

面向高质量发展的国土空间规划实施 评估理论框架与实践路径

王楠, 朱佩娟, 胡涛, 麻战洪, 黄梦倩

【摘要】国土空间规划实施评估是高质量发展在国土空间规划层面的根本要求和集中体现,然而现行评估体系存在目标维度割裂、对象识别粗放和尺度适应性不足等问题,基于“物理—事理—人理”(WSR)系统方法论,构建面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架。在物理层面统筹“形态—规模—质量—治理”四元空间属性、在事理层面衔接“省—都市圈—市”三级事权、在人理层面锚定“粮食安全—绿色生态—高效开发—品质生活”核心目标,形成关键维度与要素属性的交叉评估矩阵。同时,提出遵循“知识转化—韧性治理—价值显化”逻辑的数智化基础设施建设、以动态评估与弹性管控双向驱动韧性治理、多目标权衡协同引导价值显化的实践路径,为优化国土空间治理效能、落实“多规合一”改革目标提供理论工具与实践范式。

【关键词】高质量发展; 规划实施评估; 国土空间规划; 刚弹结合; 价值转化

【文章编号】1006-0022(2025)03-0009-08 **【中图分类号】**TU981、D63、D035 **【文献标志码】**A

【引文格式】王楠, 朱佩娟, 胡涛, 等. 面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架与实践路径[J]. 规划师, 2025(3): 9-16.

Theoretical Framework and Practical Pathways for Implementation Assessment of Territorial Spatial Planning Towards High-quality Development/WANG Nan, ZHU Peijuan, HU Tao, MA Zhanhong, HUANG Mengqian

【Abstract】 Implementation assessment plays a critical role in territorial spatial planning for high-quality development. Nevertheless, the current evaluation system still faces challenges such as disconnection across target dimensions, imprecise identification of evaluation objects, and inappropriate application of scales. Grounded in the methodology of "Wuli-Shili-Renli" (WSR), a theoretical framework is established for the implementation evaluation of territorial spatial planning toward high-quality development. At the physical level (Wuli), the four spatial attributes—morphology, scale, quality, and governance, are integrated into a cohesive structure. At the managerial level (Shili), the three-tiered distribution of authority among provincial, metropolitan, and urban levels is coordinated to ensure effective governance. At the human-centric level (Renli), the core objectives of food security, green ecology, efficient development, and quality life are anchored as guiding principles. Consequently, a cross-evaluative matrix comprising key dimensions and indicators is formulated. Furthermore, a practical pathway is proposed, encompassing intelligent infrastructure construction under the logic of "knowledge transformation-resilient governance-value manifestation", a combined rigid-flexible governance approach, and a multi-objective collaborative model that enhances territorial spatial value transformation. This framework provides both a theoretical tool and a practical paradigm for improving the efficiency of territorial spatial governance and realizing the integration of multiple planning systems.

【Keywords】 high-quality development; planning implementation assessment; territorial spatial planning; elastic-rigid combined; value transformation

0 引言

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,是我国在新发展阶段的主动选择,必然要求构建全新的空间治理体系与之相适应,加速形成新发展格

局,全力推动高质量发展进程。国土空间规划作为一项重要的空间治理工具,既是反映高质量发展水平的关键因素之一^[1],也是空间治理践行高质量发展的应有之义。一方面,国土空间规划通过统筹要素资源配置、引导空间功能布局,为契合高质量发展的空间实

【基金项目】 国家自然科学基金项目(42171202)、国土资源评价与利用湖南省重点实验室开放课题项目(SYS-ZX-202401)

【作者简介】 王楠, 湖南师范大学地理科学学院博士研究生。202310130257@hunnu.edu.cn

朱佩娟, 通信作者, 博士, 湖南师范大学地理科学学院教授、博士生导师。mrs-zhu@163.com

胡涛, 高级工程师, 现任职于湖南省第二测绘院。

麻战洪, 教授级高级工程师, 现任职于湖南省国土资源规划院、国土资源评价与利用湖南省重点实验室。

黄梦倩, 湖南师范大学地理科学学院硕士研究生。

践与价值显化提供关键路径;另一方面,高质量发展作为价值导向与核心目标^[2],持续反馈、修正国土空间规划的实施路径,驱动规划向开发与保护协调、动态调适转变。因此,国土空间规划对于从基础层面推动空间治理现代化、实现高质量发展目标具有重要意义。

规划实施评估是对不同社会经济发展阶段空间规划模式的反思^[3-4]。2019年,中共中央作出建立国土空间规划体系的重大决策部署,并将规划实施评估明确为国土空间规划体系中的重要工作环节,阐明了建立国土空间规划实施监督机制的工作要求,着力构建智慧型监测评估预警体系。国土空间规划实施评估及其指标体系是将规划目标和内容具体化和量化的工具,主要用于监测和评估规划的实施效果,能保障“目标—指标—任务”框架在规划实施监测和评估中得到全面贯彻^[5]。然而,部分地区由于国土空间规划实施评估框架构建与评估维度选取片面化,评估结果与实际不符,严重影响规划实施评估的严肃性与科学性,同时“五位一体”总体布局等是全面落实高质量发展的关键部署,但与国土空间规划的业务要求适配不足。因此,有必要在高质量发展语境下探讨国土空间规划实施评估的概念内涵与理论框架。已有研究多关注在高质量发展背景下的城市体检评估工作,关于如何承接已有评估工作并构建符合高质量发展要求的国土空间规划实施评估框架的讨论较少,对于面向高质量发展的评估目标转型与价值延伸等实践议题的关注稍显不足。

