

武汉市国土空间规划支撑体系构建

□ 方可, 梁炳强, 李丹

[摘要] 文章通过对国土空间规划改革框架的梳理, 突出了规划编制审批体系、技术标准体系、法规政策体系和规划实施监督体系构成的4个子系统贯穿于国土空间规划从规划编制、管理、监督到保障实施的全过程的重要地位。同时, 结合武汉市近年来在构建国土空间规划编制审批体系、建立监督及实施保障体系、完善法规政策体系及建立技术标准体系等方面的实践探索, 提出了对完善国土空间规划支撑体系的思考。针对构建完善的国土空间规划体系的总体目标, 从编管相结合体现国土空间规划价值、构建科学的技术标准体系、大力推进政府体制改革、构建现状信息综合维护机制和发挥地方职能部门的主观能动性5个方面提出了建议。

[关键词] 空间规划; 改革; 支撑体系; 实践

[文章编号] 1006-0022(2021)04-0030-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 方可, 梁炳强, 李丹. 武汉市国土空间规划支撑体系构建[J]. 规划师, 2021(4): 30-35.

Establishing Supportive System of National Territory Spatial Planning, Wuhan/Fang Ke, Liang Bingqiang, Li Dan

[Abstract] With a review of national territory spatial planning reform framework, the paper highlights the important roles of planning compilation and approval system, planning implementation and supervision system, regulation and policy system, and technical standard system. It further puts forward deliberations on integration of supportive system for national territory spatial plan based on practices in Wuhan in recent years. To establish an integrated national territory spatial planning system, the paper offers suggestions in five aspects: combination of planning compilation and management, scientific technical standard system, governmental system reform, status information maintenance, and departmental activeness.

[Key words] Spatial plan, Reform, Supportive system, Practice

1 对国土空间规划改革框架的几点认识

研究国土空间问题, 要从系统性和整体性着眼, 按照自然资源与人口发展相均衡、经济社会效益与自然生态效益相统一的原则, 合理统筹山、水、林、田、湖、草的治理; 促进区域协同、陆水统筹, 避免国土空间功能分散化、碎片化。《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》提出“五级三类四体系”的国土空间基本构想。其中, 由规划编制审批体系、技术标准体系、法规政策体系和规划

实施监督体系构成的4个子系统贯穿于国土空间规划从规划编制、管理、监督到保障实施的全过程, 是国土空间规划“四梁八柱”的重要组成部分。

与传统城乡规划体系相比, 国土空间规划体系有两个显著的变化: 一方面突出了规划编制审批的环节, 另一方面加强了对规划的实施监督, 使整个体系框架更加合理, 实用性和针对性更强。然而, 业内相关研究和实践大都停留在市县国土空间规划本身, 主要强调规划内容的完整性和技术手段的科学性, 而对整个国土空间规划的构成体系、编制体系, 以及未来的调

[作者简介] 方可, 高级规划师, 注册城乡规划师, 武汉城市规划研究院数字规划研究中心主任工程师。

梁炳强, 高级规划师, 注册城乡规划师, 深圳市新城市规划建筑设计有限公司规划事业二部副总经理。

李丹, 现任职于深圳市龙岗区发展和改革局。

整程序、管理实施等方面的系统性的考虑较为欠缺^[1]。

1.1 确保规划编制成果“好用”——以科学的规划编审体系作为前提

为推进空间治理能力现代化，空间规划应转变发展理念，依据央地事权划分，理顺不同层级治理的主体和手段，结合空间治理的事权划分和各级管控的重点，明确不同层级治理主体对于空间规划编制、审批和修改的权限；明确对应的治理对象和内容，建立层级与治理体系相对应、功能与治理事权相匹配，衔接统一、运作高效的空间规划体系。

1.2 确保规划管控指标“能用”——以系统的技术标准体系作为依据

实施“多规合一”后的国土空间规划需要融合主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间规划的优势。为落实国家发展的战略方针，切实传导国土空间各要素在指标控制与空间利用效率方面的管控要求，需结合各个层级空间治理的管控重点，建立一套自上而下的、差异化的、定性与定量相结合的指标体系，从技术支撑方面探索国土空间分类与管控的标准规范，使跨专业领域的规划成果能真正地用起来。

