

省级国土空间规划运行逻辑与实施机制研究

——基于福建省实践的解析

黄莉芸, 张秋仪, 杨迪, 曾献君, 彭冲

【摘要】 省级国土空间规划是落实中央精神和指导地方发展的重要抓手, 是有效衔接中央和地方的空间纽带。重点分析省级国土空间规划运行逻辑与实施机制中的国土空间分区分类管制机制、数字化和智能化用途管制机制、专项规划名录管理机制、规划实施预警和动态维护机制, 挖掘其核心内容、关键技术及关联体系。结合福建省国土空间规划编制实践, 分析4个关键机制的运作情况。福建省国土空间规划通过严控“三区三线”, 实现国土空间合理的分区分类管控; 以“天地网”为抓手, 严格落实空间用途管制; 以规划传导为重点, 推进空间专项规划名录管理; 以“一张图”为依托, 促进规划实施预警和动态维护, 为实现全过程管控和多要素支撑的现代化国土空间规划治理体系提供了宝贵经验。

【关键词】 规划实施; 国土空间规划; 空间逻辑; 作用机制; 福建省

【文章编号】 1006-0022(2023)09-0023-09 **【中图分类号】** TU981 **【文献标识码】** B

【引文格式】 黄莉芸, 张秋仪, 杨迪, 等. 省级国土空间规划运行逻辑与实施机制研究: 基于福建省实践的解析 [J]. 规划师, 2023(9): 23-31.

The Operational Logic and Implementation Mechanism of Provincial Territorial Space Planning: An Analysis Based on the Practice of Fujian Province/HUANG Liyun, ZHANG Qiuyi, YANG Di, ZENG Xianjun, PENG Chong

【Abstract】 Provincial territorial space planning is an important means to implement the spirit of the central government and guide local development. The operational logic and implementation mechanism of provincial territorial space planning are focused analysed, including the spatial division and classification control mechanism, the digital intelligent control mechanism, the special planning list management mechanism, the early warning and dynamic maintenance mechanism, the core content, key technologies and related systems are explored. Combined with the practice of territorial space planning in Fujian province, the operation of these four key mechanisms are analysed. Through strict control of the "three zones and three lines", the territorial space planning of Fujian province has realized the rational and classified control of the land and space. The management of a directory of special space plans, and early warning and dynamic maintenance of plans based on a single map are promoted. It provides valuable experience for realizing the whole process management and multi-element support of modern territorial space planning and management system.

【Key words】 planning and implementation; territorial space planning; spatial logic; mechanism of action; Fujian

0 引言

《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“五级三类四体系”的国土空间规划总体框架, 在新时代背景下破除规划多头管理, 推进国土空间开发保护格局整体谋划, 实现空间治理体系和治理能力的现代化^[1]。省级国土空间规划是落实中央精神和指导地方发展的重要空间抓手, 是有效

衔接中央和地方的空间纽带: 一方面, 省级国土空间规划是落实国家空间战略和国家空间政策的有效手段, 是推进空间资源向下配置传导、促进国家区域协调发展的重要工具^[2-3]; 另一方面, 省级国土空间规划也是各省(区、市)统筹协调区域内部保护和开发的重要手段, 是省级区域空间治理的重要工具^[4]。新时期在经济、社会、空间转型发展和国土空间规划改革的多重背景下, 强化省级国土空间规划运行逻辑与实施机制的研

【基金项目】 国家自然科学基金项目(42201225)、教育部人文社会科学研究青年基金项目(22YJC840041)、福建省自然科学基金项目(2021J05220)

【作者简介】 黄莉芸, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 现任职于福建理工大学建筑与城乡规划学院。

张秋仪, 博士, 福建理工大学建筑与城乡规划学院讲师。

杨迪, 博士, 福建理工大学建筑与城乡规划学院讲师。

曾献君, 博士, 福建理工大学建筑与城乡规划学院副教授、规划与政策实施研究院副院长。

彭冲, 通信作者, 博士, 福建理工大学建筑与城乡规划学院副教授、规划与政策实施研究院院长。

究，是提升省域尺度空间治理能力现代化水平的一项重要课题。

省级国土空间规划需运用系统思维开展规划编制、实施和治理，重点统筹推进规划、建设和治理一体化，强调规划的先行作用和链条传递。但其运行逻辑如何构建？实施机制如何发挥？这些问题都亟待进一步探索。从规划实施运行角度来看，省级国土空间规划在省域层面为地方高质量发展和空间治理服务，急需进行规划链条延伸，强化全域和全过程管理，达到空间发展与治理的目的。规划是先行，需要最先保障其科学性，应结合空间的建设和治理来编制规划，提高规划的可操作性和实施效果，在内容规范合理的基础上，突出地方需求，面向实施运行；建设是中枢，强调服从规划的规范性，各类建设要严格按照规划指标和空间格局执行，建设和完善各类基础设施，优化提升公共服务设施水平，以满足城乡空间发展需要；治理是落脚，强调规划实施的严肃性，治理的本质是为了推进社会经济高质量发展，在推进城乡空间格局优化的基础上，落实新型城镇化、生态文明、城市更新和乡村振兴等多重发展目标^[5-6]。从规划管理的角度来看，省级国土空间规划要充分运用好规划“一张图”，实现全域、全要素和全生命周期的实施、运行和管理。全域管控强调空间体系完整和要素布局合理，促进省域“三线”范围和“三区”空间功能布局协调，统筹资源要素保护与开发利用；全要素包括人地关系、城乡关系和产业布局等要素，以及山水林田湖草沙等系统，通过全要素支撑，推进城、乡、产业与山水林田湖草沙全面发展，实现自然和社会系统协调；全生命周期包括规划的全过程，运用规划“一张图”进行实施监督和管理，在时间和空间尺度上做好规划前的基础调研、规划编制和报批、规划实施后的监督^[7-8]。见图1。

