

# 从县市域总体规划到国土空间

## 总体规划的浙江探索

邵波 张雍雍 金鑫<sup>1</sup>

**【摘要】**作为国家东部沿海率先发展与全国新型城镇化率先发展的省份，2006年浙江省开始推动城市总体规划向覆盖全域、城乡融合的县市域总体规划发展，一直尝试城乡规划编制创新。梳理分析浙江省城镇化发展先后经历的三次相对明显的转型和三次集中开展的城市规划编制工作；总结“县市域总体规划”对城市总体规划编制的五大突破；从目前全国统一的国土空间规划体系建立要求来看，在部门组织协调基础、规划编制技术基础和管理协同基础三方面，为浙江省国土空间规划编制体系及规划内容创造了良好的条件。

**【关键词】**县市域总体规划 城镇化 规划体系 国土空间规划

**【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-3363(2020)05-0086-06

作为国家东部沿海率先发展与全国新型城镇化率先发展的省份，2006年浙江省开始推动城市总体规划向覆盖全域、城乡融合的县市域总体规划发展，在城乡规划编制创新方面一直走在全国前列，也促成了学界广泛的研究和讨论。朱熹钢等以嘉兴为例，总结分析了从“城乡统筹”到“多规合一”的浙江国土空间规划缘起和实践，指出其独特的创新性和引领性（朱熹钢，崔功豪，黄琴诗，2019）。陈勇等以诸暨市域总体规划为例，分析了浙江省县市域总体规划在“两规”衔接、城乡空间管制、规划与管理体系协调、GIS技术运用等方面的探索与实践（陈勇，黄幼朴，陈伟明，等，2009）。汤海孺等以杭州市域总体规划为实证，探索了面向都市圈的大市域总体规划思路、方法和实施机制（汤海孺，陈玮玮，2009）。罗成书以浙江省“多规合一”实践为案例，提出建立“多规合一”规划体系的思路、方法和路径（罗成书，2017），等等。这些研究对浙江省自下而上城镇化推进中如何引导管控城乡发展与建设的规划实践进行了分析总结，但对于浙江省县市域总体规划如何产生、实践并在新一轮国土空间规划中发挥更好作用的系统性、整体性回顾与总结相对较少。这是本文研究的重要出发点。

### 1 现实需要

改革开放后，浙江省在以县域为主体的乡村工业化推动下实现了快速的城镇化进程。县城与小城镇功能逐渐增强，在全省经济发展中的地位快速上升，成为第二、三产业的主要载体，集中着全省主要的经济活动和社会活动。1979年至今，浙江省经济持续、快速、健康发展，城镇化大致经历三次相对明显的转型，与这些转型相对应，为适应当时城市发展与建设需要，从城关镇城镇总体规划、县城城市总体规划和县市域城镇体系规划，到县市域总体规划，出现三次集中普遍的城乡规划编制工作浪潮，建立并初步完善了城乡规划体系（图1）。

#### 1.1 1979年至1990年代初：城镇化水平从14.5%提升到31.2%，开始城镇化初级阶段

大约于1979年到1990年代初，浙江省城镇化水平由1978年的14.5%提高到1990年的31.2%，年均增长1.3个百分点，按

**作者简介：**邵波，浙江省城乡规划设计研究院，院副总规划师，教授级高级工程师，1097290408@qq.com  
张雍雍，浙江省城乡规划设计研究院，高级工程师  
金鑫，浙江省城乡规划设计研究院，高级工程师

国际经验处于城镇化初级阶段。期间，浙江省的乡镇企业和私营企业快速发展，形成了以乡镇企业为主体的工业化特色。与此同时，义乌、柯桥、路桥等地专业市场的繁荣，促使市场所在城镇超常规发展，并且带动周边地区一大批加工型小城镇的迅速崛起。乡镇企业与全省广泛兴起的专业市场的有机结合，推动以小城镇为先导的快速城镇化进程，成为当时浙江城镇化的一大特色。这一时期，县政府所在地的城关镇及一批工业镇、市场镇的总体规划成为与当时城市建设和管理相适应的最重要规划，可以说是城市规划的恢复起步时期（图2）。