当前,深入开展国土空间规划实施评估的系统研究,不仅是一项紧迫的任务,更是支撑国土空间高质量发展的关键举措。在《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》正式印发实施、第一轮国土空间总体规划“尘埃落定”的背景下,开展国土空间规划实施评估工作

是高质量发展在国土空间规划层面的根本要求和集中体现,是中国式现代化建设面临的基础研究与应用实践交融的时代命题。相关研究与实践亟须解决如下问题:在理论构建方面,如何基于高质量发展重构国土空间规划实施评估的内涵;在方法范式方面,怎样构建适配“目标互嵌—过程协同—价值显化”机理的系统性评估框架与实践路径?对此,本文围绕高质量发展的核心战略引领,聚焦国土空间规划实施评估领域,系统解析以高质量发展为引领的国土空间规划实施评估的内涵,尝试构建面向高质量发展的国土空间规划实施评估框架,探讨国土空间规划实施评估的实践路径,以期为国土空间规划实现国家发展意图、高质量可持续发展、协调地方发展诉求等提供依据。

1 高质量发展与国土空间规划实施评估的关联逻辑

1.1 理论耦合性分析

国土空间规划是高质量发展目标下统筹开发与保护关系的核心载体。高质量发展不仅要求推动生产力的跃升,也要求在自然资源的约束下处理好人与自然的关系^[6]。这与国土空间规划谋求人地关系协调、实现人与自然和谐共生的价值导向具有内在统一性。从物质层面看,国土空间具有资源承载基底和价值转化场域的双重功能,是自然生态系统

与人类社会系统相互作用的空间投影^[7],也是高质量发展的载体,对国土空间的开发和保护是我国高质量发展与治理能力现代化的重要内容。从目标层面看,国土空间规划通过设定和传导影响人地关系的目标愿景实现高质量发展。因此,国土空间规划将高质量发展进一步解构为粮食安全、绿色生态、高效开发与品质生活等协调人地关系的目标追求。从实践层面看,国土空间规划通过统筹要素资源配置、谋划空间功能布局协调开发与保护的关系,其重点任务包括形成支撑现代化经济体系及“双循环”、推动生活品质提升的城镇空间,保障粮食安全、提升粮食生产能力的农业空间,以及推动生产系统保护与修复、供给生态产品的生态空间。在此基础上,通过“规划编制—实施评估—动态优化”的闭环流程,将战略目标转化为可量化的空间治理效能(图1)。

国土空间规划实施评估旨在根据既定目标,评估规划实施系统的整体状态和效果。通过结合客观的基本指标和基于主观判断的效率指标,对规划实施状态和效果进行量化评估,为规划反馈提供依据^[8],这是国土空间规划实施评估贯通战略目标与实现治理效能的核心枢纽。一方面,国土空间规划延续和强化了之前各类空间规划的战略愿景与公共政策属性,国土空间规划实施评估是对这一公共政策实施成效的检验与反馈^[9],评估的核心在于价值判断,即显化价值导向、

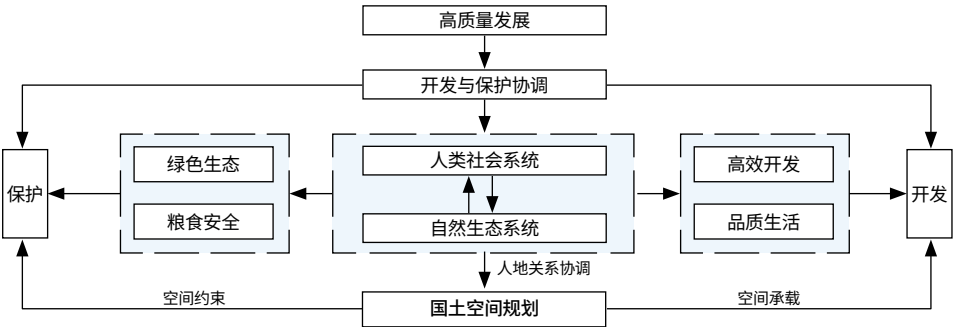


图1 高质量发展与国土空间规划的关系

强化目标战略引领；另一方面，国土空间规划实施评估重点在于量化分析国土空间状态，对底线管控、空间效率等多维度的规划内容进行精准分析评价，测定规划实施的物理系统响应。由此，应通过“目标分解—效果评价—偏差诊断—反馈修正”的评估流程，判断规划实施的新形势、新情况，制定应对新形势和解决问题的方案等，为规划的实施及修改调整等提供决策参考的信息，形成“规划—治理”协同演化的动态调控机制。

