

# 从规划编制视角谈国土空间规划应对策略

陈辉

泰安市规划编制研究中心

**摘要：**随着我国的国土空间规划体系的出台，对规划编制工作提出了新的挑战。本文从规划编制的视角出发，在对国土空间规划体系的再认识基础上，探讨规划编制人员如何应对国土空间规划体系的新要求。

**关键词：**国土空间规划体系；编制要求；应对策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.057

国土空间规划体系建立后，相关制度建设和规划编制工作已经全面启动。新的法律政策体系和技术标准体系还在制定当中，我们正处于一个新旧体系交替的过渡阶段，作为规划编制人员如何应对当前的局面，合法、合理、合规、科学的把规划编好，成了摆在我们面前的题目。

## 一、国土空间规划体系的总体框架和编制要求

### （一）国土空间规划体系的框架

国土空间规划体系总体框架可概括为“五级三类四体系”。“其中五级和三类属于编制体系，四个子体系属于运作支撑体系”。<sup>[1]</sup>五级纵向体系由国家、省、市、县、乡镇五级国土空间规划组成，三级横向体系由总体规划、详细规划和专项规划组成，四个支撑子体系由编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系组成。

### （二）国土空间规划体系的编制要求

《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》（以下简称《意见》）对国土空间规划编制提出了明确要求。一要体现战略性，二要提高科学性，三要加强协调性，四要注重操作性。这四个总体要求下面包含了很多细分要求，有些是原有规划编制要求的继承，有些是针对新的国土空间规划体系提出的新要求，这些编制要求将是我们今后编制规划的总纲领。

## 二、在规划编制中的应对策略

### （一）要树立正确的规划价值观

#### （1）要树立“规划为人民”价值观

《意见》明确，国土空间规划“是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。“以人为本是国土空间规划关注的核心，国土空间规划通过人的理性和物性的聚集模式来提升空间上的接触机会，按照人的正常理性和共通物性去创造、维护和管理国土空间资源”。<sup>[2]</sup>规划编制应从部门事权视角转向全民需要视角，将区域协调和高质量发展作为

规划统筹的关键视角，以人民对美好生活的需要为中心，结合地方实际，综合确定一定期限内规划编制内容和重点工作。当前国土空间规划理应致力于统筹解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的主要矛盾。

#### （2）要树立“生态文明”价值观

《意见》提出“国土空间规划是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措”。规划重点应从人类聚居系统转向人地关系地域系统，强化底线安全意识，将人地关系作为规划研究的主线，强调“人与自然是生命共同体”。人地关系地域系统将人类聚居系统视作区域生态系统的组成部分，强调人与地的双向互动关系，强调规划要尊重资源环境承载能力，优先保护生态空间，逐步扩大生态空间面积”。在思想上应坚持“人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“山水林田湖草是生命共同体”等生态文明要求和方针。

#### （3）要树立“空间规划”价值观

规划编制的关注对象要从以往的土地资源转向全域所有资源，将自然资源系统作为规划的重要对象，将全域空间作为规划范围。其一，规划应从关注单体资源的保护向关注山水林田湖草生态系统的整体保护转变；其二，规划不仅要探索土地资源的资产化、保值和增值路径，还需结合地方实际探索其他主要资源的资产化、保值和增值路径，实现所有自然资源的全域优化配置和整体效率提升；其三，规划不仅要重视耕地、森林、水域等非建设用地的管控，同时要更加注重建设用地的管控创新，着力盘活存量用地和提升土地利用效率，努力实现以最少的建设用地满足最优的经济增长需求。

### （二）要认识到国土空间规划体系的建构具有继承性

在新的国土空间规划体系中，原先的各级各类规划的合理内涵都得到了保留，所以新的国土空间规划体系建立与既有的《土地管理法》《城乡规划法》等相关法律法规的立法精神及国务院政策文件具有内在的一致性。不能把新体系和原有法律法规割裂开来，在新的法律法规出台之前，现行法律法规仍是我们编制规划的依据，不能认为过渡时期就可以随意创新，自作主张，我们仍然要做到有法可依、有章可循。政府部门也针对过渡阶段出现的一些新问题，及时出台了一些支撑文件，例如

山东省自然资源厅出台了《关于加强国土空间规划保障服务“六稳”“六保”工作的通知》，通知规定了两规的一致性处理的办法，对优化过渡阶段的规划布局、保障重点项目和民生工程的落地，提供了及时的政策保障和实施途径。

