

# 新时代对国土空间优化的新需求

李 为, 黄之杰

(福州外语外贸学院福建致公经济研究院, 福建 福州 350202)

**摘要:**我国发展进入新时代,正处于大发展大调整的转型期。发展最终都要依托国土空间,转型期必然对国土空间优化提出相应需求。从经济、政治、社会、生态建设以及新型城镇化这个综合集成平台,论述转型期存在的问题、表征及对国土空间优化的新需求。应通过空间格局的优化,调整资源配置,促进产业转型升级、推动高质量发展;提升政府空间治理能力和水平、提高公众参与程度;统筹国土空间开发保护与经济社会发展,实现经济社会与生态文明建设融合发展;优化国土空间开发利用方式,更好支撑新型城镇化发展,推动乡村振兴。

**关键词:**国土空间优化;新时代;新需求

**中图分类号:**F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2019)02-0071-05

## New Requirements for Optimization of National Land Space in the New Era

LI Wei, HUANG Zhijie

(Fujian Zhigong Economic Research Institute, Fuzhou University of International Studies and Trade, Fuzhou, Fujian 350202, China)

**Abstract:** In a new era of development, China is undergoing a transitional period of dramatical improvement and adjustment. National development is dependent on land space and requirements for optimization of land space is inevitable in the transitional period. This paper focuses on the problems and representations of the transition, and the new requirements for optimization of national land space in the transition period from a comprehensive integrated platform of economic, political, social, ecological constructions and new-style urbanization aspects. Then it makes the following recommendations: first, spatial layout and allocation of resources should be optimized to boost the industrial upgrading, transition and quality development; second, government management in land space should be improved and public involvement should be promoted; third, development and protection of national land space and social economic growth should be planned as a whole to achieve a harmonious social, economic and ecological development; fourth, approaches to develop the land space should be optimized to better support the new-style urbanization and rural revitalization.

**Keywords:** Optimization of national land space; new era; new requirement

当前,我国正处在一个大发展大变革大调整的时期。中国特色社会主义进入新时代,经济转入高质量发展阶段,改革进入深水区和攻坚期,社会发展进入矛盾凸显期,社会治理需要更加包容更加人性化,美丽中国建设成为社会主义现代化强国的显著特征,从经济发展、政府治理、社会发展、生态文明,到“综而述之”的新型城镇化,无不处于转型期。适逢大时代,发展理念要变革,发展方式要变革,发展举措要变革。遵循人地关系理论,人类的发展,最终都要依托国土空间,都要对国土空间进

行科学合理的开发利用和保护。因此,转型期的方方面面,必然对空间优化提出相应的需求。

### 一、经济发展阶段转换对国土空间优化的需求分析

#### (一)经济转入高质量发展阶段

党的十九大报告作出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的重大判断;2017年12月召开的中央经济工作会议也做出了推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济

收稿日期:2019-03-11

基金项目:福建省高等学校新世纪优秀人才支持计划项目(闽教科[2017]52号),福建省社科规划重大项目(FJ2017YHQZ040),福州外语外贸学院人才引进计划项目(榕外院师[2018]66号)。

作者简介:李为(1984—),女,博士,副教授,硕士生导师,研究方向:区域经济发展与规划。

政策、实施宏观调控的根本要求的指示。高质量发展是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心和灵魂。对于高质量发展,同样可以从速度变化、结构优化、动力转换三个维度去理解。一是速度变化。我国经济发展已驶出高速增长通道,进入中高速增长。党的十九大后,对经济增长速度方面的要求进一步弱化,转而更加关注质量和效益;但发展始终是硬道理,建立在高质量发展上的较高经济增速,是解决现阶段所有问题的物质依托。二是结构优化。过去三十多年来,我国经济发展过程中积累的结构性问题越来越严重,供给结构不适应需求新变化,需求结构不匹配,产业结构不协调。党的十九大报告明确提出以供给侧结构性改革为主线,构建现代化经济体系。三是动能转换。现在我国经济面临的最突出问题就是传统产业占比大,但加速衰退;新兴产业虽然增速快,但体量小,无法短时间内弥补传统动能损失。新兴产业高速发展,新技术日新月异,新变革扑面而来,创新作为五大发展理念之首,对中国今后的发展,其重要性毋庸置疑。质量和效益的提升,全要素生产率的提高,都必须建立在科技进步、知识创新的加快发展上。

