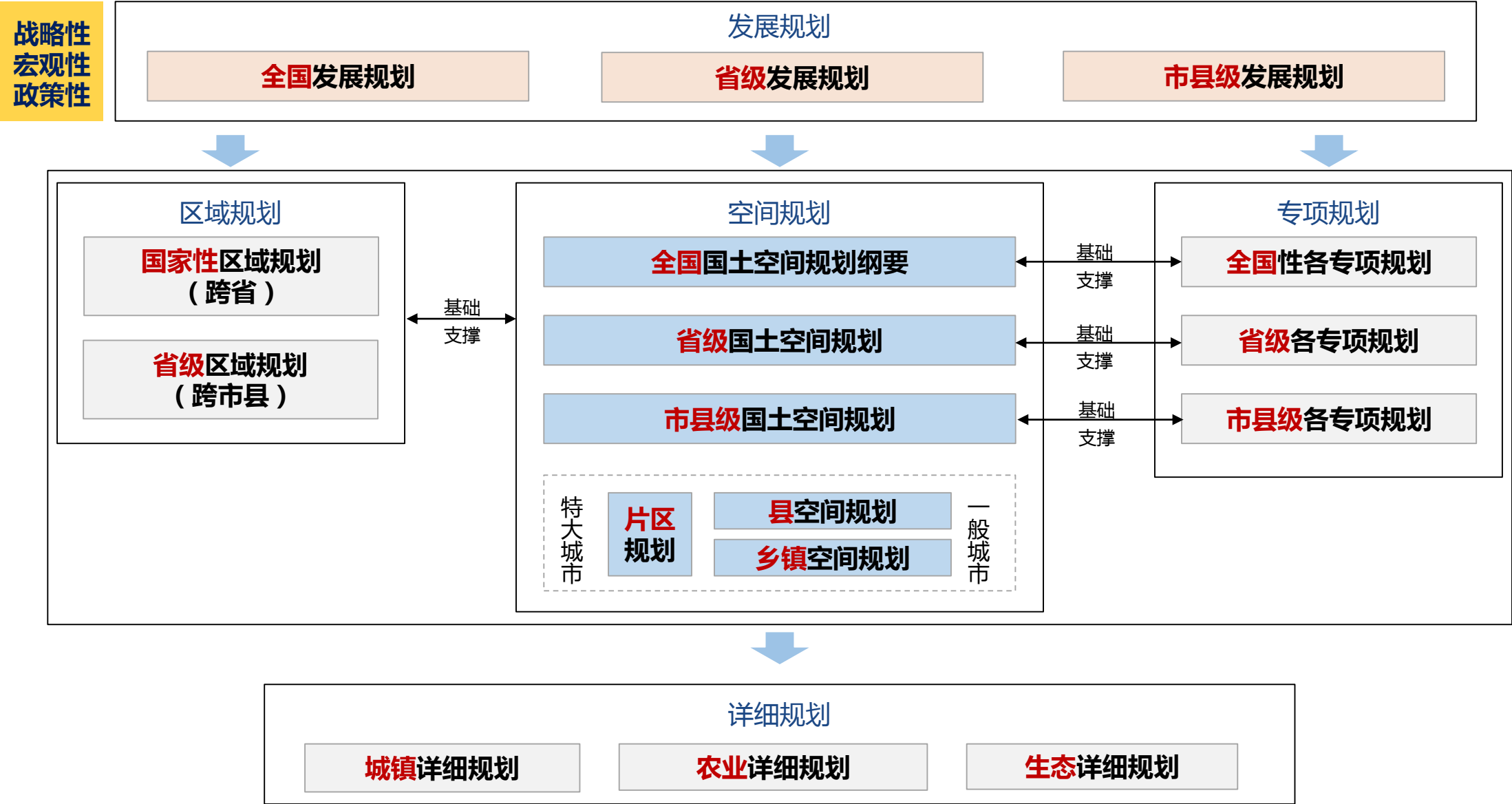
■规划种类多，体系过于庞杂

我国每一部委都会有一个甚至几个规划，且多多少少也带有国土空间规划的特点。这种各自为政的规划类型体系，实质上形成了一个类型多样、体系庞杂的国家空间规划体系，并由于互相之间的不协调和牵制，已开始对我国可持续发展产生重大影响。

■遗留大量空白区域，规划体制无序演变

国土空间规划本应该是全覆盖的综合性规划，不是部门利益最大化的空间表达。在依法行政过程中，各类规划不完整性、不系统性矛盾突出，尤其是农村、农业、海洋、沙漠、贫困地区等空间规划确实严重，已对我国国家空间格局的可持续发展产生了重大影响。

未来国土空间规划体系展望



3

内涵与意义

国土空间规划的主要内容
国土空间规划的意义



国土空间规划的主要内容

遵循国土开发与承载能力相匹配、集聚开发与均衡发展相协调、分类保护与综合整治相促进、资源节约与环境友好相统一的理念和方法，健全国土空间用途管制制度，优化空间组织和结构布局，提高发展质量和资源利用效率，形成可持续发展的美丽国土空间。



■ 统一规划基础

1.统一用地分类标准

- 以规划编制基期的统计资料为基础，依据共同的土地分类标准，开展国土空间规划研究，统一土地资源、城市用地管理。

2.统一基础数据坐标

- 全系统各类国土资源空间数据向2000国家大地坐标系转换。

3.统一空间规划编制

- 按照国家、省、市县三级管理的要求，做到陆地国土和海洋国土全覆盖、规划时限和时序安排全统一。

4.统一规划信息平台

- 建立覆盖全国的管理信息系统，搭建信息联动、项目审批和执法监督三个平台，实现各部门、各地区规划管理互联互通和信息共享。

5.统一空间规划体系

- 进一步整合主体功能区规划、国土规划和城镇体系规划，妥善处理空间统筹不力的问题，明确各部门相应的事权范围，避免各类空间规划重叠和冲突。

国土空间规划的主要内容



■ 开展基础评价

- 开展全域覆盖的资源环境承载能力基础评价，以及针对主体功能定位的网格化国土空间开发适宜性评价。
- 资源环境承载能力评价**是编制各级国土空间规划的必要基础性工作，为国土空间规划管控体系的建立提供重要依据，为国土空间规划方案的形成及合理性评判提供重要支撑。针对土地、水等资源和环境、生态等要素，开展全覆盖的基础评价、专项评价、过程评价以及综合集成评价，决定区域空间开发的基本条件和限制要求。
- 国土空间开发适宜性评价**，摸清国土空间的基本家底，是布好“棋盘”的基础，是落好“棋子”的保证，是进行“三区三线”划定的重要依据，保证了国土空间规划的科学性和合理性。



■ 绘制规划底图

- 国土空间规划要“先布棋盘再落棋子”，在开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价的基础上，按照发展规划和主体功能区定位，**科学划定“三区”**即生态、农业、城镇三类空间和**“三线”**即生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界，形成国土空间规划底图，确定市域空间格局，并**制定统一衔接、分级管控的综合空间管制原则**。



■ 国土空间规划

- 重点围绕**发展战略、空间管制、基础设施、以及生态环境、历史文化、城乡协同、产业发展、公共服务**等方面的发展要求，统筹空间布局与用地安排，锚定空间发展基础性格局。



■ 搭建信息平台

- 搭建**基础数据、目标指标、空间坐标、技术规范统一衔接共享的空间规划信息管理平台**，实施评估与监测。建立覆盖全国的管理信息系统，搭建信息联动、项目审批和执法监督三个平台，实现各部门、各地区规划管理互联互通和信息共享。

国土空间规划的意义

国土空间规划是高位统筹的战略性规划，既是人类空间认知与调控不断深化的产物、分配空间发展权的机制、纠正土地市场失灵的工具、优化资源时空利用的技术、决策空间利用的权威手段，更是改革规划管理体制、统筹城乡发展、推进新型城镇化、实现国土生态文明、完善政府治理机制、保障社会经济可持续发展的战略工具；对于未来空间治理和国土空间管制等方面均有着重大意义。