### （三）要深刻理解新体系的传导机制

新体系在各级国土空间规划的作用和机制设定上，重点突出了“自上而下，上下联动”原则，每一级的规划不再是以以前的大而全，而是各有侧重，每一级规划都有对下一级规划的指导和约束内容，这样就避免了地方在编制规划时各自为政，把思想和内容统一到国家战略上来。在审批机制上，新体系也更加强调下级规划服从上级规划，详细规划和专项规划服从总体规划。同时下级规划对上级规划，详细规划和专项规划对总体规划，也都有反馈作用，要形成良性互动。这就要求我们在编制规划时，要明确“谁审批、批什么”，才能找到规划的抓手，才能把地方发展战略和国家战略有机统一，保障规划的实施。

### （四）要正确认识开发和保护的关系

开发与保护是规划编制领域一个永恒的主题，开发和保护之间的关系也在随着经济社会的发展不断改变。

（1）新的国土空间规划在开发导向上，要求以高质量发展为核心，着眼区域协调，在建设用地供给方面坚持“减量优先，存量为主，增量严控，流量鼓励”的基本方针。

其中，“集聚优先”指优先支持中心城区、重点城镇、战略平台等集中建设区发展，强化中心带动职能，通过“以点带面”促进全域发展；“点状允许”指在集中建设区外，根据实际情况，允许点状开发特色小镇、特色村落、旅游景区等特色功能区。“减量优先”主要针对收缩型城市，如资源枯竭型城市、产业衰退型城市等人口规模和城市活力连续下降3年以上的城市，适度核减中心城区建设用地总量指标，科学合理优化村庄布局，推动村庄建设用地总量指标实现减量化发展；“存量为主”指城乡发展对建设用地的需求主要通过存量盘活满足，即存量盘活的用地供给应占用地供给总量的50%以上；“增量严控”指市县全域新增建设用地指标应根据城市建设用地空间效率综合确定，严格控制增量供给；“流量鼓励”指鼓励通过城乡建设用地增减挂钩等政策，促进建设用地指标在市县全域范围内自由流动、市场化交易，符合条件的情况下鼓励跨市县、跨省交易建设用地指标。

（2）国土空间总体规划的保护导向应以生态文明建设为核心，着眼生态系统，在保护模式方面坚持“整

体保护，系统修复”的总体导向，在管控手段方面坚持“边界管控，规模管控，强度管控”的基本方针。

其中，“整体保护，系统修复”指保障生态结构的完整性、生态过程的连续性、生态功能的多样性，强化对山水林田湖草生命共同体进行整体性保护，强调对重要生态廊道和关键生态节点进行系统性修复；“边界管控”指以生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界为核心的规划控制线的管控，“规模管控”指建设用地等资源总量的管控，“强度管控”指建设开发强度的管控。

### （五）要创新规划编制方法和成果

《意见》要求“运用城市设计、乡村营造、大数据等手段，改进规划方法，提高规划编制水平。”

（1）从规划编制方法上，以往我们编制控规主要是针对城镇建设用地，但在新的国土空间规划体系下，控规编制可能也要城乡统一编制，但可采用差别化的编制方法和技术标准，包括图纸比例、控制要素设置等均可有所不同。实际上，就控规的方法论而言，即使在城镇开发边界内的地区，针对不同功能地域（如工业区、商务区、居住区）、不同特性地域（如新城、老城区、历史街区、各种功能区）及不同发展阶段（确定性开发、不确定性开发），也可采用差别化策略——控制要素的选择及“严格”与“宽松”不一概而论。<sup>[3]</sup>现有控规的强制性指标和指导性指标，包括具体控制指标的数值区间，都会随着新体系的建立有所变化，总之要有助于控规严格执行的方向创新。

（2）为了落实“管什么就批什么”“谁审批、谁监管”这一改革思路，规划编制内容、成果体系和报批方式等都需有所创新或调整。“就规划成果体系的创新目标而言，既要更好的契合规划行政事权划分，同时也要有助于彰显市县总体规划的战略定位和公共政策属性。规划成果要让公众看得懂和愿意看，为此一定要改变以往那种干涩的技术性条纹和图表表达方式。在新的实践中，要力求有良好的公众界面，包括采用图文并茂的编排、有理有据的阐述和应用新媒体手段”。<sup>[3]</sup>这就倒逼我们要不断学习新的地理信息技术、多媒体技术和互联网技术，将这些技术运用到规划编制的多个环节。

### 参考文献

- [1] 潘海霞, 赵民. 国土空间规划体系构建历程, 基本内涵及主要特点[J]. 城乡规划, 2019, 000(005): 4-10.
- [2] 李经纬, 田莉, 周麟, 高原. 国土空间规划体系建构内涵与维度: 基于“城市人”视角的解读[J]. 上海城市规划, 2019, 000(004): 57-62.
- [3] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019, 000(004): 8-15.