

# 浅谈如何在国土空间规划编制中 找准县级市的空间发展格局

——以龙口市为例

胡由之,王勇\*,刘德成

(龙口市自然资源和规划局,山东 龙口 265701)

**摘要:**国土空间规划体系是国土空间治理体系现代化建设的重要基础与关键环节,在国土空间开发保护制度中具有重要的战略引导和刚性管控作用,而县级国土空间总体规划是城市落实新发展理念、实施高效能空间治理、促进高质量发展和高品质生活的工作基点。随着当前“三区三线”的划定,国土空间规划编制已进入关键期,经过两轮试划,问题和矛盾也已充分暴露出来。鉴于此,本文以龙口市为例,分析如何在国土空间总体规划编制中解决土地利用规划与城市规划衔接不到位、建设总规模超标等问题,总结出县级城市应该结合资源禀赋和区位优势,发挥比较优势,因地制宜开展规划编制工作,突出地域特点、文化特色,编制更加科学合理的规划,确保规划能用、管用、好用。

**关键词:**国土空间规划;县级国土空间总体规划编制;山东龙口

**中图分类号:**TU984.11+3

**文献标识码:**A

**doi:**10.12128/j.issn.1672-6979.2022.11.009

**引文格式:**胡由之,王勇,刘德成.浅谈如何在国土空间规划编制中找准县级市的空间发展格局——以龙口市为例[J].山东国土资源,2022,38(11):65-70.HU Youzhi, WANG Yong, LIU Decheng. Study on Finding out Spatial Development Pattern at County-level Cities in the Compilation of Land Spatial Planning[J].Shandong Land and Resources,2022,38(11):65-70.

## 0 引言

国土是发展之基,民生之本。《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》强调,建立科学高效的国土空间规划体系,是“坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。因此,新时代国土空间规划编制必须把满足“人民对美好生活的向往”作为规划的最大使命,体现新发展理念,实现高质量发展。目前,国土空间规划的编制处于一个探索的阶段,尤其是市县级国土空间规划是此次规划中最具差异性的编制主体,也在规划编制过程中发现许多新的难题,这些问题都亟待各地分享经验,共同探索更加科学合理的编制方案。本文尝试从县级国土空间总体

规划实务工作开展的要求出发,结合县级城市龙口市的实践,探讨当前规划编制的定位特征、规划编制难点及相关建议思考。

## 1 国土空间总体规划的定位与特征

### 1.1 国土空间总体规划的内涵与功能定位

中共中央国务院于2019年5月出台了《关于建立国土空间规划体系并实施监督的若干意见》,标志着我国国土空间规划体系构建工作正式展开<sup>[1]</sup>。国土空间是指国家主权与主权权利管辖下的地域空间。从国土空间到自然资源、再到自然资源资产,是不可分割的整体,国土空间规划的对象是国土空间、自然资源、自然资源资产的“三位一体”。建立“多规合一”的国土空间规划体系是党中央作出的重大决

收稿日期:2022-08-04;修订日期:2022-09-01;编辑:陶卫卫

作者简介:胡由之(1985—),女,山东龙口人,工程师,主要从事国土空间规划工作;E-mail:469390984@qq.com

\*通讯作者:王勇(1978—),男,山东泰安人,工程师,主要从事自然资源工程技术工作;E-mail:469390984@qq.com

策部署,目的是强化国土空间规划对其他各项专项规划的指导约束作用。进入新时代,国土空间规划作为谋划空间发展和空间治理的战略性工具,被赋予了新的重大使命,既需要继承发扬以往空间类规划的科学内容,又要切实解决以往规划因各不相谋而存在的诸多问题,持续提升空间发展质量和效益。国土空间规划相比于既往空间类规划更加注重国土“大安全观”,侧重落实新发展理念,构建新发展格局,更致力于提高空间治理体系和治理能力现代化。因此,各地在编制国土空间规划的具体实践中,必须坚持以人为本的原则,在“山水林田湖草海”生命共同体理念的指导下,综合协调运用“五大理念”,即以“生态优先、绿色发展”为指引,以“以人为本、共治共享”为主线,以“空间协同、永续利用”为手段,以“优化配置、品质生活”为目标,将自然经济社会等属性要素融入综合保护与开发2个维度的空间格局中<sup>[2-4]</sup>,最终实现“合理保护、保障安全”的新时代国土空间总体格局<sup>[5-7]</sup>(图1)。