综合来看，可通过“目标互嵌—过程协同—价值显化”将高质量发展嵌入国土空间规划实施评估体系：一是目标互嵌，将高质量发展目标转化为空间约束性或指导性目标，识别国土空间规划支撑高质量发展的关键目标，进一步明确评估关键维度，并将国土空间规划塑造的实体空间及空间治理行为与评估关键维度进行有效衔接，以国土空间规划实施评估结果表征国土空间规划对高质量发展的支撑能力；二是过程协同，在“规划编制—实施跟踪—评估论证—反馈纠偏”的规划流程中，通过动态调控机制，为高质量的国土空间规划实施管理提供参考依据，形成高质量发展与空间治理的互促式上升机制；三是价值显化，根据评估结果进一步细化底线管控、持续优化要素配置、全面深化空间引导，修正各层级国土空间规划实施路径，以优化国土空间，增强区域高质量发展能力，最终实现“战略—空间—价值”的良性传导。

1.2 内涵特征解析

面向高质量发展的国土空间规划实施评估呈现3大特征：一是综合性，突破单一经济建设导向，开展开发与保护协同的多维目标评估。随着社会主要矛盾的转变和顶层战略的调整，实现开发与保护协调的规划目标尤为迫切，面向高质量发展的国土空间规划实施评估须

对标战略、紧跟政策导向，将乡村振兴、生态文明建设、粮食安全、城乡融合与区域协调等一系列重大方针政策内化映射于实施评估过程中。二是广泛性，评估对象从“建设用地主导”转向“山水林田湖草沙”全域全要素。涉及的国土空间与资源要素本质上是以自然生态系统为基底的多尺度嵌套的人地关系地域系统^[10]，国土空间全域全要素成为国土空间规划实施评估的重要物质抓手。三是系统性，评估内容向多层次覆盖与全周期管理协同转变，以实现与多尺度适配的过程动态管控。面向不同尺度的规划内容、不同层级的业务需求，规划实施监测评估预警工作需建立纵向传导机制，形成差异化评估框架。同时，依托“前置预评估—年度监测—中期评估—终期总结”的动态反馈闭环，形成“目标校准—指标预警—政策响应”的调控链路。

面向高质量发展的国土空间规划实施评估是以高质量发展目标为战略引领，以审视国土空间存在的问题为目标内核，以国土空间全域全要素为对象，通过构建全域全要素多层次评估模型，诊断国土空间规划实施成效与高质量发展目标的适配关系，并动态修正空间治理路径的复杂系统工程。这表明，该评估本质上是通过规划实施反馈的循环机制，实现国土空间治理系统与高质量发展目标的动态校准过程。然而，复杂系统的高效运行的前提是理论层面的结构化解析，因此亟待通过方法论创新实现面向高质量发展的国土空间规划实施评估框架重构。

2 当前国土空间规划实施评估体系的现实困境

高质量发展与国土空间规划实施评估的关联逻辑为重新审视国土空间规划实施评估体系的现实困境及其与新发展诉求间的结构性张力提供了逻辑起点。以《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》为标志，规划实施评估已被确立为国土空间治理现代化进程中的法定环节，各地相继启动的城市体检评估实践验证了其在动态反馈调校中的关键作用。尽管我国已积累丰富的实施评估经验，但是空间治理需求越发复杂化、精细化，现行评估体系亟待破解以下现实困境。

2.1 多维目标内涵待理清，评估框架有待系统构建

国土空间规划不再局限于单一目标维度，而是向开发与保护协调的多维目标不断拓展，规划实施评估为契合高质量发展目标呈现出新的价值取向。然而，当前规划实施评估对于生态文明建设、高质量发展等核心要义的理解尚有不足。评估维度分散，未能充分考量多元目标间、目标与指标间的联动和融合，导致目标与评估指标不匹配。因此，急需系统化重构国土空间规划实施评估框架，以精准适配复杂多维的高质量发展目标体系，全方位、深层次的精准度量规划实施成效。

2.2 评估对象定位不清晰，实施成效评估有待加强

随着国土空间规划体系的确立，国土空间规划范式已从侧重空间要素配置转向系统性、整体性规划统筹“自然资源要素+空间要素”，旨在整合多元要素、依托统一的国土空间规划框架，实现全域全要素的统筹配置与有序安排^[11]。当前，国土空间规划实施评估与高质量发展诉求间存在结构性短板，实施评估体系尚未全面涵盖各类空间和资源在规模、质量、形态及治理等关键维度的指标，导致庞杂而宏大的指标体系存在要素特征描述不充分、内容重叠等问题，弱化了评估结果的综合性与指引性^[12]。因此，

为契合国土空间规划的全域全要素要求,明确将特定尺度范围内的国土空间全域全要素设定为核心评估对象,以系统体现国土空间全要素的相互作用。

2.3 评估内容体系待完善, 评估尺度适应性不强

当前的规划实施评估内容体系包含国土空间规划实施监测、国土空间规划实施评估及城市体检3项核心工作,但各评估内容界限模糊,存在内容重叠与逻辑混乱等问题。同时,当前可参照的指南或技术规程为2021年7月发布的《国土空间规划城市体检评估规程》(TD/T 1063—2021),该规程主要聚焦于国土空间总体规划要求,无法全面支撑各级各类国土空间规划实施评估工作。现有的评估尺度难以灵活匹配不同层级的行政区域、差异化地理单元以及多元发展主体的需求,无法因地制宜地审视区域特质与发展诉求,削弱了评估结果对地方实践的指导效能^[13]。因此,需把握不同地域国土空间演化与组织规律,整合既有工作,明晰各层级、各类型规划实施评估的内容、重点及衔接关系,以实现规划目标整体效能最优化与局部效能最大化。