### 1.2 1990年至2006年左右：城镇化水平超过30%后，进入加速发展阶段

大约在1990年城镇化水平超过30%后，浙江省开始进入城镇化加速发展阶段。以1998年为标志，当年浙江省人均GDP达到1350美元，城镇化水平仅为36.7%，当时普遍认为城镇化远远滞后于工业化，严重制约经济社会的快速发展（柳博隽，2010）。1990年代，浙江省委、省政府开始以小城镇与乡镇工业区建设为重点，特别是围绕县城（城关镇），开展乡镇行政区划调整工作，大力提升小城镇建设水平。在1992年全省乡镇行政区划扩并之后，浙江很多地方出现快速城镇化现象。随着经济开发区、工业园区的建设，以高度发达的民营经济为主体的浙江工业化进程不断加速，也为浙江城镇化发展提供了重要动力，使得城镇规模不断扩大、功能不断强化，城镇化水平大幅度提升，城镇化水平年均增长1.75个百分点，并涌现出一批以县城为代表的新兴城市。

与此同时，浙江省委、省政府提出了“不失时机地加快推进城市化进程”的战略决策，并编制了《浙江省城镇体系规划（1996-2010年）》等相关规划，有力推动了城镇化的快速发展。这一时期县城总体规划与县市域城镇体系规划成为规划引领空间发展的有力有效手段，并开始形成与浙江城镇化相适应，相对完善的规划体系。按照当时新的行政区划格局，全省所有县市域编制完成县市域城镇体系规划并由省政府批准（图3）。在市县同城地区，如宁波市与当时的鄞县、绍兴市与绍兴县等，出于本县城镇化发展，以及新县城建设与城乡统筹的需要开始探索编制县域总体规划。在绍兴县，于1993年编制绍兴县域总体规划，并于次年经县人大通过实施，这是浙江省第一个县域总体规划（宋小棣，1995）。

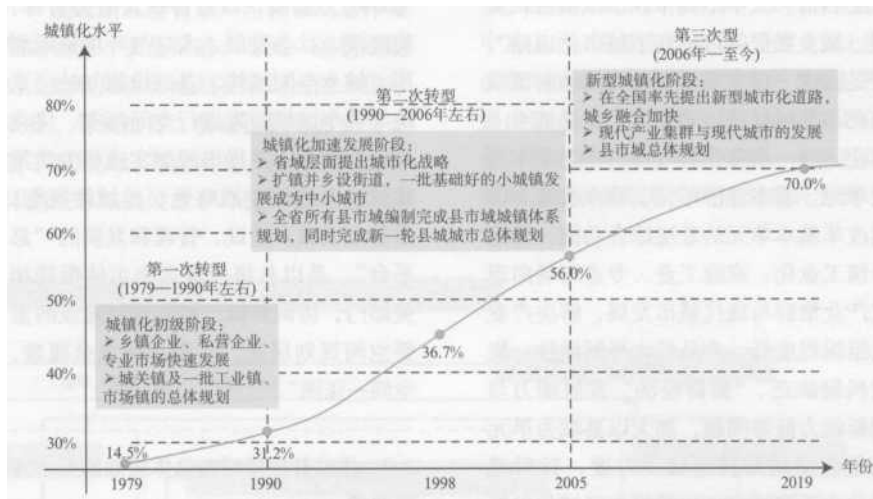


图1 浙江省城镇化发展阶段与相关规划事件关系图



图 2 某县级市城关镇总体规划图



图 3 某县级市市域城镇体系规划图

### 1.3 2006 年至今：城镇化水平达到 56%之后，进入新型城镇化阶段

2005 年，浙江省城镇化水平已达到 56%左右，进入城镇化快速发展中期阶段。2006 年，浙江省委、省政府在全省城市工作会议上，首次率先于全国提出“要走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的新型城市化道路”。正是在这一现实要求下，为推动新型城镇化与县域经济协同发展，促进城乡一体化，进一步强化县（市）作为基本行政单元、基本经济单元、城乡统筹和体制改革基本单元的基层综合功能，推进乡镇工业化、家庭工业、专业市场向现代产业集群与现代城市发展，解决产业化组织程度低、产品低水平同质性、集聚机制缺乏、“集群经济”发展能力与创新能力低等问题，加大以县域为单元的整合空间和统筹城乡力度，针对城镇化水平跨越 50%以后城市区域化发展态势和面对县域层面的整体规划逐渐重要的状况，县市域总体规划应时而生。

