

国土空间规划功能定位与实施研究

丁妍

绩溪县自然资源和规划局

摘要：国土空间规划是在既定区域范围内，通过合理开发保护国土空间，基于时间与空间等角度作出切实可行的安排，提高土地资源利用率，满足我国可持续发展需求。本文基于此，针对国土空间规划的功能定位的展开分析，详细阐述国土空间规划的目的以及其功能定位，提出了完善数据管理、确认功能差异、改进空间格局、科学设计规划指标、强化规划实施流程、明确规划目标等建议，以期为国土空间规划提供参考。

关键词：功能定位；空间格局；数据管理；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.037

引言：进入到新时代发展建设阶段后，树立明确的国土空间规划战略布局以及开发目标，有助于实现国土空间资源的合理配置。为适应我国可持续发展战略，应对国土空间进行科学合理开发定位，做好规划建设，适应其不同开发用途加以管理。在此基础上，展开切实有效的生态环境保护与资源开发利用，能够有效缓解土地资源紧缺问题，从而快速推动土地综合整治与生态修复工作，为人民构建美丽宜居家园。

一、国土空间规划目的

国土空间规划属开发区域国土空间的时间空间计划，要对国土空间进行合理安排。国土空间规划涉及的内容有不同类别的专项规划、详细规划与总体规划等。要在正式开展国土空间规划前，明确不同地区的空间功能，再对各项功能的应用状态进行合理规划，利用对空间规划功能的合理定位来落实各项制度内容，更好地保护区域生态环境，高效利用各个区域的土地资源，增强国土空间规划的有效性。在全面了解到国土空间规划各项功能定位后，还要利用有效措施加以实施，并在实践操作时确认国土空间规划与持续性发展要求的适应性，协调统一国土资源与生态环境，真正达成区域可持续发展目标。从国家有关部门角度上看，要依照国家发展方向，及时完善当前国土资源规划管理方案，并以该方案为基础，提高国土资源运用效率，保护保障区域生态环境，达成国土空间规划基础目标。

二、国土空间规划功能定位

（一）改进治理规划目标

在进行国土空间规划功能的定位时，相关部门要及时改进治理规划目标。一般来讲，我国国土空间规划的

具体特征多为将非农建设耕地当成核心目标，要在空间规划功能定位中强化土地治理控制，为此后的耕地治理打下较佳基础，高效运用区域内部更多的土地资源。开展国土空间规划下的功能定位中，要与当前土地综合治理状态充分结合，设计执行不同类型的治理活动时也要增加监督控制力度，严格遵守此前提出的节约用地基础原则，增强生态文明建设水平。相关部门在确认国土空间规划内的不同功能定位时，要依照国民经济发展状态，严格把控开发效率高、开发效率低地区的土地资源，在面对开发效率低区域的土地资源时，要增加生态治理力度，全面改进治理规划目标，不断缩减能源损耗。

（二）增强科学规划

定位国土空间规划的各项功能时，还要明确当前国土规划和土地管理系统间的关系，良好的国土空间规划多为土地资源管理系统的落实依据，因而要在日常工作中加强科学规划，提升国土空间规划指标的正确性。随着国土空间规划系统的逐步完善，其既能保护区域土地资源，还能增强土地利用效率。在了解当前国土空间的开发运用状态后，明确国土空间规划指标，要对该项规划工作进行科学整合，确保各项土地资源的整体运用效率，增强国土空间规划水准^[1]。进行国土空间规划功能定位中，为提升不同功能定位的准确性，要对各个国土空间进行全面规划，尽量找寻科学规划的方法，将各类土地资源指标都运用到国土空间规划中，增强国土空间规划整体水准。在科学规划各项土地资源时，要精准确认土地资源的开发使用状态，利用对该项内容的合理控制，有效增强国土空间规划状态，为国土空间规划功能的确认打下较佳基础。

（三）确认核心功能

当前国土空间规划中的核心功能多为全面打造不同功能区域系统，使资源开发与环境保护更具战略性，因而要在功能定位中确认不同地区的核心功能。相关部门在明确国土空间规划中的各项核心功能时，要依照各个区域的土地资源运用情况、人口分布状况对城市进行重新布局，利用各个核心功能的精准定位来打造特色经济区域。相关部门在明确国土空间规划下的核心功能后，还要及时掌握各个空间土地资源的运用状态，对当前的国土空间土地资源进行持续性开发，在了解与掌握了各个区域的核心功能后，可高效运用不同类型的资源。明

确核心功能还能提升国土空间规划操作效果，由于国土空间规划的内容较多，若在具体规划中没能明确重点内容，无形中降低该类规划效果，也使土地资源的使用变得更为模糊，难以达到国土空间规划的基础目标。