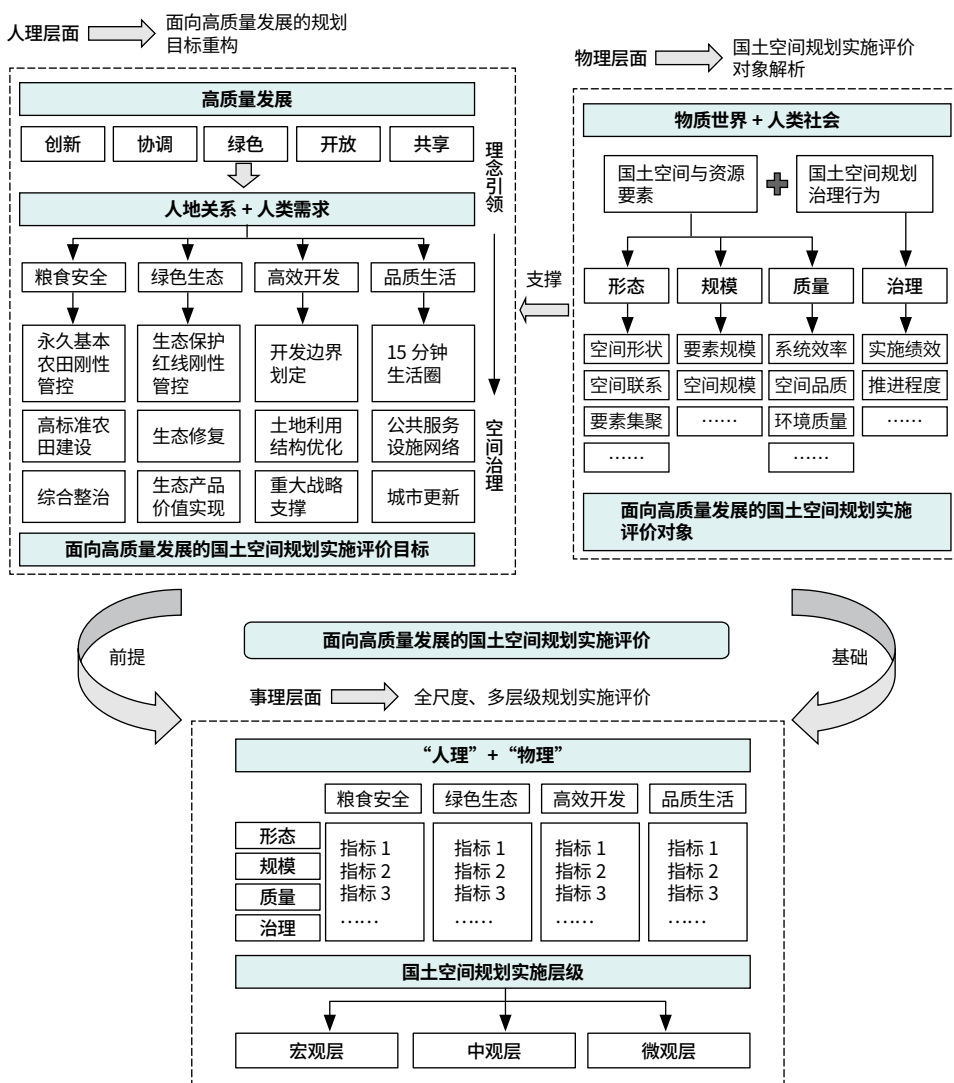
3 面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架

新时期,国土空间规划实施评估急需摆脱传统的“单向度指标达标”范式,满足高质量发展对全域要素配置效率、跨层级传导效能、人地关系协调的复合诉求。在此背景下,地理学提出的“物理—事理—人理”(WSR)系统方法论,为破解评估工具供需脱节、系统响应失焦等现实瓶颈,满足新时期转型需求提供了创新框架。因此,本文基于WSR系统方法论构建国土空间规划实施评估理论框架(图2)。

“物理”是物质世界和人类社会的综合^[14]，应当着眼于客观事实的监测调查，分析其相互作用的时空规律。在物理层面，评估对象不仅要最大程度地涵盖区域内的客观物质，满足全域、全类型、全要素的国土空间规划要求，还应涵盖与国土空间相互作用的人类主动行为结果，如耕地保有率等具体国土空间规划目标的实施程度。因此，面向高质量发展的国土空间规划实施评估对象应包括国土空间与资源要素的形态、规模与质量，以及空间治理程度等。形态是国土空间规划高质量发展成效的关键实体表征，形态变化不仅包括斑块形状变化，也包括空间联系等过程的变化，空间联