## 2 探索突破

### 2.1 首推“县市域总体规划”，并纳入法定规划体系

按照新型城镇化要求，以统筹城乡发展、推进城乡一体化、创新规划体系为导向，浙江省出台《关于进一步加强城乡规划工作的意见》<sup>①</sup>，提出将县（市）一级的城市总体规划拓展为县（市）域总体规划，将整个县（市）行政区域作为规划区进行统筹规划，打破规划城乡分割，优化城乡空间布局，实现城乡规划的全覆盖。同年，浙江省建设厅出台《县市域总体规划编制导则（试行）》（浙江省建设厅建规发〔2006〕<sup>②</sup>）。

在随后出台的《浙江省城乡规划条例》<sup>③</sup>中，进一步明确了城乡规划体系，将县（市）域总体规划纳入浙江省法定规划体系。提出将县（市）域城镇体系规划、县城城市总体规划、镇规划指弓 I、县域村庄体系与布点规划以及涉及县（市）域全域的公共服务、基础设施、生态保护等相关内容统一纳入县（市）域总体规划。县（市）域总体规划编制后，不单独编制不设区的市城市总体规划和县人民政府所在地镇（街道）的总体规划。

根据浙江的实践，县市域总体规划是立足县级行政区，以科学发展观为指导，以区域与城乡协调为主线，以资源与环境为基础，以可持续发展为目标，将经济、社会发展、人口与环境资源利用、城乡空间结构、基础设施与社会系统等各个区域要素进行空间落实、优化与综合平衡，并提出规划实施相关政策建议的系统性、战略性、地域性规划，是县市域城乡建设、管理和发展的“总平台”，是以县级行政区为主体衔接相关部门，协调乡镇，指导农村建设的重要空间规划层次，实现“城乡全覆盖、空间一张图”。

### 2.2 推动并探索城市总体规划的五个方面突破

#### 2.2.1 突破部门条线束缚，强化“三位一体”融合编制，率先提出“三标”协调

突破规划的部门框框，尝试打破传统城乡规划由建设部门主导的建设性规划束缚，开始探索将国民经济中长期规划、土地利用总体规划与城市总体规划“三位一体”融合编制的区域性规划作为空间发展与建设实施的依据，强化区域层面的规划引导、调控能力。不仅强调国民经济中长期发展中的规划导向，协调规划中提出的战略目标、产业结构、现代化建设标准、组织政策、空间保障措施等内容，还特别要求加强与土地利用总体规划在统计口径与指标协调、“二图合一”与底图协调等方面的衔接工作。将环境功能区划与空间管制体系有机结合，提出产业布局的生态保护门槛条件以及水资源保护、开发及区域平衡。在全国率先提出了规划融合的“三标”建议，即将发改部门的目标（国民经济与社会发展目标），土地部门的指标（占用耕地指标与土地利用计划指标），城乡规划的坐标（选址优化与要素布局）在规划中统筹协调平衡。

#### 2.2.2 突破城乡二元优化完善城镇体系规划与城市总体规划衔接关系

突破城乡二元结构观念，转向城乡一体观念，将城市、镇规划区与乡、村庄规划区统一在县域范围内确定，推动城市总体规划、城镇体系规划的完善与深化。提出有条件的市县，可以将各级镇的总体规划纲要编制与市县域总体规划同步编制。通过规划编制创新突破，考虑浙江城镇密集的实际状况，探索以县域分区规划指导镇（乡）总体规划，以此重点解决原先城镇体系规划与城市总体规划之间的脱节问题，解决城镇体系实施性差，实施主体不清等问题。

#### 2.2.3 突破划定城市总体规划范围，建立城市——区域一体化综合规划体系

突破划定城市总体规划范围，围绕城区规划的建设性规划框架，转向保护、建设、管制相结合。并依托规划的一个完整行政框架，从行政区城乡规划管理权限职责出发建立与土地、发改、水利、交通等各有关部门规划衔接与协调的空间平台，作为

