

国土空间规划视角下非集中建设区 规划体系构建

□ 杜瑞宏, 黄晓芳, 胡冬冬

【摘要】当前我国规划行业正处于城乡规划向国土空间规划变革的重要时期,而变革的关键在于城镇集中建设区外围以生态、农业空间为主导的非集中建设区。该区域由于规划体系欠缺、“多规”冲突多和空间治理效率低下等,是规划管理的薄弱区域。在国土空间规划体系重构的时代背景下,文章按照“树立价值观—构建发展目标—重构规划编制体系与内容机制—实现‘多规’融合与空间统一”的基本逻辑,提出生态优先、价值多元、城乡共生和空间统筹的规划价值导向,以及资源开发与保护相协调的建设目标,并构建了适应“五级三类”国土空间规划体系的市级总体规划、区(县)级分区规划、镇(乡)级控制性详细规划、村级实施性规划四级非集中建设区规划体系,探讨了“底线约束+功能引导”的空间管制方式、全域全要素的用地布局规划和系统化、精细化的规划管控路径等主要规划内容,以期从非集中建设区规划创新的视角为国土空间规划体系构建提供积极、有意义的借鉴。

【关键词】生态文明建设;国土空间;空间规划;非集中建设区

【文章编号】1006-0022(2020)19-0047-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】杜瑞宏,黄晓芳,胡冬冬.国土空间规划视角下非集中建设区规划体系构建[J].规划师,2020(19):47-51.

Planning of Non-intensive Construction Area from the Perspective of National Land Use and Space Planning/ Du Ruihong, Huang Xiaofang, Hu Dongdong

【Abstract】 It is a critical moment for planning profession in the transition from urban and rural planning towards national land use and space planning, and non-intensive construction area dominated by ecological and agricultural space is crucial in the reform since it is traditionally weak in planning management. In the restructuring of national land use and space planning system, the paper follows the logic of “value option, orientation, reestablishing planning system and content, achieving multi-planning integration and spatial unification”, and puts forwards planning visions of ecological priority, multiple values, urban rural symbiosis, spatial integration, and resource development and preservation. It establishes a four-level planning system for non-intensive construction area: master plan at city level, district plan at county level, regulatory plan at township level, and site plan at village level, which adapts to the “five levels, three types” in national land use and space plan. It further discusses the spatial governance mode by “bottom line restriction + functional guidance”, all elements land use layout plan, and systematic, detailed planning governance. It provides a positive and meaningful reference for the establishment of national land use and space planning system.

【Key words】 Ecological civilization construction, National land and space, Spatial plan, Non-intensive construction area

2018年中共十九届三中全会、第十三届全国人大第一次会议作出组建自然资源部、统一国土空间用地管制和生态保护修复职责的重大决定,2019年国家进一步出台《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》。这标志着我国规划行业伴随

着2008年《中华人民共和国城乡规划法》的施行,由重城轻乡的城市规划转变为城乡统筹的城乡规划之后,在生态文明建设的新时代要求下,进一步向全自然资源整合、全空间用途管控的国土空间规划创新转变。

目前,既有研究在探讨空间规划体系重构的问题

【作者简介】 杜瑞宏,工程师,现任职于武汉市规划研究院。

黄晓芳,正高级工程师,武汉市规划研究院区域规划所所长。

胡冬冬,高级工程师,武汉市规划研究院副总工程师。

缘由、现实基础、基本逻辑、原则思路 and 结构设想后,逐步开始深入探析不同层级空间规划的工作重点与规划内容。考虑到现行规划存在的体系上交叉重叠、体制上事权冲突及治理上效率低下等诸多问题主要体现在非集中建设区^①,山、水、林、田、湖、草等自然资源也主要分布于非集中建设区,故非集中建设区作为规划管理矛盾交织区域和自然资源汇聚区域,是本轮国土空间规划改革的关键。因此,本文将城市外围以生态、农业为主导空间的非集中建设区作为切入点,按照“树立空间发展价值观—统一开发保护共赢目标与总体思路—重构规划编制体系与内容机制—实现‘多规’融合与空间统一”^[1]的基本逻辑,思考“五级三类”国土空间规划框架下非集中建设区的规划思路、体系构建和编制内容,以期对不同层级国土空间规划中非集中建设区的规划编制方法提供积极、有意义的借鉴。