## (二)对国土空间优化的需求

经济高质量发展从其三个方面的显著特征,对国土空间优化产生需求。

1. 速度变化方面。从供给侧看,矫正国土空间各要素配置的扭曲,提高资源配置效率和质量是核心内容。在土地的经济要素中,不论是国土还是空间资源,都对经济发展作用显著。房地产市场、金融市场、财政危机、债务清偿等,都和空间资源密切相关。中国改革开放以来的井喷式增长,特别是21世纪以来的高速增长,与房地产的繁荣发展密切相关。目前,房地产的红利已经透支,那么该如何打造下一个“房地产式盛世”?国家已经在试点,摸清全部自然资源底数、确权、发证,为今后的市场化交易作准备,将庞大的存量自然资源盘活起来,试图撬动更多资源和流量,激活经济增长。土地和空间是经济活动中重要的抓手,空间是所有自然资源的载体,因此,在经济新常态下,对国土空间优化的需求显得极为迫切。

2. 结构优化方面。产业调控政策是国土空间优化落实到国土开发中的重要途径。产业以项目形式落地,空间则成为项目实施的保障,因此空间的落地管控,能倒逼产业布局不断优化,改善投资结构,提高投资质量和效益。经济最终都体现为结

构问题,结构都需要落实到空间优化的布局上来。空间优化的目的是通过优化空间布局,实现调整产业结构,达到转变发展方式,最终增强经济实力;另一个角度看,即在产业结构转换、增长方式改变的背景下,经济增长对国土空间优化的需求。

3. 动能转换方面。新理念、新动能、新经济的核心都体现在“创新”。创新涵盖众多领域,包括政治、军事、经济、社会、文化、科技等各个领域的创新。创新突出体现为知识创新、技术创新、制度创新、战略创新。在某种程度上,战略创新、制度创新难度较大,而我国空间规划一直在创新与改革中,在现今“高质量发展”的背景下,过去由“量变积累”到“质变突破”的转变,使得“多规合一”“空间规划”等概念频出,成为战略与制度创新的“风口”。此外,空间优化、空间管治技术也在不断创新,“多规合一”、空间规划需要大数据支撑,与信息技术紧密结合。

## 二、政府治理改革对国土空间优化的需求分析

### (一)治理体系和治理能力走向现代化

十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”为此,国家正在力推与国土空间优化相关的“放管服”改革、行政审批制度改革、大部门制改革、规划体制改革等。“放管服”改革,就是简政放权、放管结合、优化服务,对内自我变革既有行政体制,提升政府治理体系和治理能力现代化水平,对外提升行政便利化水平,为促进就业创业降低门槛,为各类市场主体减轻负担,为企业生产经营活动以及群众办事生活增加便利,提升整个社会的运行效率。行政审批制度改革,核心在于精简审批,进一步放宽市场准入,涉及政府部门职能和审批流程的精简优化、更新再造,还涉及信息技术的应用,互联网+政务、智能审批,是今后的发展方向。大部门制改革,就是要合并“同类项”,扩大公约数,减少部门推诿扯皮、相互掣肘,提高行政效能。国家已经在新一轮机构改革中,着重体现了大部门制的思路。如规划体制改革,整合多部门牵头的各类空间性规划,编制统一的空间规划,对强化规划的引领和管控作用、提升政府效能及国土空间治理能力和效率成效显著。随着国家机构改革方案的出台,国家发改委的主体功能区规划编制职能以及住房城乡建设部的城乡规划编制职能被

成建制地划转至自然资源部,社会各界广泛关注的“多规合一”悬念已然揭晓。

## (二)对国土空间优化的需求

国家治理体系和治理能力中,规划是非常重要的一项内容。自古以来,规划即为“统治术”的重要组成部分。发展到现在,规划的作用则更为凸显。在国家层面,要审批一个大项目,都是规划先行,无规划不项目,无项目难发展。规划的投影就是现在的发展格局,规划也是政府治理结构的投影。所有发展问题,最终都是通过规划来实现治理结构变革的问题。往更深层次说,讨论规划就是讨论政府治理结构问题。“多规合一”、空间规划在很大程度上就源于提高政府效能的现实需求。因此,国家把建立空间规划体系以及提高城市内涵质量作为提升国家治理能力的两大关键任务。

