

基于全域立体开发的国土空间规划体系与方法研究

●班丽业



[摘要] 随着城市化进程的加速,对我国在国土空间规划上提出了更高的要求。国土空间规划本身是实现国家空间治理体系的重要基础,国土空间资源规划具有长远战略导向性,需要结合长期发展战略进行空间划分,制定相关的近期实施工作,并进行多元互动,促进国土资源的充分调配。有鉴于此,有必要站在全域立体开发的角度,通过对国土空间规划体系与方法进行深入探究,使国土空间规划工作的科学性得到保障,从而推动社会经济的加速发展。

[关键词] 全域立体开发;国土空间规划;体系;方法;研究

目前,我国对于生态文明建设更为关注,以往提出的专项规划内容中存在协调性相关的问题,不利于完善国土空间规划体系。因此,应在全域立体开发的基础上,推进生态文明建设,做好海陆统筹的空间规划工作,为我国社会经济的发展夯实基础。

基于全域立体开发的国土空间规划体系分析

(一)陆地空间

陆地空间开发规划体系层面的分析,不仅包括地上、地下空间的开发和规划,也包含地表空间的开发和规划。地上空间开发规划要首先考虑周边环境受到较小的影响,在全面遵守相关法律法规的基础上,争取更多的容纳空间,进而能够与周围环境保持高度协调性。地表空间开发规划的重点,主要在于对城乡统筹规划和开发过程中的生态保护质量。从土地利用的角度出发,实现城乡空间之间的协调统一,不仅体现出了城乡一体化的趋势,也能够使土地利用规划与实际使用情况相适宜。在此空间规划体系中,能够控制城乡分离的现象,解决规划中遇到的各类问题。地下空间是另一项重点内容,在实际开发工作中,对于规划需求和我国实际应保持一致性,在水平、空中方向上进行扩张,保证城市地上与地下空间的协调发展,实现国土陆地空间整体开发的系统化、全面化。

(二)海洋空间

海洋空间开发并非国土空间规划中的重要内容,但其规划的重要性也要在国家体系中加以呈现。在海洋空间开发

规划体系中,除了近海、远洋因素以外,也要考虑到海底、海岛、海岸带因素。这样才能在开发工作中,尽量维持开发与保护的统一性。海洋空间的开发规划体系也要与陆地空间层面加以统筹协调,促使我国国土资源空间规划工作更具实效性。图1为国土空间开发规划体系整体结构。

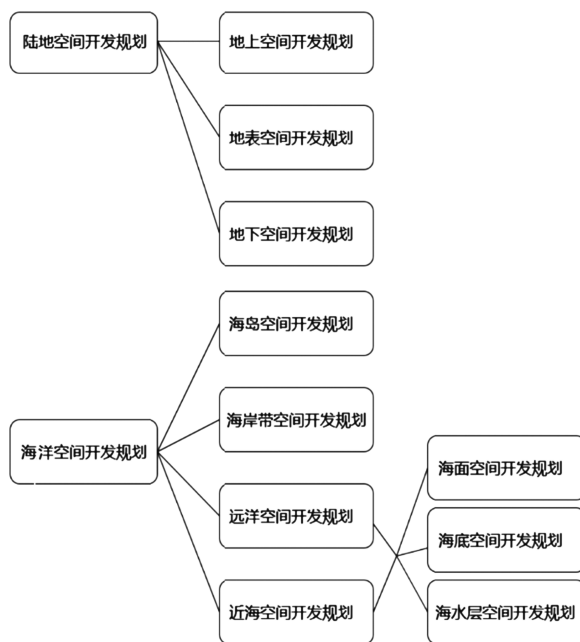


图1 国土空间开发规划体系整体结构

基于全域立体开发的国土空间规划方法

(一)建立完善的国土资源承载力评价机制

在进行国土空间规划工作时，应以基础设定为根源，从多层次、立体式的角度对资源的承载能力予以综合评价分析。也要建立国土资源承载力的预警体系，用以规划和编制工作提供合理的参考数值范围。在得出相关评价结果之后，该区域内的开发活动、资源配置等均可以得到有效保证。

（二）坚守因地制宜的理念

我国疆域幅员辽阔，各区域之间的自然、人文条件等方面均存在较大的差异性，决定了在对不同区域开展工作之时，需要采用不同技术措施，确保国土资源开发利用符合我国的发展需要。应始终坚持因地制宜的思想，使不同区域的国土空间开发体系得到完善，根据本区域的自然条件优势，最大化优化土地空间规划利用效能。在沿海、海岛区域中，可参考发达国家的先进技术和工作经验，对其进行适当的本土化处理，进而使集约利用海洋空间资源的目标得以达成。

