

# 基于制度政策导向下国土空间规划编制方法研究

徐文文

江西省城乡规划设计研究总院

**摘要:** 新时代下,我国在开展空间治理时需要以政策为导向,加强国土空间规划的建设,构建全国统一性的国土空间信息平台,与各级各类国土空间规划编制进行有机结合,实现空间利用水平的提高。在制度政策导向下进行国土空间规划的编制,需要满足我国构建文明社会的要求,加强信息化治理以及国土空间用途的管控。基于此,本文首先对国土空间规划的政策背景,然后对政策导向下国土空间规划编制方法进行探究,希望为相关人士提供有价值的参考。

**关键词:** 制度政策; 国土空间规划; 编制方法

国土空间规划是我国空间治理改革的重点工作,以往我国在空间规划体质中涉及土地利用规划、城乡规划等,这些规划体质在功能、内容、标准等方面的协调与配合中存在诸多问题,体质矛盾日益激烈,在这一背景下,我国开展了空间体系改革,提出了国土空间规划。国土空间规划不是指土地利用规划、城乡规划,而是赋予其深刻的含义,虽然经国内相关专家的大量研究,但是仍未形成统一的规范模式,但是总体而言是在提高当地区域竞争力的同时,强调绿色以及生态化发展,体现出人文、社会的多元价值<sup>[1]</sup>。现阶段为了突出国土规划的应用价值,需要在制度政策导向下开展相应的编制工作,重点对国土空间规划编制中的内容、技术路线等进行研究。由此可见,对制度政策导向下国土空间规划编制方法进行探究具有重要的现实意义。

## 一、国土空间规划的政策背景

我国开展国土空间规划主要是解决长时间以来土地利用规划、城乡规划中存在的矛盾,响应生态文明建设的号召,所以将“多规合一”的国家发展政策提上日程,我国权威部门指出以往带有空间性质的规划,如城乡规划、国土规划、生态环境规划等具有空间性质,彼此之间交叉,但是部门却处于完全分离状态,空间规划体系没有进行统一衔接,所以当前我国需要对体质予以改革,构建全国统一、功能互补、定位清晰的空间规划体系,在改革开放以来,城乡规划、生态环境规划的提出都在社会发展中具有重要地位,彼此之间发挥了功能互补的优势,但是在经济飞速发展的今天,多种体系之间存在矛盾,相互掣肘,无法实现空间政策的统一管理,并且现行规划体系中涉及的决策领导人员较多,在一定程度上削弱了规划权威性,所以当前为了应生态文明建设的发展要求,需要构建“多规合一”国土空间规划制度。

从2013年开始,我刚就先后出台了《国家新型城镇化规划(2014-2018年)》《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》等一系列的政策法规,这些政策都为国土空间规划提供了指导作用,截止到现在,我国将国土空间规划分为国家-省-市-县-乡等五个等级,并制定了专项、详细、总体的空间规划草案。整个国土空间规划体系的形成都有相关法律政策等作为支持,现行我国针对国土空间规划已经研究起草了《国土空间规划编制方法》《土地利用总体规划编制规程》《国土空间规划分区与用途分类指南》等层面的相关政策,从而为国土空间规划的发展提供方向。

## 二、基于制度政策指导下空间规划编制方法研究

国土空间规划体系的核心就是编制体系,所以当前需要加

强编制方法的研究,具体可以从规划内容优化、确保管控方式弹性空间、加强先进科学技术的应用等三方面进行探析,具体内容如下。

### (一) 规划内容优化

现阶段在进行国土空间规划内容优化时,需要以全要素治理角度作为出发点,在原有城镇建设空间规划的基础上,增加生态要素、海域空间、矿产空间,这些规划对象的增加就会使国土空间规划编制更加复杂,为了有效避免时效性的欠缺,解决规划重心不突出的问题,需要对规划内容予以优化。首先,需要对国土空间要素加强保护,依据实际情况明确管控空间的红线、准入要求,并且将可持续发展战略作为核心,提高具体的保护治理方案、内容、要求,对相关内容进行细化,确保相关工作得以有效落实。全要素治理下所需要优化的内容包括生态资源、历史文化遗迹、基本农田等,依据内容对我国湖泊、生态资源等予以修复。其次,在优化规划内容时,需要加强国土空间的管控,针对国土空间需要掌握开发利用规模、开发利用目的等,并且以建设需求为依据,对城市、乡村用地等布局进行明确,突出规划建设重点,将用地进行节约利用。

### (二) 确保管控方式弹性空间

当前我国在国土空间规划中所使用的传导机制中主要将侧重点放在全域层面上,强调红线管控,对国土空间规划中的利用与指导缺乏重视,使得国土空间规划出现漏洞,所以当前提倡在国家空间规划中需要注意全域功能区、城镇功能区,在各功能区中明确用地类型、用地比例。例如,我国某城市加强了该地区的地块细化分布以及开发建设,使其与国土空间规划用途具有一致性。除此之外,我国为了解决管控范围过于广泛的问题,在城镇功能点的模块上,除了基本用途区之前,也可以增设商住融合区、综合产业区或者创新发展区、公共游憩区等特殊用途区域<sup>[3]</sup>。

### (三) 加强先进科学技术的应用

现阶段我国在国土空间的规划过程中,需要利用双评价加强环境资源承载力、国土空间开发适应性的评价,从而为功能区的确定提供依据。除此之外,在互联网时代的背景下,我国可以利用大数据技术对我国人口变动以及商业活动情况进行统计分析,通过相应数据的参考,使得国土空间规划具有合理性。另外,国土空间规划中需要应用预测预警、模拟推演智能化技术,并利用GIS平台对社会经济发展数据、空间开发利用数据等进行分析。

### 结束语

综上所述,国土空间规划是我国社会发展的必然趋势,具有制度政策为导向的特点,编制体系作为其核心内容,需要在掌握国土空间规划政策背景的基础上,加强国土空间规划编制方法的研究,以此来实现国土空间规划的发展目标。

### 参考文献

- [1] 郝庆,孟旭光,周璞.我国国土规划的发展历程与编制思路创新[J].科学,2012,(3).42-45.
- [2] 孟旭光,强真,郝庆,等.新时期国土规划的功能定位与编制思路[J].中国国土资源经济,2011,(4).29-31,41.
- [3] 郝庆,孟旭光,强真.新时期国土规划编制环境分析及开展建议[J].经济地理,2010,(7).1181-1184.