

浅谈新时代国土空间规划的编制方法

董立波

华汇工程设计集团股份有限公司

摘要：中国国土空间规划的编制是一个自上而下、自下而上的过程。规划既要有战略性和科学性，又要增强协调性和可操作性。目前国土空间规划的基本编制方法和流程可以概括为：调查分析——拟定专题——编制规划——监督实施——动态评估——科学修编。其中，动态评估-科学修订-监督实施是一个动态循环的过程。

关键词：测绘地理信息技术；国土空间规划；应用
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.064

一、国土空间规划

国土空间规划是根据地理环境、社会需求和历史条件，科学合理地规划和调整特定区域的国土空间，以保证土地资源利用率和开发速度的最大化。国土空间规划涵盖物质空间和资源配置的划分，分析评价社会经济发展过程中相应的经济活动和空间承载力。

开展国土空间规划，应秉持环保理念，重视生态环境保护和修复，增加城市绿地，为人们创造生态健康的生活环境，使国土空间的开发格局更加合理^[1]。但由于自然的承载能力相对有限，在规划开发土地空间时，不能超过自然的承载能力。我们需要对土地空间和生态布局进行全面合理的规划，以保证社会生产活动的正常运行，促进人与自然的和谐发展。

二、国土空间规划的方法和流程

（一）调查分析。这是一个综合考察和“去粗取精”数据的过程。规划单位根据规划区的自然地理、经济、社会、资源、环境等情况进行详细调查，尽可能收集有关规划区开发建设的各种资料。主要包括：以“三调”数据为基础，形成统一的工作基础；分析借助大数据信息获取的各类数据，猜测规划区域未来规划期内的经济社会发展变化，预测分析发展的优劣势，明确规划目标任务。

（二）拟定题目。“多规合一”的国土空间规划是一个多目标、多任务的规划。要详细落实《国家发展规划》提出的国土空间开发和保护要求，统筹安排农业、生态、城镇等功能空间，划定并落实“三条控制线”。在此基础上，根据需要，开展现状分析、空间布局、土地利用、产业布局、城市发展、空间发展战略、乡村振兴、区域协调、生态保护与修复、人口、土地利用、交通、水利等经济社会发展预测等专项工作。

（三）制定计划。国土空间规划包括国土空间的开发保护格局、规划用地的布局、结构和用途管制要求等，规划方案是在充分结合当地经济社会发展实际的基础上编制的。规划主要包括基于国土空间基础信息平台

的规划报告、规划图纸、相关表格和“一张图”。报告，即规划说明书，通常由总体规划、控制性详细规划和各种相关专项规划三部分组成。总体规划是详细规划的基础，也是相关专项规划的基础，相关专项规划必须相互配合，并与详细规划相衔接。在规划顺序上，三者必须横向双向传导，同步推进。同时，规划必须遵循“为规划开门”的原则，提高规划的透明度和社会参与度，拓宽视野，征询民众意见。

（四）监督实施。在国土空间政策和规划实施过程中，要对国土空间开发利用和资源保护进行长期监测、定期评估和及时预警，对负责实施国土空间政策和规划的主体进行绩效考核。依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划实施监管机制。上级自然资源主管部门会同有关部门组织对下级国土空间规划中各项控制边界、约束性指标等控制要求的落实情况进行监督检查，并将国土空间规划实施情况纳入自然资源执法监督内容。规划监管机制以“多规合一”为基础，统筹规划、建设、管理三个环节，推进“多审合一”和“多证合一”；优化现行建设项目用地（海）预审、规划选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批流程，提高审批效率和监管服务水平。

（五）动态评价。土地规划实施评价是空间规划实施到一定阶段后的动态反馈。准确的评估结论是新一轮规划的重要依据，也需要新的规划评估流程。动态评价应重点关注空间规划的内容，包括战略目标、空间格局、要素配置、土地整理、分解落实、政策措施和平台体系等。建立健全国土空间规划动态监测评估预警机制，包括完善资源环境承载力长期监测预警机制，建立城市体检和国土空间规划定期评估制度。其中，定期评估是指对各级国土空间规划的主要目标、空间布局、重大项目等实施情况，以及下级政府实施国土空间规划的情况进行评估，为规划实施监管提供支持。

（六）科学修正。基于国民经济和社会发展的现实，城市的定期体检和规划评估结果，各级政府可以根据区域经济和社会发展的实际（如果本轮国土空间规划的一些基本原则和框架已不能满足区域经济建设和社会发展的要求）。动态调整完善本级国土空间规划。在这个过程中，有必要建立一个规划、批准、修改和监督系统。

三、国土空间规划体系下城市更新规划的编制建议

为实现城市更新所涉及的经济、社会和文化目标，国土空间规划体系下的城市更新规划应采用协商式编制方法，包括城市更新专项规划和城市更新单元详细规划两个层次。

（一）关于编制城市更新专项规划的建议

城市更新专项规划作为国土空间规划体系中重要的专项规划之一，是落实国土空间总体规划要求、指导城市更新工作的战略性文件，也是城市更新单元规划的重要依据。城市更新专项规划应当明确更新目标，提出重点改造区域和更新对象，明确实施导则。

