

新时期国土空间规划探讨

倪元飞

田林县旧州镇人民政府 广西 百色 533308

摘 要：国土空间规划是新时代提升国土空间治理能力，推动区域可持续发展的重要制度手段。本文以四项核心理论为基础，梳理了国土空间规划的理论支撑体系，总结出规划实施期间存在权责界定模糊、刚柔管控失衡、多规衔接不畅、空间价值配置失衡等问题，明确了规划建设的主要发展方向，分别从制度建设、空间管控、智慧技术支撑和动态运维机制层面提出优化策略，以此推进国土空间治理现代化建设，保障国土空间可持续利用，推动区域实现高质量发展。

关键词：新时期；国土空间规划；优化路径

引言：国内空间治理体系正处于持续改革完善的过程中，传统分散的空间规划模式已经难以适配新时代的国土治理与发展需求，新时期国土空间规划整合各类规划职能，能够统筹全域资源，协调资源保护与开发的关系。我国规划体系虽已初步建成，但落地治理依旧存在诸多短板，本文依托相关理论分析现存问题，明确发展方向，探索优化路径，完善规划体系，助力国土空间治理与区域高质量发展。

1 新时期国土空间规划的理论基础

新时期国土空间规划的开展依托多重核心理论提供支撑，生态文明建设理论为规划工作奠定核心基础，能够转变国内空间规划的价值逻辑与实施准则，传统空间规划侧重经济发展与土地开发利用，对生态属性与资源承载能力的考量较为薄弱，该理论明确国土空间具备经济、生态、社会多重价值，确立绿色发展与生态优先的基本准则，指导规划工作统筹全域自然要素，平衡空间开发强度与资源环境承载力，让国土空间规划成为生态安全维护与资源集约利用的重要制度手段^[1]。空间治理现代化理论为规划体系改革提供关键支撑，该理论可以整改传统多部门碎片化治理的弊端，统一各类规划标准与实施体系，清晰划分各级政府与行业部门的空间治理权责，推动国土空间治理朝着精细化、智能化、协同化方向转型；全域全要素统筹理论是新时期规划区别于传统规划的创新核心，该理论要求规划工作立足全域整体视角，打破各类空间规划分割独立的局限，整合全部国土空间与自然资源要素，协调三类空间功能关系，兼顾短期发展与长期空间安全，保障国土空间可持续利用；高质量发展空间赋能理论明确了规划的服务定位，适配经济发展模式的转型需求，通过优化空间资源配置与产

业布局，化解空间利用低效、发展失衡等问题，兼顾经济、民生与生态综合效益，持续发挥国土空间对区域高质量发展的支撑作用。

2 新时期国土空间规划面临的核心问题

2.1 空间权责划分体系尚不清晰

国内国土空间规划体系完成重构工作后，统一化的全域规划框架已经基本成型，不过多层级治理主体的空间权责界定依旧不够明确，这一问题也持续制约着规划内容的落地执行。在纵向治理层级中，五级规划的权责边界没有得到全面梳理，上级管控要求和下级落地需求存在脱节问题，管控指标的传导模式较为固化，基层规划调整空间较小，无法适配各地差异化的发展需求；在横向部门管理中，各职能部门的空间管理权责存在重叠与空缺问题，专项规划衔接机制不够完善，各部门协同治理存在明显阻碍，整体空间治理呈现碎片化特征，大幅降低了国土空间统筹规划的实际治理效能。

2.2 刚性管控与弹性适配协调失衡

刚柔协同管控是新时期国土空间规划的基本实施原则，现阶段规划落地过程中普遍存在刚性约束与弹性适配不协调的问题。我国现行规划搭建了完善的红线管控体系，通过约束核心空间边界，有效遏制了国土无序开发的问题，全方位保障国土发展安全，但部分管控制度设置较为僵化，缺少适配区域动态发展的弹性调整机制，无法适配各类建设发展需求，在一定程度上限制了区域发展活力；部分地区的弹性管控标准并不清晰，调整流程缺乏规范性，容易出现突破管控底线的行为，进而削弱规划的刚性约束力，让规划难以平衡安全底线与发展活力，降低了国土空间治理的科学性与精准度。

