

DOI: 10.16788/j.hddz.32-1865/P.2021.04.006

引用格式: 林丰增. 新时期市级国土空间总体规划编制认识与思考——以福建省宁德市为例[J]. 华东地质, 2021, 42(4): 409-418.

新时期市级国土空间总体规划编制认识与思考 ——以福建省宁德市为例

林丰增

(宁德市自然资源局, 福建 宁德 352100)

摘要: 新时期市级国土空间总体规划具有开拓性和创新性,是我国国土空间规划体系的重要组成部分,既要起到承上启下的传导作用,又要解决前期各类空间规划体系、时限、标准、成果形式等矛盾,实现“一张图”。以福建省宁德市为例,基于新时期国土空间规划的新属性,明确了国土空间规划的基本内容,提出本轮宁德市国土空间总体规划中存在的主要问题为:土地资源紧缺,城镇拓展空间受限;城区量级较低,联动效应不强;综合配套不足,港口建设优势不明显;生态安全尚存风险,城市韧性有待加强。基于宁德市发展使命和目标,认为新时期宁德市国土空间总体规划的发展策略为:做好生态优先、绿色发展理念下的空间要素配置,完善以人民为中心的城乡人居环境规划,实施公共政策属性导向下的空间规划治理。建议市级国土空间规划,要以“三调”为抓手、以问题为导向、以底线为约束,立足全域,建立国土空间格局,探索构建形成一张层次传导、统筹、动态的“蓝图”,有助于提升国土空间规划及空间治理能力。

关键词: 新时期;国土空间总体规划;宁德市;城市发展;土地资源

中图分类号: P986

文献标识码: A

文章编号: 2096-1871(2021)04-409-10

国土空间规划是在“多规合一”的基础上形成的新的规划形式,意在探索提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。国土空间规划是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措^[1]。在新时期背景下,准确定位国土空间规划,分析市域国土空间总体规划存在的主要问题并探讨具体策略,不仅可以为市级国土空间规划的编制提供参考,而且能促进区域统筹治理目标的实现。

目前,国内学者从不同角度开展了国土空间规划研究和探索性工作。从研究尺度来看,在全国、省级、市级、区县级等宏观、中观及微观尺度的国土空间规划等研究均有涉及^[2-4];从研究内容来看,近年来国内学者对国土空间规划理论框架^[5-6]、国土空间规划编制内容^[7-8]、国土空间规划实施监督与法规

政策体系^[9-10]、国土空间规划编制体系^[11-12]、国土空间规划编制技术与方法^[13-14]等方面的研究较多。然而,在新时期背景下,国土空间规划工作面临国土规划职能分工不明晰、上下层级的规划功能交叉、国土空间规划管理滞后等诸多问题。市级国土空间总体规划作为国土空间规划体系的关键环节,具有承上启下的重要作用:对上要细化落实上级国土空间规划的约束性要求,对本级要制定城市空间发展蓝图和战略部署,对下要对县、乡镇空间规划以及专项规划提出约束性指标。因此,新时期背景下的市级国土空间规划编制应围绕新要求不断创新、优化。宁德市作为海峡西岸经济区重点培育壮大的集中发展区之一,在国土空间规划编制工作基础上,对宁德市国土空间规划存在的主要问题及其发展策略进行深入分析,以期对宁德市及类似地区

* 收稿日期:2021-09-02 修订日期:2021-10-08 责任编辑:谭桂丽

基金项目:宁德市国土空间总体规划(编号:[350900]YS[GK]2020002)项目资助。

第一作者简介:林丰增,1974年生,男,国家注册城乡规划师,主要从事国土空间规划工作。Email:287578297@qq.com。

编制市级国土空间总体规划提供参考和借鉴。

1 新时期国土空间规划

1.1 基本内涵

国土空间规划的基本内涵是对现有国土资源进行科学规划的手段,也是国土资源和空间进行科学利用和划分等活动的总称,是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、海洋功能区划等空间规划融合为统一的空间规划,不仅是国土空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,而且是各类开发保护建设活动的基本依据^[15]。2021年1月11日,习近平总书记提出要准确把握新发展阶段,深入贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,推动“十四五”时期高质量发展,确保全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。新时期对国土空间总体规划提出了更高要求,为国土空间规划提供了新思路 and 战略指导。

本轮市县国土空间总体规划是对2020—2035年的市、县域范围国土空间开发保护做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,也是编制相关专项规划和详细规划的依据。

1.2 规划体系及市级国土空间规划的作用

《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》^[1]的发布标志着国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成。根据《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》^[1]及相关文献^[16-17],将国土空间规划体系归纳为“五级三类四体系”(图1)。

(1)“五级”。与我国行政管理层级相对应的国家、省、市、县、乡镇,不同层级的规划体现不同空间尺度和管理深度要求。其中国家和省级规划侧重战略性,对全国和省域国土空间格局作出全局安排,提出对下层级规划约束性要求和引导性内容;市县级规划承上启下,侧重传导性;乡镇级规划侧重实施性,实现各类管控要素精准落地。五级规划自上而下编制。