理顺县市之间、城市之间、城乡之间各种开发、保护、管理关系的重要手段。打破城市的功能性实体地域概念，与我国改革开放以来采取整县建市设区而形成的一种“区域市”行政区划实际相适应，转向建立在适应地方事权改革的行政地域基础上的规划编制。跳出原来城市规划就城市论城市或就区域论区域的现象，将城市——区域作为统一整体，建立城市——区域一体化，自然——空间——人类活动有机融合的综合规划体系。

#### 2.2.4 突破空间利用规划布局模式，率先探索区域土地利用分类布局指引协调

突破以建设用地为主体的空间利用规划布局模式，转向区域土地利用综合平衡与优化布局。特别是非城镇建设区，依据土地利用总体规划和生态保护规划等相关规划，明确耕地、林地、园地、其他农用地、水域等城镇非建设用地的范围，尤其要明确基本农田、自然保护区（如珍稀动物、江河湖海库、湿地、滩地等）、水资源保护区、生态公益林、水土涵养区等的范围，对山体、平原、滨水空间、城郊绿化及区域性生态绿化廊道等，提出空间形态的保护要求。在规划经济技术指标与土地利用方面，率先探索区域土地利用分类布局指引的协调。

#### 2.2.5 突破传统城市规划体系，先行探索“多规合一”规划编制体系

突破传统城市规划体系，推动城乡规划管理体制与县域经济发展需要相适应，按照深化县（市）规划体制改革的发展趋势要求，将县域城镇体系规划、县域中心城区规划、各镇空间结构与规模规划控制、空间管制规划以及基于当时行政体制下的“两规”（县市域总体规划与土地利用总体规划）衔接报告共同编制，从而构成县域总体规划成果（图4）。可以说是当前国土空间规划的萌芽，也是随后“多规合一”工作的先行探索。特别在当时，由浙江省建设厅、浙江省国土资源厅联合发文《关于切实加强县市域总体规划与土地利用总体规划衔接工作的通知》<sup>④</sup>，共同指导县市域总体规划在指标、布局、项目、时序、政策等规划与土地利用总体规划方面的协调，规范“两规”衔接报告编制，并与县市域总体规划审查审批挂钩。

### 3 确立基础

随着浙江全省第一轮县市域总体规划的编制、实施推进，与同一编制周期的土地利用总体规划在规划底图、指标安排、管制边界、耕地保护等方面的矛盾不断加大。与此同时，国家生态文明体制改革以及发改、环保等部门先后出台区域主体功能区规划、环境功能区规划等相关规划，使得各类规划在空间上打架现象日趋严重。由此，国家提出了“多规合一”的规划改革要求。根据发展形势与背景的变化，浙江省在2017年前后启动了新一轮县市域总体规划的编制，并结合“多规合一”的规划改革创新要求，制定城市总体规划与县市域总体规划成果标准<sup>⑤</sup>。通过推动规划的编、审、用（实施）、管、督全程一体化与规划成果的数字化与信息化工作，指导规范规划的编制。

在新一轮县市域总体规划推进过程中，迎来了国家机构改革。2019年5月，中共中央、国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》<sup>⑥</sup>，提出建立“五级三类”国土空间规划体系，要求将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，提出构建国土空间秩序，引领和支撑经济社会可持续发展，实现自然空间与发展空间的统一，体现战略性、提高科学性、加强协调性、强化权威性、注重操作性。要求在资源环境承载能力和国土空间利用适宜性“双评价”基础上，实现国土空间全域全要素规划管理，实施所有国土空间统一用途管制；推动全域全要素等深度规划布局，明确国土空间开发保护总体格局，生态、农用地与资源环境保护格局，历史文化保护格局，交通基础设施网络格局，城乡体系与开发利用格局，指导推进国土综合整治与生态保护修复；建立国土空间信息平台，形成国土空间开发保护“一张图”，实现全覆盖的国土空间管理。

