

现代国土空间规划实施中存在的问题及对策研究

任亚龙

三和数码测绘地理信息技术有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v5i6.1451

[摘要] 现代国土空间规划能推进生态文明建设、优化资源配置,为人民提供更高质量的生活,然而,国土空间规划中普遍存在许多问题。现阶段,我国经济、社会快速发展,使得国土空间规划的目标也发生了转变,同时对国土空间规划提出了新要求。因此为了发挥现代国土空间规划的价值,本文对现代国土空间规划的内涵与发展进行了阐述,并详细叙述了编制要求和思维范式这两部分内容,同时,对于现代国土空间规划实施中存在的问题提出优化对策。

[关键词] 现代国土空间规划; 问题; 对策; 研究

中图分类号: F323.24 文献标识码: A

Research on the Problems and Countermeasures in the Implementation of Modern Territorial Space Planning

Yalong Ren

Sanhe Digital Surveying and Geographic Information Technology Co., Ltd

[Abstract] Modern territorial space planning can promote the construction of ecological civilization, optimize resource allocation, and provide people with a higher quality of life. However, there are many problems in territorial space planning. At the present stage, with the rapid economic and social development of China, the goals of territorial space planning have changed, and new requirements have been put forward for territorial space planning. Therefore, in order to give full play to the value of modern territorial space planning, this paper expounds the connotation and development of modern territorial space planning, and describes in detail the compilation requirements and thinking paradigms, at the same time, the optimization countermeasures for the problems existing in the implementation of modern territorial space planning are put forward.

[Key words] modern territorial space planning; problems; countermeasures; research

前言

现代国土空间规划工作开展时,为有效保障国土空间规划的科学性、可发展性及可行性,投入了大量的人力、物力等资源,并为其颁布相关法律条文。然而,受经济发展、思想观念、各部门利益矛盾等多种因素影响,导致我国国土空间规划存在许多问题,不利于现代国土空间规划工作实施。为了确保国土空间规划契合国家发展战略,符合可持续发展目标,因此,必须坚持创新,做好现代国土空间优化工作。

1 现代国土空间规划内涵与发展

我国国土面积辽阔,对国土空间合理开发和规划不仅符合发展战略目标,还符合可持续发展战略。现代国土空间规划作为建设活动的依据,要做到权责清晰、全国统一、科学高效,相关工作人员要从整体角度进行合理规划,以保护当前开发格局,同时,还要考虑环境、土地利用、经济发展布局、人口规划、社区文化等多个情况,从生产、生活、生态空间考虑布局规划。科

学的空间规划是经济、社会发展的关键措施,也是推进生态文明建设的重要举措,同时还是提高治理能力、保障国家发展战略的必然要求。对已有的国土空间规划进行研究分析,可发现,国土空间规划体系具有纵向、横向互相渗透的特点。从内容角度看,各区域互相交叉、互相重复。从国土空间规划标准角度看,国土空间规划内容具有复杂性。可以看出,规划工作、优化空间规划难度较大。

国土规划目标可分为三个层面,也可理解为三个方面,第一,截止到2020年,建立规划编制审批体系;各地区空间总体规划工作已基本完成;第二,截止到2025年,为国土空间规划建立完善政策及标准体系,同时,实施绩效考核制;第三,截止到2035年,前面提高治理能力,形成可持续发展的空间格局。现阶段,我国各地的市、县规划工作有较多标准,如法律法规、审批程序、分地标准等,在实际规划工作中,各区域规划存在许多矛盾,内容存在重复性、交叉性。实际工作中,国土规划工作存在管制

错位现象较为普遍;在审批工作中,各区域、各空间管治力互相牵制,让审批工作更复杂,同时,也加大审批工作难度。此类问题会造成资源浪费、而不利于管控工作,违反国土空间规划发展目标^[1]。

2 国土空间规划编制要求

2.1 国土空间规划需体现战略性

国土空间规划是符合经济发展、城市建设的一大重要举措,它不仅体现国家意志,还体现发展战略性。做好现代国土空间规划战略性安排有利于空间发展。现代国土空间规划不仅能协调和区域功能,还能强化区域主题功能,将各地区发展目标更明确地展示出来,做好空间规划工作能优化格局,把各区域生态、生产和生活格局更明确地展示出来,为发展战略制定提供依据。

2.2 国土空间规划需提高科学性

首先,编制工作需生态多样性、生态完整性,基于自然生长规律,坚持因地制宜原则开展编制工作。其次,要坚持有限保护生态资源原则,将自然恢复放在工作首位,基于资源环境承载力开展空间规划工作,科学有序地将经济、农业、生态等各区域功能进行合理规划,并为生态环境保护划定红线,做好空间管控边界等各类工作,为可持续发展留下充足空间。再次,要做好各区域环境分区官治工作,采用山水共同、湖草同体的理念,做好自然而然保护生态屏障,为生态系统恢复提供空间。坚持陆海统筹,做好优化布局,将各区域空间进行协调,做到城乡融合。合理统筹地上空间,合理利用地下空间,从各项基础服务设施入手,不断加强管控,突出各空间特色。最后,坚持共同参与原则,让各领域专家发挥作用,利用多种手段,如大数据、乡村营造等,不断优化国土空间编制方法,不断提高国土空间利用率^[2]。

