

陆昊部长在全国国土空间规划视频培训会上的讲话导读

目录

| | |
|--|----|
| 一、总书记要求及中央文件解读 | 4 |
| （一）深入学习好总书记关于城镇化和城市发展空间规划系列重要论述和要求。 | 4 |
| 1.关于城镇化进程当中的大问题。 | 4 |
| 2.关于我国城市发展的 10 个方面大的问题。 | 5 |
| 3.关于对城市工作及规划工作的有关要求。 | 6 |
| 4.关于推进多规合一。 | 7 |
| 5.关于规划的战略统领和刚性作用。 | 8 |
| 6.关于土地等资源粗放利用的问题。 | 8 |
| 7.针对建设占用生态和农业空间的问题。 | 9 |
| 8.针对过去见物不见人的问题。 | 11 |
| 9.针对重城轻乡的问题。 | 13 |
| 10.关于规划的科学性、前瞻性。 | 13 |
| （二）关于中央文件一些说明。 | 16 |
| 1.明确了规划体系问题。 | 16 |
| 2.强调了国土空间开发的强度问题。 | 16 |
| 3.特别还强调了城市规划过程中留白的问题。 | 16 |
| 4.强调了要真正体现和落实多规合一。 | 17 |
| 5.强调了城市规划的权威性问题。 | 17 |
| 6.强调了防范规划颠覆性错误。 | 17 |
| 二、国土空间规划 6 个重要问题 | 18 |
| （一）把握好新时代国土空间开发保护格局与多规合一国土空间规划的关系。 | 18 |
| （二）国土空间规划要体现国家意志。 | 22 |
| （三）规划科学性问题。 | 25 |
| （四）规划严肃性问题。 | 33 |
| （五）规划可操作性问题。 | 33 |
| （六）规划协调性关系问题。 | 36 |

| | |
|-----------------------------|----|
| 三、国土空间规划 15 个具体工作问题 | 40 |
| （一）三条控制线的协同问题。 | 40 |
| （二）自然保护地生态保护红线评估问题。 | 41 |
| （三）城镇开发边界问题。 | 42 |
| （四）道路问题。 | 44 |
| （五）城市公共服务和空间品质问题。 | 47 |
| （六）城与镇的差别问题。 | 51 |
| （七）村庄规划问题。 | 52 |
| （八）扩张性、重构性和调整性规划。 | 55 |
| （九）审批改革问题。 | 57 |
| （十）规划用地多审合一、多证合一问题。 | 58 |
| （十一）要充分发挥专家和行业组织的作用。 | 59 |
| （十二）标准体系问题。 | 60 |
| （十三）基础信息平台问题。 | 60 |
| （十四）市县编规划现在要开始做基础性工作。 | 60 |
| （十五）省钱，抓要害。 | 61 |

陆昊部长在全国国土空间规划视频培训会上的讲话录音整理

(2019 年 11 月 25 日)

陆昊部长：

中央发了关于建立国土空间规划体系并监督实施的意见，这是一个非常重要的意见。文件前前后后起草了近一年的时间，我也跟着部里的同志一起进行了 20 多次讨论，今天我们从起草组的角度，把这个文件的一些重要的精神、背景，还有我们操作当中的一些重要问题，我跟大家交流一下。今天既是一个培训会，也是明年我们全系统要完成的一项极其重大工作任务的一次部署和交流。韩正同志对这次会议对这个文件是非常重视的，多次听取了汇报，也做出了很重要的指导。在党校对省里的分管的省长，还有一些重要城市的分管工作的副市长专门进行了培训的讲话。他的讲话的精神我会体现在我们今天的我的情况介绍当中。

一、总书记要求及中央文件解读

（一）深入学习好总书记关于城镇化和城市发展空间规划系列重要论述和要求。

真正解决我们的思想认识问题，要靠中央精神，要靠总书记对这一系列重要问题的指示精神和重要论述。党的十八大以来，总书记在不同的场合对城镇化，城市的工作，还有规划的工作，都做了一系列重要的指示，我从这些角度归纳了一下，强调这一些方面。

1.关于城镇化进程当中的大问题。

2013年总书记就讲，我国城镇化在快速发展中，积累了不少突出的矛盾和问题。一是2亿多进城农民工和其他常住人口还没有完全融入城市。二是一些地方城镇建设规模扩张过快，产地过多，盲目摊大饼问题突出，对保护耕地和保护粮食安全构成威胁。三是刚刚步入城镇化中期阶段的时候，许多城市资源环境承载已经减弱，水土资源和能源不足、环境污染等问题凸显。你看我们现在缺水的一般性缺水的城市有几百个，比较严重的有几百个。四是相当一部分城市建设规模和速度超出财力，城市政府债务负担过重，财政的金融风险不断积累。五是城市社会治理体制和水平滞后于人口流

动，社会结构变化、利益诉求多样化趋势，一些地方城市病的兆头比较明显，社会稳定面临一些挑战。

2.关于我国城市发展的 10 个方面大的问题。

一是在规划建设指导思想上重外沿轻内涵，发展方式粗放，盲目追求规模扩张，新城区层出不穷，大拆大建常年不断，你看我们这系统天天盯着要指标，新增建设用地指标不够是不够，但是存量指标这么多年批而未供的土地，我们一年人大给我们也就是 500 万的话全国，你看我们去年集中清理一下，15 年之前批而未供，1500 多万亩，三倍的年度增量。总书记讲这些都不是没有现实问题存在的。二是一些城市规划前瞻性、严肃性、强制性、公开性不够。一些领导干部习惯于用行政命令代替法制，动辄我说了算，就这么定了。违法违规干预城市规划建设，管理一些城市，甚至出现一座书记一座城，一个市长一新区的现象。韩正同志特别讲到规划是一个专业性还是非常强的工作，这也不是我们每一位有过业绩的聪明的行政长官，因为地市委书记都深入研究过的，也不能灵机一动，看到一个现象，肩负着一个发展的任务，就可以简单化的这么定，这么改。相关关系考虑没有啊，大格局考虑没有啊，历史文化因素考虑没有啊。三是一些城市越建越大，越建越漂亮，但居民上学、看病、养老越来越难，群众生活越来越不方便。四是相当数量的城市空气污染、交

通拥堵、出行难、停车难、垃圾围城等城市病突出，且蔓延加剧。**五是**绝大多数城市没有完整准确的地下管线数据，许多城市平时缺水每当大雨城中看海。**六是一些城市**，一边是高楼大厦，一边是棚户区。**七是一些城市**建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，奇形怪状建筑拔地而起，特别个别城市成了外国设计师奇思妙想的实验场。**八是**火灾爆炸垮塌等安全事故发生，老百姓生活不踏实。**九是**不少城市大量进城农民工难以融入城市生活，长期处于不稳定状态。**十是**有的城市管理人员不依法办事、选择性执法、粗暴执法等，这是总书记在 15 年 12 月城市工作会议上，讲了我们的这些年的工作成绩之后点出的主要问题，大家想想这些问题，很多都跟城市规划是紧密相关。

3.关于对城市工作及规划工作的有关要求。

总书记强调，国土是生态文明建设的空间载体，从大的方面统筹谋划，搞好顶层设计，首先要把国土空间开发格局设计好，要按照人口资源环境相均衡，经济社会生态效益相统一的原则，整体谋划国土空间开发，统筹人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护、科学布局生产空间、生活空间、生态空间，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。不是让我们没事就给后面留一大堆，用了一半。或者占了很多。

有些闲在那里的个别所谓的开发区，不是不能搞开发区，要把总需求判断好，社会发展有规律的，在一个始点的投资要素也是有限的。所以说空间格局用多少，还是要判断好总需求。它是个规划问题，也是个经济问题。关于空间规划的重要作用，总书记讲，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费。规划折腾是最大的忌讳。今年在北京听取汇报又强调了规划上不作为也是最大的失职。

4.关于推进多规合一。

总书记 2013 年 12 月就强调，城市规划工作还有还存在不少问题，空间约束性规划无力，各类规划自成体系互不衔接，规划的科学性和严肃性不够。要建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快推进规划立法工作，形成统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系，探索经济社会发展、城乡土地利用规划，三规合一或多规合一，形成一个市县一本规划，一张蓝图持之以恒。2018 年 3 月又在党的十六届三中全会上指出，强化国土空间规划，对各专项规划的指导约束作用。这里指的就是跟空间相关的专项规划，推进多规合一，实现土地利用规划、城乡规划的有机融合。2019 年 3 月在全国人大参加代表团会议时讲，按照先规划后建设的原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局，人居环境整治、

生态保护和历史文化遗产，编制多规合一的实用性村庄规划。

5.关于规划的战略统领和刚性作用。

总书记在长江经济带 18 年 4 月份座谈会上讲，要按照多规合一的要求，在开展资源环境承载力和国土空间开发适应性评价的基础上，抓紧完成长江经济带生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线工作，科学谋划国土空间开发保护格局，以建立健全国土空间管控机制，以空间规划统领水资源利用、水污染防治、岸线使用、航运发展等方面空间利用任务，促进经济社会发展格局，城镇空间布局、产业结构调整，与资源环境承载能力相适应。

6.关于土地等资源粗放利用的问题。

2017 年 5 月总书记讲，生态环境问题归根到底是资源过度开发、粗放利用、奢侈浪费造成的。我现在去调研接触一些同事，对粗放利用好像一定程度还觉得，他觉得就得这样啊，我们就得上啊。上没错，干也没错，集约节约总是应有的最基本的理念。中央讲绿色发展理念，绿色不光是颜色之绿，它主要还是讲的集约节约问题，绿色不是说把什么地都弄成绿的，那水就是白的，不能是绿的，现在咱有些地儿是黄的！讲绿色是从生态，从理念上讲的，集约节约啊。有的

工业区占了很大地盘，产出却很低，一些城市开发强度已经过高，水资源不足了，可供开发的土地快没了。大气和水污染原因是没有控制好开发强度，没有划定城市开发边界，要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量、盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。当然我们各个地方的情况不完全一样，不能用一个指标。比如说 2015 年前我们在北京市从工业系统定的产业项目入驻标准，就已经强调了单位土地面积的要么看总产出，要么看单位土地面积的投资强度，要么看单位土地面积的税收，因为当时就业还算一项任务，所以还有一个单位土地面积的就业总人数，这是工业系统出台的工作文件，说北京因为地紧，但是其他城市未来就不会紧吗？你是每任市长也好，书记也好，你干的事情，你不想未来？不想 5 年以后 10 年以后？毫无疑问是非常落后的思想观念！你完全跟中央要求也是不一致的。

