

The background of the entire cover is a vibrant red with a fine, woven texture. Overlaid on this background is a complex, abstract network of thin white lines. These lines are interconnected at various points, some of which are marked with small white dots, creating a sense of dynamic movement and connectivity, reminiscent of a global or digital network map.

国土规划 理论、方法及实践

——以河南省为例

张合兵 等◎著



人 民 出 版 社

国土规划 理论、方法及实践

——以河南省为例

张合兵 等◎著



人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国土规划理论、方法及实践：以河南省为例 / 张合兵等著. —北京：人民出版社，2016. 10
ISBN 978 - 7 - 01 - 016882 - 1

I. ①国… II. ①张… III. ①国土规划—研究—河南 IV. ①F129. 961

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 252452 号

国土规划理论、方法及实践——以河南省为例

GUOTU GUIHUA LILUN、FANGFA JI SHIJIAN——YI HENANSHENG WEI LI

张合兵 等 著

责任编辑：车金凤

出版发行：人 民 出 版 社

地 址：北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编：100706

邮购电话：(010) 65250042 65258589

印 刷：环球东方（北京）印务有限公司

经 销：新华书店

版 次：2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：18.5

字 数：300 千字

书 号：ISBN 978 - 7 - 01 - 016882 - 1

定 价：50.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买本社图书，如有印刷质量问题，我社负责调换

服务电话：(010) 65250042

前 言

党的十八大把生态文明建设提高到中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的高度，部署了优化国土空间开发格局等四大任务。党的十八届三中全会紧紧围绕建设美丽中国，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，提出了加快建立生态文明制度；建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制；健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制等一系列重大任务。优化国土空间开发格局既是建设生态文明的主体，又是建设生态文明的载体，因此，如何优化国土空间开发格局对推进生态文明建设至关重要。国土规划是依据国家或区域经济社会发展战略和国土自然条件，对国土空间开发利用、生态环境保护、国土综合整治和支撑保障体系建设作出统筹谋划和总体部署，是优化国土空间开发格局的基本途径和重要抓手，是国土开发、利用、保护、整治的纲领性文件，是具有综合性、基础性、战略性和约束性的空间规划，对区域相关规划具有引领、协调和指导作用。世界上多数国家和地区高度重视国土规划的编制和实施，以解决发展中的资源约束趋紧、空间统筹不够、生态环境退化、区域发展失衡、空间开发无序等问题。国土规划方法与政策理论研究已成为近年来地理学术界研究的热点。

本书以河南省为例，依托河南省国土资源厅科技计划项目“中原经济区国土规划综合研究”，河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划（2016 - CXTD - 04），河南省基础与前沿技术研究计划项目“中原经济区建设用地与耕地协调利用技术研究”，河南省国土资源调查规划院委托咨询项目“河南省国土空间分区技术应用示范”等课题，服务于推进河南省“粮食核心区、中原经济区、航空港区”三大国家发展战略的实施，以地理学、经济学、生态学、系统论和可持续发展等基本理论为基础，融合“3S”、数理统计、地统计学模型、系统动力学方法、模糊决策等技术，基于问题与目标导向，以资源禀赋为基础，以生态环境为

屏障,以促进“三化”协调、“四化”同步、科学发展为核心任务,从国土空间优化布局和国土资源合理利用两条主线开展研究,建立集规划调控、资源配置、国土整治和管理协调等为一体的国土规划理论、方法体系,并进行了应用实践。

