国土空间规划赋能新质生产力的内在逻辑与实现路径

祝慧杰

摘　要：新质生产力将科技创新作为根本，将“高”作为技术、效能与质量的本质，用于满足新质生产力高效发展的内在要求。合理规划现有的国土空间结构布局，编制实施规划，增强空间治理能力，促进新质生产力发展。本文章重点探索国土空间规划赋能新质生产力的内在逻辑及具体的实现路径，利用国土空间的科学规划赋能新质生产力，为其发展提供空间支持，提升综合经济水平。

关键词：国土空间规划；新质生产力；内在逻辑；实现路径

一、引　言

新质生产力最为根本的底色是绿色，推动新质生产力发展应严格遵循绿色发展理念，打破传统生产力限制，融入文明建设和绿色特性，推动科技创新和产业发展。国土空间规划的目的在于指导各项空间规划工作的实施，为新质生产力的高质量发展提供支持，让新质生产力保持发展底色。因此深入探究并分析国土空间规划和新质生产力的内在逻辑，了解现有工作不足，有助于新质生产力的高效发展和国土空间规划工作的顺利实施，推动产业体系完善和科技创新，融合多种发展要素，展现国土空间规划赋能新质生产力的重要作用。

二、国土空间规划赋能新质生产力的内在逻辑

1.空间层面的内外部协调

国土空间规划通过资源的有效协调和空间的高效利用为生产力发展提供空间支持，推动社会经济持续发展。新质生产力是以技术革命和多种生产要素配置为基础的一种多元主体变迁模式，将多元要素生产效率提升作为根本目标，确定二者间的联系。在社会经济建设工作开展中，新质生产力是保障经济稳步发展的根本力量，政府等部门通过整合劳动力、现有技术、发展政策等多种要素可以获得经济能力增强的效果。内外部协调是保障空间利用与发展的关键，更是满足多元化诉求的现实目的。

一个完整空间中的要素组成繁多，调整生产能力和空间利用比例，采用多种空间场景规划、管理模式创新发展新质生产力，增强空间规划有效性。面对空间利用中的多类需求，政府应结合需求分析确定发展阶段，找准发展差异，确定空间使用效能，融入创新元素，重组原本的空间结构布局，构建富有生命活力的空间规划模式。政府在严格执行实施准则时也应突破硬性条件的限制，用新技术、新思想武装空间规划体系，增强创新管理效能。政府需将新质生产力作为发展目标，改变产业与技术创新的简单叠加格局。这就需要国土空间规划做好统筹引领工作，利用多种生产力布局调控和新型平台建设连接多个产业链条，为宏观生产调控和经济发展提供内生动力，促进新质空间的有效培育和规范使用。[1]

2.途径方面的高质高效发展

随着工业革命的快速发展，以往的空间规划功能已经难以满足社会发展需求，基于数字特征的生

产要素筹备和产业结构创新逐渐成为主流。新质生产力发展的关键在于满足高质量发展的切实需求，推进国土空间规划的高质量发展能够增强其指引作用，推动国土空间规划的变革和创新。新质生产力是传统生产力的一种新型转变和创新，“新”主要是指技术、方法、工具方面的创新，用于满足国土空间规划的数据挖掘等多种工作需求，充分展现国土空间要素流动特性和演化规律，逐渐形成具有空间特征的新型发展模式；“质”主要是指利用知识、科技的力量实现国土空间的精细测量和高效模拟，设置动态化的评定指标，自动评估规划实施效能。这种创新理念推动了经验模式逐渐向具体科学特征理论模式的转变，利用数字技术完成多种要素的协调和全生命周期管理，通过数字技术和多种平台应用为后续技术创新提供足够的空间支持，利用产业结构的持续优化和多种组织的有效协调实现公共服务的均衡化发展，从而为新质生产力的可持续发展提供持续动能。

