

惠州国土开发保护格局构建及管控传导机制探索

□ 汤燕良, 秦 晴

[摘要] 贯彻落实主体功能区战略是国家对国土空间规划体系构建提出的重要要求。然而, 由于以往基于县级行政边界形成的主体功能分区相对宏观, 且缺乏向市县、乡镇传导的具体路径, 急需从不同尺度构建有效的管控传导机制。基于此, 文章通过探讨国土开发保护格局的构建思路及传导机制, 以惠州为例, 提出应在充分尊重自然地理格局、顺应社会经济发展规律的基础上, 结合主体功能区战略构建国土开发保护格局, 进一步探索打破行政边界束缚、形成不同空间分区的差异化管控策略, 并建立起面向详细规划、专项规划的管控细则, 分级分类实现规划管控要点的传导, 保障主体功能区战略的有效实施。

[关键词] 主体功能区战略; 国土开发保护格局; 空间分区; 传导机制; 管控策略

[文章编号] 1006-0022(2021)09-0068-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 汤燕良, 秦晴. 惠州国土开发保护格局构建及管控传导机制探索 [J]. 规划师, 2021(9): 68-74.

National Territory Spatial Development and Protection Pattern Construction and Control Transmission Mechanism, Huizhou/Tang Yanliang, Qin Qing

[Abstract] Implementation of major function oriented zoning is an important request of national territory spatial planning system. However, zoning by county administration boundaries is large scale and needs a mechanism of governance transmission at city, county, and township levels. With Huizhou city as an example, the paper studies the national territory spatial development and protection pattern and control transmission mechanism, and proposes differentiated spatial governance strategies beyond traditional administrative boundaries based on natural, geographical, socioeconomic characters and major function oriented zoning. It further establishes governance details for regulatory and specialty plans, realizes planning governance transmission by categories, and ensures the implementation of major function oriented zoning.

[Key words] Strategy of major function oriented zoning, National territory spatial development and protection pattern, Spatial zoning, Transmission mechanism, Control strategy

推进形成主体功能区战略是党中央、国务院提出的战略任务, 并在过去一段时期内对我国优化国土开发保护格局起到了重要作用。然而, 原主体功能区规划在实施过程中也存在一定的局限, 如基于县级行政边界形成的分区相对宏观, 缺乏向市县、乡镇传导的具体路径, 也缺乏与相关专项规划的管控规则、实施手段有效对接。进入新时期, 主体功能区战略仍然是一项国家战略。《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, “建立国土空间规划体系并监督实施, 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’”“完善适应主体功能区要求的配套政策, 保障国土空间规划

有效实施”“实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地”。在主体功能区规划被纳入国土空间规划体系后, 如何打破县级行政区划的限制, 构建面向市县、乡镇乃至详细规划、专项规划的传导框架是发挥其战略作用的关键。过去, 传统的城乡规划功能分区注重的是示意性内容, 缺乏具体的实施抓手; 土地利用总体规划也缺乏相关的实施内容。当下, 主体功能区战略的落实, 需要“明确空间发展目标, 优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局, 确定空间发展策略, 转变国土空间开发保护方式, 提升国土空间开发保护质量和效率”。可见, 在国土空间规划的内容框架内, 构建好国土开发保护格局和落实主体功

[基金项目] 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司科研课题 (2020-KY-003)

[作者简介] 汤燕良, 硕士, 高级工程师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司国土空间创新中心副主任、规划三所技术总监。

秦 晴, 硕士, 高级工程师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划三所。

能区战略是相辅相成的,而如何结合“五级三类”的国土空间规划体系形成分级分类、层级传导的思路并促进国土开发保护方式的转变是关键所在。基于此,本文以兼具山区、平原和海岸等多样自然地理特征的惠州为例,从规划实施的要求出发,以主体功能区战略为基础,探索国土开发保护格局构建的思路及其管控传导机制。

1 惠州国土开发保护格局构建思路及传导尺度、传导机制

1.1 构建思路

主体功能区战略基于对自然资源要素的系统性分析及承载能力评价,能够为国土开发保护格局的构建提供参考,这体现了其基础价值;同时,按照地域功能开发最优组合的思路,遵循社会经济发展规律,从大尺度、长期限谋划城市国土开发保护格局的最优状态,这体现了其战略价值。基于以上思路,一方面在国土开发保护格局的构建中必须尊重自然地理格局,并在充分掌握城市和区域自然地理格局特征及其各类影响因素的基础上,依托资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价(以下简称“双评价”)分析城市的资源禀赋与资源条件,研判国土空间开发利用存在的问题和风险,识别生态保护极重要区,形成人与自然和谐发展的基础。另一方面,社会经济发展规律不以人的意志为转移,在国土开发保护格局构建中必须认清社会经济的发展阶段、顺应发展规律,提高资源空间配置的有效性,为提高发展质量、实现社会公平提供支撑。