1.3 确保空间管控要求“管用”——以完善的政策制度体系作为保障

一方面，在纵向上应构建起切实可行的国土空间规划编制与国土空间管制相衔接的传导体系，做好规划管控提出的上传导要求，落实上位规划的要求，强化对各专项规划、区级国土空间规划的指导约束。另一方面，在横向上实行差异化的空间用途管制，体现编管结合，严格实施控制线体系管控，实行空间差异化用途管制，根据国土空间规划的整体框架，探索建立项目正负面清单管理机制。同时，可通过地方立法、部门规章、

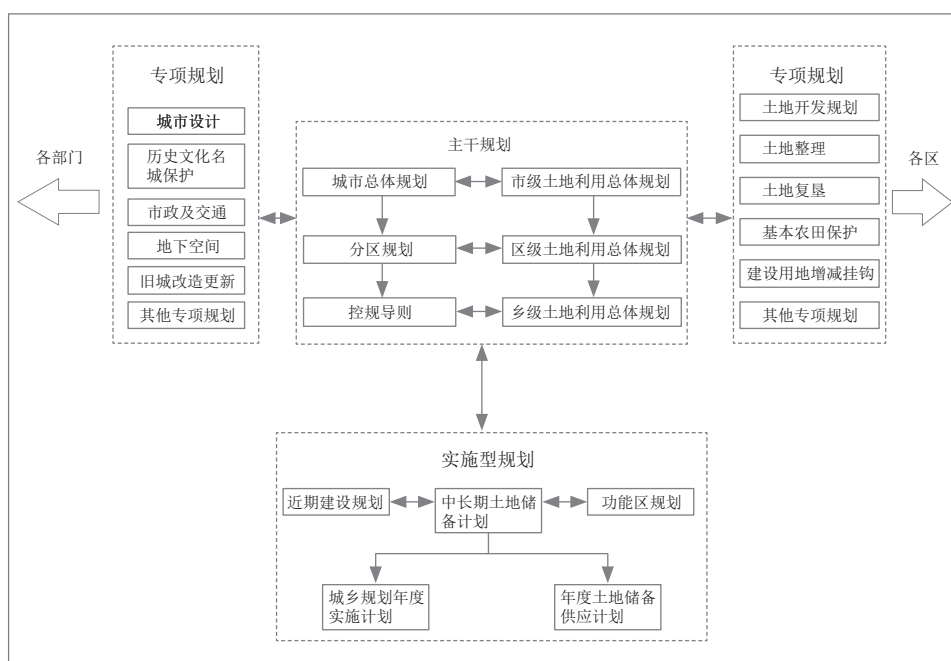


图1 武汉市规划编制审批体系框架

绩效考评制度和保障策略等，实现对各类空间活动的有效指引，达到空间优化的目标。

1.4 确保规划管控内容“真用”——以严格的实施监督体系作为支撑

规划编制的目的在于引导城乡有序发展，而回顾我国城市规划的实践历程不难发现，规划成果或多或少地受制于行政体制，“一届政府一种发展思路”，导致规划成果自身的权威性严重不足，“强化规划龙头地位”只是一句口号，“纸上画画，墙上挂挂”是多年来规划编管体制的现实写照。国土空间规划体系建立后，其职能范围涵盖的面更广，工作内涵更丰富，涉及的利益相关主体也更为复杂。因而，需要强化规划实施监管的权威性，牢固树立全域国土空间规划、建设、改造、利用一盘棋的思想。

此外，要充分利用先进的信息技术，建立完善的评估监督体系，严格落实“一年一体检，五年一评估”的工作机制。在为国土空间规划编制提供支撑的同时，进一步提升规划成果为管理实践服务的水平，确保国土空间规划编制成果能真

正用起来。

2 武汉的实践

2.1 建立统筹全域的城乡规划编制审批体系

武汉市从以下4个方面着手，建立统筹全域的城乡规划编制审批体系。

(1) 建立面向全域的国土空间规划编制体系。自1988年起，武汉市实现了城市规划和土地管理合署办公。此后，武汉市自然资源与规划系统充分发挥城市总体规划与土地利用总体规划编制合一的技术优势，逐渐建立了共同组织、共同编制、共同审批的部门协同机制，与行业部门共同完成了近40余项专项规划（图1）。