空间治理

- **体现国家意志**——体现优先生态保护、保障粮食安全、促进建设用地节约集约的国家意志，实现国家保护耕地和基本农田、推进生态保护和建设、节约集约利用城市土地的战略目标。
- **高位统筹的基础性规划**——国土空间规划以发展规划为导向，以空间治理和空间结构优化为主要内容，是实施国土空间用途管制和生态保护修复的基本依据，对专项规划具有空间性指导和约束作用。
- **推进国家治理体系和治理能力现代化**——形成关键事权统一集中、其他事权分散配置的政府治理体系；整合规划管理程序与手段，实行“一张图”审批；强化权威性和执行性手段，维护依法治国的治理秩序。
- **实现可持续的空间发展**——以创新、协同、绿色、开放和共享的核心理念，基于双评价积极引导国土空间开发与资源环境承载力相互匹配，推进生态文明与城市发展共同建设的新局面。



国土空间管制

- **优化空间管制和国土用途管控**——建立统一衔接、分级管理的空间管制体系，明确城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界的分区分级落地管制，统一管制基础用地属性，整合形成“多规合一”的国土空间规划。
- **国土空间规划具有基础性和先导性、综合性和全局性、长远性和战略性、权威性和稳定性。**

4

技术方法

工作框架
工作成果
技术方法



工作框架

开展基础评价：遵从两大评价相关标准，依次开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价



制定空间发展战略：确定城乡空间战格局的指导思想，基本原则，发展目标，战略定位和空间格局



划定空间格局与管控要求：针对国土空间划定三区三线，确立空间管控要求和空间管理体系



编制专题专项：针对基础设施，城乡发展，产业发展，公服设施，生态保护，历史保护各项专题进行统一规划



确定实施保障：建立健全与国土空间规划相适应的实施保障机制，对国土空间规划实施动态监控，实现一张蓝图干到底

工作成果

■ 一个规划体系

以主体功能区规划为基础，整合其他八类规划，编制完成国土空间规划，形成统一协调的国土空间规划体系。

■ 一套技术规程

制定国土空间规划编制指引，用地分类标准等技术规程，实现用地分类、基础数据、坐标系统、规划期限、技术路线、坐标系统六个统一。

■ 一个信息平台机制

设计形成“1+6+1”的信息平台总体框架，设计预留与其他各部门、各地区信息平台互联互通，共享共用的接口标准。

■ 一套管控体系

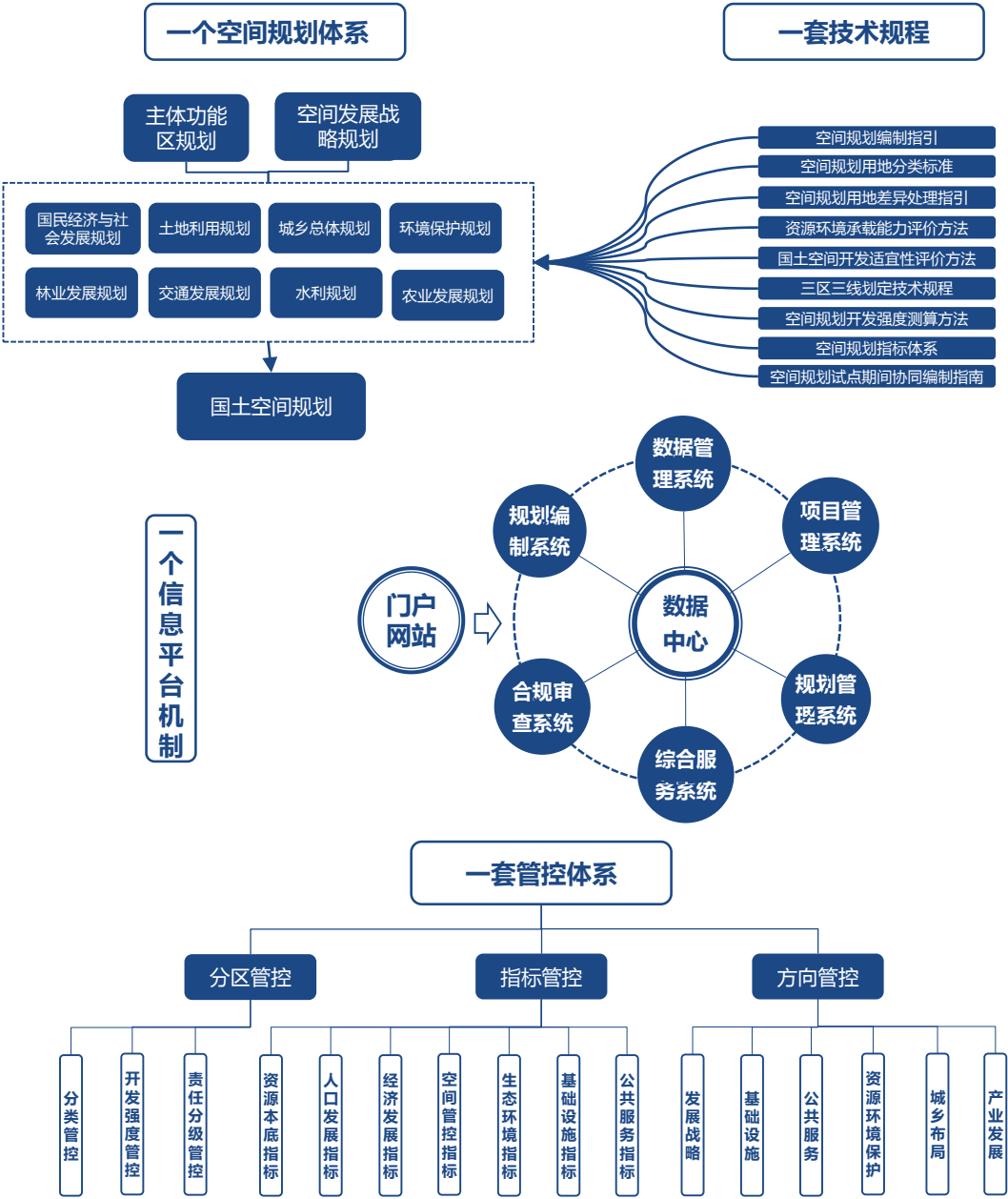
以分区管控、指标管控、方向管控构成的国土空间规划管控体系。

■ 一套政策法规

形成《国土空间规划条例》。

■ 一套建设项目审批流程

推进“一图管控、一表申请、一窗受理、一网运行、并联审批、全程监控”的审批方式。



技术方法

■ 国土空间规划技术方法现有研究进展

目前我国关于国土空间规划技术方法的研究主要从被动协调式的“多规合一”和主动统筹式的“空间规划”两个方向开展。

“多规合一”——主要从“多规不合”的问题症结、“多规合一”的技术处理手段等层面进行剖析

林坚等人从博弈论的思维模式出发，针对各类规划主管部门土地发展权配置的问题进行探讨辨析，提出上级政府介入干预将促使“多规”走向合作的“多规合一”思路；陈雯等人从规划体系重构、空间协调、期限衔接、基础平台搭建、审批管理体制改革等方面提出了“多规合一”的技术方向；黄慧明等人强调“多规合一”工作中专项规划整合的重要性，并以广州市为例，从“市区联动”整合机制、成果合法化等方面提出了面向专项规划整合的技术方法。

“空间规划”——主要从城镇开发边界的划定、用地分类体系的构建、政府部门事权的界定等层面进行剖析

蒋伟等人以重庆市为例，在划定生产、生活、生态三大基本空间的基础上，进一步提出生态空间、农业空间、城镇空间的初步划定方法；许景权从城市开发边界的刚性与弹性机制、合理规模确定方法、评估与调整机制等方面提出了我国城市开发边界划定与管控的方向和路径；徐晶等人通过对现行空间性规划地类体系差异进行比较和分析，提出国土空间规划用地分类构建思路和建议；邓凌云等人提出优化国土空间规划体系的关键在于清晰界定政府相关部门事权与边界，并从界定事权边界、统一空间话语体系等方面提出了具体办法。

■ 核心参考文献

[1]林坚, 陈诗弘, 许超诣,等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1).

[2] 邓凌云, 曾山山, 张楠. 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[J]. 城市发展研究, 2016, 23(5):24-30.