因此,对照城市化发展区、农产品主产区和生态功能区等主体功能分区,惠州可将国土开发保护格局细分为城镇开发格局、农业生产格局和生态保护格局等;同时,考虑到各地具体的自然资源情况和社会经济发展趋势,惠州可进一步确定城镇、农业和生态3类空间的

开发保护模式。例如,结合具体的自然资源格局,可将城镇空间的开发保护模式细分为网络化开发模式(如粤港澳大湾区都市连绵区)、点轴集中式开发模式(发展轴带上的城市)和聚点开发模式(主要农产品所在城镇和生态地区)等;结合水热条件和耕作条件,在农业空间中形成不同的山地—林地农业经济、平原规模农业经济和都市农业经济等农业生产模式;而生态功能区则聚焦于重要的生态屏障、廊道、源地和斑块的保护,最终形成因地制宜的国土开发保护格局。

1.2 传导尺度

主体功能区战略及以此形成的国土开发保护格局是从宏观层面对城市进行的谋划,体现的是战略性和科学性,需要进一步向实施性转换。国土开发保护格局的构建与发展模式的确定虽然在宏观层面解决了城市的发展战略和空间秩序问题,但是仍需找到向规划具体实施传导转换的抓手。根据国土空间总体规划的技术框架,分区分类管控是国土空间用途管制的重要手段。因此,惠州需在主体功能分区及其战略定位的基础上进一步打破由县级行政边界划分的单元边界,将国土空间规划分区分类的要求与主体功能分区战略管控要求的内在逻辑进行串联,同时综合考虑人口分布、经济布局、国土利用和生态环境保护等要素,进一步明确各类地理空间单元的核心管控目标与政策导向,明确主体功能分区的主要国土用途构成及其准入和禁止管制规则,为最终形成主体功能明显、优势互补和高质量发展的国土开发保护新格局,以及面向街区、地块层面的精准用途管制提供支撑。

1.3 传导机制

国土空间规划实施的有效性在于其传导管控机制的有效性。在“五级三类”的国土空间规划体系框架下,市县国土空间总体规划实施的重点是向详细规划

和专项规划传导。而按照主体功能区战略构建国土开发保护格局后,要确保其能实施落地,关键是要形成管控细则并向下位规划传导,这也是国土空间规划从蓝图型规划向治理型规划转变,并成为具有应对社会经济不确定性和各类风险的政策工具的关键。因此,惠州需建立分级分类的传导机制,实现管控细则与详细规划、专项规划的无缝衔接,同时将客观自然地理要素、宏观战略思路和具体的规则管控、边界管控与指标管控等要求相结合,形成一套传导机制,最终实现空间治理体系的优化。

2 惠州国土开发保护格局构建内容

不同的国土空间其自然状况也存在差异,如地形复杂、生态脆弱或生态功能重要的区域并不适宜进行大规模、高强度的工业化、城市化开发,有的甚至不适宜进行高强度的农业开发。可见,城市国土开发保护格局的构建必须立足于区域的自然资源本底和资源环境承载能力,发挥各区域的比较优势,形成符合自然规律、经济规律的空间格局。因此,惠州按照主体功能区战略理念,通过梳理分析自然资源台账及社会经济发展趋势,适应自然地理规律和经济发展规律,构建国土开发保护新格局。

2.1 理顺各类自然资源台账,保护通山、拥江、达海的自然格局

(1)充分尊重区域自然地理格局特征,系统评判区域潜在风险。通过建立土地、森林、水、矿产、湿地、海洋和生物等各类自然资源台账,分析各类资源的数量、质量、结构和分布特征。惠州属于南岭山地向珠江三角洲平原过渡的地带,地势东北部高、中西部低,地形地貌复杂。其中,北部和东部由罗浮山、南昆山、莲花山等集集成中低丘陵;中部和西部主要为东江、西枝江及其支流冲积而成的平坦地区;南部连南海,海岸线曲折,