在现实情况中,部分规划供给与需求错配严重,很多规划批复之日,就是过期之时,连“墙上挂挂”都挂不了,造成极大资源浪费;且规划之间相互打架,同一地块,不同部门调控属性不一致,项目审批取得一个证,却拿不到下一个证,严重降低项目审批效率。供给侧结构性改革,规划领域同样也需要,而且空间规划是供给侧改革的前沿阵地。空间规划的供给侧结构性改革,要改变各管一摊的工作格局,树立部门协同的管控思维与操作取向。

国土空间资源,是政府治理的主要抓手。空间规划直接服务于空间治理,政府治理对国土空间优化提出新的要求。上文所列政府自身革命,都涉及理念更新、本底重塑、流程再造、职能整合、机构革新、技术创新等重要命题,是一个庞大的系统工程。这些工作有一个共同的切入点和“起手式”,那就是空间优化,推进空间性规划“多规合一”,按主体功能实现有约束的增长。

正如李克强总理2016年3月在海南考察时提到“多规合一”改革即是简政放权。各部门职能有序协调,蓝图绘好后,按市场主体按规划,省去层层审批,即是简政放权,而政府主要职能为事中事后的监管。特别是在县级层面,如何平衡事权集中与人力、技术、专业的薄弱等问题的核心在于如何改革行政审批制度,目前我国建设项目审批面临最突出集中的问题即是用地规划冲突。推进多规合一,采用新的技术手段形成一套蓝图,一套流程,一套系统、一套立改废建议,对空间格局优化、提供指引,促进空间管制的现代化,加快政府职能转变,激活市场和企业活力,增强人民群众获得感。

## 三、社会转型对国土空间优化的需求分析

### (一)社会转型步伐加快

从国际经验看,步入中等收入阶段后,快速发展过程中积聚的矛盾将集中爆发,各类复杂的经济、社会、政治和技术挑战接踵而至,社会发展总体步入矛盾凸显期。在时代发展以及全球化、信息化浪潮的推动下,中国社会呈现出一系列新的特点,并逐步发展成为一个频繁流动、多元化、结构分化、开放的社会。频繁流动的社会,是指人流、物流、资金流、信息流等各种流向、各种资源流动更加自由、频次更加密集,一方面表明社会活力在增强,但同时也对政府的社会管理带来挑战。多元化的社会,即社会利益不断分化重组,多样性社会阶层、社会成分兴起,社会利益格局不断洗牌。中产阶级迅速崛起,对社会治理、公共服务、环境卫生以及社会公平、正义提出更高要求。而目前我国在教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品安全等领域还存在较多问题,收入差距居高不下,贪污腐败形势依然严峻,如何处理好这些问题都将对政府的执政能力和公信力形成较大考验。随着社会结构不断分化,群众的民主意识普遍增强,政治参与积极性和主动性不断提高,公众对知情权、公平正义、利益维护的呼唤,声音越来越多、越来越大。利益矛盾和社会冲突越来越多、越来越显性化,权益表达、公平正义日益成为当今中国社会的焦点。

### (二)对国土空间优化的需求

毫无疑问,身处一个转型期的大时代将会对国家和社会的方方面面产生极大的冲击。其中,政府应将民众对公平正义的诉求视为自身终极使命所在。规划作为公共行政管理的重要手段,利用空间规划能充分发挥政府的作用保障公平,但也需要创造践行新理念、新思路、新路径。社会转型下空间优化面临着新需求:首先,以人民为中心,秉着为全民做规划,优化国土空间,增强民众获得感;其次,公众参与不足会降低规划效率,需提高公众参与度,广泛听取各种利益主体的意见。问卷调查发现,民众对空间规划和“多规合一”熟知度较低,对政策宣传有待加强,使规划更加接“地气”。此外,科学公平的规划、救助补偿机制也显得很有必要。如对于限制开发区域,国家应该在转移支付、生态补偿等统筹安排,保障群众追求美好生活的权利不受损。总之,公平正义、优化政府的社会治理的转型期,要求空间格局的优化能实现促进社会公平的核心诉求。

