2022 年 12 期 (上) 总第 515 期 | **科教文化** |

Broad Review Of Scientific Stories

当前我国国土空间规划研究评述与展望

李华斌 孙亚贤 王文东

(同圆设计集团股份有限公司, 山东 济南 250000)

摘 要 在社会主义现代化强国的建设历程中,国土空间规划工作十分重要,近年来,相关领域的众多学者及专家对我国国土空间规划提出了建议与意见。在国土空间规划工作中,要根据我国实际情况做好战略性规划,而且相比西方发达国家,我国的国土空间规划起步比较晚,存在有一定的不足,因此需要在一定程度上进行借鉴,并结合我国实际情况制定有针对性的空间规划系统,以便于更加高效、科学地开展国土空间规划,本文对我国国土空间规划进行了相关概述,旨在为相关研究人员提供参考。

关键词 国土空间规划 国土规划 主体功能区规划 国土利用规划 城乡规划

中图分类号: TU984

文献标识码: A

文章编号: 1007-0745(2022)12-0097-03

以国土空间使用管理为重点的国土空间规划管理体系是我国空间规划与发展建设的核心内容。国土空间结构管理已不是单纯的国土划分技术问题,在当前的全国各空间结构规划领域已经开始重视战略研究,引导空间结构功能有序发挥、统筹人口资源环境发展,以及地区总体协调发展等方面都发挥着重要价值。在国内发展复杂变动的背景下,国土空间结构计划编制中要严格重视战略性工作,并要认识到战略性工作的重要性、必要性以及战略性工作在国土空间规划中的重要意义。

1 空间规划与战略的关系

计划通常被理解为某种理念,即对当前事态发展 趋势加以控制的某种思想意识,而策略则是指对于推 动经济、社会、技术及其他诸要素协调发展的一个着 眼长期未来发展层面的综合研究,通常带有宏观性和 策略性。空间发展政策制度对经济社会发展有着推动 与保障功能,新中国成立初期,我国经济发展缓慢、 产业结构单一, 在很长一段时间内处于比较落后的水 平,这与国土空间规划有一定的相关性,而随着经济 的快速发展,空间规划、政策制度变化、社会发展等 各个方面均处于快速进步阶段,国内外空间规划理论 和战略政策之间的相互关联关系也在不断发展。随着 中国改革开放深入实施 40 多年、经济发展进入社会主 义的崭新时期,中国国土空间规划问题与国家空间规 划体制建设和生态文明改革之间的联系越来越密切, 其建设的战略内涵与深度也面临着又一场巨大的变化。 中国空间规划系统在不同时代的发展历史表明,空间 规划至关重要, 无论是经济方面还是其他方面, 均应 关注空间规划,并要持续提升空间规划系统的战略水平和战略应对。国外经验也证明,系统中越高层一级的空间规划,越强调对战略布局的研究和规划及其执行策略,战略地位也就越突出。在国土空间规划中可以理解为军事行动,要在考虑战略的前提下合理选择战术,空间规划的实施也是要以国土空间规划为战略依托,是根据社会具体情况、具体目标而制定的多种"战术"对策,便于进一步促进社会的现代化发展[1]。

2 我国主要国土空间规划中的战略内容

2.1 国土规划

国土城市规划的重要战略地位体现为时限的长期 性、空间结构的广域性和内涵的综合性, 文档规划是 协调国土空间发展、环境保护、整改的总体设计战略 部署,是高水平的国土空间格局与资源优化配置方案 设计,是政府部门国土空间管理的主要技术手段。对 有关国土空气开发利用、环境保护、整改的各项活动 有引导与控制功能,是战略地位、综合性、基本城市 规划。国土规划的主要战略任务包括确定方向调整和 优化国土空间结构发展布局, 明确地方重要资源的发 展规模、格局与步骤, 明确地区人口、生产、城镇化 的空间布局, 合理安排道路、通信、动力和水源等地 区重要设施, 并制定地方环境治理和保障的具体目标 与措施。通常视国土空间规划为一种综合体系,整个 地区规划系统由我国与地区之间的各类计划关系和相 应的法律、财务、税务、资金、国土管理等的保障措 施与政策法规所组成, 实现国土空间规划内容的具体 举措主要有项目概念与指标体系、国土空间布局方案 等。全国国土空间规划大纲中提出的耕地、水质、矿

Broad Review Of Scientific Stories

产开发、海域利用等资源环境保护政策措施,国土经济与融资政策等推动全国国土空间发展布局优化的相关政策与措施系统,以及完善鼓励国土保护与农业发展的地方财税优惠政策等。