(2)“三类”。总体规划、详细规划和空间相关专项规划。①总体规划是国家、省、市、县编制国土空间总体规划,各地结合实际编制乡镇国土空间规划;各层级的国土空间总体规划是对行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用、修复的全局性安排,

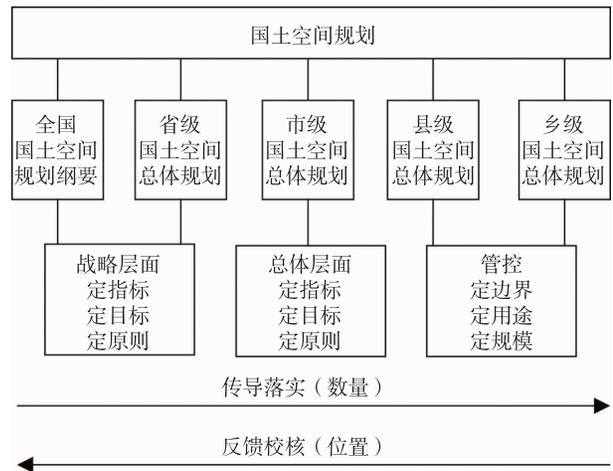


图1 新时期国土空间规划“五级三类”规划体系示意图
Fig. 1 Schematic diagram of “Five levels and three categories” planning system of land spatial planning in the new era

强调综合性。②详细规划是在市县及以下编制,强调可操作性,是对具体地块用途和强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设的法定依据。城镇开发边界内的详细规划由市县自然资源主管部门编制,报同级政府审批;城镇开发边界外的乡村地区,由乡镇人民政府编制村庄规划作为详细规划,报上一级政府审批。③空间相关专项规划可在国家、省、市、县层级编制,强调专业性,是对特定区域(流域)、特定领域空间保护利用的安排。其中,海岸带、自然保护地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;以空间利用为主的某一领域的专项规划,由相关职能部门组织编制。其中三类规划关系为总体规划与详细规划、相关专项规划之间体现“总-分”关系。国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础;详细规划要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改;相关专项规划要遵循国土空间总体规划,不得违背总体规划强制性内容,其主要内容要纳入详细规划。值得说明的是,并不是所有地方都要求编制“五级三类”的国土空间规划。例如,各地可以因地制宜,将市县域乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划。村庄规划编制应按照“应编尽编”的原则编制“多规合一”的实用性村庄规划。

(3)“四体系”。建立“多规合一”的国土空间规划体系是系统性、整体性、重构性的改革,是一整套运行体系制度设计,不只是规划成果本身。新的国土空间规划体系包括 4 个子体系,即规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。其中规划编制审批体系和实施监督体系包括从编制、审批、实施、监测、评估、预警、考核、完善等的完整闭环的规划及实施管理流程。法规政策体系和技术标准体系是基础支撑。

总体来看,新时期国土空间规划体系是将原主体功能规划、土地利用总体规划、城乡规划多规的

有机融合,形成新的国土空间总体规划体系,从各自为战走向综合的、全要素的、重实施的国土空间治理(图 2)。市级国土空间规划作为我国国土空间规划体系的重要组成部分,起到承上启下的作用,是从战略性规划到实施性规划的重要节点,对上要细化落实上级国土空间规划提出的管控要求,对下要提出市级的约束性指标和刚性管控要求,是编制详细规划、专项规划的依据。通过市级国土空间规划的编制,建立一个标准、一个体系、一个接口的规划“一张图”,解决城市各类空间规划和开发建设中的矛盾。

