

国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨

文 / 黄 海 沈抚改革创新示范区管委会规划建设局

摘 要: 对于国家经济发展来说, 国土空间规划是重要部分, 也是国家实现经济社会, 实现可持续发展, 以及实现生态环境保护的重要手段。随着我国城镇化进程的加快, 以及资源环境承载力的增强, 构建科学合理的国土空间规划体系, 显得尤为重要。国土空间规划体系的建构, 不仅需要系统的理论支撑, 还需要切实可行的运作策略, 来保障规划的有效实施。基于此, 本文将探讨国土空间规划体系建构的逻辑, 并提出相应的运作策略, 旨在为我国国土空间规划的科学发展, 提供理论依据和实践指导。

关键词: 国土空间; 规划体系建构; 逻辑运作

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.02.044

引言

近年来, 随着城市化进程的加速, 以及经济社会的快速发展, 国土空间规划在国家治理体系中的重要性, 也逐渐日益凸显。国土空间规划不仅是科学配置土地资源、优化空间布局的基础性工作, 也是实现可持续发展、保障生态文明建设的重要手段。当前, 我国正处于转型发展的关键时期, 国土空间规划体系的建构, 面临着诸多挑战, 如空间资源利用冲突、城乡发展不平衡等。因此, 探索科学合理的国土空间规划体系建构逻辑, 及运作策略, 对于实现高质量发展、提升国土资源管理水平来说, 具有重要的现实意义。

一、国土空间规划体系建构的逻辑

国土空间规划体系的建构, 是一项复杂而系统的工程, 其核心逻辑是基于国家整体战略和可持续发展理念, 整合现有的各类空间规划, 构建一个统一、协调、高效的空間治理体系, 这一建构逻辑, 通常涉及多个层面, 包括理论基础、制度设计和实施机制等, 需要从宏观到微观、从顶层设计到具体实施, 进行全面考虑和系统构建^[1]。首先, 国土空间规划体系建构的理论基础, 源于可持续发展理念要求, 以及生态文明建设的要求。随着经济社会的快速发展, 资源环境压力不断增大, 传统的分散、碎片化的空间规划体系, 已无法满足协调人与自然关系、优化空间结构的需求, 因此, 建构新的国土空间规划体系的逻辑起点, 是树立“山水林田湖草是生命共同体”的理念, 强调生态优先、绿色发展, 生态效益的统一, 并且, 这一理论基础, 也为国土空间规划体系的建构, 提供了方向指引和价值导向。其次, 国土空间规划体系建构的制度逻辑, 体现在对现有规划体系

的整合和重构。通常, 传统的城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等各自为政, 存在权责不清、目标冲突、效率低下等问题, 而新的国土空间规划体系建构的核心任务之一, 是打破部门壁垒, 实现“多规合一”, 这一过程涉及法律法规的修订、部门职能的调整等一系列复杂的制度变革, 同时, 建构逻辑要求在保持制度连续性的同时, 需要实现规划体系的革新和优化, 建立统一的空间规划体系, 明确各层级规划的定位和关系, 形成自上而下的传导机制和自下而上的反馈机制。

二、国土空间规划体系的运作策略

(一) 明确实施主体和职责

在国土空间规划体系的运作过程中, 明确实施主体和职责, 是确保规划有效落实的关键环节, 这一策略涉及多个层面的考量, 需要从宏观到微观, 从顶层设计到具体执行进行系统性的安排和部署。首先, 从国家层面来看, 需要明确中央政府, 在国土空间规划体系中的主导地位 and 核心职责。其中, 国务院作为最高行政机关, 应当承担制定国家级国土空间规划的主要责任, 以此来确定国土空间开发保护的总体战略, 以及整体布局, 同时, 还需要明确自然资源部, 作为国土空间规划的主管部门, 来负责统筹协调全国国土空间规划工作, 制定相关政策法规和技术标准, 以此来指导和监督各级国土空间规划的编制和实施, 此外, 其他相关部委, 如发改委、住建部、生态环境部等, 也需要在各自职责范围内, 参与国土空间规划的编制和实施, 进而确保规划的全面性、系统性^[2]。在省级层面, 需要明确省级政府在国土空间规划体系中的关键角色, 其中, 省级政府应当