7. 针对建设占用生态和农业空间的问题。

总书记讲，如果一个城市过度集中产业，过分拓展功能，人口就会过度聚集，就会占用更多农田和生态用地，一旦人口和经济规模超出水资源承载力，就不得不超采地下水，或从其它地区调水。当生态空间和建设空间比例失调，是环境容量就不可避免变少，污染就必然加重。最近有一些地方在

提出来新编的城镇规划问题城市规划，韩正同志特别强调了中央在这个问题上的基本态度。300 万人口以下的城市可以降低门槛，吸引人口入住，300 到 500 万人口的城市就应该有所控制。中央确定 4 条线推进城镇化，300 万人口以下的城市放开落户限制，300 万到 500 万人口的城市适度放开落户门槛。500 万到 1000 万人口的城市，采取居住证模式，积分制合理落户。1000 万人口以上的城市从严控制，2000 万人口以上，只有北京，上海中央明确有上限。所以大家注意，我们在北京工作生活过多年的同志，对这些大城市病得上之后，治理的难度都是有切身的体会的。你看看方便的程度。在北京工作的同志们，每个上午每个半天只能约一件事，效率就是这样。在很多地方一上午能够约两档子事儿，北京，不管什么量级的话，党中央有时候可以两个会，但是多数也就一个会啊一个项目，为什么呀，交通大城市病，所以城市人口有合理规模，什么事都是有分寸的。最近有的省会城市计划单列市讨论咱们初步讨论的规划。我看你就是千万人口这一条要体会，党中央要求从严，要让城市融入自然，不要花大力去劈山填海。很多山城水城很有特色，完全可以依托现有山水、山水脉络等独特风光，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。山水林田湖是城市生命体的有机组成部分，不能随意侵占和破坏。我们有一个极其知名的旅游城市，可能都超越全国人民的范围了。因为国外也来不少人，比如说

围填海建一个机场，我问问钱从哪里来，我就不操心了。钱也没得了来。砂石料从哪里来？开始方案说从海底翻上来4个亿，然后对面还有座山，给它削个山弄出4个亿，你觉得可能吗？你觉得现在还能这么干吗？那么知名的一个旅游城市，你要这么动山体，你不怕那舆论把你淹了？我当时跟他开玩笑，我说你也太小看我们副部级的国家管理，国家领导局了，他能批你呀。所以有些事情现在是要通盘考虑。

8.针对过去见物不见人的问题。

总书记讲，过去很长一段时间，我们城市工作指导思想不大重视人居环境建设，重建设轻治理，重速度、轻质量、重眼前、轻长远、重发展、轻保护、重地上轻地下，重新城轻老城，城市街区、道路要有人情味儿，不要单独为汽车开道，也要为居民骑车散步、逛街、购物、餐饮会友、休闲娱乐提供方便，形成综合功能的街区。这都是全世界最新的城市街道的设计理念，不完全是为机动车的，要考虑人的步行便利化。在前不久，总书记考察上海黄浦滨江公共空间时指出：文化是城市的灵魂，城市历史文化遗存是前人智慧的积淀，是城市内涵、品质、特色的重要标志。城市是人民的城市，人民城市为人民，无论城市规划还是城市建设，无论是新城区建设还是老城区建设，都要坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求，合理安排生产生活生态空间，走内涵式、

集约型、绿色化的高质量的发展路径，努力创造宜业宜居、宜乐宜游的良好环境，让人民有更多获得感，为人民创造更加幸福的美好生活。这是总书记前不久在上海调研时的讲话。针对城市空间结构问题，总书记讲，城市用地结构很不合理，工业用地偏多，居住用地偏少，建设用地偏多，生态用地偏少。我们一般比较注重产业结构调整，没有把空结构调整摆在重要位置，我为什么说我们不能只讲扩张性规划啊，要好好思考思考。调整重构性规划，都是学习总书记讲话精神，结合实际考虑后面还要说，13年12月还讲城镇大量农田，特别是菜地被占，城市蔬菜供应的市场距离越来越远，成本越来越高。要增强城市内部布局合理性，使住宅、商业、办公、文化等各不同功能区相互交织有机组合，并结合环境整治，存量土地开发，逐步实现职住平衡，尽量减少城市内部不必要的人口移动。这实际上也是全世界90年代以来最新的重要的规划理念，就是合理的生活半径，工作圈、居住圈的问题。当时北京市修四环北四环，我那会儿在海淀中关村工作，我跟当时去的领导讲，这么干下去还得了吗？人家朝阳天天见写字楼，我们这天天盖住宅，有道理没有？有一定道理。第一年都是建筑业，第二年卖房子都是房地产业。第三年人那边开始收税了，反正就天天挣物业费了。不就这么回事儿，物业费还交不上来。所以我们当时预言北四环修通之日就是拥堵之时，这话还一点都没错，那么一个礼

拜之后就堵得一塌糊涂了，既说明这条道路修建及其重要性，也说明我们空间规划上的教训。

9.针对重城轻乡的问题。

总书记讲，不要以土地改革、城乡一体化之名行增加城镇建设用地之实，这种挂藏头卖狗肉的事不能干，没有农村发展城镇化就会缺乏根基。有的地方错误理解城镇化、城乡一体化，干了一些以城吞乡，逼民上楼的事儿，严重损害农民利益。城镇化和城乡一体化，绝不是要把农村都变成城市，把农村居民点都变成高楼大厦。前一段我们认真思考，城市靠繁荣，农村就是农村，那镇的是什么？镇跟城又有什么区别？建筑高度上，你仔细看欧洲，所有我们喜欢的小镇，最高的建筑基本那教堂，想想是不是这个情况！镇也可以有一些地方相对密一点，建筑密度高一些，但是高度控制，总书记讲不要把农村居民点都变成高楼大厦，他就是村，它就镇。

10.关于规划的科学性、前瞻性。

总书记强调我们的城市往往不是没有规划，而是编制规划对未来发展估计不足，对绿色发展标准不高，在批准之日就已经落后于实际。再加上规划过去的审批是马拉松式的，三年的、五年的、甚至还有七年的，快八年了，抗战都结束了，你规划批下来了，大家都很麻木，因为很多事情没按原

先的规划办，这都是我们要很好的反省的问题。总书记在 12 年的时候讲话也提到了我们建设现代化国家走欧美老路是行不通的，再有几个地球也不够我们中国人消耗的。大家都记得有一本很知名的著作，当时有很多媒体炒，旧制度大革命，实际上里面讲了很多事情，美国民主那本书里讲的很多问题实际上是指美国人的生活方式能在全世界推广吗？不管人口、不管资源禀赋，不管多少山、多少水、多少绿地都能推广吗？都得做到城里一套高档房，郊区两套大别墅，再弄俩车库，再养两条狗，那美国的生活方式能推广吗？其实当时就是提出了这么一个非常严肃的问题。要保持加强生态文明建设的战略定义，不能因为经济发展遇到一些问题就铺摊子、上项目，以牺牲环境换取经济发展，甚至想方设法突破生态保护红线。要贯彻新发展理念，统筹好生态保护和经济发展之间的关系，以生态优先绿色发展为导向的高质量发展思路。最近，有同志说最近经济下行压力大，那你说说最近哪年下行压力小了，当然现在还有外部环境问题。两个月前，我们非常明确，高铁、管网、重要的连接线、国务院批的 172 项重大工程，我们完全都是绿灯。但可不是你什么项目都可以放开了要，而且我们现在的土地供应制度出现的问题不是少的，特别是产业用地，企业想多拿地，以后用地换钱，同时希望成本低。我们希望集约节约，保持持久繁荣，不是瞬间繁荣。海南这次的自由港建设，我们提出来是可以

很好探索这些问题的，不是简单权利配置，中央的审批权利下放到省里就完了，到底在产业供地方式上能不能有新的突破。过去的经验教训很明显的，没有持久繁荣，带领导去看，去调研的项目都是好的，繁荣的，你敢把你那平均水平都拿出来让领导随便抽随便查吗？你没有发展起来的工业区让领导看，这样的还少么，让媒体报出来的还少么？规划中的强制性规定形同虚设，对违规建设情况很少严肃处理，且缺少群众参与，规划公开性差，群众不便监督，很多情况下长官意志代替了严肃的规划，甚至腐败现象丛生。要加强控制性详细规划的公开性和强制性。着力解决城市规划不深不细，难以指导基础设施建设。

我今天的这些讲话主要基于习总书记在 13 年城镇化工作会议、15 年城市工作会议，还有一些中央集体学习以及公开新闻稿上的讲话。我们在座的各位同志，以及承担此次国土空间规划工作任务相关的同事，应该意识到肩上责任的重大。党中央精神讲得非常分明，大家都能听懂，关键是大家怎么领会，总书记的这些讲话要入脑入心，不然还是会干偏。这是我们和同事交流的第一部分，就是党中央精神在空间规划、城镇化、城市发展上的一些要求。总书记在这些问题上多年的工作积累，有自己的观察，在座的同志大多没参加过那次城市工作会，那次讲了三小时，反响非常强烈，我今天把这些问题梳理出来，这也是与我们规划工作直接相关的，

也坚持了问题导向。当然这些年有一些改善，但是从根本上解决也并没有，还有一段过程。大家还是要很好的思考这些问题。

（二）关于中央文件一些说明。

1.明确了规划体系问题。

讲的是五级三类，国家、省、市、县和乡。当然市县在一个层级上进行编制，今天市县的同事比较多，大家也要知道市县国土空间规划的编制是一个难点，韩正同志上次花了很长时间对城市规划多年深入观察，提出了关于市县国土空间规划的一些问题，讲到了以人为本、宜居可持续、人均道路面积、路网密度、人口流动趋势、常住人口配置公共服务和基础设施等问题都做了强调。

2.强调了国土空间开发的强度问题。

严控三条控制线，关键是要控制好城市建设用地总量和结构，开发强度问题。

3.特别还强调了城市规划过程中留白的问题。

给城市未来发展留下空间，所以留白不是消极不为，是为一个地区发展负责任的表现，北京的副中心规划通州区的规划也有大量的留白，不是我们无能，而是可能我们对未来的

发展把握认识能力还不够。留白是不搞永久性建设，但是可以搞生态性建设。

4.强调了要真正体现和落实多规合一。

就是在自然资源部的一张底图上体现所有规划，这样规划才能落实，体现协调性、一致性。把专项规划的协调一致在一张底图上落实协调好。

5.强调了城市规划的权威性问题的。

一经批准就要一张蓝图干到底。规划要调整，必须严格按制度来，要依法而且要公开，不能暗箱操作，强化刚性约束，特别强调了要重构整个规划的技术标准体系。

6.强调了防范规划颠覆性错误。

所以规划是行政决策，但要充分听取各专家意见，然后由行政决定，当然我这说的是框架。韩正同志对规划问题的研究极其深刻，他的一些讲话整理完要发下去，让大家学习体会，特别是城市规划过程中一些难点问题提了一些新的先进理念和技术方法。市县的规划起承上启下的重要作用，既要细化落实全国和省一级国土空间规划的关键要求，又要保障和改善民生，平衡保护与发展。三类规划主要是指总体规划，与空间结构相关的专项规划和详细规划，不是所有的专项规划都要与我们协调。空间上的，比如长江空间保护规划，