2.2 主体功能区规划

主要功能区规划是中国特色的城市策划类型,是国民经济与社会发展总策划、总人口策划、综合地区规划、资源环境规划、生态建设策划、流域管理综合策划、海域使用计划、粮油工业生产策划、综合企证输策划等,具有战略性、基础性、约束性特点。主要功能区的空间战略更重视城市不同功能在空间结构上的总体格局,提出了构建城市国土空间中的新型城镇化、农村发展与城市生态安全等三个空间战略布局,包括了优势、重要、控制与禁止发展等四种主要的功能区域,并注重对县级单元发展强度与方法的具体规定。同时为了实施新城市化战略布局,要根据城市当地的具体情况因地制宜,实施更具针对性、地方性的城市群区域规划,例如主体功能区建设主要以财税、投资、工业、用地、农业、人口等方面的政策措施和绩效考核评价准则为基础制定策略^[2]。

2.3 国土利用规划

国土使用规划包括总体规划和专项规划,农村国 土问题是中国农业现代化进程中的一项全域性、战略 地位重要的问题,中国农村国土使用总规划同时也是 对国土使用战略的重要体现。中国农村国土使用总规 划中对国家级农村国土使用总体规划作出了强化战略 地位和政策性的要求,国土使用专项规划是指单项农 村国土的使用规划,或未处理农村国土的开发、使用、 整治、维护过程中某一单项实际问题所作出的专门规 划,国家层面的农村国土使用专门规划比如国土整治 规划就带有相应的战略地位。因此一种现代化合理的 农村国土规划政策,应该是基于国家可持续发展战略 发展的必然选择。国土使用规划总体规划的战略出发 点,并非单纯的国土利用配置问题,其意义就是维护 国家用地资源战略安全,以及维护国家社会经济发展 用地的战略安全问题。

2.4 城乡规划

城乡系统规划、城市总规划和详细规划是城市国 土计划系统的重要组成部分。另外,从城市总计划中 引申出来的城市发展战略规划、概念计划、远景计划 等也是最主要的城市计划分类,城镇体系规划在这其 中具有至关重要的作用,具体体现在各方面的战略意

义上。从20世纪90时代中期开始,基本上全国各地 都实施了城镇体系规划,并随之逐渐扩展出城市圈计 划、经济区计划等类别。我国城乡系统区域规划是根 据国家的城市化战略提出的新区域规划, 从空间上贯 彻和配合国家发展的各项规定。省、市、县级城乡体 系的建设战略性重点表现在以需求为导向,通过"三 结构一网络"的重点内容加强对发展方向的引导。其 战略重点则通过对各县城的整体规划而得到有效贯彻, 城市总体规划研究工作往往被冠以龙头地位, 战略地 位一般表现在深入研究城市建设前瞻性、综合性的目 标,并为我国城市经济中各项工作的蓬勃发展提出了 选择的空间结构格局。城市国土规划中实施策略的重 要手段就是国土属性和都市建设管理, 策略落实也反 映到了各类基础设施的布置和城市用地布置,包括在 下位的详细设计用地配置当中。控制性详细规划一般 以实施国土安置为重,但基本都不是单独的策略内涵, 策略评估通常由城市整体规划进行。战略规划则是指 为了从战略高度策划城市发展,并抓住发展时机、提 高城市发展能力而制定的专业计划,它所采取的手段 也较为多样, 但部分手段并不能构成城市计划的全部 职责,必须由其他机关共同承担完成。

2.5 空间类规划中所体现出的战略特点

随着时代的进步,国土空间规划工作愈加复杂且必要,而且据国土空间规划的具体实施情况来看,很多方面均与战略存在相关性,因此在空间类规划方面存在明显的战略特点。在很多城市的国土空间规划中可以发现,多数区域的规划以多层次的垂直系统为主,在内部各个层次之间又有着策略选择的不同。所以国土规划、城市主体功能区计划、城乡系统规划都属于战略性区域规划,国土利用规划和都市总策划都是有一定发展战略内涵规划,但通常不要求专业的发展战略部门提供支持^[3]。

3 国土空间规划的战略研究

3.1 考量、评估各空间类型规划战略与国土 空间规划的概念关系

目前,对国土空间规划并未有具体的内涵确定,根据共产党中央有关进一步深入党和我国行政机构改造的决议中加强科学城市规划对各专门城市规划的引导制约功能,推动多规合一,促进农村国土利用规划、城乡建设计划等规定,国土空间规划可以作为各类专门城市规划的引导基石,在其具体实施下,要注重融合城市主体功能区、国土规划。但是针对多层次、更

