

国土空间规划管理与城乡规划实施问题研究

李欣然 邱晓彤

(肥城市自然资源和规划局, 山东 肥城 271600)

【摘要】在社会生产和建设过程中,土地是不可或缺的重要资源,是确保各项生产活动顺利进行的基础,是人类赖以生存和发展的基本保障。现如今,我国经济正在飞速发展,城乡建设对规划的整体性和综合性也提出了更高的要求,急需落地的工业项目、亟待解决的公共基础设施需求,对当前更新不及时的小城镇城乡规划来说面临的压力是巨大,全面提升规划的整体性和综合性,高质量落实城乡规划管理工作非常关键。本文对即将落地的国土空间规划的管理工作及现行城乡规划实施问题进行了分析,希望能够给人们提供参考和帮助,实现对国土资源的有效保护和合理利用,提高规划和管理水平。

【关键词】国土空间; 规划管理; 城乡规划; 实施问题

引言

在当前社会发展和建设进程中,城镇规模不断扩大,乡村振兴产业飞速发展,对城乡规划的实施提出了更高的要求。面对这种情况,对国土空间规划管理及城乡规划实施问题进行研究和分析是十分必要的,提高城乡规划的质量水平,更加科学有效地利用国土空间,对全面推动社会生产和建设活动的顺利开展具有重要意义,进而创造更高质量的发展空间,创造更高的经济效益,营造和谐良好的社会环境。

一、国土空间规划与城乡规划的基本概述

国土空间规划的编制定位是作为地区空间发展的指南,是引导地区高质量、可持续发展的基本依据。将地区主体功能区规划、现行的土地利用总体规划和城乡规划等专项规划融合统一的国土空间规划,在实现“多规合一”的同时,强化了对各类专项规划的指导约束,能够科学有序地推进区域国土集聚开发、生态环境分类保护和综合整治,从整体上优化开发格局,提高对资源的利用率,促进地区经济的可持续发展。同时,国土空间规划工作的开展能够为部门决策提供科学的依据,大大强化部门服务效能,为加强国土空间用途管制,建立国土空间开发保护制度,提升国土空间治理能力提供有力支撑和基础保障。城乡规划则更注重区域城乡经济社会的全面协调可持续发展,以为城乡地区的居民创设更加良好舒适为目的,涵盖城乡居民点的空间布局规划,涉及现代城乡建设、历史文物保护等各个领域,对维护社会公平和公共利益的需要具有非常重要的意义。

从国土空间规划与城乡规划之间的关系来看,城乡规划是国土空间规划的重要组成部分,虽然二者的适用范围并不相同,国土空间规划的整体性和全局性更高,彼此之间的体系结构也存在差异,但是它们都

能够有效地优化区域发展格局,提高对资源的利用率,实现对生态环境的限制性保护。从某种程度上来看,国土空间规划是对城乡规划的延展,在现有城乡规划的基础上与各类专项规划叠加,强化对区域发展的统筹谋划,能够更加全面、多角度地实现对各类资源的有效配置,从而在根本上解决城乡规划在实施过程中日渐突出的空间布局限制、生态环境保护压力、资源配置约束加剧等问题

二、城乡规划实施过程中的问题

(一) 城镇总体规划存在的问题

1. 空间布局不合理,阻碍了城镇的可持续快速发展。在城镇规划建设和管理过程中,需确保各功能区和资源的科学合理配置,使城镇地区的各类产业能够实现协调发展,使群众能够在更加舒适、健康的环境中生活和工作,加快推动人类社会和城镇产业的可持续发展。但是在实际的城镇总体规划编制实施过程中,由于规划范围、地区资源、编制要求等各方面的限制,导致城镇空间布局存在较多不合理之处,很难实现对城镇地区内各项资源的合理有效利用,比如对生态绿地等强制性限制条件的不合理规划,导致公共基础设施等各类用地项目因规划用途、地块区位等问题难以落地,在一定程度上限制了城镇的高质量发展,给城镇居民的生活品质造成了影响,居民的幸福生活指数也难以实现较大的提升。

