

# 县级国土空间总体规划编制要点研究

郑琳<sup>1</sup> 文琦<sup>2</sup>

1. 四川山景旅游规划设计有限公司 四川 成都 610095

2. 四川八俗工程设计股份有限公司 四川 成都 610095

**摘要:** 县级国土空间总体规划是对上级国土空间规划要求的细化落实,侧重实施性。具体来说,是对市、县域范围内国土空间开发保护作出的总体安排和综合部署,是制定空间发展政策、开展国土空间资源保护利用修复和实施国土空间规划管理的蓝图,是编制相关专项规划和详细规划的依据。其主要内容包括战略目标、空间格局、要素配置、国土整治、分解落实、政策措施等。为了确保县级国土空间总体规划编制的科学性和准确性,需要遵循一定的要点和原则,进行科学规划和布局。论文将对县级国土空间总体规划编制要点进行研究和分析,以期对相关工作的提供指导和帮助。

**关键词:** 国土空间规划; 区域协调; 国土空间基础信息平台

## 1 我国国土空间规划编制工作发展现状

自全面启动国土空间规划编制工作以来,我国国土空间规划建设取得了显著的进展,面临挑战和问题也逐渐浮现。首先,我国国土空间规划编制工作已经进入实质性阶段。启动各省级地方编制县级国土空间总体规划,并对国土空间进行整合优化,自然资源部要求在2023年6月全面完成县级国土空间总体规划编制审批工作。目前,已有30个省份完成了省级国土空间规划的制定,各地县级国土空间总体规划编制也在紧锣密鼓的推进中。其次,我国国土空间规划编制工作已经初步形成了技术体系和规范体系。随着国土空间规划工作的深入,各地探索制定了一系列技术规范和操作规程,规范了规划编制、审核和公告的流程和内容,提升了规划体系的可操作性和科学性。此外,自然资源部成立了国土空间规划研究中心,主要承担有关国土空间规划的技术审查与咨询服务,国土空间规划编制和实施管理的技术支撑,国土空间规划和用途管制的重大问题和基础研究,相关技术标准规范的研制与评估,以及支撑国土空间规划行业管理等工作。

## 2 县级国土空间总体规划编制的背景意义

### 2.1 背景

县级国土空间总体规划编制是一项非常重要的任务。它是根据我国建立的国土空间规划体系的要求,根据县域的自然条件、社会经济发展状况、城乡规划和土地利用变化等情况,全面规划和合理利用县域的国土资源,实现县域的可持续发展。县级国土空间总体规划编制的背景是多方面的。一方面,我国人口数量众多,土地资源非常有限,如何合理利用土地资源,实现经济社

会可持续发展,是当前一个亟待解决的问题<sup>[1]</sup>。而县级国土空间总体规划编制正是为了解决这一问题而设立的。另一方面,随着经济和社会的快速发展,我国的城乡建设占用了大量的土地,不合理的城市化进程对土地资源的浪费和失控造成了很大的压力。县级国土空间总体规划编制的开展,正是为了协调城乡规划,优化土地利用功能,实现土地持续使用和保护。

### 2.2 意义

县级国土空间总体规划编制的意义也是非常重要的。首先,县级国土空间总体规划编制是基层国土空间规划的重要组成部分。它是实现全国国土空间规划的重要基础,是国土空间规划制定的重要环节。其次,县级国土空间总体规划编制是实现经济社会可持续发展的有效手段。县级国土空间总体规划编制具有科学性、前瞻性、系统性和可操作性,能够实现县域经济社会的长远发展,实现生态保护、资源节约和环境改善的目标。最后,县级国土空间总体规划编制是加强地方政府行政管理的有效措施,能够推进行政管理体系的现代化改革和地方政府职能转变。同时,县级国土空间总体规划编制还能提高县域政府的管理能力和服务水平,为群众创造更好的居住和发展环境。

## 3 国土空间规划编制方法及流程

### 3.1 国土空间规划编制方法

1) 定目标寻找政策导向: 规划编制必须清晰规划目标、遵循政府政策导向。在正式开始编制前,需要收集调查基础数据、了解区域内的自然环境和社会经济情况,以及相关政策法规,确定发展方向和指导性政策,这是规划编制的前期准备工作,也是决定规划方案可行

