

# 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展

徐文慧

江西核工业测绘院集团有限公司

**[摘要]**利用国土空间规划引导复合国土空间立体化的开发和保护,有利于提高空间资源的集约节约利用程度,提升空间治理现代化的能力。从新型城镇化发展到乡村振兴战略,我国社会经济发展前进的每一步都面临着复杂的现状和巨大的挑战。思深方益远,谋定而后动,“规划先行”成为中央到基层各级政府所秉持的科学发展理念。从城市规划到城乡规划再到“多规合一”的国土空间规划,从注重土地空间资源的布局建设到多维度国土空间资源综合利用,规划空间由平面到立体,规划对象也由各自为政的单一元素转变为“山水林田湖草”统筹考虑的生命共同体。

**[关键词]**城乡规划;国土空间规划;转变发展

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-627X.2020.03.1003

## 引言

国土空间规划,是针对一定区域国土空间开发保护在空间与时间层面作出的相关安排。从国家层面分析,国土空间规划作为促进国家空间发展的一大指南,同时也是可持续发展的空间蓝图,能够为相关开发保护建设活动提供有效保障依据。而对于城市规划来说,则为国土空间规划体系中尤为重要的一环,通过合理科学的城市规划方案,可使城市发展建设更加规范,并使城乡规划建设项目的合理布局得到有效保证。

### 一、规划“好”城市是根本目标

无论基于何种理论,城乡规划的目标都是规划建设“好”城市。对于什么是“好”城市,没有统一的客观评判标准,虽然关于城市排名的榜单有很多,但这些榜单大部分都依靠主观判断,并不能够完全服众。每个人的主观感受因人而异,但大多数人的主观选择也可以作为评定城市“好坏”的标准。没有城市能做到尽善尽美,都或多或少存在“城市病”问题,如深圳的住房和公共设施配套不完善、北京的生态环境较差、上海的社会固化问题等,但这些城市仍受到大多数人的青睐,主要原因是这些城市没有明显的较大短板(短板问题加重会影响人口流入,直至人口稳定甚至流出),并且都具有至少一项在某一区域或领域领先的方面。如苏杭的精细化、广深的科技制造等。这些城市的共同特点可以概括为“一俊遮百丑”和“木桶效应”。如果规划师能够在有限理性的约束下,以个人或团队理性的阈值为限,重点在上述两方面提出规划解决方案,并保证按规划推动实施,不断累积好的发展成果,解决城市短板问题,城市将日益趋向于理想中的“好”城市。

### 二、城乡规划到国土空间规划

#### (一) 规划对象的变化

城乡规划阶段的规划仍以地域概念中的城乡区域为范围,而规划对象则是以土地为核心的一系列发展内容和建设活动。规划对象聚焦于城镇乡村的土地布局与建设,使得城乡规划更多地关注于人为活动的开发建设,虽然深入却也单

一。国土空间规划则将对象延展到国土空间,正如上文所说,国土空间既是“山水林田湖草沙”自然资源的有机生命体,也是人类生活生产的载体。国土空间规划将城乡规划等各类规划进行了“多规合一”,这个“合一”既囊括了城乡规划所关注的“人”这一部分的内容,也将自然元素的开发保护和修复纳入其中。如果说城乡规划处理的是“人与城乡”之间的关系,那么国土空间规划面对的则是人与城乡、人与自然、城乡与自然的关系;作为在生态文明建设这一大背景下提出的科学发展理念,人类与其一系列的自身活动都被纳入到自然生态系统当中,国土空间规划的对象便是这一包含全部区域、全部要素和全部行为的整体生态系统。

#### (二) 规划管控监督的变化

城乡规划的内容构成,自然而然将规划监督管理范围限定在了城乡规划区内的建设用地中,在经历了从《城市规划法》到《城乡规划法》的发展进程后,“一书三证”所代表的城乡规划管理制度也走向完善与成熟。从项目初期选址到用地范围与性质确定后的用地规划许可再到管理具体修建内容的工程规划许可证,城市规划区内的规划管理与城乡规划内容相呼应,以《城乡规划法》、地区法规条例及国家相关技术规范为依据,由区域聚焦建筑,由宏观走向具体,引导城乡规划进行有效的落地实施。2015年中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出明确要求,国土空间开发保护制度要以国土空间规划为基础,以用途管制作为主要手段,国土空间用途管制被正式提出。对照国土空间规划的内容不难理解,国土空间用途管制是从城乡用地建设管理转向自然系统全域全要素管控。在之前的管理过程中,因城乡规划、土地利用总体规划等各类规划政出多门,规划管控时常面临地块审批内容重叠、地类矛盾,审批周期过程及规划反复修改等一系列问题,给企业群众增加办事成本的同时,也妨碍了规划进行科学有效的监管。因此国土空间规划在融合了各类规划元素的基础上,面对自然空间系统的统一管理,其核心是要建立起从现状—规划目标—管控计划的有效转化规则与秩序,进而成为国土空间规划在国家治理体系