2.3 多规融合内在衔接机制不完善

多规融合属于国土空间规划改革的重点内容,现阶段该项工作大多只完成图纸叠加与指标整合的浅层融合,规划制度、编制标准与内在逻辑的深度融合依旧没有落实,整体衔接短板较为突出^[2]。不同类型的专项规划会采用不一样的编制规范与统计方式,传统规划形成的技术壁垒并未彻底消除,使得各类规划之间容易出现指标冲突与空间布局重叠的问题;国内目前尚未建立成熟的动态衔接机制,各类规划的编制和修订节奏并不统一,规划更新调整无法实现同步联动;同时协同编制制度存在漏洞,专项规划编制往往只关注行业自身发展,缺少全域统筹思维,难以发挥多规融合的整体治理优势。

2.4 空间价值均衡配置存在结构性短板

新时期国土空间规划需要兼顾生态、经济、社会三类价值的协同发展,现阶段的空间资源配置工作依旧存在结构性失衡的问题,整体配置合理性有待提升。各区域的空间资源分配并不均衡,发展水平较高的区域存在开发强度超标、生态负荷过重的情况,空间建设模式也趋于同质化,发展滞后区域的空间资源开发程度偏低,自身资源优势无法有效转化为发展动力,区域发展差距始终存在;多数地区的空间功能价值配比不够科学,普遍重视经济开发,轻视生态保护与民生建设,会造成生态空间与公共空间被压缩,人居环境建设进度缓慢;同时现有规划较为侧重短期布局优化,对长期可持续发展与代际资源公平配置的考量有所欠缺,短期开发行为会消耗未来发展潜力,不利于国土空间价值的长效均衡发挥。

3 新时期国土空间规划的发展方向

3.1 坚守生态优先筑牢空间安全格局

生态优先是新时期国土空间规划的重要发展导向,国土空间安全也是国家整体安全体系的关键构成,需要依靠科学的空间管控方式维护生态、粮食与资源安全^[3]。规划工作需要持续落实生态保护理念,严格守住三条控制线的刚性边界,杜绝各类开发活动侵占生态与农业空间,规划模式也需要从被动管控转变为系统性保护与主动生态修复,持续优化全域生态空间结构,完善整体生态格局,维护区域生态系统的稳定运行,为人与自然和谐发展提供基础保障。

3.2 聚焦治理现代化提升规划治理效能

国土空间规划治理现代化是适配国家治理建设的主要发展方向,规划工作需要通过制度革新与流程优化,改善传统碎片化的治理模式,搭建规范化、协同化的现

代空间治理体系。相关工作可以优化五级规划的权责架构,保障层级管控可以有序传导,清晰划分各级治理权限;也可以打通各部门的工作壁垒,实现规划、审批、监管的全程协同,规划治理也可以依托智能科学技术替代传统粗放的治理方式,推动规划全流程标准化与数字化发展,以此提升国土空间治理的整体质量与效率。

3.3 立足高质量发展优化空间资源配置

国土空间规划的主要发展目标,就是服务经济社会高质量发展,实现各类空间资源的集约高效配置。规划工作需要摒弃传统粗放式的开发模式,以提质增效为核心,调整全域空间的资源配置结构,改善产业、城镇、农业空间存在的布局散乱、资源浪费与功能错位等问题,推动各类空间实现集约化与内涵式发展。规划工作需要对接各类国家级发展战略,依托空间布局优化缓解区域与城乡发展失衡的问题,用科学的空间供给适配多元发展需求,稳步提升国土空间的利用效率与整体发展质量。

3.4 秉持人本导向完善公共空间体系

人本化发展是新时期国土空间规划的核心价值取向,规划工作需要转变传统重建设、轻人本的布局模式,将人居环境提升与民生空间保障作为主要发展方向。规划建设需要重视公共服务均等化与人居体验,持续优化城乡公共空间的整体布局,完善整体人居建设体系,打造适配居民生活的国土空间环境^[4]。规划工作需要兼顾不同社会群体的使用需求,保障公共空间资源的公平性与普惠性,让空间发展成果可以服务全体民众,切实体现出国土空间治理的民生意义与人文价值。

4 新时期国土空间规划的优化路径

4.1 健全全域统筹的规划制度体系

全域统筹的规划制度体系建设,是完善国土空间规划实施落地的基础保障,相关部门需要从层级权责、部门协同、规划衔接三个维度开展体系优化工作。各地可以搭建五级联动的层级管理模式,明确各级规划主体的管控职责与工作定位,细化各层级的管控内容、指标权限与调整范围,破除层级衔接存在的壁垒,让上级战略部署能够精准传导,也能让基层规划工作灵活适配区域发展,兼顾规划的整体布局与地方发展需求。相关单位还需要搭建常态化的跨部门协同机制,统一各类规划的编制标准与技术规范,梳理各部门的空间管理权责边界,有效规避权责交叉与监管缺位问题,推动综合规划和专项规划深度融合。同时要建立层级化的规划衔接体系,统一规划编制时序、数据标准与管控口径,完善动态联动优化机制,保障整体规