黄河流域空间保护规划都要与我们重大基础设施廊道兼容，在一张底图上协调。

二、国土空间规划 6 个重要问题

我还想强调这么几个问题：

（一）把握好新时代国土空间开发保护格局与多规合一国土空间规划的关系。

为什么要搞多规合一？同志们一定要把它想透，不是权力划分和调整，他最根本的是要解决好新时代国土空间开发保护的格局，大家看，自然资源部组建，不要光盯着那个职责，哪些进来了，进来了多少，你看一看是什么背景下提出来的。在党中央机构改革的文件里第一句话，生态文明建设事关中华民族永续发展，然后后面才是组建自然资源部。他不是别的段里写的，他就是在组建自然资源部的那一大段中先讲这一条。文件里那么写东西，他不是随便写的。所以新时代的国土空间开发保护格局，总书记刚才我念的讲话里提到了，生态文明建设的一个重要的载体，国土空间，你总不能让中国的生态文明，现在别的领土里能把。所以我们的国土空间开发保护格局，是生态文明建设乃至我们发展的总载体，也是唯一载体。所以中央特别强调多规合一规划，空间规划根本上还是要解决好国土空间开发保护格局的问题。

两个百年奋斗目标肯定是在国土空间格局当中实现的，五位一体也是要在这个格局当中实现的。当然国土空间的开发保护格局在每个不同的历史阶段，他肯定有不同的任务，所以这轮我们的重要任务是 2020~2035 的这一发展阶段的开发保护格局，这是十九大确定的两个百年，第二个奋斗目标。是实现现代化的第一阶段，率先基本实现现代化，从小康到率先基本实现现代化的历史阶段的空间开发保护格局。所以我们的任务是非常重的，下决心跟我们编规划相关的系统内的同志都找到一起做这么一次交流，就是因为我们的肩负着极其重要的任务。编一个市的、一个省的国土空间规划，总规也好，都是要体现 2020~2035，基本实现现代化发展阶段的开发保护格局的总要求、总格局、总任务。我们说我们理解中央为什么要这么做？我想再讲一讲我们这一年多的体会，他这种要求是科学的。不光是有重要的政治考量，也是我们现实当中科学性、合理性的问题。陪韩正副总理去一个计划单列市调研，市委书记会上讲的，我们 1000 多平方公里的城市，由于原土地利用规划、原城乡规划不是一套技术标准，不是一套规划。十几万个图斑对不上，50 多平方公里的土地不能完全依法依规使用。我还不说这里处理多少干部，你说几套规划同时并存行吗，肯定是不行的。这么多具体的事，上一级一旦协调不过来的话，各自为政吗。所以总书记刚才讲的这个问题，再比如说过去国土部和海洋局之间对陆海的分界

线标准一直不统一，我去调研，宁波杭州湾湿地就 6 万亩的土地没有归属关系。浙江同志告诉我，全浙江大概 20 万亩。因为陆海分界线标准不一样，有的用零米线，有的用高潮线，大潮的高潮线，有的实际上用低潮线，你表面看是技术标准不同，实质上不就是争夺那么一点点叫所谓滩涂的管辖权吗？现在有无穷多的例子证明我们都被管住。真追究责任起来，都跑不了啊。所以沿海地方的国土和海洋部门的同志，现在在一个系统里，要理解好中央改革精神的科学性。你有这么多土地，现在管辖权不清晰，有的你发证，有的他发，一旦追究起责任，你不都都牵扯进去吗，权责不对等啊。再比如说过去我们林业部门跟农业部门管草地技术标准不一样，他本来都是相对标准，最后每一个系统的总数都够了，加到一块国土面积大了很多，也不知道底下怎么用，实际上底下哪个标准补贴给的多，就怎么给你报呗，不就这么回事吗。弄的我们二调几年数字公布不了，最后公布出来还有大量面积冲突。这几个例子都比较典型，我就想讲这些例子，想说明同志们要理解中央改革的科学性，它不是在没事给你权利，这些矛盾已经尖锐到了我们数说不准，责任没法体现的份上，这空间到底怎么管？这么多规划体系，你想在一个城市就 1000 多平方公里，就 50 平方公里土地不能依法依规使用。很多副省长都在场，韩正同志开会时真这么讲的。我了解一下，真不是一个地方如此。所以大家要体会中央为什

么要用多规合一来解决国土空间的开发保护格局，总书记讲要把每一寸土地都规划得清清楚楚，这话是现在我们工作系统最大的压力。清清楚楚，结果倒好，我们划完红线，一块地上啥功能都有，在里面，又是耕地又算生态红线，有的还在城镇区里，到底是干什么啊。你说这个是非常难吗？相对合理吗，最后我们给他拍一下。利弊权衡，恢复生态就生态，归入永久农田就永久。他总是要清楚，人不能总活在很不清楚的环境里，你说这地方同事怎么干工作呢？你上面不清楚，他怎么干，完了采完了线你别的执法队伍来了之后又要查处，要追究，他能不别扭吗？所以我说这严是一定要坚持，但是在科学为前提下，所以现在不说过去了，我们今天把编制规划相关的大概是省市县三级跟编空间规划相关的，包括我们那些经常委托出去那些所谓的技术支撑队伍的同志都请来，今天就是把这事讲清楚，谁乱编追究编的责任。当然矛盾由上面负责制定处理规则，我一会说。所以这是第一个大问题，我们一定要搞清楚。为什么要搞国土空间规划多规合一。它是要解决的是我们 2020~2035 年，基本实现现代化历史阶段国土空间的开发保护格局问题。当然这里还有一个很重要的，就是要在一张底图上实现。我们在厦门开了现场会，厦门那一张底图里面装了 100 多项内容，我印象当中都在一张底图上，而不能各装各的，最后又打架又撞车。

（二）国土空间规划要体现国家意志。

国家意志是什么，那就是党中央、国务院、中央军委的精神，党中央的精神，党中央、国务院、中央军委确定的这些重要的区域发展战略等等。国家意志，既有正面的正向要求，也有基于发展阶段的判断，以及对国家的自然资源的禀赋、发展诉求，遇到矛盾之间最后做出的裁决和平衡的处理，中央现在坚持 18 亿亩耕地红线不能动，这就是党中央意志，国家意志。所以你做什么事这条底线不能碰，非法围填海我们在严谨同时我们还是给一个口子，国家重大战略项目是允许的，他是利弊权衡问题，但是利弊权衡谁做呢，由立场决定。由立场决定由什么确定跟位置有关，跟位置有关就体现国家意志了。韩正同志多次讲重大项目布局怎么都能由你自己定呢，有竞争机制是对的，鼓励大家干是对的，但都能由自己定吗，你看我们长江经济带现在调个个过来总结发现的一个最大的严重的空间规划布局问题，就是在长江流域，有大量的重化工业布局，这不值得我们很好地来思考么，重化工业布局有的离岸线都是完全的安全距离之内，所以国家意志这是国土空间规划要首先体现的。这一点现场同志们应该能理解，这还真不是完全可以由现场县长、市长说了算的，这是在国家意志确定的格局下，填充你确定的工作内容，这是可以的。所以我们这次也明确提出来，虽然任务是明年总体上完成，但是我们还是要提先编好国家的国土空间规划纲

要。基础工作，技术工作可以同时做，但是国家纲要是前提，所以省市县的国土空间规划可以比国家的适当错后，这也得讲理，不能说当时文件这么发的，大家明天都变了，那怎么体现国家意志？现在你自己想我这个地方干这个事儿，国家意志不是这么表达的。你想把它变成一个你理想当中的工业化加速发展的产业区。而国家意志它是生态和比如说粮食安全基地，这就冲突了。你说我就天天问你要建设用地指标，那对不起。所以我们到现在为止还要经常讲落实国家主体功能区的战略和思想，就这个意思。过去有很好的基础，发改委已经组织编制过的主体功能区的一些考虑，我们是要用的，除非你有新的发展那另外一回事，它是融在一起的。在这个问题上是全明确。再比如说国家意志：我们大家现在都在学习四中全会精神，国家一直怎么强调？四中全会文件特别讲了节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，还讲了叫坚持节约资源和保护环境的基本国策。同志们注意节约资源、保护环境的基本国策。你有些事我看这不是节约，而是往死了造，怎么看出来你节约？基本国策在保护环境前，叫坚持节约资源和保护环境的基本国策，而不是倒过来说的。为什么中央讲自然资源部是生态文明建设的重要部门，不让大家节约好吗？每年新增不管有没有拼命增，存量晾在那边不管，那叫节约资源？那不糊弄自己呢吗？把自己那些糊弄过去？恐怕不能这么做，这都是国家意志。国家意志讲

严控增量，盘活存量，国家意志讲原则上三条控制线不能交叉，文件里讲得很清楚，不是每个部门的所谓的指标满足感实现了，你单独汇报的时候我比例很高，那个部门比例也很高很高，最后的结果是国土空间多了，你把这任务交给谁？交给党中央？都不是国家意识，这些都要认真执行。比如说区域经济发展，我们明年编全国国土空间规划纲要，我看就这么几句话：第一、以三调底图真实性的现状为基础，没有这个底图空对空不行，所以我们为什么这么重视三调？你要整假的，你负全责，可以揪出来，历史很快都会翻出来，你不能耍聪明；第二，体现党中央区域发展的重大战略布局，就是我们的国土空间规划方向得体现党中央区域发展的重大战略布局；第三，体现全国整体的重要生态功能系统的保护修复问题。光有发展战略不行，还得跟重大的生态系统功能保护修复结合起来；第四，解决好水平衡问题。我们大量地区的发展都遇到了水的挑战，过去走过弯路，就是那个历史阶段，现在再走下去，你根本不可持续。我们现在所谓的沿海地区，你看我最近都去过几个沿海城市，都是我们过去心目当中最好的沿海城市，全都缺水。所以水平衡问题，我们正在跟中国工程院作战略性研究。总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上那篇重要讲话，大家也都学习了，特别强调以水定，定规模、定产量、定结构，就这个问题。黄河流域总体供水还在减少，比这几十年减少了小 100