（四）增设总体定位目标

在开展国土空间规划的过程中，要依照当前土地资源的运用和开发情况，组织部署更多针对性活动，促进社会经济和生态环境保护的发展协调。若想增强国土空间规划的科学性，要对国土空间规划的各项功能进行合理定位，与当前国土空间的利用开发状况相结合，打造出正确且合适的定位目标，为此后国土空间规划管理的开展打下较佳基础^[2]。在详细了解到国土空间规划现状后，相关部门要在国土空间规划中适当增设总体定位目标，各项功能的设计与执行都要严格参照总体定位目标，明确功能区域的具体战略，在该项举措的影响下，精准判断出国土资源环境的承受能力，确保空间规划管理效果。相关部门在进行国土空间规划下的功能定位时，除了要借助总体规划目标来确认环境承受力，还要合理倡导正确环境保护目标，借助对该项目标的持续性实施，提升区域环境治理水平。在完成国土空间规划下的各项功能定位后，相关部门要提出合适的方法措施，将国土空间规划中的各个功能彻底落实。

三、国土空间规划功能实施的有效措施

（一）完善数据管理

在我国国土空间合理规划定位功能中，首要有效举措是基于对自然数据的完善管理。为满足后续对国土空间的科学合理规划需要，做好充足的前期调查工作。要求相关工作人员进行实地调查测量，建立在充足的自然资源调查监测数据基础之上，根据我国所规定的标准测绘作业体系开展数据整合^[3]。通过对我国国土空间有限范围内的关联数据进行汇总收集，随后利用先进信息技术创建互联网平台数据库。在数据库中保存我国统一的国土空间基础数据，按照严格标准执行汇总整理工作，确保对数据真实性、准确性起到良好的保障作用。以严谨负责的态度做好每一基础数据的核对与校验工作，加强数据保护，避免数据丢失、泄漏。为国土空间规划创建一体化基础信息系统平台，以更加先进的智能化数据收集功能，完善落实国土空间规划过程中的全程留痕需求，进而确保在系统平台中所储存的国土空间数据均可查询，且其管理行为可全过程回溯。

（二）确认功能差异

对国土空间展开规划，需要积极注重我国不同区域下整体功能的差异性，合理划分区域为后续国土空间的协调发展提供参考。在实际工作中，根据各部门所归属

的主体功能对国土空间的重要区域展开划分定位，依照不同区域的实际发展需求，因地制宜，结合当地发展特征展开协调，统筹开发建设。结合当地经济发展趋势以及特色资源产物等方面对可供开发区域应提高投资力度。注重生态环境保护，面对重点保护区域应对其人口增长数量加以控制，展开切实合理的环境保护建设。对国土空间进行规划定位时，应根据现存区域下开发密度、环境承载力以及资源发展潜力等相关要素的差异性进行综合分析界定，随后对其中所包含的重点区域进行精准定位，满足人口与经济的合理分布需求，进而在对国土空间进行合理规划的情况下，促进经济发展并保护生态环境。

（三）改进空间格局

优化空间布局也是国土空间规划定位下的主要功能。基于我国国土空间的整体角度出发，切实分析所处区域内的资源流动情况，合理优化资源配置。在我国现阶段全面发展城市化的背景下，应注重空间格局的环境保护需求，循环利用资源并做好废物处理，避免对土壤资源造成污染。注重乡村生态环境保护，对耕地加以保护，尤其注重永久基本农田的开发与建设，切实结合当地实际发展情况展开退耕还林作业。分析城市与农村发展之间的关系，在相互依存、相互促进的基础上，达到人地协调发展。国土开发规划过程中，应贯彻落实保护措施，严格监督管理土地资源利用。同时，加大投资力度，基于创新视角，完善国土规划功能，注重农业生态发展的绿色化建设。切实执行统一、针对且具有较强可行性的国土规划保障性制度。健全国土空间规划管理体系，细分定期评估、动态调整以及编制审批等工作内容。注重现阶段改革规划与过渡阶段的有效衔接，确保每一相关部门均能够认真履行自身职能，掌握国土空间开发保护需求，进而在妥善准备基础规划工作之后，优化国土空间格局。在优化空间格局过程中，应始终贯彻以人为本的理念，对于传统国土空间规划工作而言，仅仅是注重经济发展，即面对物质环境展开规划；而在全新的国土空间规划工作中，应以人为中心首要目的并落实在人的发展基础上，转变固有思想，进而在城市空间改造规划中将人放在第一位。按照区域人口总量对公共服务设施展开优化配置，从而促使公共设施实现均等化布置，满足人均使用标准，创建宜居格局适应人群差异性的使用需求。并且在国土空间规划过程中，应积极鼓励民众参与其中，获取知情权与参与权，进而确保空间规划更为科学合理。

