

论我国新时代国土空间规划的建设与展望

樊小宇

河北新世纪国土资源规划咨询有限公司 河北 石家庄 050000

摘要: 新时代国土空间规划以生态文明等理论为支撑,坚持以人民为中心等导向。建设核心内容包括构建“多规合一”体系、明确开发保护格局、强化支撑体系、完善动态管控机制。实施保障有政策、资源、监督考核、公众参与等方面。展望规划智能化、格局优化、可持续发展空间保障、体系完善等发展方向,助力国土空间高质量发展。

关键词: 新时代; 国土空间规划; 多规合一; 生态保护; 治理现代化

引言: 国土空间规划是国家空间发展的指南。新时代,我国发展面临新形势、新要求,科学合理的国土空间规划至关重要。它关乎资源合理利用、生态保护、区域协调发展及人民生活品质提升。在此背景下,探讨新时代国土空间规划的建设要点、实施保障及发展方向,对推动国土空间治理现代化、实现经济社会可持续发展意义重大。

1 新时代国土空间规划的理论基础与核心导向

1.1 理论支撑

生态文明理论为空间开发保护提供根本遵循。该理论重塑空间开发逻辑,强调开发行为需与生态承载能力相匹配,摒弃以往过度开发对生态的破坏,推动形成保护优先、适度开发的空间发展模式^[1]。在此模式下,生态保护与开发利用不再是矛盾对立,而是形成良性互动,实现生态效益与经济效益的有机统一。系统论在空间规划中发挥关键作用。空间系统涵盖自然、经济、社会等多重要素,各要素相互关联、相互影响。系统论推动规划打破单一维度局限,从整体视角出发,实现各要素间的有机衔接,确保规划方案符合空间系统整体运行规律,提升规划的科学性与合理性。区域协调发展理论通过空间布局得以具象化。我国地域辽阔,不同区域资源禀赋与发展基础存在差异。该理论指引下的空间规划注重挖掘区域比较优势,依据各区域特点合理布局产业与功能,促进生产要素跨区域合理流动,构建优势互补的区域空间格局,推动区域协调共进。

1.2 核心导向

坚持以人民为中心确立空间价值取向。空间规划聚焦群众生产生活需求,完善公共服务设施布局,优化居住与就业空间关系,让空间发展成果更多惠及全体社会成员。以高质量发展引领空间配置方向。立足新发展阶段,空间配置注重提升资源利用效率,推动产业空间转型升级,为创新发展、绿色发展提供适宜的空间载体。

以生态安全筑牢空间保护底线。划定生态保护红线,明确生态空间管控要求,加强重要生态功能区保护修复,维护生态系统完整性与稳定性,为空间发展提供生态保障。以整体协同完善空间治理体系。强化不同层级、不同类型规划间的衔接融合,打破行政壁垒与部门分割,构建统筹协调、权责清晰的空间治理机制,提升空间治理效能。

2 我国新时代国土空间规划的建设核心内容

2.1 构建“多规合一”的规划体系框架

在新时代国土空间规划建设中,构建“多规合一”的规划体系框架是首要任务。规划层级的纵向协同机制至关重要,国家、省、市、县、乡镇五级规划需紧密相连。国家规划从宏观层面为国土空间开发保护指明方向,省级规划结合本省实际细化落实国家战略,市级规划聚焦城市发展需求进行具体布局,县级规划注重县域资源整合,乡镇规划则确保规划举措落地。各级规划层层递进、相互支撑,形成有机整体^[2]。规划类型的横向融合路径也不容忽视。以往主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等各自为政,存在诸多矛盾。“多规合一”要求打破这种局面,将不同规划中关于空间布局、要素配置等内容进行整合优化,形成统一的国土空间规划,实现“一张蓝图绘到底”。规划编制与实施的全流程衔接同样关键。编制阶段要充分调研、科学论证,确保方案科学合理。实施过程中建立监督评估机制,及时掌握执行情况,根据实际动态调整,保障规划顺利落地并达预期效果。

2.2 明确国土空间开发保护的格局

明确国土空间开发保护的格局是核心任务之一。生态保护红线的空间界定与管控方向需精准把握。通过科学评估,将生态功能重要、生态环境敏感区域纳入红线范围,实施严格保护,禁止不符合主体功能定位的开发活动,维护生态平衡。永久基本农田的空间布

