

赤通“双子座”在国土空间格局中的规划思考

于艳华

摘要：在内蒙古自治区国土空间格局中，位于东部的赤峰市和通辽市似“双子座”。自治区第十一次党代会的定位及内蒙古相关配套政策的陆续出台，表明顶层设计已就位。两市要做好中心城区人口集聚的大文章，划好守好“三区三线”，走集中集聚集约发展的路子，使“星”真正亮起来。

关键词：国土空间格局 人口 集中集聚集约

内蒙古东部地区的通辽市与赤峰市山水相连、人缘相亲，历史同脉、文化同源，在区位优势、产业基础和发展条件上协同发展前景广阔。

一、通辽市与赤峰市在构建内蒙古新型城镇体系中的地位

已在社会征求意见的《内蒙古自治区国土空间规划》，充分考虑了内蒙古东中西各城市发展条件，突出以城镇为主要空间载体的各类生产要素布局的重点区域，在自治区“一核多中心，一带多点轴”城镇点轴集聚开放格局的基础上，落实自治区党委政府“十四五”发展思路及自治区新型城镇化规划意见，提升赤峰、通辽作为自治区东部区域中心城市的功能和地位，规划形成以呼包鄂乌城市群为引领的西部核心发展区，以赤峰、通辽为支撑的内蒙古东部城镇发展带动极，构建了“一核双星多节点”的城镇发展格局。“双星”，即赤通双子座城市圈，以赤峰、通辽为自治区东部区域经济增长中心，打造“双子座”城市发展形态，形成全区东部重点明确、功能突出的次核

心。引导人口向城镇集中，着力推动中心城镇基础设施与周边旗县城关镇共建共享、产业互补协作、资源共享、生态环境联保共治、集中集聚集约发展。

二、赤通“双子座”在内蒙古国土空间格局中的规划设计

（一）提升赤通“双子座”城市圈城市等级规模与影响力

推动东部地区城市间要素有效集聚和交流，融入环渤海和东北经济区的城镇联动互促格局，将赤峰、通辽打造成为带动东部地区高质量发展的区域性中心城市。赤峰市和通辽市人口基数大，城镇发展潜力可期。两地以资源环境承载能力为约束，结合城市发展阶段特征，按照中心城区人口规模，到2035年，常住人口总规模达到750-780万人，城镇化率达到55%-57%，形成以1个Ⅰ型大城市（赤峰）1个Ⅱ型中等城市（通辽）为中心、1个Ⅲ型小城市（霍林郭勒）和15个小城镇多点支撑的“双子座”城市圈，是内蒙古东部地区承接人口转移集聚的重点地区。优化资源要素配置，促进生态环境共建共保，基础设施

互联互通，基本公共服务共建共享，引导赤峰、通辽协同发展，共同打造蒙中医药产业集群、特色文化旅游中心、新能源和生物制药、绿色农畜产品生产加工基地、产业转型升级示范区。

（二）划定并落实“三区三线”

“三区”是指城镇、农业、生态空间。其中，城镇空间指以城镇居民生产生活为主体功能的国土空间，包括城镇建设空间、工矿建设空间以及部分乡级政府驻地的开发建设空间；农业空间指以农业生产和农村居民生活为主体功能，承担农产品生产和农村生活功能的国土空间，主要包括永久基本农田、一般农田等农业生产用地以及村庄等农村生活用地；生态空间指具有自然属性的以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间，包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、荒地、荒漠等。“三线”是指生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界。“三区”突出主导功能划分，“三线”侧重边界的刚性管控，“三区三线”要服务于全域全类型用途管控，管制核心要由耕地资源单要素保护向山、水、林、田、湖、草全要素保护转变。

2015年,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出要“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。党的十九大明确要“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”,“加大生态系统保护力度”。可见,科学划分生产、生活和生态三大空间,合理界定建设用地、农业用地、生态用地,体现了生产空间集约高效、生活空间美丽宜居、生态空间山清水秀的美好愿景,是确保中华民族永续发展的基础。“三区三线”划定成果经批准并纳入国土空间规划“一张图”后,作为建设项目用地用海组卷报批的依据。建设项目涉及生态保护红线,属于允许有限人为活动的,新增建设用地在农用地转用、土地征收时附省级人民政府符合允许有限人为活动的意见;国家重大项目确需占用生态保护红线的,省级人民政府提出农用地转用、土地征收申请时,同时附省级人民政府出具的不可避让论证意见,报国务院批准。

(三) 优化城镇结构布局

以城镇开发建设现状为基础,综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力,框定总量、限定容量,防止城镇盲目扩张和无序蔓延,促进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变,优化城镇布局形态和功能结构,提升城镇人居环境品质,推动形成边界内城镇集约高效、宜居适

度,边界外山清水秀、开阔舒朗的国土空间格局。合理确定中心城区、旗县中心城镇、其他建制镇和依法合规设立的各类开发区及园区的城镇建设用地规模。一是统筹谋划、协同推进。坚持两市一盘棋,强化顶层设计和规划引领,注重全局性谋划、战略性布局、整体性推进,增强制度衔接、任务协同和政策配套,更好发挥自治区和地方两个积极性,凝聚各方力量、形成工作合力。二是因地制宜、分类施策。根据各地资源禀赋、要素条件和社会发展基础,考虑城镇化发展阶段的差异性,找准“双星”和中小城市各自发展定位,实施有针对性的任务举措,形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。三是积极探索、重点突破。发挥各自首创精神,加大改革探索力度,抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,着眼农业转移人口市民化、“双星”一体化、城市治理、城乡融合发展等重点领域和关键环节,不断完善体制机制和政策体系。四是稳妥有序、守住底线。循序渐进、久久为功,尽力而为、量力而行,合理确定时序和步骤,划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界,保护延续历史文脉,严控地方政府债务风险,防止资本无序扩张,加强公共安全保障,优化应急管理体系,防范化解重大风险隐患。