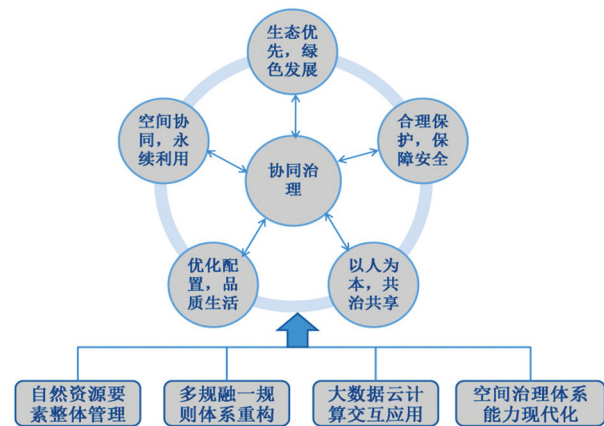


图1 新时代国土空间规划的时代特征

## 1.2 县级国土空间规划编制的特征与定位

县级国土空间总体规划是在县(市、区)行政辖区内对国土空间保护、开发、利用、修复的总体安排和综合部署,是对省级、市级国土空间总体规划和相关专项规划的细化落实。县级国土空间总体规划,既要贯彻落实上位规划要求,又要充分考虑发挥好城市的比较优势,对本行政区域开发保护做出具体安排,就需要侧重实施性和操作性。中国地域幅员辽阔,区域差异明显,市县的发展不能简单复制粘贴,重点在于落实好实际实施的能力,要能切实解决本区域内具体的空间治理和空间发展要求。在具体编制过程中应涵盖以下内容:以国土空间规划政策

文件涉及的指标体系和第三次全国国土调查成果为基础,既整合既往城市总体规划、土地利用总体规划等空间关联现状数据和信息,又要认真研判地方的特色资源,优化国土空间结构;既落实上位规划的各项要求,又要充分发挥地方的比较优势,激励地方经济高质量发展;既高度重视规划的可操作性和实施性,又要运用先进的城市设计手段,形成能够上下贯通、动态更新的一张大底图,支撑国土空间规划编制和监督管理。

## 2 县级空间总体规划的编制难点

县级空间总体规划仍有部分难点尚待突破。一方面,县级空间总体规划是衔接目标战略和上位规划的关键。但自2020年自然资源部印发《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》以来,各级国土空间规划均在编制过程中,且县级城市之间差异较大,技术上评价方法和指标体系较为复杂,思路、原则、技术方法尚缺乏统一的认识。如何突出县级空间总体规划在用地规模和布局上的作用,空间管制的理念较为薄弱,还需进一步规范。另一方面,国土空间是生态系统提供供给、调节、文化以及支持等功能的空间载体<sup>[8]</sup>,涉及规划、生态、地理、环境、水文等多学科的交叉,将过去分散在各个职能部门的工作在空间上统筹起来,未来服务于山水林田湖草一体化的保护管控,综合性强,如何进行多学科科学统筹使规划转变为切实的可操作性工具还需要探讨。

## 3 龙口国土空间总体规划格局

### 3.1 总体规划编制存在的问题和难点

(1)近年来,龙口市的城市建设步伐逐年加快,能级不断增强,但随着城镇发展速度加快,导致了建设用地扩张,造成土地、环境等资源紧张,产业用地配置不合理,城镇内部存在大量低效用地。在国家“三区三线”划定规则日趋收紧的情况下,核减保护任务、拓展开发边界的可能性较小。如何进一步优化城市空间结构布局、强化节约集约利用土地水平,亟需在国土空间总体规划编制中深入思考和解决。

(2)土地利用规划与城市规划衔接不到位,城市布局有待优化。在机构改革前,土地利用总体规划的主管部门是国土部门,规划主要方向是规划期内耕地和其他主要农用地保有量,非农业建设用地控

制规模和占用耕地数量;城市规划的主管部门是规划部门,规划编制目标则侧重于研究明确城市的性质、规模和发展方向,确定城市规划区范围,拟定分期建设的技术经济指标等方面。由于两项规划编制的指导思想和方法不同、编制的时间不同、编制的基础数据不同等历史原因,两项规划在城镇用地规模、范围、用地类型、期限以及空间落实等方面规划结果存在不一致。因此,在编制国土空间总体规划初期,需要提前解决好城市建设用地布局和用地规模方面“两规”严重脱节的问题,开展两规一致性调整,协调做好两规的衔接。