性的关键。2) 制定方案明确可行性: 在制定具体规划方案时, 需要在了解区域特点及政策导向的基础上选取合适的方案。同时, 进行实际的预测计算, 对方案的实施效果、经济效益、社会效益和环境效益等因素进行详细研究, 明确规划方案可行性。3) 制定措施注重可操作性: 在制定国土空间规划的过程中, 需要确定具体实施的措施, 包括时间限制、实施成本等相关细节问题。在确定这些措施时, 必须要注重可操作性和实际落地效果。

### 3.2 国土空间规划编制流程

1) 规划编制初期工作。规划编制初期工作需要准备调查资料, 了解相关环境、土地规划和产业情况等, 并通过开始制定的规划目标, 研究并确定主题目录, 最终确定规划编制工作的重点和目标。2) 编制规划框架。在确定主题目录后, 需要编制工作方案, 研究并确定规划的分项目标, 制定详细的工作计划和分项流程, 对具体方案进行出台计划和阶段性目标, 确保规划编制工作顺利实施。3) 开展调研工作。调研是规划编制过程中的重要环节, 需要开展市场调查和数据分析, 寻找相关信息, 了解当地实际状况, 分析产业特点、环境质量等情况, 以后续规划编制工作提供有力帮助<sup>[2]</sup>。4) 编制规划方案。根据初期调研结果, 结合区域特点、政策导向, 研究城市规划大纲等策略性文件, 综合考虑产业特点和资源利用状况, 制定国土空间规划的详细方案, 确定措施、时限和实施标准, 并对方案内容进行审核和评估。5) 规划报告的撰写。规划编制工作涉及庞大信息量, 需要对规划报告进行研究整理, 撰写和编写成统一规范的结果形式, 确保使方案内容清晰、明了。6) 规划方案的评审。规划方案编制后, 需要进行专家论证和政府批复等评审。经过专业人员和行业同行的评审, 确定方案是否可行并进行检查修正。7) 规划方案的公示。国土空间规划报告完成后, 需要向社会公示, 并进一步开展市场宣传工作。

## 4 县级国土空间总体规划要点

### 4.1 明确空间发展战略目标

县级国土空间总体规划是指对县级行政区域内的国土空间进行系统规划和管理, 是县级行政区域的国土空间开发和规划的基础性工作。明确空间发展战略目标是县级国土空间总体规划的重要内容, 也是规划编制的前提和基础。下文将围绕这一要点, 从两个方面进行详细说明。1) 明确发展目标。制定空间发展战略目标, 需要在明确方向的基础上制定具体目标, 并在规划编制过程中进行动态管理。制定目标时, 需要考虑全县的经济规模、城市人口、产业结构和环境保护等方面, 根据县

域内的发展实际, 制定具体的经济社会发展目标、环境保护目标和资源利用目标。例如, 在经济方面可以制定财政收入的增长、企业发展和就业增长等目标; 在环保方面可以制定空气质量、水质量和垃圾处理等目标; 在资源利用方面可以制定土地节约利用等目标。明确发展目标可以使规划编制工作具有可操作性, 可达成性和可预期性。2) 明确空间布局。空间布局是县级国土空间总体规划中对剖面路径的探索 and 选择, 是县级国土空间总体规划的重要内容, 其作用是在明确空间发展定位和发展目标的基础上, 确定发展重点、布局模式、结构组合等, 并通过空间布局的科学性、合理性和可持续性提高国土利用效益。在明确空间发展战略目标的过程中, 县域需要结合自身的实际情况, 对市场资源和环境进行适当分析, 并实施一系列方案, 例如体系优化、空间控制、观念转变和常态化服务等, 有效提升规划的可操作性和指导性。

### 4.2 完善区域协调格局

县级国土空间总体规划是一项很重要的工作, 它对县域内的经济发展、社会和谐、自然环境保护等方面都有着非常重要的作用。而完善区域协调格局则是县级国土空间总体规划的一个重要内容, 具体的写作要点如下。1) 加强交通基础设施建设。为了更好的促进县域间的协同发展, 需要加强交通基础设施建设, 大力打破区域间的隔阂, 促进各县聚合力。针对当前乡村、乡镇之间存在SARS(站点不连贯、间距不合理、通过施工不当等等)等问题, 更要加大力度打造县域间的交通联络通道, 推进交通协调发展战略。2) 落实节约用地。在县级国土空间总体规划中, 加强节约用地的落实是一项非常重要的任务。需要遵循“节约集约、保护生态、利用功能”的原则, 加强对土地的管理, 确保土地资源的公正利用, 统筹城市和乡村土地使用和开发, 积极开展农村土地整合和城镇综合开发, 加强土地资源保护。在完善区域协调格局的过程中, 还要适应经济发展新形势, 打破陈规定势, 积极尝试创新发展模式, 加强政策指导和资金投入, 帮助县级区域在发展中取得更加显著成效。3) 强化对专项规划的指导约束作用。海岸带、自然保护区等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划, 由所在区域或上一级自然资源主管部门牵头组织编制, 报同级政府审批; 涉及空间利用的某一领域专项规划, 如交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施, 公共服务设施, 军事设施, 以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划, 由相关主管部门组织编制。相关专项规划可在国家、省和市县层级编制, 不同层