（三）集约发展和利用国土空间

首先，各区域的相关部门应加大土地整治力度，尤其是乡村地区的零碎地块，应合理整合。还需要推进城乡建设用地的置换进度，从宏观角度综合管控城市用地规模，实现中心村镇公共服务功能用地得到保证，促进乡村的基础设施配套得到完善。其次，要全面探索低丘缓坡、荒滩等尚未被开发的用地，对于此类土地的潜力予以全方位挖掘，使优化土地资源的效果得以实现，以这种方式来有效改变土地的利用方式。最后，还要对土地、税收、户籍等方面的政策方针予以调整，提高城市的人口集聚度、承载力等，达到科学有效地衔接城市化的目的。这些做法有助于让乡村、生态环境相对脆弱等地区的人口减少，推动土地集约利用的实现，也有利于使这些地区获得长久发展的机会。

通过优化用地结构和提高土地利用效率，实现更多产出的目标。这包括提高建设用地的容积率、土地利用系数等，减少低效用地如废弃地和闲置地的占比。通过鼓励农地流转和城市土地整理等方式，实现土地规模经营和集约利用。有关部门可以采取金融扶持、法律法规支持等措施，鼓励农民合作社、农业企业等组织进行土地规模化经营。推广科学的耕作技术和精细化的管理模式，减少耕地的病虫害和荒漠化、撂荒等问题，提高农田的生产力，增加平均亩产量。鼓励节约型城市建设，减少土地的消耗和浪费。通过土地复垦、改善和修复工程，提高退耕还林还草等环境保护项目的实施效果，恢复被破坏土地的生态功能，保护和提升土地的可持续利用能力。通过整合分散、碎片化的土地资源，实现对土地的集约开发。在城市规划中优化土地利用结构，合理提高建筑密度，降低土地消耗率。

（四）依照生态基础条件定位规划能效

我国正处于持续发展的阶段，人们的环保意识和理念也有所树立和提升，要求在国土空间规划工作中，要引入绿色、生态、环保等方面的要素，为实现人与自然和谐共存持续努力。应把自然与安全作为工作重心，不断优化城市生态建设中的各个层面，在不同类型规划角度的基础上，使多种规划方式得到有机融合。有助于统筹规划主体功能区，也能间接促进社会经济发展，用以奠定社会整体发展规划的基础，使国土空间开发格局得到进一步优化和改善。

（五）根据勘查情况建立自然灾害预警与防治体系

全面调查区域内的地质、水文等各方面要素，从而第一时间获取勘查资料。例如，在开发地下空间的过程中，应注重对地质、水质、水位动态方面的监测，科学分析，减少地下水对地下空间规划的影响，使得建设工程能够长期处于安全运行的状态。同时，还需要掌握地下有害气体的分布情况，对于区域稳定性不佳的地段应做到适当回避，针对工程项目的实际情况，科学制订施工方案。合理构建自然灾害防治体系，使地质因素、自然灾害等产生的不良影响能够被削弱，为国土空间开发项目的有序开展提供坚实的保障。

（六）加大全域立体开发的使用力度

要对“三规合一”的要求树立正确的认知，使地上、地表、地下空间开发的有效性得到提升，以此减少空间规划对附近环境产生干扰，使地下空间的开发容量与质量得到协调统一。还应以全域立体开发思想为切入点，进而促进陆地与海洋的协同规划发展。

Q 全域土地综合整治与国土空间规划融合的策略

（一）空间与项目融合规划布局

在规划用地布局和落实全域土地综合整治工作的过程中，用地类型不会发生改变，通过开发各种项目以提高土地利用水平。在规划用地类型划分中需要结合现状合理布局；在整治规划中需要合理改变土地用途、用地性质的相关项目。在乡村地区规划中，要兼顾全域土地综合整治项目，明确基本的地类布局需求。在管制区域中，如果规划地类出现变更，相应的管制区域也会发生变化，因此，要调整管制区域布局。一般情况下，整治区域的功能相对单一，可以考虑全域土地综合整治项目的实际管制需求，明确基本的管制原则与管制用途。在落实全域土地综合整治任务中，建设用地区域可以提前开展规划工作，以满足实际规划建设要求。在重大型土地整治项目中，合理保障项目用地，以满足乡镇地区土地利用总规划的要求，根据不同项目用地条件类型进行科学划分，明确项目清单中所要求的项目类型，使土地整治工程形成独立规划单元，保证项目归类的合理性与科学性。

