

国土空间规划体系构建的逻辑及运作机制浅析

刘鹏翱

湖南省建筑设计院有限公司

摘要：目前，国土空间规划体系的构建，有益于主体功能区划、土地利用规划、城乡规划等空间规划工作融为一体，所以要明确构建的逻辑，编制运作对策。因此，本文针对国土空间规划体系建构的逻辑及运作对策做出了进一步探究，分析了我国国土空间规划体系构建的逻辑、新规划体系当中的法律建设以及具体运作策略。

关键词：国土空间规划；逻辑；运作机制

目前，国土空间规划体系的有效建立以及统一，开创了全新的历史。我国先后建立了不同类型的空间性规划，尤其是改革开放之后的经济发展、城镇发展服务的过程中，在国土资源有效应用以及保护等层面，产生了非常积极的作用和效果。但之前制定的空间规划，因为有着太多的规划类型，在内容方面多有冲突和重叠，所以弊端性比较强。为对这些弊端进行改进，实现可持续发展，践行生态文明思想，需要对体制问题以及机制问题加以解决，加之生态文明的有效推进以及建设，针对相关领域的制度改革，我国正在如火如荼的进行着。

一、国土空间规划体系构建的逻辑分析

因为我国土地面积非常大，幅员辽阔，实施条块分工是非常关键的内容，其中对于国土空间规划体系构建的逻辑分析必不可少。结合目前构建的空间性规划以及未来发展来说，也有一定的必要性，但需要对统一框架当中的国土开发保护以及空间管理体系进行构建。2015年，我国提出了生态文明体制改革总体方案，在该方案当中明确的指出，对于空间规划工作，要将其作为重要的基础，通过用途管制作为关键性手段，对国土空间实施有效的开发以及保护编制制度。同时，需要对空间治理以及结构优化，当作关键性内容构建，使得全国实现统一，彼此衔接，并且完成分级管理的有效空间规划体系。

近几年，经过不断的探索以及对试点的构建，有效说明我国的条件，如果只是探索空间性规划实施技术方面的编制，与目标的实现还有很大一段距离，但是通过不断优化机构以及完善行政管理体制，都会有效果产生。如果对空间资源配置过程中的部门规划以及存在的不协调管理问题进行探究和分析，便会发现内容方面多有重叠以及冲突，衔接性较为落后，都是自己构建体系。出现这些问题的本质原因在于部门彼此之间没有达成统一规划的共识，这些问题表现在自己对自我的规划范畴、期限、技术标准等进行编制，每套规划都有很多类型，这便出现了因为人为因素出现的困境。

对各项规划的原因以及具体演进情况进行分析，都对特定的目标进行了设立，其中展现出来的技术理性非常充分。所以，对于改革以及全新体系的有效构建，从本质上来说，属于“扬弃”的过程，并不是推到所有重来。对机构改革以及设计顶层工作内容完成之后，便会消除由于体制出现的摩擦矛盾。

之前的各类规划如果科学合理，并且能够与全新的机制有所融合，那么需要对其保留。例如：针对主体功能区对大局观的规划以及宏观功能的调控；土地建筑规划工作对土地资源实施的开发，保护合理应用等；城乡规划对于城乡空间布局的有效协调，群众居住环境的发展改善等。

二、新规划体系当中的法律建设以及具体运作机制分析

（一）强化新规划体系的法治建设契合

强化新规划体系的法治建设契合，各项工作的开展，会有相应的依据和原则，对于空间规划体系的有效建立，以及监督工作的实施，基础为法律法规以及应用相应的法制观念。因为改革工作以及全新的规划体系构建，有着很强的继承性，之前

合理的规划内涵都得到了相应的保留，所以在全新的体系构建当中，基本要求一致于《城乡规划法》以及《土地管理法》等一系列的法律法规和政策。因此，站在法理以及行政的角度进行分析，对于规划体系的有效构建，实施监督，有明确的法律可以遵循。此外，为了对依法治国的方针政策更好的落实在具体的工作当中，针对法制的建设，要衔接好重大改革，将完成的改革创新成果实施制度化管理，以便对更加系统、完善的法律规范以及技术标准进行提供。

此外，因为全新的立法需要时间和精力，另外国土空间开发保护法等全新法律的编制，并不是一朝一夕便能完成的，但编制国土空间规划之后的审批以及实施工作，不可能在一切立法和技术指标完备之后在有所开展，所以需要应用一个“意见”，便是过渡期间的法律法规衔接，需要政府以及各级人大，对其高度重视，并给予高效处理。在“意见”当中，明确提出了法规政策以及技术保障存在的问题，需要对国土空间规划的具体法律法规建设加快。同时，将目前国土空间规划的一系列现行法规和部门规章进行梳理。因为与土地利用规划和城乡规划等相关工作进行了融合，真正改革了多规合一。所以，在操作层面，会对现行法律法规提出的内容以及条款问题进行突破。因此，在意见当中，需要有明确的说明，如依照程序报批，在有授权之后才可以实施这些规章制度，都对依法治国的精神进行了遵循。这些都属于一定要遵守的原则和规则。