负责编制和实施省级国土空间规划，统筹协调本行政区域内的空间发展战略和布局，同时，对于省级自然资源主管部门，应当承担具体的规划编制工作，以及实施监督工作，以此来协调解决跨地市的空间规划问题，此外，还需要明确省级其他相关部门，在国土空间规划中的职责，如发改委在产业布局、重大项目安排方面的作用，生态环境部门在生态保护红线划定和管控方面的职责等。另外，市县级政府作为国土空间规划实施的重要主体，其职责更加具体和直接。市县级政府需要负责编制和实施，本行政区域内的国土空间规划，落实上级规划的要求，同时，需要结合本地实际情况，进行细化和深化，而市县级自然资源主管部门，应当承担具体的规划编制、实施和监管工作，协调处理本行政区域内的空间利用矛盾，此外，市县级其他相关部门，如规划、住建、环保等，也需要在各自职责范围内参与规划的编制和实施，确保规划的全面落地。

（二）制定详细的实施计划

一个完善的实施计划，需要综合考虑时间维度、空间尺度等多个方面，形成一个系统、全面、可执行的行动方案。首先，实施计划的制定，需要基于对国土空间规划目标的深入理解和分解，规划目标通常具有长期性、战略性，需要将其分解为短期、中期和长期的阶段性目标，这种分解不是简单的时间划分，而是要考虑到发展的阶段性特征和优先顺序。例如，可以将规划期，分为近期（1-3年）、中期（3-5年）和远期（5年以上），并针对每个阶段，设定具体的发展目标，以及具体的重点任务，这种时间维度的划分，有助于将长远目标与当前行动有机结合，既保证规划的前瞻性，又确保实施的可操作性。其次，实施计划需要在空间尺度上，进行细化和落实。国土空间规划涵盖了从国家到省、市、县的多个层级，实施计划需要将宏观目标，具体化到各个空间单元，这不仅包括行政区划的空间划分，还应考虑功能区、生态区等，不同类型的空间单元，例如，可以针对重点开发区、限制开发区的实施策略，并且，对于城镇、乡村、生态空间等不同类型的区域，制定相应的发展措施和管控要求，这种空间上的精细化安排，有助于实现规划目标的精准落地。资源配置是实施计划的核心内容之一。详细的实施计划，需要明

确各项任务所需的人力、物力、财力资源，并制定合理的资源配置方案，这包括财政资金的安排、土地资源的分配等，例如，可以根据不同区域的发展重点，以及任务优先级，制定差异化的财政投入计划，或者，针对重点项目和关键领域，制定专项的资源保障措施，同时，还需要考虑资源使用的效率、可持续性，避免资源浪费和过度消耗。另外，责任分工是确保实施计划有效执行的关键。详细的实施计划，需要明确各项任务的责任主体，包括牵头部门和配合部门，并制定相应的考核评估机制，这不仅包括政府各部门之间的分工，还应考虑政府、企业、社会组织等多元主体的协同，例如，可以建立任务清单制度，明确每项任务的具体内容、完成时限、责任单位和考核指标。此外，实施计划还需要考虑到实施过程中，可能面临的风险和挑战，制定相应的应对措施，这包括对外部环境变化的预判、对潜在阻力的分析等，例如，可以针对可能出现的经济波动、政策调整、技术变革等情况，制定预案和调整机制，或者，对于实施过程中，可能遇到的土地征收、生态补偿、利益协调等难点问题，提前制定解决方案。

（三）加强资金和政策保障

在国土空间规划体系的运作过程中，加强资金和政策保障，是确保规划有效实施的关键支撑，这一策略涉及多个层面，需要系统性思考和全面部署，以创造有利于规划落地的资金环境和政策氛围^[3]。首先，从资金保障的角度来看，需要建立多元化、可持续的资金筹措机制。国土空间规划的实施，涉及大量的基础设施建设、生态环境保护、产业布局调整等，这些都需要大量资金支持，而传统的依靠政府财政投入的单一模式，已经难以满足需求，因此，需要创新资金筹措方式，如建立政府引导、市场主导的投融资机制，鼓励社会资本参与国土空间开发和保护。另外，可以考虑设立国土空间发展基金，通过政府出资、企业投资等多种方式，来筹集资金，同时，还可以探索土地增值收益分配机制，将部分土地出让收益用于国土空间规划实施，形成良性循环。其次，需要优化资金使用结构，还要提高使用效率。国土空间规划涉及多个领域，资金使用需要统筹兼顾，既要保证重点领域，还要保障关键项目的资金需求，又要兼顾整体平衡，所以，可以建立项目库制度，对规划实

