

在第六期国土空间规划编制工作 推进会上的发言提纲

孙雪东

（2021年4月19日）

空间规划局4月上旬以来分8个半天组织召开了31个省（区、市）和新疆兵团国土空间规划编制工作对接会，旨在推进省级国土空间规划编制，充分听取对《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》（以下简称《纲要》）的意见建议，庄少勤副部长参加了部分省份座谈。各地重点围绕国土空间开发保护主要问题、空间规划目标战略和重大举措进行了汇报，对《纲要》提出了修改完善的意见和建议，会上，对大家普遍关心的共性问题作了回应。这是一次了解情况、改进工作、相互交流借鉴、共同提高的有效对接，大家在增强使命感、紧迫感的同时，也明确了方向，增强了信心。4月中旬以来，陆续召集9个省（区、市），协调跨省边界争议区生态保护红线划定和保护地整合优化工作，大家都能站在国家立场，坚持科学精神和全国一盘棋的大局观，取得了很好的共识。下面，按庄部长要求，我就省级规划编制和生态保护红线划定再谈三点意见。

一、省级规划编制进展总体良好

通过这轮对接，全面掌握了省级国土空间规划编制的基本情况、存在的问题和地方的意见建议。相比去年，各省（区、市）规划编制都取得了重要进展，值得肯定。广东、浙江已经走完了人大审议程序，山西、海南正在公示，内蒙古、云南正在征求专家和部门意见，多数省份正处于向省委、省政府汇报阶段。总体看有以下五个方面特点：

一是基础工作趋于扎实。①“双评价”“双评估”得到充分运用。对自然资源本底禀赋的认识更加清晰，国土空间开发保护问题与挑战找得更准，一些深层次问题得到认识和发现。如**新疆**从区位和资源特征出发，总结了维稳戍边、水资源利用、国土空间开发利用水平三个方面的主要问题，明确了相应的九大空间策略，是符合中央关于新疆工作重大方略的。广州探索了生态风险、生态网络和生态资产方面的综合评估，研究提出了可持续城市降温的规划举措，很有针对性和实用性。②一些重大专题研究不断深入。通过动员部门、社会力量开展专题研究，进一步深化了对本省省情、发展阶段、发展目标的认识，有效支撑了规划编制。如**甘肃**从千年尺度研究了黄河中游地区森林变化、人口变化和耕地变化及其在河西走廊、全国历史发展变迁中的作用与趋势，深刻分析了各类要素之间的竞争变化规律，为科学统筹农业生产、生态保护、水资源利用和城乡用地布局提供了全局视角，为

规划策略的确定提供了有力支撑，空间规划的时空战略性在甘肃得到很好的体现。

二是开始聚焦空间。在迈向“多规合一”的艰难过程中，大部分省（区、市）能够主动转变理念、转变思路、转变方法，从过去习惯擅长的路数中开始聚焦国土空间的变与不变，因而也能透过纷繁复杂的现象看到并抓住本质，提出有用的、创新的规划举措，增强规划的科学性和可操作性。如广东以粤港澳大湾区建设为“纲”，通过增强港深、广佛、澳珠的极点带动作用，构建都市圈空间模式，深化细化了大湾区建设的空间安排；浙江在划定三条控制线的基础上，明确了历史文化保护线、战略性水资源安全保障范围、灾害风险控制线的落实情况和管控要求，将自然、历史、人文、灾害等各类要素在空间上进行了统筹，完全符合浙江省情；湖北提出了“三江四屏千湖一平原”的国土空间保护格局，突破了“点、轴、面”以归纳为主的静态几何表述，将自然资源要素与地理空间格局相匹配，符合山水林田湖草系统保护修复的生态文明思想。

三是能够准确定位。各省（区、市）都能立足落实国家战略，结合本省省情，站在长远角度谋划国土空间开发保护布局，同时又注意与“十四五”规划和地方合理诉求的衔接，国土空间规划的战略性和基础性、约束性功能得到强化。如青海提出的“生态稳固、开放联通、绿色高效、中心集聚、