局与功能强化要合理规划。依据土地资源和农业生产需求,划定永久基本农田,确保面积不减、质量不降,加强保护管理,保障粮食安全。城镇开发边界的科学划定与弹性管控要科学合理。结合城镇发展规律和资源环境承载能力,合理确定边界,避免无序蔓延,同时预留发展空间,实现城镇发展与资源环境保护协调共进。“三生空间”即生产、生活、生态空间的优化配置要统筹兼顾。合理规划生产空间促进产业集聚,优化生活空间提升公共服务水平,加强生态空间保护修复,营造良好生态环境,实现三者有机融合。

2.3 强化国土空间规划的支撑体系建设

强化国土空间规划的支撑体系建设是保障规划顺利实施的重要条件。空间信息平台的技术支撑与数据整合是基础。利用先进技术搭建统一信息平台,实现数据集中管理与共享,为规划提供精准数据支持。规划编制与实施的人才队伍建设是关键。培养复合型人才,加强从业人员培训与继续教育,提升业务水平和创新能力,为规划提供坚实人才保障。多元主体参与的规划治理机制是重要补充。鼓励政府、企业、社会组织、公众等多元主体积极参与规划编制、实施与监督,形成政府主导、多元共治局面,提高规划社会认可度与实施效果。

2.4 完善国土空间规划的动态管控机制

完善国土空间规划的动态管控机制是确保规划适应发展变化的重要举措。规划实施的监测评估体系构建要全面。建立多层次指标体系,运用多种手段定期监测评估,掌握规划实施情况,为调整提供依据。基于反馈的规划动态调整路径要灵活。根据监测评估结果,及时调整优化不符合实际的内容,调整过程遵循科学决策程序,广泛征求意见。规划实施的责任落实与效能保障要严格。明确各级各部门职责分工,建立责任追究制度,对违规行为严肃问责,加强效能考核评价,激励积极推进规划实施。

3 新时代国土空间规划的实施保障体系

3.1 政策协同保障

新时代国土空间规划的有效实施,需以政策协同为基石。跨部门政策衔接与联动机制是关键一环,需打破部门壁垒,建立规划、自然资源、生态环境、城乡建设等部门的常态化沟通平台,通过数据共享、目标对齐与行动协同,确保各类政策在空间维度上形成合力。例如,在生态保护领域,需统筹环保部门的污染防治政策与自然资源部门的生态修复规划,避免政策冲突导致治理效能损耗^[1]。为加强政策协同,可建立政策协同评估机制,对政策协同效果进行定期评估,及时发现问题并

调整优化政策措施。与发展政策的协同匹配同样重要,规划需与产业政策、区域政策、社会政策等深度融合,将空间布局要求嵌入产业发展目录、区域扶持方案与公共服务标准中,推动空间资源向重点领域与薄弱环节倾斜。例如,在创新驱动发展战略下,规划需优先保障科创空间供给,引导产业园区向“研发+生产”复合功能转型,实现空间要素与政策目标的同频共振。在政策协同匹配过程中,需加强政策间的衔接与协调,确保各项政策相互支持、相互促进,形成政策合力。

3.2 资源要素保障

资源要素的精准配置是规划落地的物质基础。土地要素方面,需建立“存量优化+增量调控”双轨机制,通过城镇低效用地再开发、农村集体经营性建设用地入市等途径盘活存量空间,同时严格管控新增建设用地规模,确保土地利用与规划目标动态适配。在土地要素保障中,可探索建立土地指标交易市场,通过市场机制实现土地指标的合理配置,提高土地利用效率。资金要素保障需构建多元化投入体系,加大财政对生态修复、基础设施等公益性领域的支持力度,引导社会资本参与产业园区开发、城市更新等经营性项目,形成“财政资金引导、社会资本跟进”的协同模式。为吸引社会资本参与,可制定优惠政策,降低社会资本参与门槛,提高社会资本参与积极性。要素保障与规划目标的动态匹配要求建立“规划—要素—项目”联动机制,根据规划实施进度与需求变化,实时调整要素供给方向与强度,避免资源错配或闲置。通过建立动态匹配机制,能够及时响应规划实施过程中的要素需求变化,确保要素供给与规划目标紧密结合。

3.3 监督考核保障

监督考核机制是规划刚性约束的重要手段。全流程监督机制需覆盖规划编制、审批、实施、调整各环节,通过卫星遥感、地面监测等手段实时采集土地利用、生态变化等数据,结合第三方评估与公众监督,构建“天上看、地上查、网上管”的立体化监管网络。全流程监督机制还应建立问题发现与整改机制,对监督过程中发现的问题及时下达整改通知,跟踪整改情况,确保问题得到彻底解决。考核评价体系应以规划目标为导向,设置生态保护、耕地保有、开发强度等核心指标,对地方政府实施年度考核与任期考核,考核结果与政绩评价、用地指标分配挂钩,强化规划执行的约束力。考核评价体系应注重考核指标的科学性与合理性,能够真实反映规划实施成效,为规划调整与政策制定提供准确依据。