(3)建设用地总规模超标、耕地后备资源有限(以下数据仅为本文研究使用)。龙口市全域总面积共计约2 025.83 km<sup>2</sup>,其中:陆域总面积约902.09 km<sup>2</sup>;海域总面积约1 123.74 km<sup>2</sup>。农林用地占陆域62%;建设用地占陆域31%;自然保留地占陆域7%;各类用海面积占海域12%;其他海域面积占海域88%。从“三区三线”试划情况看,当前城市布局不适应高质量发展的需求,农村居民点用地效率亟待提升、工业用地无序扩张,种种矛盾亟待在编制国土空间总体规划中集中整合。县级层面,是国土空间布局优化的关键,体现“一张蓝图干到底”,把需要长期控制的结构要素稳定下来。统筹划定“三区三线”是确立城市的长远结构与农业空间、生态空间保护的整体关系,是从城镇化发展的环境出发优化内部结构与外部形态相结合的过程。在县级国土空间总体规划编制语境下,需要从长远发展出发,确立城市相对稳定的空间结构形态。

### 3.2 龙口市资源禀赋优势和发展定位的确定

龙口市位于胶东半岛西北部、渤海湾南岸,与辽东半岛隔海相望。是环渤海经济圈南部重要支点、烟台都市区西部副中心城市,列全国百强县第十位,工业基础雄厚、历史文化丰厚沉淀、山海生态基底优越,具备较好的规划基础。针对龙口市的地理区位和经济区位,城市定位与规模应为:海洋城市——建设环渤海海洋生态文明的示范城市;开放城市——塑造开放通达的半岛空间平台,打造技术涌流的先进产业;文旅胜地——绽放齐鲁文化底蕴和新时代精神,建设多彩的文旅度假目的地;生态城市——践行以人为本,绿色发展的新发展观,提升城乡幸福宜居指数。

(1)因地制宜、适宜发展——找城市资源禀赋和

发展定位。梳理龙口城市发展优势,2011年批复的《龙口市城市总体规划(2011—2020)》,已确定龙口市域城镇空间布局为“两区,一轴”。经过数年的发展,龙口市的城镇空间演变趋势是南部拓展、西向延伸、东西连接、沿海展开,组团式发展。现状龙口市域城镇空间布局为“两区,一轴”,“两区”是东西城,“一轴”是联系东城区和西城区的港城大道产业发展轴线。本次国土空间规划编制,上级要求挖潜闲置土地,盘活批而未供土地,实现城乡建设用地指标“零增长”。因此,规划在全市范围内实施迁村并点工作,将零散布局的规模较小、交通闭塞的村庄迁并至有一定经济实力、交通便捷的村庄,建设农村新型社区。在三区三线划定方面,上级要求,城镇开发边界包括三部分:一是城镇建设集中区,二是城镇弹性发展区,三是特别用途区。结合城镇布局现状情况,龙口市自然资源和规划局积极与上对接,紧抓政策机遇做好两规一致性调整,优化全域农业、城镇、生态空间布局;强化龙口市经济发展的特色定位,持续改革创新促进高质量发展,本着东西城区融合发展、南山东海贯通联系的发展思路,划定并严控城镇开发边界,在确定的约束性和预期性指标下指导城市发展切实“转思想、转脚板”,加强国土空间规划编制工作研究探索,盘活存量、做优增量,科学配置县域内各类资源的合理使用方式,强化对各类开发保护建设活动的空间管制,全面提高国土空间治理能效,努力构建以国土空间总体规划为总纲领,以区域规划为法定依据,各专项规划为支撑的城乡统筹、层级分明、协调一致的规划体系。通过分析龙口市发展历史和空间演变规律,可以看出龙口城市用地近年主要沿港城大道向西延伸,北部沿海展开与龙口经济开发区相连,东城区向南部蔓延,城市用地增长趋缓。近年来,龙口市东西城区之间的港城大道沿线城镇加速融合,北部海滨旅游服务带已逐渐建成。龙口市定位的关键词是中等规模城市,山东半岛蓝色经济区新材料产业先行区、海洋装备制造为主的先进制造业集聚区,现代化港口城市。因此,适应龙口发展新趋势,在未来的城市规划建设中,凝练出龙口市国土开发保护的总格局:北海南山,生态筑屏;多廊贯穿,蓝绿融城;两轴一带,双心多组。北海、南山筑起龙口南北生态屏障由北部海域生态保护区、南部芝莱山大瓢山生态涵养区筑起全域南北两道生态屏障。强化黄水河、泳汶河、北马南河、八里沙河