1 规划价值导向

在经历了工业文明时代“以城建拓展为主导、以经济建设为核心、生态空间多留白”的规划价值理念后,国土空间规划改革下的非集中建设区规划应符合生态文明新时代的“两山”理论要求,以生态文明观、多元价值观、城乡共生观和空间统筹观作为新的规划价值导向。通过自然资源的约束保护、经济功能的适度注入、城乡设施的均等分配和国土空间的统一整合,促进非集中建设区从被动保护的生态农业地区向人与自然和谐共生的生态魅力地区转变,构建国土空间生态保护与经济建设的协同共赢关系。

1.1 生态保护的价值导向:自然资源的紧约束与严保护

2012年生态文明被纳入“五位一体”总体布局,2015年“绿色”作为五大发

展理念之一被明确提出^[2],2017年十九大提出加快生态文明体制改革……我国生态保护和环境治理的理念不断进步、路径逐渐清晰,生态文明建设进入了新时期。非集中建设区作为践行生态文明建设的重要空间载体,应正视外部资源环境约束趋紧的现实要求和城市经济绿色转型发展的阶段诉求,以生态文明观为核心价值导向,通过严守生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线,强化区域生态安全与粮食生产安全的保障职责,强化自然保护区、水源保护地和水产种质资源保护区等生态敏感地区的保育职责,满足生态文明建设时期城市居民对生态产品不断增强的需求,缓解生态供应能力长期减弱的矛盾^[3]。

1.2 经济多元的价值导向:特色功能的新注入与强转型

随着国民消费升级和旅游休闲常态化,非集中建设区的土地结构与功能价值非农化趋势明显,农业种养、林业生产等传统生产性功能相对减弱,而生态效用、旅游休闲功能则日益凸显^[4]。在休闲经济市场导向下,非集中建设区规划应强化生态价值显性化、经济发展多元化的思路,充分发挥自然资源的景观价值和经济价值,统筹谋划郊野公园、森林公园、休闲农业和旅游景区等生态建设项目。同时,基于国家创新创业战略要求与市民、企业和各类社会资本对非集中建设区的特别关注,强化田园综合体、特色小镇及农村新产业新业态的注入,以适度建设促进生态保护。

1.3 城乡共生的价值导向:城乡一体的公平化与均等化

过去在“城市本位”建设逻辑下,国家以城市为中心进行制度安排与资源分配,社会以城市为主体推动日常运转,从而形塑了一种以城市化为导向、忽视

乡村发展的思维模式^[5],致使城乡差距不断拉大,城乡二元结构难以破解。当前,非集中建设区作为乡村振兴战略实施的主要承载空间,应在规划中着力将“重城轻乡”转变为“城乡共生”,通过强化城乡土地产权平等性制度建设、城乡公共服务设施均等化体系建设、城乡生态区域化系统建设及城乡要素双向流动通道建设等,加快推进农业农村地区补齐短板、优先发展。

1.4 空间统筹的价值导向:国土资源的全整合与全管控

为适应新时期自然资源统一管理和国土空间综合治理能力提升的要求,改善多资源要素分属不同行政管理部门所带来的“权责不清、政出多门”等规划管理弊端,非集中建设区规划应以空间统筹观为导向,强化其对城市发展总体战略趋势的适应关系和“多规合一、编管协同”的逻辑思路,有效落实城市自然资源保护、生态安全框架、土地用途管制和主导功能引导等宏观战略要求,综合集成城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划、林业规划、农业规划和水利规划等系列部门规划的核心内容,强化国土空间整体性治理^[6]思维。