[3] 顾朝林. 论我国空间规划的过程和趋势[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10(01):60-73.

[4] 黄慧明, 陈嘉平, 陈晓明. 面向专项规划整合的空间规划方法探索[J]. 规划师, 2017, 33(7):61-66.

[5]许景权. 空间规划改革视角下的城市开发边界研究:弹性、规模与机制[J]. 规划师, 2016, 32(6):5-9.

[6]陈雯, 孙伟, 陈江龙. 我国市县规划体系矛盾解析与“多规合一”路径探究[J]. 地理研究, 2017, 36(9):1603-1612.

[7] 沈洁, 林小虎, 郑晓华,等. 城市开发边界“六步走”划定方法[J]. 规划师, 2016, 32(11):45-50.

[8] 孙安军. 空间规划改革的思考[J]. 城市规划学刊, 2018(1).

[9] 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).

[10]蒋伟, 王力国, 李碧香,等. 重庆市三大基本空间划定方法与实践[J]. 规划师, 2017, 33(8):72-77.

[11] 宣晓伟. “多规合一”改革中的政府事权划分[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10(01):74-92.

[12] 张勤, 华芳, 王沈玉. 杭州城市开发边界划定与实施研究[J]. 城市规划学刊, 2016(1).

技术方法——空间开发负面清单

■ 负面清单

空间开发负面清单是由受自然地理条件等因素影响不适宜开发，或国家法律法规和规定明确禁止开发的空间地域单元集合。主要包括但不局限于**基本农田保护区、自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、世界文化自然遗产、水域及水利设施用地、湿地、饮用水水源保护区**等禁止开发，以及受地形地势影响不适宜大规模工业化、城镇化开发的空间地域单元。市县可根据实际情况增加具体类别。

基本农田保护区： 根据《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国土地管理法》有关规定，依照法定程序确定的特定保护区域。	世界文化自然遗产： 根据联合国教科文组织《保护世界文化与自然遗产公约》，列入《世界遗产名录》的我国文化自然遗产。
自然保护区： 根据《中华人民共和国自然保护区条例》规定，指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。	水域及水利设施用地： 根据《土地利用现状分类标准（GB/T 21010-2007）》，指陆地水域、海涂、沟渠、水工建筑物等用地，不包括滞洪区和已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。
风景名胜区： 根据《风景名胜区条例》规定，指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，经省级以上人民政府审定命名、划定范围，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域	水域及水利设施用地： 根据《土地利用现状分类标准（GB/T 21010-2007）》，指陆地水域、海涂、沟渠、水工建筑物等用地，不包括滞洪区和已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。
自然保护区： 根据《中华人民共和国自然保护区条例》规定，指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。	湿地： 根据《湿地保护管理规定》，指常年或者季节性积水地带、水域和低潮时水深不超过 6 米的海域，包括沼泽湿地、湖泊湿地、河流湿地、滨海湿地等自然湿地，以及重点保护野生动物栖息地或者重点保护野生植物的原生地等人工湿地。
森林公园： 根据《森林公园管理办法》规定，指森林景观优美，自然景观和人文景观集中，具有一定规模，可供人们游览、休息或进行科学、文化、教育活动的场所。包括国家级、省级和市县级森林公园。	饮用水水源保护区： 根据《中华人民共和国水污染防治法》，按照不同的水质标准和防护要求划定的保护区
地质公园： 以具有特殊地质科学意义，稀有的自然属性、较高的美学观赏价值，具有一定规模和分布范围的地质遗迹景观为主体，并融合其它自然景观与人文景观而构成的一种独特的自然区域	其他空间开发负面清单

技术方法——三区三线

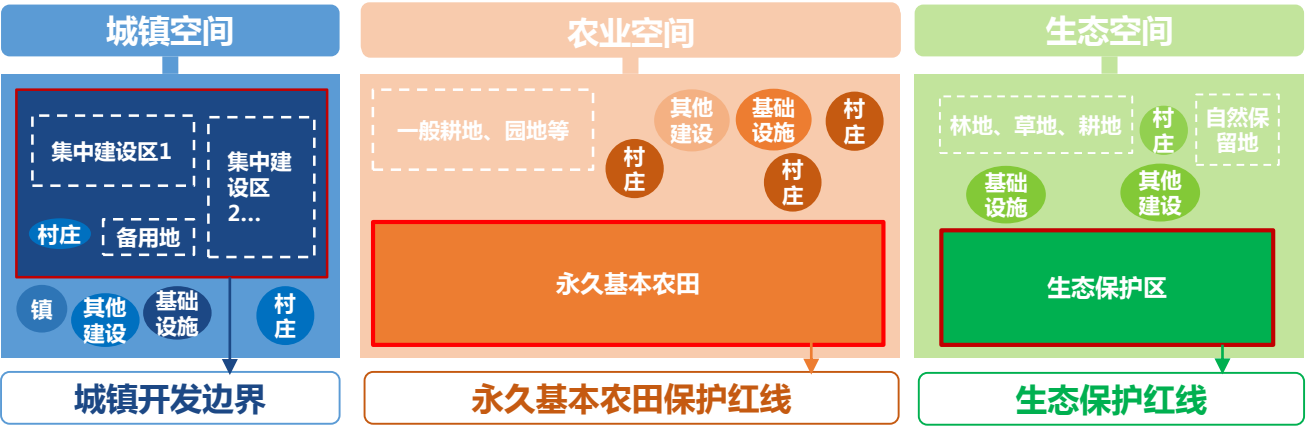
- 三类空间：城镇空间、农业空间、生态空间
- 三条控制线：城镇开发边界、基本农田保护红线、生态保护红线

城镇空间：主要承担城镇建设和发展城镇经济等功能的地域，包括城镇建成区、城镇规划建设区以及初具规模的开发园区。

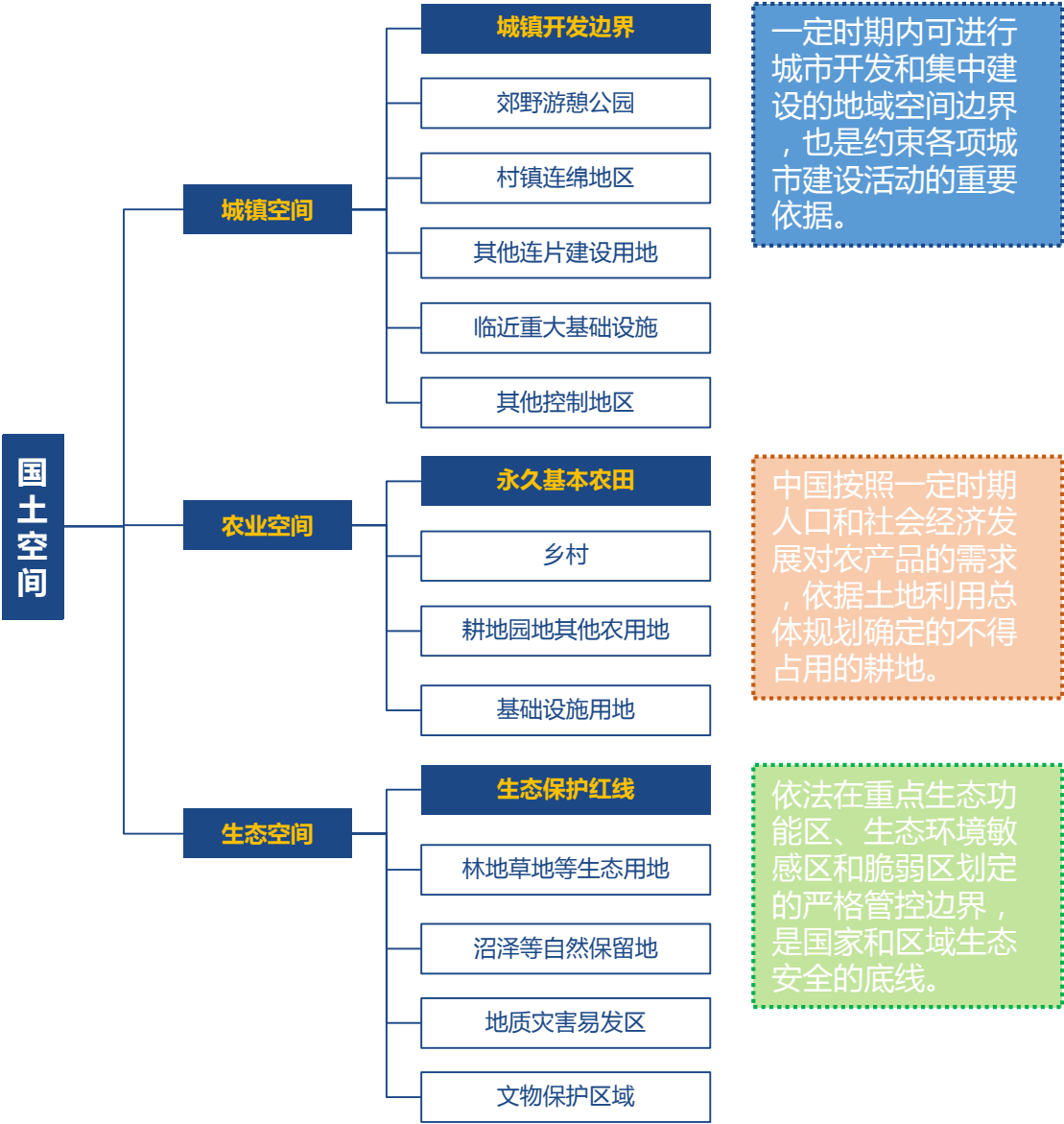
农业空间：主要承担农产品生产和农村生活等功能的地域，包括基本农田、一般农田等农业生产用地以及集镇和村庄等农村生活用地。