划体系的系统性与时效性。

4.2 完善刚柔并济的空间管控机制

国土空间治理工作需要完善刚柔并济的新型空间管控机制,以此解决管控模式失衡的现实问题,保障空间治理工作有序推进。治理主体需要严格落实三条控制线的管控规范,清晰划定生态、农业、城镇三类核心空间的刚性边界,禁止各类主体随意调整、违规占用核心空间资源,统一全域刚性空间的管控规则、保护标准与监管要求,稳固国土空间安全基础,全方位保障生态、粮食与城镇发展安全^[5]。各地可以结合自身资源禀赋、发展定位与空间功能,制定差异化的弹性管控细则,合理预留适配产业发展、民生建设的调整空间,明确弹性调整的适用范围与审批流程,规避弹性管控权限滥用的问题。相关部门还可以搭建常态化的动态评估体系,定期检测刚柔管控模式的适配效果,依据区域发展节奏与战略布局变动,动态优化管控结构,平衡空间管控的规范性与发展灵活性,实现安全底线与区域发展活力的双向兼顾。

4.3 构建数字化智慧规划支撑体系

国土空间智慧规划体系的建设需要从数据基础、决策系统、监管模式三个层面逐步完善,相关工作主体需要整合国土调查、生态监测、城乡建设与产业发展等各类空间信息,统一数据统计标准、坐标体系与统计规范,搭建全覆盖、高精度且可动态更新的基础信息平台,打破各部门之间的数据流通壁垒,实现各类空间数据的共享共用,为规划编制、空间管控与日常监督提供稳定的数据支撑。相关单位可以依托遥感技术、智能算法与大数据技术搭建智能化决策系统,辅助工作人员完成资源承载力评价、空间布局优化与风险预警等工作,减少传统经验规划带来的主观偏差,提升空间资源配置的精准程度,同时搭建一体化动态监管平台,对规划全流程开展数字化管控,主动识别空间开发的违规问题与布局矛盾,有效提升规划落地的整体监管效能。

4.4 建立动态化规划运维更新机制

国土空间规划体系的长效运行需要依托动态化运维更新机制作为保障,相关部门可以建立年度动态评估与周期性综合评估相结合的工作模式,从资源利用效率、生态保护效果、发展适配程度以及民生保障质量等维度开展全面评价,及时梳理规划实施阶段存在的各类短板,为规划优化调整提供可靠依据。管理部门需要制定统一规范的规划修订流程,明确调整工作的触发条件、审批权限和公示程序,约束随意修订的行为,让规划内容可以适配国家战略、区域发展与生态格局的动态变化。各地还需要组建常态化的专业运维队伍,明确岗位管理职责,持续完善规划技术标准与监管规则,通过理论与技术的持续创新迭代,适配空间治理现代化与高质量发展的全新要求,推动国土空间规划体系持续升级,实现长期稳定运行。

结束语

综上所述,国土空间规划能够为国土空间治理现代化建设与区域高质量可持续发展提供重要制度支撑,现阶段规划实施存在权责界定模糊、刚柔管控失衡、多规衔接不顺、空间价值配置不均等问题,会制约整体治理效能。后续工作需要依托多元发展导向,落实多维度优化措施,统筹全域空间要素,协调各类发展需求,化解空间结构性发展矛盾,提升精细化与智能化治理能力,稳固国土安全基础,助力区域长效稳定发展。

参考文献

- [1] 张菲菲.新时期国土空间规划体系背景下城乡规划的传承与融合[J].湖北画报(下半月),2025(4):36-37.
- [2] 詹立宇.国土空间规划体系下详细规划机制创新研究[J].城乡规划,2025(1):60-67.
- [3] 李铭辉.国土空间规划管理与土地管理间的协同发展策略探讨[J].农村实用技术,2025(9):41-43.
- [4] 王禹,胡耀文.新时期国土空间详细规划的差异化编制思路转型[J].中国名城,2025,39(3):29-36.
- [5] 赵兴裕.国土空间规划中的土地资源优化配置探讨[J].建材发展导向,2025,23(5):31-33.