

国土空间规划策略探讨

樊佳婷

修水县自然资源局

摘要：在社会经济高速发展、城市化进程步伐日益推动的大背景下，国土规划工作取得了理想进展。但同时也受诸多各种因素的阻碍作用，土地空间规划工作面对不少挑战，处理其中所出现的问题决刻不容缓。因为发展中机遇和挑战并存，想要进一步提高国土空间规划的管理水平，实现国土空间规划事业的健康有序发展，就需要从各个视角和新的层次入手，总结研究一系列的国土空间规划对策。以下文章就此进行了具体分析。

关键词：国土空间规划；有效决策；总结分析；应用

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.035

土地空间城市规划，是战略地位、重要、制约性强的城市规划项目。对主体功能区的开展科学规划，就能够促进主体功能区规划范围的有效拓展，在形成了完整的国土资源开发思路之后，通过实施科学合理的空间布局，以提高国土资源效率，进而促进整个国家经济社会的和谐增长，并带动全国人民群众生存质量与生活水平的双向提升。在现阶段，国家土地开发计划要把工作重点放到资源结构调整、经济社会增长效能提高、空间优化合理分配等方面，通过这些方面的突破应用，极有助于城市化过程的进一步加速和社会国民经济的又好又快地增长。

一、国土空间规划的认识

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。今后的工作中，主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。

二、实施国土空间规划的意义

虽然“国土空间规划”作为一种崭新术语与理念，但应该根据相应的国家政策、方向，概括出其具体实施的意义，为“研究先行”贡献了思维意见。（1）重建国家空间计划管理体系。国土空间规划对各种专门计划起到监控和指导，面对多规监管而产生的功能归属不明确的难题，防止计划疏漏。（2）转换空间结构方式。改造原来的自然资源离散化、破碎化方式，加强对各种自然资源因素的集成监管，提升空间结构管理的水平和效益。（3）空间结构支持经济发展方式转变。以土地空间管理方法来推动城市发展方式改革，以发挥土地空间结构设计在城市可持续发展道路中的重要作用。

三、新形势下的国土空间规划要求

以土地空间结构发展保护状况评估为基准，以强调基本问题深入研究为引导，从多方面发现当前土地空间结构开发与保护中面临的重要现实问题，进一步贯彻并落实空间结构一体化、绿色发展、空间结构高质量发展等全新的规划概念，按照土地空间发展制定规范、有关技术规范，落实国家土地空间规划要求，进行土地空间总体规划编制，并完成了具体的空间规划专题研究，利用空间总体规划设计确定的新时期发展总体目标和重要战略位置，在土地空间发展保护状况评估（如下简述“一评估”）、资源承载力和土地空间结构开发适宜性评估（如下简述“双评价”）的研究基本上，进一步摸清以上规定制定以来取得的主要进展、面临的问题以及面临的新趋势，进一步确定出地区空间发展的优势资源与短板，在研究形势、应对问题挑战的基础上明确国土空间开发战略目标，形成交通基础设施路网格局、生态保护格局、历史人文保护区格局。在明确的土地空间发展、使用、维护与治理格局架构内，综合考量总人口分配、社会经济发展布局、土地使用、生态环境等各种因素，统筹规划三区三线，建立空间管控规则，优化交通设施、服务设施、水体、绿地等重要要素设置，确定土地空间综合整治与生态恢复重点项目、分阶段规划的实施指标与重要内容、明确下位规划阶段必须实现的控制目标、界限与条件，进一步完善从全域到控制电路再到功能分区，从土地空间整体规划到专项规划、详细规划，由市到县的规划传导体制，明晰了土地空间使用管理、流转与准入的规范，编制出近期规划和长期行动计划，且提供规划执行的质量保证措施。