（四）设计科学规划指标

在国土空间规划中，切实合理的规划指标至关重

要，要求从实际出发创建权责清晰，科学高效且全国统一的指标体系，进而为国土空间规划工作提供切实可行的参考。根据高质量发展要求，充分分析国土利用经济布局以及人口等因素，在充分开发国土空间的基础上，注重保护修复，从而满足国土空间现阶段规划建设的共性要求^[4]。在规划过程中，应注重各区域之间的联系发展，掌握区域共性以及差异，根据各区域的主体功能，开发评价以及环境资源承载力等相关因素进行综合分析。掌握不同区域的个性特征，因地制宜践行全新发展理念，以人为中心，始终围绕五位一体的总布局原则，按照四个全面战略逐步推进，从而为我国正确有效开展国土空间规划建设提供良好保障。遵循生态文明理念，转变传统规划方式，适应现代化发展需求，注重开放协调规划建设，建立合作共赢的发展理念。迎合市场经济发展需求，从而实现跨区域规划，有助于整合各区域中的不同资源要素，为各地的经济发展提供源源不断的动力。

（五）强化规划实施流程

切实开展国土空间规划定位工作时，要求相关工作人员能够结合工作实际，合理优化改进规划实施流程，提升规划工作可行性与社会效益。进行规划作业过程中，要求相关工作人员进行多次实地勘察，结合现有实际规划方案展开优化设计。根据当地的土壤资源实际开发利用状况，对规划目标加以调整。我国全面贯彻落实生态保护建设工作过程中，支持生态农业发展，做好耕地保护规划工作，以符合当地作业需求的角度落实环境补偿制度，注重生态保护建设，切实提高耕地资源利用率并避免损害土壤资源。要求国土空间规划部门能够逐步优化现有环境政策与财政政策，针对当前自然资源开发利用现状，应加强利益协调，以满足生态可持续发展的要求，在国土空间规划中进行分级管理。落实目标规划方案，确保土地规划使用效果受到强有力的监督管理。实时动态跟踪管理，按照国土空间分区等级进行分别规划建设，确保有效实施适地原则，提高土地资源利用率。针对国土空间利用中的重大项目应进行综合分析，从社会效益与经济效益双重角度，为其制定切实可行的统筹规划方案。根据我国有关土地综合治理工作的开展特征进行分析，国土空间规划人员可有效分解治理指标并展开针对性部署规划，结合现有土地治理工作作为后续优化治理奠定坚实基础。对于国土空间规划工作而言，要求相关工作人员遵循全面性原则，校对国土规划方案，分析其中的不足之处，并根据资源利用现状展开高强度的治理开发，进一步完善原有的治理规划监督制度，进而高效落实规划管理方案。

（六）明确正确规划目标

基于宏观控制视角，满足国土空间规划需求，应符合相应原则。在规划国土空间时，应以整体化视角展开空间开发整治工作。创建更加多元的开发方式，进而在国土空间规划中提高资源利用率，保护生态环境^[5]。可设置多种不同的规划目标，包括国土开发分类与顺序或是海洋空间的开发保护等，根据我国现阶段的国土空间规划现状而言，需要加强开发环节的有序管理，包括控制开发强度以及开发面积等，结合当地的实际状况与资源分布进行合理开发。对国土空间进行开发建设时，规划一体化流程十分关键，应针对土地类型展开差异性统筹规划。要求将城镇工矿与城市空间二者相互融合，创建相一致的整体规划目标，确保土地资源利用能够有序衔接整体规划建设要求。同时，制定清晰明确的治理目标，在满足国土空间开发利用的基础之上，分解城乡治理需求，创建相应的治理方案。要求立足于坚守耕地红线，并以切实提高土壤利用率，增加粮食产量为基准，按需分配农田规模，以此保障合理开展生态农业建设。除此之外，规划国土空间时应考虑不同层级下的司法权利差异，切实践行各级政府的相应职权，层层递进推进统筹管理工作，以形成完善有序的规划发展格局。例如，我国当前中央政府部门具有政策性以及指导性的权责，而省级政府单位则需在国土空间规划中保障协调统筹安排，市县级以及乡镇政府应将规划工作的切实执行作为重点。

总结：通过明确国土空间规划功能与定位实施策略，确保通过合理的总体规划整治布局以及主体定位等相应方式，坚持以人为本，合理设定规划指标，践行规划目标，有助于国土空间规划工作协调发展，流畅衔接各功能，从而为我国国土空间开发利用提供有效保障机制。

参考文献

- [1] 张忠利. “双碳”目标的国土空间规划法制响应[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(12): 11-20.
- [2] 吴启翔. 国土空间规划背景下实用性村庄规划编制模式分析[J]. 江西建材, 2022(11): 149-150+153.
- [3] 陈远通. 交通规划与国土空间规划的逻辑关系及展望[J]. 综合运输, 2022, 44(11): 12-16+52.
- [4] 程鹏, 屠启宇. 响应创新发展逻辑的国土空间规划策略[J]. 城市规划学刊, 2022(06): 72-79.
- [5] 李王锋. 国土空间规划环境影响评价的定位与建议[J]. 环境影响评价, 2022, 44(06): 1-4.

作者简介：丁妍（1980-），女，本科，工程师，从事自然资源管理、国土空间规划工作。