全书是在以上相关课题研究成果的基础上凝练、梳理而成,共分为十五章。第一章简要介绍了国土规划研究的背景与意义、有关基本概念、研究目标任务、主要研究内容和技术路线等;第二章就新时期国内外国土开发与规划的研究进展及启示进行了分析探讨,在系统分析新时期国土开发特征、国内外国土开发与规划研究进展的基础上,针对河南省实际,提出了城乡统筹与区域协调国土开发规划新模式;第三章着重从区位理论、经济理论、人地和谐等不同视角阐述了国土开发与规划的理论依据,总结归纳了国土开发与规划的基本方法;第四章系统研究了国土资源开发的禀赋条件和资源环境承载力状况评价方法及技术,探讨了国土开发的限制因素及其适宜性,并就河南省国土开发规划的资源环境约束进行了综合述评;第五章重点研究了国土开发与规划战略制定的基本原则、内容及战略选择,构建了国土规划目标与调控指标体系;第六章、第七章、第八章、第九章,在分析我国、河南省国土空间开发格局演变的基础上,研究了国土空间划分方法与优化模型,对河南省提出了“核心、轴带、节点、区域”集聚式开发与均衡开发相协调的放射状、网络化国土空间开发总格局,按照生产、生活、生态空间对国土空间进行了划分、优化与调控,分别对农业生产发展空间、城乡建设与现代产业发展空间、国土生态空间三类空间开发格局;第十章以提升国土资源支撑保障能力为目标,创新提出了国土资源优化配置和集约高效利用的新模式及保障措施;第十一章以加快推进基础设施互联互通建设,建立现代化的基础设施支撑体系为目标,对交通、能源、水利和信息等重大基础设施布局进行优化;第十二章以提升国土质量、优化空间结构、改善国土功能为目标,统筹相关规划,提出了国土整治重大工程规划方案、工程布局及时序安排;第十三章、第十四章以统筹协调城乡、区域、产业发展空间与资源需求为目标,提出了面向国土均衡与区域协同发展的国土合作开发与统筹开发策略,从法律法规、行政、经济、技术等方面提出了创新国土空间开发政策与规划管理实施机制;第十五章总结了项目研究的结论,就今后国土规划理论方法研究进行了展望,明确了今后的研究重点和工作设想。

目 录 CONTENTS

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 国土规划的概念、类型与原则	3
第三节 研究目标与任务	25
第四节 研究内容	26
第五节 研究方法与技术路线	30
第二章 新时期国内外国土开发与规划研究进展及启示	33
第一节 新时期国土开发的特征	33
第二节 国内外国土开发与规划研究进展及借鉴	36
第三节 河南省国土开发模式与规划理念	42
第三章 国土资源开发现状与禀赋条件评价	46
第一节 区域国土资源开发利用现状与问题分析	46
第二节 国土资源开发利用禀赋条件评价方法及分析	52
第三节 资源环境对国土开发的约束	58
第四章 国土开发与规划战略选择与目标	63
第一节 国土开发与规划战略制定的基本原则与内容	63

第二节	国土开发与规划战略	67
第三节	国土开发与规划的目标体系构建与调控	71
第五章	国土空间开发总体格局构建	82
第一节	国土空间开发格局的历史演变	82
第二节	国土空间开发总体格局布局	84
第三节	国土开发空间划分及其识别	99
第四节	国土开发空间优化及其调控	120
第六章	区域农业生产空间布局及其优化	153
第一节	农业生产空间分类需求分析	153
第二节	农业生产发展空间布局优化	156
第七章	城乡建设与现代产业发展空间布局及其优化	163
第一节	河南省城镇发展特征、启示及条件评价	163
第二节	资源环境约束下河南省新型城镇化发展战略研究	169
第三节	新型城镇体系构建与发展调控	190
第四节	农村建设空间优化及其发展调控	201
第五节	现代产业体系构建与生产发展空间布局优化	204
第八章	国土生态空间格局优化及其调控	213
第一节	国土生态安全格局构建	213
第二节	国土生态空间优化及调控	220
第九章	国土资源高效利用与优化配置	227
第一节	土地资源的可持续利用	228
第二节	水资源的循环利用	235
第三节	矿产资源的高效利用	238
第十章	重点基础设施支持保障体系优化	241
第一节	构建现代化综合交通运输体系	241