福建省地处东南沿海，与台湾隔海

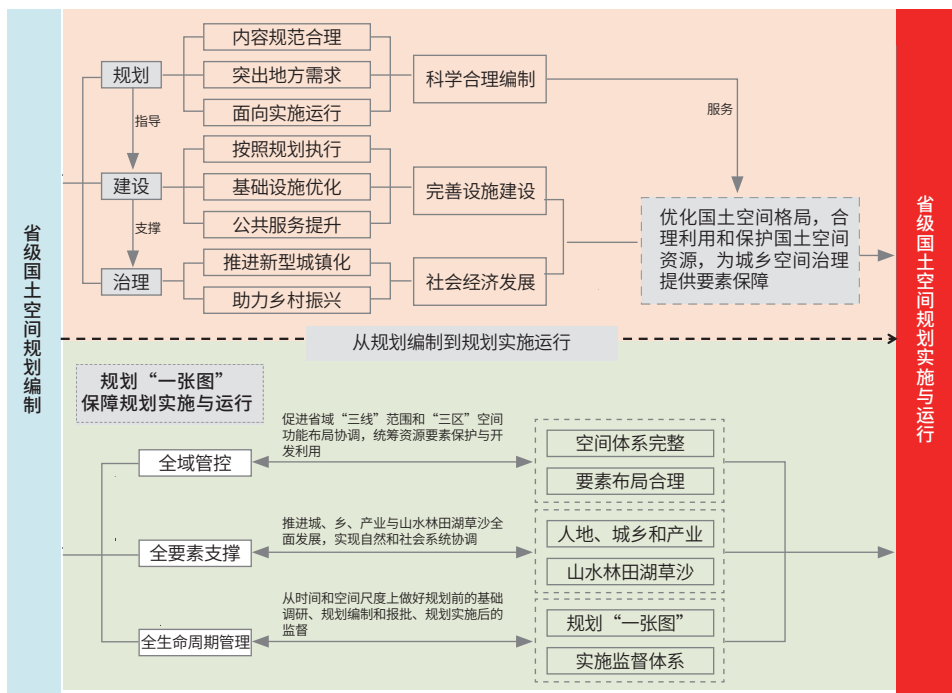


图1 省级国土空间规划编制与实施内涵

相望，以自然山脉与邻省分隔，自然地理单元相对独立，全省地势西北高、东南低，山地丘陵约占土地总面积的83%，沿海县市集聚了全省68%的人口和72%的GDP。近年来，福建省国土空间开发与保护取得显著成效，农业空间效益突出、生态空间优美宜人、城镇空间集约紧凑，空间治理效能提升。但同时也要清晰地看到，资源约束趋紧、局部生态面临安全威胁、中心城市核心竞争力不足、海洋保护利用缺乏统筹等因素仍是制约福建省高质量发展的瓶颈。因此，急需运用高水平、可操作性强的国土空间规划开展空间统筹和治理，推进福建省国土空间高质量发展。对福建省国土空间规划编制与实施的解析，可以为其他地区提供有益借鉴。

1 省级国土空间规划运行逻辑与实施机制理论框架

省级国土空间规划是引领和承担省域范围内国土空间保护和开发活动的法定规划，需要体现中央精神和地方治理重点。在国家治理体系与治理能力现代

化的新要求下，省级国土空间规划急需突出空间统筹、政策传导、综合发展和资源保护等重要功能，推进全域管控、全要素支撑和全生命周期管理等规划管理目标的实现，有效服务于城乡空间治理、现代化建设和高质量发展。从规划运行逻辑与实施机制上看，主要包括国土空间分区分类管制机制、数字化和智能化用途管制机制、专项规划名录管理机制、规划实施预警和动态维护机制等4个维度^[9]。见图2。

1.1 国土空间分区分类管制机制

国土空间分区分类管制机制涉及分区管制与分类管制，以及这两者之间的协同关系。分区管制是根据特定标准将土地空间划分为不同的功能区域，然后在各功能区域内实施一致的管制政策，同时在不同区域之间实行差异化的政策^[10]。分区管制涵盖两个层次：一是宏观层面的主体功能区划分，属于政策性的划分^[11]；二是中观层面的规划分区，属于功能性的划分，以国土空间开发的适宜性评价为基准，依据主导功能进行划分，形成城镇空间、农业空间和生态空间，并进一

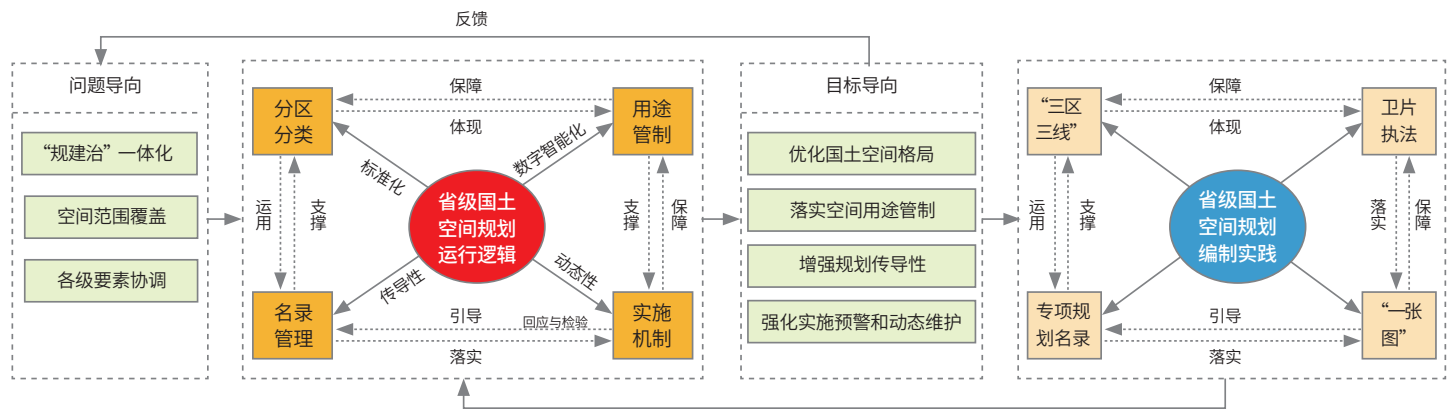


图2 省级国土空间规划运行逻辑与实施机制

步细化为生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、城镇发展区、海洋发展区、矿产能源发展区等子区域^[12]。