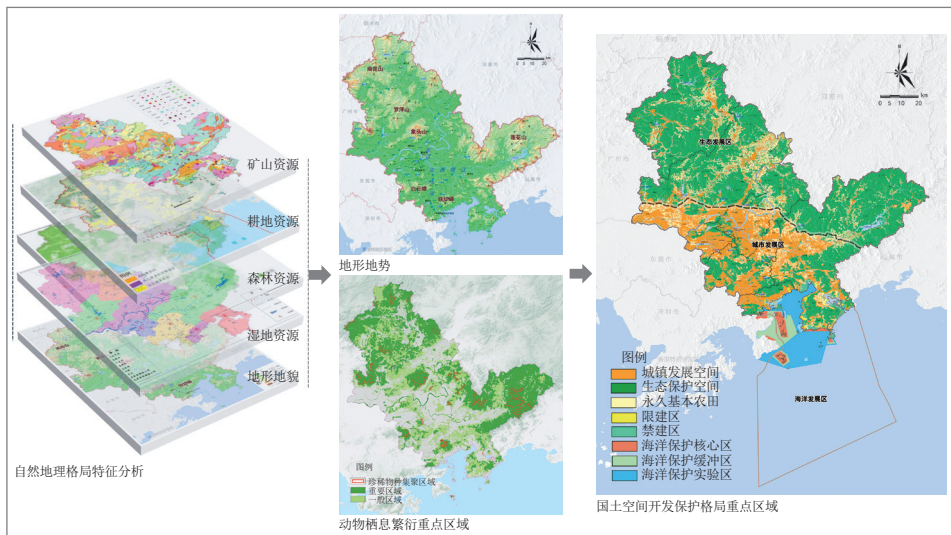


图1 惠州自然地理格局分析图

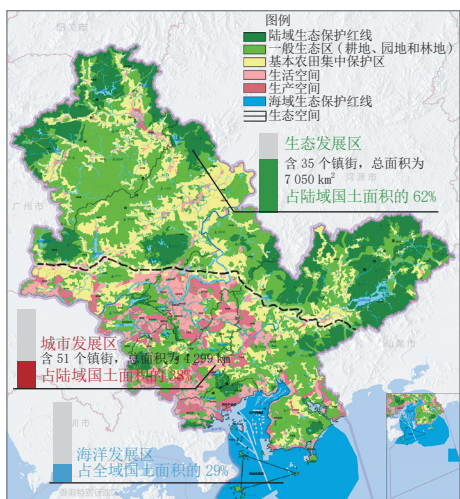


图2 惠州“1+1+1”国土开发保护格局示意图

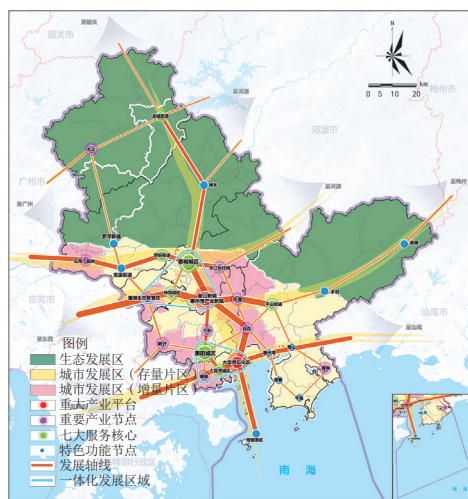


图3 惠州城市空间发展结构示意图

且根据“双评价”结果发现适宜城镇建设的平坦地区大部分位于市域南部。因为地处低纬，濒临海洋，天气复杂多变，惠州常受热带气旋、风暴潮和赤潮等海洋灾害影响，尤其是因风暴潮引起的湾顶增水对沿海堤围工程造成了较大威胁。南昆山、莲花山等丘陵山地地形地貌复杂，风化作用较强烈，地质环境条件脆弱，在上述气候影响下这些区域较容易发生地质灾害（图1）。

(2) 立足“生物权”精准管控生态空间，实现人与自然和谐共生。惠州作为全球性的珍稀动物繁衍地区，拥有亚洲大陆唯一的海龟自然保护区，且穿山甲、藏酋猴和中华秋沙鸭等稀有物种在惠州均

有分布；同时，惠州也是全省珍稀物种最多的地级市（占全省数量的1/8），具有极高的生物学价值和历史文化价值。因此，在国土开发保护格局的构建中，惠州应突出保障“生物权”，精准识别穿山甲、海龟等动物栖息繁衍的重点区域，并分级纳入生态保护红线和一般生态空间进行分类管控。

(3) 综合考虑自然地理格局和生态保护要求，理清国土开发保护的天然本底。通过综合分析惠州的自然地理格局特征，按照上位规划的生态保护要求将北部和东部的罗浮山、南昆山、莲花山等地区明确为生态保护极重要区；对中部和西部平坦地区进行适宜的城镇建设和农业

生态保护开发；对南部地区需适度控制开发强度。因此，在国土开发保护格局构建中需保护好惠州通山、拥江、达海的自然格局。

2.2 聚焦优势地区，遵循上位规划要求，提高发展质量

(1) 顺应社会经济发展规律，聚焦优势地区，实现高质量发展。百度人口大数据显示，惠州的人口向中部和南部集聚趋势十分明显。2000～2018年，惠东、博罗和龙门3个县出现局部年份的人口收缩现象，惠城、惠阳、大亚湾和仲恺等区县的人口增速较快，人口向城区和深圳、东莞跨界地区集聚的趋势明显；工商企业经济数据显示，惠州的企业数量和投资方向均向中部、南部集中。在粤港澳大湾区“极点带动，轴带支撑”的网络化格局下，惠州依托优越的区位条件逐步融入湾区功能网络，特别是中部和南部地区。当前，在周边城市人口容量和土地开发强度接近“天花板”的背景下，惠州将依托广阔的发展空间成为未来粤港澳大湾区重要的人口和功能承载地。