第二节	加快水利基础设施建设	245
第三节	构建能源支撑保障体系	248
第四节	加快信息网络基础设施体系建设	249
第五节	提升基础设施支撑保障能力路径和对策	251
第十一章	区域国土综合整治与工程布局	253
第一节	国土综合整治方案	253
第二节	国土综合整治重大工程	258
第十二章	区域国土合作开发与统筹开发	260
第一节	河南省区域国土开发统筹与调控路径	260
第二节	区域国土统筹合作开发和对外开发	265
第十三章	国土开发与规划实施保障措施	269
第一节	国土开发与规划实施运行机制构建	269
第二节	国土开发与规划实施保障措施研究	275
第十四章	研究结论与展望	281
第一节	主要结论	281
第二节	研究展望	282
参考文献		285
后 记		287

第一章 绪 论

国土资源作为国民经济、社会持续健康发展的核心要素，具有保障和约束双重作用。开展国土规划理论、方法及规划实施的相关研究，对党的十八大和十八届三中全会提出的“推进生态文明建设”、“加快规划体制改革，健全空间规划体系”，统筹区域国土开发、利用、保护和整治，加强国土空间开发引导和管控，支撑经济社会持续健康发展具有重要的现实意义和理论价值。

第一节 研究背景与意义

当前，我国正处于加快“四化”同步、全面建成小康社会的决定性阶段。党的十八大、十八届三中全会围绕“建设美丽中国”，“推动形成人与自然和谐发展”的现代化建设新格局，立足于生态文明建设，就优化国土空间开发格局、建立空间规划体系、健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制等部署了一系列重大任务，因此，开展国土空间开发格局统筹优化的相关研究至关重要。

一、研究必要性

河南省位于我国中部、黄河中下游，作为全国人口大省、重要的粮食和农业生产大省、经济大省、迅速与发展的新型工业大省，承东启西、连南贯北，地理位置重要，粮食优势突出，市场潜力巨大，文化底蕴深厚，在全国

改革发展大局中具有重要的战略地位，正处于聚焦实施粮食生产核心区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区“三大国家战略规划”，加快“三化”协调、“四化”同步、科学发展，推进中原崛起、河南振兴、富民强省的关键时期。经过多年发展，已经初步形成了中原城市群、粮食生产核心区、生态功能区相互协调、相互支撑的国土开发利用格局。

随着经济全球化和区域经济一体化的深入发展，目前，国土开发利用中存在空间统筹不够、资源约束趋紧、部分地区生态环境破坏严重等问题和挑战，尤其是与国土开发利用相关的经济社会发展规划、区域发展规划、城镇规划、土地利用规划等存在不协调、不系统，甚至相互矛盾等问题，难以有效控制引导国土开发与利用，直接影响经济社会持续健康发展。因此，迫切需要开展国土规划的相关研究，健全空间规划体系，统筹全省国土开发、利用、保护和整治，调整优化国土空间结构和布局，加快转变国土资源开发利用方式，推进生态文明建设，促进全省经济社会绿色、循环、低碳、可持续发展。

二、理论与现实意义

开展国土规划理论、方法及规划实施的相关研究，对于提升国土资源的保障和约束双重作用，加强国土空间开发引导和管控，支撑经济社会持续健康发展具有重要的理论价值和现实意义。主要体现在：

(1) 研究的规划理论、模型与方法有助于提高国土规划编制的科学性和可操作性，提升对区域相关规划的引领、协调和指导作用；

(2) 有助于推进党的十八大和十八届三中全会提出的“推进生态文明建设”，“加快规划体制改革，健全空间规划体系”，“统筹区域国土开发、利用、保护和整治”等重大战略任务的落实；

(3) 有助于河南省聚焦实施粮食生产核心区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区“三大国家战略规划”，加快“三化”协调、“四化”同步、科学发展新路子，为全国同类地区创造经验；

