

# Discussion on the Logic and Operational Strategy of Construction of Land Space Planning System

Lu Li

Shenyang Urban Planning&Design Institute Co., Ltd., Shenyang, Liaoning, 110004, China

## Abstract

Land space planning is a part of the current urban planning and construction development in China. Its main purpose is to improve the level of land planning and utilization. The construction of land space planning system in the new period has laid a strong support for related work, the paper mainly discusses the construction logic and operation strategy of land space planning system.

## Keywords

land space; space planning; planning system; system construction

# 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨

李璐

沈阳市规划设计研究院有限公司, 中国·辽宁 沈阳 110004

## 摘要

国土空间规划是当前中国城市规划建设发展的一部分,其主要目的是为了提高土地规划与利用水平。新时期国土空间规划体系建设为相关工作奠定了有力的支持,论文主要对国土空间规划体系构建逻辑与运作策略展开探讨。

## 关键词

国土空间;空间规划;规划体系;体系构建

## 1 引言

中国现行空间性规划主要包括土地利用总体规划、城乡规划、主体功能区规划和环境功能区划等。其中,土地利用总体规划主要通过“国家—省—市—县—乡”五级规划体系,自上而下的刚性指标传导,落实资源要素“量”的控制;城乡规划主要通过“城镇体系规划—总体规划—(分区规划)—详细规划”的规划体系,进行空间要素传导,落实资源要素“布局”的控制;主体功能区规划主要在国家 and 省级层面编制,以财政政策调控为实施抓手;环境功能区划主要在省级和市级层面编制,以负面清单方式约束建设行为。

## 2 国土空间规划体系构建的逻辑分析

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国

土空间规划对各专项规划的指导约束作用,这是中共中央、国务院对国土空间规划的基础性定位。根源在于,国土空间是人类活动的空间承载,具有不可替代性。国土空间规划体系也是围绕这一特性展开,以国土空间为主线和根本出发点,各类涉及空间利用的总体规划、详细规划、专项规划纳入本体系,发展规划等非空间性规划最终也将以国土空间为落实载体,从而实现国土空间规划作为各类开发保护建设活动依据的基础性作用。显然,国土空间规划体系以国土空间为逻辑主线和根本出发点,与国家发展规划体系强调将发展战略意图作为核心依据的逻辑不相一致,前者更加注重空间治理与空间结构优化,后者更加强调发展部署与安排。

## 3 中国国土空间规划现状

国土空间规划必须考虑不同区域的功能和布局,要按照区域发展的理论进行国土空间规划,落实好不同区域的发展

定位。例如,雄安新区的战略规划、粤港澳大湾区的经济规划等都是国土空间规划必须考虑的重点问题。区域规划要能充分体现出中国经济发展的战略布局和约束作用,在对国土空间进行规划时,要根据当地的发展指标来实施,同时建立相应的绩效考评方案。但是,目前国土空间规划的指标时效性不强,导致很多指标在落实的时候无从下手,没有参考价值;对于土地利用的相关指标也是从国家层面到地方层面逐级落实,进行任务分解,这样能充分保障中国农业生产需要的基本农田和基本建设的用地管控得到落实。但是,在具体的实施过程中弹性不足,尤其是一些无法预计的线性工程或者独立选址的项目还不能做到很好的处理,同时地方决策也对国土空间规划产生了一定的阻碍。

在城乡规划方面,通过规划能避免土地资源浪费,让国土资源的价值得到最大限度地利用和发挥,也让城乡空间布局更加科学有序。但是,在实际的空间规划中存在重视城市规划、忽视农村规划的情况,在规划过程中以人口规模作为规划的参考,导致一些国土空间规划不合理,导致规划管理无序<sup>[1]</sup>。

## 4 国土空间规划体系的运作策略

### 4.1 深化跨区域性的国土空间协调规划研究

在实施性规划中,注重对生态空间保护红线、基本农田保护红线、建设用地增长边界控制线等“行政单元空间”的规划管控。在战略性规划中,主要着眼于宏观性、全局性、长远性的“战略单元空间”的统筹规划与功能布局。在协调性规划中,则应重点关注区域之间、城市之间的“政策单元空间”的协同统一及其政策框架的构建。例如,在法国,就有“市间国土协调纲要”。这既是我们以往的国土规划或空间规划中所缺失的,又是国土规划或空间规划的最大难点。因此,在新一轮国土空间规划中,亟需突破局限于城市内部、区域内部、国家内部思考国土空间规划的束缚,研究和增补“省际、市际国土空间协调规划纲要”“都市圈国土空间协调规划纲要”“城市群国土空间协调规划纲要”“毗邻国家之间国土空间协调规划纲要”等重大实践课题。