系通过改变各类要素流动速率直接影响国土空间规划的实施成效；规模是对国土空间开发与保护“度量”的精准把控，重点关注国土空间与资源要素的数量特征，如“单位面积粮食产量”“森林覆盖率”等；质量是对国土空间规划通过具体空间干预手段实现高质量发展的品质透视，多表征为开发绩效、生态环境质量等；治理是对国土空间规划在落实刚性管控、构建有序空间开发秩序层面的成效的逻辑审视，通过基于绩效考核的指标完成度、规划推进程度的评估^[15]表征规划治理行为的直接结果。

“人理”广义上是人类需求与天地关系的道理，应当基于此确定社会经济



发展目标和战略导向。在人理层面,国土空间规划实施评估需理清国土空间规划支撑高质量发展的路径,明确高质量发展引领下空间治理的关键目标,以全新的视角看待和处理国土空间开发与保护的关系,为国土空间规划支撑高质量发展的多元价值协同和综合效益实现提供具体的实践导向。因此,面向高质量发展的国土空间规划实施评估目标应从空间要素着手,以优化开发保护格局、强化生产生活生态要素功能配置为目标,满足区域高质量发展的需求,统筹协调粮食安全、生态保护与经济发展、社会公平之间的关系。具体而言,粮食安全作为总体国家安全观中的关键议题,是引导国土空间规划和管控的核心战略取向;绿色生态作为可持续发展与生态文明建设的内在要求^[16],要求国土空间规划推动空间体系“绿色化”、空间支撑“非碳化”、空间保护“适应化”;高效开发作为持续的生产要素配置与生产关系变革的核心要义,要求国土空间规划优化区域经济布局和国土空间开发结构,为支撑现代化经济体系及构建“双循环”新发展格局提供关键抓手^[17];品质生活是紧扣高质量发展、满足人民日益增长的美好生活需要的核心要旨,要求国土空间规划灵活适应人口流动、发展态势及需求变化,塑造满足不同业态、不同人群生产生活需要的高价值空间,实现公平均衡的国土空间治理,促进社会的和谐与繁荣。人理层面的诉求驱动国土空间规划聚焦缩小区域间、区际及内部的发展差距,突出“公共性、公平性、公益性”的社会资源配置导向^[2],推动国土空间功能配置由粗放低效向集约高效、以人为本转变。

“事理”即做事的道理,其要求将物质世界、人类社会的潜在可能性与人地关系、发展目标结合起来,权衡利弊得失,实现规划实施的效益最大化^[18]。

面向高质量发展的国土空间规划实施评估正是基于“物理”与“人理”管理国土空间规划以实现高质量发展目标的关键途径和系统方法。在事理层面,国土空间规划实施评估应聚焦粮食安全、绿色生态、高效开发与品质生活4个关键目标,剖析国土空间与资源要素在形态、规模、质量、治理层面的多维特质,统筹协调多元目标与全域全要素,将关键目标转化为定量化、可操作的关键维度,并构建关键维度与空间要素属性交叉的评估矩阵,进而刻画国土空间规划的客观属性在高质量发展目标下实现优化升级、价值重塑的过程。此外,面向高质量发展的国土空间规划实施评估需基于现有特定层级的评估体系,有效衔接管理事权进行统筹安排,形成具有实效性的工作框架。当前已批复的国土空间总体规划集中在省、市两级尺度,同时《都市圈国土空间规划编制规程》(TD/T 1091—2023)强调推动都市圈一体化、高质量发展,提升都市圈整体竞争力,促进区域协调和城乡融合。因此,在评估实践中,应建立“省域—都市圈—市域”三级评估治理层级。基于国土空间尺度特征与规律,通过高质量发展目标、具体规划实践与指标之间的映射,构建差异化的评估指标体系,促使国土空间规划实施评估更好地适应不同尺度空间的需求,提升其科学性、实效性。具体来看,宏观层面以省域为评估单元,把控各省的宏观战略地位,评估国土空间开发与保护统筹协调、高质量推进的情况,强调格局的有序稳定;中观层面以跨市域的都市圈为评估单元,建立全国同类都市圈横向对比机制,对接国家宏观战略、扎根都市圈区域特色开展综合评估;微观层面以市级行政单元为主体,同时开展中心城区重点功能片区评估,构建涵盖同能级城市发展对标度(横向比较)与居民生活提升效度(趋势分析)的分析框架,聚焦精细空间单元

管控、提升居民生活品质。

4 面向高质量发展的国土空间规划实施评估的实践路径

在WSR系统方法论的评估理论框架基础上,本文进一步聚焦其“知识转化—韧性治理—价值显化”的实践逻辑,旨在实现理论工具向治理革新的转化。在此过程中,国土空间规划本质上是多要素、多目标、多层级的交互界面,WSR系统框架与实践逻辑并非简单的嵌套关系,而是通过多维映射与闭环反馈机制,实现高质量发展与国土空间规划实施评估之间的耦合互馈(图3)。