施项目进行分类管理和优先排序，确保资金投向与规划目标一致，同时，需要加强资金使用的监管和绩效评估，建立科学的评价指标体系，定期对资金使用效果进行评估，并根据评估结果调整资金配置，此外，还可以引入市场化机制，如PPP模式，提高资金使用效率。在政策保障方面，首先，需要完善法律法规体系。国土空间规划的实施，需要有强有力的法律支撑，所以，可以考虑制定专门的国土空间规划法，明确规划的法律地位、编制程序、实施机制等，同时，需要对现有的相关法律法规，进行梳理和修订，如土地管理法、城乡规划法等，形成协调一致的法律体系，此外，还需要制定配套的行政法规，以及配套的地方性法规，来细化规划实施的具体要求和操作规程。另外，需要制定配套的政策措施，这包括产业政策、土地政策等多个方面，例如，可以制定差别化的产业准入政策，引导产业布局与国土空间规划相协调，或者，完善土地利用政策，建立灵活的土地供应机制，保障规划实施的用地需求，再或者，可以制定激励性的财税政策，如对符合规划要求的项目给予税收优惠，对生态保护区给予财政转移支付等，这些政策措施需要系统设计，相互配合，形成政策合力。

（四）建立监测评估机制

建立监测评估机制，是国土空间规划体系运作的重要策略，它为规划的实施，提供了持续的反馈和调整依据，能够确保规划目标的有效达成，这一机制的建立，需要从多个维度进行系统设计，涵盖监测指标体系的构建、数据收集和分析方法的确定、评估流程的制定，以及结果应用的机制设计等多个方面。首先，监测评估机制的核心，是构建科学合理的指标体系，这个指标体系应该能够全面反映国土空间规划实施的各个方面，包括土地利用效率、生态环境质量、经济发展水平等，并且，指标的选择需要遵循科学性、可操作性和代表性的原则。例如，可以选择土地利用强度、人均GDP、基本公共服务覆盖率等指标，这些指标应该既能反映规划的总体目标，又能体现不同区域、不同类型空间的特殊要求，同时，指标体系还应该具有层次性，需要从国家、省、市到县级，形成一个完整的指标传导体系，进而确保各级规划目标的一致性、可追踪性。其次，数据收集和分析方法的确定，是监测评估机制的技术支撑。随着

信息技术的发展，监测评估可以利用更加先进的技术手段，例如，可以利用遥感技术，进行土地利用变化监测，使用物联网技术实时监测环境质量，然后，通过大数据分析经济社会发展趋势，这些技术的应用，可以提高数据的准确性、时效性，同时，还需要建立统一的数据标准和共享平台，进而确保数据的一致性、可比性^[4]。另外，在数据分析方面，可以采用GIS空间分析、统计模型等方法，从多个角度对规划实施效果，进行深入的分析。此外，评估流程的制定，是确保监测评估工作规范有序进行的关键，这个流程应该包括评估的组织方式、时间安排、参与主体等内容，所以，可以考虑建立常态化的年度评估机制，结合中期评估和总结性评估，形成短期、中期、长期相结合的评估体系。在评估主体方面，可以采用政府自评、第三方评估和公众参与相结合的方式，提高评估的客观性、全面性，例如，可以委托专业机构进行独立评估，同时，通过问卷调查、听证会等方式收集公众意见，最后由政府相关部门综合各方意见形成最终评估结果。

结论

综上所述，国土空间规划体系的建构，是实现国家可持续发展战略的重要组成部分。通过系统的理论分析和实践探索，本文探讨了国土空间规划体系建构的逻辑和运作策略。并且，科学的规划体系和有效的运作策略，不仅能够提升国土空间资源的利用效率，还能促进区域经济协调发展，以及生态环境保护。未来，随着社会经济的发展和科技的进步，国土空间规划体系将不断优化和完善，进一步推动我国国土空间规划的科学化、规范化和现代化发展。

参考文献

- [1] 张松涛. 国土空间规划体系的创建和运行策略[J]. 中国科技投资, 2023(8).
- [2] 姬建荣. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 地产, 2023(6): 0057-0059.
- [3] 张尚武, 刘振宇, 张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4).
- [4] 郑亚林, 单义骁. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市情报, 2021(21): 262-264.