魅力提升、治理能力提升”的 26 字空间战略，既很好地契合并体现了国家对青海的要求，符合青海实际，更难能可贵的全是空间视角下的表达。

四是内容更加全面。各省（区、市）没有停留在原来的土地利用规划指标分配上，没有局限于原城镇体系规划规模等级职能分工上，也不满足于原主体功能区规划以县为单元戴个帽子、要点资金和政策阶段，而是站在守住底线、支撑双循环下高质量发展、以人民为中心满足高品质生活的高度，系统思维、统筹谋划，坚持问题导向、目标导向和结果导向原则，总结形成了适合本省特点的空间规划思路。有的丰富全面些，有的深刻些。如四川按照“理本底、明方向、守底线、落棋子、提品质、强治理”的逻辑将规划重点内容进行梳理，结构简明扼要，思路清晰，印象深刻；广东针对习总书记关于碳达峰目标与碳中和愿景的庄严宣誓作出了回应，明确了相应的规划目标和对策，有很强的时代气息。

五是主动探索创新。在做好规定动作的同时，不少省（区、市）大胆创新，探索形成了不少好的做法。如浙江在国家“3+N”的基础上深化细化主体功能区，提出城市化优势地区、城市化潜力地区、重点生态保护区、生态经济地区、农产品主产区 5 个区域主体功能，同时为了体现分区特色与特色价值，增加了海洋经济地区和文化景观地区 2 个附加类型，并细化到乡镇单元，形成乡镇主体功能与县域主体功能

相互嵌套、相互融合的空间主体功能关系。**天津**划定海岸线、工业区块控制线、文化保护控制线等特色控制线，对地方的特色要素、战略要素进行了全面管控，做到底线突出，实现精准管控，完全符合“两统一”的要求。

当然，从对接情况也能看出，各省（区、市）规划编制进度不一，深度不同，质量参差不齐，有一些面上的共性问题。**一是聚焦空间仍显不够。**从问题认识到战略确定到规划举措，写着写着就远离空间滑到发展规划了，或者大量运用形容词和程度副词，很多表述放之四海而皆准，看不出空间感；**二是逻辑性不强。**相当多省级的规划尚未梳理并形成基于中央精神、聚焦空间的独立自主的规划逻辑，现象、问题、原因、对策混淆，因果关系不明显，前后一致性、严谨性不够；**三是科学性有待提高。**规划的科学性是权威性的前提，可操作性的基础。不少省级规划在一些认知、判断、规划措施上往往经不住推敲、似是而非，或者在没有什么价值的事情上下了很多无用功。

产生这些问题的根源也有几个方面：**一是规划理念没有真正转过来。**不少同志还停留在城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划阶段，没有融会贯通中央“多规合一”精神的本质要求；**二是“多规合一”的理论方法和实践基础仍然不够充分。**如何精准识别问题与挑战，运用什么样的原理、方法给出规划方案，对标什么样的国际/国内标准，给出务实

加创新的规划举措，研究深度远远不能满足规划工作需要；**三是因地制宜抓本质抓特色不够。**往往停留在面上空泛的口号式的表达，虽辞藻华丽，但难掩底气不足和无用；**四是行政参与不够。**我们多次强调花再多的钱也买不来一个能用管用适用的好规划，虽然大家都更加重视规划了，也都上手了，但多数省份参与的深度、力度和有效度是不够的。

二、省级规划修改完善要求

关于基数认定口径、规划指标分解下达、审查报批要求等总体考虑，已在对接时与大家作了沟通交流，部里近期还将多次开会专题研究，一旦明确后将第一时间告诉大家。但不影响当前的五级规划编制工作，各地要将主要工作精力放到规划最核心的任务上来，最后只是一个局部微调的问题。希望各省（区、市）从以下五个方面对省级规划作进一步修改完善。

（一）进一步抓住本质突出战略目标导向。要科学精准识别本省国土空间开发保护现状问题与未来重大风险（确定/不确定的），结合本省省情，落实中央及省委省政府重大战略，合理对标，提出理性、提气、能实现的空间目标和战略，进而给出具体、务实、创新、科学、简明、能操作的规划措施。牢牢把握问题—战略—措施这一空间规划的表达逻辑，前后一致严谨有序展开。