2 规划总体思路

在生态、多元、共生、统筹的空间发展价值导向下,非集中建设区规划应按照“统一空间综合治理能力、贯彻生态文明建设要求、适应规划建设不可预见性和建立精细化规划管理机制”的思路,通过系统传导的规划体系构建、“多规合一”的空间发展谋划及全域全要素的用途管制规则制定等规划手段,逐层细化和传导落实“自上而下”的生态保护要求,反馈吸收和协调平衡“自下而上”的休闲创新发展诉求,形成适应当前非集中建设区空间治理的政策支持和制度

供给,与城镇集中建设区规划共同组成国土空间开发保护“一张图”。

3 规划体系构建

3.1 构建思路

建立和完善非集中建设区规划体系的目的是在国土空间规划框架下明晰非集中建设区的规划层次、从属关系和分级管理,合理界定不同层次规划的职能定位和规划重点,从而有效落实非集中建设区自然资源用途管制和生态保护修复职责,推进非集中建设区开发保护制度的建设。一方面,需要在“纵向”上按照“一级政府、一级事权、一级规划”的原则,建构顶层战略性决策向底层实施性建设“自上而下”传导的机制平台;另一方面,需要重构“横向”规划体系,理顺现状不同行政部门、不同规划之间的“横向”关联关系,重构一套全新的、综合性强的规划编制体系。

3.2 规划层级与类型

在国家、省两级国土空间规划的权威指导下,以市级及以下层次的国土空间规划作为衔接平台,按照市、区(县)、镇(乡)、村四级行政区划和事权分工,构建非集中建设区市级总体规划、区(县)级分区规划、镇(乡)级控制性详细规划、村级实施性规划四级规划体系。同时,全面对接国土空间规划的三大规划类型,将非集中建设区规划分为总体规划、详细规划和相关专项规划。

其中,市、区(县)两级规划重在谋划市域、区(县)域国土空间保护开发的全域框架,属于总体规划类型;镇(乡)、村两级规划重在深化细化上位规划要求,引导与管控具体项目的实施建设,属于详细规划类型。四级规划体系的构建重点突出非集中建设区总体规划对详细规划的指导约束作用。与此同时,考虑到非集中建设区涉及的自然区域、特殊功

能区较多,专业性较强,需要在空间开发保护利用方面做出专门安排。因此,在非集中建设区四级规划体系的基础上,还需要根据区域特色、发展诉求和精度要求编制相关专项规划,作为“总—分—控—详”主线规划科学编制的重要支撑。

3.3 规划重点

3.3.1 市级层面:体现战略性和结构性,突出全域空间框架和底线发展思维

非集中建设区市级总体规划重在改变传统重城轻乡、重建设轻保护的规划思维,将城镇集中建设区外围的生态农业地区统一纳入市级国土空间规划区范围,实现规划区与行政辖区的一致性。重点通过全市域乃至城市圈生态框架结构的构建,生态保护空间与农业农村发展空间的划定,以及城镇开发边界、生态保护红线和永久基本农田保护红线等发展底线的锁定,在市级层面全面落实国家级、省级国土空间规划中有关山、水、林、田、湖、草等自然资源保护与开发的顶层设计要求。非集中建设区市级总体规划作为市级国土空间规划的重要组成部分,应强化其全要素资源配置的宏观统筹作用、全域开发保护安排的战略引领作用和全框架生态保护的底线约束作用,与城镇集中建设区共同绘就城市可持续发展的“长远蓝图”^[7]。

3.3.2 区(县)级层面:体现传导性和功能性,突出战略目标传导和功能分区引导

考虑到市级总体规划侧重战略引领与底线约束,在深度和细度上难以直接指导详细规划,易于在规划步骤和建设程序上出现脱节现象^[8],故建议将区(县)级分区规划作为大城市、特大城市非集中建设区规划体系中的重要一环,在严格落实市级发展底线约束要求的基础上,结合多元功能发展诉求和差异建设监管诉求,进一步将生态、农业两大空间科学地划分为生态保育区、基本农田保护