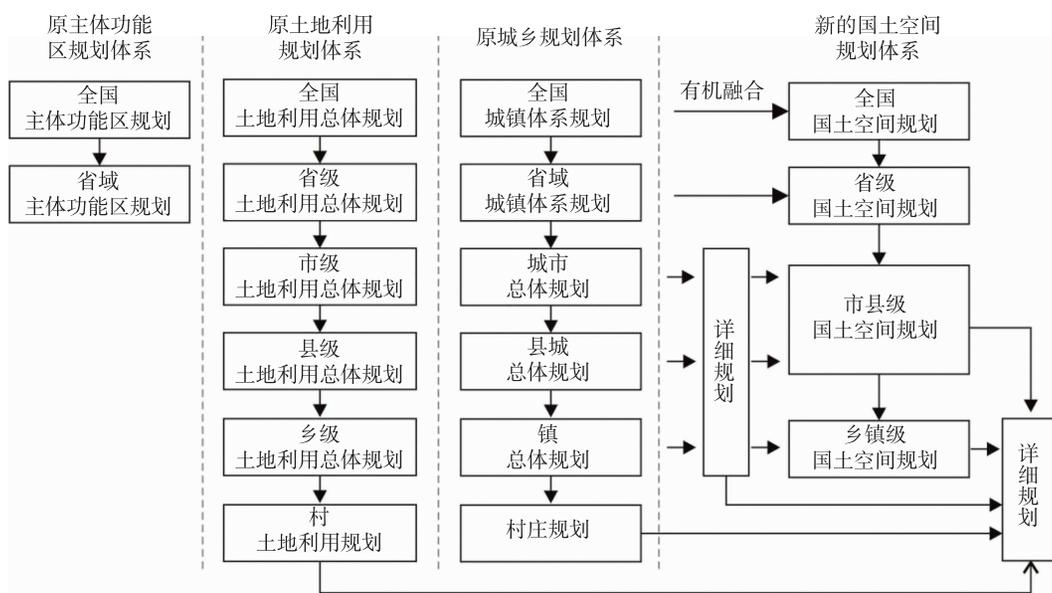


图 2 新时期国土空间规划体系示意图

Fig. 2 Schematic diagram of land spatial planning system in the new era

2 宁德市城市发展与规划沿革

宁德市位于福建省东北翼沿海、福建闽东地区,下辖蕉城区、福安市、福鼎市、古田县、霞浦县、周宁县、寿宁县、屏南县、柘荣县。国土面积 1.34 万 km²,海域总面积 4.46 万 km²,管辖海域面积为 8 262 km²(国土面积为原国土部门统计口径,海域面积为原海洋部门统计口径,统计面积有重叠)。第七次全国人口普查市域常住人口约为 315 万人,2020 年常住人口城镇化率为 60.99%^[18]。近年来受宁商回归、龙头企业的带动影响,宁德市经济发展进入快速发展的窗口期,连续几年 GDP 增速全省第一^[19]。

宁德市发源于蕉城老城关,习近平总书记在宁

德工作期间,曾把撤地设市、建设温福铁路和开发三都澳概括为闽东人民的“三大梦想”^[20]。多年来,宁德市委、市政府高度重视城市规划建设工作,持续推动三都澳开发建设与空间要素的合理布局。宁德城市发展和规划沿革主要分为以下几个阶段。

(1)20 世纪 60 年代。宁德市沿南北向扩张,南部形成城南片区、北部形成畚族特色风貌区,发展方向呈自西向东、南、北拓展的态势,总体呈“三面环山、一面临海”的“太师椅”格局。

(2)20 世纪 80 年代末。1988 年撤县建市后,于 1990 年初委托编制了《宁德市总体规划修编(1994—2010)》,规划范围涵盖蕉城、东湖塘、城南镇、金涵乡、飞鸾镇、漳湾镇、七都镇和三都镇。

(3)21 世纪初。2000 年撤地设市,按照党中央

科学发展观理念和省政府建设海西经济区的重大战略构想,先后启动编制《宁德市城市总体规划(2005—2020)》^[21]、《宁德市土地利用总体规划(2006—2020)》^[22]。规划围绕建设海西东北翼中心城市目标,加快实施“北承南联、对接两洲,西进东出、内外拓展,区域统筹”的发展布局,提出“东扩面海、北展南移”的中心城区发展方向,城市开始向东围填延伸建设新城逐步形成东侨开发区,环东湖建设初具雏形。

(4)2007—2018年。2007年,福建省明确将环三都澳区域作为省重点开发区域,宁德市政府根据省委、省政府指示精神及时启动《环三都澳区域发展规划(2008—2020)》^[23],推动三都澳区域形成“一线三湾四片区”的空间发展格局。在此背景下,同步启动《宁德市城市总体规划(2011—2030)》^[24]编制,按照“环湾整合、集中发展”的思路,提出中心城区“临海、环海、跨海”三步走的发展战略,城区规划范围辐射至蕉城区(含东侨)主要街道乡镇以及霞浦、福安的部分乡镇。随着近年沈海高速、温福铁路建成以及城市沿高速、高铁南北向拓展,金塔片区、北部新区、连城路片区、三都澳新区、赛甘下坞组团和溪南半岛建设加速,初步形成以沿海为脊梁、以环三都澳湾区为核心、以内陆县城为补充、各重点镇协调发展的整体空间格局。

(5)2019年至今。按照新时期、新理念、新要求,全面启动了宁德市国土空间总体规划编制工作,将海洋功能区划、主体功能区划、土地利用总体规划、城市总体规划等归并为国土空间规划。

3 新时期宁德市国土空间总体规划编制思考

3.1 面临的问题

3.1.1 土地资源紧缺,城镇拓展空间受限

受“九山半水半分田”的空间本底、区域交通廊道、围填海政策收紧以及新时期发展理念转变等因素影响,宁德市耕地保护压力较大,陆域适宜城镇建设的可拓展空间有限且布局较零散(图3),与现阶段的城镇化、产业经济发展及城市品质提升需求存在较大矛盾,用地用海的需求较为强烈,亟需从市域角度对空间资源要素配置进行全盘谋划。

3.1.2 城区经济体量较小,联动效应不强

近年来宁德市产业经济增速较快,但三都澳湾

区经济总量整体偏小,产业链构建仍处起步阶段,创新载体不足。城市对外交通基础设施不足,仅为沿海高铁廊道的单节点城市,需依托周边枢纽城市融入国家高铁网络。市域城镇空间结构较为松散,区域性基础设施覆盖度不高且联系不够紧密。中心城区集聚辐射能力不强且内部同城时效性低,福鼎、古田已出现离心化发展趋势,面临福州、温州的虹吸效应。