分类管制与分区分管制相互交织，旨在对不同国土空间及相关要素的利用实施进行管控。分区分管制由分类管制予以落实和细化，分类管制更侧重于详细规划阶段。分类管制涵盖4项关键内容，即地类转换、准入名单、指标管制及审批许可。地类转换常发生在项目决策阶段，包括合理用途的地类转换和不合理用途的地类退出，不符合准入名单的项目必须逐步退出或调整，从而最大限度地减少对不同类型空间的影响。准入名单通常分为正面、负面和混合3类，以规范不同土地的利用和开发活动。指标管制通常与准入名单相结合，可参考国土空间总体规划中的要求，也可以单独设定，但应满足数据易于获取、具有较强可比性等要求。审批许可包括行政审批和行政许可，规定了用途转换的程序，如建设项目用地预审和选址意见书等前端程序，以及建设工程规划许可证等后端程序。

1.2 数字化和智能化用途管制机制

新时期，生态、经济和社会发展的空间日益综合化和复杂化，国土空间用途管制的内涵也不断扩展，从过去仅注重保护耕地逐步演变为全域全要素的综合管制。在这一背景下，数字化技术成为实施国土空间用途管制的关键工具。数

字化在用途管制中的运用涵盖数据感知、数据处理和数据转译3项核心内容。

数据感知强调通过构建集成的自然资源调查和监测体系，建立融合调查、监测、评估，以及互联网、物联网、政务网的感知系统，从而能够实时获取各类国土空间要素的运行状态。将多源大数据输入土地空间数据集，实现了全域国土空间要素的数字化。

数据处理系统的建立对于实现数字化的国土空间运维至关重要。首要任务是结合自然资源部门现有数据情况，明确数字国土空间治理建设的数据需求，建立数据采集、共享和分析的清单。同时，必须建立数据标准规范和质量控制体系，支持全流程的数据采集、质量控制和更新管理，提供共享应用工具，确保数据的标准化和可用性。基于数据标准和质量要求，经过数据收集、数据关联、调查监测、土地情况核查、土地利用审批、违法监管等环节，形成用途管制数字化的全生命周期信息链。随后，建立数据动态更新机制，使国土空间用途管制涉及的多要素数据可以被全面感知、及时监测评估和及时预警。

数据转译涵盖了国土空间用途管制中的运行、管理和互动规则，通过分析国土空间治理全过程相关的要素对象，将其转化为计算机可识别的数据流。同时，将监控数据转化为管理人员可识别、认知和决策的专业信息，实现国土空间治理的全周期数字化，为管理决策提供

权威依据和智能支持。

1.3 专项规划名录管理机制

国土空间专项规划的运行机制需要强调成果一致性、空间唯一性、项目导向性、成果传递性及动态周期性。

专项规划的核心目标在于确保规划目标、实施过程和实施成果之间的一致性，同时保障规划编制和规划实施管理过程的连续性。在目标方面，应确立专项规划与其他各级规划间的统一目标愿景；在编制主体方面，应兼顾全域全要素，建立空间数据共享和部门业务协作的信息平台，以协调专项规划的编制和批准。

专项规划的空间唯一性强调其要加强与国土空间总体规划及“一张图”审核的联系，并在编制和审查后纳入同级别的国土空间基础信息平台。专项规划中涉及土地利用、空间布局的内容应尽可能明确定位和空间控制要求，以确保专项规划的精准衔接与顺利实施。

专项规划的项目导向性强调重大项目的主导作用，在确保粮食安全底线的前提下，应着重协调国家和省级以上的重大建设项目，强化项目导向，有序安排近期的重点建设项目。

为提高专项规划的成果传递性，在专项规划的编制中应明确其与总体规划和详细规划的衔接要求，将重大决策和战略要求转化为行业主管部门可控制的内容。建立不同层次专项规划的传递关

系，明确不同层次专项规划与总体规划之间的联系深度，同时探索专项规划的垂直传递机制，结合不同专项规划的特点，着重分析指标分类的传递内容。此外，协同传递要素，确定具体专项要素的指标、落点和落位要求；协同传递总体规划中关于总体规模引导、分配及空间布局等核心要点的内容。

专项规划的实施需强调全生命周期的动态周期性。国土空间规划通过建设和运营“一张图”信息平台，解决了专项规划中的空间定位难题，并对政府行政审批流程进行了重构。从宏观到具体层面，国土空间规划通过分层分解和细化，对各种刚性要素进行控制和传递，通过专项规划的动态调整编制和周期性实施，实现了总体规划的宏观目标。

1.4 规划实施预警和动态维护机制

时空大数据是国土空间规划监测、评估和预警的基础，需要构建数据收集、监测评估、及时预警和模拟仿真的完整动态维护系统。

在数据收集方面，要求时空大数据和国土空间规划数据标准紧密联系，密切关注规划编制和管理需求，建立基于规划和自然资源数据统一分类及编码目录的数据管理系统。通过多源数据的在线聚合、自动分析、存储、标准化数据处理，形成连接各系统的数据共享平台。同时，整合多媒体形式的时空数据，如文本、图形、音视频等，以更全面地支持数据收集。