2.3 国土空间规划需加强协调性

国土空间规划需加强协调性,相关工作人员需做好基础工作,发挥统领作用,统筹各区域空间需求,不断平衡各领域发展与需求。现代国土空间总体规划的各项工需根据相关规定、结合区域目标。专项规划要遵循整体规划目标与方向,不能与整体规划内容相违背,详细规划内容中应包含专项规划内容。

2.4 国土空间规划需注重操作性

国土空间规划要根据“谁负责编制谁负责”实施的原则,明晰国土规划编制的要点、管理重点,把各项约束性指标都清晰地列出来,为编制工作提供指导。为现代国土空间规划制定政策措施,提出分解落实要求,并为其健全传导机制,让其在现代国土规划编制工作中发挥作用。

3 国土空间规划思维范式

3.1 主体功能定位

现代国土空间规划主要作用是对土地资源进行管理,包括合理开发、合理利用及监督。国土空间规划是土地资源管理的重要一环,也可以说,我国土地资源管理的各项工作与国土空间规划离不开,因此,国土空间规划具有战略性、约束性、协调性。国土空间规划是对当前各区域经济、人口、资源等进行重新规划,已推动该区域快速发展,而重新规划更符合可持续发展理念,

因此,国土空间规划有主体定位功能^[3]。

3.2 制定科学的指标体系

国土空间规划工作是一项复杂、庞大的工作。开展国土空间规划需秉承多项原则,已保障规划工作合理、有效。相关工作人员要紧跟国家宏观调控总体规划和相关内容,做好各区域资源配置工作,为该项工作设置一个明确管理制度,让管理制度作为空间规划的主要参考依据。国土空间规划主要是合理规划农业用地、建设用地,做好土地资源合理配置工作。相关工作人员应根据战略方针,逐步发展分级是管理制度,为城市、乡镇建立一个分解管理模式。工作人员应从全局观角度出发,制定工作标准。

从规划指标角度看,不仅要制定国土规划方案总规划指标,还要制定符合各区域空间规划的指标,并将指标细分,已符合各项工作。从开发到建设环节,相关工作人员应遵循制度开展工作,不断提高土地资源利用率,推动各区域经济发展,加快恢复生态环境。

3.3 因地制宜原则

工作人员要坚持科学发展的思想理念,合理规划每一个区域的人口及资源,根据因地制宜原则,发挥国土空间规划工作水平,做好现代国土空间规划工作。工作人员可根据每一个区域的实际情况开展空间规划工作。国土空间规划工作牵扯范围较广,涉及多方压力,实际工作中,开展工作会受到各方压力,因此,工作人员必须秉承公正、客观的态度开展工作,并为其制定严格的管理制度。土地空间具有调节作用,它不仅能调节各地区的质量、规模和资源等,还能维护各地区农民合法权利。现代国土空间规划工作不仅能调节各区域资源,还能提高土地资源利用率。

4 现代国土空间规划实施中存在的问题

4.1 缺乏完善的法律法规

现阶段,我国有许多针对国土空间规划工作的法律条文,这些法律法规发挥了较大作用,然而,由于法律法规缺乏系统性、完善性,导致国土空间规划模式、内容等不具协调性。

目前,我国国土空间资源规划法律法规不完善主要体现在三方面,一方面,没有核心的、纲领性的法律文件,导致许多法律法规不符合实际工作,一方面,法律法规指导性不强,许多条例内容与实际工作关联不大;另一方面,许多法律法规内容宽泛,并不能细化到每一项工作中,体制建设不全面,导致地方国土空间规划工作效率不高^[4]。

4.2 没有统一规范

开展国土空间规划需各部门共同努力完成,然而,各部门方向不同,涉及利益错综不咋,导致国土空间规划工作存在差异。环保部门重视森林资源保护、林地面积保护等林木有关工作;国土部门重视土地利用、土地更重面积等;城建部门重视城市建设与发展的各项需求。因此,开展国土资源规划工作难度较大,许多国土资源规划工作以自我需求为主导,同时,各部门之间缺乏沟通,对于土地规模、土地利用等都没能达成统一。在沟