亿立方，不到 100 亿水量也减少了七八十个亿，你还这么撒开了干，你们想不想整体？这都是国家意志。同志们一定要体会，为什么这是我们在国土空间规划当中这么强调国家意识问题，请大家理解，这也是科学性决定的。在这个问题上不是地方合理性的加总就是国家的之和，那不行的。我们现在在这方面教训是比较多的，省里的国土空间规划，它要控制住各个地市之间的和理性平衡问题。

（三）规划科学性问题。

权威性跟科学性有关，同志们也都体谅也都理解，如果编的不科学，很多瑕疵甚至有硬伤，你说后上来的同志不改你？按照你完全有硬伤的规划做下去？也不行。所以规划不能有硬伤，就是韩正同志讲的所谓的不能有颠覆性错误。你比如说科学性，我们在科学性方面的挑战是很大的同志们，到部里来我一直在说这个问题，你千万别以为这是权力，我接触一些同志，他老觉得这回可好了，这回这权力到我们这了，这是巨大的责任，因为解决好科学性的问题是很有很多挑战。你比如说三条线的问题，三条线的挑战在于已经划过很多地方，高密度重复，生态红线有几百平方公里的现状，建设用地，几百平方公里的现状，永久基本农田，几百平方公里的现状，采矿权、探矿权。你就画完了就是为了交差吗？就为了说这项工作完成吗？比例较高体现我们重视吗？是

为了这个吗？我看你未来 15 年怎么用啊？首都机场干完，我们加班加点批完，没过一个月，来了，说这里又发现了 10 亩地，生态红线，机场都建完了。我们说我们扛了吧，我们替国务院扛了吧，虽然国务院批过你。还有一个省，大概也是两三条最重要的高铁线，红线画完了，也都批完了，国务院都批完了。这次压了 50 亩，全撂在这，行吗？你要走程序，咱们再来重复一次，到国务院一口气，这次我们也抗了，最后追究责任就追究我了，我认了。但是有一条老这样啊不行了，所以三条红线划的科学，这就是我们真实第一大挑战，最重要的开发保护格局，大密度重复你解决什么问题啊？我都没搞明白。你是为了解决问题？还是为了开发保护格局需要啊？还是为了找一点权威性部门存在感？还是为了解决所谓的找一点新的管理混乱？你到底要干什么？你想清楚没有啊？韩正副总理特别讲：生态红线，第一是重要功能区，第二敏感脆弱区，拿不准的留白的地区都要划进去。这些要求我们要认真落实，下了很大的功夫，接到这项工作职能之后，我们的生态环境部反复商量，我们下很大的工作，文件推迟了半年，但是我们提出了解决冲突的 8 条原则。最近中央发了这个文件，三条控制线的指导意见，跟大家认真看，自然资源系统的同志，你也不要老说过去，现在该我们自己划了，不管是评估也好，划也好，能不能划科学了？下功夫要认真的把三调做实，然后考虑科学性、合理性，坚持

因保尽保的原则，如果这个格局在最大的方面就是交叉重叠出了错误，后面怎么干？再比如说城镇开发边界，这也讨论过无数次了，我一会儿会讲，这都是挑战，不是简单的问题，再比如说考虑规划的综合性，在科学性当中。这不是很简单的，我再说一遍，现在有些县市你就把市长县长说服了，给你几千万也好，2000万也好，这回更好了！我委托招标找几个专家，专家或带几个学生，交接仪式开标的时候专家带这来了，过两天他走了，等交卷的时候就回来了，不可以这么干。它是一个区域经济、社会，自然、立体、历史、人文、综合的结果，可不是很简单的。对不起了，我这想起北京市的事多，当年不是讨论过这个问题吗？北京的两个副中心，当时上的市政府常务会议的方案我记得很清楚，横轴，长安街，东西两个发展带的焦点，一个是通州，一个是石景山，两个副中心就这么确定的。我们外行都听不下去，不是这么回事儿。你只考虑物理交点吗？只考虑物理交点就是两个交点，一个横轴长安街，两个副中心，就是东部发展带、西部发展带，两个带就一个交到石景山，一个交到通州，通州是准的，还有一个能在石景山吗？当时没有这么定，报的方案也调整了，但这都已经是到了相当层级的规划的框架啊。我记得很清楚，当然我们提了意见了，他是要综合考虑历史、文化、自然地理，当然也包括必要的空间格局。所以科学性可是对我们的极大的考验，你也不要讲，因为我找了专家，

你找什么样的专家？另外一点一定要找综合类的专家，就不能只有搞规划还要搞别的。研究社会问题的研究经济问题的，研究生态问题的。前一阵讨论有的重大问题的时候，有领导同志提出来说，你们所谓委托第三方论证，他说专家是要综合的，是吧？你不能光是某一类专家，你熟悉的专家，你看你角度是有限，而空间规划一定是综合的。他怎么可能是一类呢？北京他是一个新城，你那么做还说的过去，它是一个发展了这么多年的老城市。我去过哈萨克斯坦新首都阿斯卡纳，人家新城，那就开始完全对称式建设，也很好，但我们不是啊。

所以在提醒我们科学性要好好把握，真实、综合、多角度、多领域专家的综合，重要的科学方法，都是重要的。你比如说科学方法问题，你说我们也讲城市绿地的覆盖率，也有几个指标覆盖率，光有一个覆盖率科学不科学？不科学。城市的绿地还要看你的分布密度，分布的合理性，不是只看分布总量，离着 800 丈远，你到底那绿地起什么作用？就是为了做指标用的？你有意义吗？我们有一个比较大的市，大面积绿地主要集中在一个岛上，这个岛离另外一个省很近，我们研究提出来，你说这块绿地的功能到底是满足这个市的生产功能需要，还是主要支持离它最近的省呢？你算那些有什么意义？当然这是历史，它自然地理环境决定的，所以我们提出来规划要科学，还要有一些重要的科学方法，可能也

不完全是规划一个领域的专家。德国的林业发展在全世界领先的，两个最重要的考虑因素，他的林地是占补平衡管理，10公顷以上拿到州议会去，动两条，第一生物多样性，这咱们基本不想，咱们还多样性呢，咱们一样性，以杨树为主还多样性，咱们所有地方都是一样性为主，长得快，长得好，这也可以理解当年为了尽快看到我们的绿色，长的快点。能讲多样性，咱们理念跟不上了吧，他最不能动的就是多样性。第二，氧气对周围居民功能的作用。所以学习了这段经验，我们是下决心以后城市注意城市内的绿地一定要看分布合理性，不能只看总面积，这就是规划控制要求，这也可以拿数理统计的随机分布来做，这很容易的一个事。但这里面要解决，而不是只看面积。二三百公里之外的绿地跟你有多大关系，反正也有关系，防风固沙嘛。你这天天在水泥大厦里呆着，然后你这个城市是所拥有的。注意省不能这么算，因为省有一个自然地理状况问题，我们就不能再这么算了。城市诸如此类，再比如说我们过去的科学性：广州，从广东省委出来有一大片绿地，你还专门去做过调研。那片绿地呢？都算建设用地，统计在开发强度里，你这种统计机制，你是鼓励人家盖房子？还是鼓励他们在城市中心地带搞合理的绿化？算开发强度也没错，但是简单的把它算成建设用地的开发强度。有合理性吗？这是当年广东省战斗下来保护的一片绿地，说是朱镕基总理去调研，发现了这个问题。广东省

同志是战斗下来的，禁止这个地方大面积的建设，所以保留了这么大块绿地，但是他们也简单统计到我们的开发强度，我们羡慕的伦敦海德公园是吧？我们羡慕巴黎的这几片大绿地在哪里？不是在荒郊野岭，都在相对的中心地区啊，巴黎大片绿地离巴黎新城不远啊，我们现在的空间规划纲要是要面对基本实现现代化的，这些理念如果在不用，你准备什么时候用？准备实现现代化以后再用是吧？不行，所以我们的方法也要科学，在调研当中发现的例子除了科学性，还有一点很重要：要简洁可操作。你科学的东西总是为了用，为了做，而不是为了只在这说，最典型的例子，一个保护区分三个区，管控强度很难拿捏。第二这个保护区现在又变成国家公园了，又分四个区，三个区的线就交织了，不好拿捏，然后四个区又一上，我接触到的县长基本没有弄明白，中国的事县长弄不明白那还能干明白？就光几个局长明白管用吗？不行的，他要操作的。所以我们这次中央出的关于自然保护地体系的意见非常明确，最高量级国家公园，第二量级自然保护区，第三量级各类的保护地，包括各种大小规模不等的。我最近又去看了一个，我说这里比较大的问题要讲清楚，我们公开说最复杂的问题是风景名胜区并入自然保护地的问题。这个要从实际出发，风景名胜区一部分设立的时候是从自然角度考虑，还有一些是从人文角度考虑的，还有一些是综合角度考虑的。我前两天刚出差看了一个，他必须把

两块加起来，大于 100 平方公里才可以算作风景名胜区。建的时候、批的时候、90 年代 40 平方公里，19 平方公里在海上呢，我心想你哆嗦什么啊，你把 19 划成 190 不是也给你划了，只要不划在专属经济区之外，你就划呗。19 平方公里的海上啥都没有，21 平方公里是地上，当时已经盖了 5 平方公里了，这几年要跟建设规划里面又干出去 10 公里去，现在找不着什么没房子的地方，我能看半天这是什么区？这是风景名胜区，漂亮不漂亮？还算漂亮，但你把这样的风景名胜区简单的并入自然保护地，这肯定跟我们的初衷是不一样的，包括我们自己划的地质公园原来也是，那家伙不照着 100 平方公里划，不像地质公园，也行划进去了。划进去干什么你想明白了吗？你想花钱，当然地方想着是多花点钱。这些事都要在这一轮规划当中从科学性的角度把它捋顺。不能简单并，只要过来的照单全收，这也不行啊。很快要再发一个文件，关于保护区功能调整的文件，那是一个完全的操作性文件，和几十条操作的意见，现在国办在走程序。我们已经做的也快有一年了，都是从现实当中发现的矛盾，要把它变成一个操作性的文件，而不是全是原则，这就是也要考虑科学性，韩正同志总讲：简洁，科学、可操作、然后才是有权威。如果很复杂，自己说起来就得说半天，说不清，20 句话你都不清楚的事，你让听的人能听明白。一般你就三五句话，要把一个简单的事说清楚，你说你几十句话都说不清。科学

