

“前瞻引领,科技支撑,高效驱动,精准赋能” ——“智慧社会下的国土空间规划创新”专辑发刊词

甄峰^{1,2}, 秦萧^{1,2}

(1. 南京大学建筑与城市规划学院, 南京 210093;

2. 南京大学江苏省智慧城市设计仿真与可视化技术工程实验室, 南京 210093)

构建全国统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划体系,已成为我国国家空间规划改革的焦点与方向。2018年3月《国务院机构改革方案》批准成立自然资源部,负责建立国家空间规划体系并监督实施。2019年1月,习近平总书记主持召开了中央全面深化改革委员会第六次会议,审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等文件,提出将主体功能区规划、土地利用规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”;科学布局“三生”空间,体现战略性、提高科学性、加强协调性,强化规划权威,改进规划审批,健全用途管制,监督规划实施,强化国土空间规划对各项规划的指导约束作用。为贯彻落实这一意见,2019年5月自然资源部发布了《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》,全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作,并将近期工作聚焦于开展“双评价”和重大问题研究、科学评估三条控制线、加强与国民经济和社会发展规划的衔接、编制好“多规合一”的实用性村庄规划、同步构建国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

中共十九大报告已明确提出构建“智慧社会”的战略目标。在人工智能、大数据、互联网等新一代信息技术深入影响人类社会及空间变化的趋势下,如何基于新网络、新数据环境来实现国土空间利用和保护的智慧化,为经济活力提升、社会创新发展、社会保障人本、社会治理持续提供合理有效的空间资源安排和制度管控?在此背景下,如何进一步理清国土空间规划体系,探讨国土空间规划理论与方法技术,制定国土空间规划标准,加强国土空间规划对各专项规划的指导约束作用,进而实现“多规合一”,成为当前国土空间规划领域需要重点进行研究和探讨的问题。

2019年3月,《自然资源学报》编辑部和南京大学建筑与城市规划学院邀请了来自规划、土地、地理、生态、乡村、城市、农业、资源、景观、3S等各领域的专家,举办了“智慧社会下的国土空间规划创新”专题研讨会。为将研讨会成果进一步推广和促成学界同仁的广泛争鸣与讨论,受《自然资源学报》编辑部委托,南京大学建筑与城市规划学院就“智慧社会下的国土空间规划创新”进行了专题组稿。本专辑共包括18篇文章,涉及国土空间规划理论构建与空间逻辑、大数据与智慧规划思路与方法、国土空间用途管制等内容。为便于读者理解,我们将文章分组为理论与概念、方法与技术、编制与实践、管控与政策四个版块,并对各版块文章内容进行解读,以期为智慧社会新背景下国土空间规划理论与方法创新和实践探索贡献“智慧”。

新时代背景下国土空间规划所强调的内涵和内容均会发生相应的调整与变化,有必要重新审视国土空间规划的现有理论体系并在此基础上加以拓展。“理论与概念”栏目,

包括5篇理论与概念创新视角下的国土空间规划研究。其中,《治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构》一文从演化和对比的视角梳理了国家治理变迁下中、西方国土空间规划的演变历程和总体趋向,并创新性地提出未来国土空间规划体系再建构中需重视的三个问题;《基于人地耦合系统的国土空间重塑》则从人地交互、协调的角度指出国土空间重塑的必要性,创新性地提出国土空间重塑的基础科学问题是人地耦合系统演化机理与驱动机制,并将国土空间规划划分为发展型规划、控制型规划和修复型规划三种类型;而《从信息化赋能到综合赋能:智慧国土空间规划思路探索》一文紧贴智慧社会建设的背景,从转变赋能(由信息化赋能到综合赋能)的视角创新性地提出智慧国土空间规划的思路与路径,强调了生态文明和以人为本是智慧规划的核心;《国土空间规划中的承载力反思:概念、理论与实践》一文则就双评价中承载力概念界定模糊、评价偏向于指标计算、承载力传导机制研究不足等问题进行了深刻、全面反思,进而从理论和实践层面提出新的内涵、内在机制和评价体系;《多源数据融合的市县国土空间规划人口城镇化模式——以扬州市为例》一文重点围绕“人、地、财”等新型城镇化三大核心问题,从社会、空间、经济属性出发,在国家、区域和城市三个尺度构建了多源数据融合的人口城镇化概念模型。