在监测评估方面，应构建闭环监测和评估体系，整合动态监测和定期评估，通过数字化手段实现指标管理、数字化运维和模型调度，以支持数据的定期或实时分析。在这一过程中，需要对重要指标、重要控制线、资源环境承载能力、开发利用活动及违法行为等进行多层次、多频次的监测与评估，为国土空间整体体检提供必要的数据库支持。同时，建立定量、动态跟踪和基准化的综合评估指

标体系，以满足国家和地方规划的具体需求。

在及时预警方面，可构建多层次的预警机制，对违反底线、分区、指标、准入名单规定的情况进行分层次预警并推送实时通知。同时，构建规划实施的预警系统，在规划实施管理过程中实现及时预警与及时纠错。

在模拟仿真方面，可引入智能仿真技术，用以模拟政策影响、方案实施、要素配置优化等因素对国土空间规划的影响，从而辅助规划和决策，形成完整的空间治理闭环。此外，基于监测评估和预警的结果，拓展偶发事件和趋势发展的仿真技术，为国土空间规划的及时决策提供必要的支持。

2 福建省国土空间规划实施与运行方案

福建省国土空间规划在严格落实《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》的基础上，充分对接“实施生态省战略”“创建美丽中国福建典范”“全方位推动高质量发展超越”“服务和融入新发展格局”等战略目标，统筹发展和安全，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，科学布局生产、生活、生态空间^[12-13]。通过对福建省国土空间规划基础资料的整理与分析，结合地方实际，研判国土空间开发保护新格局，总结“三空间、一统筹、一协调、一特色”和“系统支撑与实施保障”的规划实施与运行方案^[14]。见图3。



图3 福建省国土空间规划实施与运行方案

资料来源：参考中国城市规划设计研究院、福建省城乡规划设计研究院联合编制的福建省国土空间规划相关成果进行绘制

2.1 以“三区三线”为基础，持续优化国土空间格局

福建省严格落实国家安全战略，坚持最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度、节约集约用地制度，统筹划定“三区三线”，在此基础上构建省域国土空间开发保护总体格局。具体来说，在资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价的基础上，进一步细化全省主体功能分区(共划定 17 个国家级农产品主产区、16 个重点生态功能区、50 个城市化地区)，基本构建形成“四类八区”的农产品生产空间、“两屏一带六江两溪”的生态安全格局和“两极两带三轴六湾区”的城镇空间格局。见图 4。

2.1.1 科学布局农业空间，全面推进乡村振兴

在农业空间布局方面，福建省坚持实行最严格的耕地保护制度，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，不断挖掘粮食生产潜力、优化农业结构、转变农业发展方式，大力推动乡村振兴和城乡高质量融合发展，以实施乡村建设行动为抓手，改善农村人居环境，建设宜居宜业美丽乡村。

(1) 开展耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。严守耕地保护红线，坚持质量优先，重点保护粮食主产区质量等级高、集中连片的优质耕地。全面落实耕地占补平衡制度，推进数量、质

量双平衡，同时兼顾耕地生态效益并进行严格监督。

(2) 构建“四类八区”的农产品生产空间。充分发挥各地比较优势，立足资源禀赋和特色农业发展水平，统筹推进闽东北、闽西南两大协同发展区特色现代农业发展，拓展特色优势农产品生产空间，具体包括山地粮经林牧类的南平和龙岩两大优势产区、名品农经作物类的三明和宁德两大优势产区、特优水产品类的环三都澳和东山湾两大优势产区、都市休闲农业类的福州都市圈和厦漳泉都市圈两大优势区。见表 1。