3.1.3 综合配套不足,港口建设优势不明显

三都澳海湾避风和水深条件好,但目前港口布局分散,受陆域自然地貌所限发展空间局促,海岸线空间规划格局有待优化,部分港口现代化水平不高,配套服务设施与综合功能相对薄弱,同时由于缺乏经济腹地和完善的集疏运体系,从而造成与中部城市群生产要素交通网络联系相对不足。

3.1.4 生态安全尚存风险,城市韧性有待加强

宁德市生态空间面积较大,占市域总面积70%以上,但空间连片性较差、总体较为破碎。重点流域主要污染物虽达标,但水质总体呈下降趋势。湾内受工业和养殖用海影响,海洋环境和岸线保护压力较大。中心城市滞洪区面积不足,面临洪涝灾害威胁。

3.2 规划技术框架与成果体系

遵循《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》提出的总体框架,要求国土空间规划要体现战略性、提高科学性、加强协调性、注重操作性。在此基础上,结合现有学术研究成果和规划编制的实际经验,提出了新时期宁德市国土空间规划技术路径框架(图4)。结合区域实际情况,厘清宁德市城市发展与规划变革、宁德市自身面临的问题。结合双评价分析成果,并根据上级规划要求,提出区域国土空间规划战略目标,开展空间格局规划以及资源保护与要素配置。制定了宁德市国土空间规划框架,重点重塑生态格局,增值示范、打通山海协作,城乡统筹、循环产业体系,节地高新、构想一市多区,环湾一体、融入区域交通,互联互通,强化陆海统筹。弹性预留,做强中心城市,发展引领。提出实施保障机制,建设国土空间基础信息平台,实现高水平治理。此外,要建立监测评估预警机制和动态调整机制,对规划实施情况进行动态监测、对违反规划管控的行为及时预警,明确重点监督内容和特色监控指标,评估结果



图 3 宁德市城镇建设适宜性评价结果

Fig. 3 Evaluation results of urban construction suitability in Ningde City

作为规划调整修改的重要依据。

国土空间规划成果主要包括规划文本、规划图集、规划说明、专题研究报告及其他材料。本轮市级国土空间总体规划成果体系由三部分构成，包括一个主体成果(规划文本、说明书和图集)、十三个专题研究报告(宁德市资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价报告、国土空间开发保护现状与规划实施评估、中心城市发展战略研究、产业转型与产业空间布局研究、人口流动和城镇化发展研究、规划指标体系研究、城镇开发边界划定与管控机制研究、耕地和永久基本农田保护研究、用地存量空间更新及拓展研究、综合交通运输体系建设及要素布局研究、海洋开发保护与陆海统筹研究、乡村振兴背景下的实用性村庄规划编制策略研究、宁德市城市空间发展专题研究)以及一个国土空间基础信息平台 and “一张图”数据库(含“一张底图”、规划“一张图”及空间相关矢量数据)。

3.3 发展目标

(1)产业创新引领。以碳中和为引领，打造全球领先的新能源科技创新应用高地。围绕碳达峰、碳中和目标，强化新能源产业的战略支撑作用，打造以新能源为核心的绿色循环产业生态圈。依托宁德新能源的全球领先地位，进一步深度占有细分市场，强化宁德制造在全球产业链、供应链中的品牌引领作用，打造全球领先的新能源科技创新应用高地。

(2)区域协同发展。协同福州共建大都市圈，助力福建全方位推动高质量发展超越。宁德市作为福建省经济发展的新增长极，是深化台海战略、推进海峡一体化发展的前沿空间，在中央赋予福建全方位推动高质量发展超越的新目标新定位的背景下，在城市群和都市圈成为内循环的重要动力的趋势下，宁德市应协同福州打造世界级的都市圈，助力福建省实现高质量发展超越。积极融入国家“一带一路”倡议，实现由沿海发展向山海联动迈

