

# 新时期国土空间规划的战略研究

潘晶 宋佳 密永祥  
临沂市规划建筑设计研究院

**摘要:** 国土空间是自然资源和建设活动的载体, 占据一定的国土空间是自然资源存在和开发建设活动开展的基础。国土空间规划以动态演化的国土空间利用为基础, 协调人与国土之间的关系, 对国土空间提出各种层次的策略。目前, 我国既有的规划体系协同性不够, 各类规划种类繁多, 规划体系庞杂, 法律依据各异, 法定地位不同, 法定规划的空间规划权威性不够, 规划职能混淆等诸多问题, 阻碍了国土空间规划的科学合理高效可持续发展。基于此, 本文主要对新时期国土空间规划的战略进行分析探讨。

**关键词:** 新时期; 国土空间规划; 战略研究

## 一、新时期国土空间规划原则

### (一) 完善城乡规划体系

国土空间规划的最终目的在于, 通过对国土资源的规划与整合, 保障其较高的利用率, 杜绝国土资源浪费, 实现国土资源效用发挥最大化。国土空间规划要立足于当前土地利用客观实际, 建立健全完善的土地资源管理体系, 通过立法途径促进土地资源管理利用的科学化、高效化。在这个过程中, 应始终注重管理体系的系统性, 结合城市未来发展预期, 编制国土资源利用规划, 进而完善国土空间规划体系。

### (二) 遵循因地制宜原则

国土空间规划要以不同地区国土资源的不同需求情况为出发点, 因地制宜开展规划。比如国土资源利用中最为常见的土地征收, 涉及多方面切身利益, 因此首先要保证土地征收过程的透明化, 充分发挥市场在配置资源中的作用, 鼓励失地农民实现转型就业, 并结合土地所属质量片区及土地性质, 制定合理化的土地征收补偿方案。在土地利用监管上, 要重点突出保护农用地, 既满足基本用地需求, 又合理保护土地资源。

## 二、国土空间规划的战略研究

### (一) 引导形成共建共享的空间权益机制

在新型城镇化和新农村建设过程中, 注重利益分配的公正性、均衡性和发展的可持续性。首先, 建立利益共同体。变开发商为运营商, 让合同管理成为政府与市场的衔接纽带, 如实行开发商自持机制, 协调政府、市场、社会三大主体的责、权、利, 激发空间发展的有效动力; 其次, 建立公众参与平台。创新政府服务管理模式, 打造开放、创新的服务平台, 在国土空间规划与治理过程中落实并深化公众参与机制; 最后, 避免空间投机化。

### (二) 引导形成多中心、组团式、网络化的城乡空间格局

从城市发展理论的演进来看, 无论是韦伯的工业区位论还是克里斯塔勒的中心地原则, 无论是波特的竞争力钻石模型还是萨森的全球化城市理论, 所反映的都是城市在相对自由的市场竞争环境下, 依托绝对或相对的比较优势, 转化、输出本地资源并获取流动资源, 从而获得发展动力与活力。在新型全球化的视角下, 因交通通达性、信息便捷性和资本集聚性共同作用而呈现出的多中心、组团式、网络化的城市空间演化已成为全球趋势, 它将促成国家城镇体系和更广域的尺度、更开放的空间格局的形成。

### (三) 引导形成具有人文品质的社区生活环境

改善国土空间结构、提升空间品质和功能是国土空间治理的重要内容。社区是国土空间规划和治理最基本的空间单元, 也是以人为核心的基本生存单元。因此, 未来社区空间治理应坚持

以人为中心, 以人性化的尺度优化城市空间结构、布局和功能。近年来, 上海、北京等城市均提出打造“宜居、宜业、宜学、宜养、宜游”的 15 分钟生活圈, 通过城市有机更新措施, 为社区提供完善的养老、医疗、教育、文体、商业、交通等基本公共服务设施和就业机会。通过社区细胞治理, 化解“城市病”, 引导形成具有人文品质的社区人居环境, 最终实现“建筑是可以阅读的, 街区是适合漫步的, 城市始终是有温度的”治理目标。

### (四) 引导形成具有政策活力的空间资源流量

在资源紧约束的存量发展背景下, 如何强化政策活力, 为地方统筹和市场活跃创造“空间资源流量”尤其重要。传统城乡规划拥有用地属性、容积率等“工具”, 关注“做什么”“做成什么样”; 土地利用规划则强调“不能做什么”, 同时拥有土地计划“工具”, 解决“做多少”的问题。这两者皆属于结果管控, 而当前由存量管理演化而来的流量管理、时效管理、质量管理等管理转型需求, 对新时代国土空间规划提出了更高的“时空合一”要求, 更关注在不同时空条件下促进要素流动的过程管控。如何整合两类规划的政策工具, 将后置的空间政策前置并融入规划编制中, 由配合城市建设用地单向拓展的传统新增建设用地计划“供应”, 转向控新增、调结构、引流量、定流速、提效率、高品质的政策“调控”, 应该成为国土空间规划的主要内容。

### (五) 引导形成数字信息驱动的管理平台

互联网、大数据、云计算、人工智能等的应用标志着数字化时代的来临, 拓展了国土空间规划和治理的广度和深度。人口密度、经济联系、交通往来、土地覆被、建设用地、基础设施建设情况等多维度大数据, 可以更好地呈现全国范围内的国土空间分布特征, 体现区域差异, 动态地反映各类要素的时空变化, 更直观地呈现城镇化发展的结果, 可以辅助规划编制和管理部门完成更精准的空间和设施布局, 更好地开展各类规划管理决策。自然资源部在沿承原国土资源部完善的土地调查、地质调查和地理国情普查等资源数据调查体系的基础上, 应进一步整合规划空间、经济和社会数据资源, 在更加全面、系统的国土空间基础信息平台上, 针对国土空间规划体系编制实施中多层次、多尺度、多专项的内容要求, 建立监控、奖惩、问责的实时动态管控机制, 对大数据中蕴含的规律性、倾向性指标进行实时监控, 提高新形势下国土空间治理决策与管理的智能化水平, 实现智慧国土、智慧城市。

## 三、结语

综上所述, 新时期的国土规划有所推荐, 是经济社会能够全面、可持续发展的一项重要措施, 同时也是保障社会能够健康发展的保障。只有将方向有所明确, 正确地认识问题处理问题, 才能确保国土规划的时效性、科学性和实用性, 新时期的发展特征才能符合, 也是国家法制保障的政策性文件, 需要将自身的应用功能有所发挥。

## 参考文献

- [1] 喻锋, 张丽君. 遵循生态文明理念, 加强国土空间规划[J]. 国土资源情报, 2013(2):2-4.
- [2] 朱金鹤, 崔登峰. 发达国家国土空间规划对中国主体功能区规划的借鉴与启示[J]. 世界农业, 2012(8):17-20.
- [3] 谢锦鹏. 基于“多规融合”的国土空间规划协调性评价[J]. 广东土地科学, 2014(4):18-22.