(2) 国家级、省级等上位规划和政策的要求与上述趋势契合。当前，惠州北部的主体功能定位为国家级农产品主产区和整个粤港澳大湾区重要的农产品基地，东部为省级重点生态功能区，中部和南部为国家级与省级城镇化发展区，这与上述发展趋势契合。此外，《粤港澳大湾区发展规划纲要》对惠州提出了建设粤港澳大湾区重要节点城市的要求，广东省赋予了惠州共同打造全省发展主引擎、建设全省经济发展主战场的使命，因此需优化惠州中部和南部的空间布局以腾出高品质的发展空间，为新功能、新人口的进入做好空间上的准备。而惠州北部作为粤港澳大湾区外围生态屏障的重要组成部分，其境内的东江干流是香港、深圳和广州等地的主要供给水源，生态地位非常重要，需进一步保护。

2.3 适应地域资源功能结构，形成“1+1+1”的国土开发保护格局

在充分适应自然地理格局、顺应社会经济发展规律的要求下，惠州按照“该开发的区域要有序、有度、高效率开发好，该保护的区域要坚决保护好”的主体功能区战略思路，形成“1+1+1”的国土开发保护格局，即分为生态发展区、城市发展区和海洋发展区，充分体现地域功能结构特征（图2）。其中，生态发展区和城市发展区以中部的罗浮山、象头山、莲花山等自然山体为界，城市发展区和海洋发展区以海岸线为界。具体而言，生态发展区需践行“两山”理念，推动绿色发展，重点保护全省重要生态屏障，实现从生态保护向生态产品保护开发转变，打造粤港澳大湾区生命健康产业聚集，建设国际一流康养服务服务区；城市发展区集聚发展、承接粤港澳大湾区的新功能，并作为全面把握“双区”驱动重大机遇、支撑构建开放融合区域格局的主要空间载体；海洋发展区通过理顺陆海统筹格局，实施差异化的管控策略，将海洋空间打造为支撑惠州新一轮开放发展的空间载体。

3 惠州国土开发保护模式

构建国土开发保护格局的意义在于

明确国土空间开发保护的巨大政策方向。然而，要提升政策实施的效果，仍需结合空间分区转变国土开发保护的模，提高经济政策、农业政策和生态政策的精准性。因此，需在确定的“1+1+1”国土开发保护格局的基础上，通过识别重点发展地区来支撑国土开发保护模式的落实。从惠州的城市空间结构来看，在区域层面，应强化西向轴带，加速融入深圳都市圈；巩固东向沿海走廊，对接海西经济区；延展北向发展轴线，辐射带动粤北城市，链接江西。在市域层面，应以交通轴线主框架为支撑，串联城市发展重点功能片区，挖掘沿线用地潜力，打造“交通引导产业、产业支撑城市”的空间格局及多个平台、节点，集中力量培育承载粤港澳大湾区一流功能、带动全市高质量发展的现代化发展极核（图3）。上述的重要平台、节点和功能区是各个分区优化国土开发保护模式的关键，在此基础上将分类提出精准管控措施。

3.1 生态发展区：严格保护生态屏障，点状开发，保障发展权

惠州着眼于生态空间的完整性保护，优先保障民生设施用地需求，强化资源的统筹保护和有序利用；同时，按照山体生态屏障、河湖湿地和连片农田等生态功能要素的空间分布特征划分南昆山

片区、龙城片区、罗浮山片区、博东片区与莲花山片区五大生态片区，并实施生态导向的差异化管控策略：一是严格控制生态发展区的开发强度。引导区内城市点状集聚开发，推动破碎化的低效建设用地“减量化”，并逐步引导零散村庄、宅基地空置率较高的自然村进行拆旧复垦。二是探索绿色发展新路径。用好点状供地政策，探索以点（建设用地）带面（耕地、林地和园地）的用地方式，积极发展生态旅游等产业集群；聚焦生态产品价值的实现，立足农村地区一二三产业的融合，构建特色生命健康产业体系。三是优先安排民生设施和乡村振兴产业用地。结合生态发展区未来的产业发展方向和人口规模，在确保全市建设用地规模的基础上优先保障各类民生设施和乡村振兴产业用地，走差异化、精品化发展路径，在保护生态屏障的同时将绿水青山转化为金山银山（图4）。