四、国土空间规划的总体战略

（1）实现长远规划

国土空间规划项目的实施，将要求有关部门人员必须永远秉承着国家长远规划的准则，以更好地执行国家总体规划战略。当确定了城市规划位置，并全面掌握了城市化的基本规划条件之后，便要制定合理的土地空间规划计划，同时放眼于未来发展，让土地空间规划受到更多人的重视^[1]。目前看来，国土空间规划并不单单是指公共资源的合理分配，还需要包括对自然环境的维护、土地资源的合理分类、以及现代都市的可持续健康发展等。做好空间基础设施建设工作，为新城镇化的建设奠定了有利条件，为社会经济的平稳发展奠定下了扎实的物质，有着重要的历史。进一步确定国土空间规划的总体目标任务，土地空间规划编制工作的总体前景将一片大好。

（2）坚持近期实施

国土空间计划的落实性比较强，国土空间计划必须以近期落实上作为整体规划的着眼点，进一步完善近期执行的落实措施与计划内容，把长期的战略转化为现实的蓝图，且规划科学合理的推动流程，以便于合理地对长期战略加以贯彻，从而做到了长期战略和近期执行的紧密结合，这样才能完成国土空间计划战略目标。现今落实的重点体现为以下方面，即针对总体规划上空间目标和时序的详细细化。空间的相对细分，指的是要求对一些项目和范围加以明确对比，从而落到实处，而空间时序的细分则是强调了一个城市土地空间规划系统的形成。所以，城市土地空间规划系统必须贯彻长期战略与近期行动相结合，以实现城市空间的合理规划。

五、存在的问题

(1) 开发建设与环境保护的矛盾愈发凸显，环境保护压力大。随着经济社会发展，开发建设活动增加，现状环境污染愈发严重，镇村的生活空间和生产空间交错混杂的现象十分凸显，农村房屋乱搭乱建，侵占林地和基本农田，土地开发与环境保护的矛盾愈发凸显。非煤矿山生态破坏，公路沿线、龙海山面山、彩色沙林周边等重点区域生态修复任务繁重；城镇黑臭水体治理、治脏截污、水源地保护为重点的水生态系统整治迫在眉睫；土壤污染治理修复、石漠化治理生态治理任务艰巨。

(2) 公共服务设施和基础设施的城乡配建差距较大，分布不均衡。公共服务设施和基础设施的城乡配建差距较大，分布不均衡，尤其在东西两部的山区农村，公共服务设施的配置水平较低，教育和医疗等设施的服务质量亟待提升。

(3) 国土空间规划管理滞后。首先，对于土地统筹等方面的问题没有充分考虑，土地供需矛盾过大，无法有效利用国土资源。其次，规划理念和内容不够先进。在过去，国土规划理念对经济增长较为重视，缺乏对社会民生问题的关注。计划经济色彩较浓，出现了规划整体和实际情况不符的情况，必须要及时调整。再次，要进一步增强规划的调控作用。上级国土规划缺乏有力调控，地方政府随意增加城市建设规模，同时林业、国土资源及环保等部门没有将空间管理和统筹作用充分发挥出来，导致调控作用发挥不出来。

(4) 国土资源开发利用不合理。国土资源开发利用不合理这一现状的出现，根源在于国土规划的缺位。在国土资源开发利用阶段，必须要以科学合理的国土规划为导向，强化土地指标报批手续。在实施国土规划前，要科学统筹人口密度、用地强度等诸多要素，避免盲目开发利用。部分地区土地资源供需不平衡，一方面是国土资源紧张，另一方面部分大面积国土空置，利用不到位。国土资源的开发过程相对较长，上述问题都将导致国土资源管理失控。

六、建议

(1) 坚持生态文明建设、高品质发展。针对现状

问题，规划构筑生态安全格局，加强生态空间管控，明确约束性指标，提出分阶段生态修复策略，优化调整自然保护地，并统筹其他生态空间管控。在全域重点的生态空间中加强保护，加强水生态修复和水污染防治，在江河两岸建截污管，并在下游建污水处理厂，使生态环境逐渐修复，并在其两岸控制30-50米左右的绿带。在田园特色空间中应依托华侨农场打造景区，形成水网湿地与田园景观于一体的农旅结合型产业组团，建设生态特色田园城镇，向“山绿、水清、城乡美”的山水田园目标迈进。