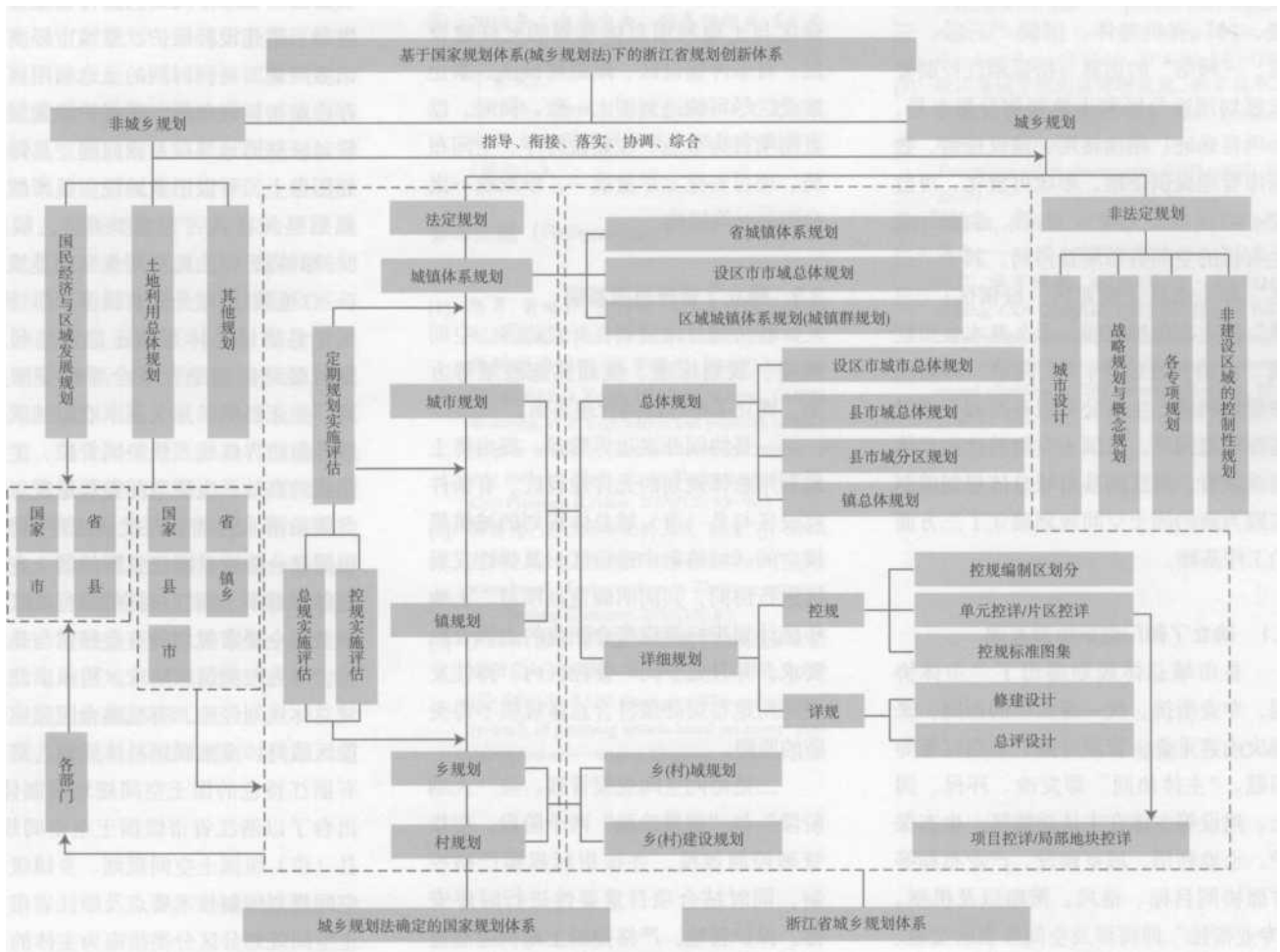


图4 浙江省规划体系框图

在新的国土空间规划体系下，市县国土空间要根据空间要素构成，按照“山、水、林、田、湖、草、海、路、城、村”有机整体，围绕“三区、三线、三网络”的边界与指标刚性控制要求规划用途分区和土地利用分类布局，为项目选址、用途转用、建设控制、数据库管理提供依据，形成可量化、可监控、可评估，“生产、生活、生态”三生有机的空间资源配置格局。其中“三区”即生态区、农业区、城镇区；“三线”即生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界；“三网络”即自然游憩地网络、生活公共服务网和交通等基础设施网络。从国土空间的这些具体要求来看，浙江的县市域总体规划编制实践为新的国土空间规划确立了三方面的工作基础。