(2) 全力推进“三规”——城市总体规划、土地利用总体规划、综合交通规划同步编制先行先试，为实现真正意义上的多规融合奠定坚实基础。2015年起，武汉市按照“两规合一、三规同步、多规融合”的思路，完成了新一轮城市总体规划、土地利用总体规划、综合交通规划的编制工作。规划编制工作衔接了发改、环保、园林等市直部门的行业

发展规划,实现了规划“底图、指标、总图、管控”的统一。在国土空间规划体系改革之前,武汉市便已构建起综合交通体系规划适度先行、城市总体规划全面统筹、土地利用总体规划支撑保障的“三规”同步编制体制。

(3) 进一步发挥全域城乡统筹的规划引领作用。2010年,武汉市开展了80个乡镇的总体规划编制工作,根据武汉市实际情况,在非集中建设区探索镇域总体规划与乡级土地利用总体规划合一的编制路径。同时,建立清晰的规划管控层级体系,根据城市总体规划、土地利用总体规划统一划定城镇扩展边界,根据土地利用总体规划确定的控制指标划定规模边界,共同确定交通设施用地、水利设施用地、能源设施用地及村庄等用地的布局,避免各类用地选址分散,防止城镇无序扩张。

(4) 强化详细规划对审批管理和实施建设的引领。规划主要管控内容通过“空间分区+用途分类+管控策略”体系进行分级传导,并最终落实到详细规划中,形成全市国土空间规划管理“一张图”,作为规划行政许可的依据。在符合详细规划的要求下,由实施主体组织编制“实施性规划”,包括重点功能区规划、城市设计、村庄建设规划和年度实施计划等,指导项目实施建设。

2.2 建立价值导向鲜明的技术标准体系

实行国土资源利用统一分类的标准体系,是形成各方认同的数据成果、实现数据共享和打造统一信息平台的基础与前提。因此,应在进一步明确用地分类价值导向的基础上,建立明确的用地分类标准,指导国土空间现状用地调查工作的开展。

2.2.1 “守底线”——严守自然资源底线和历史资源底线

武汉市地处长江与汉水交汇处,全

市江河纵横、港渠交织、湖泊棋布,水面总面积达2118 km²,占据市域面积的1/4。武汉市的城市发展史是一部依水而优,又因水而困的发展史^[2],在武汉市当前的市域范围内,在新石器时代就有人类在此繁衍生息。面对全域生态化和人文特色地域化的现实需求,在空间地类属性的用地分类的基础上,武汉市进一步强化对自然资源底线和历史资源底线的保护,从保护的角度明确生态资源用地和历史人文资源用地的性质。

首先,在用地分类上,进一步强化用地的“地物标志”性属性,弱化用地的“权属功能”性属性,建议取消或打破风景名胜用地、各类保护区用地及其他未利用地(E32)的分类限制,客观反映以上用地范围内林地、牧草地、耕地、沼泽地、湖泊及滩涂用地的实际性质,为明确国土空间上的不同类别地物范围提供支撑,守住生态资源的底线。其次,联合相关部门,在全域范围内打破城乡差异,在原有的“文物古迹用地(A7)”的地类基础上,增加并细化历史村落、传统街巷、古代陵墓,以及具有历史文化价值的宗教类用地的分类标准,明确历史文化资源的保护底线。

2.2.2 “调关系”——有效界定不同群体之间的利益边界

当前,城乡之间不同地域范围的设施配套仍然存在用地分类标准不一致、公共服务设施资源配置不均衡等方面的问题。在国土空间规划体系框架下,应重点从合理界定不同类型的空间边界和消除公共服务的地域壁垒两方面着手进行优化提升。

(1) 合理界定不同类型的空间边界。在实现全域空间资源统一管理的背景下,要突出“全维度”管控,围绕国土空间用途管制制度,合理界定城镇和乡村不同主体的空间边界。通过建立清晰的国土空间用地分类标准,在统一语境下提升对全域不同类型用地资源的分类管控,

