责编：黄薇 10.13816/j.cnki.ISSN1002-9729.2022.01.08

浅谈新时代国土空间规划的编制方法

◎ 朱明君

核心提示 国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的蓝图，也是各类开发保护建设活动的基本依据。2019年5月印发的《中共中央 国务院 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》确立了“五级三类”的规划编制体系。当前，各层级国土空间规划正在紧张编制过程中，规划编制方法的科学性和可操作性是目前业界较为关注的话题。本文总结了目前国土空间规划的相关编制方法及流程，并就不同流程应注意的问题进行了分析，提出了相关完善建议。

我国国土空间规划的编制，是一个自上而下、上下结合的过程。规划编制既要体现战略性、科学性，又要加强协调性、提高可操作性。当前，国土空间规划基本编制方法及流程可归纳为：调查分析——拟定专题——编制规划——监督实施——动态评估——科学修编。其中，动态评估——科学修编——监督实施是一个动态循环往复的过程。

国土空间规划编制方法及流程

调查分析。这是一个全面调查、将数据“去粗取精”的过程。规划编制单位根据规划区域自然地理、经济社会、资源环境等情况进行详细调查，尽可能收集各种有关规划区域发展建设方面的资料。主要包括：以“三调”成果数据为基础，形成统一的工作底数；利用大数据信息手段分析获取的各类数据，推测出未来规划期内，规划区域的经济社会发展变化，预测分析发展的优势和劣势，明确规划目标和任务等。

拟定专题。“多规合一”的国土空间规划，是多目标、多任务的规划，必须细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，划定落实“三条控制线”。在此基础上，根据需要开展现状分析、空间布局、土地利用、产业布局、城镇发展、空间发展战略、乡村振兴、区域协调、生态保护修复及人口、用地、交通、水利等经济社会发展预测专题工作。

编制规划。国土空间规划包括国土空间开发保护格局和规划用地布局、结构、用途管制要求等内容，在充分结合当地经济社会发展实际的基础上编制规划方案。方案主要包括规划报告、规划图纸、有关表格及基于国土空间基础信息平台的“一张图”等。规划报告即规划说明书，通常由总体规划、控制性详细规划及各种相关专项规划等三部分组成。总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础，相关专项规划须相互协同，并与详细规划衔接。三者在规划编制序列上，须横向、双向传导，同步推进。同时，规划编制必须遵循“开门编规划”的原则，提高规划编制的透明度和社会参与度，广开言路、问计于民。

监督实施。在国土空间政策施行和规划实施过程中，需要对国土空间开发利用和资源保护情况进行长期监测、定期评估、及时预警，并依此对承担国土空间政策执行和规划实施的责任主体进行绩效考核。依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划实施监管机制。上级自然资源主管部门会同有关部门组织对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

查，将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督查内容。规划监管机制以“多规合一”为基础，统筹规划、建设、管理三大环节，推动“多审合一”“多证合一”；优化现行建设项目用地（海）预审、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批流程，提高审批效能和监管服务水平。

动态评估。国土空间规划实施评估是对空间规划实施一定阶段后的动态反馈。科学准确的评估结论是新一轮规划编制的重要依据，也需要新型的规划评估流程。动态评估须紧紧围绕空间规划的内容展开，具体包括战略目标、空间格局、要素配置、国土整治、分解落实、政策措施以及平台系统等内容。建立健全国土空间规划动态监测评估预警机制包括健全资源环境承载能力监测预警长效机制，建立城市体检及国土空间规划定期评估制度。其中，定期评估是指评估各级国土空间规划主要目标、空间布局、重大工程等执行情况，以及下级政府对国土空间规划的落实情况，为规划实施监督提供支撑。

科学修编。结合国民经济社会发展实际、城市定期体检及规划评估结果，各级政府可根据地区经济社会发展实际（如果此轮国土空间规划的某些基本原则和框架已不能适应地区经济建设和社会发展的要求）。对本层级的国土空间规划进行动态调整完善。在此过程中，须建立规划编制、审批、修改和监督实施全程留痕制度。

相关思考与建议

强化规划的权威性。国土空间规划一经批复便具有法律效力，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，必须坚决杜绝“换一届地方党委政府领导班子改一次规划”的现象；坚持规划优先原则，先规划后实施，按法定程序修改规划，严格审批；对国土空间规划编制实施过程中的违规违纪违法行为，应严肃追究责任。

加强用途管制。国土空间用途管制，是以总体规划、详细规划为依据，对陆海所有国土空间的保护、开发和利用活动，按照规划确定的区域、边界、用途和使用条件等，核发行政许可、实施行政审批等，对国土空间分区分类实施用途管制。需特别关注的是，对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、永久基本农田、文物等应实行特殊保护制度；严格落实《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。

完善政策法规。加快国土空间规划相关法律法规建设，对“多规合一”改革涉及突破现行法律法规规定的，按程序报批，取得授权后进行实施，并做好过渡时期法律法规衔接。完善主体功能区要求的配套政策，保障国土空间规划有效实施。

健全技术标准。贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，按照“多规合一”的要求，由自然资源部会同相关部门依据《国土空间规划技术标准体系建设三年行动计划（2021—2023）》构建统一的国土空间规划技术标准体系。编制规划时须严格执行《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）》等技术规范。

建立健全国土空间基础信息平台。建设空间规划信息平台是落实空间规划的政策要求，也是实现主题功能区建设在市县精准落地的信息支撑。国土空间规划分为国家、省、市县三级，信息平台相应地也分为三级。国家空间规划信息平台要建成贯穿国家、省、市县三级的部门联动、开放共享、安全可靠的分布式国土空间信息服务平台。信息平台由国家级节点、省级节点和市县级节点组成，分级分布建设。当前，国土空间基础信息平台建设主要以国家节点信息平台为底板，结合省级、市县级节点的各类国土空间规划编制，完成三级国土空间基础信息平台建设，实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地，逐步形成全国国土空间规划“一张图”。其主要目标是要实现全域数字化现状图动态更新，提升各层级国土空间管控的精准化，实现建设项目审批纵向和横向的协同化以及规划实施监管评估等维护动态化。

（作者供职于中国国土勘测规划院）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net