生态空间：主要承担生态服务和生态系统维护等功能的地域。生态空间以自然生态景观为主划定。

——《市县经济社会发展总体规划技术规范与编制导则》



三类空间关系示意图



一定时期内可进行城市开发和集中建设的地域空间边界，也是约束各项城市建设活动的重要依据。

中国按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。

依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。

技术方法——三区三线

■ 划定原则

生态

- 按照生态敏感性和生态重要性，根据地区提供的除基本农田保护区以外的**空间开发负面清单**各类别核心区范围，初划生态保护红线
- 按照上下联动的原则，与市县政府和部门要多次对接核实，落实细化生态保护红线

农业

- 结合相关部门提供的**永久基本农田保护区范围**，初划永久基本农田保护红线
- 按照上下联动的原则，与市县政府和部门要多次对接核实，消除规划矛盾

城镇

- 按照空间开发适宜性评价，扣除负面清单，并结合地方实际情况对**城镇发展主要方向**和**空间布局**进行研究，确定城镇开发边界初划工作
- 相较**规划城镇建设用地规模预测值**，以福建省为例，城镇开发边界所围合的面积一般不超过规划城镇建设用地面积的**1.2倍**
- 按照上下联动的原则，与市县政府和部门要多次对接核实，落实细化生态保护红线

技术方法——空间管控

管控体系包括**分区管控**、**指标管控**和**方向管控**三个方面。

■ 分区管控

确定三类空间的**面积**与**开发强度**。

生态空间管控：生态保护红线将生态空间分为生态保护红线区和一般生态区，生态保护红线按照**禁止开发区域**、**生态功能重要区域**、**生态环境敏感脆弱区域**不同要求进行管理，一般生态区按照限制开发区域的要求进行管理。

农业空间管控：永久基本农田保护红线将农业区分为**永久基本农田保护红线区**和**一般农业区**，永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途，一般农业区严格控制耕地转为非耕地，试行占用耕地补偿制度。

城镇空间管控：城镇开发边界为城镇空间提供了**城镇开发建设预留区**。其中城镇开发建设区严格执行规划的控制要求，城镇开发预留区按照现状用地类型进行管控。

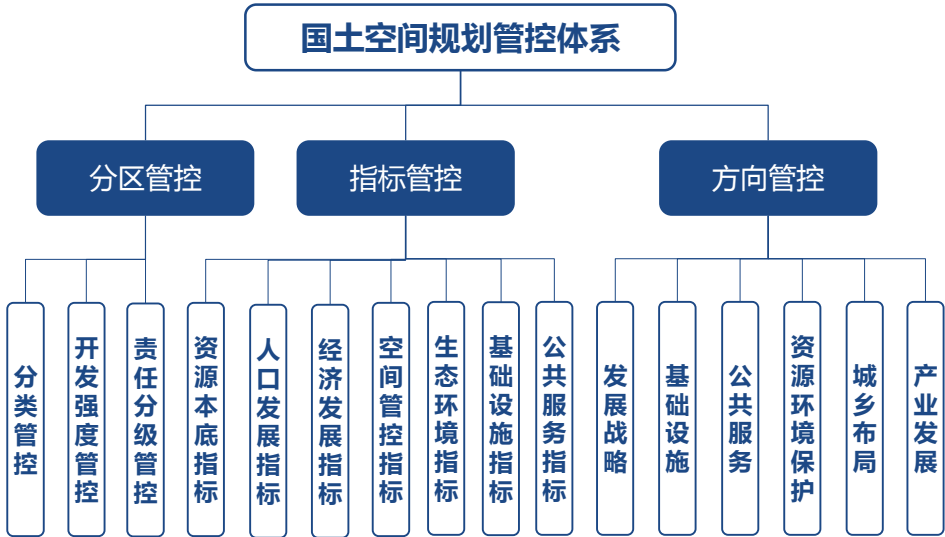
■ 指标管控

划定**七大领域指标**，指标分为**预期性**和**约束性**指标，用以实现对市县开发保护的核心管控。其中约束性指标是底线，不得逾越。

强化实施保障，各级政府要**落实分级管控责任**，建立健全与国土空间规划相适应的生态补偿机制、利益分配机，确保国土空间规划落地实施。

■ 方向管控

市县统筹基础设施布局、城乡发展布局、产业发展布局等；统筹资源利用，合理安排建设用地规模，坚持点上开发、面上保护，统筹矿产资源勘查开发与综合利用。



技术方法——专题专项

统筹各类空间性专题专项规划，是要把各类空间性规划的核心内容和空间要素，按照一定的规则和次序，有机整合填充基于“两大评价”划定“三区三线”管控的国土空间规划底图的基础框架，真正形成“**一本规划、一张蓝图**”。

空间发展战略	确定区域 发展策略 和 战略定位 ，提出 空间战略格局 ，对 城乡空间、功能定位、农业生产、生态保护 等核心空间要素作出的战略部署。
基础设施布局	提出与 城镇、农业、生态 三类空间分布相协调的 基础设施网络布局 和 基础设施站点枢纽布局 安排。
生态保护和修复	在生态空间和生态保护红线划定基础上，确定资源开发利用和保护 的生态适宜性 ，进行 生态功能空间划分 ，提出相应 修复、整治与管控措施 ，构建科学合理的生态安全格局。
城乡发展布局	基于三区三线划分基本框架，统筹考虑提出市县域层面 城镇体系布局、城镇发展建设布局 和 乡村发展布局 。
产业发展布局	按照主体功能定位要求和产业空间结构，统筹安排提出三大空间 产业发展定位、布局指引 。
公共服务设施布局	在三区三线划分以及开发强度控制的基础上，考虑居民生活需求并与城镇、农业、生态三类空间相协调，形成 公共服务资源配置标准 及布局要求。
用地用海安排	在三区三线划分以及开发强度控制的基础上，考虑基础设施要素的安排，明确用地的 总量规模、总体结构和布局 。