1. 明确改造规模

摸清存量土地现状是城市更新改造的基本前提，实时掌握存量土地的数量和分布是衡量城市更新规模的重要依据。城市更新专项规划的编制需要通过现状调查、遥感影像、大数据等手段，全面调查现有土地的总量和分布情况，并综合判断土地利用、现状建设、设施配置、平均产量等，并预测城市更新改造用地的潜力。最后，结合国土空间总体规划确定的建设用地规模、土地开发强度等指标，以及耕地保护和生态空间保护的具体要求，提出规划期内城市更新改造的规模目标。

2. 确定更新改造的重点领域和指导方针

城市重建特别计划是战略性的。应根据土地和空间总体规划确定城市空间战略和结构，并结合现有土地利用的分布特点确定城市更新的重点区域。根据不同片区，通过综合评估区域交通、市政设施等承载能力，明确各区存量改造规划建设规模上限，提出公共服务配套建设、生态环境修复等具体要求。最后，根据不同的更新目标，提出了拆除重建、综合整治等不同的更新策略。综合考虑政府、市场等多种因素，合理安排城市更新的实施顺序。

（二）关于城市更新单元规划的建议

城市更新单元规划作为指导城市更新项目实施的法定规划，是土地资源利益分配的工具，其核心内容主要包括土地整理和开发建设规划两部分。

开展土地整理，确定更新改造范围土地整理涉及建设用地规模置换、三地（角地、夹心地、花地）正规化、农用地转用、旧地拆迁复垦、预留地核算等。要灵活运用各项土地政策，明确可转化的土地及其转化方式，这是整体利益的核心环节。

进行土地整理，首先要明确土地权属边界。土地和建筑物信息的核实是判断项目是否符合城市更新政策和与土地开发有关的权利再分配的基础。因此，有必要明确更新单元内现有土地和建筑物产权关系，界定权属边界，完善违法用地和违法建设的相关程序。

更新改造的范围可以通过土地整理来确定。从土地利用特征来看，更新单元范围包括拆迁范围和新建范围；从土地权属特征来看，更新单元的范围包括权利主体的使用范围、土地置换范围、转让范围等。现有建筑物的拆迁是城市更新的必经程序，拆迁范围的划定必须以建筑物所有权的核实为基础。除拆迁范围外，城市更新单元内的边角地、夹心地、花地等零散未售国有土地可纳入城市更新规划进行更新改造，但必须满足相关比例控制要求。因总体规划将未利用土地纳入城市更新单

元的，经土地使用权人同意，可以对土地进行移动或置换，使地块更规整、更有序。发展计划是城市更新单元规划的最终蓝图。在以土地整理为基础的方案设计中，需要明确各项建设指标，其中核心是开发建设量。拆建比（改造前后总建筑面积之比）与开发建设量密切相关，直接反映项目成本与效益的经济平衡，但不能反映项目的公共利益贡献，不能与开发主体的经济效益直接挂钩。因此，在计算开发建设容积率和计算容积率时，还应考虑道路、公共服务设施和市政服务设施，并根据土地贡献率给予相应的建设容积率奖励，即最终容积率可采用基本建筑面积+出让建筑面积+奖励建筑面积的方式确定。此外，开发建设规划应严格落实公共配套设施的具体要求，合理配置公共服务设施。同时制定利益平衡方案，落实约束公共利益责任，明确将无偿划拨给政府的独立用地，包括创新产业用房、城市更新项目公共配套设施等。

城市更新单元规划的结果最终会体现在城市空间的重构上。在开发建设方案的基础上，重构城市空间，促进城市功能的完善，实现更新目标。在产业空间方面，城市更新单元规划必须满足产业发展需求，保障产业空间供给，通过面向产业需求的多层次服务体系研究，合理组织空间布局模式；在居住空间方面，规划应在城市空间组织、建筑形态控制、景观环境设计、公共空间等方面提供设计指导，明确走廊、廊道、地下空间等的总体开发要求，并注重历史文化风貌区的保护和活化，营造宜居的人居环境。

四、结束语

城市更新逐渐从重线、大规模的拆迁重建转向经济、社会、文化的综合治理。在国土规划背景下，城市更新规划具有多层次规划体系、多维规划目标和协商式规划方法的特点。面向存量空间，坚持整体利益，构建从更新专项规划到详细规划的城市更新规划体系：城市更新专项规划应体现策略，明确更新规模、重点区域等；城市更新单元规划作为指导城市更新项目实施的依据，应整合土地整理和建设方案设计，促进产业升级转型，维护社会公平，坚持传承历史，提高城市空间的品质和效率。

参考文献

- [1]董玛力,陈田,王丽艳.西方城市更新发展历程和政策演变[J].人文地理,2009,24(5):42-46.
- [2]孙威,王晓楠,盛科荣.基于文献计量方法的国内外城市更新比较研究[J].地理科学,2020,40(8):1300-1309.
- [3]张汉,宋林飞.英美城市更新之国内学者研究综述[J].城市问题,2008(2):78-83,89.
- [4]阳建强,陈月.1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J].城市规划,2020,44(2):9-19,31.
- [5]李昕阳.城市双修的理念、方法和实践:基于全国城市双修试点工作经验研讨[J].城乡建设,2019(7):42-44.