

国土规划的定位、基础及相关问题研究

核心思路分析

文 / 鲍华兵 江西省土木建筑设计院有限公司 江西南昌 330200

【摘要】 论文主要简单介绍了国土规划的相关内容，阐述了国土规划在规划体系中的地位，分析了国土规划的理论基础，探讨了国土规划的相关问题，旨在加强对国土规划的研究，明确国土规划的重要意义，遵循科学的国土规划原则，既要满足我国社会经济发展需求，又要处理好人与自然环境之间的关系，基于资源环境承载力，优化国土资源配置，调整经济结构，从而促使我国全面协调发展，走可持续发展道路。

【关键词】 国土规划；定位；基础；相关问题

Analysis of the core ideas of the research on the positioning, foundation and related issues of land planning

【Abstract】 This paper mainly introduces the relevant contents of land planning, expounds the position of land planning in the planning system, analyzes the theoretical basis of land planning, and discusses the relevant issues of land planning, aiming to strengthen the research on land planning, clarify the significance of land planning, follow the scientific principles of land planning, not only meet the needs of China's social and economic development, but also deal with the relationship between good people and the natural environment. Based on the carrying capacity of resources and environment, optimize the allocation of land and resources and adjust the economic structure, so as to promote China's comprehensive and coordinated development and take the road of sustainable development.

【Key words】 land planning; location; Basics; Related issues

【DOI】 10.12334/j.issn.1002-8536.2022.27.005

引言：

国土资源对于每一个主权国家来说都是非常重要的资源，其包含了主权国家国土地域空间内部的所有资源，包括社会资源、自然资源，也指代了实体资源和所占有的地域空间。国家的经济建设和社会发展，都离不开国土资源的支持，为贯彻落实我国可持续发展道路，应当重视对国土资源的管理，实施有效的国土规划工作。国土规划的主要作用在于合理分配当前的自然资源，开发一定地域内的空间，利用其实体资源，并对该空间进行有效的保护、整治，避免地域环境被破坏。加强对国土规划的研究十分有

必要，需要从定位、基础及相关问题等方面着手，旨在提高国土规划水平，提升国土资源利用率，统筹规划安排，从而推动我国社会经济的大力发展。

1、国土规划的相关内容

1.1 国土规划

国土规划是我国规划体系中的重要组成部分，为了保证国土规划工作的顺利开展，2017年我国国务院印发了《全国国土规划纲要（2016-2030年）》，其部署了全面协调、推进国土聚集开发、分类保护、综合整治和区域

联动发展的主要任务，旨在引导国土规划工作的开展。国土规划促使我国不断地完善国土空间开发、保护的相关制度，并且具有较好的监督管理作用，能够提高土地资源开发的合理性，优化利用土地资源。国土规划并不是一项简单的工作，其涉及到多方面内容，受诸多因素的影响，需要进行全面思索，既要重视对产业的投资，又要保护大面积耕地，更呼吁国家财政部门，加大对农业生产的扶持，强调了生态环境保护工作的重要性。科学的国土规划可推动国土空间的大力发展，统筹安排国土空间的开发、保护、整治工作，具有重要意义^[1]。

1.2 国土规划的双重功能

国土规划包含了多方面内容，涉及到的对象有国土资源、地域空间，旨在全面了解我国土地资源环境优势后，根据社会经济发展的实际需求，综合各项因素后，有效开发和利用国土资源及其他地域空间，并对其进行有效的保护。不同的时期下对地域空间、国土资源的规划内容有所不同，应当做到与时俱进，因地制宜，具体问题具体分析。要处理好自然环境和经济发展之间的关系，不可以破坏环境为代价来发展经济，需在不损害自然环境，不破坏资源的前提下，最大程度地满足发展需求。

国土规划编制工作的开展，应当先了解一定区域内的环境承载力，然后以此为依据来进行国土开发，确定开发格局。不同区域中资源类别有所不同，环境的生态功能也有一定的差异性，需在国土规划编制之前对其进行科学评估，保证评估结果的客观性、真实性。与此同时，还要了解区域的发展保障功能，基于评估内容来明确区域的发展方向。可通过定量分析、定性分析的方式，来评估不同区域资源环境下，能够发展的产业类型、级别和规模，这有利于为资源开发利用工作提供重要依据，加快资源开发速度，加大开发力度，有效发挥区域资源的作用，也不危害资源环境。通过科学的国土规划工作，能够促进区域内经济发展方式的转变，不断地优化区域产业结构，将资源环境保护和经济增长有效结合，贯彻落实资源环境保护工作，避免造成不可修复的破坏，影响国家社会经济的可持续发展。国土规划在整个规划体系中，有着其独特性和唯一性，其是以国土资源、地域空间的特征、优势为基础，来进行整体规划，可起到统筹调控作用，具有资源环境保护功能的同时，也能够实现经济发展目标^[2]。