(2) 树立正确的规划观念。在新时代我国土地空间规划过程中，需要进一步增强设计人员的专业技术水平以及综合能力，使得他们能牢固构建合理的空间规划观点，在实际工作中不断更新规划观点，从而增强我国土地空间规划的准确性和可靠性，为更好地解决中国人文、自然环境和民生经济等方面的重大问题，创造更多的社会效益和社会价值。因此，政府有关主管部门可以与国家自然资源统一监督管理的实际需要相结合，通过推进国家自然资源资产产权制度的重大变革，并进行对各种管理方法和调控方式的综合优化，从而形成完备的资源计划执行制度，以贯彻并落实国家土地与空间规划的有效执行。

(3) 通过大数据规范数据信息整理。在传统的数据库管理制度和空间规划体系中，一般都是采取的条块型的管理方式，但在实际工作中，由于各部分间的数据管理规范并不一致，或者存在着冲突，数据应用时发生矛盾、重叠的现象也时有发生。所以，必须对数据分析进行统一规划、对已有的大数据分析结果加以汇总、分析和分类。

国土规划分析的数据，虽然来源多样、类型复杂且又彼此联系，但通过建立相应规范，可以对数据呈现的信息来源、用处、内涵、表现形式等加以梳理，从而形成系统的信息处理系统，为日后土地空间规划编制工作提供了准备。与此同时，土地数据在采集与发布的过程中，也一定要注意建立好保密制度，因为土地空间规划中需要到的地形图、社会经济调查、人民生活状况等都是国家的涉密信息，在实际应用过程中必须要严格规范使用与管理，以避免信息泄漏或者受到不法分子的恶意入侵。而个人信息一旦不严格保护，一经泄漏出去就会对整个我国经济与社会造成不可估量的经济损失。

(4) 建立完善的国土空间规划管理体系。在当前的土地空间规划实施过程中，要强化制定、调整、审核和监管标准等职责。建立完善层级管理制度，逐步形成从国家到区县的国土空间规划管理层一级规划，特别是要提高对国家和省市国土规划监督管理机关的监管力量，并要求各省市和区县对上级的约束指标实施更加严密的贯彻落实。同时，针对本地区域发展的新特点，研究提出更适合本地实际的规划指标体系，以适应本地生态文明发展的新要求。此外，还要建设国土信息管理网

络平台。运用现在的网络、大数据、云计算等新技术，对土地空间规划中的各类资源信息和测量地形数据加以收集，建立起土地空间规划信息库，对当前的土地空间规划工作提供了数据支撑与参考，以达到土地空间规划科学化与现代化。

(5) 注重国土空间基础信息平台完善建设。土地空间建设工作的实施过程中，要在国土信息化建设成果基础上对全国土地空间基本信息平台积极发展，建立全国统一化的土地空间基本信息网络平台，并能够建立全国性的土地空间规划体系，将土地空间规划审查以及监督检查与评价等各类信息化建设项目的工作都依据国家相关的法律规定实施完毕，如此才能保证项目的完成。与此同时，我们还要把不同领域专家功能发挥开来，推动公共参与制度积极发展，推动土地空间规划监督的良好开展。

七、国土空间规划策略的研究

(1) 资源与经济社会的协调发展策略

在国家土地空间规划战略上，必须做到经济社会发展与自然环境人文资源的统筹发展。这就需要在城市规划的有关项目工程中，必须防止一些人土地资源受到破坏，来维持城市规划的公共利益，这就不仅是为城市规划的长期发展作出考虑，而且也在一定程度上达到了社会公正的目的^[2]。所以在土地空间规划布局上，就需要通过一些市场经济规律，来对土地的利用效益加以提高，从而减少对一些土地的耗费，实现资源配置的最优化。除要做到社会资源与经济活动的统筹发展之外，必须对城市发展统筹兼顾，做到城市统筹发展。