4.1 物理层面:数智化建设赋能知识转化

国土空间规划实施评估的高质量发展转型本质是物理层的要素资源向治理规则的价值跃迁。随着政府资源、网络平台和社交媒体的持续开放,以及众包协作、共享经济等新业态的兴起,知识共享与协同创新的新模式逐渐推广^[19],“数据、算法、算力”决策机制全面升级,成为国土空间治理创新发展的策源域和驱动力,提供了“资源要素动态感知—知识图谱智能生成”的全链条工具载体,使物理层成为知识转化的核心驱动力。这表明,知识转化的核心在于通过数智技术对物理空间信息进行解构、重组与再表达,形成可量化、可操作的决策知识模块,具体包括对规划实施过程与物理状态的资源汇聚和知识转化两个层面。

在资源汇聚层面,应充分运用数字化新技术,将国土空间规划实施评估关键内容与指标纳入监测体系,借助卫星遥感、物联网、移动感知等技术,实时采集山、水、林、田、湖、草、沙等资源要素的空间分布、质量变化(如森林碳

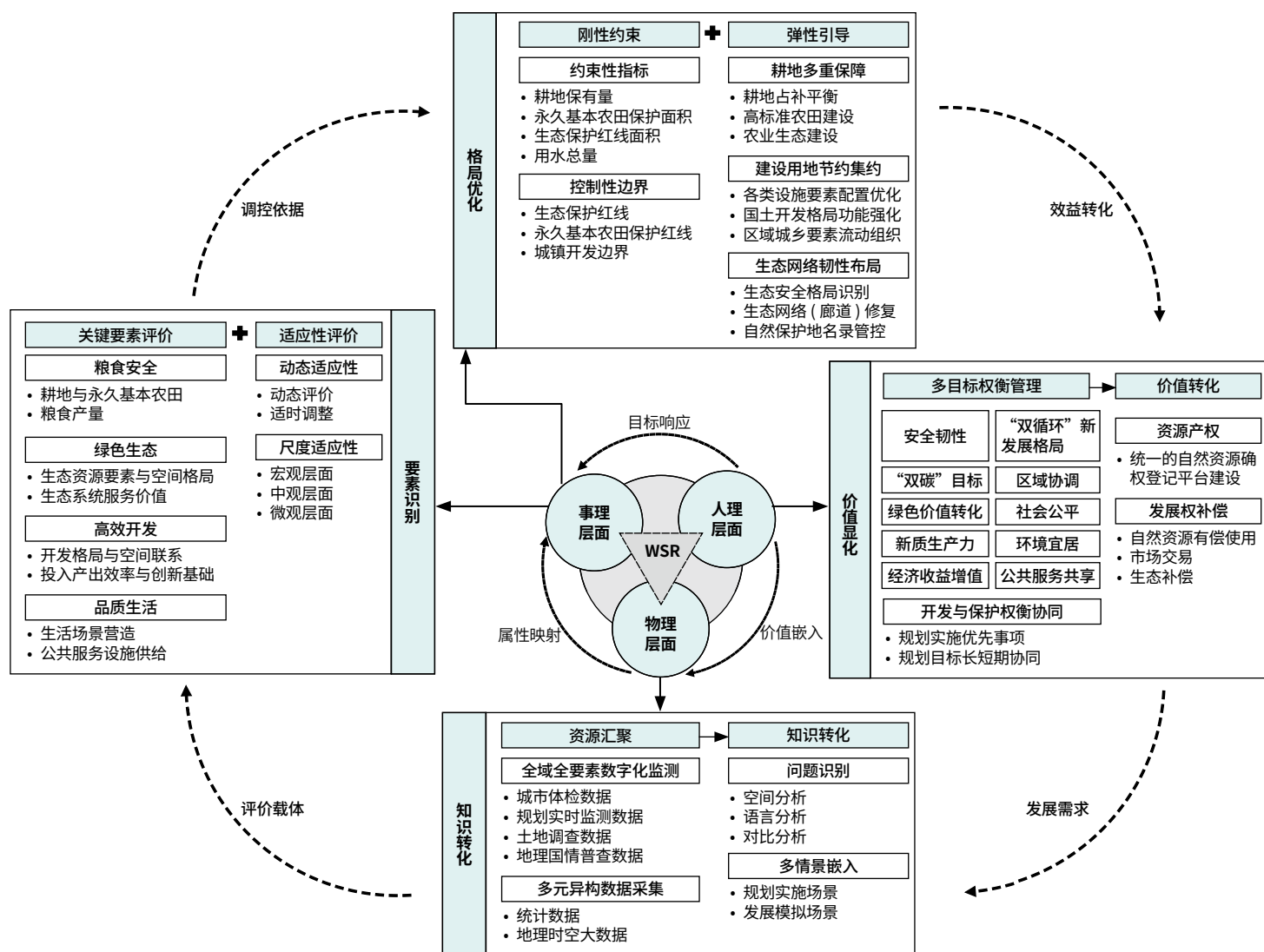


图3 面向高质量发展的国土空间规划实施评估实践路径解析

汇动态)、社会经济活动强度(如建设用地开发热力)等物理信息,形成覆盖“地表—地下”“静态—动态”的多维数据体系,实现规划实施评估全域全要素的数字化治理。同时,结合国土空间规划实施监测工作,构建包含地理国情普查、城市体检监测评估与新兴时空大数据等多元异构数据的数据采集系统,突破部门事权限制与行业壁垒,实现对国土空间资源要素与人类活动信息的全面采集,以此构建国土空间规划实施评估数据底座。