三、着力建设赤通“双子星”城市圈的建议

(一) 集聚人口

为加快中心城区人口增长步伐,进一步集聚城区人气、激发城市活力、发展城市经济,推动经济社会发展再上新台阶。两市要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,主动适应新型城镇化建设,进一步创新人口管理制度,放宽户口迁移政策,推进城区基本公共服务均等化,促进有能力在中心城区稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,实现人口有序流动、合理分布和社会融合,加快促进人口向中心城区集聚,全力做大做强中心城区人口规模。深化户籍制度改革,放开放宽落户限制,试行以经常居住地登记户口制度。全面取消城区常住人口城市落户限制,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。各城市因地制宜制定具体落户办法,促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。

(二) 集中集聚集约发展

两市要找准自身在内蒙古乃至全国构建新发展格局中的定位,深入分析自己的优势领域和短板不足,进一步明确经济发展的重点产业和主攻方向,推动相关产业迈向高端化、智能化、绿色化,因地制宜发展战略性新兴产业和先进制造业,统筹推进基础设施建设。要注意扬长避短、培优增

效,全力以赴把结构调过来、功能转过来、质量提上来。要紧扣产业链供应链部署创新链,不断提升科技支撑能力。要深化改革开放,优化营商环境,积极参与共建“一带一路”,以高水平开放促进高质量发展。要冲破惯性阻力,转思路、调结构、促改革,着力培育新产业、新动能、新增长极。要优化资源要素配置和生产空间布局,结合划定的“三区三线”走集中集聚集约发展的路子,形成有竞争力的增长极。

(三)合理调整产业空间布局,保障绿色先进制造业和新兴产业空间需求

妥善处理产业布局与水资源、土地资源、矿产资源的匹配关系,调整优化与资源环境承载能力不相适应的产业布局。按照主体功能区定位和区域产业布局,赤通“双子星”城市圈,建设国家级承接产业转移示范区,完善区域性中心城市服务功能,加快融入京津冀协同发展,加强与东北经济区合作,提升辐射带动作用。落实国家及自治区重大区域发展战略,加快推进传统产业新兴化、新兴产业规模化、低端产业高端化、资源型产业增值化,重点保障通辽风电装备制造基地,赤峰、通辽医药产业基地的用地需求,推动产业空间高效集聚发展。支持绿色转型发展,严禁为产能过剩项目安排新增建设用地。

(四)建设高品质生活圈,推动公共服务共建共享

分区分类,合理确定城市基本公共服务规模,实现城乡及区

域基本公共服务均等化。加快高教科研中心、体育中心、医疗中心等高能级公共服务设施平台建设,支持县域城镇设立医疗等高能级服务平台分属机构,发挥大数据、人工智能、5G技术新优势,建设高标准、立体化、城市陆空全域覆盖的智慧型高能级设施网络,建立区域服务中心—地区服务中心—旗县服务中心的多级公共服务体系,促进跨界共享。

(五)加强土地综合整治

通过增减挂钩、增存挂钩、存量建设用地盘活、土地市场调控等手段,充分挖掘土地资源潜力,全面促进土地资源节约集约利用,有效激活土地资源资产价值,有力推动以“生态优先、绿色发展”为导向的高质量发展。一是将农村旧住宅、废弃宅基地、空心村等建设用地通过复垦将腾退出来的建设用地指标用于优先保障本村建设需求后,节余部分以公开交易方式跨区域流转用于城镇建设,优化城乡建设用地布局。二是有效处置批而未供和闲置土地。长期以来,批而未供和闲置土地严格执行“增存挂钩”制度,通过改善供应条件、规划调整、指标调整、批文撤回、完善基础设施、加大招商引资力度等方式分类消化批而未供土地。对企业原因造成的闲置土地及时调查认定,收缴土地闲置费或收回;对于非企业原因造成的闲置土地,由地方政府分清责任,依法依规处置。三是建立和完善土地二级市场。开展建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交

易平台建设,引导多主体参与,灵活运用土地分割、合并转让、预登记等政策,从根本上解决交易门槛过高、流转不畅的问题,推进低效用地再利用,促进土地资源合理配置和节约集约利用。

(六)探索“双星”协同发展机制

探索经济管理权限与行政区划范围适度分离,建立跨行政区利益共享和成本共担机制。鼓励机场等运营企业以资本为纽带,采取共同出资、互相持股等市场化方式,提高资源利用效率和管理服务水平。支持在跨行政区合作园区联合成立管委会、整合平台公司,协作开展开发建设运营,允许合作园区内企业自由选择注册地。建立市场监管协调机制,统一监管标准,推动执法协作及信息共享。建立完善的横向生态保护补偿机制,推动大气、水等污染联防联控。探索跨行政区开展能源、通讯、应急救援等服务,建立健全自然灾害、公共卫生等重大突发事件和重要输电通道安全风险联防联控机制。探索经济统计分算方式。率先推动规划统一编制实施,探索土地、人口等统一管理。■

参考文献:

[1] 内蒙古自治区国土空间规划(2021-2035年)征求意见稿。

[2] 内蒙古自治区新型城镇化规划(2021-2035年)。

(作者单位:内蒙古自治区国土空间规划院)

责任编辑:康伟