国土空间规划方法与技术支撑关系到国土空间规划如何做到理性、科学性、实用性和可操作性。如何跳出传统空间规划的各类思维定式、辨识社会发展的重大需求变化、完善国土空间规划编制要点,也亟需国土空间规划方法与技术的不断创新与应用。“方法与技术”栏目中4篇文章着重从国土空间与人类活动互动的角度提出了具有创新性的国土空间规划方法与技术。其中,《基于居民行为的三生空间识别与优化分析框架》在理论关联“三生行为”与“三生空间”的基础上,从居民活动分析的视角构建了基于居民行为的“三生空间”的优化框架,这是实现科学规划、人本规划的重要基础;《基于共轭角力机制的区域资源环境综合承载力评价模型》《规划逻辑转变下的都市圈空间规划方法探讨》均从更宏观的尺度探讨了区域空间规划的方法与技术。前篇在提出区域资源环境与生产生活要素的“共轭角力”理论机制的基础上,重点探索了区域资源环境承载力的内生机制与评价模型。而后篇则关注五级三类国土空间规划体系建构背景下,都市圈的空间规划方法与技术创新;《国土空间规划大数据应用方法框架探讨》一文突破传统静态和刚性评定方法,依托动态时空大数据,在国土空间适宜性评价、生态空间规划、农业空间规划及城镇空间规划四个环节探讨了大数据应用的方向与具体方法框架。

国土空间规划既要落实自上而下的约束性要求,又要调动市场、社会各方面的积极性、主动性,才能完成地方的发展目标。其间,如何平衡好自然生态保护与开发利用之间的关系,如何平衡自上而下的传导与管制、自下而上的社会诉求、潜在开发动力和市场作用之间的关系,需要国土空间规划与实践的不断探索与创新。通过对青岛、西藏自治区、沈阳等多个案例的实证分析,“编制与实践”栏目中4篇文章重点探索了国土空间规划在省域和市县层面的编制与实践。其中,《基于自然资源本底的国土空间规划现状一张图构建及应用——以青岛市为例》一文基于多源数据进行国土空间现状一张图研究,构建了青岛市国土空间规划现状一张图;《西藏自治区生态空间的分类与范围及人类活动影响》《国土空间规划“三条控制线”划定的沈阳实践与优化探索》两篇研究分别从省域

和市域尺度提供了生态空间、“三条控制线”编制实施的框架和路径；《智能技术辅助的市（县）国土空间规划编制研究》一文则以市（县）单元为例，强调智能技术在国土空间规划中的应用，从智能感知与收集、智能分析与处理、智能评估和智能决策四方面系统构建了智能技术辅助国土空间规划编制的框架，为当前市（县）国土空间规划的智慧化开展提供了有益的参考。

国土空间规划改革是一项复杂而艰巨的系统性工程，需要缜密谋划、稳妥推进。统一的国土空间规划体系最终如何构建，管控手段、政策配套如何跟进，将是现阶段及未来一个较长时期中国空间规划理论与实践最有挑战性的课题之一。“管控与政策”栏目中5篇文章从管控和政策创新的视角进行了尝试和探索。其中，《统一国土空间用途管制制度的思考》一文在梳理建国以来国土空间用途管制制度演变的基础上，重点总结我国以往国土空间用途管制的主要特点，提出构建统一国土空间用途管制制度的建议；《岸线资源评估、空间管控分区的理论与方法——以长江岸线资源为例》一文聚焦于处于水陆交互带这一特殊地理位置的岸线资源，以长江岸线为例开展了岸线资源经济功能价值和生态功能价值评价并探索了岸线资源分区分管方案；《长江经济带国土空间交错实施机制——以江苏省仪征市和张家港市为例》一文以江苏省仪征市和张家港市为例，探究国土空间错配类型、表现形式及成因，尝试构建国土空间交错实施机制，为长江经济带国土空间用途管制制度构建提供了理论和实践参考；《基于人类行为视角的市县国土空间总体规划管控措施编制思路探究》一文从人类行为视角进一步延伸管控思路，探索了市县国土空间总体规划管控措施编制思路，这也是以人为本理念在规划管控中的体现与落实；《廊道与源地协调的国土空间生态安全格局构建》一文以环洞庭湖区域33个县（区）为例，针对核心生态源地与自然廊道、经济社会源地与人工廊道分别形成的生态格局、城镇格局，揭示两者之间生态关键点及生态干扰点的分布特征，并差异化应对。

总体来讲，本期专辑的18篇文章，在对当前国家政策框架理解的基础上，既有对国土空间规划相关理论的深入研讨，也有对新方法、新技术应用的创新探索，更有对规划实施与管控的解读与展望。本专辑较全面地探讨了支撑国土空间规划战略实施所涉及的主要研究内容，强调了在智慧社会新背景下人地耦合、智能技术等新理念、新理论对国土空间规划方向性的引导，以及新方法与新技术在未来国土空间规划编制科学性提升中的重要作用。专辑也试图从不同地方实践探索中寻找模式化的国土空间规划传导机制，并注重国土空间规划管控机制与制度的创新。希望本专辑的出版，能够为读者了解中国国土空间规划研究工作最新动态提供一个高质量的素材，更能启发与打开读者的思路，从而激发更多的国土空间规划领域的创新性成果出现。

“前瞻引领，科技支撑，高效驱动，精准赋能”，期待本专辑的出版，能为各界、各学科共同协力，达致这一目标，提供一次有益的尝试。