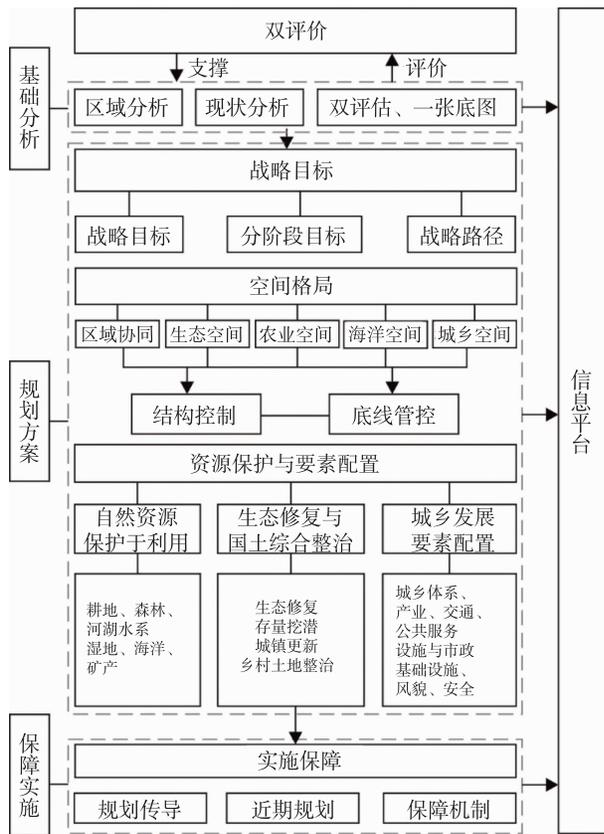


图4 新时期宁德市国土空间规划技术路径框架

Fig. 4 Technical path framework of land spatial planning in Ningde City in the new era

进,与福州共同推动福建高水平连接两岸、对接长三角、粤港澳大湾区^[25-26]。

(3)中心城市建设。开发三都澳,建设中心城市。延续闽东人民的“三大梦想”,统筹三都澳湾区的优势资源,促进中心城市空间格局的优化,进一步推进环湾高水平高质量一体化发展,提高城市治理能力,提升城市影响力。

(4)乡村振兴示范。从摆脱贫困走向共同富裕,打造山海协作示范。继续发扬滴水穿石的精神,持续巩固脱贫成果,探索具有闽东特色的乡村振兴之路。牢固树立“一盘棋”思想,突出“海”的优势和“山”的特色,优化沿海和山区资源配置,加速实现沿海山区基础设施互联互通、主导产业全域布局、民生事业共建共享,打造区域统筹、城乡一体、乡村振兴发展的山海协作示范区。

(5)生态资源增值。秉承“三库”(水库、粮库、钱库)理念,打造生态文明建设样板。宁德市拥有山水林田湖海岛的全要素生态本底,是习近平生态

文明思想的重要孕育地^[27]。习近平总书记在宁德提出的“三库”绿色生态理念,是后来在福建省提出“两生”思路(划定生态红线和建设生态福建),乃至后来在浙江省提出“两山”理论的思想源头。宁德秉承“三库”理念,进一步挖掘“两山”理论内涵,以产业生态化、生态产业化为具体手段,促进生态建设和经济发展的统一,打造中国生态文明建设的样板区,探索“两山”转化新路径^[28]。

3.4 发展策略

3.4.1 做好生态优先、绿色发展理念下的空间要素配置

(1)坚守安全底线,科学统筹生态、农业和城镇空间。以资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价为基础^[29],加强生态安全、粮食安全和公共安全相关空间要素的规划统筹,构建符合国家安全发展观的国土空间保护开发格局。一是生态空间方面。通过空间分析,识别市域核心生态空间和连通廊道,统筹洞宫山—鹫峰山生态屏障、近海和 offshore 海岸带、主要流域等山水林海岛等自然资源,系统构建生态安全格局。以“流域”为修复治理单元重点加强霍童溪、交溪、古田溪等主要流域的“一溪一策”生态修复整治专题研究并细化管控措施。按照严格保护、限制开发和优化利用三类型实施岸线的分类管控,强化海岸带地区和流域两侧农业、城镇空间用途管制,筑牢生态安全基础。二是农业空间方面。通过坡改梯、未利用地与农用地整理开发、旧村复垦等方式增加耕地面积,提升耕地连片度,为现代农业规模化开发利用提供客观条件,确保耕地面积质量的提升和粮食安全的保障。三是城镇空间方面。基于城镇建设适宜空间分析和水资源评价,科学拓展城镇空间,合理匹配“人地水产城”空间关系。开展新一轮水资源配置规划以及水利设施、市政基础设施等空间相关专项规划编制,提高城市综合防灾和安全设施建设配置标准,明确城市洪涝风险线、海潮风险线等安全底线,对重大风险源划定规划限制范围并实时监控。在全域范围内结合不同空间尺度与地域特征构建“社区-中心城区-市域”三层级的公共安全应急防灾空间体系。

(2)坚持高质量发展,构建绿色循环的产业生态圈。一要坚持“森林是水库、粮库、钱库”的“三库”论述,推动“山海川岛湖林洞”自然格局要素以及森林、流域和海洋生态空间的功能增值和资产转

换,探索与闽北地区、福州和温州等沿海地区开展森林碳汇、海洋碳汇以及水权交易的合作路径。二是要积极寻求现有电机电器、修造船业、食品加工业等传统产业与主导产业的关联配套,推动传统产业向“优”处转和持续低效用地的腾退清理;要继续巩固四大主导产业领跑地位,促进主导产业基础高级化、产业链现代化以及主导产业横向关联性,提升新能源主导产业在全国乃至世界的价值链分工水平,打造循环经济体系;要围绕四大主导产业集群集聚优势,培育壮大现代物流、总部商务、智能制造、研发设计、科技咨询及检测等相关生产性服务业和科技创新服务链,加快产业链向高附加值领域转型。