## 四、生态文明建设对国土空间优化的需求分析

### (一)生态文明建设加速推进

改革开放以来经济发展方式较粗放,在实现经济快速增长的同时,面临着资源消费大幅增长,环境污染不断恶化、资源环境受到约束和瓶颈等难题。最直观的就是大范围的雾霾天气,给人民生命安全带来极大直接威胁。党的十八大把生态文明建设放在突出地位,纳入中国特色社会主义事业总体布局,提出“建设美丽中国”的愿景;十八届五中全会提出的五大新发展理念中“绿色发展”即为其一;党的十九大报告将“美丽”增列为现代化强国的核心特征之一。党的十八大以来,全国上下全面落实“绿水青山就是金山银山”的发展理念,把绿色低碳循环发展作为基本途径,坚定不移推进生态文明建设,促进绿色发展方式转型。绿色产业新增长点加快培育成长,节能环保、新能源、新能源汽车等战略性新兴产业和生态旅游等现代服务业保持较快增长。绿色增长、共建共享、减量循环的理念在全社会持续浸透,越来越多的人倡导并践行绿色消费,绿色出行日益深入人心。领导方式往绿色转型,开展全国覆盖、深度介入的环保大督查,从源头上展现出中央对生态文明建设的果决;实现差别化政绩考核方式,按照主体功能设置考核评价指标体系,“指挥棒”调度地方更加重视绿水青山和生态环境。空间布局往绿色转型,主体功能区规划深入实施,主体功能区规划确定的控制区、线系统不断拓展延伸、落地生根,工业化、城镇化主要集中在优化开发、重点开发区域,农产品主产区和重点生态功能区得到有效保护。在中央财政专项转移支付的激励下,地方申报国家重点生态功能区的积极性高涨,国家趁势推出国家重点生态功能区产业准入负面清单。

### (二)对国土空间优化的需求分析

空间规划是主体功能区规划的延续和拓展。虽然主体功能区规划既包括了生态环境保护方面的规划,也涵盖开发建设的内容。但现实情况是,从中央到地方,从政府到民众,对主体功能区规划的理解更多投放在生态文明建设方面。“多规合一”、空间规划,均是国家在生态文明的框架下提出的新理念、新思路、新举措。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出:“支持市县推进‘多规合一’,统一编制市县空间规划,逐步形成一个市县一个规划、一张蓝图”。笔者通过问卷调查发现,市县主体功能区规划缺失、规划原则不

够具体、空间管控没有落实到具体地块、以及缺乏对于其他规划的统筹协调是社会各界普遍认为当前空间规划存在的瓶颈。从逻辑推演上看,统一、协调、权威的国土空间规划是绿色发展、生态文明建设的主要依据,在某种程度上,若要进一步落实好主体功能区规划,需突破空间落地的障碍,最重要的则是落实主体功能区理念,按照主体功能,因地制宜,有所为有所不为,不要村村冒烟,户户点火,重点生态功能区面上保护,点上开发。适配资源、优化环境格局才有利于资源节约型、环境友好型社会的构建。

## 五、新型城镇化建设对国土空间优化的需求分析

### (一)城镇化面临五大转型

在户籍制度改革稳步推进以及经济发展水平日益提高的带动下,改革开放特别是21世纪以来,我国城镇常住人口数量迅速扩张,城镇化取得积极进展。但城镇化的内涵和本质已经发生根本改变、巨大转型。一是从集中于地的“见物不见人”发展模式,转型为以人为核心的城镇化。农业转移人口市民化,正是推进新型城镇化的战略切入点和关键基石,也是新型城镇化的首要任务。其中又涉及三维转型,即空间转型(由农村到城镇)、就业转型(由农业到非农产业)、市民化转型(由农民到城镇居民)。二是从“摊大饼”“头重脚轻”分散外延型模式,转型为集中集约型城市群发展方式。优化城镇化空间形态和布局,也是新型城镇化的主要任务之一,而城市群在全国生产力布局中起着战略支撑点、增长极点的作用,成为城镇化发展的中流砥柱。三是从要素使用低效转向高效能城镇化,传统城镇化过度依赖“土地红利”,带来诸多后遗症,如土地管制更加严格、土地供需矛盾突出、提高了人口城镇化的成本。四是从粗放式污染型发展到绿色城镇化的转型。新“生态文明”“绿色低碳”的新型城镇化有着现实需求。五是从单纯的以城带乡的单向发展模式,转型为城乡统筹、城乡一体的城镇化,乡村振兴上升为国家战略。