级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度。

#### 4.3 强化县级国土空间总体规划编制主体的责任

强化县级国土空间总体规划编制主体的责任,是县级国土空间总体规划的重要要点之一。只有通过强化责任,才能确保县级国土空间总体规划的制定、实施和管理工作的正常进行。强化县级国土空间总体规划编制主体的责任,需要从以下几个方面进行重点考虑:1)明确责任主体。责任主体是县级国土空间总体规划编制中最核心和关键的部分。县人民政府是县级国土空间总体规划编制和实施的最高领导机构,应当对县级国土空间总体规划的全面负责,对规划实施情况进行监督和指导。组织部门在对地方党委和政府主要负责人的教育培训中要注重提高其规划意识。教育部门要研究加强国土空间规划相关学科建设。自然资源部要强化统筹协调工作,切实负起责任,会同有关部门按照国土空间规划体系总体框架,不断完善制度设计,抓紧建立规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系,加强专业队伍建设和行业管理。2)加强组织领导。县级国土空间总体规划编制要落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求,发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用,统领各类空间利用,把每一寸土地都规划得清清楚楚。坚持底线思维,立足资源禀赋和环境承载能力,加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线。严格执行规划,以钉钉子精神抓好贯彻落实,久久为功,做到一张蓝图干到底。地方各级党委和政府要充分认识建立国土空间规划体系的重大意义,主要负责人亲自抓,落实政府组织编制和实施国土空间规划的主体责任,明确责任分工,落实工作经费,加强队伍建设,加强监督考核,做好宣传教育。

#### 4.4 建立健全国土空间基础信息平台

县级国土空间总体规划是指在总体国土空间规划的基础上制定的县域范围内规划。它是指导和规范县域内土地利用的重要依据,也是县域内实现可持续发展的关

键性文件。在县级国土空间总体规划中,建立健全国土空间基础信息平台是非常重要的一个要点<sup>[1]</sup>。国土空间基础信息平台是指国土空间信息的核心,也是指导城乡规划、土地利用规划和资源环境保护等方面工作的重要系统设施。该平台要包括县域内的自然地理信息、经济社会信息、土地利用信息、城市建设信息等方面的信息,以满足县级国土空间总体规划的需要。在建立国土空间基础信息平台时,需要注意以下几个方面:1)系统完备性。要建立全面的国土空间信息平台,需要把各个方面的信息整合到一起。要包括土地利用状况、土地利用强度、土地利用变化、生态环境、自然资源、人口分布、经济发展状况、城市建设等方面的信息。因此,必须实现信息的横向整合和纵向整合,打破部门之间的壁垒。2)数据准确性。建立国土空间基础信息平台的数据要准确可靠,不能出现数据缺失或者错误。需要充分考虑数据来源问题,例如,需要与地方政府、国家统计局等部门进行数据共享。同时,也需要注重数据的更新和完善工作,确保信息平台的数据持续更新,以保证信息的时效性

#### 结语

县级国土空间总体规划编制是当前一个重要的任务。在制定过程中,需要充分考虑县域的自然环境、社会经济状况和发展目标,明确责任主体,加强组织协调和管理制度,加强监督检查等方面,确保其质量和实施效果。只有通过科学的规划和有效的管理措施,才能推动县域经济和社会的可持续发展。

#### 参考文献

- [1]汪晓星,章俊华.基于生态文明视角的县级国土空间总体规划编制研究[J].区域产业经济,2019,18(9):218-220.
- [2]肖洪伟,梁冬梅.基于GIS的县级国土空间总体规划编制研究[J].测绘通报,2019,17(8):192-195.
- [3]张国栋,蒋凯凯.现代技术手段在县级国土空间总体规划编制中的应用研究[J].城市规划,2019,43(10):192-196.