

# 浅析国土空间规划的功能与实施策略

雷振

河北省张家口市蔚县自然资源和规划局

**摘要：**国土是生产、生活的基础载体，规划是空间发展和治理的工具，要顺应新时代发展的需求而优化。当前，我国已进入新时期发展阶段，然而，国土空间规划类型复杂，各种内容多次重叠，衔接问题缺乏有效的管理，所以，对于这些缺陷性问题，必须及时解决。本文就国土空间规划的功能与实施策略展开探讨。

**关键词：**国土规划；功能定位；实施策略

## 引言

党的十九大报告中指出，要将生态环境置于与生命同等重要的地位，对国土空间实行统一管理，保护生态环境，对生态系统展开统筹治理，从国土空间的规划功能的定位入手，落实国土空间使用的管理和生态环境的修复，开展各种管控策略，并做好对比分析，优化土地空间的管理方案，促使对我国有资源更好地监管。

## 一、国土空间规划概述

一是战略构想。国土空间规划首先是要有一个战略构想，关乎空间和未来发展。二是空间布局。今天我们说的空间布局应该包括生产布局、生活布局、生态布局，也可以说是城镇、农业和生态空间布局。三是土地地区划，或用途分区。用途分区、土地规划，无非是空间布局在空间的投影。把空间规划单纯当成空间规划是不够的，因为它涉及资产或财产的概念。规划不仅仅是空间的组合，怎么优化的问题，更重要的是怎么把城市、村庄的财产、资产做到最大化。四是交通组织。通过交通组织引导社会投资、社会行为，使规划的意图得到落实。最后是生态修复。生态修复是空间规划的组成部分，既包括自然修复的部分，也包括人为修复。过去国土空间利用开发不当，需要通过规划进行修复。

## 二、新时期国土规划的功能定位

### （一）总体定位

国土空间的规划指的是针围绕我国土地资源开发、保护以及治理等活动展开的整体部署。促使规划与社会发展、环境保护等方面的步调一致。国土规划总体定位表现出战略性和基础性特点。其中涉及到对国土空间的开发利用、保护和治理等措施，对展开相关活动具有指导性作用的同时，还具有管控作用。

### （二）主要功能

新时期，我国国土规划的主要功能是促进功能区域制度建立，保障开发过程具备战略性，同时兼具约束性。主要是科学统筹人口分布、土地使用、城市化布局、经济区的设置等，将不同空间的主要功能加以确定，并将此作为主要开发方向，合理控制国土开发强度，不断规范开发流程。

### （三）治理规划

我国国土治理规划是基于非农建设耕地使用补偿制实际需要。当前提出的土地治理规划是所有治理活动开展和指导，将土地使用作为整体规划的基础部分，提出土地综合治理的战略部署，对各项整治活动以及建设任务展开统筹安排，划分中重点区域以及重大工程，进而建立国家、省级、市级、县级、乡级五级规划体系。随着节约用地以及生态文明等建设思想提出之后，土地的治理规划更加强调土地数量、土地质量以及生态环境等综合质量的重要性，重视高标准农田、城建建设、重点开发低效率土地资源等，实现以上方面逐渐朝生态治理方向前进。

### （四）利用规划

新时期，我国国土规划和以往制定的土地使用管控制度具有

紧密联系。规划属于土地管控刚性文件，同时也是落实对特殊土地保护有效政策工具，为我国开展土地用途方面的管理提供有效依据，逐渐形成了从国家层面到乡镇共五个等级的规划体系。我国土地空间总体的利用规划是做好重要资源的使用和保护，同时也能较好体现出我国当前对土地空间的规划效果。

## 三、新时期国土空间规划的实施策略

### （一）建立完备的国土空间规划体系

（1）纵向衔接。国家级和省级在规划上需注重宏观与战略性，向大众展示国家的整体目标以及一些原则性问题，只有这样，才能顺利的进行引导。市级规划的职能主要是负责上下层沟通协调，不仅要结合国家、省级所提出的特色性规划方案，也要针对城镇具体的情况发展来整合。

（2）横向协调。规划的横向协调应与法律法规保持一致性，既要做到带有层次性，结构清晰，也要使各级分工明确，有着统一的标准。对于主要的功能区规划而言，应带有战略性等指导思想，并借此作为横向层面的顶层规划机制。（3）坚持三条底线。在国土空间规划中，政府要时刻确保重点，坚持维护耕地线、生态线和城建线，这不仅是实现“三规合一”的基础，更是各项规划的首要目标。

### （二）大力实施全域土地综合整治

聚焦规划编制空间，合理划定农业生产、村庄建设、产业发展和生态保护等功能区，对各类用地的规模数量、空间布局作出合理安排；聚焦土地整治，统筹推进高标准农田建设、旱地改水田、耕地质量提升、宜耕后备资源开发以及农田基础设施建设，大力推进农村宅基地以及闲置、低效存量建设用地复垦，引导推动低小散、高能耗、高污染产业整治；聚焦生态修复，科学调整耕地、林地、水域等各类生态用地布局；聚焦村庄整治，对村庄道路、环境卫生、违法建筑、河道水系以及群众休憩和乡村旅游等进行综合整治，乡村环境得到明显提升。

### （三）对国土空间优化

空间规划是主体功能区规划的延续和拓展。虽然主体功能区规划既包括了生态环境保护方面的规划，也涵盖开发建设的内容。但现实情况是，从中央到地方，从政府到民众，对主体功能区规划的理解更多投放在生态文明建设方面。“多规合一”、空间规划，均是国家在生态文明的框架下提出的新理念、新思路、新举措。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出：“支持市县推进‘多规合一’，统一编制市县空间规划，逐步形成一个市县一个规划、一张蓝图”。笔者通过问卷调查发现，市县主体功能区规划缺失、规划原则不够具体、空间管控没有落实到具体地块、以及缺乏对于其他规划的统筹协调是社会各界普遍认为当前空间规划存在的瓶颈。

## 结语

综上所述，只有不断创新国土规划制度和体制，形成将国土空间的规划与主要功能区域相结合为主体的规划体系。展现出层次分明，衔接流畅以及功能具体的整体，才能促进我国国土开发与保护机制的建立。为我国土地资源管理体制的改革，管理国土空间以及修护生态环境等工作奠定良好的基础。

## 参考文献

- [1]林坚.国土空间规划功能定位与实施分析[J].中国土地,2018(01).
- [2]阳柳凤.区域性国土空间规划编制的新思路[J].中国土地,2016.