四条连通南山北海的蓝绿生态廊道,通过水环境治理、沿河景观打造等实现山、海、城、田的有机串联与融合。构建两轴一带、双心多组城乡结构。“两轴”指东西联系轴和南北联系轴。是串联全域空间、促进各功能区联动互动的重要城镇建设发展轴。“一带”指陆海统筹发展带。“双心”指东城与西城两个综合服务中心。“多组”指东城区、西城区、滨海组团、裕龙石化产业组团、重点镇及一般镇等多个产城融合组团(图 2)。这种多心多层、组团式、网格化的高质量城市发展格局,易于塑造龙口市个性鲜明的地域文化特色。

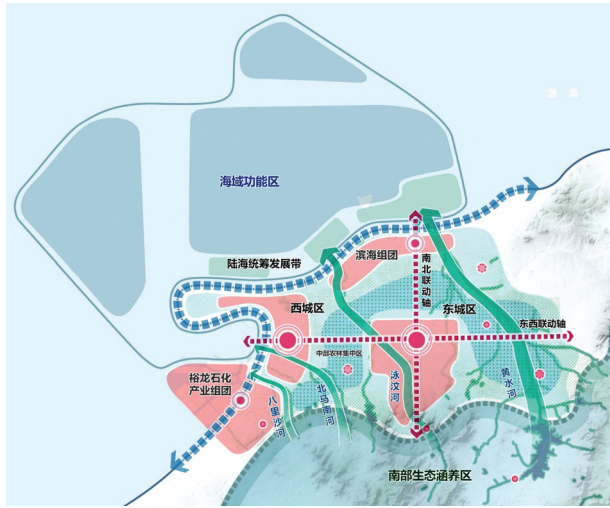


图 2 龙口市国土开发总格局

(2)底线控制、绿色发展(以下数据仅为本文研究使用)——构建功能融合、安全韧性的城乡发展空间。龙口市城镇开发边界的划定,主要依据城镇现状建设用地布局,综合发展评价研究,主要选取适宜建设区域进行划定,确定龙口市域城镇开发边界的围合总面积为 26 238.19  $\text{hm}^2$ ,其中城镇集中建设区面积 24 535.07  $\text{hm}^2$ ,城镇弹性发展区面积 1 130.26  $\text{hm}^2$ ,特别用途区面积 572.86  $\text{hm}^2$ 。以保护与发展并重为原则,划分 6 大类 13 小类分区。其中保护类分区包括生态保护区、自然保留区、永久基本农田区,总面积 66 433.61  $\text{hm}^2$ ,占比 32.79%;发展类分区,包括城镇发展区、农业农村发展区及海洋发展区,总面积 136 149.47  $\text{hm}^2$ ,占比 67.21%(图 3)。在开展龙口市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,优先识别城镇发展的限制因素和突出问题,确定建设用地与非建设用地的比例结构,协调和避让生态保护红线和永久基本农田。在国土

空间可以承载的城镇建设容量之内,完善城镇功能的区域边界,综合确定规划期内城市的主要发展方向,保护现有的生态格局,自南向北保护生态山林、农林、海域,促进形成山水林田湖草与城乡之间和谐共生的格局。