技术方法——监测评估

■ 监测评估手段

(1)建设监测预警数据库。建立多部门监测站网协同布局机制，重点加强薄弱环节和县级监测网点布设，实现监测评估网络全覆盖。

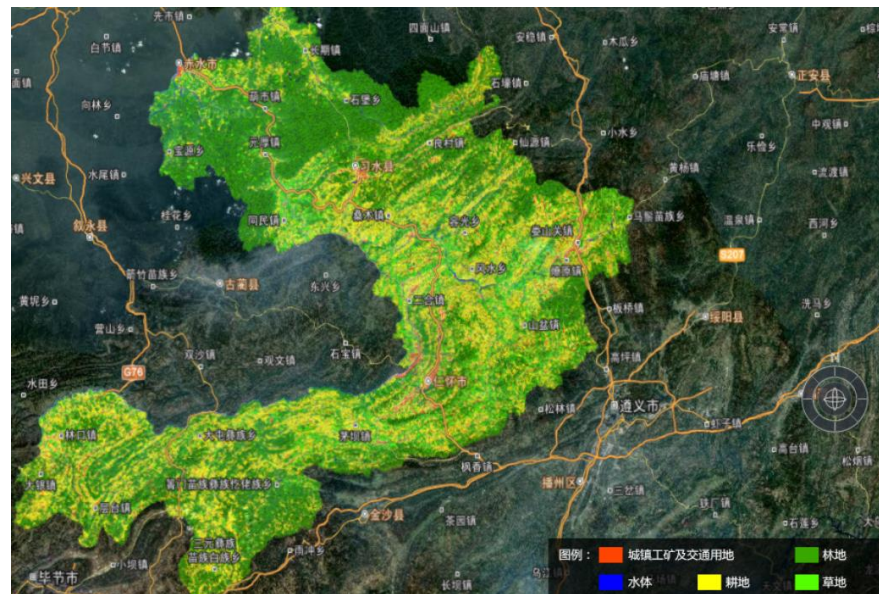
(2)建立一体化监测预警评价机制。运用监测预警信息，每年对临界超载地区开展一次评价，对超载地区开展评价，动态了解和监测预警空间变化情况。

(3)建立监测预警评价结论统筹应用机制。各项空间类规划实施，要依据不同区域的监测评估结论进行适时调整。

(4)建立政府与社会协同监督机制。各地区各部门要通过各种渠道，采取多种方式，加强推进与全社会协同监督。

■ 监测评估意义

切实**发挥三区三线划定的引导约束作用**，有效**规范空间开发秩序**，合理**控制开发强度**，切实将各类开发活动限制在**资源环境承载能力**之内，促进人口、经济、资源环境的空间均衡，对于坚定不移实施国土空间规划战略和制度、加快推进生态文明建设具有重要意义。



卫星监控平台

技术方法——监测评估



建立耕地数量、质量监测预警机制

- 开展耕地质量等级评定，建立定期监测、预警和公报制度。推进等级划定成果在永久基本农田划定、耕地占补平衡制度改革完善、规划修编等的运用。



永久性基本农田监测预警机制

- 通过信息化和卫片执法检查工作，实行动态监测和预警，其结果直接与地方政府政绩考核机制相挂钩。



城镇开发边界的划定和监测

- 协同划定城镇开发边界，建立多部门共监共管机制，严格监控城镇开发边界的用途监控和图斑监控。



国土开发强度的管控和监测

- 建立管控指标体系，监测城市建设、项目开工、耕地占用、地下水和矿产资源开采等各类开发行为对国土空间的影响，并建立预警机制。



资源环境承载能力监测与预警

- 针对土地资源、水资源、环境、生态以及海域等要素进行资源环境的单项管控措施，超载地区和临界超载地区是管控重点。



生态保护红线体系监测

- 加强资源开发利用对生态环境的影响研究，确保工程建设、城市扩张、资源开发不突破红线体系，并建立动态监测与预警机制。

5

案例分析

泉州模式



泉州模式

■ 泉州市国土空间规划技术路线

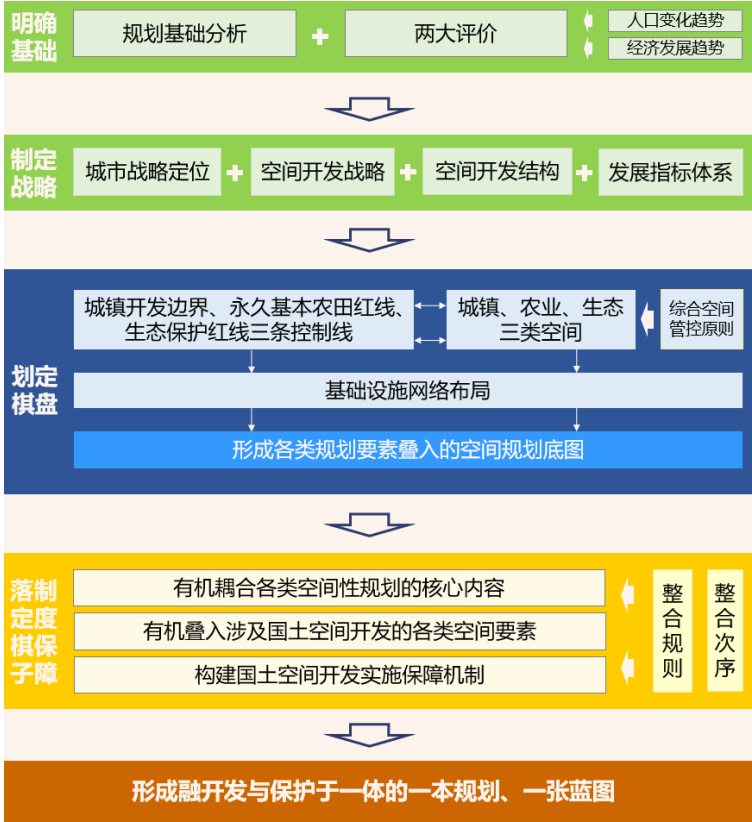
泉州市以规划基础分析、基础评价和“空间发展战略目标”制定为前提，统筹各类空间性规划，合理划定生态空间、农业空间、城镇空间三类空间，以及生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线，构建以“三区三线”为核心的空间格局，并制定对应的管控原则，有机叠入基础设施、生态保护、历史文化、城乡建设、产业发展和公服设施等空间要素，最终形成泉州市国土空间保护与开发的战略性、纲领性、约束性“一本规划”，构建泉州市空间发展、可持续发展的“一张蓝图”。

1. 开展规划基础分析和基础评价

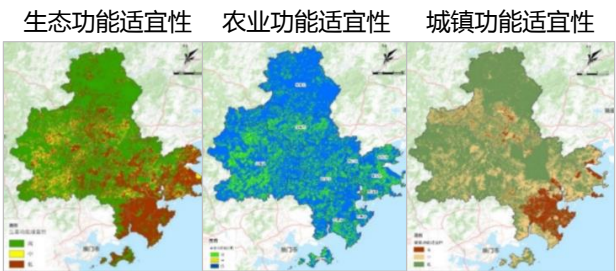
按照泉州市各县（市、区）主体功能定位，科学开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价，整合国民经济和社会发展规划、土地规划、城乡规划、环保规划、林业规划、交通规划、水利规划等各类空间性规划，准确把握全市人口变动和经济社会发展趋势，确定空间发展的编制指引、战略定位、发展目标和空间格局等，以作为科学划定“三区三线”的重要依据。

➤ 功能适宜性评价划定陆海空间

综合两大评价的结果，科学得出“三区三线”适宜性评价结果，包括生态适宜性、农业适宜性、城镇适宜性，科学划定泉州市陆域“三区三线”、海域“三区三线”，构建以“三区三线”为核心的空间格局。