3.2 城市发展区：坚持底线思维，集聚开发，实现高质量发展

(1) 坚持底线思维，优先保护区域范围内的生态保护红线、永久基本农田，以及主要的山体、湿地和生态廊道等主要生态要素，通过提高生态品质来实现土地的价值；优先集中连片开发，通过“增量变革、存量优化”的思路引导资源集

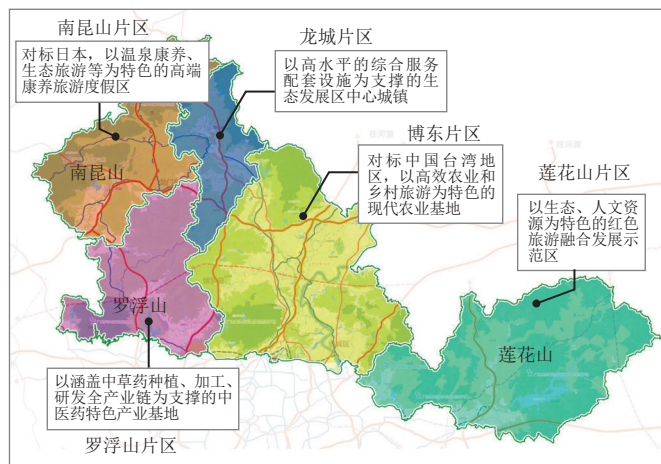


图4 惠州生态发展区管控示意图

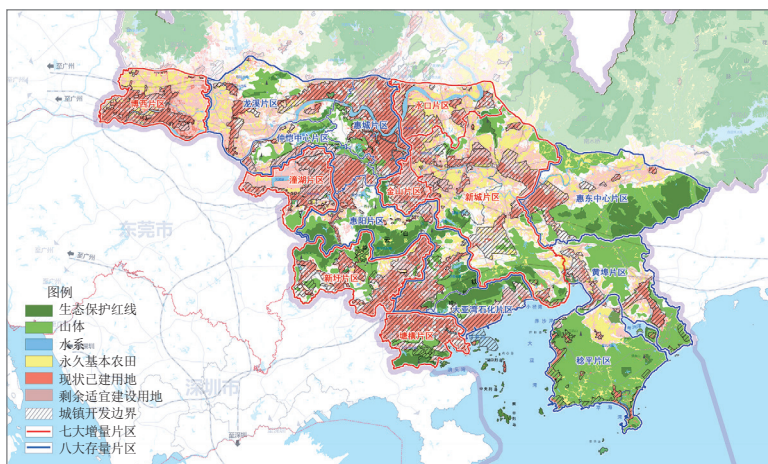


图5 惠州城市发展区管控示意图

聚高效配置，并作为全面把握“双区”驱动重大机遇、支撑构建开放融合区域格局的主要空间载体。

(2) 打破行政边界束缚，实施差异化的空间管控策略，引导资源的有序高效配置，同时构建分区格局，促进连片开发和功能集聚。需注意的是，在构建分区格局时应依据以下两个逻辑进行片区划分：一是以功能为引领，其中支撑粤港澳大湾区的新功能为增量功能，惠州已有功能为存量功能；二是以空间为支撑，即以潜力发展空间为支撑，增量片区的潜力用地空间较多，现状建设用地空间较少，存量片区则反之。具体而言，在增量片区实现空间增量和价值增量提升，承载粤港澳大湾区核心功能，瞄准湾区城市缺乏增量空间的机遇，精准配置粤港澳大湾区未来新增高端产业的发展空间；同时，与城市建设相结合，挖掘生态资源潜力，提升环境品质，增强高端要素的吸引力，实现城市价值的增量提升。在存量片区进行精准调控，实现存量资源的潜力释放，优化现有功能，推动改善基础设施与公共服务配置，加快提升城市品质；积极盘活低效用地，加大对“两违”用地的处理力度，稳妥推进闲置用地清理、工业用地转型升级，实施存量优化，释放高质量发展空间，打造高品质的历史文化名城、粤港澳大

湾区优质生活圈（图5）。

3.3 海洋发展区：理顺陆海统筹格局，实施差异化管控策略

惠州将全市海域划为海洋发展区，整体谋划海域开发保护格局，并通过优化海洋空间功能分区，抓好陆海生态空间“大保护”，协调陆海开发“大格局”，以世界级港口群和临港产业集群来支撑广东沿海经济带的建设；同时，倚陆向海，推动现代产业、交通基础设施沿海有序布局，将海洋空间打造为支撑惠州新一轮开放发展的空间载体。此外，对该区实施以下管控策略：一是协调陆海空间功能，严格落实自然岸线保有率等刚性管控要求，做好海岸带功能分区，并与陆域国土空间功能分区衔接；二是统筹陆域和海域生态保护红线评估调整结果，以海岸线、海岛等陆海交界面为重点，优先保护海龟湾自然保护区、大亚湾水产保护区；三是重点保障国家重大战略项目的用海用岛需求，通过划定海洋预留区、保留区等为未来发展做好空间留白（图6）。

