

不同层级国土空间总体规划间的关系亟待理顺

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 林雯璐

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》正式公布,明确2020年底基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制。然而,国土空间总体规划编制进度显然慢于预期,其中一个重要原因就是不同层级国土空间总体规划间的关系比较模糊,以三线统筹划定为例,省级总体规划中要求三线划定落实到具体图斑、地块,这把县级规划的三线统筹内容都包办了。但是省级国土空间总体规划不可能体现在1:1万的规划图上,省级三线统筹划定的技术单位也难以在短时间内掌握全省的具体情况,导致工作进度受到影响。

一、不同层级国土空间总体规划承担着不同国土空间治理功能

科学编制国土空间规划的重要目的就是要提升我国国土空间治理能力与水平。在我国“五级三类”的国土空间规划体系中,不同层级国土空间总体规划承担着不同国土空间治理功能,进而决定了规划内容及其尺度。系统剖析不同层级国土空间总体规划的空间治理功能,是理清不同层级规划间规划内容的基础。

国土空间总体规划的空间治理功能主要体现在国土资源统筹能力、风险管控能力和社会经济发展调控能力三方面。

国土资源统筹能力,是对区域内山水林田湖草各类自然资源的协调统筹能力。纵向上,要基于辖区内不同行政单位间的自然资源禀赋分析,通过资源优势互补,追求全域各类自然资源配置的整体效果最优;横向上,落实区域协同发展,统筹区域交通、水利、能源、矿产、城镇、农业等部门/行业的用地配置。统筹尺度表现出明显的层次性,省级规划对各市统筹,市级规划对各县统筹,而县级规划是对乡级统筹,还要促进城乡融合发展。

风险管控能力,是立足于区域层面各类风险的风险管控或落实上级规划风险管控要求的能力,包括生态安全风险管控、社会风险管控和粮食安全风险管控等。其中,生态安全风险管控是在全域灾害与风险评估的基础上,明确生态安全底线;社会风险管控,则重点考虑因国土资源利用而可能引发的社会风险;粮食安全风险管控,则要坚持“把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”的理念,保障能够维持人们生存基本需求的耕地生产能力,特别是确保永久基本农田面积。风险管控能力在不同层级规划间同样表现出明显的层次性:如省级规划要确定省级层面的生态安全底线、社会风险管控和粮食安全风险管控(确定各市的耕地保有量、永久基本农田面积),而乡级规划则要最终落实

在具体地块上。

社会经济发展调控能力,主要表现在国土资源利用分区和用途管制制度上,不同层级规划间层次性更加突出。如省级规划划定的是主体功能分区、市级规划划定规划分区、县级和乡级规划划定用途管制分区,相应的用途管制规则也从粗到细,从宏观规定到具体行为的约束。如在省级规划主体功能分区中划定的农产品主产区,明确发展农业的主体功能,然后在市级规划分区中进一步划定农田保护区或一般农业区,而县级规划用途管制分区则对农田保护区进一步落实永久基本农田保护区,并最终通过乡级规划上图入库。

我国制定“国家—省—市—县—乡”的五级国土空间总体规划,有其内在的逻辑需求,即从上到下,层层传导、落实国家意志,内容上从宏观到微观,战略性越来越弱、操作性越来越强。如省级规划重点是落实全国规划任务、主体功能区,调控各市自然资源利用;市级规划重点是落实省级规划任务、规划分区、中心城区详细规划,调控各县自然资源利用,确定高标准农田建设重点区域与国土整治重点区域;县级规划重点是落实市级规划任务,明确县域土地利用结构和具体布局、用途管制分区、县城建设详细规划,调控各乡自然资源利用、确定高标准农田建设项目与国土整治项目;乡级规划则是通过具体地块的安排落实县级规划任务,明确边界并构建数据库,真正形成规划“一张图”,为规划管理提供最直接的依据。

不同层级国土空间总体规划的层次性也受到规划成果表达尺度的影响。如省级规划

图的比例尺一般为1:50万,市级规划常用1:10万或1:25万,县级一般为1:5万,乡级为1:1万。由于不同比例尺的规划图,决定了图中内容的表达尺度,其规划内容详细表达差异很大,如1:1万图上耕地最小上图面积是0.06公顷,1:5万是1.25公顷,1:10万是6公顷,而1:50万是150公顷,规划成果的表达尺度在一定程度上也决定了其发挥空间治理功能的尺度。由于项目选址是否符合规划,依赖于乡级国土空间总体规划1:1万的规划数据库,如各类交通项目在县级以上国土空间总体规划中只是大致的线形走向,而不是具体的用地选址。因此,县级以上规划在国土空间布局中,一般在具体项目规划管制上不具实际意义的可操作性,其空间位置基本上是示意性的表达,关键在于1:1万的乡级规划成果上。