泉州市国土空间规划技术路线图

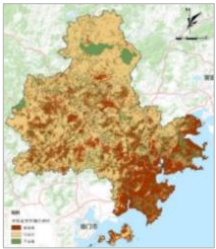


功能适宜性评价技术路线及成果

国土空间开发适宜性评价



多指标综合评价



国土空间开发适宜性评价

资源环境承载能力评价



自然本底承载能力评价



承载能力综合评价

部分基础评价图纸

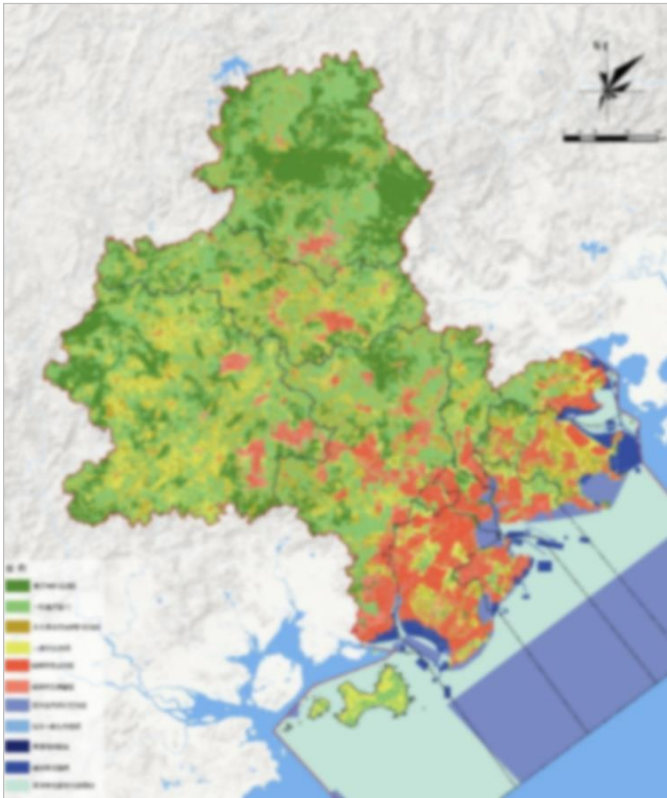
泉州模式

■ 泉州市国土空间规划技术路线

2. 科学划定三区三线

➢ 划定陆海统筹的三区三线

基于评价结果，结合海洋功能区属性，对沿海滩涂地区的空间格局定位进行修正，确保陆海联动的协调性，从而划定陆海统筹“三区三线”空间格局。



泉州市陆海统筹“三区三线”

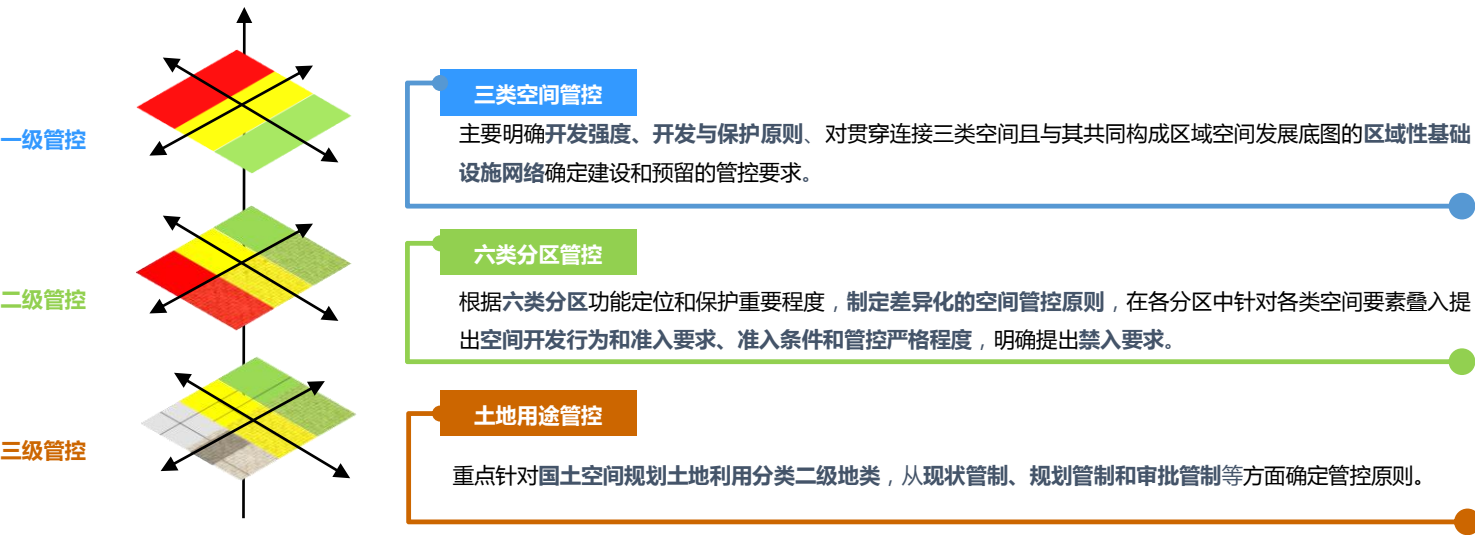
➢ 制定三区三线管制原则

空间管控原则制定以“三区三线”为载体，将各部门分区管控制度与三区三线的空间管控需求有机整合，实行分区分级管控，形成一套综合管控原则，有效指导陆海空间的开发与保护。

➢ 空间管控清单

空间开发负面清单——基于永久基本农田、自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地、地质公园和饮用水水源保护区七大类别用地，提出泉州市空间开发负面清单，针对其保护与开发建设提出相应原则。

工业产业准入清单——基于空间划分，提出差别化的工业产业准入标准及控制要求。



泉州市国土空间规划管制原则

泉州模式

■ 泉州市国土空间规划技术路线

3. 形成国土空间规划“一张底图”

➤ 基础设施网络布局

提出泉州市域基础设施发展目标，预留和控制重要设施廊道。进行铁路、公路、航空运输、综合交通枢纽等交通基础设施布局；进行电力、油气等能源基础设施布局；提出灌区水利发展指引，进行防洪减灾体系、城乡供水体系等水利基础设施布局；进行信息基础设施和市政基础设施指引。

➤ 空间规划“一张底图”

在科学划定“三区三线”的基础上，**有机叠入基础设施网络格局，形成国土空间规划“一张底图”**，为有机落定各类空间要素奠定基础。



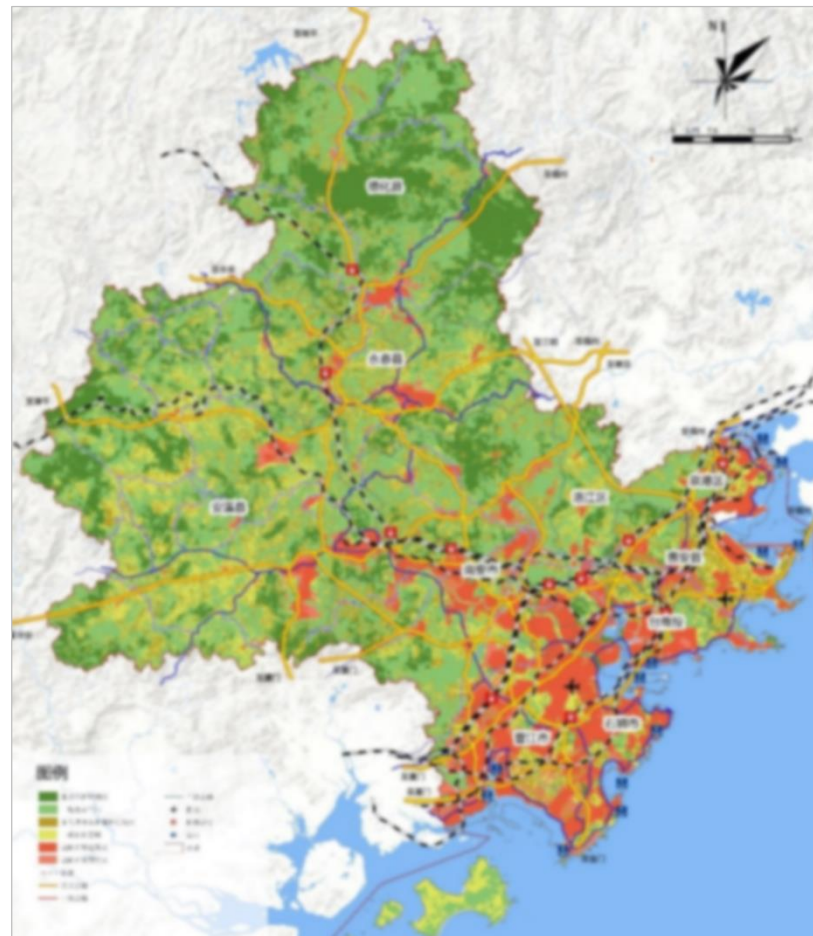
泉州市能源基础设施规划图



泉州市给排水及环卫基础设施规划图



泉州市交通基础设施规划图



泉州市国土空间规划底图

泉州模式

■ 泉州市国土空间规划技术路线

4. 有机整合各类空间要素，形成国土空间规划总图

➢ 构建生态安全格局

明确生态保护目标，提出与保护目标相匹配的可持续利用格局。对泉州市不同区域提出差别化生态环境保护治理措施和目标，对大气、水、土壤等提出污染治理措施，并构建监测预警与风险防范体系。