4 依托管理单元和目录清单实现分级分类传导

国土开发保护格局的构建及其分区

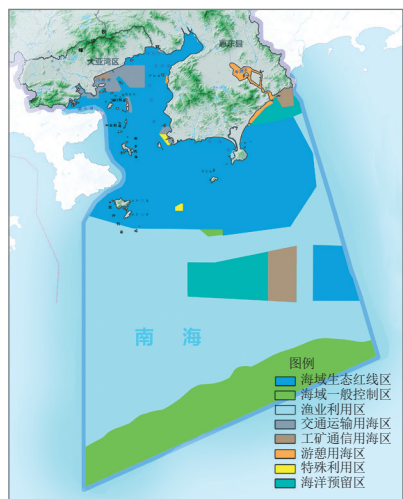


图6 惠州海洋发展区管控示意图

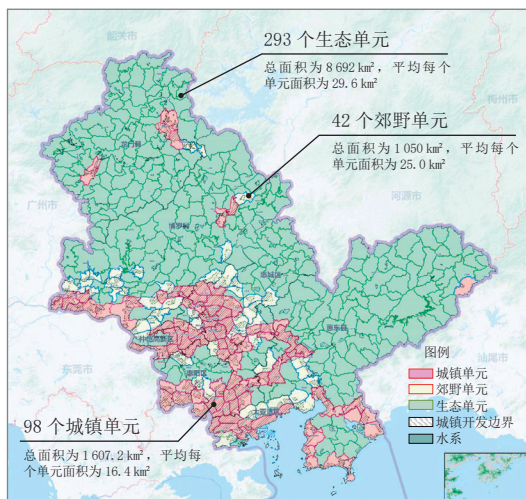


图7 惠州3类管控单元划分图

开发保护模式的确定，从宏观、中观传导尺度解决了城市发展的战略性和科学性问题，而国土空间规划是面向全域自然资源管控的基础性规划，需在实施层面形成面向街区、地块等微观层面和公共服务、交通、生态等具体领域的传导机制。因此，惠州通过划定管理单元并制定相应的管控措施及专项规划目录清单，实现主体功能区战略及与其对应的国土开发保护格局的分级分类传导。

4.1 以管理单元为抓手，逐层细化落实分区管控策略

(1) 在空间分区的基础上划定规划管理单元是落实分区管控策略的关键。过去城乡规划体系中的规划管理单元主要为城镇建设用地范围内的城镇规划管理单元。现在按照国土空间规划体系的新要求，划定规划管理单元首先要进行全域统筹，根据“把每一寸土地都规划得清清楚楚”的要求，在总体规划层面实现国土空间的全域覆盖，并根据国土空间保护利用的实际需要划定详细规划单元，有序扩大详细规划的覆盖率；其次要全要素统筹，坚持“山水林田湖草生命共同体”理念，统筹规划“山水林田湖草生命共同体”的全部自然资源要素。因此，在空间分区的基础上，可划分城镇、郊野和生态3类管控单元，其中城镇开发边界覆盖面积大于60%的为城镇单元，覆盖面积在10%~40%的为郊野单元，覆盖面积低于10%的为生态单元（图7）。

(2) 结合实际管理要求明确单元划分的原则。具体原则包括：①功能关联度较高，应考虑单元主导功能的一致性，保障其能集聚发展且未来具有空间拓展余地；②界线稳定清晰，宜以相对稳定、明确且清晰的边界进行单元划分，且全覆盖、不交叉、无盲区，划定后的单元边界不应随意变动；③管理相对统一，在确定管理区、街道和乡镇等行政管理单元的基础上，明晰编制主体及实施主

体，保障控制性详细规划的顺利实施；④规模大小适宜，可结合不同地区的情况进行调整，如城市新区可适当划大，中心区、旧城区宜适当划小；⑤尊重原有控制性详细规划边界，为便于与现行控制性详细规划管理机制相衔接，可在考虑上述原则的前提下尽量延续现有控制性详细规划边界范围。

4.2 将核心管控要求分解到单元，保障规划的传导实施

以单元详细规划为纽带理顺规划的纵向传导管控体系，将核心管控要求分解到单元，保障规划的传导实施。按照空间要素构成的差异，城镇单元需明确向控制性详细规划和城市更新规划管控传导的内容，针对生态单元和郊野单元重点探索乡村振兴及空间管控与价值提升的路径。具体可通过总体规划明确单元层面的核心指标和空间要素布局等传导要求，并通过分层编制单元详细规划和街区开发细则对相关内容进行落实（图8，表1）。