1.3 国土规划思维管理方式

新时期下，传统的国土规划思维管理方式不再适用于当下，需要跟随时代发展需求来进行改变，应当引入先进的资源思维模式，创新资源管理方式，遵循以下几点要求：

一是要遵循节约原则。需不断地完善国土规划相关政策，政策中应当强调资源利用率问题，不可一味开发资源，而是要节省资源，将国土规划重点放在如何提高资源利用率，转变传统的资源利用方式；二是在国土规划工作中，还需要考虑供需两方面内容，需根据资源使用方式，来优化区域产业结构，推动资源变革。需创新规划统筹方式，既要增加可使用资源数量，又要保证资源环境生态质量，提高资源利用效能，做好资源保护工作；三是在规划国土资源的同时，也需要着眼于全球，紧随世界发展步伐，提高国土规划水平，缩小与国外发达国家的差距。

2、国土规划在规划体系中的地位

应当明确国土规划的重要性，做好国土规划的定位工作，需不断地提升国土规划在规划体系中的地位。我国国土规划工作仍处于初步发展阶段，其受历史原因的影响，起步较晚。国土规划工作与国家经济发展水平有着密切的关系。自新中国成立以来，我国一直致力于提高国家经济发展水平，促进国民经济的快速增长，旨在摆脱贫穷，改善人们的生活水平。工作重心一直放在经济发展方面，所有的方针目标都是为了增强国力，推动城市现代化发展。改革开放之后，这种经济增长趋势更盛。基于此，在过去很长的一段时间内，我国并没有精力去展开国土规划工作，国土规划不是当时最为紧要的需求，规划意识方面较为薄弱。

除此之外，由于国土规划内容不明确，对国土规划工作的功能定位不清晰，以至于我国并没有清楚认识到国土规划工作的重要性，也未意识到其在规划体系中的独特性、唯一性。上个世纪八十年代后，我国也开始着手进行国土规划工作，但在城镇化高速发展的环境下，人们的资源环境保护意识不强，仍然不惜以破坏环境为代价来发展经济。这就导致我国国土规划工作很难执行，无论是前期的编制工作，还是后期的贯彻落实，都遇到了极大的挑战。然而随着我国国力的增强，以及实践证明，人们开始意识到经济增长和资源环境都缺一不可，如若在发展经济的过程中，忽视了对资源环境的保护，则无法满足于我国经济的长期发展需求^[3]。

为改变过去的发展模式，贯彻落实可持续发展道路，处理好经济增长和资源环境保护之间的关系，就必须明确国土规划定位，充分认识到国土规划工作的重要性，以提高国土资源开发水平，优化配置国土资源，并进行有效保护。从宏观上把控整个经济发展。相关人员应当改变对国土规划工作的看法，需重视该项工作的开展，奠定其在规划体系中的重要地位，针对不同的发展规划需求，于不同

的地域空间中进行合理布局，统筹安排。

所有的国土规划内容和要求，都要真正贯彻落实于实际中。以空间区位条件为基础，基于资源环境，确定国土空间开发格局，找到突破点，科学设施规划指标，必须匹配于该区域的资源环境承载力。要根据实际情况，有效调整国土规划方案，推动社会经济发展的同时，也要保护好资源环境，采取有效措施来恢复资源环境，使之具有持续性，而不是在一次开发之后，便导致该区域资源枯竭。

国土规划的定位和地位，在国家现代化发展中更为明显和突出。从可持续发展方面来说，人们的生活水平稳步提升，物质需求被满足，其对生活品质的要求逐渐增高，开始注重生态环境安全，强调生活空间的健康性。人类社会的发展，也不再只是经济发展阶段，更追求于生态文明建设。维持人类发展的基本要素是物质基础、空间基础中的资源，对资源环境的保护迫在眉睫，国土规划的双重保障功能，使得其在当下的社会背景中占据重要地位。