区、农地复合区、郊野观光区和休闲度假区等全空间覆盖的功能分区,并赋予不同功能分区差异化的土地开发权限,建立正、负面项目准入清单,从而形成总体规划与详细规划之间承上启下的传力杠杆^[9],全面促进“一刀切”式的区域绿地保护向“差异引导化”的开发保护协调发展转变。

3.3.3 镇(乡)级层面:体现落地性和管控性,突出建设指标空间化和土地用途管控

非集中建设区镇(乡)级控制性详细规划是规划与管理、实施衔接的重要环节,是地方政府实行非集中建设区规划管理和行政许可的重要法定依据与有力抓手。该层级规划重在将市级总体战略目标、区(县)级功能分区管控要求进一步深化细化后,转化为以乡镇为基本单元的全域全要素土地用途管制制度;将“自上而下”所分配的有限的建设指标落在具体空间上,构建包含用地属性、建设强度、设施配套和城乡设计等内容的管控指标体系。最终,形成全域全要素的土地用途管制和系统精细化的管控指标体系,科学指导下一层次实施性规划的编制。

3.3.4 村级层面:体现实行性和需求性,突出规划管控要求校正和空间景观形态塑造

非集中建设区村级实施性规划是在国土空间规划变革与乡村振兴战略双政策加持下的新型村庄规划,是寄予乡村振兴发展希望的国土空间详细规划。该层级规划重在强化生态保护与乡土文化传承的规划理念,适应“资本下乡”的农村新产业新业态发展诉求,构建非集中建设区“自上而下”的规划传导效能与“自下而上”的项目建设诉求相耦合的规划实施平台。具体可借助农村新产业新业态的发展契机,以一个或多个行政村为基本单元,按照上位规划要求,结合区域产业协作发展思路,统一谋划

目标功能定位、产业发展格局,统筹安排村庄建设用地、农村新产业新业态建设用地、农业生产功能的非建设用地和生态保护功能的非建设用地,标准化配置村级生活性公共服务设施、生产性服务设施、旅游服务设施和市政基础设施。同时,村级实施性规划与重底线约束、重功能引导、重用途容量管控的上位规划相比较,更侧重于用途容量管控要求的建设方案校正(结合详细规划方案校正上位规划确定的用地边界形态等)和田园建设项目的空间景观形态把控。

4 规划主要内容

4.1 强化差异化发展思维,形成“底线约束+功能引导”的空间管制方式

4.1.1 底线强约束,强化重要空间管控边界的严肃性管制

在国土空间规划统筹划定三条控制线^②的政策要求下,非集中建设区规划应结合区域空间特征,严格划定生态保护红线和永久基本农田保护红线,建立以国家公园为主体,由自然保护区、饮用水水源地一级保护区和各类生态公园内高度敏感生态空间组成的生态保护红线体系;建立以粮棉油生产基地为主体,由高标准农田、农业科研教学试验田和蔬菜生产基地等组成的永久基本农田保护体系;同时,结合资源特色,规范划定江、河、湖、水库等蓝线,历史遗迹历史建筑等紫线,以及矿产资源开采控制线等,综合统筹各类控制线管控规则的制定,强化非集中建设区重要空间管控边界的底线约束作用。

4.1.2 功能重引导,突出多元功能政策分区的差异化管制

基于非集中建设区的功能异化趋势、资源地域差异和生态敏感程度,在区域生态安全格局和重要空间管控边界确定的基础上,借鉴台湾地区依据不同功能

划定非都市土地为特定农业区、一般农业区、工业区、乡村区和森林区等11类土地使用分区^③的管制思路与模式,可以将非集中建设区按照主导功能和地域特征细分为生态保育区、基本农田保护区、农地复合区、郊野观光区和休闲度假区等功能分区,并分类制定差异化的生态保护规则与空间利用规则,有效改变基本生态控制线管理模式下无差别、“一刀切”式的生态保护方式,创新探索非集中建设区因地制宜、彰显特色的差异化空间管制机制。