(4) 有助于强化国土资源保护，巩固提升农业基础地位，提升河南省对国家粮食安全的保障能力与水平；

(5) 有利于加快生态高效的新型现代城镇体系和产业体系的构筑，加快

新型工业化、城镇化进程，打造互联互通综合交通体系，提高河南省整体竞争力和科学发展水平；

(6) 有利于优化资源配置，提高国土资源节约集约利用水平，构建资源高效利用的国土开发模式，加快经济发展方式转变；

(7) 有利于统筹协调资源开发与生态建设和环境保护，强化国土综合整治，提高防灾减灾能力，保障国土生态安全，推进生态文明建设；

(8) 有利于加强河南省区域内部以及与其他地区国土开发等方面的合作，促进区域经济分工协作、基础设施共建共享、生态共建和环保同治，推动区域一体化发展。

第二节 国土规划的概念、类型与原则

科学定义国土规划概念、类型与原则是开展国土规划工作的基础，也是国土规划研究的基本立足点。因各个国家和地区的经济社会发展水平和政治、行政体制的不同，其名称和侧重点及管理体系也不同，对国土规划的概念、类型及原则也有不同的认识和理解。

一、国土规划的基本概念

在明晰国土规划概念之前，有必要对国土、国土资源、规划、空间等概念进行分析探讨。

(一) 国土

关于“国土”这个概念，国内外对此有不同的认识。日语词典中“国土”指国家的土地、领土。英语中没有“国土”这个词，其近义词是“territory”，含有领土、领域、版图、土地、地方、范围等多层意思。我国对“国土”的界定，有不同的认识，《辞海》对国土的定义为：主权国家管辖下的领土、领海和领空构成的全部疆域，属政治地域概念；学术界对国土的定义也有不同表述：诸如国土即一国范围内的土地；国土即一国范围内的资源或全部资源的总和；国土即一国范围内的自然环境；国土即一国范围内的生态系统；国土即国家的疆域或疆土、领土；国土即国家管辖的领土、领空、领海；

国土是一个主权国家管辖的地域空间,包括领土、领海、领空、大陆架和根据《国际海洋法公约》规定的专属经济区及其物质资源的总称;国土有广义和狭义之分,广义的国土指国家主权范围内的全部领土、领空、领海,狭义的国土指国家主权范围内的土地;等等。

上述概念的共同之处在于,都是从主权国家的角度看待国土。不同之处在于对国土中的“土”的理解,可理解为“土地”,也可理解为“资源”、“自然环境”、“生态系统”、“疆土、疆域、领土”,等等。

国土的含义应该怎样理解?从国际法权来讲,应理解为主权国家管辖的全部地域空间,包括领土、领海、领空、大陆架和专属经济区海域。从国民经济与社会发展角度来看,国土应理解为主权国家及其人民赖以存在、发展的物质基础,包括自然资源和人口、劳动力等社会资源。

综上分析,对“国土”的概念可定义为:一个主权国家管辖下的地域空间,包括领土、领空、领海和根据《国际海洋法公约》规定的专属经济区海域的总称。是由土地、水、气、生物、矿物等自然要素和人口、建筑物、工程设施、经济及文化基础等人文要素构成的复合系统,既有自然属性,也有社会属性。它既是资源,又是环境,是国民经济赖以生存和发展的基础。

在“国土”概念的实际运用中,有“整体”和“部分”两种情况,前者指一个国家的全部地域空间,后者往往是在“国土”前面加上一个地点定语,如“河南国土”、“深圳国土”。

(二) 国土资源

1. 资源

资源指的是在一定时间、地点、条件下,能够产生经济价值,能为人类社会现在和将来带来福利的自然要素和人文要素的总和,是社会经济发展的基本物质条件。前者包括土地、气候、水、生物、岩、能源资源、海洋资源和自然风光等。后者指人力以及人创造出来,并可进一步开发利用的物质财富和精神财富,一般分为经济资源与社会资源两类。经济资源主要包括农、工、建、运、商、旅、服以及金融、保险、通信、信息、供水、供电、供热等经济部门的固定资产、技术装备、生产或服务能力、创造的产值、产品、利润和各种文化遗迹等。社会资源包括人口、劳动力、智力以及为提高人力资源素质,促进经济发展服务的文化、教育、科学、技术、卫生、体育等部