➢ 明确全市文化发展战略

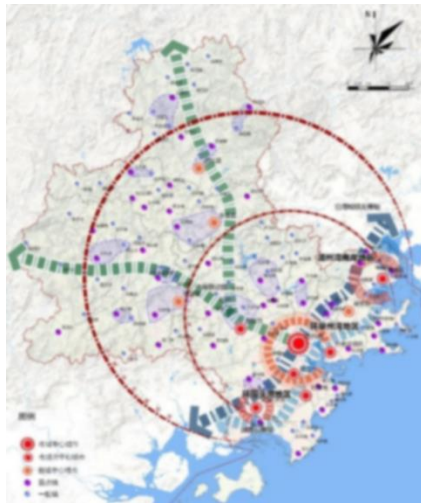
明确县（市、区）历史文化名城、名镇、名村保护名录和保护内容，提出保护原则和总体要求，对**其他古村落**提出风貌完整性等方面保护要求。



泉州市生态安全格局图



泉州市历史保护布局规划图



泉州市城镇体系规划图



泉州市产业格局图



泉州市公共服务设施配置图

➢ 确定泉州市城乡发展目标

明确城镇发展体系、各镇（乡）发展职能定位，分解各县（市、区）常住人口规模和城镇化率，城乡统筹，进行**乡村发展指引**，明确村庄分级管控要求。

➢ 确定泉州市产业发展目标

综合泉州市各县（市、区）产业发展优势，立足于泉州未来战略发展目标，**谋划泉州市产业布局**。

➢ 统筹公共服务设施资源配置

明确教育、卫生、文体、养老等设施发展目标，提出公共服务设施**分级配置标准与空间布局指引**。

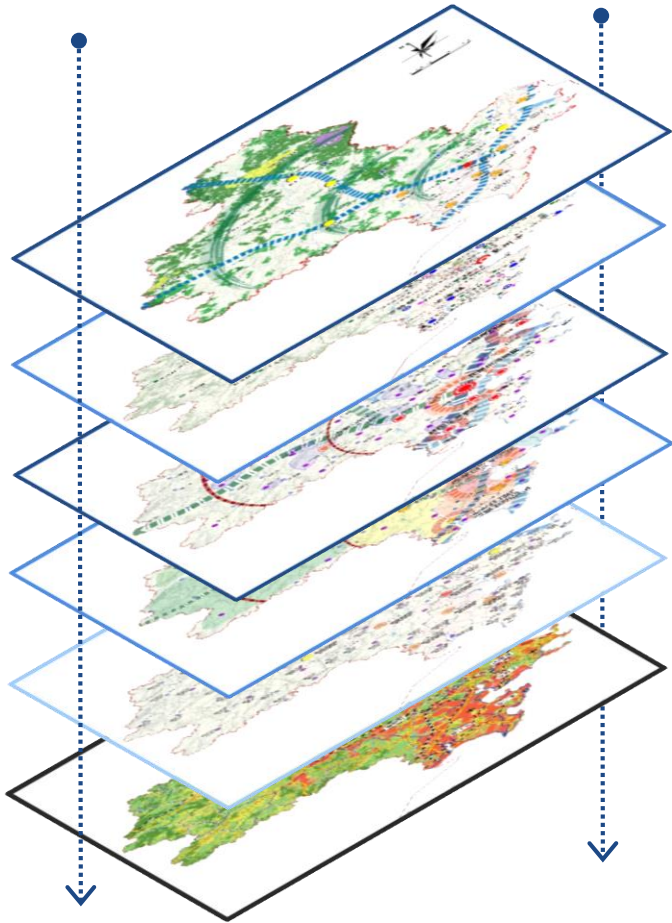
泉州模式

■ 泉州市国土空间规划技术路线

4. 有机整合各类空间要素，形成国土空间规划总图

系统梳理各类空间要素，按照有机整合的规则和次序，基于国土空间规划底图依次叠入，形成指导泉州市国土空间保护与开发、空间用途管制和各类开发建设活动的国土空间规划总图。

重点围绕**生态保护、历史文化、城乡协同、产业发展、公共服务**等方面的发展要求，统筹空间布局与用地安排，锚定空间发展基础性格局。



泉州市国土空间规划总图

5. 用地用海

➢ 建设用地规模预测及安排

综合参考趋势外推法、分部门需求预测法、经济社会发展水平预测，按照**“以人定地”与“以产定地”**相结合的思路，结合各市县区的发展定位、各工业园区的产业布局，对城镇建设用地规模做出合理安排。

➢ 用地结构和布局

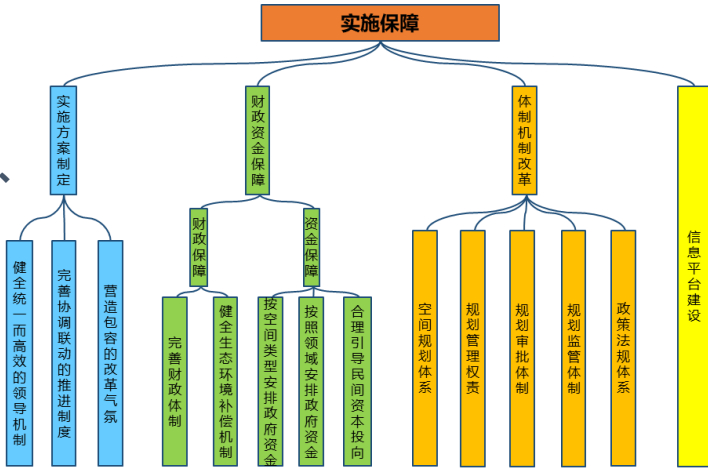
在厘清**三类空间与用地类型关系**的基础上，以三类空间的主体功能为主要指引，**优化三类空间用地结构和空间布局**。

➢ 用地时序安排

综合现行土地利用总体规划相关规模，合理考虑发展需求，**提出近期建设用地、远期建设用地管控目标**，合理提出近期、远期用地结构调整建议。

6. 实施保障

市委、市政府**加强组织领导、制定实施方案、强化监测评估与社会监督、加强平台管理与资金保障**，严格落实责任，切实组织实施。



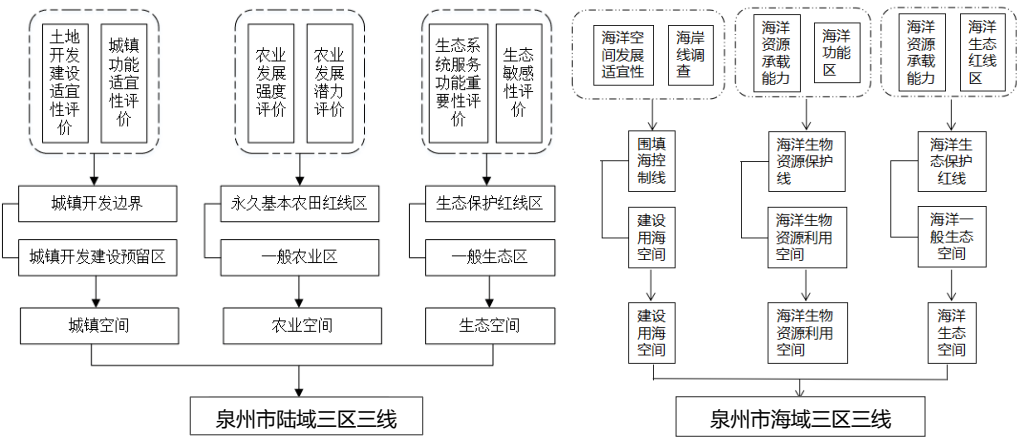
泉州模式

■ 泉州市国土空间规划创新点

泉州市组织开展编制《泉州市国土空间规划（2018-2030）》，实现“一本规划、一张蓝图”指引下的经济社会生态持续健康发展，其探索创新主要体现在以下四个方面：

1.探索陆海统筹划定三区三线

国土空间规划要“先布棋盘再落棋子”，在开展双评价基础上，科学划定陆域“三区”即生态、农业、城镇三类空间和“三线”即生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界；结合海洋生态红线，海洋功能区，海岸线规划，科学划定海域“三区”即海洋一般生态空间、海洋生物资源利用空间、建设用海空间和“三线”即海洋生态保护红线、海洋生物资源保护线、围填海控制线。