（二）进一步强化规划的技术逻辑和行政逻辑。这次空

间规划改革，规划要承担的使命是坚持问题导向，为中华民族永续发展做好空间支撑；坚持目标导向，承载中华民族伟大复兴、双循环下的绿色发展和高质量发展；坚持以人民为中心，提高国土空间品质魅力，满足人民群众对美好生活的向往。从空间规划自身来说，规划核心任务是空间安全、空间布局或空间竞争力、空间品质、空间效率。从这四个维度分要素展开，规划就会自觉地聚焦到空间上来，就会有有的放矢。这些空间要素包括但不限于水、耕地、能源资源、海洋、流域、城镇、乡村、历史文化、新老基础设施等等。

（三）进一步强化编制组织。一是从技术主导转入行政主导。厅局分管规划负责同志要亲自上手，组织精干力量集中修改。二是加强重大问题、关键措施论证，广泛听取意见，特别是不同声音，要组织论证到位，经得住检验。三是做好沟通协调。与部门间、市县间上下左右联动好，充分发挥本轮规划同步编制的制度优势、数据优势和体制优势。四是及时、多次向省领导汇报，主管省长至少 3 次以上研究，至少一次常务会议或常委会审议。

（四）规范规划成果表达。充分展示“多规合一”的、服务“两统一”职责的空间规划成果。按照技术规范，成果文本、图件、数据、规划环评、说明齐全，程序到位。图件表格的表达，以有必要拿得准为原则，表达醒目浓眉大眼；文字精炼准确，宜长则长、宜短则短、该长则长、该短则短；

逻辑顺畅一气呵成，语境鲜明振奋人心。

（五）全面启动省级规划报批程序。尽早提请省委省政府研究，公开征求意见，向人大做好汇报，待《全国纲要》下达指标后，用十天左右时间完善到位，即可正式上报国务院审批。空间规划局将在二季度举办培训班，重点培训审查报批的有关事项。

三、关于生态保护红线划定

去年，我们对三条控制线划定相关工作作出了统筹部署，前几次视频会也对有关问题进行了解答和说明。目前，生态保护红线评估调整工作已处于收尾阶段。近期，生态保护红线审核专班和自然保护区审核专班通力合作，完成了各省（区、市）生态保护红线划定成果和自然保护区整合优化预案的审核，4月17日前已将审核意见反馈各省（区、市），请大家务必高度重视，严格按照审核意见抓紧修改完善成果，于4月20日前经省级人民政府同意后，由自然资源、林业和草原主管部门报送自然资源部、国家林草局，并抄送生态环境部，部里已经启动报国务院审批的程序。

在大家的共同努力下，相比春节前上报成果，31个省（区、市）上报拟新调出或不划入矛盾冲突共计6万多平方公里，审核专班充分考虑地方诉求，经审核，同意调出矛盾冲突占地方上报的90%以上。

同时，为妥善解决省际间生态保护红线划定不一致问

题，按照部、局领导研究同意的边界冲突处理规则，以生态重要性评价为依据落实应划尽划，以“三调”成果为基础，实事求是处理矛盾冲突，坚持最小化基础上的最大共识原则，提出一致性处理方案，我局会同林草局保护地司召开商会，请内蒙古、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、山东、甘肃等9省（区、市）来京进行了当面协调处理，有关省（区、市）要增强大局意识，按部局协调意见，抓好落实。

另外，兼顾国家资源能源安全，我局会同相关涉矿司局，进一步梳理了在自然保护地外生态保护红线区域，拟调出的重点勘查区块、油气矿业权、国家规划矿区等3方面建议，前天也已发给大家，请抓紧研究，尽快确认或提出不同意见。

生态保护红线划定是党中央、国务院交给我们的重大改革任务，也是中央和地方领导高度关注的工作，请大家进一步提高政治站位，统筹好发展和安全，做好最后一轮的修改完善工作，向党中央、国务院交出一份满意的答卷。