二、理顺不同层级国土空间总体规划间关系的建议

1. 明晰不同层级国土空间总体规划的功能定位

“一级政府、一级事权、一级规划”。不同层级政府,针对其国土空间治理目标,行使国土空间治理权限,进而编制相应的国土空间规划,即不同层级国土空间规划在国土空间治理体系中表现出与其政府事权相契合的功能定位。因此,应通过梳理不同层级政府的国土空间治理职能来明晰不同层级国土空间总体规划的功能定位。

我国的国土空间治理职能主要属于各级自然资源主管部门,自上而下在国土空间治理目标与权限上,表现出从宏观到微观、从大到小逐渐过渡的规律,进而对不同层级国土空间总体规划的功能定位也提出了从战略不断转向

战术的客观要求。全国国土空间总体规划,贯彻国家重大战略和落实大政方针,确定全国国土空间资源开发、利用、保护与整治的战略目标,明确国土空间治理的总体原则,统筹区域发展、海陆资源。省级国土空间总体规划,主要落实全国国土空间总体规划任务,统筹省域空间发展保护格局。市级国土空间总体规划,主要是落实省级国土空间总体规划任务,发挥承上启下的传导作用,统筹市域空间发展保护格局。县级国土空间总体规划,主要是落实市级国土空间总体规划任务,重点确定全域镇村体系、村庄类型和村庄布点原则,落实国土空间用途管制分区。乡级国土空间总体规划,是国土空间治理的最终落脚点和最直接的抓手,应明确每一地段的用途及其管制规则。

2. 理顺不同层级国土空间总体规划内容的上下衔接关系

不同层级国土空间总体规划内容的上下衔接,是确保上级规划对下级规划传导和管控、下级规划对上级规划落实的关键,也是发挥国土空间规划体系整体作用的保障。

不同层级国土空间总体规划内容的上下衔接主要包括各类规划指标和用途管制两方面,其中规划指标一般可分为约束性、预期性和建议性三类指标,即省级规划向市级规划分解、市级规划向县级规划分解、县级规划向乡级规划分解,最终落实在具体地块上,这个比较容易实现上下衔接。关键是用途管制,既要在空间布局上实现上下衔接,又要在用途管制规则上做到上下衔接。因此,应在技术思路与基本原则作出明确规定:省级规划中的主体功能区,在1:50万规划图上,原则上以县为划

分单元,自然条件和经济发展水平差异性较大的可以乡镇为单位,那么,传导到1:10万市级规划中一级、二级规划分区,又该以什么界线划分单元?再传导到1:5万县级规划和1:1万乡级规划中的用途管制分区,又该如何分区?相应的用途管制规则又该如何在约束和激励人们行为上层层传导?在每一级规划中的用途管制规则又该如何表述?这一切,都应在国家层面建立统一的用途管制体系,当然,统一的国土空间用途管制体系要体现“刚性”与“弹性”的结合,刚柔并济。一方面,对自上而下体现国家意志的内容,制定“刚性”规则;另一方面,要尊重自然资源的差异性,为地方的国土空间用途管制制度建设留有空间,允许地方根据自身需求有所创新,从而体现差别化管理。

3. 理顺不同层级国土空间总体规划的内容尺度

不同层级国土空间总体规划内容尺度的科学把握,是保障国土空间规划体系各项规划相互协调的基础。比如市级规划的内容过粗,难以落实省级国土空间总体规划的任务,也难以发挥对县级国土空间总体规划的引领、传导和管控;若规划内容过细,则会束缚县级国土空间总体规划的编制,甚至有越俎代庖之嫌。从总体逻辑上看,国土空间总体规划,从上至下的规划内容尺度,表现出从大到小的规律,具体到每个层级规划的内容尺度,既取决于其国土空间治理的功能定位,也取决于规划成果的比例尺大小。

技术指南是编制规划的技术规范,国土空间规划体系作为一个有机整体,必须同时制定省、市、县、乡各级国土空间总体规划的技术指南,在技术指南中,明确各级国土空间总体规

划间的内容尺度、主要内容,以及上下衔接关系。自然资源部分别于2020年1月和9月公布了《省级国土空间规划编制指南》(试行)和《市级国土空间总体规划编制指南》(试行),建议在总结省级、市级国土空间规划实践经验上,

完善现行的省级、市级国土空间总体规划编制指南,同时出台县、乡二级国土空间总体规划的技术指南。

(编辑:孟鹏)