4.2 优化资源空间配置,形成全域全要素的用地布局方案

4.2.1 制定功能分区与土地用途的兼容原则和转化规则

借鉴台湾地区非都市土地“分区+用地”的规划编管方式^④,非集中建设区规划应在功能分区划定、土地用途分类统一的基础上,制定功能分区与土地用途的兼容原则和转化规则,从而实现功能分区与用地分类的无缝衔接,支撑分类、分区管制方式向土地用途管制方式进一步深化细化。例如,生态保育区内禁止布局采矿用地、旅游设施用地和特殊用地等(兼容原则);禁止将林地、草地等生态用地转化为一般耕地,允许将一般耕地转化为林地、草地等生态型用地(转化规则)^[10]。

4.2.2 开展全域全要素的用地布局规划

基于国土空间土地用途分类标准的统一、功能分区与土地用途的兼容原则和转化规则的制定,结合生态保护与历史传承要求、产业发展与项目建设诉求,对非集中建设区的村镇、旅游设施、区域性公用设施等各类建设用地和水域、林地、农田等非建设用地进行统筹安排,统一明确其用地性质、用地边界、用地规模和用地兼容性,创新探索适应农村新产业新业态发展的用地复合利用规则,

有效落实各类公共服务设施、市政设施和道路交通等设施配建要求,形成非集中建设区“全区域空间覆盖、全要素融合统筹”的用地布局规划方案;促进非集中建设区特色化的分类、分区空间管制向统一化的土地用途管制深化细化,实现非集中建设区建设空间的集约化、减量化建设和非建设空间的功能化、生态化发展。

4.3 协调开发与保护的关系,重构系统化、精细化的规划管控路径

4.3.1 分层传导式的规划管控体系

基于非集中建设区四级规划体系的构建,按照“事权对应、分层管控”的思路,坚持“生态保护优先、建设总量控制、功能用途引导、刚弹管控结合”^[7]的原则,建立与规划编制体系相适应的规划管控体系。通过“市级控发展与保底线、区级控功能分区、镇级控土地用途与强度容量、村级控建设空间保实施”^[7]的差异化管控内容的制定,强化宏观战略性要求逐层向下传导、细化的规划效能。

4.3.2 全域全要素式的规划管控内容

基于非集中建设区全域全要素的空间统筹规划属性,以全域全要素管控为宗旨,明确非集中建设区所涉及的生态、农业两大空间边界;结合生态空间内山、水、林、湖、草等自然要素类别,自然保护区、水源保护区、湿地保护区和风景名胜保护区等自然区域类别,农业空间内田、渠、村、路、园等农村要素类别,以及永久性基本农田、设施农业和观光休闲农业等农业发展功能片区,明确土地用途管制、建设容量管制和生态环境保护管制等规则要求;建立涵盖生态保护、建设强度、景观风貌和民生保障等内容的指标控制体系,明晰“建还是种,种什么,建什么,建多少”^[11]的土地用途管制内容,形成生态保护强度和开发利用强度双管齐下的非集中建设区规划管控模式。

4.3.3 刚弹结合式的规划管控方法

非集中建设区规划应按照刚弹结合的规划管控方法,在守住发展底线的同时适应未来发展的不可预见性。一方面,对接国土空间规划中有关生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等空间边界管控要求,以及自然生态资源、历史文化资源管理要求,强化底线约束的刚性;另一方面,适应市场需求的动态变化,注重空间形象管理的弹性。例如,各类建设用地区域边界在不占用永久基本农田、生态廊道及重要结构性绿地的前提下允许弹性调整,不同土地用途在保障生态安全和耕地安全的前提下允许弹性兼容与转化,不同实施项目在与周边环境协调统一的前提下允许适度彰显个性。