还有一条。第五点要注意，就是综合行政逻辑和技术逻辑，是我们会面对很多专家，但是专家有他的技术逻辑的角度，我们要注意，我们是行政工作是为了用于实践的，是为了操作，而不是为了摆在那儿好看的，也不是体现在这有很多机理的。你看我们走过这个过程，我们搞的双评价，这一开始，专家们做完了之后，上百个指标评价一个地方，我们到试点地区去调研，试点地区就是一个普通同志手机里存的，说按你这一评价完了，这块地什么都可以干了，有 100 多个指标啊。有道理没道理？咋一听很有道理，这个复杂啊，我看没学过数理统计，没学过微积分，这基本都不明白，我看他多数这系统的都是文科，你们有几个理工科出身的？你都看不懂，我拿起来四次，挺吓人，好多院士给我们弄的，你说简单说不行吧？是吧？还是不行。因为他主要考虑的是技术的问题，它有它的合理性。但是跟行政指挥逻辑，跟行政工作需要，跟保护开发格局对不上，而且指标多，权重多，你反正最大的数不是 100 吗！你弄成 1 万分也行，1 万分不是还是 100 个 100 是吧？那你反正就是 1 嘛，你说权重怎么设计？要抓最要害的问题，我不展开讲，这里的教训多了！这是这个文件的第 3 个方面科学性。

（四）规划严肃性问题。

对严肃性第一，注意它的权威意识，编好了体现国家意志，没有硬伤，你不能变化了就动。有些地方的规划刚批完，又要动，不行的，特别是程序如果都是合理的话，所以我们说一个权威意识。第二要注意规划之间的关系和传导。下级的规划要服从上级规划，详细规划要服从总体规划，相关专项规划要跟总体规划衔接，第三，该严的一定要严起来，我们现在还没有进入对这一轮总规执行严肃性的监督和执法阶段，现在根本不具备这条件，不乱套了是吧？等这一会编完，等程序都走完，我们在探索对这一轮规划违规的执法的问题。

（五）规划可操作性问题。

这里我强调几条，第一要符合地方的实际，千万不能简单化。你在这待 20 年 30 年，你弄不明白你那地的历史文化，你找两个专家在这儿待俩礼拜，调研两个月，什么都能给你编出来，我是真佩服这个专家，你真敢说啊，你是有工具有方法，但是要深入了解当地啊，所以要符合地方实际。上海提出减量化发展，多方向性的问题，我们还有一些省，整体上是扩张的，但对于某些城市来讲，已经也到了减量化的地步，所以这个规划你不是扩张的问题，你可能是调整的问题。

另外一个我们说比例的时候要特别注意，这个差别是非常大。黄河上中下游我都去跑过了，长江上中下游你看差别都非常大，要特别小心，千万不要简单化的一刀切。我对这个比例预设，我还是说说我的看法。我们的空间规划逻辑最根本的是传递状况，不能简单的作预设，有的省同志提出来，我现在开发强度在 9%、10%，比其他中部的省份都低很多，我说这个问题要讨论。我们有一个省正射影像以后 92% 都在山地里，你说什么一个山都不能动，行吗？我们就把它讲透了，你弄一个山头保 1 万个山头，它有 125 万个山头，那你说他不能动？所以全国我们最近自然资源部出文件的时候，特别要小心。你比如说我就直接找这个问题，住宅用地比例，它应该有一个国土空间的参考性要求，但是最重要的问题是容积率，你都是低的容积率，你的比例 10%，他都是 4 的容积率，比例 10%，你把我们都弄天上去了，是吧？所以地方的实际差别是很大的！不要定位一些一刀切、简单化的指标。我们现在系统特别多，找一些同志沟通交流，光学的土地政策的更不够，跟大家说，你像我这种学经济出身基本就不称职，知识不够，天天找找专家跟他聊

第二要特别注意规划要充分调研生活在这个区域里的人群的需要。我们当时生活在海淀，明明知道他不能天天都跑朝阳上班，住在您就不行。你所有的规划都这么批，这边全是住宅，那边全是写字楼。所以这次我们出的东西主要还

是从空间管控的要求来。中国的养老是这么个局面吗？都跑到6环以外，孩子都没时间去看老人，太远不方便是吧？体育口提出来的，国家体育系统提出来，让我们的城市中心地带合理的布局一些体育设施是对的，谁没事算你跑那么老远去，然后上场踢20分钟球回来了。所以老百姓当地生活主要的问题要在操作性当中要很好的去考虑。

第三，规划要让多数人能看落地，而不是说让鸟看懂，鸟瞰。每一次到城市花那么多钱，我也干过这事儿，当年中关村做规划时候，新区规划我们也是找传媒，然后做沙盘，像鸟而且还飞得很高的鸟在这看。然后最后人往这一站没搞清楚，说主要是立足点在哪儿，然后当时我记得光焘同志当副市长，很有水平。我刚上任，当时市里审我们中关村汇报，我自己跟着看半天，我也没看明白我到底站在哪看！我站在白宜路看一个角度，我站在知春路看又另外一个角度。规划将知春路作为主要立足点了，在座很多北京同志都不知道知春路在哪，鸟飞知春路去了看这规划肯定好看。我当时冒出句话说，还算说沾点边，当时傻乎乎也不懂是吧？不知道这场合不能你随便提意见是吧？那么多大领导，不能让人都看不懂，不能够变成鸟瞰，是人。人就1米7左右是吧？现在高了点，1米8左右，两米的都少，因为水平视觉。水平跟垂直的视觉的感，鸟跟人能一样吗？现在你看大部分沙盘，包括楼盘沙盘，水平纵向比例尺全都是错的，还有些是有意

的，让你感觉空间极大，最后到现场一看，完全不是这么回事。开始投诉有用吗？现在传媒的技术手段，我们 20 年前都用过。当时中关村西区规划就是传媒的，完全有能力做。你给人的视觉感觉就这样是吧？路有多宽，大概高度有多少，实际占比百分之多少，让人能看明白啊。当时那也是看了很多先进的书，他最后要变成实际，现在我们这好多规划。也不知道我们专家是不是都有鸟类视觉，看不懂不行，是吧？这是第五了。

（六）规划协调性关系问题。

第一协调性主要就是跟其他技术规划之间的关系。横向关系，上下的关系，就是总规、详规相关规划之间的关系。打架了之后，处理关系要有解决问题的规则，而不能偷偷的把自己规则讲出来，最后底下没法干了。协调性的问题，我再说一遍，自然资源部门的同志在这个问题上要尊重科学，首先要起好统筹协调的作用。

第二要特别注意尊重原来住建系统转移过来的同志在空间规划方面的经验。实事求是讲，国土规划过去总量控制平面化东西多一些，逐渐考虑规划立体感要强一些，还是比较多的考虑功能性质的问题，所以要特别注意尊重。你看现在我们部里的许多同志还是不错的，住建部过来同志提拔三位局长了。反过来有什么不可以的？结合起来，在平面底图

上把大家的空间智慧和平面底图结合起来。这不是权力配置问题，它是因为一个国土空间底图，所以要在空间底图上来操作，叠加新的、整体的保护开发利用，还要从这个角度。所以两统一职责第二句话就是所有国土空间用途管制、生态保护、修复职责。就这么出来了，这都中央文件。我到这儿来的时候这些都定完了。但是我通过这一年多的学习、体会、调研，发现中央讲的这些的确是高瞻远瞩，是有科学性的，不是权力配置问题，所以要多发挥住建口转隶过来同志的作用。当然转隶过来的同志要积极融入一个底图当中的自然资源整体的空间规划管控，而不能只停留在过去一个角度的空间扩张性时期，因为每个规划在不同时期都发挥过积极作用。土地规划过去的很重要的作用是控制了我们整体的用地失衡，保护了耕地，否则的话不是这个局面。城乡规划在促进发展方面也是起到了很好的作用，但是现在在新的时间，2020到2035历史阶段要把他融在一起。

第三协调性要特别注意听各专业部门的意见。我们主要从底图的合理性、基础性和生态空间布局的格局上来协调，而不要去更多的讲一些其它领域的专业意见。这一点我们要心里有数，要知深浅。水利有水利很复杂的问题，铁路有铁路很复杂的问题！我不展开说了，有些我们多多少少接触过，也碰过一些。林业、草原也有非常复杂的一些问题，生态性保护等等。所以这个问题上，我们今天自然资源系统同志为

主了，是吧？大家一定要注意尊重多学科，但是我们的本事在哪里？综合。这都看你的知识结构够不够，看你们对实际问题的掌握够不够，看你对社会生活观察够不够，我们的本事在综合。怎么综合？第一党中央精神。第二底图在我们这。第三，自然资源整体的结构性分布在我们这。所以以后去地方调研，我们这些部门别把那些好的全藏着，留给你们以后评职称用，我跟你说今天来了不少技术单位的同志，都留着评职称吗？你得让底下用。是吧？我们 1.0 版弄完了，现在 2.0 版马上要编出来，就是我们各地的自然资源禀赋状况，保密的是那坐标，等高线的坐标，不保密的是那块地的状况。现在到你们那看一张地图印的倒挺漂亮全是白的，看不出任何地形地貌的分布，怎么研究自然资源？怎么研究空间管控？我都说多少次，现在这办公厅跟着我们去调研，同志去了不少，那图一张有用的没有。你看地形多数都是这种图，有意义吗？东南西北过一会就忘了，第二天去另外一个城市那个城市就忘了，记得住吗？所以这些技术单位带着计算机，带着坐标系统一套，套完之后等高线再一套，很多事看得清清楚楚。能不能在那个地方当永久基本农田？能不能在这半山腰上建个足球场？建养老院？这都是我们信息，这就是我们的本事，我们要信息综合，有综合的时候，底图、信息，特别是我们掌握的重要的社会基础工作。你看我们测绘系统的力量都是很强的，是吧？为什么不用这些方面的技术

支持？我是开玩笑的话，他们不让我说了，我还得说，最后再说一次，我们这系统那么多个卫星，为什么老用原来土规院那颗快掉下来的卫星，什么道理？你不就人熟么，你不说我还不清楚了。不让我说，给我提了一次意见，再说一次，最后说一次。他们说不许再提意见了，我不再说，但是我这个例子一定要讲一些东西，看我们测绘口有大量的技术成果。我们上次看完之后，那些遥感可以把我们所有的自然地理地貌做出来，当然是不套底图的，纵向水平的误差 6 米到 9 米，城市里头误差一两米，但是总体对我们判断问题是有帮助的。咱那颗星到期了，我说快掉下来了，当然有超期服役这本事了，集约节约的表现还是有，但你为什么不用那么多颗更好的星做出来？那么多颗星在上面跑，能找出这么多好东西来，而且测绘系统有大量的坐标系统，跟他们可以叠加在一个平面系统里，叠加在一个识别系统里，为什么不用？办公厅盯着这事，我们请你们把 2.0 版要做出来，地方要用！不能光看平面的。套图以后套等高线，基本上我们就把国家的自然地理状况弄清楚了。以后我们就准备在这个屋就可以把各个省的，你不是说你永久基本农田，你不说你的坡度大就没有吗？好，你来看吧。我们就请省长们来，都在这屋看，以后都在这屋开会，我们现在正在做这套展示系统，你看随时给你点，都能做到。这就是我们来综合的什么？最