(3) 统筹优化乡村空间布局，实施农村土地综合整治。因地制宜编制“多规

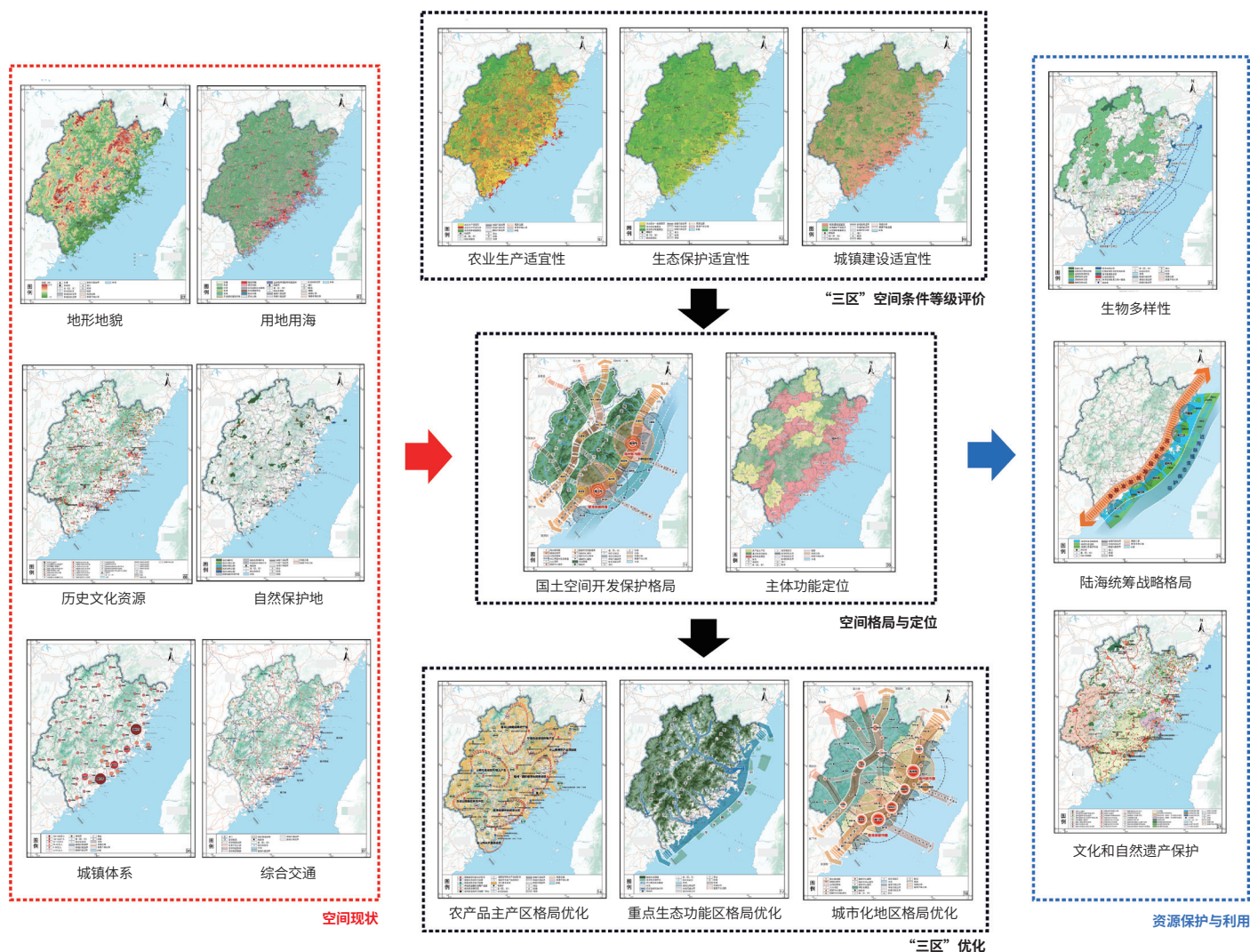


图 4 福建省国土空间开发保护与利用总体格局示意图

资料来源：参考中国城市规划设计研究院、福建省城乡规划设计研究院联合编制的福建省国土空间规划相关成果进行绘制

表1 “四类八区”农产品生产空间的目标与举措

类别	区域	目标	举措
山地粮经林牧类	南平和龙岩	形成以发展生态型畜牧业、特色粮经作物、林下种植、林下养殖、水果等为重点的山地粮经林牧产区	大力发展生态农业，建设无公害农产品、绿色食品、有机食品的生产和加工基地
名品农经作物类	三明和宁德	形成发展杂交水稻制种、水果、中药材、食用菌、茶叶、蔬菜等产业的具有地方特色的名品农经作物产区	依托当地生态环境优越、气候多样、土壤肥沃、适宜多样化生产的特点，发展优质高效生态农业，提高农业科技水平
特优水产品类	环三都澳和东山湾	保障以海水养殖区和传统渔场等为主体的海洋水产品供给，支持建设海洋牧场，提升海洋渔业综合竞争力，打造特优水产品供应区	围绕“种—养—捕—加—增”补短板、强弱项，推动种业创新、养殖转型、捕捞升级、加工提升、科学增殖
都市休闲农业类	福州都市圈和厦漳泉都市圈	打造沿海都市休闲农业区，并依托山海快速交通走廊，带动南平、三明和龙岩休闲农业整体发展	深化农旅融合发展，加快发展观光农业、森林人家、水乡渔村、花海公园等新业态

合一”的实用性村庄规划，合理确定村庄布局和规模，严格控制村庄新增建设用地。统筹农村三产融合发展，培育发展一批特色现代农业产业强县、强镇及专业村，提升农村人居环境品质，建设乡村社区生活圈，推进农村人居环境整治提升。在合理保障农村发展空间方面，新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地；乡镇国土空间规划和村庄规划中应预留不超过5%的建设用地机动指标，村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等用地可申请使用。稳步提高耕地质量，开展“小块并大块”耕地整治，全面推进各类低效农用地整治。加强耕地后备资源调查评价，加大对生产建设与自然灾损毁耕地的复垦力度，开展乡村建设用地综合整治，完善城乡建设用地增减挂钩制度，稳妥有序地推进农村低效建设用地整治，全面推进各类低效建设用地综合治理，盘活“空心村”和改造危旧房。

2.1.2 严格守护生态空间，建设国家生态文明试验区

在生态空间布局方面，福建省不断加强保护力度，优化生态安全格局，在此基础上推进生态产品价值转换，主要开展了生态安全格局保护、自然保护地

体系和流域系统保护、生态产品价值提升等工作。

(1) 构建“两屏一带六江两溪”的生态安全格局。强化自然山脉的生态功能，加强武夷山—玳瑁山和鹫峰山—戴云山—博平岭生态保护，全面保护亚热带原生性森林生态系统；以重点海湾、海岛和自然岸线为保护重点，提升近岸海域和海岸带生态服务功能，并加强红树林等海湾河口湿地生态系统修复与海岸带防灾减灾功能；构建“六江两溪”生态廊道，以闽江、九龙江、敖江、晋江、汀江、龙江、木兰溪、交溪为主，串联其他水系、山体、重要交通干线防护林，形成生态连绵带。

(2) 对以国家公园为主体的自然保护地体系、以流域为单元的流域系统实施生态修复。在自然保护地体系方面，建立完善自然保护地体系，在福建省划定自然保护地238个，包括武夷山国家公园1个，自然保护区50个，各类自然公园187个，后期与风景名胜区整合优化预案融合。强化自然保护地管控，严格按照生态保护红线和自然保护地相关法律、法规、规章，实行分级分区管控、差别化管理。做好自然保护地名录管理，实行全过程统一管理。在流域系统方面，构建流域上、中、下游生态保护体系：上游巩固水源涵养和水土保持功能；中游开展水土流

