

# 新时代国土空间总体规划用途管制研究

吴楚宁

(广东国地规划科技股份有限公司, 广东 广州 510640)

**摘要:**随着近些年信息技术的快速发展,为我国国土空间总体规划的效率和质量提供了质变发展的机会,同时也对我国国土空间规划的方式和用途提出了新的要求和新的指导,而对于新时代国土空间总体规划用途和相关管制的探究,也逐渐成为了当前国土空间规划的主要内容之一,更是决定当前新时代国土空间总体规划效率与质量的关键所在,因此做好新时代国土空间总体规划,对国土空间资源的合理利用和配置等具有较为显著的促进作用。文章就新时代国土空间总体规划用途与管制进行深入探究,为当前我国新时代国土空间资源的合理利用提供理论支撑与借鉴。

**关键词:**新时代;国土空间规划;用途管制;优化

当前我国相关的国土空间规划的主要方式有以下三种:土地规划的合理利用、城乡乡村结合规划与利用以及城镇环境保护与规划,对于我国国土空间的具体规划来说,这些总体规划有着明显的促进作用,与此同时,一些多重因素的交叉影响也会影响到国土空间规划任务与工作,例如不同价值观人员、部门利益、专业技术等,对自身的稳定性造成不利的影响。真正地实现整体规划与协调划分的充分结合经过相关的具体的规划内容也无法实现,此外,由于相关的内部冲突和空间划分障碍以及空间和国土空间资源浪费等,往往都会导致国土空间资源出现利用不良等问题。因此,需要对新时代国土空间的总体制定全新的标准是一件刻不容缓的事情,这样才能达到预期的效果。

## 1 新时代国土空间规划概述

针对当前我国国土空间利用现状,进行具体的新时代国土空间合理规划显得特别的重要和必要,为此需要对新时代的国土空间规划进行深入了解,并对相关的国土资源利用状况和国土空间规划的发展趋势充分掌握。这对更好地掌握国土空间规划方式以及规划准则等具有明显的推动作用,同时也是提高我国国土空间规划的必要依据。

### 1.1 国土空间规划概念

国土空间是指当前一个国家主权或者主权权利管辖下的相关地域空间,是指当前国家国民生存所用的场所和相关环境,这包括不同区域的陆地、陆上水域、内水和领海以及国家领空等国土空间资源。国土空间规划概念是指针对这些现有的国土空间进行相关合理规划的一种方式,同时也是对国土空间和资源合理利用、科学划分、充分利用等活动的总称。一般根据不同的国土空间划分概念,相关的国土空间也被划分为城市空间、农业空间、生态空间和其他空间资源,而如何更好地综合利用和合理划分国土空间资源对国土空间资源的利用效率和国土空间的可持续发展以及开发强度均具有显著的影响<sup>[1]</sup>。

### 1.2 国土空间规划方式

当前我国国土空间规划的方式主要包括土地合理利用规划、城乡合理利用规划以及环境保护规划等,这些规划方式之间也存在着不同之处,为此需要综合判断某一国土空间的应用条件,合理判断并应用相关的国土空间规划方式,

从而更好地实现对于国土空间的合理规划和资源的利用。对于土地合理利用的规划,需要从国土空间的规划整体出发,对国土资源的利用进行整体的宏观规划,进而更好地进行细致的城乡合理利用规划,而在城乡合理利用规划中,不仅需要考虑国土空间规划对于经济发展的促进作用,同时也应该考虑到国土空间规划对于环境资源保护以及可持续发展等在国土划分上的促进,因此,需要对环境保护规划进行充分的考虑。而不同的国土空间规划方式在不同的阶段对于国土空间规划的效率与质量具有不同的作用,在不同时期又起着不同的关键作用。这就需要相关的国土空间规划人员能够更好地掌握相关的国土空间规划信息,从而提高国土空间资源的利用效率与质量,促进可持续发展。

## 2 新时代国土空间规划的现状与问题

随着近年来我国相关城市的城市化进程不断加快,我国的城市发展对于我国国土空间的需求不断增加,尤其是许多大中城市的快速发展,都导致它们不得不面临着城市空间的外向快速扩展的问题,以及城市内部空间的多次频繁重组等。虽然国土空间较为辽阔,但其实本质上适宜开发和居住的面积并不多,而人均可开发居住的面积则更少了<sup>[2]</sup>。一方面,适宜城市化开发的国土面积的狭小在本质上决定了我国的城市化可供选择的相关地域空间极为有限,这意味着我国的国土空间规划在一定程度上缺乏有远见的规划设计,浪费国土空间资源的情况较为严重,同时还存在对国土空间资源较为严重的不合理配置等问题。另一方面,当前国土空间资源的规划在某种程度上缺乏整体的协调性,对国土空间资源规划的宏观调控缺乏一定的合理性和科学性,这严重影响了对国土空间资源的利用以及可持续发展战略的实施等。最后,国土集中化的问题仍然存在于国土规划中。当下我国国土空间的使用往往是围绕大城市构建卫星城为主,这一规划发展方式在过去的确起到了较为有效的刺激发展的作用,但目前这一发展方式已缺乏可持续发展的进一步推动,因此需要针对过于集中化这一现象进行相关的针对性处理。