### (二)对国土空间优化的需求

新型城镇化,是促推中国经济发展的最强劲引擎和引领社会变革的综合抓手,是经济、政治、社会、生态建设的综合集成平台。新型城镇化的主要任务是推进农业转移人口市民化,涉及产业、就业、创业、农民工去留问题。其次是优化城镇化空间布局和形态,与空间优化性质相同,都涉及到城市群

的规划发展、中小城市、小城镇发展等问题;提高城镇综合承载能力与生态文明建设一致,都需要涉及资源环境承载能力;推进城乡一体化发展则需要对城乡发展统一规划与布局;推进体制机制改革创新,最核心的就是土地制度改革,而土地资源、空间资源是经济发展的核心要素,是空间规划的对象,

也是国土空间优化的载体。

高质量发展落实到国土空间上,要“精明增长”,因此对于不适宜开发的地方,禁止开发建设活动;对于适宜开发建设的地方,控制开发强度。归结起来,就是要通过高质量规划,实现国土空间高质量开发利用,保障和促进经济高质量发展。

#### 参考文献:

- [1] 盛毅,李博.西部大中型城市产业承载空间优化思路和途径[J].经济体制改革,2015(2).
- [2] 周小平,田志强.基于“多规合一”的建设项目审批制度改革研究——以陕西省榆林市为例[J].中国行政管理,2016(3).
- [3] 胡鞍钢.中国社会转型中的四大新特点[J].学习月刊,2005(10).
- [4] 李为,伍世代.绿色化与城镇化动态耦合探析——以福建省为例[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2016(4).
- [5] 方创琳,周成虎.特大城市群地区城镇化与生态环境交互耦合效应解析的理论框架及技术路径[J].地理学报,2016(4).
- [6] 蒲晓晔,Jarko Fidrmuc.中国经济高质量发展的动力结构优化机理研究[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2018(1).
- [7] 刘守英.中国土地制度改革:上半程及下半程[J].国际经济评论,2017(5).
- [8] 樊杰.中国主体功能区划方案[J].地理学报,2015(2).
- [9] 董祚继.推动“多规合一”,责任重于泰山[R].中国国土资源报,2018-03-20.

(上接第36页)

量开展教育、科技、文化和健康扶贫,全力支持凉山脱贫奔康。开展“6+1+1”彝区顶岗支教、“一村一幼”“姚基金”志愿者支教等助推教育扶贫。2017年6月,学校“一村一幼”志愿支教项目被教育部“高校定点扶贫典型案例集”收录;在深度贫困县建立产业示范基地和“农业科技专家大院”,开展科技服务、技术指导、培训和科普宣传等,助农增收致富;开展文化艺术服务和彝区乡村美化等活动,推进移风易俗和乡村文明建设,激发脱贫内生动力;构建“三层次六结合”禁毒防艾教育模式,每年组织2 000余名志愿者深入凉山17个县市开展宣传教育,助力彝区“禁毒防艾”攻坚战。

#### 四、结语

中国特色社会主义已经进入新时代,高校必须

维护国家稳定、推动民族地区以及高等教育事业的科学发展,满足民族地区发展日益增长的人才需求,着力民族地区的人才培养与民族文化的传承发展,培养更多的具有国家情怀、民族情怀、人民情怀、时代情怀的优秀青年学子,切实加强民族团结教育工作和社会主义核心价值观的教育工作,以强化民族团结教育,推进大学生社会主义核心价值观的内化和践行。今后西昌学院将进一步坚持用社会主义核心价值观引领民族团结教育,坚持用民族团结文化建设夯实社会主义核心价值观教育,深化“1-2-3-4”高校民族团结教育模式及思想教育、专业教学、社会实践三个育人体系,进一步深化学生社会主义核心价值观教育内涵和实效,为凉山民族团结稳定、经济社会发展和脱贫奔康做出突出贡献。

#### 参考文献:

- [1] 高雪梅.少数民族优秀传统文化融入南疆高校社会主义核心价值观教育研究[D].喀什:喀什大学,2017.
- [2] 张尚华.深化高校民族团结教育工作 [R].西藏日报(汉).2018-06-11.
- [2] 张舒怡.探索新媒体时代西藏高校民族团结教育的途径[R].西藏日报.2019-05-06.
- [3] 徐柏才.新形势下加强大学生民族团结教育的若干思考[J].民族教育研究,2015(5).