4.3 以目录清单为载体，协同专项规划

以国土空间总体规划为依据，从重点区域、基础设施、公共服务与社会保障、产业布局、安全防灾等方面形成与国土空间开发保护相关的专项规划编制目录清单，并制定配套管理机制以强化总体规划的指导约束作用。首先，自然资源部门根据国土空间总体规划从专项规划传导至详细规划的内容，会同发展改革部门制定国土空间相关专项规划必要清单，在征求相关部门的意见后形成下一年度的目录清单并报同级政府批准后实施。其次，各部门根据国土空间利用需求提出规划编制增补申请，自然资源部门会同发展改革部门对需要新增的规划进行研究审核，形成目录清单调整增补情况并同步报同级政府批准后实施（表2）。

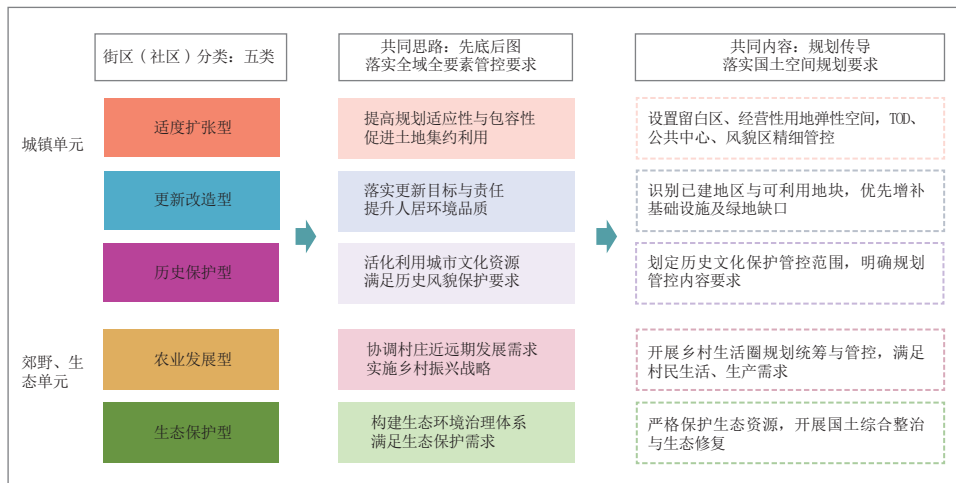


图8 惠州各类单元管控要点示意图

表1 各类街区（社区）管控要点

街区（社区）分类	总体要求	管控要点
适度扩张型街区（增量片区）	提高规划的适应性与包容性	①落实底线要素与总量规模管控要求。在空间底线方面，包括生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界、城市“四线”及城镇开发边界内的分区；在自然资源方面，包括耕地、林地、园地、湿地和河湖水面的约束性指标及其边界；在各类设施方面，包括公共服务设施、市政基础设施、交通基础设施和综合防灾设施，并通过“指标+名录+位置”等形式做好传导；在规模指标方面，包括用地规模、人口容量、用地结构、公共服务设施、交通设施、市政设施及绿地规模 ②结合后续开发建设预留弹性空间。针对空间定界、定位的不确定性及市场主导要素，在规划中留有充分的空间弹性，如支路线位及经营性用地的布局、位置、容积率和设施位置等
更新改造型街区（存量片区）	落实更新目标与责任	①梳理现状保留地块。结合权属许可，划定规划保留用地，明确限制条件，便于规划管理 ②突出规划统筹与公共利益保障。落实周边区域需要补充的公益设施 ③推进渐进式改造。结合规划新增、更新改造地区，识别可利用地，进行弹性管控；优先用于增补设施、绿地，改善人居环境品质
历史保护型街区（存量片区）	满足历史风貌保护要求	①明确相关管控要求。将历史文化街区、历史建筑（包括由历史建筑物、构筑物和其风貌环境所组成的核心地段）纳入城市紫线进行严格管控；划定风貌协调区，提出周边建筑高度、尺度及视线通廊控制要求 ②改善人居环境品质。适当调整与强化原有历史街区功能，以改善人居环境为前提，加强对基础设施、公共服务设施的改造和建设 ③修旧如旧的有机更新。逐步整治，避免大拆大建，对于历史性建筑按原样维修整治，对于不符合整体风貌的建筑予以适当改造
农业发展型街区（社区）	协调村庄近远期发展需求	①深化、细化自然资源类别。细化区分重点与其他自然资源，如生态公益林与一般林地；增加可监测的自然资源质量指标 ②兼顾近远期发展需求。远期明确未来基础设施等项目的预控范围；近期划定农村集中建设区（不框定用地布局），满足村庄近期的生活生产需求，按照慢行15分钟生活圈要求增补基本生活配套设施
生态保护型街区（社区）	构建生态环境治理体系	①严格落实“三线”管控要求。严格遵循生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界的划定结果，以产权许可管控耕地、园地、林地、水域滩涂和草地等的使用 ②国土整治与生态修复工程。综合采取工程、技术和生物等多种措施修复国土空间功能，提升国土空间质量；将近期落实项目入库，以“图则化管控+项目化管理”的形式推进国土整治的实施