(3)强化协同发展,处理好区域空间竞合关系。一是全国层面,充分发挥独特区位优势和三都澳深水港优势,通过对接国家高铁网络、预留机场支线、推进公海铁联运物流设施建设等措施完善集疏运体系。继续深化粤港澳大湾区和长三角一体化区域的战略对接,强化与内陆中部地区生产要素联系,发挥在粤闽浙沿海城市群中的省际边界联通作用和海陆联动协调作用。进一步拓展经济腹地,为打造“大港口、大通道、大枢纽”和构建双循环重要节点城市奠定基础,奋力谱写全面建设社会主义现代化国家的宁德篇章。二是省级层面,打造国家级高新区、宁德新能源大学、国际新能源科技创新与应用示范区等重大项目平台,呼应福建省战略部署融入福厦泉科创走廊,争取战略产业空间的用地用海政策支持。融入福州都市圈产业、设施等一体化建设,强化与福州的“智联”(福州大学城)、“数联”(大数据产业园)、“贸联”(自贸区)和“港联”(空港、海港),区别福州的知识型与莆田的加工型,找准比较优势突出宁德市技术制造型城市定位。三是市级层面,以环三都澳湾区为核心,继续推进有限空间资源要素的环湾整合集聚和一体化发展。中心城区以大力发展四大主导产业及其配套相关高附加值产业为突破口,探索中心城区能级和品质提升路径,加快撤县设区筹划,构建一市多区的“大宁德”发展格局。加强环三都澳湾区与内陆县市的山海协作,内陆县市依托优越生态环境和历史文化资源重点发展健康养老、旅游休闲、商务会展和文化创意服务等“后花园”经济。通过飞地合作、产业共建、税收分成等模式推动环湾主导产业的上下游产业链项目向有承载力的内陆县市的工业园区、县城

周边和重点镇延伸布局,探索形成定位清晰、分工明确、高效协作的市域山海协作发展格局,建设全球知名的现代化生态海湾新兴城市。此外,在体制机制方面,可探索建立环三都澳区域管理机构和协调机制,构建以集约节约用地为导向的市域新增建设用地指标的计划库、存量库,以及统筹库体系和弹性土地供应机制等。

3.4.2 做好以人民为中心的城乡人居环境规划

(1)完善公共服务,打造优质生活圈。基于“七普”数据人口推演和大数据分析等方法,科学研判人口规模、年龄构成和空间分布情况,打造便捷舒适、健康文明的生活圈。在市域建立“市级-区、县级-街道、镇(乡)-社区级、中心村级(农村新型社区)”四级的公共服务设施体系(特别是医疗设施体系),与周边城市合作打造公共服务平台实现区域优质资源共享。按照社区生活圈要求,从住房、生产设施、公服设施、绿地、公共交通等多维度优化我市现状各组团内部资源配置,推进职住平衡发展。

(2)挖掘自然人文底蕴,彰显城市特色。市域探索形成湾区都市风貌区、滨海特色风貌区、浅山田园风貌区、魅力山地风貌区等四类风貌区。构建分级分类的历史文化要素活化利用模式和体系,即区域层面构建线性文化遗产廊道、城区层面构建历史文化步径、街区层面重点构建历史文化集群并制定不同的活化利用方式。中心城区规划构建“一湾绕城、群山抱城、六水归心”的总体景观格局,其中老城区以历史风貌保护、提升居住环境品质为主,通过城市修补、生态修复进行有机更新,重点保障民生、增强活力。新区结合片区功能定位,将宁德“山、海、河、湖、岛”等自然要素融入重点区域、重要节点的城市设计,营造城市特色、提升品位。通过打造具有宁德特色的文化地标和生态名片,推动生态、文化、旅游融合发展,建设山海交融的生态海湾新城。

(3)推进乡村振兴,加大乡村人居环境整治力度。深入贯彻乡村振兴战略,分类引导乡村发展,盘活乡村空间资源,推进城乡服务均等化,加强城乡要素流动政策研究,探索具有闽东特色的乡村振兴之路;重点做好农村厕所改造、垃圾治理、污水治理、农房整治、房前屋后提升等基础整治工作。有条件的村庄可依托交通通道和山海旅游廊道带动,围绕旅游景点和现代农业产业园,以新经济、新业态推动乡村发展,打造一二三产融合的乡村振兴发

展区。

3.4.3 做好公共政策属性导向下空间规划治理

(1)市域统筹治理。以主体功能区为核心,构建市县规划传导与绩效考核框架,细化差异化引导。针对主体功能区不同定位,实行不同的绩效评价标准和政绩考核办法。优化开发区域要强化经济结构、资源消耗、自主创新等评价,弱化经济增长的评价。重点开发区域要对经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平以及相关领域的自主创新等实行综合评价;农产品主产区,突出农产品产量和品质技术等的评价,弱化经济增长、工业化和城镇化水平的评价。重点生态功能区域主要评价生态建设和环境保护。