失和水环境治理，加强洪涝灾害防治；下游强化海岸河口防护功能和生物多样性维护功能。此外，加强省级生态修复重大工程和专项工程衔接，加强省市传导，推动生态修复工程细化落实。

(3) 推动生态产品价值提升，提高生态系统经济效益。拓展“生态+”服务体系，发展融合茶、文、农、旅的高效生态农业，培育农业知名品牌；建设全域生态旅游省，构建绿色康养体系，打造旅游与康养休闲融合发展的生态旅游开发模式；健全生态金融产品交易机制，深入推进“林业碳票”“生态银行”等改革创新，继续推广“闽林通”“惠林卡”等系列普惠金融产品；健全生态资源权益交易机制，建立省—市—县多层次碳交易市场；健全“六江两溪”排污权有偿使用和生态补偿制度，打造生态服务品牌，创新生态产品价值实现机制，加强对“清新福建”等品牌的培育和保护。

2.1.3 集聚提升城镇空间，推动新型城镇化建设

在城镇空间布局方面，福建省结合新型城镇化建设，从空间格局、空间安全与用地保障等方面进行了一系列探索。

(1) 构建“两极两带三轴六湾区”的城镇空间格局，建立大、中、小城市协调发展的城镇体系。强化两大都市圈极核，加快提升福州都市圈发展能级，推动厦漳泉都市圈整体升级。建设沿海城镇发展带，强化福州、厦门、泉州等中心城市的辐射带动作用，加强宁德、莆田、漳州等城市间的资源整合和统筹布局；培育山区绿色发展带，依托杭广铁路等快速通道，串联南平、三明和龙岩，向外延伸联动浙西南、粤东北地区。拓展3条内陆发展轴，重点打造北部福州至南平、南部厦门至龙岩发展轴，积极强化中部泉州、莆田至三明山海联动发展轴。共建环三都澳、闽江口、湄洲湾、泉州湾、厦门湾、东山湾6大重点湾区，坚持产业群、港口群、城市群联动。此外，支持中心城市扩容提级，持续做大做强

福州、厦门、泉州等中心城市，支持福州、厦门争创国家中心城市，统筹推进漳州、三明、莆田、南平、龙岩、宁德等副中心城市发展，突出平潭综合实验区的发展优势；推进以县城为重要载体的城镇化建设，分类引导小城镇特色化、集约化、现代化发展。

(2) 增强空间安全韧性，营造高品质城镇生活。完善城市防灾空间布局，划分防灾分区，预留弹性空间作为临时疏散、隔离防护和防灾避难空间。适度增加疏散救援避难空间，构建疏散救援通道系统，以15分钟社区生活圈为单元布局疏散救援避难设施；适度增加避难空间面积，紧急避难场所人均有效面积不小于1m²。建立完善人民防空体系，增强公共卫生事件及事故灾害应急能力，加强常态化疫情防控工作和重大事故应急管理体系建设，加强安全生产源头管控。构建优质均衡的公共服务设施体系，发挥福州、厦门等城市的综合服务功能，加强高等级设施建设与空间预留；推动基本公共服务资源向薄弱地区倾斜，提升基本公共服务的便利性与覆盖度。打造开放共享、级配合理、特色鲜明、分布均衡的公园体系，引导城市绿地均衡、系统布局。加强城镇风貌管控，重点加强城市核心区、历史风貌区、新城新区、重要街道、滨水地区、山前地区等重点区域的城市设计与建筑风貌管理；完善各级国土空间规划的特色风貌管控与传导体系，以社区生活圈为单元推进老旧小区、街区、片区的精细化连片改造，鼓励采用“微改造”的方式，保护和传承城市文脉。

(3) 建设绿色低碳城市，促进城镇建设用地节约集约。引导紧凑高效的城市布局，推动形成多中心、组团式、紧凑型的城镇化空间格局，加强土地节约集约利用，完善城市蓝绿开敞空间系统，打造低碳公共交通和“小街区、密路网”系统。加快建筑能效提升和绿色建筑发展，大力推广超低能耗建筑、近零能耗

建筑，发展零碳社区。推进城镇低效用地开发，完善低效用地开发管理机制，盘活低效工业用地，探索土地混合开发和空间复合利用。

2.2 以“天地网”为抓手，严格落实空间用途管制

卫片执法检查是国土空间用途管制的重要手段。卫片指卫星遥感影像图片，卫片执法检查就是根据卫片对一个行政区域的土地利用和矿产资源勘查开采情况开展执法检查，核心是通过卫星遥感监测等技术手段，精准发现、制止并查处违法用地和违法勘查开采矿产资源的行为。福建省严格落实自然资源部的卫片执法检查工作要求，在全国率先开展手机移动执法、推行GNSS远程监管，并进一步运用卫星遥感、大数据分析等技术手段，整合升级成“天地网”（“天上看、地上查、网上管”）动态执法监管综合管理系统，为国土空间用途管制工作奠定了扎实基础和执法保障。

2.2.1 基于卫星遥感技术支撑，精准发现用地、用矿、用海问题，全面开展“天上看”

通过对最新卫星遥感影像与基底遥感影像进行比对，提取变化图斑，运用大数据分析技术，与省自然资源厅相关审批数据、国土空间规划数据、海洋功能区划数据、“三调”数据及年度变更调查等管理数据进行套合、分析，将不具备合法审批手续的变化图斑生成疑似违法图斑，通过网络系统下发至相关市、县（区）自然资源部门。

2.2.2 基于源头解决违法问题的根本，压紧压实属地责任，全面推进“地上查”