泉州市陆域和海域三区三线划定技术路线

2. 建立健全空间管制体系

➤ 空间管制指标体系

统筹区域自然资源环境承载能力、经济社会发展潜力、主体功能定位和国土空间利用现状等多项因素，综合国家和区域国土空间管控指标，建立覆盖经济发展、人口发展、基础设施、公共服务、空间管控、生态环境保护、资源消耗7大类、32中类、52项考核指标的空间管制指标体系。各类考核指标一方面重点突出空间管控的核心内容，另一方面通过量化分阶段考核指标、明确指标考核属性，促进国土空间规划的落地实施。

类别	序号	指标	单位	规划基期年	2020年	2030年	属性
基础设施	15	公路网密度	km/百 km ²				预期性
	16	铁路网密度	km/百 km ²				预期性
	17	机场客运吞吐量	万人次/年				预期性
	18	港口货物吞吐量	万吨				预期性
	19	中心城区公共交通出行分担率	%				预期性
公共服务	20	生活垃圾无害化处理率	%				预期性
	21	污水集中处理率	%				预期性
	22	中小学生学习用地	m ² /人				预期性
	23	每千人医疗卫生机构床位数	张/千人				预期性
	24	每千名户籍老人机构养老床位数	张/千人				预期性
生态环境	25	15分钟社区生活圈覆盖率	%				预期性
	26	森林发展					预期性
	27	森林覆盖率	%				预期性
		森林蓄积量	万 m ³				预期性
		天然林保有量	万 hm ²				预期性
资源消耗	28	空气质量					预期性
		地级城市空气质量优良天数比率	%				预期性
		细颗粒物（PM2.5）未达标低及以上城市浓度下降比例	%				预期性
	29	地表水质					预期性
		地级城市可吸入颗粒物（PM10）浓度	微克/m ³				预期性
人口发展	30	主要污染物排放总量					预期性
	31	化学需氧量排放量	万吨				预期性
		二氧化硫排放量	万吨				预期性
		氮氧化物排放量	万吨				预期性
	32	水资源					预期性
资源消耗	30	万元GDP用水量下降	m ³				预期性
		年供水总量	万 m ³				预期性
		万元GDP能耗降低	吨标准煤/万元				预期性
	31	能源					预期性
		单位GDP建设用地规模下降	%				预期性
人口发展	32	土地资源					预期性
	30	地区生产总值（GDP）	亿元				预期性
		城镇居民人均可支配收入	元				预期性
		农村居民人均可支配收入	元				预期性
	31	三次产业结构					预期性
资源消耗	32	工业产值	亿元				预期性
	30	常住人口规模	万人				预期性
		常住人口城镇化率	%				预期性
		城镇人口规模	万人				预期性
	31	户籍人口城镇化率	%				预期性

泉州市国土空间规划指标体系

泉州模式

■ 泉州市国土空间规划创新点

2. 建立健全空间管制体系

➤ 差异化空间管制规则

陆域空间管制实行分区分级管制，重点管制空间开发建设行为，制定三级空间管制规则体系：**一级管制为三大空间管制**，以开发强度指标上限为基础，明确“三区”管制要求，强化开发与保护原则和廊道管制要求。**二级管制为六类分区管制**，根据“三线”将“三区”划分为六类分区，并根据六类分区的主体功能定位和保护重要程度差异，明确空间开发建设行为的准入要求、准入条件、准入程度，以实现区域差异性管制。**三级管制为土地用途管制**，重点针对耕地、林地、园地、牧草地、水域、城镇建设用地区和村庄建设用地等制定土地用途管制措施，防止不合理的开发建设活动对非建设用地的破坏。

海域空间管制以“三区三线”为载体分为三类空间管控，主要明确**开发强度、开发与保护原则方向**、对贯穿连接陆域三类空间且与其共同构成区域空间发展底图的**建设和预留的管控要求**，落实围填海控制线、海洋生物资源保护线和海洋生态保护红线，**控制海岸带开发强度，严守海岸带保护底线**。

➤ 陆海统筹空间管制规则

陆海统筹是对陆地和海洋的统一谋划，根据陆海两个地理单元的内在联系，统筹谋划海洋与沿海陆域两大系统的**资源利用、经济发展、环境保护、生态安全和区域政策**，**合理配置海洋产业和沿岸的陆域产业**，实现海域功能分区与沿岸陆域功能分区的协调，提高陆域经济和海洋经济的综合效益。

3. 上下联动，一张蓝图

为保证泉州市国土空间规划能够有效落地，按照全市一盘棋的思路，建立**泉州市与县（市、区）两级上下联动、部门协调有序的工作机制**，统筹协调主体功能区规划、发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态保护规划、永久基本农田划定成果，尊重各类规划对空间开发与保护的基本原则与导向，联动内容包括**泉州市国土空间规划中的各县市战略定位、“三区三线”空间分布，“三区三线”总量指标以及“三区三线”管控措施**，规划经多轮意见征询、修改，保证了泉州市“三区三线”划定结果科学权威，形成统领泉州市发展全局的“一张蓝图”。

6

“以人为本” 国土空间规划新思路

■ “以人为本” 的国土空间规划理论支撑——“城市人” 理论

“城市人” 理论——人是理性动物，人性中有**理性**和**物性**。人的物性体现于“自我保存”，人的理性体现于“与人共存”。

“以人为本” 的国土空间规划——按照人的“**正常理性**” 和“**共通物性**” 去创造、维持和管理国土空间。

以人为本国土空间规划的**前提**有三：

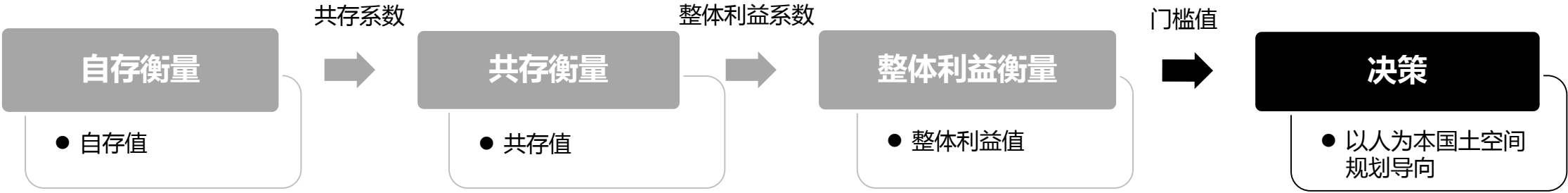
- **合国情**——以人为本去融合生产、生活、生态以推进新时代绿色发展
- **合逻辑**——以人为本去平衡人与生产、人与生活、人与生态去实现自存与共存平衡
- **可操作**——以人为本是建立上令下达、下情上传的规划政策、标准与规划体系去实现国土空间治理现代化

■ “以人为本” 的国土空间规划思维范式

人、事、时、空

人		事	时	空
个人	个体			
年龄	规模	空间接触机会	所在之际	所处之地
性别	类别			
生命阶段	发展阶段			

■ “以人为本” 的国土空间规划裁定流程



题目：省级耕地指标的分配。（矩阵
2.4.1.a）

原则：在全省整体利益前提下，运用效率性与公平性原则去协调耕地指标分配与各市城市建设自存与共存的关系。

人 (相关利益)	事 (矛盾所在)	时 (处境)	空 (地点)
省内各市耕地保护利益 省内各市土地开发利益	省级耕地指标在各市的合理分配	合理利用土地、切实保护耕地是基本国策，同时也是国家粮食安全战略的基本要求	省域层面的耕地红线指标分配涉及到各市中的相关利益冲突及市间的相关利益冲突



Thank you