(2)部门协同治理。由市政府牵头,成立多规实施监督小组,促进专项规划及其他相关规划编制推进工作,并将成果纳入国土空间总体规划。以国土空间规划一张图和信息平台为依托,加强国土空间总体规划指标传导实施的部门责任分工,相关专项规划与国土空间总体规划充分衔接,避免产生矛盾,提高规划权威性和落地性。

(3)弹性统筹治理。应对不确定性,注重战略留白。为应对未来发展和填海政策的不确定性,规划为统筹开发时序,优先保障国家重大项目,将重大项目用海用岛预留控制性后备发展区域,划为海洋预留区,作为未来台海前沿重点项目、战略性新兴产业和三都澳深水良港建设的战略预留。应对当前矛盾,以时间换空间;在底线约束的基础上,积极应对宁德空间资源约束与需求的矛盾,因地制宜地出台相关创新政策,如生态环境保护约束与激励、农用地整治与激励、建设用地增加挂钩、建设用地指标动态统筹分配政策、集体建设用地入市、土地复合利用等,保障国土空间开发利用和保护的有效落实。

4 结论

(1)基于宁德市的发展使命和目标,新时期宁德市的发展规划应做好生态优先、绿色发展理念下的空间要素配置,完善以人民为中心的城乡人居环境、公共政策属性导向下空间规划治理。以此类推,市级国土空间规划应当结合本市实际要求,落实国家和省级规划的重大战略目标要求,发挥空间引导功能,找准自身高质量发展面临的问题,确定市

域空间结构、城镇体系。

(2)市级国土空间规划既要遵循自上而下分级的规划传导技术逻辑,形成事权对应、上下联动,更要考虑规划实施的政策保障,从而实现空间治理体系与治理能力的全面提升。

(3)规划是一个动态过程,一张蓝图是层级传导、综合统筹、动态更新的体系,构建一套行之有效的规划层级传导与统筹体系是编制好国土空间规划,提升国土空间治理能力的重要保障。

参考文献

- [1] 国务院办公厅. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见: 中发[2019]18号[A/OL]. (2019-5-23)[2021-09-02]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.
- [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] 叶玉瑶,张虹鸥,任庆昌,等.省级国土空间生态修复规划编制的思路与方法——以广东省为例[J].热带地理,2021,41(4):657-667.
- [4] 岳隽,范朋灿.新时期国土空间治理的价值传导与目标演进——市县国土空间规划指标体系的响应[J].热带地理,2021,41(4):676-684.
- [5] 党安荣,田颖,甄茂成,等.中国国土空间规划的理论框架与技术体系[J].科技导报,2020,38(13):47-56.
- [6] 李强,肖劲松,杨开忠.论生态文明时代国土空间规划理论体系[J].城市发展研究,2021,28(6):41-49.
- [7] 郝庆.对完善国土空间规划编制内容与编制体系的再思考[J].热带地理,2021,41(4):668-675.
- [8] 汪鑫.“市级”国土空间总体规划编制内容与深度研究——基于空间治理的视角[J].城市规划,2021,45(5):76-82.
- [9] 黄玫.基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J].规划师,2019,35(14):53-57.
- [10] 张彤华.构建国土空间规划法律制度的一些思考[J].城市发展研究,2019,26(11):108-115.
- [11] 王开泳,陈田.新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J].地理研究,2019,38(10):2541-2551.
- [12] 蔡健,陈巍,刘维超,等.市县及以下层级国土空间规划的编制体系与内容探索[J].规划师,2020,36(15):32-37.
- [13] 杨昔,杨静,何灵聪.城镇开发边界的划定逻辑:规模、形态与治理——兼谈国土空间规划改革技术基础[J].规划师,2019,35(17):63-68.
- [14] 李壮,丛容,钟曼琳,等.生态优先理念下的包头市国土

- 空间规划编制技术体系思考[J].规划师,2021,37(8):68-75.
- [15] 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,2021,42(2):61-68.
- [16] 焦思颖.国土空间规划体系“四梁八柱”基本形成——《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》解读[J].资源导刊,2019(6):12-17.
- [17] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1):17-22.
- [18] 宁德市统计局.宁德市第七次全国人口普查公报[R/OL].(2021-06-15)[2021-09-02].http://tjj.ningde.gov.cn/xxgk/tjgb/pcgb/202106/t20210615_1486335.htm.
- [19] 林晓皓,吴双品,黄鑫毅,等.宁德市“三生”空间动态变化与空间剥夺研究[J].山西师范大学学报:自然科学版,2021,35(1):101-109.
- [20] 黄一琦.宁德蕉城老城区的历史发展变迁及其风貌概述[J].中外建筑,2019(9):94-97.
- [21] 宁德市城乡规划局.宁德市城市总体规划(2005—2020)[R/OL].(2006-11)[2021-09-02].<https://www.docin.com/p-432088684.html>.
- [22] 宁德市城乡规划局.宁德市土地利用总体规划(2006—2020).[R/OL].(2006-11)[2021-09-02].<https://wenku.baidu.com/view/d0590f4b852458fb770b5696.html>.
- [23] 福建省发展和改革委员会.环三都澳区域发展规划(2008—2020).[R/OL].(2008-9)[2021-09-02].<https://wenku.baidu.com/view/eb524f8b84868762caaed52a.html>.
- [24] 宁德市自然资源局.宁德市城市总体规划(2011—2030).[R/OL].(2015-05-18)[2021-09-02].http://www.ningde.gov.cn/zwgk/ghjh/ghgy/201505/t20150518_37829.htm.
- [25] 黄健.论以科学发展观指导环三都澳区域发展战略的实施[J].宁德师专学报:哲学社会科学版,2009(1):1-6.
- [26] 张景,陈国光,张定源,等.福建省区位优势度与区域经济相关性分析[J].华东地质,2020,41(3):288-294.
- [27] 黄承梁.论习近平生态文明思想历史自然的形成和发展[J].中国人口·资源与环境,2019,29(12):1-8.
- [28] 张文奎,钟林辉.宁德:环保精准施策服务绿色发展[J].区域治理,2019(15):22-25.
- [29] 宋立东,佟智强,刘浩,等.牡丹江市资源环境承载能力评价[J].华东地质,2021,42(2):185-192.