重要的技术依据，测绘系统，在我们楼里使我们能够做这些综合最重要的依据。

三、国土空间规划 15 个具体工作问题

还有一块，我讲这几个问题。这几个方面，当年有一些重点问题，我再强调一下，工作上的具体问题。

（一）三条控制线的协同问题。

这个我就不展开讲了，中央文件出了。我还是想请同志们理解中央划三条控制线就是为了从最大的空间保护格局上，把我们的国土空间搞清楚、规划清楚，要解决的是这个问题。不是说你每个部门划了几条线或划的越多成绩越大，比例越大成绩越大，它应该以自然地理状况和我们的生态保护修复目标为前提，划就是为了用。所以我们讲，第一文件规定，原则上不能交叉不能变。第二，我跟干杰（生态环境部部长）同志反复商量，我们都很一致，局部地区可以开天窗，你看我们看有很多重要保护区，是吧？重要的建成区里面也分布了若干保护区，这些保护区你人是看不出来的，几十平方公里你知道在哪啊，你的眼睛一下都能看到几个平方公里之外的地方，那就是海面上能看见够了。觉得能够看见吗？所以可以开天窗。第三，要实事求是地解决历史遗留问题，我不展开讲了，已经出的这个文件规定了八类，我们还

要出文件，会把这些冲突说得更清楚。还有一些问题，这个工作我们现在要全力推进。已经报的 16 个省正在评估，该调整的准备调整，没有报的没有批的这一次报的时候去找人认真把问题想明白。有的省长跟我说当时就不同意报，是有道理，人家都没弄清楚是吧？你没弄清楚，你报上去管什么用？时间节点，我们原则上这项工作明年上半年左右，当然不可能每一个省都这么绝对，明年 6 月、8 月把它做完，然后全国国土空间规划纲要年底要出来，一般原则上我们要按照新规则在 6 月份处理，然后好在全国有一个协调的时间，当然，中央最基本的要求就是时间服从质量。

（二）自然保护地生态保护红线评估问题。

这件事我今天不展开讲了，咱每个文件发了之后，我们系统同志们认真看一看，几十条操作性的意见，跟领导聚在一起反复了很长时间，也充分听取了地方的意见，总的来讲就是突出科学性，体现可操作性，然后实现我们的权威性。跟世界上很多组织有交流，法国自然保护区那就是两条，一个是限制人类活动，一个原则上禁止活动，人的活动的生产开发性活动，我们把它借过来。除了区域，那你就规划管吗？对不对？他为什么要搞得那么复杂？但是这次评估调整最根本的原则是应报尽报，科学划定，小面积调整我们就扛。重大调整当然要报国务院来批，就你自己辨认。你总不能把

那么多永久基本农田是吧？那么多建成区你都划进去，你让他怎么做？下一步，是吧？你说面积少了怎么办？面积少了去找，还有没有可以补进去的？功能区、脆弱区、空白区，对不对？这是可以做的，中央讲得很清楚，生态功能区、生态敏感脆弱区，还有一些拿不准的空白区也可以放进去的话，在生态红线里，当然不能简单地说保护区是吧？保护区特制的保护目标和对象和功能要求，这个我也不展开说了，大家看文件，但是现在要做基础工作，一旦规则明确，迅速按照规则调整，

（三）城镇开发边界问题。

城镇开发边界实事求是讲，是三条线当中在理论上最容易有争议和分歧。因为生态红线我们主要依据专题报告，可以说得很清楚。永久基本农田主要是底线要求，看中央的底线，我们这些年的工业化进程还少占耕地了？不可能一点不占，但是我们有一个补的平衡机制，这样有一个调整机制。也还是说好划，最难划的这条边界，就是城镇开发边界，所以我想这里面我们强调因地制宜，不要完全陷入8%还是15%这些数字逻辑里去。这会把我们引到歧途，就从综合的角度看，一个区域一个行政区划，哪些应该进入生态，哪些应该做为你的耕地底线，那么其他地方再缩再加一点留白，那不就是你的开发边界。你总不能说我的开发边界一划完，好了，

其他要么是耕地，要么就是生态，这个不行，你多少结合一点留白。通州这个事做得好，是吧，通州留了一大片，作为留白，就开发边界，实际上我们不能陷入所谓的数字逻辑，更不能陷入指标逻辑去。弄上百个指标，最后我们都不知道哪个指标到底管用不管用。最后说了拿着指标上完了，这些既适合种地也适合盖房。我们倒也说的是事实，咱们工业化不就从耕地慢慢弄出来一片建设用地，也没错，那还有什么意义呢？所以开发边界要注意的，综合考虑，吸引人口看上线，水资源是底线，粮食安全要看底线，建设用地上线，人口上限。你看这 300 万 500 万当中的每一个量级，你把它搞清楚，特别还要注意什么？注意两条，第一能与自然地理状况结合的一定要结合，不能划的边界过了河的、边界占了河的，边界上了山了，不行。这一次城市开发边界最后套图，要往三维上靠！你最后所谓开发边界，一眼就能看出来在三维上靠，就把测绘系统这套图都用上，而不能只在那白色的底图上套，最后看不清看不准。这是第一条很重要。

第二条留白，每个城市的城市开发边界都要有鲜明的留白区域，北京、上海怎么留，这两规划咱们不讨论了，中央批准了。没批的咱们重新说。留白，这就是城市开发边界，我们不必去拘泥到那些数字逻辑里去，我们反而干不了事儿，还要结合现状和未来 15 年，你还得给基本实现现代化，

到本世纪中叶实现现代化的留点空间，一点都不留，肯定还是要留的，所以留白主要解决这个问题。

（四）道路问题。

道路问题和任务，韩正副总理上次讲话讲得非常透彻，我不展开说了，大家注意什么？一是人均道路面积和网密度。二是大部分道路要注意，既要有合理的交通干线，需要机动车，更要注意回归到街道。可步行的城市是全球城市发展方向，总书记讲话当中也提到了，当然也不是让我们从国土部一口气就走到中关村前是吧。那么什么事都不是绝对的！我现在发现一提什么事，有人非此即彼，说，你得弄出一条道来，走到哪。所以我们有的部领导晚上走路回家，我说你小心点没路啊，那不是什么路都能走了，实践探索可步行城市是吧，半个小时可以。当年北京市老副部长没事就走路往回走，然后我们有同志说你是不是极其热爱长安街的尾气是吧，他只能沿长安街走没别的路可走，所以注意这个问题也是在一个合理活动的区域范围内，不是时髦凑1万步，然后膝盖不行了，在一个合理的空间范围内，设计所谓的可步行城市的街道系统，上海在这个方面有很好的经验可以借鉴，街道设计导则，小街区密路网，改善交通的同时，提升空间活力。大家可以去借鉴，这就是所谓是地市一级做所谓局部路网的时候要注意这些问题。另外要注意交通跟土地利

用的一体化问题，道路问题就是交通系统跟土地利用一体化，我这里要讲的不是正面的，是反着做。一体化利用是对的，但不要想象只要有一个地铁站就能生成一片商业，胡说！哪有那么大需求，每站都买东西受得了吗，一下车就买东西一下车就吃，有这样人吗？你们看，地铁高峰期都堵的那样了是吧？不是每一个站都要搞出那么一堆所谓的商业体系，这就要平衡投资。拿什么平衡？拿未来的负债平衡，一定要有合理的布局，它大概是人的需要。因为我们有些过去建那些没必要的站现在都什么情况了，更何况你还建那么多，所谓的小卖部什么卖东西的，然后大家丢这箱子走走一个月不买，他就走的掉，为什么说走的长目标就是未来的商业有吗，你看看现在，平时早晚上都买完了，是吧，快递那边的增速都是几十的涨，就那么大的总需求他不替代你啊，你好好观察一下。你看看下班说地铁站人都着急干什么呢？他买包子啦。所以我们有些地方把一体化说找准需求，这跟建工业区这本质上是一样的，你看看需求在哪里？总书记讲我们需求是市场的最宝贵最稀缺的资源，这点事我还是知道的。是吧？主流经济学从凯恩斯以来总需求对经济增长的拉动人的因素，但是你自己可以想要多大的需求，就有吗，你建了他就有？你看看我们现在这很多地方站点因为建的东西太多了，觉得全是闲的，我不举例，我跟你说，很大的城市我都看见过。地面设施都很好，地下一体化开发，你觉得那是

对吗？大家说那以后可能用那么多少年以后，你着什么急现在就把它占上了，现在你不停地替它掏利息，你说我你看以后从什么时候建，没有这些渠道，要不利息都付不出去。所以要注意一体化，但是不能过度，可以先规划好，但不一定都要先建，我把这个空间规划体系做出来，它不是马上要实现的。是吧？韩正副总理上面特别强，一个极其重要的观点，就是地铁站的设计、换乘点的设计是要看整体功能布局 and 人口流量，是从这个角度切入，而不是看不同的焦点。这个思想我觉得大家在城市里设计，不管是我们搞地铁还是搞地面公交系统要认真考虑，它是根据功能布局 and 人口流量来测算的，同时大家特别要注意什么？就是在道路交通问题上看到的背后是职住平衡问题，所以我们说一些工业区的改造要注意，我最近去了几个城市，我还是看着一片的住宅楼。我最近刚去过，有些城市现场咱们也都交流，一片一片住宅楼，而不是所谓的小区和商业系统的合理配置。当然不可能每个人都在一个区域，但是你让我们一开车二三十分钟看不到一个写字楼的时候，就在那不停的居住小区里穿梭的时候，你觉得这个地方的交通还有有好的可能？除非他改步行了以后，那有可能好。每天步行一小时上班看看，什么时间到这情况。我看有些提供的数不一定准，有些大城市现在平均上班时间 1 小时 29 分钟，你说这家受得了吗？一小时是很