3.4 公众参与保障

公众参与是提升规划科学性与民主性的重要途径。渠道与平台建设需注重线上线下融合，线上通过规划公示、意见征集系统拓宽参与范围，线下依托社区规划师、公众听证会等形式深化互动交流，确保不同群体表达诉求的平等性。线上平台应具备便捷性、互动性等特点，方便公众随时随地参与规划意见征集与反馈；线下活动应注重组织形式与效果，提高公众参与积极性与参与质量。意见吸纳与反馈机制需建立“收集—分析—回应”闭环流程，对公众提出的合理建议分类整理并纳入规划调整方案，对暂未采纳的意见说明原因，通过定期公示进展增强公众信任感，形成“规划共谋、发展共建、成果共享”的良好生态。意见吸纳与反馈机制应注重反馈的及时性与透明度，让公众及时了解意见处理情况，增强公众对规划的认同感与支持度。

4 我国新时代国土空间规划的发展展望

4.1 技术赋能下的规划智能化发展

智慧技术正深刻重塑国土空间规划的决策模式。大数据分析可整合人口流动、产业分布、生态状况等多维度数据，为规划提供精准的决策依据。例如，通过分析手机信令数据，可动态监测城市人口热力分布，优化公共服务设施布局^[4]。人工智能技术则能模拟不同规划方案的空间效应，预测交通拥堵、环境承载等关键指标，辅助决策者选择最优路径。空间治理的数字化转型方向聚焦于构建“数字孪生”平台，将现实空间映射至虚拟场景，实现规划方案的三维可视化推演与动态调整。这一平台不仅可提升规划编制效率，还能通过实时数据接入，对规划实施效果进行动态评估，为后续优化提供科学支撑。

4.2 战略引领下的规划格局优化

国土空间规划需主动服务重大战略需求。在区域重大战略中，规划需明确功能定位与空间指引，如长江经济带发展需强化生态优先、绿色发展的空间约束，粤港澳大湾区建设需优化创新要素流动与产业协同的空间布局。区域协调与城乡融合方面，规划需通过空间资源配置缩小发展差距，推动基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，形成“中心城市—都市圈—城市群”的多层次空间网络。例如，通过划定城镇开发边界，避免大城市无序扩张，同时引导中小城市特色化发展，构建优

势互补的城镇体系。

4.3 生态优先下的可持续发展空间保障

塑造人与自然和谐共生的空间形态是规划的核心目标。通过划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，构建“山水林田湖草沙”生命共同体，保障生态系统的完整性与稳定性。碳达峰碳中和目标下，规划需优化能源、产业、交通等空间布局，推动绿色低碳转型。例如，增加可再生能源用地供给，引导高耗能产业向清洁能源富集区集聚，构建15分钟绿色出行圈，降低空间活动的碳排放强度。

4.4 治理现代化下的规划体系完善

规划法治化与规范化是提升治理效能的关键。需加快国土空间规划立法进程，明确规划编制、审批、实施、监督的法律地位与责任边界，遏制随意调整规划的行为。多元协同的空间治理格局构建需强化政府、企业、公众的协作机制，通过建立规划委员会、公众听证会等平台，广泛吸纳各方意见，提升规划决策的透明度与科学性。例如，在社区规划中引入居民参与式设计，让空间改造更贴合实际需求，形成共建共治共享的治理新模式。

结束语

新时代国土空间规划在理论与实践推动下，已取得阶段性成果。通过构建完备体系、强化支撑保障、完善动态管控等举措，为国土空间合理开发利用筑牢根基。技术赋能、战略引领、生态优先、治理现代化等发展方向，将持续推动规划优化升级。各方需协同努力，确保规划有效实施，实现国土空间高质量发展与人民美好生活向往的有机统一。

参考文献

- [1]任芳,王静,林山红.新时代背景下我国县级国土空间规划指标体系初探[J].小城镇建设,2021,39(9):56-65,106.
- [2]甄峰,孔宇,秦萧,等.生态文明建设下国土空间规划编制与实施的关键问题[J].地理教育,2023(8):3-7,12.
- [3]李永琴,何斯楠.国土空间规划下的村庄规划与设计分析[J].模型世界,2024(3):65-67.
- [4]王苗.国土空间规划背景下详细规划高效实施路径的探索[J].农业灾害研究,2024,14(5):278-280.