### 4.2 建立层次分明、协调互补的编制体系

中国国土空间规划编制体系为“五级三类”构架。纵向上,各级规划应注重空间尺度,由粗到细,一个层级的规划既要延续深化上位规划的刚性内容,同时也要为下位规划延续深

化预留空间。横向上,各类规划各有侧重、协调互补。总体规划体现战略性,落实国家重大决策部署,对空间发展做出战略性、系统性安排;专项规划体现专一性,对重要领域和区域进行补充和深化完善;详细规划体现实施性,落实总体规划的强制性内容,指导建设实施<sup>[2]</sup>。

### 4.3 法律法规和技术保障

在法规政策完善上,需对涉及国土空间规划的法律法规进行梳理,加快制定相关法律,对突出问题和模糊问题给出明确的规范指导,实现“多规合一”,为国土空间规划的执行和落实提供法律依据;明确技术标准,制定全国统一的国土空间规划技术标准,对用地分类标准、规划编制流程方法、技术考核要求、执行规程进行明确规定,以便对开发成果和实效进行考核;对各项空间管控要素的落地效果进行收集,采取统一的测绘基准及系统进行呈现,形成全国“一张图”,为实现国家级别的统筹规划提供数据支持。

### 4.4 “发展弹性”与“空间刚性”的双向博弈

从规划类型本身看,发展规划更加注重阐明战略意图,明确工作重点,引导规范市场主体行为;国土空间规划更加注重空间布局和国土利用等空间保障。这容易造成发展弹性和空间刚性的不一致,产生双向动态摇摆。

一方面,发展规划以目标、战略表达为主,对于空间格局塑造往往倾向于宏观表述,而国土空间规划要切实予以空间落位,同样的发展目标,可以衍生出多种空间布局,如何界定空间布局的合理性值得进一步探讨。

另一方面,国土空间对其所承载的功能具有反向约束,要符合其资源承载能力,并非所有的发展诉求都能得到空间保障。国土资源的空间承载性具有唯一性,无论是生产还是生活,均需要利用国土空间,一旦产生新的空间需求,往往需要占用新的空间资源,从而造成资源的相对减少。由于国土资源是一种有限资源,不能随意在生态空间、生活空间、生产空间三者之间随意切换,否则将造成资源、人力、财力等严重浪费<sup>[3]</sup>。

### 4.5 重视区域规划

通常盾构法隧道的断面形状均为圆形,其易于实现全断面切削和相对合理的结构受力体系,掩盖了空间利用率低,地下空间占用大的不足。矩形盾构法隧道在断面空间利用率和狭窄道路中的穿行能力上则存在较大优势,但因其结构受

力和变形,盾构机推进控制,矩形管片拼装等难题,未能得到有效的发展。在空间规划环节,应把握城市内需,结合发展不同阶段,各个区域要求,并以此为导向,制定出城市发展主要目标。明确内部优势,调整空间开发方式和布局,不断提升区域竞争实力。积极统筹周边资源,和各个要素之间有效对接。例如,中国广东省在国土规划过程中制定增设城区发展规划,将设计任务加以分解,形成市、县、区三方联动的协调制度,保证城市规划环节的准确对接。将新增城区的编制方案划分成三个阶段,即制定、调整、提交。各个阶段由市级工作组为主导,积极组织各级机构审查提交材料,之后建设信息化平台,及时将工作进度以及要求加以审核,形成上下联动、及时反馈的工作局面,保证各项规划方案的顺利实施。

## 5 结语

综上所述,国土空间规划体系背景下,详细规划改革的运用,能促进完善空间规划体系的构建,在国土空间规划体系建设下还应该重视土地用途的整合,积极开展一体化管理,发挥国土空间的优势,提高规划建设与生态文明建设水平。

## 参考文献

- [1] 张启.新时期国土空间规划功能定位与实施的探讨[J].建材与装饰,2019(08):60-61.
- [2] 张衍毓,陈美景.国土空间系统认知与规划改革构想[J].中国土地科学,2016(02):11-21.
- [3] 袁茜玲.浅析当代城市改造中建筑与城市环境的关系[J].建材与装饰,2016(10):123-124.