



# 国土规划与空间治理

庄少勤 博士  
2017年10月14日 大连





2017年元月3日，国务院印发《全国国土规划纲要（2016—2030年）》

**历时8年，30个部委，百余名专家.....**

# 全国国土规划纲要

■体现了党中央治国理政新理念新思想新战略

创新、协调、绿色、开放、共享

“以人民为中心”

“五位一体” “四个全面” “三大战略” .....

十八大以来，首个全国国土开发与保护的空間规划。

安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土

# 全国国土规划纲要

■体现了国家空间规划改革的思想



国土空间战略规划

“多规合一”的成果

对相关国土空间专项规划  
具有引领和协调作用

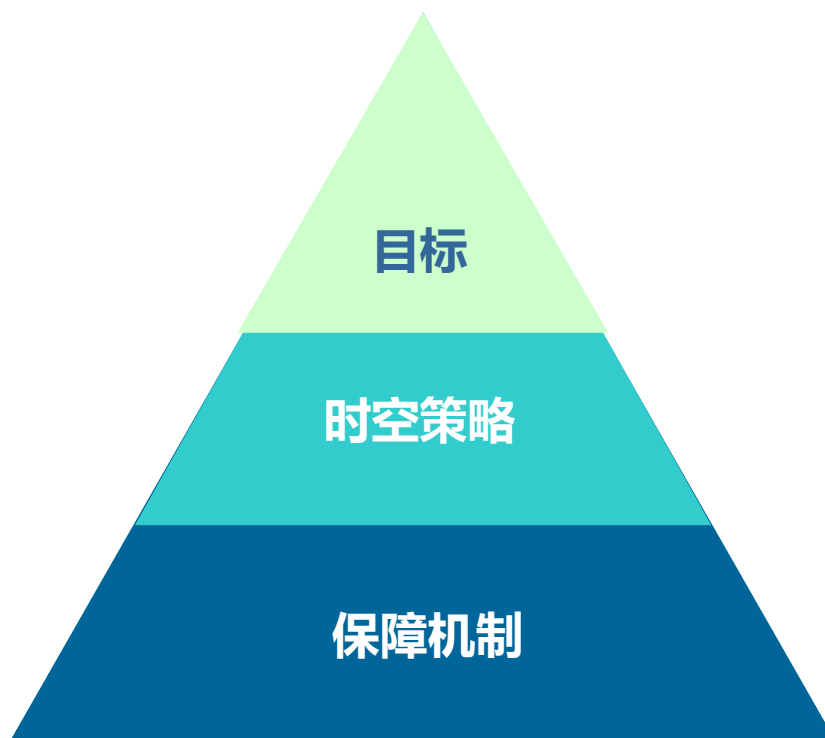
一张**蓝图**干到底

# 全国国土规划纲要

- 体现了空间规划的治理导向  
实现了空间规划体系的集成创新



传统规划体系：“发展目标+空间策略”



**目标导向**，五大理念、“五位一体”

**问题导向**，“时—空”维度（国土综合整治）

**治理导向**，信息平台、配套政策、考评机制

强化“知行合一”，应对未来的不确定性

# 全国国土规划纲要

## 全面推进省级国土规划编制工作

- 加快构建科学适度有序的国土空间布局体系，推动形成绿色发展方式和生活方式
- 以资源环境承载力为基础，强化“针对性”、“约束性”、“实施性”，成为“管用”、“必用”、“好用”的规划
- 完善指标体系、标准体系、数据平台，监管机制、配套政策

生态环境问题，归根到底是  
资源过度开发、粗放利用、奢侈消费  
造成的。



——发展方式和土地利用方式的挑战

## 土地城镇化快于人口城镇化

- 土地城镇化与人口城镇化 ( 2000-2015年 , 207.33% , 67.99% )
- 人均城镇工矿用地 : 149m<sup>2</sup>
- 人均农村居民点用地 : 317m<sup>2</sup>
- 人均住宅用地 : 39.44m<sup>2</sup>