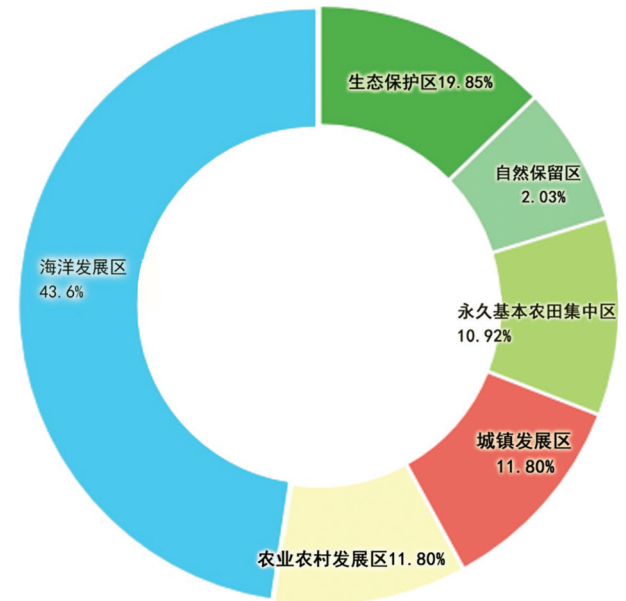


图 3 龙口市全域规划分区

(3)总体控制、指标指引——科学谋划、高质量发展,分阶段绘制城市发展“蓝图”。结合“两规”一致性调整与国土“三调”成果,通过梳理现状与存量(包括批而未供、低效闲置)建设用地,龙口市现状城乡建设用地总面积 222.80  $\text{km}^2$ ,其中:城镇用地 160.76  $\text{km}^2$ ;村庄用地 62.04  $\text{km}^2$ 。本着集约高效、增减挂钩的原则,科学划定“三区三线”,引导形成新时代国土空间保护和开发格局,拉开新一轮中心城区开发建设新框架,着力提升城市能级和辐射带动能力。坚持“土地要素跟着项目走”,配置精准、集约高效的土地要素保障体系。完善功能筑牢支撑,通过研究龙口市各功能片区及各乡镇已批控规,梳理中心城区及各乡镇空间发展诉求,明确发展方向,丰富功能区分类体系,在总量约束的前提下进行空间资源分配,安排不同时期的重点。落实生态红线管控要求,针对岸线周边的海陆功能区,以生态优先为原则,制定严格的管控措施,实现陆海空间生态功能统筹。重点从梳理完善公共服务设施体系提高城市服务水平、增加绿地开敞空间提升环境品质、加强居住用地存量挖潜并控制居住用地比例、完善城市道路网结构和布局、划定弹性发展区域,充分考虑城镇

未来发展的可能机遇。

## 4 县级空间总体规划编制的思考与建议

(1)首先应找准县级城市资源禀赋和发展定位。县级城市编制国土空间总体规划要将“向上争取”与“自身挖潜”相结合<sup>[9]</sup>,积极对接上位国土空间规划编制工作,在上位国土空间规划及“十四五”规划中将本县经济产业纳入区域经济格局中统筹,厘清自身的资源禀赋和发展定位,突出自身潜质和特色,找准地域的资源禀赋,对城市产业定位、产业导向、产业空间布局等适当拓展,提高县域资源要素配置效率,为经济产业发展规划合理的空间格局。所谓资源禀赋指的是一定地域内拥有或能用的各种生产要素,包括自然资源、人力资源、物质资本、知识资源等,最基本的三类资源禀赋就是土地、劳动和资本。县级城市只有根据自身城市的比较优势进行产业布局、生产分工,才能扬长避短,提升产业竞争力,优化经济发展。从发展定位角度来说,县级国土空间规划的编制首先要将国家战略落细落实,协同推进生态环境高水平保护,提升空间环境治理能力,适应当前新发展趋势,谋划高质量发展。重点是科学有序划定落实三条控制线高标准、高水平优化国土空间的整体布局,塑造优美的城市形态,营造宜人场所和活力空间,同步建设国土空间规划“一张图”,实施监督信息系统<sup>[10]</sup>,使规划能够推进落实,切实塑造长远蓝图和美好未来。

(2)构建功能融合、安全韧性的城乡发展空间。功能合理的城乡发展空间是县级城市实现高质量发展的基础支撑。新时代的国土空间规划背景下,要突破原有城镇集中建设区的城市形态控制,考虑具有底线约束的城镇空间格局,将全域空间发展要素拓展到“山、水、林、田、湖、草、城、人”的综合性框架体系<sup>[11]</sup>。考察一个城市首先是看规划,“规划科学是最大的利益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳”,在当代建设生态文明的大背景下,城市发展不能只考虑经济效益,还必须把生态和安全放在更加突出的位置,统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要和安全需要。党的十九大报告提出,完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。这三条控制线,旨在处理好生活、生产和生态的空间格局关系,推动经济和环

境可持续与均衡发展<sup>[12-13]</sup>。因此,如何推进功能融合、安全韧性的城乡发展空间是编制规划的起点和基点。县级城市在既往城市总体规划和土地利用总体规划的基础上,编制国土空间规划,既不是重起炉灶、推倒重来,也不能是生搬硬套、抱残守缺,而是应该扎根本地、结合实际,在整合原有规划职能和架构的基础上,从实现美好人居环境的出发点,结合本地的发展特征,充分发挥比较优势,因地制宜做出战略性、系统性的谋划。目前,一些城市存在开发强度过高的问题,究其根本就是没有划定合理的城市发展空间,城市开发边界不明确。