4.3.4 单元图则式的规划管控表达

为强化非集中建设区规划的公共政策属性,清楚展示规划管控的内容与要求,方便职能部门实施管理,非集中建设区规划需要在明晰管控思路、内容和方法的同时,进一步寻求简洁直观、条理清晰及精准管控的表达方式。具体可借鉴城镇集中建设区控制性详细规划的管控表达方式,按照行政区划、自然边界和道路交通等要素,科学界定非集中建设区规划管控的基本单元,并以单元图则式的表达方法规范化、精细化、直观化地展示非集中建设区规划管控的内容和要求,从而形成非集中建设区规划管理的有效抓手。

5 结语

在国土空间规划体系重构的时代背景下,传统以城镇集中建设区为重点的规划模式已不能适应当前全域空间管制的战略要求。因此,只有将城镇集中建设区外围以生态、农业空间为主导的非集中建设区纳入整体空间治理的范畴,实行统一而有差别的规划和管控政策,

才能体现生态文明建设、乡村振兴发展、城乡一体化的战略要求^[12]。本文认为生态优先、价值多元、城乡共生、空间统筹的价值导向是非集中建设区规划符合时代要求和探索的本源视点,资源开发与保护相协调是其发展建设的总目标。基于以上价值观与发展目标的设立,笔者提出适应“五级三类”国土空间规划体系的市级总体规划、区(县)级分区规划、镇(乡)级控制性详细规划、村级实施性规划四级非集中建设区规划体系,探讨了“底线约束+功能引导”的空间管制方式、全域全要素的用地布局规划和系统精细化的规划管控路径等主要规划内容,未来还需要从制度设计、实施路径等视角进行更加深刻和系统的思考。

[注 释]

- ①非集中建设区的概念是相对于城镇集中建设区来界定的,是国土空间规划区范围内、城镇开发边界外,规划以生态、农业两大空间为主,并零散分布有集镇村庄、旅游设施和农业设施等建设用地的广袤区域。
- ②2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》提出“统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线……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”。
- ③根据台湾地区的《区域计划法施行细则》,非都市土地按照功能划分为11类分区,分别为特定农业区、一般农业区、工业区、乡村区、森林区、山坡地保育区、风景区、国家公园区、河川区、海域区及其他使用区或特定区。
- ④台湾地区的《制定非都市土地使用分区图及编定各种使用地作业须知编定原则表》明确了非都市土地使用分区与各类使用地相对应的兼容原则。例如,特定农业区(非山地区)依现状使用情况可以编定的用地类型有甲种建筑用地、农牧用地、交通用地、水利用地、国土保安用地和特定目的事业用地;依法核准使用者的按照现状使用情况编定;未依法核准使用者的按照其所属使用区主要用地类型编定。

[参考文献]

- [1]高洁,刘畅.伦理与秩序——空间规划改革的价值导向思考[J].城市发展研究,2018(2):1-7.
- [2]张一凡,马璇,冯琼.总规创新视角下非集中建设区的规划路径与方法初探[J].城市规划学刊,2017(增刊2):188-194.
- [3]詹运洲,李艳.特大城市城乡生态空间规划方法及实施机制思考[J].城市规划学刊,2011(2):49-57.
- [4]王爱民,刘加林.高度城市化地区非城市建设用地导向——深圳案例研究[J].中山大学学报(自然科学版),2005(增刊1):314-317.
- [5]武小龙.城乡对称互惠共生发展:一种新型城乡关系的解释框架[J].农业经济问题,2018(4):14-22.
- [6]邹兵.自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J].规划师,2018(7):5-10.
- [7]胡冬冬,殷毅,郑振华,等.武汉市非集中建设区规划编制方法初探[J].城市规划,2018(增刊2):64-70.
- [8]叶绪铨.分区规划与控制性详细规划[J].城市规划,1990(4):59-60,57.
- [9]陈伟新.深圳城市分区规划的作用与定位[J].规划师,2002(3):29-32.
- [10]杜瑞宏,黄晓芳.非集中建设区规划思路探析[J].现代城市研究,2020(2):67-72.
- [11]林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [12]程茂吉,汪毅.我国乡村地区国土空间管控改革探讨[J].江苏城市规划,2019(3):11-15.

[收稿日期]2020-02-07