和治理能力现代化的关键支撑。

### 三、国土空间规划的发展途径

(一) 以国土空间规划为导向, 突出城市规划在其中的价值作用

要使城市规划的任务目标高效完成, 有必要以国土空间规划为导向, 然后将城市规划在其中的价值作用凸显出来。一方面, 基于空间总体规划工作开展期间, 加强城市总体规划, 然后将三大主导功能分区、“三线”约束作为基础, 将城市规划的导控作用体现出来。在城市总体规划过程中, 以综合性原则、效益统一原则为依据, 使经济、生态、社会效益的统一目标得到有效实现; 并树立“以人为本”的规划理念, 对城市资源进行优化配置, 进而促进民生的改善。另一方面, 在城市规划过程中, 需实现“五个量化”目标, 即: 其一, 框定总量管控; 其二, 盘活总量管控; 其三, 质量强化管控; 其四, 优化增量管控; 其五, 限定容量管控。与此同时, 全面分析城市文化特色、功能定位以及建设管理等要素, 通过合理科学的城市规划方案的实施, 带动城市转型发展, 促进城市可持续发展。

#### (二) 正向引导与负面清单

规划无法做到面面俱到, 需要集中力量在重点领域开展有效工作, 既要强化城市的潜在优势, 又要避免产生严重的城市问题, 可通过正向引导和负面清单两方面解决问题。在正向引导方面, 城市规划的目标就是要逐渐累积、强化城市自然优势。可通过对比、分析等方法, 研判城市在某一区域、某一领域具有的潜在优势, 找出竞争城市和标杆城市, 合理确定规划目标、定位和重点工作。通过城市规划有计划地将潜在自然优势转化为竞争优势, 提升城市的核心竞争力, 使城市至少在某一领域或某一区域具有不可替代的垄断优势, 增强城市的吸引力。在负面清单方面, 首先要分析城市现状存在的若干重大问题, 通过规划研究找到问题产生的原因, 以及未来的发展方向, 提出解决问题的方案并推动规划有效实施, 逐步解决问题, 补足重大发展短板。同时, 对于大量的既无潜力优势, 又不存在可能产生重大问题的一般区域、一般事项, 可通过规划审批制度的改革创新, 划定城市发展的负面清单, 建立诚信监管体系。负面清单以外的事项, 规划重点关注事前备案, 事后追责、改正等关键节点, 以及重要事项的管理权, 建设单位可自行按规划实施, 规划不需再进行许可审批。

#### (三) “一张图”建设

##### 1. 编制标准规范和管理机制

有效保证国土空间规划“一张图”建设, 应编制相应的标准规范和管理机制, 形成完善的管理体系, 主要包括空间规

划数据汇交、处理、检查、入库和更新标准、业务运行管理机制和技术操作规范, 主要包括一个管理办法、一套机制以及一本使用手册。一个管理办法是国土空间规划“一张图”管理办法, 明确管理总则、职责分工、处理协调机制以及奖惩等; 一套机制主要包括数据汇交、处理、入库、更新及共享机制、业务运行机制等; 一本使用手册主要包括国家、省等层面的相关技术标准规范、一系列工作操作规程和技术标准等。

##### 2. 信息平台建设和应用

国土空间规划“一张图”为规划编制、规划审批管理、实施监督、监测预警以及定期评估等工作提供数据应用平台、数据分析平台以及数据支撑平台。数据应用平台服务于规划编制工作, 制定了统一的数据成果标准, 提供了地图服务、数据服务以及模型计算服务, 降低了数据使用门槛和数据成果的差异性, 解决了规划编制工作数据应用频繁且差异性显著等问题, 实现了数据应用、编制成果到成果更新的数据闭环应用。数据分析平台服务于自然资源一体化信息管理工作, 主要包括提供基础底图服务、业务服务以及接口服务。基础底图服务是将国土空间规划“一张图”数据资源发布成标准化的数据服务, 提供给其他平台或系统调用。业务服务是针对自然资源管理, 提供空间查询、空间统计以及空间分析等基础服务, 还可以结合工作业务流程, 提供规划审批服务、实施监督服务、动态监测服务、定期评估服务、决策分析服务以及资源评价服务等专项服务。接口服务是以Web Service服务接口调用方式, 为其他系统提供数据和功能服务。数据支撑平台服务于国土空间规划实施监督管理, 根据“一年一体检, 五年一评估”的动态监测、定期评估的方式, 需从现状数据、规划数据、管理数据以及社会经济数据等多方面入手, 制定相应的评估监测模型和指标, 评估城市发展状况, 实现城市国土空间规划保护开发利用全过程监控和管理, 提高国土空间规划精细化治理能力。

### 结语

城乡规划与国土空间规划从来不是单独的两个个体, 国土空间对城乡区域的包涵让城乡规划的发展拥有了更高的维度与更多的可能性。从城乡规划到国土空间规划的转变, 让我们对规划这门学科也有了更为广阔的认识: 如果说之前我们的目光在“人”, 那么现在我们将对“自然”赋予更多的关注。

### 参考文献:

[1] 黄征学, 祁帆. 从土地用途管制到空间用途管制: 问题与对策[J]. 中国土地, 2018(6): 22-24.