土地空间规划的终极目的是为了公共利益的规划，也就是说，土地空间规划最主要的是用来服务于社区大众。所以，在进行统筹发展的过程中，土地空间规划编制工作必须充分统筹好经济的发展，要清楚土地空间规划不是简单的指标分配，是对公众具体需要的直接反映。

(2) 建立全要素全方位的空间保护开发利用策略

土地空间城市规划，是在特定时间内对土地空间发展与保护所做出的总体安排与综合布局，是政府制订土地空间发展政策、开展利用土地空间资源、进行土地空间城市规划监督管理工作的重要基础。为贯彻落实我国有关空间规划体改的需要，国土空间规划要建立新时期的空间结构保障机制与发展秩序，以空间管理与结构布局为重点内涵，统筹管控与有效使用空间资源，科学合理地布置好工作空间设计、日常生活空间设计、生态建设空间设计，以突出战略地位、增强科学化、提高空间协调性、增强规范权威。开展土地空间规划，明晰各级土地空间利用与保护的界限，是优化土地空间发展布局的关键源头保护手段与路径。国土空间计划构建起全要素全方位整合的空间保护挖掘与开发利用体系尤为重要，要贯彻底线思想，将城乡、农村、城市生态空间和

生态资源环境保护红线、永久基本农田环境保护红线、城乡发展边界，作为调节经济结构、规范工业发展、促进城市化所无法超越的红线。同时合理配置各类城乡建设用地，科学合理调控用地开发力度，提升土地综合效率，实行集约有效的国土资源使用方案，全面做好保护与使用的一体化和谐发展，以此促进中国土地空间发展布局的进一步优化，实现中国土地的可持续发展。

(3) 优化国土空间管理体制与机制策略

现阶段，中国的空间规划体系庞大，种种制度之间互不关联但又存在着必然的相互联系，如此庞大的空间规划体系也使得规划机关的分工紊乱，土地空间规划工作者对自己的职能并不明确，土地空间计划体制的机制也不完善不顺畅。为提高经济效益，必须做好计划的执行监管工作，完善管理体制机制。第一，要形成一个有效保护全国土地空间规划工作成果的法制保障机制、积极推动全国各项城市规划的“同编同调”实施动态调整激励机制及城市规划编制工作审核方法，完善完善各单位“联合指导”项目建设行动监督机制、“联合打造”工程项目形成策划激励机制^[3]。接下来，要全面厘清土地空间与城市规划管理部门间的计划事权关系，形成有效的上下相衔接、上下配合的政策对话机制，实现土地空间用地单一属性，统一落实有关部门监管内容，形成更加健全的土地空间管理与管控制度。另外，除了主管部门，政府关于国土空间规划过程也进行相应的精简。因此，有关政府部门在对土地空间规划进行设计时，必须对部分地块归属、剩余空间使用率及具体的地块利用状况等信息传递的过程加以精简，以便提高城市规划信息各部分的传递效能等。所以，进一步优化土地空间管理体制机制，是当前国土规划工作顺利开展的关键抓手，促进了土地空间规划管理工作整体实施的健康平稳发展，确保了当前土地空间规划管理工作的全面发展。

结束语

综上所述，将土地空间规划作为多维度、整体性的空间发展管理手段，是调整全国土地治理结构的重要内容，必须以长远计划和近期实施为重点目标，注重于自然资源、经济、社会条件的统筹开发，真正的做到因地制宜，真正的做到以人为本，在形成完整的、独特的新型空间设计体制之后，为全国土地的有效治理、自然资源的合理配置和重大项目的有效实施，提供了强大保证。

参考文献

- [1] 杨秋. 国土空间规划编制的几点思考[J]. 北京规划建设, 2020(04) 79-80.
- [2] 林海玉, 李琰. 试论国土空间规划的科学定位[J]. 经济发展, 2018(35) 100-101.
- [3] 周木平. 国土空间规划与管理策略[J]. 中国土地, 2019(11) 56-56.