

# 以人为本国土空间规划编制探讨

何静

烟台蓝图地理信息工程有限公司

**摘要：**中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》进一步强调国土空间规划以人为本的理念，突出人性化设计。国土空间规划既要强调人与自然是和谐共生，又要牢记以人民为中心，真正体现人民的需要和诉求。本文从以人为本的价值理念出发，探讨国土空间规划编制路径。

**关键词：**以人为本；国土空间规划；编制路径

## 一、基本概念

以人为本，顾名思义，是把人类的生存为根本。以人为本是一个社会学概念，其内涵可以从人与社会的关系分析，是一切从人的需要出发。

“以人为本”的国土空间规划是在国土空间的使用、分配和布局上，尊重和满足人的物性、群性和理性。“以人为本”的国土空间规划，需要解决城市病治理方案系统性不够、城市多元化场景和创新空间供给不足等问题。

## 二、新时代以人为本国土空间规划的要求

(一) 脚踏实地落实国家战略。党的十八大以来，党中央相继做出统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻新发展理念，推动高质量发展，深入实施主体功能区战略、区域协调发展战略、乡村振兴战略等重大决策，部署实施京津冀协同发展、长江经济带发展、共建“一带一路”、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域发展战略。

(二) 积极满足人民对美好生活的需要。人民群众的诉求是具体的、实在的。我们坚持以人民为中心编制规划，不是把“人”只当作统计意义上的“人口”来测算用地规模和配套设施，而是要以人的需要、人的感受、人的全面发展来安排好生产、生活、生态空间。既要宏观层面推动产业发展、基础设施、公共服务等资源更加均衡、高效配置，也要从微观层面积极回应人民群众关心的教育、医疗、体育、住房、养老、绿色开敞空间、社区生活圈、城市安全等诉求，从而最大限度地实现空间布局安全便利、舒适宜居、美丽有序，让人民群众生活在山清水秀、充满活力、温馨安宁的美好家园，切身感受到国土空间规划带来的获得感、安全感和幸福感。

(三) 实现国家利益与人民利益的高度统一。我们不能一谈落实国家战略，认为就是划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线，忽视城市内部空间布局结构的科学优化、集约高效；也不能一谈满足人民群众多元丰富的空间需求，就认为可以放松自上而下的红线管控，片面地用以往的土地利用规划、城乡规划代替国土空间规划。

## 三、以人为本的国土空间规划编制路径

(一) 底线思维。查清国土空间的“家底”，以现状生态本底为基础，严控发展底线，合理划定生态保护红线、基本农田保护红线、城镇开发边界。构筑网络化的地区生态空间格局，加强生态敏感区域保护，健全生态补偿机制，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础引导空间格局优化。

(二) 战略导向。战略导向主要是在全面贯彻国家战略、充分符合发展趋势、满足人民美好向往三个方面凝聚共识。贯彻国家战略指以建设美丽中国为目标，按照“五位一体”总体布局，落实国家重大战略决策部署。充分符合发展趋势指推进区域协同、乡村振兴战略、生态文明建设，依据全国国土空间规划纲要和地区协同发展要求，科学研判当地发展趋势、提出国土空间发展目标。满足人民美好向往，是指满足人民对美好生活的向往，为人民谋幸福、为中华民族谋复兴。

## (三) 构建空间

3.3.1、构建山水林田湖草为一体的空间格局。空间的规划重点要处理好人与自然的关系，构建山水林田湖草为一体的空间格局、建立保护有力的自然保护地体系、增加优质生态产品供给、系统性主动实施全域生态修复。

3.3.2、打造产、村、人、文的一体化规划。应坚持生态本底下打造产、村、人、文的一体化规划。在充分保护与适度利用乡村自然生态资源的基础上，将产业发展、村庄建设、设施完善、文化彰显相结合，实现人、地、产的和谐发展。

3.3.3、构筑多元产业社区。明确产业发展重点，打造产业创新高地，完善产业空间布局，打造多元产业社区。

3.3.5、严格保护历史文化街区。以最严格的方式保护历史文化街区，积极保护历史城镇与历史村落，拓展历史文化保护对象，加强历史资源活化利用。

(四) 国土整治。坚持以人民为中心的发展思想，明确国土空间生态修复目标、任务和重点区域，安排全域土地综合整治和生态保护修复重点工程规模、布局和时序，明确各类自然保护地范围边界，提出生态保护修复要求，提高生态空间完整性和网络化。

(五) 协同编制。国土空间规划体系已基本建立，国土空间底线已基本划定，国土开发保护格局已基本明晰，国土空间治理已基本明确。根据部委相关文件要求，笔者认为编制空间规划应坚持“天人合一”的规划理念，“纵向传导、层层落实，横向协调、强化管控”为指导，构建出五级三类国土空间规划体系。

(六) 构建“一张图”及全域管控。“多规合一”的提出源于要解决现行繁杂而又冲突明显的空间规划体系产生的诸多规划管理问题。然而，“多规合一”也面临着法律、体制和机制方面的障碍。现有的法律体制及空间规划体系的特征决定了“多规合一”的工作主要体现在规划协调方面。

要求各地应以第三次全国国土调查成果为基础，整合规划编制所需的空间关联现状数据和信息，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张图，用于支撑国土空间规划编制。国土空间规划的编制及其中三条控制线、自然保护地和历史文化保护范围的划定等内容必须与一张图相对应。各省、市、县应整合形成本辖区范围内的一张图，逐级汇交至自然资源部，于2020年底前形成全国一张图。一张图应随年度土地变更调查、补充调查等工作及时更新。

随着国家机构改革的推进及新时期国土空间规划体系的重构，“多规合一”的结果和归宿是以真正意义上“一张图”的形式存在于重构后的国土空间规划体系中。

## 四、结语

规划编制工作是有价值导向的，国土空间规划编制应坚持民生福祉优先，科学配置资源、合理安排布局，改善人居环境、提升生活品质，促进形成生产、生活、生态相协调的空间格局，实现以人为中心的高质量发展。

## 参考文献

- [1]徐晶.省级国土空间规划编制方法探讨——以湖北省为例[J].中国土地,2019.1.
- [2]强真.新时期国土空间规划的职能构架与路径设计[J].中国土地,2019.2.
- [3]孙雪东.塑造以人为本的高品质国土空间[J].中国土地,2019.1.
- [4]周妍,周旭,翟紫含.多元化的生态保护修复资金筹措[J].中国土地,2019.1.