表2 面向专项规划的横向协同目录清单

类别	规划名称	规划范围	编制主体
特定区域 / 流域	自然保护地规划	全域	自然资源部门
安全防灾	综合防灾减灾规划	全域	公安消防部门
	城市消防规划	全域	应急管理部门
	防洪规划	全域	水利部门
	人防工程建设规划	中心城区	人防主管部门
基础设施	城市综合交通体系规划	全域	交通部门
	城市轨道交通线网规划	全域	交通部门
	城市公共交通规划	中心城区	交通部门
	城市道路系统规划	全域	交通部门
	城市慢行系统规划	中心城区	交通部门
	给水工程规划	全域	水利部门
	排水工程规划	全域	水利部门
	供电工程规划	全域	能源部门
	燃气工程规划	全域	能源部门
	供热工程规划	全域	能源部门
	环卫设施规划	全域	环保部门
	通信基础设施布局规划	全域	工信部门
公共服务	公共服务设施布局规划	中心城区	自然资源部门
	教育设施布局规划	中心城区	教育部门
	医疗卫生设施布局规划	中心城区	卫生部门
	文化设施布局规划	中心城区	文化部门
	体育设施布局规划	中心城区	体育部门
	养老服务设施布局规划	中心城区	民政部门
	殡葬设施布局规划	中心城区	民政部门
生态保护与修复	国土综合整治与生态修复规划	全域	自然资源部门
资源保护利用	耕地和永久基本农田保护利用规划	全域	自然资源部门
	林地保护利用规划	全域	自然资源部门
	草原保护建设规划	全域	自然资源部门
	湿地保护规划	全域	自然资源部门
	河湖岸线保护与利用规划	全域	水利部门
	水资源保护利用规划	全域	水利部门
	矿产资源规划	全域	自然资源部门
	城市地下空间规划	中心城区 / 全域	自然资源部门
	城市用地竖向规划	中心城区	自然资源部门
	城市绿地系统规划	中心城区	自然资源部门
城市更新规划	全域	自然资源部门	
特色风貌	历史文化名城名镇名村保护规划	特定区域	自然资源部门
	总体城市设计	中心城区	自然资源部门、 住建部门
	城市风貌规划	中心城区	自然资源部门、 住建部门
经济产业	商业网点布局规划	中心城区	商务部门
	产业空间布局规划	全域	发展改革部门、 工信部门

5 结语

自然资源部已明确提出国土空间总体规划不是对过去几个部门规划的拼合,而是在“五位一体”总体布局和新发展理论下实施的一种更加全面综合的治理方式。国土空间总体规划的价值取向对于目标和战略的确立、执行、调整与评估具有重要意义,其编制和实施、监督是一个整体。目前,国家、各省已经陆续出台国土空间总体规划编制指南,对空间规划编制的技术体系和内容框架的要求已经逐步清晰。然而,随着国土空间总体规划编制的深入,需在编制规划的同时考虑如何实现规划的传导及制度重构,形成管用、好用的新的国土空间规划体系。在此背景下,本文结合惠州的实践,初步探索了基于主体功能区战略要求,从国土开发保护格局构建向总体规划分区管控及详细规划、专项规划管控传导的思路和框架,目前已在地方开展实践,为各地推进空间规划提供参考。□

[参考文献]

- [1] 樊杰. 地域功能—结构的组织途径——对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论 [J]. 地理研究, 2019(10): 6-20.
- [2] 刘诗琪, 张贻豪, 肖宏伟, 等. 第17届“中国城市规划学科发展论坛”2020年“金经昌中国城市规划优秀论文奖”颁奖仪式顺利举行 [J]. 城市规划学刊, 2020(6): 1-6.
- [3] 陆大道. 中国区域发展的新因素与新格局 [J]. 地理研究, 2003(3): 261-271.
- [4] 王佳文, 叶裕民, 董珂. 从效率优先到以人为本——基于“城市人理论”的国土空间规划价值取向思考 [J]. 城市规划学刊, 2020(6): 19-26.
- [5] 赵颖, 宁昱西. 网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究——对广州市黄埔区规划实施路径的思考 [J]. 规划师, 2020(12): 72-77.

[收稿日期] 2021-03-20