3.制度方面的法制长效实施

国土空间规划是国家治理中的公共政策，更是人类文明和社会发展的基本保障。面向高质量发展的社会背景，以往的规划模式和管理逻辑逐渐受到冲击，迫切需要改变原本的空间规划模式，形成新的治理措施，展现国土空间规划的指引作用，逐步形成多元主体互相协调的运行管理机制，在行业发展中将新动力、高智商人才力量融入其中，展现“新”的特征。政府在积极推进经济发展的同时也应整合原有的空间规划模式，发挥自身在整个社会协调发展中的指导作用，促进规划的持续创新。政府应捕捉市场中的多种连接机制，找准产业与空间规划之间的联系，在空间规划中融入生产要素，形成新的生产力模式。绿色发展重点强调可持续性，这一特性要求政府确定风险管控模式、找准绿色发展的准则，用于满足不同地区发展项目的切实需求，重点强调整体规划和有效布局，将新质生产力作为经济发展主线，构建协调统一的规划体系。在空间规划中增加技术创新、人才培养等内容，由政府主导产业和人才的对接，用人才推动新质生产力的高效发展。这也说明这两项内容的可持续发展应满足二者发展的客观规律，促进制度长效发展和应用。[2]

三、国土空间规划赋能新质生产力的实现路径

1.解析新质生产力任务，保障实现效果

国土空间规划赋能新质生产力高效发展的过程中要做好任务解析工作，确保各项任务的有效传递和实施。从区域角度分析，需要统筹规划不同地区发展的限制因素，确定主要诱因，了解资源在其中的循环性，结合分析结果做好空间规划，推动多个区域的同步发展。例如，浙江通过《浙江省国土空间总体规划（2021—2035 年）》明确“一体两翼”空间格局，将杭州都市圈作为核心发展引擎，与宁波舟山港片区、浙西南生态屏障共建联动格局，形成“数字经济 + 港口经济 + 绿色经济”的区域协同链条。城市的关键任务是带动区域经济发展，加强基础设施建设，为社会生产和新质生产力水平提供支持。因此应避免同质化问题，确定不同城市发展的支柱型产业及后续规划，利用特色产业引领城市经济发展和科技创新。整合城乡布局和空间规划，合理划分多种产业和科技的功能，满足多种项目实施的空间利用需求，推动城市空间的高效使用。

例如，杭州市余杭区将未来科技城建设作为核心，整合周围的仓前街道、闲林街道等区域，组建“研发—中试—产业化”全链条空间体系，着重发展人工智能、量子计算等比较前沿的科技领域，吸引之江实验室等科研机构入驻其中，带动科技创新。积极推进智能技术走进乡村，拓展新技术与设备的应用范围，为农村特色产业发展和营销活动的开展提供技术支持，推动农村产业空间的拓展和农业的现代化转型，为数字乡村建设及新质生产力发展提供支持。例如，杭州市桐庐县分水镇积极开展“数字稻田”示范项目，利用遥感监测、物联网技术调整原本的耕地轮作模式，引进电商平台，与消费者直接互动，促使传统水稻种植向着“认养 + 观光 + 研学”新业态模式转型。

2.新旧动能转换，促进空间精准发展

新旧动能转换是新质生产力的创新关键，更是支撑国土空间规划精准实施的动力支撑。新技术的深度研发与普及应用可以突破技术局限，让新的研究成果和技术完成转化，应用到具体的空间规划与生产中，转变原本的空间结构。因此需要积极引进人工智能等多种先进数字技术完成数据资源挖掘和算法应用，增强数据应用效能；利用数字模型综合评估国土空间规划实施效果，搭建虚拟管理空间，精准管控国土空间规划的实施情况。例如，杭州市积极开发“城市大脑”系统，通过集成地理信息系统（GIS）、建筑信息

模型（BIM）和物联网数据的联合应用，对整个市区范围内的国土空间进行动态模拟和使用情况推演，从大量国土空间数据中识别低效用地分布情况、产业空心化区域，以指导国土空间规划的制定与实施。配套设施是保障技术创新和迭代的关键，有助于推动多种空间要素的流动，维持发展结构稳定。