（二）国土空间规划的分级分类编辑以及制定传导机制

空间规划体系的有效建立，实施监督工作是对国家进行治理的一项完善性举措，所以总体规划要将上层、下层级传导进行强化，并对专项规划提出的指导约束作用发挥。最终使其翻译为国土空间应用管制的一系列详细规划，进而使建设用地规划许可证、工程规划许可证，得到核实发放，使得空间用途管制实现，完善城乡规划的一系列管理目标。

站在全局的角度进行分析，应用上下传导以及对规划侧重点进行明确，是非常关键的内容，与之前使用的上下传导机制相比，比较类似，有益于将地方编制规划存在的矛盾性以及盲目性给予克服。针对地方层面实施的规划任务情况进行分析，通过在省级、市县级层层传导、自上而下对空间总体规划进行编制，一直到2035年，展望至2050年，需要在更多的细节方面对规划要求给予落实。同时，还要以本地的具体情况进行结合，对更多方面进行研究，使得省、市国土空间的发展更加科学和系统。

（三）市、县国土空间总体规划的战略引领以及底线管控

与全国和省级国土总体规划相比较，市、县国土空间规划工作，更加偏重实施性。站在国际以及国内的角度进行分析，市、县级层面编制的空间规划，会涉及区域问题和社会经济发展问题的探究。例如：在当前的城市整体规划当中，其对象不但是空间发展，还涵盖了大量的经济社会发展规划，所以面向总体规划进行开展，并不是只局限在土地应用规划层面。

例如：针对湖南省城市的总体规划，需要借助总体规划指导，将城市功能进行提升，打造具有自身特色的风貌，并将环境质量改善，使管理服务有所优化，对创新、人文、生态、城市进行构建。

总体来说，由主体功能区规划、城乡规划以及土地利用规划等空间，共同构建的国土空间规划。从市、县的总体规划角度来说，需要将之前的战略引领以及底线控制作用有所延续并继续发挥。地方层面编制规划的内容一定要做好全面覆盖，例

（下转第153页）

脚处纤维混凝土要和梁体处混凝土分开。两台泵车从两端向中间浇筑直至合拢。为减小收缩、徐变的影响,避免产生施工裂缝,砼浇筑断面上按底板、腹板、顶板(拱脚)分层浇筑。振捣时尤其要注意锚垫板和下倒角处混凝土的密实性。系梁拱脚段混凝土为大体积混凝土,浇注时预埋冷却管,降低混凝土内部温度,减少水化热,有效控制开裂。箱梁采用洒水法养生,洒水养生包括对未拆模板时模内洒水和无模板砼表面用麻披覆盖洒水养生。

(二) 钢筋混凝土拱施工

支架直接架设在梁面上,支撑方式采用满堂式盘扣支架并进行预压调整。为保证现浇拱桥的外观质量、光洁度、表面平整度和线形,加快施工进度,底模、侧模均使用定型钢模板。顶模在拱圈钢筋绑扎以后及时安装,安装要注意各方面尺寸,固定牢固。按照浇筑段落预留孔洞,以方便混凝土的振捣。钢筋绑扎采用分段预留的方式,待相应段落混凝土浇筑完成以后再行机械连接。拱桥混凝土的浇筑采用分段浇筑,中间设间隔槽,对称于拱顶进行,各段的接缝面应与拱轴线垂直。混凝土在养护期间或未达到一定强度之前,防止遭受振动。

(三) 支架拆除

支架拆除应在主桥吊杆张拉压浆完成并达到设计强度后方可拆除下部支架,支架拆除应先拆除拱肋满堂支架,后拆除现浇梁满堂支架。

(四) 吊杆安装张拉

拱肋混凝土强度达到设计强度的90%后,拆除现浇箱梁上临时支架。开始安装吊杆并张拉。吊杆垂直布置,间距为4m,每侧10根,全桥共计20根。吊杆采用成品不锈钢套管平行钢丝锁。1. 施工流程:施工准备→安装吊杆→张拉至吊杆的控制力→张拉力调整→配套附件的安装→不锈钢护罩安;2. 吊杆的安装:现浇梁及拱肋施工时注意预埋吊杆预留孔、锚头钢筋及螺旋钢筋预埋件等。吊杆实际下料时,应在拱肋混凝土灌注完成后,精确测量上锚垫板顶面标高,并由设计单位根据施工过程