（二）完善工作机制

在健全完善的工作制度指导下,农村土地综合整治项目管理工作能科学规范地展开,也能防止职责履行不清、相关工作落实不到位等问题的发生。实际操作中,需要对农村土地综合整治项目的内容进行细致梳理,联系项目管理目标运用规章制度,将各项内容紧密联系起来,并建立健全相应的工作制度,确保参与土地综合整治工作的部门明确各自负责的内容及肩负责任,开展工作时也能够严格遵照规章制度要求进行操作。这既能够推动农村土地综合整治项目的有序进行,又能够为项目管理工作的科学开展和有效运转奠定良好的基础。另外,坚持主管部门主导、国土引导、部门配合和农民参与原则,对多部门协同联动工作机制进行建立和完善,执行时也要将重点放在项目计划编制、项目规划设计、施工监督验收等上面,确保各执行项目的贯彻落实。

(三)构建实现信息共享的管理平台

持续推进国土空间资源规划工作实现数字化转型,形成多元化监管机制,促进国土空间规划工作能够更好地开展。在实践过程中,通过搭建信息管理平台,能够使国土空间的规划工作成为可感知、能学习、善治理、自适应的规划模式,持续推进空间规划工作的智能化发展。在此过程中,还能够实现对国土空间监测评估工作的预警,结合空间规划的全过程提供辅助性决策,充分体现大数据技术和信息化技术的跨界优势,提高国土空间规划的综合能力。通过搭载信息化手段,使该平台结合需求研判、数据融合、深度学习、决策支持、动态反馈等技术维度,为国土空间规划提供技术支持,包括数据采集、规划编制、成果实施,以及监测评估和预警预报等各项智能化技术的支持,使国土空间规划编制的工作能够更有效地匹配区域内多元经济发展的特点,在更大程度上提高社会公众的参与度,持续提高规划的科学性、高效性。

(四)注重与生态建设相融合

(1)土地整治工作中,要对农业用地环境进行整顿改善,并将工作重点放在土壤资源、水资源等环境质量问题的解决和治理上面,在减少水土流失情况发生的同时,也为农业种植效益提高和宜居环境建设提供有利条件。(2)土地整治中对乡村地区的原有生态环境进行充分考虑,在注重原生生态环境生物物种保护的同时,通过土地整治工作促进农业生

态园区建设,执行时也要以专业严谨的态度,对闲置土地进行开发利用,避免破坏自然环境,以实现地区产业和生态环境协调发展的理想效果。(3)将治理农村公共空间作为土地整治工作的重点,并将公共空间整治与农村人居环境整治有效结合起来,并通过推进城乡基础公共服务一致化、协调好所在地区人地关系等措施的运用,使乡村人居环境得到持续改善,并提高人们的满意度和幸福度。

Q 结束语

综上所述,在全域立体开发的视野下,应全面优化国土空间规划体系和方法。在遵守因地制宜的基础上,通过加强全域立体开发科学技术手段的运用,建立完善的资源承载力评价机制,根据生态基础条件和勘查结果,定位规划功能和建立自然灾害预警与防治体系,使国土空间规划工作的作用和意义得到全面发挥。

参考文献

- [1]黄盖.国土空间规划“一张图”系统建设研究[J].科技资讯,2022,20(03):4-6.
- [2]顾大治,王志伟,张艳艳,等.国土空间规划体系下用地协调机制的探讨[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2021,35(06):77-84.
- [3]杨娜,张宁宁,李成龙.基于共词分析的国土空间规划领域进展研究[J].安徽农业科学,2022,50(01):249-254.
- [4]段红磊.“多规合一”背景下村庄土地整治和生态修复相关探讨[J].区域治理,2021(22):56-57.
- [5]邓斌,邓霜岭,李锋.全域土地综合整治试点实施方案与镇(乡)国土空间总体规划衔接的探索[J].资源与人居环境,2021(07):22-26.
- [6]郑文亮.农村全域土地综合整治的思考与研究[J].区域治理,2021(35):133-134.
- [7]鲍镇,王成华.国土空间规划体系下村庄规划与全域土地综合整治刍议[J].房地产世界,2022(01):43-45.

作者简介:

班丽业(1971—),女,汉族,广西百色人,本科,工程师,田东县国土技术与空间规划管理站,研究方向:国土空间规划及管理。