## 3 新时代国土空间规划用途管制的研究与优化

### 3.1 构建新时代国土空间规划体系

构建体系是提高当前国土空间规划质量与效率的首要条件,也是进行相关规划科学化和合理化的重要基础。因此

需要按照国家、省、市县、分片(分区)规划、单元五个细致的层级进行细致划分,并按照不同的级别和层级对我国国土空间的内容进行新的划分,而在这五个细致的层级划分中,国家和省级国土空间规划为整体的国土空间规划策略,其规划体系的作用主要是对国家和省级重大战略以及相关的基础设施网络建设等进行从整体和宏观上的统筹协调,而市县级则为国土空间的总体规划,这主要是依靠划定的三类空间和三线等进行空间划分,划定相关的用途分区,并建立与之配套的管制规则,同时落实相关的控制指标,实现对市县级国土空间规划、分片规划落实控制指标和转用的规则。在单元详细规划方面,则需要尽可能地适应相关的国土空间规划标准,从而提高相关的国土空间规划效率与质量<sup>[3]</sup>。

### 3.2 完善新时代国土空间规划用途管制制度

对于新时代国土空间规划用途管制制度的构建,是完成相关规划用途管制的基础,同时也是用途管制质量和效率提升的重要保障。这需要从两方面进行强制的管控:一是对生态红线保护区、永久基本农田保护区进行重点保护与修复提升,实行正面清单管理和强度控制;二是对一般农地区和一般生态区,重点进行整治优化,实行负面清单管理和强度控制;对于城镇、村镇建设用地区及独立工矿区,重点进行集聚开发,实行建设用地总面积和开发强度控制。在规划实施、评估和监管方面,建立空间准入许可、土地用途转用许可等规划实施制度,及时对规划控制指标、空间形态(结构、布局、效率)等进行评估监管,实时更新国土空间数据,使得空间形态更加优化。

### 3.3 完善国土空间用途管制重点难点

完善国土空间用途管制需要建立三个“统一”,统一的规划编制体系、统一的规划管控体系和统一的基础支撑体系。统一的规划编制体系就是要正确理解“一张蓝图”。蓝图的底线管控是指标和界线,各类规划都不能逾越空间规划确定的底线约束和刚性管控的强制性要求,“蓝图”有不同尺度、不同深度、不同领域等多重表达形式,要有长远谋划,也要立足实施。同时,建立统一的规划体系面临的两大难点:一是已经碎片化的管理现状能否有一次“重启”;二是如何丰富非建设空间的规划内容。统一的管控体系就是要完善“用途管制”和“开发许可”。目前有“三区三线”“三区四线”等界线控制和规划指标管控等手段,但难点是如何将用途管制扩展到所有的国土空间,如何将开发许可从城乡建设向“非建设空间”延伸。此外,统一的支撑体系需要建立统一的法律法规、技术标准和行政事权。统一的法律法规要求加强国土空间规划立法,明确国土空间规划的编制依据、编制内容,建立覆盖国土空间的开发与管理保护手段和管理程序。

### 3.4 完善新时代规划用地分类标准

土地、城乡、地理国情普查、林业、海洋等多个分类标准皆为我国用地的标准范限,标准之间衔接性差,应用范围有局限,不被其他部门认可等问题正在不断出现。亟须建立一套统一的规划分类标准在生态文明建设、自然资源统一管理、全域全类型用途管制下。同时,应该坚持“继承、衔接和创新”的完善规划用地指标体系的总体思路,继承是

要求规划分类体系立足已有的分类优点,充分与土地、建设、林业等现有的相关国家或行业标准衔接;衔接是要求规划分类体系立足于现状进行调查,以适应国土空间精细化管理;创新是要达到国家或地区的全域全类型用途管控水平,建设涵盖耕地、林地、草地、湿地等全部自然资源类型的国土空间规划,并遵循新产业新业态,陆海统筹等要求的规划用地的合理分类也要同时实施。

### 3.5 利用大数据完善新时代国土空间总体规划

当前国家快速合理的科学发展的重要保障之一便是新时代的国土空间规划,也是国家健康高速发展的基石,更是高效、集约、合理且开放的国土空间规划与应用格局,是实际应用中能够更好地发挥作用的前提。为此,需要更具科学性的总体规划策略,这需要从整体上收集相关的城市规划数据与信息,进而通过大数据的处理,完成对我国新时代国土空间规划的总体布局。随着大数据信息技术的广泛应用,相关的经济和空间规划策略也随之进行了调控,这些调控在大数据信息技术的基础上,不断地为经济可持续发展和社会基础设施建设与稳定发展做出了巨大的贡献。

## 4 结语

总之,对新时代国土空间总体规划用途和相关管制的探究已逐渐成为了当前国土空间规划的主要内容之一,更是决定当前新时代国土空间总体规划效率与质量的关键所在,对于国土空间资源的合理利用和配置等,都具有较为显著的促进作用。

## 参考文献

- [1] 林坚,宋萌,张安琪.国土空间规划功能定位与实施分析[J].中国土地,2018(1):15-17.
- [2] 邓伟,张继飞,时振钦,等.山区国土空间解析及其优化概念模型与理论框架[J].山地学报,2017,35(2):121-128.
- [3] 余亮亮,蔡银莺.国土空间规划管制与区域经济协调发展研究——一个分析框架[J].自然资源学报,2017,32(8):1445-1456.

作者简介:吴楚宁,工程师,研究方向为国土空间规划、自然资源管理与规划、多规合一规划、城市更新、土地综合整治、乡村振兴等。