多了。还不知道这数不说我不念了。这都是统一局调查出来的样本。

（五）城市公共服务和空间品质问题。

这里强调这么几点，一是公共服务设施和生活的便利性。所谓 15 分钟社区生活圈，是个目标。完全做到很困难，但是新区规划一定要做到，新区跟老区之间再注意点的衔接，把它整体上实现，或者说约 15 分钟了、20 分钟也行。现在，是吧。要注意公共服务设施和生活的便利性。当年我们在北京打过多少回了，邮政局打不过、菜市场打不过，关键还是打不过开发商，看明白了，最后不打了，拉倒了。废旧物品收集你也打不过，你说他小区没搞，那么也促进了。现在不能投降，新区你规划必须保证，是吧。第二，我们强调一下绿地的等生态空间合理布局，我不展开说了，大家一定要注意，我们跟欧洲很大的程度的差别，就是我们在那修公园，人家是处处像公园的。我们 50 年代说周末要去一个公园，去个公园。也不一定搞那么大，咱这公园一进去，中午还得带着饭去，我记得不带饭还不行，买不起里面的吃的，还自己带上。给自己找点事干好。这就是我们那时候的生活，这是基本实现现代化的目标？所以生态空间的布局不一定要很大，同志们，每一片不一定要那么大，为什么要搞那么大？你准备在里面走几万步？合理布局，总面积是一样，

但是功能有本质差别，天差地别。第三，还要特别注意一下视觉品质，不要老给人那么强烈的压迫感。我有一次在悉尼歌剧院旁边看完一个演出之后，我当时就想，我说真是我们哪一年才能规划建设出来？也就看悉尼歌剧院往两个方向看，那城市的错落就在山坡上，坡度不超过 10，所以晚上刚好所有开灯的房子之间批次错落感。瑕疵找了一个小时都找不出来。我说澳洲这城市空间管理水平，不服气？我当时想我们这是在哪一天能到这块？咱们的地方，这怎么想的我都不明白，你为什么这样？这审美观的问题？还是利益问题？还是什么问题？还是素质问题？人家里面穿个蓝夹克，你非要给自己身上扎红布条，你不知道难受是吧？你看穿蓝夹克的人多，你看你兜着红布条，你要胡乱的规划，就这样来。特别注意城市的视觉，看我们那些有些地方垂直水平的比例问题，它不可能都这样，它是一个区域之间存在的合理关系，所以容积率的控制主要还是跟视觉有关的。容积率的控制，空间格局是跟建筑密度有关，但容积率的控制主要还是让大家视觉上有可接受。第四，就是追求城市多少有一点艺术感，跟地方的历史文化传统结合起来。总书记讲多少次，我们看总书记讲话，用这样的词也是比较少的，我们干了多少拆真古迹建假古董的蠢事。我估计他说这话对象基本上都不是今天在座的，怎么着也都是厅局级以上的。我跟同志们讲，所以一个城市的有历史特色的这些建筑应很好的把它先保护。

我讲三条操作角度。第一先控制保护，第二合理的做减法。第三周边的加法建筑风格要多少有一点内在一致性。先保护住。第二，合理地做一点减法。第三，如果周边有想法，要注意建筑风格的内在一致性。不展开说了。

我们有一些最好的城市，晚上聊天的时候跟当地规划局那都是最好的几个城市。除了现代性，有一点艺术感，基本没有。或者大面积的区域只有现代性，一点艺术感也没有。总理上次调研某些地方的时候，在路边就跟市长市委书记都是副部级，是跟你们都讲了，说你看你这房子，好像整个城市一张图纸，是一张建筑图纸，不是一张规划图纸。看完了就这么干，快速发展，有点现代性，一点意义都没有。大家要注意了，我们的魅力到底从哪里出？艺术魅力，它就是不太懂艺术的人，能被你吸引住的东西，被吸引的东西才叫艺术魅力。所以我今天在这明确提我们学规划管城市规划的同志以后，我会跟大家讲，对你们的要求综合一点，你多少要有一点艺术素养。既然不是当个小事，说我能当个正事的话说，你们向庄少勤（自然资源部总规划师）同志学习是吧，你像我们空间规划师，我看有些同志衣服穿成那样，你让他搞规划，你能搞好就出鬼了，我跟你说，你怎么可能，你自己审美就这个水准，你这不用还让人看着我还行。我接触过一些搞规划，真水准很高的。搞土地规划是不需要有艺术感，搞城市规划必须有艺术感，现在有些错误都是属于艺术

上的天赋错误，你不能那么规划，你物理学的不好，是吧，有些物理学得不好，水平跟垂直比例尺，重心找不着。你把那衣服穿的重心穿到胸口上去，你那样，行吗。不一回事吗？你看这建筑重心也能看得很清楚吗？几个建筑楼群一看就知道那重心在哪，你放哪，不就是物理问题吗？是不是？所以当时不是很多领导同志，我们这么多年也研究创意产业，不就是两条，科学和艺术的结合，所以规划一定是大创意产业搞不了的东西，而是靠人的综合的素养，把它变成一个建筑现实出来。你刚才香港的规划实实在在讲水平是高的，从九龙看港口能看出瑕疵吗？基本看不出来。从九龙里看看咱们的！你再看看咱有些地方，一个角度没瑕疵，稍微换一个角度瑕疵全出来。然后突然搞的这一片那几个广场，第一个数据最大的变化就是我从哪个角度看都是一张最美丽的风景照。看咱这地方正面看还头疼，看完了怎么看不了，再往远一看更完了，就这个问题。所以我不是想讲话，我们各个系统以后，规划局空间规划局同志我们在调研，我跟你说我那天我在有一个市就讲了，你穿成这样，我就怀疑你能不能把好关对吧，那不是一回事吗，那根本不是两件事，那一件事，你的审美在你身上全体现出来了，我不要求你什么都懂，但是你最起码不能在审美上有重大瑕疵。好家伙，那天咱这翻译真不错，翻得真好！我一看那一套，我说你把你妈的把你姥姥的衣服穿了。我这例子举过，我还得举，你喜欢肥大

宽松我可以理解叫飘逸感，不拿西装做飘逸感还好，哪有那么拿西装当飘逸感的，快到了膝盖了，第二天我听同事跟我讲说，好像第二天看见他穿衣服改风格了。工作看法不一样。这个城市有些地方看着上火，也不像样，我就在那看着急。另外一个你这个行政长官你多少要有一点审美，否则你怎么跟专家讨论问题？第二，你怎么去最后审定专家的决策。

（六）城与镇的差别问题。

我刚才提了不展开讲了，城市就是要体现繁荣，所以建筑密度、容积率在一定的区域内可以适当高一点。镇最大的问题，就是要控制一下高度，要城像城、镇像镇、农村像乡村，农村就要有田园的感受，这就是空间感的感觉。咱有些镇把马路修得也是四车道、八车道，干什么？你准备干什么？我就说你这镇哪天能有这么繁荣，你跟我讲讲。你的人

口都流出现在，都冷成那样的，冬天4个月都冷成那样，你把马路修那么老宽？你干什么使的。你弄那么宽，你这市长怎么着？级别能升半格？升不了，那规矩是死的。你看我们这伊春挺好的，就那6栋高楼！谁批的？你完全把那么一个很好的地级市，那么好的一个生态城市，就那6栋高楼给造完了，你看就像50年代军装似的，现在都穿西装，就那么个感觉，套到人身上的那种感觉。我问了他们几任市长和市委书记也没说清楚，到底在哪一任的时候没管住，就盖出那么

6栋高楼。你那地方不缺地，对不对？密一点都可以理解，在有些区域有一点繁荣，但是一定要控制住高度。农村，就要有合理的田园的风光，建筑原则上不要超过3层。就是城是城、镇是镇、农村是农村。让大家有这种明显的空间变化的感受，去调整我们人类自身的那种内心里的需要。不展开说了。

（七）村庄规划问题。

我讲这么几条：第一，村庄规划一定要慎重编制，试点先行。村庄是非常复杂的，这次三调，把村庄一打开之后，建设用地的关系，宅基地耕地的关系，跟我们过去讲想象的很多都不一样，所以不要急于强画生态红线，那么铺摊子干啥？然后弄不过来了，就一个村派一个大学生去，他能把村庄规划搞明白？他得先把农村的生活具体搞明白，把农村现在主要利益矛盾搞明白！可不能着急！这件事我在这说一遍，村庄规划编的节奏，我们对党中央负责，不是别的部门说的算的。高度重视、深入调研、试点先行、正面总结经验，反面举出问题，这不能变。这是最容易在反面出问题的。你光说正面编，解决什么问题，编的乱七八糟。不要着急，试点先行，一定总结出几条经验，再总结出若干条反面要注意的问题的时候，我们再……对，这是最容易出问题的事情，而不是简单的你提几句要求就够了。中国村差别太大了，行政村

50多万哪，和自然村的差别太大了，同志们可要小心，而且规则最好以市一级来出。所以这个部里的同志、省厅的同志你可小心，你可别体现一下“我给你定几条”——你给定几条，基本都定不明白。那村跟村有多大差别？就我带着这个问题，最近看的这几十个村有多大差别？不讲太多了。第二、村庄规划可以作为多规合一的编制。好好的去看看上海的交易单元，杭州搞的全域土地整治，这些方面的经验。而且特别要注意，处理好耕地、宅基地、跟集体建设用地的关系。我们现在提出来，从我现在全国各地调研——反正你们给我看的都是好的——土地整治之后，耕地多少都能出5%左右，有的还更高一点，有的少一点。所以村庄规划的编制，如果守不住耕地底线，保不住农民的宅基地的基本利益，那这规划有什么必要来回折腾？第三，村庄规划要特别注意体现田园风光，尊重那个村的自然地理状况。特别需要集中的，我们就要集中，从便利性角度；没有条件集中的，就让它自然分布。所谓居住区集中有道理的，你看我这有一个村，高度海拔落差2000—4000米，或者1500—3000，它落差2000米，它很不便利，这样的地方，如果用也可以考虑，适当地质灾害防治的，是吧？第四、村庄规划的编制一定要多角度结合，跟耕地保护，跟三产融合发展，与地质灾害治理，多角度综合！不能只考虑着编规划，所以我现在非常担心有的什么，给一个村派一个学规划的大学生，就去编去了不行。第五，

村庄规划一定要协调好农民最基本的利益诉求，所以它不是学生编出来的，更不是简单的一个规划是编出来，你编完了之后，天天打架，农民说我们家原来宅基地在这儿，你现在给我弄那儿去了，我去得了吗？然后有的村落比较大，他原来宅基地地，离耕地本来挺近的，之后你一弄城里去了，他能不能每天上班一小时？受得了吗？怎么去种地？所以村庄规划没想清楚的时候，一定不要随便干。想清楚再做，先做试点，归纳问题，特别是反面问题。最后一条，村庄规划也得让农民大概知道你是个啥意思吧，农民都看不明白干啥？你说每个农民都同意，人家说做不到，但是一定要让农民多少能看得明白——咱这村里地在哪儿？住在哪儿？是吧？所谓的跳广场舞的地方在哪儿？另外一个不是哪个地方都要搞那个玩意的。是吧？我就说黑龙江那么大的地方非得找一个地方跳广场舞，他说是完成某一个部门任务。他胡说八道。这自然村的范围很广，他到你那跳广场舞，我走着去，我跟你说到地儿就得往回走了，早过1万步了。我当时不明白，我说你们非得给人家每个村搞硬化的广场舞地要干什么？我说你小村弄一个很正常，大村儿为什么非得弄这些玩意？规划要设计这些东西都是很危险的，包括你注意，浙江那村小，没那么大地方，有些地方的村很杂！你就算是你有点地方的实践经验，你要小心，就是说有些要求我们有没有必要提那么具体？没有必要，我说村庄规划，耕地、宅基