(3)制定近远期目标,分阶段绘制城市发展“蓝图”。国土空间规划,要从长远考虑,适应经济由高速增长转向高质量发展的要求,“把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”,努力探索出一条高质量发展的新路<sup>[14-15]</sup>。鉴于此,县级国土空间规划必须制定近远期目标。首轮国土空间规划的期限是15年。短期规划如何统领长期规划,才能发挥作用是规划编制中的难点。近期规划要对近期的规划用地进行安排;远期规划是城市不断完善的过程,需要制定合理的近远期城市发展计划。远期规划要对目标年度的国土开发保护提出明确的预期性和约束性指标要求;近期规划要对近期的项目及用地进行安排;远景规划要对更长时期内的发展作出战略性的谋划。

## 5 结语

总而言之,编制国土空间总体规划的意义在于引导和管控,当前是国土空间规划体系建立并监督实施加快推进的攻坚阶段,只有坚持山水林田湖草生命共同体理念,不断探索新理念、新模式、新制度,优化国土空间布局,统筹自然生态系统各要素,最终才会实现习近平总书记在《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》中谈到的城市化目标——“使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间”。

## 参考文献:

- [1] 孙一惠,张宣峰,张增奇,等.县级国土空间生态修复规划探索:以莒县为例[J].山东国土资源,2022,38(1):74-80.
- [2] 尹秀芹,王猛.基于扎根理论的社会组织有效嵌入乡村振兴的

- 路径探析[J].农村经济与科技,2020,31(13):258-261.
- [3] 秦子薇,熊文琪,张玉钧,等.嵌入性理论视角下自然保护类NGO嵌入社区的过程与效应研究:以三江源地区为例[J].北京林业大学学报(社会科学版),2020,19(3):25-31.
- [4] 曾凡军,文超.嵌入性理论视域下乡村组织振兴路径研究[J].科技智囊,2021(1):34-42.
- [5] 李巍,杨承兴,王录仓,等.魅力国土空间:重塑区域特色的国土空间规划策略[J].自然资源学报,2020,35(3):501-512.
- [6] 陈明星,周园,汤青,等.新型城镇化、居民福祉与国土空间规划应对[J].自然资源学报,2020,35(6):1273-1287.
- [7] 唐伟,许庆福,乔庆伟,等.嵌入理论视角下的新时代国土空间规划基本框架[J].山东国土资源,2021,37(9):70-74.
- [8] 孔凡婕,梁宜,梁梦茵.关于省级国土空间生态修复规划的相关思考[J].自然资源情报,2022(1):21-24.
- [9] 冯旭,王凯.市域乡村振兴战略的空间规划与实施路径:以贵州省铜仁市为例[J].建筑设计,2022(6):77-89.
- [10] 杲广文,楚储,王长鹏,等.关于市级国土空间规划编制的思考[J].自然资源情报,2022(5):33-35.
- [11] 吕媛媛,王洪涛.国土空间规划背景下的城市设计管控体系研究[J].山东国土资源,2022,38(6):79-82.
- [12] 梁鹤年.“以人为本”国土空间规划的思维范式与价值取向[J].中国土地,2019(5):4-7.
- [13] 石忆邵.新时代我国国土空间规划的目标与任务[J].上海国土资源,2020,41(2):1-6.
- [14] 董祚继.从土地用规划到国土空间规划[J].中国土地科学,2020(5):124-135.
- [15] 张晓洁.“三调”数据的基数转换与查清对照[J].中国土地,2020(5):42-43.

## Study on Finding out Spatial Development Pattern at County—level Cities in the Compilation of Land Spatial Planning

HU Youzhi, WANG Yong, LIU Decheng

(Longkou Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Longkou 265701, China)

**Abstract:** The land space planning system is an important foundation and key link for the modernization of land space governance system. It plays an important role in strategic guidance and rigid control in the land space development and protection system. The county level land space master plan is the working basis for cities to implement new development concepts and high performance space governance, and promote high quality development and high quality life. Accompanying with current delimitation of "three zones and three lines", the compilation of territorial spatial planning has entered a critical period. After two rounds of trial planning, problems and contradictions have been fully exposed. In this paper, taking Longkou city as an example, inadequate connection between land use planning and urban planning, excessive total construction scale in the preparation of overall, land and space planning have been analyzed. It is concluded that county—level cities should combine their resource endowments with regional advantages, give play to their comparative advantages, carry out planning preparation according to local conditions, highlight regional and cultural characteristics, and prepare more scientific and reasonable planning to ensure that the planning can be used effectively and easily.

**Key words:** Land space planning; compilation of the overall land and space planning at the county level; Longkou city; Shandong province