一线城市用地也不够节约集约  
用地充裕 , 才有 “负增长”

## 国家级开发区土地利用状况 ( 2015年 )

平均规模 9.86平方公里

综合容积率 0.91 ( 3.03~0.08 )

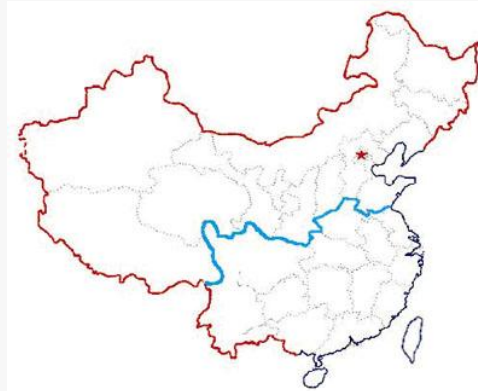
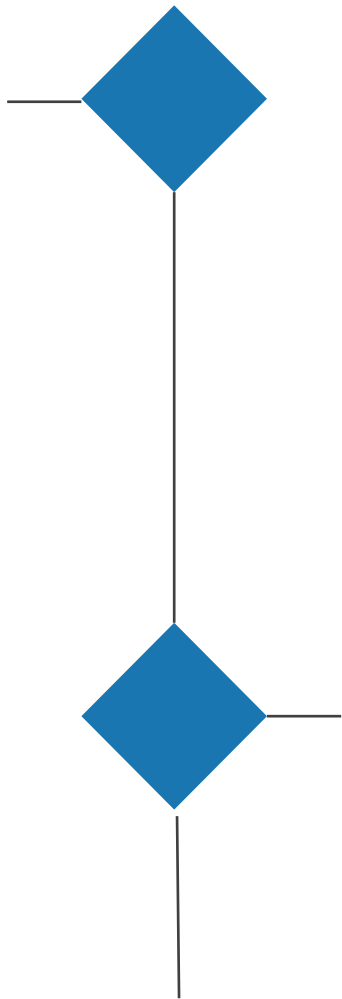
建筑密度 31.46% ( 63.21%~3.89% )

地均收入 1.33亿/公顷 ( 25.66亿/公顷~6.68万/公顷 )



## 东西差异

“胡焕庸线”



## 南北差异

东北“收缩”

## 城乡差异

“空心村”



## 城市分化

就业、公共服务



——资源迎合投机资本必然带来分化、泡沫乃至危机

- 工业用地偏多、生活用地偏少，生活空间供给不足，“三生”空间的用地矛盾突出
- 大尺度单一功能区划（宽马路、大广场、大园区、大住区），城市汽车化，空间机器化、碎片化

——城乡基本空间单元功能不全（居住、工作、休憩、交通、开放空间）

生态：环境污染严重  
地下水超采  
生态系统退化

人文：文化传承断层  
自然风貌破坏  
千城一面  
文化“格式化”



## 空间治理面临挑战——安全问题

### 一是水资源安全问题

600多座城市中，400多座城市缺水，130多座城市严重缺水。

### 二是粮食安全问题

耕地面源污染及生态问题日益凸现。（数量——质量——生态）

### 三是生态安全问题

2015年6月5日联合国(UN)发布了题为《新的征程和行动——面向2030》(Transforming our world by 2030: A new agenda for global action)的报告。