门的设施和服务能力。

2. 国土资源

综上关于国土和资源的概念剖析，顾名思义，国土资源是指一个国家主权或地区管辖范围内的全部资源，包括管辖范围内的自然资源、社会资源（如人力资源、社会文化资源等）和经济资源。

各类国土资源之间相互联系，相互制约，构成一个结构复杂的资源系统。从各类国土资源的性质、用途等角度看，国土资源可按下表进行分类（见表 1—1）。

表 1—1 国土资源分类表

国 土 资 源	自然 资源	耗竭性资源	可再生性资源	土地、森林、水、草地、生物资源等
			非再生性资源	矿产资源（固、液、气）
		非耗竭性资源	太阳能、风能、潮汐能、大气、自然风光	
	经济 资源	工业资源	工业园材料、工业厂房、机械设备等	
		农业资源	农田、农田水利、作物、果木、农舍、牲畜、家禽等	
		交通通信业资源	道路、车辆、光缆、发射塔、电话、电台、桥梁、车站、飞机、机场、船只、航道、海岸线等	
		建筑业资源	钢筋、水泥、砂石、木料、砖瓦、玻璃、管线、石材、塑钢、灯具等	
		商业资源	市场、交易所（中心）、银行、中介、商场、商品、物流中心、书店等	
		旅游资源	公园、历史文物、自然遗迹、历史古迹、风景名胜、海滩、岛屿等	
		渔业资源	海洋、江、海、河、湖及其生物等	
	社会 资源	人力资源	人口数量、劳力、体力、智力、劳动成果、信息等	
		服务及设施	教育、文化、科技、卫生、体育及其基础设施等	

3. 国土资源的特性

尽管不同的国土资源存在形式和使用价值不同，但作为人类社会生产与生活资料的来源，大多具有一些共同特性：

一是国土资源地域分布的不平衡性。由于不同国家或地区因自然条件和自然过程的地域差异或社会政治和经济因素的影响，引起国土资源的地域分布一般不均衡，其数量、质量及组合特征具有明显的区域差异性。有的区域国土资源多，有的少；有的集中，有的分散；有的国土资源质量高，有的质量低；有的各种国土资源的组合好，有的组合不好。

二是国土资源数量上的有限性。在各类国土资源中，不仅像土地、矿产和淡水这类资源是有限的，就是像太阳能、地热能、潮汐能、风能等这类看

起来是永不枯竭的资源，其总量和在一定条件下的可利用量也是有限的；有些资源（如动植物、劳动力等）虽然具有再生能力，只要合理开发、及时更新，是可以永续利用的，但在一定时期内，其总量也是有限的；随着人口的增加，生活方式的改变和提高，对各类国土资源的需求急剧增加，资源的有限性特点表现得日益突出。

三是国土资源利用程度的差异性。即有的国土资源在不同区域、不同时期、不同条件下，其可利用的程度是有差异的。例如，土地资源在农业上的利用，存在一年三熟、一年两熟、一年一熟、牧业种植等不同的利用程度或方式。

四是资源间的相互制约性。即在一定地域范围内，各类国土资源及其内部的各个要素是相互联系、相互影响、相互制约的，任何一种国土资源的变动，都可能引起一连串的反应。如过度开采矿产资源，直接影响矿区甚至周边地区的生态环境。

四是国土资源的变化性。受国土资源本身发生和发展或人类的干预，国土资源作为一个动态系统，处于不停的运动和变化中。如不可再生资源，随着开发利用程度不断加大，其数量在不断减少，直至枯竭。可再生资源虽具有再生能力，但如果利用不合理，利用程度超过了极限，就会出现资源快速衰退甚至枯竭。