Understanding and thinking on formulating overall planning of municipal territorial space in the new era: a case study of Ningde City, Fujian Province

LIN Fengzeng

(Natural Resources Bureau of Ningde City, Ningde 352100, Fujian, China)

Abstract: The overall planning of the city's land and space in the new era is an important part of China's land and space planning system, with initiative and innovation, which shall not only carry out the conduction effect of various space planning systems, but also solve early-stage contradictions of system, time limit, standard, demonstration of outcomes and others in all kinds of space planning, so as to achieve "One map of territorial space planning". Taking Ningde City of Fujian Province as an example, the basic contents of territorial space planning were clarified according to the new attributes of land spatial planning in the new era. This paper summarized the main problems of Ningde territorial spatial planning, including the shortage of land resources for city expansion, the low magnitude of economic radiation of the urbanized area, the insufficient infrastructure support obscuring the advantageous condition of harbor construction, the remaining ecological security risk with its urban resilience to be strengthened. Based on the development mission and targets of Ningde, it is concluded that the development strategy of Ningde's overall territorial planning in the new era is to well allocate spatial elements under the concept of "ecological priority,

green development”, improve the people-centered urban and rural human settlement environment planning, and implement the spatial planning governance guided by public policy attributes. It is suggested that the municipal land spatial planning should take “three adjustments” as the starting point, be problem-oriented and be constrained by bottom line. Base on the whole area, it should establish the land space pattern, explore and construct to form a hierarchical, coordinated and dynamic “blueprint”, which is conducive to improving territorial spatial planning and spatial governance capacity.

Key words: the new era; overall planning for territorial space; Ningde City; city development; land resource

· 成果快讯 ·

地下水储变量精细化评价支撑地方水资源高效管理

2019—2021年,在中国地质调查局统一部署下,由南京地质调查中心牵头,安徽省地质调查院、江苏省地质调查院、山东省地质调查院、河南省地质环境监测院共同参与,在淮河流域平原区开展了三期地下水位统测工作(低水位期),共计20 930点次(含搜集地下水监测点)。利用丰富的水位统测数据及降水资料,经过甄别、校核等工作,首次计算了2019年6月—2020年5月、2020年6月—2021年5月淮河流域主要平原盆地浅层地下水储变量。

1. 评价成果

(1)2019年6月—2020年5月。受同期降水量偏少影响,淮河流域平原区浅层地下水水位平均下降0.55 m,储存量减少33.38亿 m^3 ,总体干旱,农业耗水量增加。受持续开采及部分地区限采压采共同影响,深层地下水储存量总体减少2.99亿 m^3 ,平均水位略有下降,鲁西南、豫东商丘地区下降明显,局部下降超过5 m,江苏深层地下水水位抬升明显,但丰沛地区地下水仍处于下降趋势。

(2)2020年6月—2021年5月。同期降水量明显增多,淮河流域平原区浅层地下水水位普遍上升0.1~1.5 m,平均上升0.87 m,储存量增加58.19亿 m^3 ;平原区深层地下水水位总体下降,皖北地区、豫东地区局部下降1~5 m,局部略有升高,其中江苏地区深层地下水持续回升0.5~3.0 m,深层地下水漏斗总体稳定。

2. 意义及应用

该研究成果主动对接服务地方,结合政府部门水资源高效管理的迫切需求,提交了亳州市地下水超采情况报告及开发利用建议,助力阜宁县水资源专项调查省级试点项目的高效实施,支撑重点专项“黄淮地区孔隙地下水超采控技术与示范应用项目”的申报,指导淮北市水源地保护区划和地下水污染防治,为流域地下水超采治理、地面沉降防治与水资源合理开发提供了重要依据,也为下一步进行地下水动态评价、周期性评价和地下水形成演化研究提供基础数据。

(中国地质调查局南京地质调查中心

王赫生, 龚建师, 陶小虎, 周锴镔, 朱春芳, 李亮, 檀梦皎, 叶永红, 许乃政 供稿)