2022 年 12 期 (上) 总第 515 期 | **科教文化** |

Broad Review Of Scientific Stories

复杂的国土利用规划与城乡规划问题来说,如何进行 国土空间规划、通过什么涂径进行以及这些部分将以 什么方法作为其专项规划,尚有待深入研究。作为国 家空间规划系统的总纲领, 国土空间计划是典型的国 家战略, 重点负责贯彻国务院集体的重大方针政策、 与国家发展计划系统的衔接、确定国家主要功能的空 间布局以及政府各项用地安排等。尽管国土空间规划 有较强的战略地位,内涵与形式较为灵活,但由于各 区域实际存在的战略问题差异很大,往往无法在较为 固定的规划架构内实现一致。因此,战略规划并没有 列入国家空间计划系统的专项规划中,是由地方选择 性制定, 其结果可以通过空间计划系统内的具体区域 规划依法合理实施,确定各层次国土空间结构发展规 划的策略影响关系。中共中央、国务院有关统一规划 体制更好实现我国城市规划战略导向地位的若干意见 中,明确提出要形成以全国发展计划为统领,以空间 结构发展规划为依托, 以专门发展规划、地区发展规 划为支持, 由我国、省、市各类经济社会发展计划一 起构成,并且要严格做到准确定位、界限澄清,还要 兼顾功能互补、整体统一, 使国土空间规划体系更加 科学、合理[4]。

3.2 国土空间规划的战略内容

对于我国国土空间规划战略,要重视从当前实际 现状出发, 如在城市规划背景下进行分析和评估, 提 出当前国土规划中所存在的问题以及经济发展形势对 城市国土空间资源合理开发利用所产生的机会与挑战 等。要确定策略发展核心,主要是城市规划的指导、 基本战略原则和发展目标,要形成城市国土空间规划 的重要布局,城市国土空间资源用途的重要布局、城 市生态资源保护布局、农业乡村生产振兴布局、新城 镇与城市群区域发展布局、重要基础设施建设布局等。 空间资源管理方法与力度的基本格局,根据经济发展 与环境保护的各个重要目标层次,有针对性、科学性、 可行性地对各国土空间单位实施相关管理、规范,便 于对国土空间规划工作的布局进行针对性的重构、优 化。要确定国土空间基础管控线,确定保护红线、永 久性基本农田等管控线确定原则上按照国土空间的重 要布局,适当有选择性、有侧重地确定保护红线、永 久性基本农田、城镇开发边界三个控制电路 [5]。

3.3 国土空间规划的战略实施

在我国乃至其他国家的国土空间规划中,均是以国土空间规划战略为核心规划内容,其"核心"可以

体现在多个方面,如人类文明与生态文明的协调、生 态环境与工业环境等。在过去的几十年里, 因我国在 综合国力上相对不足,相关的国土空间规划相对不足, 而目前我国的综合国力不可同日而语,相关的国土空 间规划战略要更加符合实际情况,确保个体与整体之 间的协调性, 例如在有关生态文明体制改革的过程中, 要重视从系统化、全面化、统筹兼顾等几个方面出发, 深入考虑国土空间规划的关键布局, 提出符合实际现 状的相关战略,如资源有效资产化战略、国土空间发 展保障机制下的资源利用开发指标制约战略、在资源 利用存量管理与全面节约机制下的资源利用效益评估 考核战略等, 无论哪一国土空间规划的战略, 均与我 国当前及未来的可持续发展密切相关, 因此要给予更 大的关注。与此同时,国土空间规划除需考虑以上几 方面战略外,还要关注其他诸如工业发展的集群化、 城市人口的有序流出等相关战略等。

4 总结

随着新时代形势的到来,国土空间规划要根据时代形势、经济特点、人文地理等多方面因素综合考虑,因此当前我国的国土空间规划要重视综合性、全面性。同时还面对着越来越复杂多变的全球与国内形势及其发展和环境保护方面的重大问题,比较于过去各时期的空间规划,当前的国土空间规划工作愈加复杂化、关键化,而且其中所体现的战略意义也愈加明显。国土空间规划与空间规划系统的建设是中国在空间规划领域积极推动我国土地管理体制与治理能力现代化建设的重大行动,必须同整个我国空间管理体制的发展相协调,增强政府下位规划的引导与制约功能。

参考文献:

- [1] 于建立. 国土空间规划功能定位与实施研究 [J]. 华北自然资源, 2021(06):124-126.
- [2] 骆荣桂. 国土空间规划管制下建筑方案审查对策分析 [J]. 住宅与房地产,2021(30):20-21.
- [3] 姚雪姣.新时代国土空间规划体系下村庄规划探析 []]. 低碳世界,2021,11(10):97-98.
- [4] 叶方霞,方胜磊.城镇转型时期国土空间的理性思考[]].居舍,2021(30):9-10,70.
- [5] 叶梦.利益相关者视角下的国土空间规划研究[J]. 湖北经济学院学报 (人文社会科学版),2021,18(01):50-55.