2015年12月12日在巴黎气候变化大会上通过、2016年4月22日在纽约签署巴黎协定。

### 四是国防安全等国家安全问题

——增强应对冲突的能力，提升国土空间的韧性。

- 公平性 不同主体利益分配，如何体现社会主义制度的优越性
- 均衡性 区域之间的利益协调
- 持续性 后“土地财政”时代，城市化的持续动力机制

# 塑造国土空间新格局——发展之势



全球生态化



新型全球化



新型城镇化



深度人本化



新型信息化



深度法治化

因势而谋

应势而动

顺势而为

## 尊重空间发展规律，落实“五位一体”总体布局

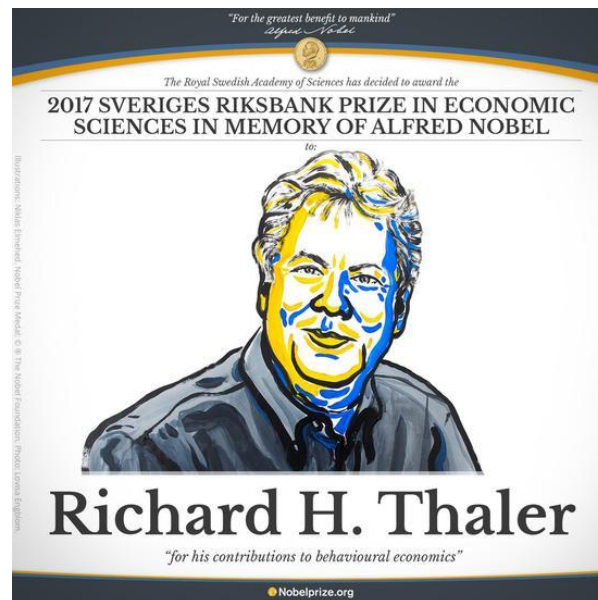
“安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续”

- **经济规律。** 充分发挥市场决定性作用，更好发挥政府作用。
- **自然规律。** 尊重自然、顺应自然、保护自然
- **社会规律。** 以人民为中心，人类命运共同体……

市场决定性作用不等于资本决定性作用

无形之手+有形之手+有情之手

“禀赋”优势——文化、制度……



美国芝加哥大学理查德·塞勒 (Richard Thaler) 因行为经济学的成就获2017年诺贝尔经济学奖。

“禀赋效应”



## 形成绿色发展方式和生活方式

■我国发展已经到了必须加快推进生态文明建设的阶段。生态文明建设是加快经济发展方式转变，实现绿色发展的必然要求

■我们强调推动形成绿色发展方式和生活方式，就是要坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针

■加快构建科学适度有序的国土空间布局体系、绿色循环低碳发展的产业体系、约束和激励并举的生态文明制度体系、政府企业公众共治的绿色行动体系，加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线