为资源统筹利用和配套政策的制定提供前提,如对非耕农用地、生态用地等非建设用地用途的科学管控必须在合理界定空间边界的前提下,提出清晰的用地分类标准。

(2) 消除公共服务的地域壁垒。通过统一不同地域范围内功能相同的设施用地的分类标准,实现全域公共服务设施配套的均等化。例如,中小学用地在城市建设用地分类标准中属于独立的“中小学用地A33”,而在城乡用地分类标准中,并未对农村的中小学用地制定明确的界定标准,在实际操作中多以“H14村庄建设用地”进行归类。由于未能按照统一标准进行用地归类,在编制全域中小学专项规划时,无法准确统计农村地区的现状中小学数量,专业部门不能根据适龄学生的数量分布情况合理配置全市中小学教育资源,无法实现全域城乡统筹规划的目标。

2.2.3 “明标准”——明确矛盾集中的技术认定原则与标准

空间规划转型期间,由于新管制方式的不断提出,强制性内容各条文之间的存续表现出“多元共治”的局面^[3]。

在技术层面,应加强国土空间要素体系的技术认定标准,从不同类别用地的判读和图斑认定等方面明确技术认定工作的原则。首先,细化未利用地判读标准。客观地说,现行的城市用地分类与规划建设用地标准中对全域范围内的未利用地的梳理和分类不到位,导致国土和规划管理部门不能详细地掌握全市域处于临界状态用地的总体变化情况。其次,明确差异图斑认定原则。根据图斑差异产生的原因,按照合法性、合理性和合规性原则,提出对差异图斑的处理建议。合法性原则即依据法律法规的基本标准认定空间类型,如对含有河湖水体的用地,按照《武汉市湖泊保护条例》要求,优先确定水域范围,并将其认定为水面。合规性原则即按照“三调”

要求实事求是地确定用地现状。

2.3 建立高效的国土空间监督及实施保障体系

目前，武汉市初步构建了“评估预警+规划引导+实施保障”的国土空间监督及实施保障体系，为国土空间规划编制与管理能级的提升奠定了良好的基础。

武汉市自然资源和规划局在总结多年规划管理经验的基础上，探索性地建立了国土空间评估预警机制。武汉市根据自然资源管理要求，结合“三调”用地分类标准，通过对比分析，明确现状差异图斑认定原则，目前已初步形成了国土空间规划的现状底图，建立了“一图三库”的信息平台。武汉市确定了“108个重点村、651个中心村、3561个基层村”的村庄布点等级体系，分级、分量、分类型实施历史镇村保护，并以多因子分析模型构建产村融合的镇村体系。此外，武汉市充分发挥“城市仿真实验室”的技术优势，对建成区城市居民享用城市生态资源用地的服务质量和水平进行客观的评估，对在城市生态资源用地服务公平性、服务效能和服务均衡性等方面不能满足居民实际需求的区域进行预警提示，以量化分析手段为国土空间布局优化提供支撑。

在此基础上，武汉市明确了规划引导内容，并确保全市自然资源按照国土空间规划总体目标实施。按照“一级政府、一级事权、一级规划”的原则，武汉市自然资源和规划局以“目标任务、结构布局、边界管控、政策措施”为基本原则，根据规划的主要管控内容，构建“空间分区+用途分类+管控策略”三维规划编制管理体系，逐级传导规划内容和管控要求。为了提高管控要求的可操作性，武汉市根据地方特色，细化了生态红线空间内的用途管制要求，在建设项目规划选址、建设条件核发及生态准入方面严格按照主管部门批复的选址和规模进

表1 武汉市城镇开发管控分区管控要求一览

管控类别	管控要求
允许建设区	在建设用地规模不增加的前提下，可对允许建设区和有条件建设区按程序进行置换，区内新增建设用地受规划指标和年度计划指标约束
生态型建设区	以生态化、低容量的建设活动为主，绿地率达50%以上
有条件建设区	在符合增减挂钩原则的情况下，城镇开发边界外的建设用地减少后，可在有条件建设区内相应增加建设用地，规划建设用地机动指标可在有条件建设区安排落地
城镇蓝绿空间	城镇蓝绿空间内山体、水体原则上精致调整；防护带、隔离带可允许在“生态完整、功能不降、占补平衡”的原则下适当微调