各级自然资源部门就疑似违法图斑是否存在违法行为进行判定及处置。县级部门负主体责任，通过手机执法系统在规定时限内逐宗核实并处置；市级部门对县级部门提交的核查处置情况进行全面复核；省自然资源厅对市、县核查

处置情况进行线上、线下抽查监督。

2.2.3 基于依法监管、全程监管、共同监管，以监督约束为抓手，全面强化“网上管”

基于福建省自然资源执法监察综合管理系统，将“地上查”的疑似违法图斑与用地、用海、用矿审批管理平台关联起来，实现与用地审批、矿政管理、空间管制等自然资源业务系统的互联互通。对疑似违法图斑未进行实地核查的，或确认为违法图斑未查处到位的，系统将对用地、用海、用矿等要素审批予以自动“叫停”，倒逼各地加大核查处置力度，初步形成全流程、多业务、闭环式的网上监管格局。

总的来说，“天地网”工作通过扩大监测领域、加大监测频次、缩短监测周期，提高了执法监管的时效性、精准性和针对性，保证了国土空间资源的合理利用和有效保护。

2.3 以规划传导为重点，推进空间专项规划名录管理

2.3.1 基于空间规划传导体系，逐级落实空间战略指引

(1) 总体规划层面。在编制省级国土空间规划时，福建省完善细化国家层面的规划提出的发展目标、空间战略要求和相关制度安排，并通过分区传导、底线管控、指标分解、名录管理等方式，对市县国土空间规划编制提出指导约束要求。市县国土空间总体规划以省域国土空间格局为指引，统筹市域/县域国土空间开发保护需求，并制定确保规划实施的相关政策（如自然资源有偿使用、用途管制、生态保护修复等），鼓励各地探索分区规划，实现对下一层级详细规划的有效传导。

(2) 详细规划层面。严格落实总体规划确定的空间布局和重大任务，分类、分区、分时制定详细规划单元实施计划，通过“单元+地块”的层级逐级落实管控要求。

(3) 专项规划层面。结合各地市实际,在国土空间总体规划编制时,针对能源、水利、交通、工业、农业、环境卫生、医疗卫生、教育设施、历史文化、防洪排涝等重点领域和薄弱环节,提出需要同步编制的专项规划清单,以支撑和辅助总体规划的科学编制。

2.3.2 完善规划名录管理机制,强化国土空间规划传导与治理

福建省在省、市、县层面均成立了国土空间规划工作联席会议制度,强化部门联动。在各级国土空间规划编制时,广泛收集已批和在编的专项规划成果,充分衔接各类专项规划的布局思路与建设要求,依托国土空间信息平台,在“一张图”上统筹协调各类专项规划的重点项目需求,其中省级层面共收集各类专项规划 30 多个,统筹重点建设项目 3000 多个。

结合省级国土空间规划和现行各类“十四五”规划编制,提出专项规划管理名录和编制思路。要求各地制定工作方案,在国土空间总体规划编制时确定专项规划清单。例如:厦门针对医疗教育、工业、旅游、公共文化设施、防灾减灾、绿地系统等开展了 27 个专项规划编制;龙岩针对医疗教育、工业、旅游、公共文化设施、住房发展、给排水工程、污水工程、绿地系统、教育设施、物流、电力设施、综合防灾等开展了 20 个专项规划编制;泉州针对公共文化设施布局、体育设施布局、养老设施布局、历史文化名城保护、综合交通、停车设施等开展了 11 个专项规划编制。

2.4 以“一张图”为依托,促进规划实施预警和动态维护

在规划实施预警和动态维护方面,福建省按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求,健全法规标准和政策制度体系,强化规划传导和用途管制,构建统一的国土空间规划“一张图”,推动规划管理数字化转型,实

施规划全生命周期管理,提升国土空间治理现代化水平。

2.4.1 完善统一标准与政策,构建国土空间规划“一张图”

健全国土空间规划相关政策,各级各类国土空间相关专项规划应确保规划期限、基础数据标准一致。进一步统一国土空间用途管制,完善用途管制监管体系,提升用途管制效能和服务水平。

(1) 完善国土空间基础信息平台。在自然资源部下发数据库标准的基础上,福建省进一步制定印发了《福建省国土空间基础信息平台数据管理办法(暂行)》《福建阳光规划系统管理办法(试行)》等,并与福建省住房和城乡建设厅、福建省文物局等联合出台了《关于开展不可移动文物数据库建设汇交的通知》等,确保各项工作有序推进,实现数据规范化管理,建成省、市、县上下贯通,部门联动,安全可靠的国土空间基础信息平台。该平台与国家级平台对接,与福建省政务大数据中心联通,推进多部门相关数据的共享与使用,为全省重大项目空间布局、落地实施等提供有力支撑。

(2) 建立国土空间规划“一张图”。以一张底图为基础,整合叠加各级各类国土空间规划成果,实现各类空间管控要素精准落地,形成覆盖全省、动态更新、权威统一的“一张图”,为打造可感知、能学习、善治理和自适应的智慧规划提供重要基础。在横向上,与省发改、交通、水利、住建、气象、文物等部门建立部门协作机制,促进部门专项规划的统筹和数据互联互通;建立重点建设项目对接机制,利用平台数据和分析功能引导项目科学选址、精准落图。在纵向上,建立国土空间规划传导机制,实现各级国土空间规划编制,以及数据汇交、审查、实施的全流程、全域、全要素、全生命周期数字化管理。截至目前,福建省已建成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,并通过初步评定,汇总形成包含 5 大类 108 个小类的数据体