### 3.1 确立了部门组织协调基础

县市域总体规划提出了“主体协同、专业衔接、统一落实”的原则，来解决内容重叠、管理分割、规划打架等问题。“主体协同”即发改、环保、国土、建设等主体在主体功能区、生态保护、土地利用、城乡建设、产业布局等方面协同目标、格局、策略以及机制。“专业衔接”即将涉及空间要素的交通、水利、环保、地下空间、综合防灾及各类基础设施、公共设施等空间要素衔接平衡、统筹布局。“统一落实”即在县市域总体规划确定的规划底图上统一指标、统一布局、统一时序、统一项目。

### 3.2 确立了规划编制技术基础

县市域总体规划在县（市）域层次尝试“多规融合”，特别是着手探索“两规”衔接的机制和路径，初步实现了城乡规划与土地利用总体规划的统一技术基础。首先，加强建设用地统计范围统一工作，以用地增长边界为主线，实现空间形态的控制；其次，对接“两规”相关空间统计口径，以空间数据统计为依据，实现指标、目标的共同认定，推动基础图件、规划图件之间相互交换；再次，以城乡用地分类全覆盖为主导，统一规划用地分类，实现用地功能的一体布局。另外，以保护和合理利用为目标，实现空间管制上的对接协调，将城乡规划的适建区，限建区，禁建区与土地利用总体规划的允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区尽可能达到图上一致。同时，以近期项目为重点，在建设时序、空间布局、项目安排上尽量统一，争取统一出台相关对策措施。

### 3.3 确立了管理协同基础

县市域总体规划在开发边界、空间规模、规划标准、规划实施政策等方面，确立了相应协同管理基础。

一是协同开发边界管理。提出将土地利用总体规划的允许建设区、有条件建设区与县（市）域总体规划的城镇规模空间（城镇集中建设区）及弹性发展区进行协同，共同明确重点项目、土地年度计划指标等应符合相应的边界管控要求，并且处于同一管控区内。弹性发展区用地布局必须符合总体规模不得突破的原则。

二是协同空间规模管理。按“大纲阶段”与“成果阶段”两个阶段，衔接管理控制规模，并按指标规模严格控制，同时结合项目重要性进行时序安排。保护耕地，严格控制土地供应总量（闫斌建，胡丕勇，吴宇哲，2011），严格实行占补平衡，严格项目准入条件，提高用地效益。推行农村宅基地与城市建设用地置换制度。实施城乡建设用地增减挂钩政策，重点加强工业区和农村居民点低效及闲置土地的整治工作。

三是协同标准管理。加强“两规”之间人均指标衔接，如人均城乡用地、人均乡村用地的规定。通过建立万元 GDP 耗地率指标等加强土地利用绩效管理。新建项目重点加强建设用地集约水平、开发强度等指标管控。

四是协同规划实施政策。强化“两规”机构之间日常工作往来机制，加强规划实施政策方面的协同。

## 4 结语

从前一阶段的具体实践看，按照同一空间体系、同等价值作用、同步优化布局，所有要素等深度规划的要求，原有的县市域总体规划仍然存在重开发轻生态、重建设轻保护、重城市轻乡村等诸多问题。而同时期的土地利用规划则存在重指标轻布局、重保护轻发展、重耕地轻林园地等一系列问题。具体到规划图件上，可以形象地说，县市域总体规划是城区内“色彩斑斓”，城外则“一绿铺满”，土地利用规划则是城区内“一红覆盖”，城外“黄绿多彩”。因此，无论县市域总体规划还是土地利用规划，最终归宿是全域全要素等深度布局，生态红线、永久基本农田红线、城镇开发边界红线三线协同管控，生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的新时代国土空间规划。根据这一要求，浙江省新的国土空间规划体系着眼于浙江在县市域行政区内空间全域全要素规划的有益探索与扎实基础，率先按照国家要求，传承浙江县市域总体规划经验，有机融合国家主体功能区战略、土地利用总体规划，搭建具有浙江特色的国土空间规划编制体系，出台了以浙江省市级国土空间规划、县（市）级国土空间规划、乡镇级国土空间规划编制技术要点及浙江省市县国土空间规划分区分类指南为主体的“3+1”技术规程体系，突出了四个方面的浙江新探索。