行建设（表1）。

同时，全市自然资源规划的编管应坚持“以人为本”的原则。国土空间规划的重点和难点之一就是处理好地与人之间的关系，这既是“坚持以人为本，推动高质量发展”的国土空间规划基本原则的具体体现，也是国土空间规划整体工作的出发点和落脚点。武汉市总结多年来的实践经验，以科学引导农业生态区的产业发展与居民安置、提升景中村改造水平为突破口，全面推进国土空间规划的转型升级。

一方面，为了科学引导农业生态区的产业发展与居民安置，武汉市在充分研究本土农村地区发展现状与特点的基础上，按照“生产专业化，生活休闲化，产业复合化，景观野奢化和设施生态化”的发展理念，选取重点地区进行都市田园综合体规划建设模式的探索。需要强调的是，在解决当地村民就业安置方面，武汉市探索出了产村深度融合的思路，即通过编制产村融合规划，基于原住民产业现状提出规划引领，在为产业发展提供支撑的同时，合理引导村民就业安置。另一方面，遵循“保护优先”原则，提升风景区、景中村的改造水平。武汉市按照“生态先行，减人减量”的基本原则，提出分区、分类的制定景中村改造方案。在实际操作中，景中村改造采用政府、企业、村民三方参与的创新工作模式，在前期谋划阶段，由政府引导，吸引企业参与合作，搭建景中村改造提

升的实施平台。在规划编制阶段，规划人员与企业、村民沟通交流，广泛征集行政管理部门、村民、企业对风景区发展的建议，提升规划编制的可实施性。在建设实施阶段，企业借鉴工程总承包的运作模式，联合国土规划、建筑工程设计、施工建设和后期运营等多方形成联盟，确保建设过程在科学规划的指导下，实施不走样，建设高质量，管理高水平。

2.4 建立完善政府主导部门联动的法规政策体系

在全面推进规划编制和管理转型的同时，武汉市国土规划部门积极会同地方立法部门，进一步探索法规政策体系的改革路径。

首先，加强地方立法，武汉市从立法方面强化对全域生态资源的管控。2012年以来，湖北省、省级立法机构先后颁布了《湖北省湖泊保护条例》《武汉市基本生态控制线管理条例》《武汉市湖泊保护条例》，并完善了相关条例的实施细则，为严格保护全域自然资源提供坚实的法律保障。

其次，通过“土地整治+田园综合体”模式，在全市层面开展都市田园综合体的创建工作，从建设用地指标、耕地指标、资本来源和发展方式等方面明确了乡村功能提升的路径。

最后，充分发挥规划的引领作用，通过创新项目用地方式，对符合相关要

求的农村改造模式发放奖补资金，以盘活农村存量宅基地。

3 对完善国土空间规划支撑体系的思考

3.1 编管结合是完善国土空间规划体系的重要抓手

从规划的目的特征来看，笔者认为国土空间规划大致可划分为3种类型，即保住自然资源底线和历史资源底线的“守底线”类规划；为给市场定游戏规则、管控行为冲突而设的“调关系”类规划；为市民生活、工作和休憩提供保障支撑的“保民生”类规划。以上3种类型的规划，明确提出了对于保护空间、发展空间和服务支撑空间的客观需求。国土空间规划体制的改革，从某种意义上说是将这3种出发点不同的规划类型进行整合，但不同的是，国土空间规划体系彻底解决了以往城乡规划“编管两层皮”的问题。从武汉市的实践看，统筹全域的城乡规划编制审批体系为国土空间规划管理奠定了良好的基础，但其仍存在着基层管理部门建设不到位、“规划最后一公里”难以落实的问题，导致国土空间规划全要素的管理目标不能贯彻到底，大大影响了管理效能，导致规划成果“不接地气”。

因此，笔者认为，国土空间规划体系的价值应在编管相结合中予以体现，关键点在于联合民政部门，完善以村、乡和街道为主体的基层国土空间规划管理体系。

3.2 构建科学的技术标准体系任重道远

当前，由于各类规划的空间分类主要以部门或行业管理的需要为依据，目标多元、价值导向不一。城市总体规划与土地利用总体规划在大的分类上基本一致，但在特殊用地等方面的内涵不同。