通、需求等方面存在差异,导致编制工作、技术、规划内容等多方面工作不能达成协调统一,规划内容不科学,严重则会导致规划方案不符合该地区实际情况。

4.3 指导理念具有滞后性

经济是社会发展的第一要义,过去,国土空间规划已发展经济为主,民生建设被弱化。随着社会、经济发展,国土空间规划的总目标已发生转变,从重视经济发展转向经济、文化、社会、生态等共同发展。然而,结合国土空间规划实际工作,有许多国土空间规划沿用以经济发展为主的思想理念,并围绕该理念开展指导工作,在保护生态环境、资源合理配置上并为过多涉及。一些规划内容中有涉及生态环境、城市建设、资源等内容也未落实到实际工作中,这些内容也缺乏实践性。

现阶段,我国一部分规划内容仍沿用传统理念作为指导,并没把生态、城市建设等各方面作为主要内容,国土空间规划带有计划经济特点,规划内容与实际发展存在矛盾,在此情况下,工作人员必须进行修改,才能符合规划理念^[5]。

5 现代国土空间规划优化对策研究

5.1 建立健全法律法规

要想规范现代国土空间规划各项工作,保证国土空间规划合理性、有效性,就必须自下而上地为国土空间规划建立健全法律体系。用法律作为国土空间规划的工作依据,用法律约束国土空间功能区划分等各项内容,不断推动各区域协调发展。为国土空间规划提出针对性的方案,也可将其作为基本法案,明确主导地位。

各区域开展空间规划工作时,应结合相关法律法规,根据实际情况,为该区域制定工作条例,需要注意的是,该条例应具备衔接性。此外,还应为林地、土地、城市建设用地等建设相关法律法规,并将各区域核心功能凸显出来,杜绝违法行为^[6]。

5.2 统一规范

从战略发展角度看,现代国土空间规划具有主体地位,对城市建设、国家发展具有重要意义。因此,可为其建立一个完善的、统一的空间规划体系。推动横向、纵向各层面的有效衔接,让各部门有效沟通,同时,合理分配各项工作,让工作实施有法律依据和规范。在工作期间,各部门应保持从属关系一致,并确保各项工作从属关系同法律规定相同,让国土空间规划的主次更明显、标准更统一。

核心功能区是规划工作的重点内容,具有统领性作用和指导作用,对这一区域开展规划工作,需从战略性、约束性等角度进行考虑。此外,规划应分清初次,把生态环境发展、城市建设、生命安全作为主要内容,时刻牢记这三条红线不能跨越。如跨越这三条红线,就必须追究责任,追究责任应具体到部门及个人。要根据相关法律法规进行严肃处理,以保障生态环境安全、经济健康发展以及社会长治久安^[7]。

5.3 打破传统理念、坚持创新

现代国土空间规划工作应打破传统理念,走创新道路,强调每一个地区的发展形式,做好改革创新道路。例如,相关部门应做好监管工作,主要监管自然资源,加大监管力度以推动自然资源产权转型工作,同时,不断提高管控水平、转变管控策略,为管控工作制定完美的规划机制。还需明确国土空间改革工作的核心内容,并在上级部门领导下,让国土部门等三个部门有效沟通,可从这三个部门中筛选出优秀人才,并为其建立协调发展平台,为各部门之间矛盾提供解决办法。只有各部门合力,才能为国土空间规划提供科学指导,解决发展中的各项问题。此外,要赋予各部门职责,让各部门互相配合、互相牵制,并引入听证制度,让国土空间规划工作能力能听取各方声音,不断提高社会大众的参与度,让其发挥监督作用。

6 结束语

现代国土空间规划对生态环境保护、社会发展、经济发展非常重要,就目前而言,国土空间规划占据主体功能地位。要想科学规划国土空间,就必须坚持因地制宜等多项原则,并在法律法规约束下,打破传统指导理念,走出创新道路。随着社会的发展,国家发展目标不断变化,国土空间规划也应根据社会发展不断转换发展目标,走出符合可持续发展道路。现代国土空间规划实施中存在许多问题,可采取建立健全法律法规、统一实施规范、打破传统理念的措施,优化国土空间规划各项工作。

[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,2019,33(11):8-14.
- [2]李满春,陈振杰,周琛,等.面向“一张图”的国土空间规划数据库研究[J].中国土地科学,2020,34(05):69-75.
- [3]王映月,杜娜.大数据背景下的国土空间规划[J].农业科技与信息,2018,(16):34-37+40.
- [4]张鸿辉,洪良,罗伟玲,等.面向“可感知,能学习,善治理,自适应”的智慧国土空间规划理论框架构建与实践探索研究[J].城乡规划,2019,(06):18-27.
- [5]庄维维.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].建筑发展,2021,4(10):41-42.
- [6]陈明星,梁龙武,王振波,等.美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考[J].地理学报,2019,74(12):2467-2481.
- [7]郭锐,陈东,樊杰.国土空间规划体系与不同层级规划间的衔接[J].地理研究,2019,38(10):2518-2526.

作者简介:

任亚龙(1985--),男,汉族,甘肃天水人,本科,工程师,三和数码测绘地理信息技术有限公司,从事测绘地理信息、不动产测绘、工程测量以及航测遥感相关工作和研究。