地、集体建设用地，和？？足够了！你不要再管村里干什么了，村里的方式都不一样的。

（八）扩张性、重构性和调整性规划。

这一轮的国土空间规划，有一部分地区还存在着新增建设用地、新增空间的扩张，是存在的，但不是所有的都有。大多数地方很多城里的规划实际上是扩张性，做不了，只能是重构和调整。这也是从实际出发，我接着这活，我就在想，这好多地方还规划什么，全是现状，怎么规划？可以做！他就是调整 and 重构。这个思想要摆在鲜明的位置。你看上海提的，原来叫拆改留，改了顺序叫留改拆。我老讲这个话，我们现在处级以上干部，方向性错误不会犯，但是逻辑次序、节奏、分寸，基本上就这档的水平，一下子能分出几级去。他过去叫拆改留，现在叫留改拆，就这么一点点变化，体现在整个理念方式的重大变化，也体现了我们发展阶段的变化。当然这个是上海，也不是你那弄得乱七八糟的工业区，可能有些就是拆了。他留不住。我们说的就是理念，所以重构型规划大家要特别注意，去解决我们刚才讲的各种问题，特别是韩总理上次在培训班上城市的这些理念，都可以通过重构型规划来逐步实现。这还是有很大挑战，我们也不要理想化，我们就是一步一步来，一个区域一个区域来，条件成熟的一个区域先做，不成熟的，先不要动。然后你这个区

域跟别的区域的接口，特别是交通接口，我当时在中关村西区，最困惑的就是我们西区内的体系是非常好的，地下一、地下二交通，地下三管网，但是当时最大的困惑就是跟主干线之间的出口，所以我们在做城市所谓的调整型规划时候，特别注意一下跟主干道之间的接口问题，不要把它弄得越大越好，你别以为你们——我这回可是可以调整了，我让他繁荣起来，容积率从1~3，弄不好，你就严重地触碰了负的外部性，制造了极大的负的外部性，负的外部性导致你在区域内看不出来，但他与外部之间的接口上别住了，这要注意。

第二是重构型规划当中要特别注意把生态放进去，而不要都是整体性的放。因为你整体性的放，也不大现实，在中心地带。同时我们从政策机制上要解决这个问题，城市在重构过程当中，绿地的占有量在建设用地之间要有一点差别，不能够简单地按建设用地算，太粗糙了，连毛衣、毛背心都不分了？绿地的问题就是毛衣他拆衣服部分了，全是按建设用地做，那怎么行？所以政策机制要考虑。同时同构型规划、城市更新的问题融在一起。首先是把握好需求，有没有那么大的需求，不是你弄一片地人就都去，是吧？第二注意好商业模式设计。同构型规划的本事是考验我们规划人的，就是你商业模式要不合理也不行。上海的新天地，当时我就老提的地方，它就商业模式设计，第一需求把握得好，他知道这块有需求。第二政府一上手商业模式一设计，最后一个很成

功的立体化的特色商业街区，就出来了。我记得东关的中心商城也做的是不错，那都是 10 多年前去看的，关键是把需求把握好，一级开发之后迅速形成很强的需求，政府很主动，现金又有保障，这就是城市更新哪，同志们要注意的。这和调整型规划本质是一回事！

（九）审批改革问题。

这次部里的同志这点很好，赵龙（自然资源部副部长）你们首先要提出来的，咱们跟住建部来的处长一个个都座谈过了，我百思不得其解你们都能批那么多年？所以这一次我们要坚决要纠正这个问题，这在党内是很有共鸣的问题。你自己把自己的权威性已经通过时间的长度，给完全消磨没了，你还有什么权威性？所以这轮规划，我们最重要的改革就是：管什么批什么，批什么搞什么。我要管得住最重要的空间格局，最重要的控制指标。像开发强度也好，建筑密度也好，总容积率控制也好——比如说到住宅，你必须，你不能只讲建筑密度、开发强度，住宅一定要讲容积率，你看你总建筑面积是多少，不能只看住宅占比例，然后一看两个比例之间不协调，是吧？你自己跟底下待着，关键是把握住这些最重要的控制指标，而不能替代的地方。

我再说一遍，规划一定是一个城市自然地理状况、经济社会发展综合的结果，而绝不是我们一般的干部通过调研两

三天，专家队伍两三个月的调研就能完全弄明白！所以行政指挥官要出一些想法，但是我们这次审批我们只管控制性的东西，至于合理分布这些我们都不要再去，我们都不再批这些东西。我们替国务院把关。第二，由国务院审批的城市，原来大概一百零几个，我们现在总体考虑 40 多个，能把这 40 多个替国务院出好主意，够我们下功夫的了。当然这些也都是副部级城市、省会城市、重要的计划单列市，还有国家直接管的地方要求过来。第三审查的重点。审查的重点，主要是一些问题，当然这些问题我们也是拿什么呢，合理性、控制幅度来审查，也不是绝对的，就百分之几就是百分之几，这主要是控制幅度。另外一个看看在这方面有没有明显的不合理性，就是所谓城市规划带来的城市的负的外部性，是不是很大？

（十）规划用地多审合一、多证合一问题。

我们已经对外公布了，合并规划选址和用地预审，合并建设用地规划许可和用地批准。下一步要大力度地推进多册合一、多编合一。大幅度简化报价审批材料，彻底要降低我们的制度性成本，要在优化营商环境上继续做出努力。这个我不想再说了，我们已经做了。

（十一）要充分发挥专家和行业组织的作用。

我这里强调几条，第1点充分尊重专家的意见。第2点要充分听取各个方面专家的意见。当前要特别注意的是地质、生态、环境、经济、社会、文化方面专家意见，跟我们所谓的城市规划的专家融在一起讨论，而不是只听规划专家的意见。当然规划专家总体上我也接触很多知识量比较全的，但是毕竟它还不是那个领域的，它主要还是强于空间布局，至于怎么布，要综合。特别要注意地质，我听说这方面，有些城市地质沉降很厉害，地质灾害。去辽宁看了二十几平方公里的大坑，你先别着急规划产业，你好好把这坑的地质安全的问题弄透，你看我说的很清楚，对不对？南方现在的地质问题、地质灾害是很清楚的事，我全都搬出去了。这个地方是不一样的，而是逆向的一个地质灾害，但是你水平跨度不够的，有些地方跟现在的建筑距离只有200米，有些地方还是500米，虽然是逆向的。但是最严重的问题，那天没在现场讲清楚的是你的水，你整个坑周围是水系环绕的，地下水跟地质灾害之间有很大的关系，所以你现在急于在这个坑那个地方做出很多很漂亮的150公里也好，50公里也好，产业规划有意义吗？你先把地质灾害控制住，否则会出大问题的。是吧？所以地质问题，就这些过去我们忽略的，盯着点，所以我们搞基础工作，像地质部门、地调局、测绘部门，

做重要基础工作，都要发挥基础作用，前提当然你们得把好成绩亮出来，还有环境这些方面问题，好吧？

（十二）标准体系问题。

这个已经做了安排，应该会出，我不展开讲了，注意不要搞太复杂了。你们这都是书读了很多的大专家，控制一下，我们也不能把标准体系搞得太复杂，特别是原来这一个局的人全都是这个领域出身，别搞那么复杂，让县长基本都明白！我说县长基本上明白，也不是说都那么明白，但是话说县长基本都弄不明白，这规划谁你扛着？基本上明白！

（十三）基础信息平台问题。

这是我们自然资源部最大的责任。这个信息平台必须由自然资源系统统一制作，充分发挥测绘系统的作用。测绘力量不够的赶快去补充。基础信息平台，一张底图一个信息平台，以后到哪个城区，如果你的基础平台没做好，这是硬伤，这不行。

（十四）市县编规划现在要开始做基础性工作。

全国的规划纲要，一边编也会听大家的意见，所以你市县的工作现在最重要的是，第一是主体功能分布，第二是三条线。第三是其它的一些重要控制指标，市县现在要把握三层。主体功能定位。过去发改委的主体功能区战略已经很明

确的东西，除非中央领导有支持，否则不能随便改。如果省里有重大不同意见可以提出来，主体功能定位。第四是跟“三调”结果要衔接。这是市县。现在开始要做这项工作。今天我说技术培训也是动员会，是明年我们的系统一件非常大的任务，就是要自上而下编好，当然市县的成果我主张再往后推，所以那么到时我们请示国务院领导，看看是推一个季度，还是推半年，你得讲理是吧？你又讲下级服从上级规划，然后让我们同时编，怎么编？给点时间，批次的节奏，但是试点现在要做这些工作。

（十五）省钱，抓要害。

还没怎么地呢，我看有些地方动不动几个亿就出来了，你干什么？是这么回事吗？编规划现在省钱、抓要害、抓基础。不是没事就找几个神仙就给你一下子弄了，我看完之后怎么样？发布通知是吧？你让人这怎么看我们这系统？你过去有些办法还能沿用吗？政府垄断、政府定价，垄断完了把钱分给事业单位，最后让他们有些地方出大事，有的省你看那出事抓的。他不能那么干，注意节约，关键是中要害。第二，把基础工作、把规划编好，最要害在这。不是弄出几千万来就行了，同志们。要害，党中央精神是什么？你地市的规划，你省委省政府对你这个城市什么都不做，是吧？你现在主要冲突在哪？主要矛盾在哪？然后最重要的基础工

作清楚不清楚？一张底图平台怎么做，跟“三调”怎么对应？现状是什么？你像有些新区扩张性规划，其实是重构性规划，是吧？抓这些要害抓起来，不能下来就弄几个亿在这去。干啥啊？另外我们行政长官不能完全甩出来，行政长官在里面要发挥作用的。问题得你提，要害你要讲，对不对？然后专家是用工具把它集成起来。所以今天我们这会不是还邀请了一些市县的负责同志吗，我们就说这些。这个任务极其艰巨，但是我们现在有信心在哪儿？党中央精神很明确，这样我们过去有两个系统，土地规划和城乡规划两个系统的队伍。第三，我们这次的“三调”下的功夫是比较大的。那么真实地出一张底图，我们相信还是一定能够把这项工作做好，但是我们要付出巨大努力，我就讲这些，谢谢！