（三）国土规划

1. 规划

规划，规者，有法度也；划者，戈也，分开之意。规划，一般认为，规划是对客观事物未来的发展所作的安排，意即进行比较全面的、长远的发展计划，是对未来整体性、长期性、基本性问题的思考、考量和设计未来整套行动方案，是比较长远的分阶段实现的计划。“规划”一词在我国学科中的使用始于20世纪50年代。在汉语中，“规划”一词有两层含义：一是作为活动的意思，对应于英语的 planning，是有目的地对人为事物进行预见的活动，有学者认为规划等同于一种决策过程，这种活动采取合理系统的方式，对未来给出建议，评价备选方案，推荐行动路线，以达到社会和组织共同持有的目标；二是作为活动成果的意思，对应于英语的 plan（在使用后一层意义时有时称为“规划方案”，以示与前者的区别）。规划是“控制我们行动结果的尝

试或方案,是对实现未来预期目标的控制方案或采取手段及路径的具体部署,是从决策到实施的一种组织行为”。

综上分析,笔者认为,规划是根据国家、地区社会整体利益和公共利益,基于特定的自然、经济、社会、科学技术等条件,为实现社会、经济、环境、资源系统所确定的长远目标及发展战略,通过采取法律、行政、经济、技术等手段对系统行为及其变化进行的控制、组织过程。

2. 国土规划及其内涵

对国土规划含义的理解,国内外学者并不一致,在不同国家和地区的叫法也不一样。“国土规划”的概念源自日本,德国则叫“空间规划”,英国叫“空间战略规划”,美国叫“区域规划”,法国称国土整治或国土开发整治规划,我国香港地区叫“发展战略”,台湾地区叫“国土综合开发计划”。在国内,1956年国家建委制定的《区域规划编制和审批暂行办法(草案)》首次出现国土规划的提法,但20世纪70年代以前多以“区域规划”为主,1981年4月,中共中央、国务院正式作出了开展我国国土整治工作的决定,从此,“国土规划”在全国陆续传播和应用。1998年3月10日,九届人大一次会议第三次全体会议表决通过《关于国务院机构改革方案的决定》。根据这个决定,组建国土资源部,并将“组织编制和实施国土规划、土地利用总体规划……矿产资源和海洋资源保护与合理利用规划、地质勘查规划、地质灾害防治和地质遗迹保护规划和其他专项规划”作为国土资源部的一项重要职能。此后,国土资源部先后开展了国土资源“十五”计划、国土资源“十一五”规划纲要、全国土地利用总体规划、全国矿产资源规划等规划的编制和修编工作,国土资源规划工作逐步完善。目前,国土资源部已在深圳、广东、广西北部湾、天津、河南等区域开展国土规划编制试点工作。

国土规划作为国土资源管理工作的重要组成部分,虽然已在世界上许多国家和地区广泛开展,但关于国土资源规划的概念至今尚未达成共识,国外也未真正地出现国土规划或国土资源规划一词。

在国外,如荷兰1958年对国土规划的定义大致是:对一个地区国土开发提供指导,以促进形成一种全面的、最适合于社会状况的形式。前联邦德国在1965年颁布的《区域规划法》中指出国土规划就是空间规划,是“在重视自然条件的现状及特别重视区域之间相互关系的前提下,改善经济、社会、

文化条件，为个人在社会中的自由发展提供良好的空间结构”。美国认为国土规划是指“城乡物质环境建设的空间布局规划”，其内涵重物质形态的开发与建设、形式与功能、空间的布局等，重在编制指导区域未来发展的建设方案图纸。国际货币基金组织财政事务部普雷姆詹德（A. Premchand）认为，国土规划包括实体规划和财政规划两种，其中“实体规划也称发展规划，指对社会目标的规划和达成目标所需的自然资源、人力资源和财力资源的动员规划”，在墨西哥，一般认为国土规划是通过较大地区范围内的人口与经济活动的合理分配，促使城市向整体化和均衡化发展，改善与保护环境，为人民提供较好的住房、社会服务和基础结构。日本一般认为国土规划是对国土依次进行规划地区的划定、现状及发展趋势的分析、远景目标的制定和为实现目标必需的财政资金计划 and 环境监测等有关事项计划的安排。苏联则把国土规划看成对地区资源开发、生产力布局、环境整治的综合部署。各国的提法虽然不同，但其内涵大同小异，即都把国土规划作为一项战略性规划，其目的都是为了合理利用资源，有效地改善环境。