中实测拱肋变位情况,修正有关计算参数,计入拱肋在桥面系恒载作用下竖向变位推算值影响后,确定实际下料长度。同时上锚头预留长度调整差±50mm,交由专业厂家下料并及时安装吊杆与锚具。吊杆采用吊车安装,吊杆的安装次序按照设计要求进行。在拱肋混凝土强度达到设计值要求,采用千斤顶在拱肋顶单端张拉,按设计顺序张拉至初始应力后锚固。先梁后拱法施工钢筋混凝土拱肋时,在现浇梁施工后,先后经过钢筋混凝土拱肋混凝土灌注、吊杆安装、桥面二次恒载等加载步骤。吊杆安装张拉完成后,拆除现浇梁支架,进行桥面设备二次恒载等施工,桥面设备安装完成后,应根据设计要求对吊杆预应力进行张拉调整,调整时必须按设计顺序对称进行,张拉力完毕及时做好保护罩,保证梁拱体系在施工过程中的受力平衡及成桥时吊杆应力符合设计要求。待拱肋混凝土达到90%强度,且桥面支架拆除后方可进行吊杆张拉。张拉时按设计顺序同幅拱肋对称张拉,两侧交替进行,张拉时采用4根吊杆同时张拉。根据监控方下达的吊杆张拉施工控制指令进行张拉,保证同幅拱肋对称、分级张拉。张拉时分阶段进行,按设计张拉力的0→20%→60%→100%进行张拉。

(五) 支架及模板拆除

现浇梁侧模及内模待预应力张拉施工完成后即可拆除。现浇梁支架必须在拱肋施工及吊杆张拉调整完成后方可拆除。拆除顺序和搭设顺序相反,先搭的后拆后搭的先拆。

结束语

系杆拱桥体系略显烦琐,施工中存在一定技术困难,此次研究依托县河大桥实体案例,梳理与分析了系杆拱桥特点及施工工艺,本文的分析可以为类似桥梁项目的建设作业提供借鉴。

参考文献

- [1] 颜东煌. 组合体系拱桥的发展与应用综述[J]. 世界桥梁 2007.
- [2] 范立础. 桥梁工程[M]. 人民交通出版社. 2001.

(上接第130页)

如:经济方面、社会方面、社会服务管理方面以及生态方面。所以,不能将空间建设以及发展规划分割,需要将其视为总体,共同开展。

(四) 国土空间规划体系当中的详细规划编制方式

从市、县层面开展的国土空间总体规划,需要应用多规合一的方法,这便需要将市、县空间规划总图编制的策略区划城乡覆盖进行体现^[1]。针对纵向进行传递,以及相应的深化工作,需要将市县域的全覆盖有所实现,并符合相关要求。编制过程中,需要有效安排具体的地块用途以及相应的开发建设强度,属于国土空间开发保护活动,是国土空间用途管制实施,以及核发发放城乡建设项目规划许可等各项工作的重要依据。具体来说,包括城镇开发边界内的详细规划编制、城镇开发边界外的规划乡村地区编制,两项规划工作进行拼合,便可以使城乡全覆盖的目标有所实现。

(五) 规划行政事权划分以及成果体系创新

为了将行政管理规划效率进行提升,还需要合理划分行政事权规划。在以往总结的经验前提下,提出各级政府针对编制规划开展时、审批以及监管,需要对事权划分原则进行应用。具体来说便是:管理某项,批准某项,并结合“谁批准、谁监管”的方法,对国土空间规划审查备案制度分级建立。为将

这一改革思路深入落实,编制规划内容成果体系以及配套的形式,都需要做出相应的调整以及创新^[2]。

针对规划成果体系制定的创新目标,不但要与规划行政事权划分有更理想的契合,还需要使市、县总体规划的公共策略属性以及战略定位有所彰显。规划成果,要保证公众能够有所明确,所以需要将之前技术性的图表和条纹表达形式进行创新。在全新的方法中,需要用全新的新媒体手段,如图文并茂的方法,对总体规划战略进行阐述。

三、结束语

总之,国土空间规划体系的建构,有益于省、市国土空间的发展更加科学,其中对于逻辑以及运作策略的编制,需要强化新规划体系的法治建设契合、进行国土空间规划的分级分类编辑以及制定传导机制,以便积极改革之前的国土空间规划体系,建立全新规划体系背后的行政逻辑。

参考文献

- [1] 周小平,赵萌,钱辉. 协同治理视角下空间规划体系的反思与建构[J]. 中国行政管理, 2017, 000(010):10-15.
- [2] 余亮亮,蔡银莺. 国土空间规划管制与区域经济协调发展研究——一个分析框架[J]. 自然资源学报, 2017, 032(008): 1445-1456.