系,其中空间现状数据 20 类、空间规划数据 52 类、业务管理数据 22 类、空间监测数据 11 类、社会经济数据 3 类。

2.4.2 加强动态维护与监督,实施规划全生命周期管理

(1) 建立监测评估预警机制。依托国土空间规划“一张图”实施监督系统,建立健全国土空间规划监测评估预警和资源环境承载能力监测预警机制,实现各级规划“编、审、管、用”全流程数字化管理。建立定期体检、五年评估的常态化规划实施监督机制,将国土空间规划体检评估结果作为编制、审批、修改规划,以及审计、执法、督察的重要参考。针对重大项目,建立项目库清单动态管理机制。省直部门和地方政府结合五年规划、年度项目实施计划和各类省级专项规划,定期向省自然资源厅报送项目清单,经省政府批准后纳入重大项目库清单进行动态更新管理。分类保障重大项目用地需求,已明确选址的项目,应在市县国土空间规划中落实建设用地规模,未明确选址的项目要做好空间和通道预留。重大项目的用地、用海、用林情况应定期报告并进行多部门会商,以提前协调解决重大项目落地建设涉及的自然资源领域问题。

(2) 建立规划绩效考核体系。将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容,加强日常巡查和监管。将规划实施监测评估成果纳入部门绩效考核体系,健全问责机制,对违反规划内容和落实规划不利、造成严重损失和重大影响的个人和单位,坚决查处,依法追究。责任。

(3) 持续推行“阳光规划”。鼓励公众参与监督规划实施,积极开展空间规划的公示和宣传。经批准后的国土空间规划成果和规划修改情况,依照政府信息公开有关规定,及时主动向社会公示公开(截至目前,福建省的规划成果公示达 6 100 多个,规划成果公开达 5 000 多个),方便实时查询并接受监督,进一步完善规划的全过程公众参与机制,形成

公开透明、高效智能、便民亲民的规划服务平台,保证规划编制更科学、实施更阳光、监督更有力。

3 结束语

治理能力现代化是保障我国城乡稳定发展的重要支撑,国土空间的现代化治理需要增强国土空间规划运行和实施过程中的标准化、数字化、智能化、动态化。国土空间分区分类管制机制、数字化和智能化用途管制机制、专项规划名录管理机制、规划实施预警和动态维护机制是助力省级国土空间规划进行现代化治理的关键。福建省国土空间规划通过严控“三区三线”,实现国土空间合理的分区分类管控;以“天地网”为抓手,严格落实空间用途管制;以规划传导为重点,推进空间专项规划名录管理;以“一张图”为依托,促进规划实施预警和动态维护。

福建省国土空间规划工作实践为建立现代化的国土空间规划治理体系提供了宝贵的经验,也有助于动态优化福建省国土空间规划编制的理论方法、技术方法与实践策略。未来对于省级国土空间规划的研究,应进一步加强分区分类

管制中地方特色的衔接,既要紧密对接国家标准要求,又要针对不同省份的特殊性进行分区分类的细化研究;进一步挖掘用途管制中的数字化与智能化技术,对接人工智能技术,保障用途管制的及时性与强效力;进一步明确各层级专项规划名录之间的传导性与衔接性,同时加强专项规划与总体规划之间的系统衔接性;进一步健全“一张图”的实施预警系统,完善多部门之间全生命周期的及时协同与管理。■

[参考文献]

- [1] 李莉,左玉强.省级国土空间规划传导体系构建及运行机制研究[J].上海城市规划,2021(3):42-47.
- [2] 潘海霞,赵民.国土空间规划体系构建历程、基本内涵及主要特点[J].城乡规划,2019(5):4-10.
- [3] 陈磊,姜海.国土空间规划:发展历程、治理现状与管制策略[J].中国农业资源与区划,2021(2):61-68.
- [4] 余云州,王朝宇,陈川.新时代省级国土空间规划的特性与构建:基于广东省的实践探索[J].城市规划,2020(11):23-29,37.
- [5] 卢庆强,尚嫣然,崔音.省级国土空间规划空间格局构建逻辑与技术体系[J].规划师,2021(6):11-18.
- [6] 张秋仪,黄莉芸,杨迪等.空间治理理

念下的土地征收成片开发方案实施路径研究[J].规划师,2022(4):41-49.

- [7] 徐晶.省级国土空间规划编制方法探讨:以湖北省为例[J].中国土地,2019(1):26-28.
- [8] 周艺霖,邱凯付,刘菁.治理体系现代化视角下省级国土空间规划实施监督体系研究[J].规划师,2022(8):45-51.
- [9] 曾源源,朱锦锋.国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径[J].规划师,2022(10):139-146.
- [10] 林旻,胡继元,李壮.省、市、县级国土空间规划中产业空间规划方法的差异性研究[J].规划师,2023(6):134-141.
- [11] 姜杉钰,余星滢.面向复合国土空间的规划关键问题探讨[J].上海国土资源,2022(3):43-48.
- [12] 岳文泽,代子伟,高佳斌,等.面向省级国土空间规划的资源环境承载力评价思考[J].中国土地科学,2018(12):66-73.
- [13] 王中政,黄锡生.国土空间规划助力共同富裕的逻辑与路径[J].规划师,2023(5):40-46.
- [14] 福建省自然资源厅.福建省国土空间规划(2021—2035年)公众版[Z].2021.

[收稿日期]2023-07-10



“规划师论坛”栏目 2023年每期主题

- 第一期:老年友好型社会的规划应对
- 第二期:适应气候变化的国土空间规划应对
- 第三期:数字国土空间规划与智慧治理
- 第四期:现代都市圈的规划理论与实践
- 第五期:乡村振兴与国土空间整治
- 第六期:城市设计与制度创新
- 第七期:新型智能产业发展与规划响应
- 第八期:生态产品价值实现与生态空间规划
- 第九期:国土空间规划实施机制与运行体系
- 第十期:国土空间规划体系下的交通规划与管控
- 第十一期:耕地保护长效机制与制度保障
- 第十二期:陆海统筹空间规划与治理