——大方向、大原则、大逻辑

## ■塑造存量为主的时代

**坚守底线**：粮食安全、生态安全、资源安全、文化安全.....

**划定三线**：生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界

**适度增量**：生活设施、公共服务、区域协同、国家战略

规模驱动  创新驱动

## ■ 塑造城镇群的时代

以城市群为主体形态，形成“多中心、网络型、组团式、集约化”格局

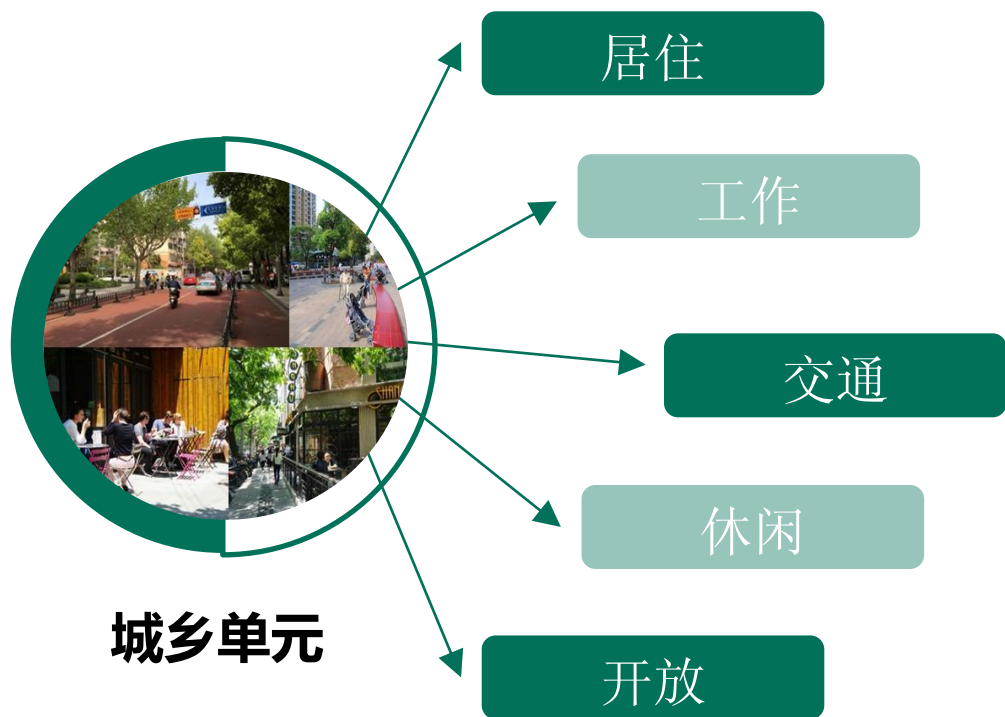
不仅在东部要有一流的大城市，在中西部也要有一流的大城市

不仅要有摩登繁华的大都市，还要有更多安居乐业的中小城市

不仅要有实力强大的城市群，还要有富庶美丽的新农村



## ■ 塑造品质社区的时代



“五块地” 15分钟生活圈 城市单元  
“宜居宜业宜学宜养宜游” 复合社区

从以机器为本 “产业园区”  
到以人为本 “产业社区”

区位：节点化

(“五通”节点、区域轨道、地区中心)

功能：人本化

(TBC产业社区、创新经济、创意生活)

形态：街区化

(紧凑、复合、开放、共享、低碳、人文尺度)

供给：便利化

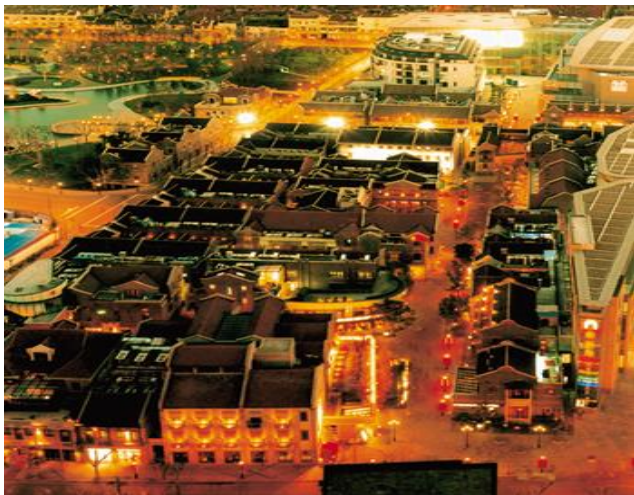
(规划优化、有机更新、租赁优先、弹性适应)

运行：伙伴化

(利益共同体、平台(房东)+股东+生态)

# 塑造国土空间新格局——治理之道

## ■塑造流量增值的时代



### 城市有机更新

有机生命体

新陈代谢

传承历史人文、自然生态

城市发展质量和效益提升



若干“小城市”的共生群体

短板修补、社会治理

创造城市品质和功能

各方共建、共治、共享

### 国土综合整治新模式

- 存量时期：跨越陷阱
- 指导思想：五大理念
- 治理体系：五位一体
- 空间格局：区域统筹
- 工作体系：法制化、三位一体
- 政策体系：存量、流量、韧性
- 工作主体：政府、市场、社区
- 数据支撑：调查、评估、维护



## ■塑造数字驱动的时代

建立“国土空间基础信息平台”  
——开放、协作、共享的国家级智慧国土空间治理平台

完善土地调查、地质调查、地理国情普查等资源数据调查体系，整合社会数据资源

形成国土“时空”资源新体系

## ■塑造共建共享的时代

避免空间断层化、碎片化、投机化  
实现共建、共治、共有、共享

### 雄安新区“三变”

变土地平衡为城市平衡  
变政府争利为让市民获利  
变产权少数人拥有为社会共有

——告别追逐泡沫的时代



**让每一片国土因我们的  
共同努力而更加美丽！**