用地分类标准上的差异，导致同一空间要素在不同规划中被归入不同的用地分类，管理较为混乱。因此，应在明确用地分类价值导向的基础上，建立更为细致的用地分类标准，以指导现状用地调查工作的开展。同时，应进一步细化未利用地判读标准，除了要根据城市建设用地合法性情况，增加存量待建用地、增量待建用地和未批待建用地的分类标准，对尚未利用的土地还应根据土地管理状态进一步细化分类标准。

此外，笔者认为还应在实施评价方法、城镇开发边界划定技术标准，以及多学科、跨专业的规划编制衔接上加深研究，早日出台具有可操作性的技术标准，用以指导国土空间规划编制及管理工作。

3.3 大力推进政府体制改革

空间规划并不是单纯对物质意义上的资源和空间的规划，而是对空间使用方式的规划，是“一级政府、一级事权、一级规划”。作为开发保护建设活动基本依据的国土空间规划，既要落实“多规合一”、严格规划监管、严格执行规划，又要健全规划体系、改进规划审批、提高政府效能^[4]。从这个意义上看，国土空间规划的内容不是各种既有规划的拼合，而是对国土空间全要素进行整合，因此必须以政府体制改革为前提。结合武汉市近年来的探索实践，笔者认为，国土空间规划在政府体制改革中应重点强化以下4个方面。

(1) 加强规划管理层面的统筹协调，增强空间管治的刚性约束力。由于在过去相当长的一段时间内，国内大多数城市的城乡规划和国土空间规划分别由不同的部门进行垂直管理，两者在管控内容、技术标准和法规上各成体系。要真正实现城市总体规划和土地利用总体规划的对接，就应加强工作组织上的协调，有关部门需尽快出台统一的、操作性强的城市总体规划

和土地利用总体规划用地界定标准，为用地判读工作提供强有力的支撑。一方面，可建立一套科学的城市总体规划和土地利用总体规划反馈认定机制，土地利用总体规划中的增减挂钩必须经过城市总体规划落实。另一方面，要建立跨部门的城市总体规划和土地利用总体规划协调保障机制，完善城市总体规划和土地利用总体规划衔接制度。

(2) 建立监督国土空间管理水平的“负面清单”。2016年底，武汉市出台了《武汉市基本生态控制线管理条例》，其主要目的正是为了防止城市无序建设，确保经济社会全面协调和可持续发展。由于基本生态控制线内建设与管理主体往往不同，需同时加强对基本生态控制线内建设主体和管理主体的监管。城市生态资源用地基本生态控制线内的管理部门往往是政府职能部门，因此对于此类管理部门的职责范围、管理对象、裁量依据及管理内容，需要由地方立法部门出台相关规章制度进行规范。建议以部门绩效评级或者建立部门“负面清单”的形式对这些部门进行规范管理，将国土空间管理效果直接与部门可承担的职能范围挂钩，以促进政府部门管理水平的提升。

(3) 配套维护基本生态控制线范围内用地可持续服务水平的财税机制。为了确保城市生态资源用地持续地为城市居民提供良好的服务，除了新增城市生态资源用地建设资金保障外，还需要有稳定的绿地维护资金作为基本保障。为此，地方政府可以通过立法的形式，规定将每年地方政府税收中的某一固定金额作为专项资金，用于维护城市公共产品。同时，随着城市规模的扩大，每年还需根据实际情况，预留新增城市生态资源用地的维护费用。

(4) 制定保障城市各类功能用地最低服务水平的赏罚机制。政府决策部门根据城市各类功能用地建设现状，编制完

善专项规划,并根据国家专业标准,制定满足城市各类功能用地供应的最低配套水平需求的技术标准,通过容积率奖励或者配套费减免等措施确保最低标准的城市生态资源用地建设目标能够实现。同时,对达不到技术标准的项目,以增加配套费、提高税费比例或者是调低开发企业征信等手段进行惩罚。