3、国土规划的理论基础

3.1 人地协调的可持续发展观

人地协调的可持续发展观，是国土规划的理论基础之一。国土资源、社会经济活动之间的联系，依靠国土规划来联结，科学的国土规划方案，能够有效处理人和土地之间的矛盾，实现有效的人地协调。国土规划工作经历了多个发展阶段，最开始只是重视资源开发方面的内容，随着时代变迁，之后开展转型为经济发展均衡型，而现今的国土规划则以生态为导向。资源规划和环境保护工作的有效结合，是时代发展的必然趋势，而人地协调的可持续发展观，是其理论基础，也是核心的规划理念。高效的国土规划，以可持续发展为目标，需要基于此来进行科学编制^[4]。

3.2 资源环境承载力评价

在国土规划过程中，资源环境承载力评价十分重要，这是因为国土规划不仅要加强对国土资源环境的保护，走可持续发展道路，其还要满足于社会经济的发展。这两者之间具有一定的矛盾性，需要找到中间的平衡点，而要实现经济增长和环境保护的均衡发展，就必须做好环境承载力的科学评价工作。只有通过客观的评价和了解区域的资源环境实况，通过科学的计量方法来进行调节，才能在发展经济的同时，保护好资源环境。

当下，资源环境问题不再是某一个国家的问题，而是全球性问题，这更让人认识到资源环境的承载力有限，无限制的开发、利用，会导致资源环境枯竭，带来不可预估

的严重后果。超出环境承载力的开发，也会对环境资源造成较大的破坏，引发严重的环境问题。在实际规划过程中，一定要对区域中的资源环境进行定量评估，需用客观地态度来对待，而不是主观判断。要根据准确的评估结果来划分区域，根据各区域的承载力来安排相应的社会经济活动，控制区域的经济规模，合理规划其发展速度，必须将其经济发展控制在资源环境可承受范围内。基于区域承载环境来优化产业结构，选择适宜发展的产业类型，合理布局产业，区域经济发展要与其资源环境相匹配。杜绝资源过度开发，不可只偏向于某一个方面的发展，需真正落实人地协调。现如今，加强生态环境保护，促进经济社会发展，十分重要，应当基于资源环境承载力，科学编制国土规划方案，做好国土资源调查工作，制定完善的评价机制，从而保障国土规划质量。

3.3 经济社会发展需求与发展能力

国土规划的社会基础是经济社会的发展需求，以及经济社会的发展能力。为提高国土规划的合理性，需要全面了解经济社会的发展需求，明确经济社会发展目标，围绕其目标来制定适宜的规划方案。国土规划是一个长期性工作，而且具有阶段性，在社会经济发展的不同阶段，需求有所不同。所编制的国土规划方案，则必须满足于该阶段中各方面的发展需求，包括社会发展需求、民生发展需求、经济发展需求。与此同时，还要综合考虑当时的生产力水平，区域内的人口总量，文化背景等。国土规划工作有着双重任务，需提高社会生产力水平，加强对资源环境的保护。既要着眼于整体资源环境的实际情况，又要最大限度满足社会发展需求，该项工作的实施需要具备良好的环境危机应急处理能力，需实施科学评价工作，实现自然环境和经济的统筹管理，优化资源配置。

4、国土规划的相关问题

4.1 确定国土资源开发格局

在进行国土规划工作的时候，应当确定好国土资源开发格局，需以资源环境承载力为依据。国土资源环境调查工作，十分重要，其不仅是国土资源管理中的重要组成部分，也直接关系到国土规划编制工作的科学性。通过多年的国土资源大调查，能够在一定程度上充分了解我国国土资源的实际情况，对其进行定量分析，可针对调查结果实施相应的措施来加以管控，充分发挥现代科学技术，建立健全的动态化监控体系，以全面把控国土资源的使用情况，从而科学评价我国资源环境的承载能力。要注意的是，进行环境承载能力评价的时候，要从多个方面进行考虑，如资

源环境的数量、质量，以及资源空间的分布情况，还要从社会经济角度来评估，综合考虑社会经济发展水平、文化背景、政策制度等因素。这些因素都会对资源环境开发产生一定的影响，所得出的分析结论能够确定环境承载水平。

区域内环境承载力的大小，将直接决定该区域的经济保障能力，同样也可以判断该区域是应当以保护资源环境为主，还是以资源开发保障为主，有利于在国土规划的时候，确定某一个区域的发展方向。科学评估环境承载力，可划分出不同层级的区域，做好区域功能定位工作，也能够确定国土资源开发格局。