例如，杭州萧山区积极建设“化纤产业大脑”，利用工业互联网平台与恒逸石化等企业的生产线进行对接，实时监测企业生产期间的能耗、订单分配与供应链情况，实现多个生产环节的协同，这一措施的实施实现了当地化纤产业亩均税收提升40%的效果。同时技术创新过程中应搭建专门的交流平台，在平台中设置监督管理机制，用于监管信息的持续交流和相关设施建设，辅助大数据等多种先进技术识别工作实施中的缺陷，利用平台的决策功能生成未来投资规划，帮助管理者完善实施决策，规避资源错配现象，让新的技术和旧的动能实现科学转换，保障资源分配质量。[3]

3.融合规划与管控，增强创新空间

制度是保证国土空间规划和新质生产力高效发展的关键，积极推进规划与管控的有效结合能够增强创新空间能力。新质生产力发展的关键在于提高全要素生产率，这需要政府、市场及企业做好空间规划权责划分，由政府部门做好国土空间规划的科学编制和管理架构等多个方面的整合，确定政府及相关管理部门的工作职责，利用多种政策和管理措施推进新质生产力发展。例如，浙江省在全国率先出台《浙江省国土空间规划条例》，组建“三级三类”的国土空间规划体系，确定省级负责战略指引、市级负责统筹平衡、县级负责细化落地的分级管控机制，用于指导国土空间规划的落实。政府应协调市场机制的应用效能，让市场中的要素融入空间规划中，突破单一市场的垄断局面，让产业在公平市场中选择适用于自己的资源完成竞争。企业应具备相应的国土空间规划参与权，发挥自身在规划配置及各种产业链条完善中的主体作用，实现市场创新、产品与技术的成果转化。同时需要有关部门创建专门的法规及执行标准，严格划分行政审批流程，做好监管和实施工作，严厉处罚各种违规违法行为，确保国土空间规划、审批与许可等各项工作的一致性。完善全流程管控模式和多种实施准则，结合区域布局和功能定位等多项内容制定完善的法规制度和管理方案，利用政策和法律约束国土空间规划与新质生产力的实施，推动二者的有效对接。此外，人才是保障国土空间规划顺利实施和提高新质生产力水平的关键，要搭建专门的人才创新和管理平台，利用新质生产力提高技术水平和科研水平，为人才发展提供动力支撑。

例如，杭州市高新区（滨江）实施“5050 计划”，给予海外高层次人才最高 1 亿元的创业资助，并为高层次人才配备专门的人才公寓、子女上国际学校的名额。这一计划的实施引进了 3 个诺贝尔奖获得团队，进一步激励了人才的引进与发展。组建政府和多种服务机构相融合的产业融合管理网络体系，推动多元人才的有效流动。国土空间规划也要做好多类资源的统筹管理，让人才去学习先进的技术，相关部门也应开发与技术有关的培训课程，融入多个学科的培训知识，打造以未来技术发展为基础的特色管理院校。积极推进跨学科人才培养，利用多种教师类型打造多元化的教师管理团队，为新质生产力人才培养和可持续发展提供支持。[4]

四、结　语

新质生产力与空间增长和分配模式存在紧密关联，更是高质高效发展的一个重要模式。国土空间规划在空间资源的高效配置方面发挥着极为重要的价值，能够实现规划引领生产力水平提升的目标。工作实施期间应通过赋能作用推进新质生产力的可持续发展，用于了解空间规划与新质生产力之间的逻辑关系，通过空间、途径与制度的有效结合形成完整的实效管理机制，增强空间治理效能，推动新质生产力的高效发展。□

参考文献：

[1]安树伟，黄征学.面向现代化的区域经济布局和国土空间体系的科学基础与实现路径[J].人文杂志，2024(6):34-42.

[2]孙久文，周孝伦.迈向中国式现代化的高质量国土空间体系：内容构成、动力机制与构建思路[J].改革，2024(3):104-112.

[3]麻舒然.区域协调发展中的空间治理现代化：新要求、新挑战、新理路[J].中共南宁市委党校学报，2024,26(3):31-36.

[4]金晓斌，沈镭，黄贤金，等.新质生产力赋能自然资源高质量管理：逻辑与路径 [J]. 自然资源学报，2024,39(9):2011-2028.

作者单位：祝慧杰，工程师，浙江大学城乡规划设计研究院有限公司