在知识转化层面,面向高质量发展的国土空间规划实施评估应针对不同的评估场景嵌入数据挖掘模型,运用机器

学习、深度学习等技术,通过对海量数据的综合分析,关联物理层的空间实体与人理层的政策目标,支撑事理层的决策推理。将物理规律转化为可复用的知识包,如“耕地质量退化预警模型包”“生态网络连通性评估工具包”,并将这些知识包嵌入国土空间规划实施监测平台,实现动态评估与即时反馈。

4.2 事理层面: 动态评估与弹性管控双向驱动韧性治理

4.2.1 以适应性综合评估支撑要素识别

高质量发展目标下要素识别的根本

诉求在于构建“战略目标多层映射—治理对象动态适配”的响应机制。这一构建过程的核心是通过事理层的规划评估指标的层级传导与动态化的反馈更新逻辑,将物理层的客观属性与人理层的价值诉求精准映射、转化为可操作的治理对象,实现在事理层的系统整合与动态调控。

一方面,通过事理层评估指标体系的建构,将物理层的自然本底属性(如耕地质量等级、生态网络断裂点密度)与人理层的多元诉求(如粮食安全、城乡融合)进行匹配,科学论证、引入关键指标,实现指标与战略及相应规划目标的一一对应、紧密配合,进而客观、

全面地反映规划实施成果,为高质量发展提供统一的时空评价框架。另一方面,通过动态评估和适时调整,更好地满足经济社会发展的新诉求,增强规划实施评估对高质量发展的适应性和引领作用。同时,针对不同评估单元与规划层级,考虑当前指标尺度的适应性及数据的可获取性,依据不同层级、不同区域的要素基础与发展需求选取具体指标,形成能够适应不同场景的规划实施评估指标体系,衔接宏观战略与微观实施,为实施“五年一评估”提供指引。由此,形成适应性综合评估指标体系,为识别国土空间生产、生活、生态要素提供具体手段,也为后续国土空间要素优化与配置、地域多元功能强化及促进功能互补提供基础指引。

4.2.2 以刚弹结合的系统管控驱动格局优化

格局优化作为国土空间治理的关键抓手,指的是在事理层中以规划管控为手段的空间再配置过程。通过物理层与人理层的时空适配,实现“保护与开发”“效率与公平”的辩证统一及动态均衡。

“自上而下”的刚性约束是国土空间格局优化的基础,应立足于规划实施评估中约束性指标评估的结果,统筹落实永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等强制性的空间边界约束,基于物理层的资源本底评估,设定开发强度上限,通过规划实施监测预警,及时纠偏不符合国土空间规划刚性管控要求的开发利用行为,为土地利用结构优化提供依据。“自下而上”的弹性引导是国土空间格局优化的关键,其引导过程折射出国土空间复合系统与空间规划在社会经济发展变迁中协同演进的内在逻辑。具体而言,应基于评估结果识别生态、农业、城镇空间综合发展的需求,在充分尊重国土空间复合系统

完整性和规律性的基础上,制定差异化、多目标的国土空间格局优化指引规则,强化耕地的数量、质量、生态三重保障,推动建设用地节约集约利用,指引生态网络韧性布局,在国土空间规划中实现耕地保护、生态修复等多目标协同。

4.3 人理层面:多目标权衡协同引导价值显化

国土空间规划实施评估的价值显化应突破传统单一的目标评估范式,实现人理层面多目标的协同,将国土空间多维价值从隐性状态转化为可度量、可分配的社会经济收益,进一步彰显国土空间支撑高质量发展的多维价值。

在国土空间多目标权衡、管理方面,应明晰山、水、林、田、湖、草、沙等资源权属边界,构建限制性要素的开发“负面清单”,为识别多目标冲突提供基准标尺;建立“资源效率—经济效益—社会公平”多目标权衡协同模型,识别不同情景下目标间的协同关系;结合区域国土空间发展需求,确定区域国土空间规划实施的优先事项,统筹短期开发与长期发展之间的关系,增强规划引导的统筹协调性。在空间价值转化路径方面,通过自然资源资产清查核算,将空间功能载体转化为可交易的权属单元,确立价值显化的市场流通基础;结合资源资产价值转化效率的评估结果,探索构建开发权转移、生态券交易、碳汇定价等农业、生态产品价值的转化利用机制;构建“代际—区际—群体”增值收益协调分配机制,通过公平补偿保障弱势群体与后发区域的发展权。

通过“知识转化—韧性治理—价值显化”的递进式实践路径,面向高质量发展的国土空间规划实施评估不仅实现了物理、事理、人理层的深度耦合,更将国土空间规划实施评估从单一的技术工具转化为“数据驱动—目标协同—价值

实现”的治理范式,为国土空间治理现代化提供可复制的实践框架。

5 结论与讨论

本文探讨了高质量发展与国土空间规划实施评估之间的内在关系,从WSR系统方法论入手,构建了面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架,并提出实践路径。