在国内，对国土规划的理解和认识也不尽相同。胡序威认为，国土规划是在一定地域范围内的国土上进行国民经济建设的总体部署。费孝通认为，国土规划就是“定出周密的计划去实现自己的目标”。由同济大学和重庆建筑工程学院合编的《区域规划概论》把国土规划定义为“在一定地区范围内对整个国民经济建设进行总体的战略布局”。肖秋生认为，国土规划是针对一定地区范围内的国民经济各部门的建设安排，把它们相互隔阂的建设发展规划联系起来纳入地区生产力空间结构的有机体系。何芳认为国土规划就是通过安排各项建设事业的综合布局，进行区域资源的开发、利用、治理和保护，使经济发展同人口、资源、环境趋于和谐统一。钟自然认为，国土规划是国家或地区以协调经济发展与人口、资源、环境关系为宗旨，以国土资源的综合开发、生产力的合理布局、环境的综合治理为主要内容，按一定程序制定的国土开发整治方案。张庆杰认为，国土规划工作是国家或地区以协调经济、社会、人口、资源、环境之间的关系和地区经济均衡发展为宗旨，以实现国家和区域可持续发展，提高人民生活质量为总体目标，以搞好国土资源的综合开发、生产力的合理布局、生态环境综合治理和保护为主要内容，按照法定程序组织编制并进行滚动修订和组织实施的整个过程。王玉平等认为，国

土规划是从国土资源的合理开发利用和有效保护出发,围绕国家在一定时期的总目标和总任务,对国土资源开发和经济建设进行总体部署,提出重大国土资源开发和保护的任务和要求,协调人口、资源、环境的关系,以取得最佳的社会、经济与生态效益。毛汉英认为,国土规划是对国土资源的开发、利用、治理和保护进行全面规划。上述定义尽管侧重点不同,但都认为国土规划是一种综合性的区域规划。不同的是有的强调了空间布局或建设布局,有的对布局没有明确指出,但实际上也包含着这方面的内容。

综上所述,我们认为,国土规划是国家或地区依据一定时期的经济社会发展战略需求和国土资源条件,对国土资源开发、利用、整治和保护在时间上和空间上所进行的统筹谋划和总体部署。它在地域空间内要协调好资源、经济、人口和环境四者之间的关系,它是优化国土空间开发格局、实现国土资源可持续利用的基本途径和重要抓手,是国土开发、利用、保护、整治的纲领性文件,是国家和地区具有综合性、基础性、战略性和约束性的空间规划,对区域相关规划具有引领、协调和指导作用。

国土规划的核心是围绕国家或地区一定时期的经济社会发展战略需求,明确国土资源利用的约束条件,合理利用与保护国土资源。其内涵可体现在以下几个方面:

- (1) 国土规划的对象是国土空间、国土资源利用及其开发利用活动。
- (2) 国土规划应有一定的期限。
- (3) 国土规划必须服从国家或地区的经济社会发展总体战略和战略需求。
- (4) 国土规划必须以国家和地区的国土资源禀赋条件和自然、经济、社会、技术条件出发。
- (5) 国土规划是对国土开发、利用、整治、保护等方面在时间上和空间上作出的统筹安排与布局。
- (6) 国土规划是一个多层次的综合性空间规划,是人们对国土资源开发利用目标或状态所作的总体构想、行动时序安排和政策措施。

3. 国土规划的特征

国土资源规划具有战略性、综合性、地域性、政策性、动态性和可操作性的特点。