首先，全省建立起“全域全要素等深度”的市县国土空间规划体系。提出“规划要覆盖行政区域范围内的全部国土空间，包括山水林田湖草生命共同体的全部自然要素和经济社会、城乡空间各类要素，统筹生态、生产、生活空间，协调区域、城乡、陆海、地上地下等空间”，做到开发边界内建设用地与开发边界外非建设用地按同等深度、全部要素规划布局。既考虑开发建设要求，又保障生态保护、农业生产需求，强化陆海统筹。在传导指标的设置上，不仅包含区域建设类指标，同时包含生态保

护类、农业发展类指标，体现全域全要素等深度规划要求。其次，在规划成果体系上，提出市县级国土空间总体规划的“1+1+N”规划层次。市县级国土空间总体规划既包括一个市县域全市域的统筹规划内容，做到开发保护利用的综合部署；也包括一个中心城区范围内的国土空间规划，强化中心城区结构优化与用地布局；同时对乡镇按照逐个或者由若干个乡镇构成的片区，编制若干个国土空间规划。第三，在规划传导上，强调用途管制与用途分区。通过分级传导，确保刚性管控内容的层层落实。尤其是在乡镇层面的国土空间规划中，根据《浙江省国土空间规划分区与用地分类指南（试行）》<sup>①</sup>，结合乡镇空间发展策略，在上位国土空间总体规划确定的规划用途分区的基础上进行深化落实，细化用途分区分类，明确各规划用途分区分类的范围边界、面积及管控内容。第四，在原“两规”衔接报告基础上，推动国土空间规划联合编制团队组织，加强编制技术工具之间的交换、叠合等融合工作，协调统一覆盖城乡、陆海的用地、用海分类口径，为空间治理信息化奠定基础。

从县市域总体规划到新时代国土空间规划，浙江始终以面向实际、面向实施为导向，不断创新规划体系，探索规划编制的“浙江经验”，为全国国土空间规划发挥示范引领作用。

#### 注释：

①2006年，浙江省人民政府印发《关于进一步加强城乡规划工作的意见》。

②2006年，浙江省住房和城乡建设厅印发《县市域总体规划编制导则（试行）》。

③2010年，浙江省人民代表大会常务委员会发布《浙江省城乡规划条例》。条例“第三条”提出“城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、县（市）域总体规划、镇规划、乡规划和村庄规划”。

④2007年，浙江省建设厅和浙江省国土资源厅印发《关于切实加强县市域总体规划和土地利用总体规划衔接工作的通知》。

⑤2018年，浙江省住房和城乡建设厅印发《浙江省城市总体规划成果标准（试行）》。

⑥2019年，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。

⑦2019年，浙江省自然资源厅印发《浙江省国土空间规划分区与用地分类指南（试行）》。

#### 参考文献：

[1]陈勇，黄幼朴，陈伟明，等. 县市域总体规划探索与实践——以浙江省诸暨市域总体规划为例[J]. 城市规划, 2009(12): 93-96.

[2]柳博隽. 浙江城市化的三次“蜕变”[J]. 浙江经济, 2010(10): 6.

[3]罗成书. 基于“多规合一”视角下的规划体系优化研究——以浙江省为例[J]. 特区经济, 2017(2): 25-28.

[4]上海同济城市规划设计研究院，桐乡市城乡规划设计院. 桐乡市域总体规划(2006-2020)[R], 2008.

[5]宋小棣. 绍兴县县域总体规划[M]. 杭州：杭州大学出版社, 1995.

[6]汤海孺，陈玮玮. 杭州市域总体规划编制探索[J]. 现代城市, 2009(1): 8-13.



---

[7]桐乡县人民政府. 梧桐镇总体规划(1984-2000) [R]. 1984.

[8]闫斌建, 胡丕勇, 吴宇哲. 城市用地规模的“两规”衔接探索——浙江省遂昌县的实践与启示[J]. 经济研究导刊, 2011(16):127-128.

[9]浙江省城乡规划设计研究院. 桐乡城市总体规划(2003-2020) [R]. 2003.

[10]朱喜钢, 崔功豪, 黄琴诗. 从城乡统筹到多规合国土空间规划的浙江缘起与实践[J]. 城市规划, 2019(43):27-36.