(1) 国土空间规划实施评估与高质量发展通过“目标互嵌—过程协同—价值显化”深度耦合,这本质上是以全域全要素为对象、多尺度联动的系统性评估,具有综合性、广泛性、系统性的特征,但现行评估体系存在目标维度割裂、对象识别粗放和尺度适应性不足等问题,对理论重构与实践探索有紧迫需求。

(2) 基于WSR系统方法论构建面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架。在物理层面统筹国土空间“形态—规模—质量—治理”四元属性,评估国土空间要素配置与空间治理结果,满足国土空间规划全域覆盖、全类管控、全链集成的多维度治理要求,对国土空间开发秩序进行统筹谋划;在人理层面明确高质量发展引领下空间治理的关键目标,锚定粮食安全、绿色生态、高效开发、品质生活四维目标;在事理层面衔接“省域—都市圈—市域”三级评估治理层级,通过差异化的指标体系传导与动态反馈机制,构建交叉评估矩阵,为国土空间规划实施提供多层次联动的理论范式与实践指引。

(3) 遵循“知识转化—韧性治理—价值显化”的递进逻辑,从数智化建设赋能知识转化、适应性综合评估支撑要素识别、刚弹管控结合驱动格局优化、多目标权衡协同引导价值显化等方面开展相关工作,为国土空间规划赋能治理效能转化提供有效参考。

本文侧重国土空间规划实施评估框架的定性梳理,而评估指标体系的科学构建则是需进一步深入研究的议题。国土空间规划实施评估是一项系统工作,面向应用的评估指标体系设计还有待在更多的国土空间规划实践中加以验证,通过多尺度、多层次、长时间序列的基础评估,提炼出更具普适性的规律。■

[参考文献]

- [1] 孟鹏,王庆日,郎海鸥,等.空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向:基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考[J].中国土地科学,2019(11):8-14.
- [2] 张京祥,胡航军.高品质空间规划引领高质量发展:逻辑关联、响应路径与关键维度[J].中国土地科学,2024(1):20-26.
- [3] 邹兵.探索城市总体规划的实施机制:深圳市城市总体规划检讨与对策[J].城市规划汇刊,2003(2):21-27.
- [4] 黄伊婧,张姗姗,林昀,等.城市级国土空间规划实施监测体系的构建思路与实践探索:以宁波市为例[J].自然资源学报,2024(4):823-841.
- [5] 贾克敬,何鸿飞,张辉,等.基于“双评价”的国土空间格局优化[J].中国土地科学,2020(5):43-51.
- [6] 任保平,文丰安.新时代中国高质量发展的判断标准、决定因素与实现途径[J].改革,2018(4):5-16.
- [7] 曹小曙.基于人地耦合系统的国土空间重塑[J].自然资源学报,2019(10):2051-2059.
- [8] 牛帅,胡业翠,王清华,等.国土空间规划实施监测评估:理论内涵认知与指标体系构建[J].规划师,2024(11):71-77.
- [9] 唐常春,卢幸芷,雷钧钧,等.新时期国土空间规划实施评估框架构建与方法创新:以湖南省湘潭市为例[J].规划师,2021(11):48-54.
- [10] 郝庆,彭建,魏冶,等.“国土空间”内涵辨析与国土空间规划编制建议[J].自然资源学报,2021(9):2219-2247.
- [11] 曹春华,卢涛,李鹏,等.国土空间规划监测评估预警:内涵、任务与技术框架[J].城市规划学刊,2022(6):88-94.
- [12] 向晓琴,高璟.实施监测视角下的市级国土空间规划指标评析[J].规划师,2023(12):77-84.
- [13] 谭迎辉,王伟,金晓斌.市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J].规划师,2024(6):16-22.
- [14] 寇晓东,顾基发.物理—事理—人理系统方法论25周年回顾:溯源、释义、比较与前瞻[J].管理评论,2021(5):3-14.
- [15] 牛强,张伟铭,陆鸿鹄,等.基于绩效考核理念的规划实施效能三维评估方法探索[J].规划师,2021(6):50-55.
- [16] 薛领,赵威,刘丽娜.“双碳”目标下国土空间优化的挑战与应对[J].区域经济评论,2024(1):43-51.
- [17] 张军扩,侯永志,刘培林,等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界,2019(7):1-7.
- [18] 孙根年.事—物—人“三理和谐”与复杂地理问题研究[J].自然辩证法研究,2005(1):13-16.
- [19] 鲍海君,曹伟,叶扬,等.数据驱动的国土空间规划:理论、范式及趋势[J].中国土地科学,2024(1):53-63.

[收稿日期]2024-12-19;

[修回日期]2025-01-06



“规划师论坛”栏目 2025 年每期主题

- 新质生产力发展与国土空间规划响应
- 智慧国土空间规划与 AI 赋能
- 国土空间规划体检评估与实施管理
- 美丽城市规划建设的理论与实践
- “大美自然”建设与生态保护修复
- 国土空间用途管制和规划许可
- 气候适应型城市规划与建设
- 新时期新型城镇化战略与行动计划
- 土地要素精准配置与集约高效利用
- 自然资源价值实现与治理
- 城乡融合发展与美丽乡村规划建设
- 规划机构发展与规划师培养