4.2 优化资源配置，经济结构调整

高效的国土规划工作，有利于优化资源配置，促进经济结构的调整。但需要转变传统的国土规划模式，坚持现代化发展观念。应当将理论基础和实践运行相结合，将新的国土规划理念落实于实际规划过程中。想要优化调整经济结构，促进发展方式的转变，则应当有效把控影响经济结构的各项因素，如资源配置、环境容量等。要根据实际需求予以一定的投资支持，从整体上把控经济发展，使经济结构更符合于当下社会发展的实际要求，提供可靠的资源环境保障。

在这个过程中，应当做到以下几点：一是要建立健全的国土资源宏观调控体系，需充分发挥相关部门的整体规划职能，设立科学的资源配置机制，基于实际情况来优化配置资源，提高资源利用率，以促进产业结构的转变。这有利于改善产业促进资源开发的情况，能够合理安排现有的资源，避免资源抢夺过于激烈，也不会对环境造成严重的破坏，更有利于实现资源环境保护，并推动经济的快速增长；二是要遵循节约原则。指的是在利用资源的时候，应当具有一定的节约意识，杜绝资源浪费，可通过现代科学技术来实现资源的循环利用。在开发资源的时候，要严格审查企业，设置一定的准入门槛，制定完善的资源环境保护制度，基于环境容量来控制资源开发程度，以免出现不可逆转的环境破坏；三是要根据资源环境的实际情况，来确定区域类的产业发展类型、级别，然后据此设立相应的准入门槛，推动产业结构升级和革新，大力推广创新型产业的发展，转变粗放型产业，走向技术集约型。要重视附加值较高的产业，不可忽视资源环境保护工作的开展。

4.3 实现全面协调发展

在明确国土规划工作之后，需要从多方面来进行把控，要实现全面协调发展目标。就目前而言，我国各个区域的经济水平有一定的差异，自然条件也有所不同，这就导致区域之间的经济水平差距越来越大，实现各区域的全

面发展，改善各区域人民的生活条件，是当下的重要目标之一。因此，国土规划工作还应当实现各区域之间的均衡发展，这并不是是一件容易的事。需要先弄清楚均衡发展的含义，其并不是指代区域GDP方面的同步性，不是所有的区域都要追求高GDP数值，而是指即使每一个区域的资源开发不均衡，但每一个区域的生态水平要均衡、民生水平要均衡。任何一个区域在追求GDP增长的时候，都需要考虑其环境承载能力，如若一味追求经济效益，却忽视了资源环境保护，则会得不偿失，并不利于区域的长远发展。而且也要避免因需求原因造成的产业同质化和产能过剩的问题。

在评价一个区域的发展时，应当查看其GDP构成来源，是否在其资源环境承载力范围内，有的区域资源环境的生态功能，高于区域生产力水平，那么其就不应当放弃区域优势而盲目追求经济发展水平，否则会导致产业过度发展。如青海、西藏等区域，其资源环境优势非常大，在发展该区域的时候应当以生态保护为主要方向，对于其经济增长缓慢问题，则可以予以一定的政策补偿，达到两者的平衡性。可通过区域互补的形式，来实现全面协调发展。

国土规划是实现全面协调发展的重要突破口，能够提供可靠的政策依据，做出正确的决策方案，找准各区域的发展方向。可通过国土规划来明确各区域的优势、劣势，评估区域的经济功能、生态功能，了解该区域资源环境的实际开发情况，然后据此来制定适宜的发展方针。

结语：

总而言之，应当加强对国土规划的研究，需明确国土规划在整个规划体系中的重要作用，突出其唯一性，做好国土规划定位工作。扎实国土规划理论基础，并将其有效应用于实际工作中，积极解决国土规划中的各项问题，从而提高国土规划水平，给经济增长和资源环境保护提供双重保障，实现可持续发展目标。

参考文献：

- [1] 于建立. 国土空间规划功能定位与实施研究[J]. 华北自然资源, 2021(6):124-126.
- [2] 刘彦利. 新时期国土空间规划功能定位与实施初探[J]. 华北自然资源, 2021(3):123-124.
- [3] 宁庭国. 国土空间规划的定位、基础及相关问题研究[J]. 智能城市, 2019,5(18):129-130.
- [4] 王德兵. 国土规划的定位、基础及相关问题研究[J]. 科技经济导刊, 2018(14):245-246.