3.4 国土空间现状信息综合维护机制亟待建立完善

自2017年以来,为了建立涵盖国土规划行政审批全域、全流程的监测评估预警系统,武汉市按照“信息汇交”“评估预警”“仿真模拟”“智慧决策”4个层次的顶层设计框架,全面推进仿真实验室的建设。

在规划管理程序上,随着规划体系的融合和“一张图”规划的成形,原有“城乡规划许可+建设用地审批”的纵向管理程序也应走向统一^[4]。国土空间规划改革对国土空间规划实施评估提出了新的要求,但作为城市政府层面全口径、全方位对城市进行整体解构与系统量化的综合性信息平台,现状信息更新体系仍存在问题。用于国土空间现状调查的航空影像数据和卫星影像数据是测绘部门生产高精度地形图的重要基础,而这两类数据的年度更新均有一定的时间窗口限制和次数限制,经过数据采集、生产后,再由测绘部门转为高精度矢量地形图需要花费相当长的时间。当年生产出时效性较强的基础数据后,留给用地现状调查部门和自然资源规划部门开展全流程工作的时间已所剩无几,无法保证在当年内完成本年度国土空间现状调查的更新工作。

为了确保用地现状调查成果的时效性,在总结武汉市近10年的用地现状调查工作的基础上,笔者认为各地开展国土空间现状调查的责任部门,应建立相对灵活的现状数据更新维护机制,通过

本部门对规划管理、民政、交通、商业、教育、园林和农业等部门的月度或者季度统计资料的跟踪,形成由调查部门自身掌握的短周期现状更新信息,为下一年度提前开展现状调查工作奠定基础,以改变年度用地现状调查工作严重依赖基础地理数据的被动局面。

3.5 为发挥地方职能部门的主观能动性预留足够空间

为了切实保护好城市宝贵的山水资源,彰显城市独有的生态资源格局,武汉市重点从以下3个方面强化了对国土空间资源的管控:①强化江河岸线保护,突出“大保护”。依据城镇集中建设区和非集中建设区,划定长江沿线腹地的空间管控范围,以此明确对自然水体生态保护范围的界限。②对山体进行保护名录式管理。将全市范围内的重要山体列入山体保护名录,并对保护范围内的山体实行严格的用途管制。③加强对非集中建设区的保护与治理。在划分生态保育功能区、农业复合功能区和旅游休憩功能区的基础上,形成“生态指引+建设指引+功能指引”相结合的农业生态区引导模式。

由于各地情况千差万别,全国统一的管控规则不可能做到适用于各个基层单位,各地需在把握大的原则的基础上,给制定适用于自身条件的国土空间管控规则预留空间,以确保管控要求真正“好用”,管控目标易于落实。

4 结语

构建科学的国土空间规划体系,其重要目的是要形成全国统一、定位清晰、功能互补、统一衔接的空间规划体系。这一体系的构建,由于涉及多个主体部门,创新的难度空前,面临的任务艰巨。同时,由于专业领域跨度大,相关的配套法规及保障政策涵盖方方面面,尚未形成相对完

善的政策法规体系。目前,各地正按照国土空间规划“五级三类”的框架要求全面开展构建规划编制与管理体的探索。武汉市近年来的实践取得了一定成效,但也存在一些不足,相关实践为进一步完善国土空间规划支撑体系提供了经验和借鉴。突出国土空间规划编管结合、构建科学的技术标准体系及大力推进政府体制改革仍是重要的改革方向,相信在行业内系统研究成果和实践工作总结不断丰富的基础上,国土空间规划体制的改革将迎来新的局面。

[参考文献]

- [1] 蔡健,陈巍,刘维超,等.市县及以下层级国土空间规划的编制体系与内容探索[J].规划师,2020(15):32-37.
- [2] 杨柳琪,周燕,冉玲于,等.武汉市水生态基础设施空间格局研究[J].规划师,2020(22):72-77.
- [3] 周子航,张京祥.管制并轨:国土空间规划强制性内容的整合与重构[J].2020(14):24-32.
- [4] 董祚继.新时代国土空间规划的四个维度[J].土地科学动态,2019(4):1-5.

[收稿日期]2021-02-03