2. 资金投入不足,缺乏完善的配套设施。在城镇化发展进程中,与乡村地区相比,城镇地区自身发展较为迅速,生产力水平更高,城镇居民的综合生活品质也更优,城镇居民也逐渐提升了自身对基础设施的要求,能够进一步提高自身的生活品质,创建更加良好的城镇环境,切实满足城镇居民的需求,丰富他们的业余文化生活。但是在实际的城镇总体规

划工作当中，由于现行制度科学化程度不高，资金的投入力度也不大，城镇地区虽然实现了自身建设水平的提升，但是在城镇的部分地区还存在着配套设施设备缺乏的问题，影响着城镇居民的生活品质，也容易加剧社会矛盾，给社会的公平和公正造成影响。

（二）村庄规划存在的问题

1. 对村庄规划编制的重视程度不足。随着建设进程的加快，乡村地区对自身的发展建设水平也不断提升，但由于乡村地区与城镇地区的发展定位存在着不小的差距，在乡村地区的用地和管理工作中，往往会忽视村庄规划对乡村发展的规划引领作用，农村大多以独立的集体经济组织为单位，种植、养殖等设施农业项目为主体，分散管理，很难形成具有相应产业定位和规模的农业发展区域，导致部分乡村振兴项目在发现有新增建设用地需求时才意识到没有相关的村庄规划作为依托，从而阻碍了项目的落地和乡村的进一步发展。

2. 乡村生活空间规划的复杂性程度日渐提升。随着经济的飞速发展，乡村产业结构日益复杂，越来越多的村庄由原来单一的农业产业结构向乡村旅游、名人故居、特色民宿方向转型，相应地对基础设施配套的需求也发生了变化，导致作为引领的村庄规划难以满足当前的产业升级需求，从而限制了村庄的转型升级。例如，土地产权分散，地块分布零碎，土地整合难度大。由于涉及多个土地权属人，产权分散且复杂，村级改造过程中动辄涉及多个利益主体的不同诉求。一是会给拆迁补偿安置等前期土地整理工作带来较大挑战；二是在拆迁补偿和土地增值收益方案在多样利益诉求下，难以达成一致意见，项目夭折概率增大；三是不同土地产权主体间，以及土地产权主体与政府之间的利益博弈始终难以平衡，是土地整合不可回避的坎。同时，由于部分村级的地块分布零散而破碎，占地面积不大，又进一步会加大土地连片整合开发难度，影响招商引资和产业承载质量。所以，影响了村庄的转型升级。

三、国土空间规划实施的有效策略

当前，为了改变城乡规划实施的现状，提出建立国土空间规划体系的决策，向“多规合一”转型，同时确立了打造国土空间规划“一张图”的目标。

（一）坚持因地制宜，对地区建设情况进行科学分析

首先要形成对国土空间规划管理实施的正确认识，并对现阶段其规划过程中存在的各类问题进行全面分析。同时，需要对现有的制度进行完善，确保能够依据制度内容开展相应的建设和规划工作，明确自身的工作内容和具体的工作职责，保证国土规划建设和土地管理工作效率以及质量的同步提

升。在开展制度建设工作时，需要对建设的实际情况进行综合分析，对地区的各个产业以及资源等进行深入了解，保证制度内容的科学性和合理性，为后续工作的开展提供正确的指导和帮助。其次，在开展相应的建设和管理工作之前，还需要制定科学合理的计划方案，而为了保证计划方案和规划的科学性，在制定计划方案之前需要对地区实际的发展建设情况、政策制度内容以及发展战略目标等进行综合考虑，从而保证各种建设和管理措施以及相关活动的有效性，进而强化国土空间规划管理实施的效果。与此同时，还应该提高自身的思想认识水平，不仅要提高自己的工作能力，还应该树立可持续发展的正确认识，做好对各类国土空间的规划和管理工作，有效地解决规划实施过程中存在的各类问题，提高目前经济建设水平的同时，也能够改善地区的生态环境，推动其可持续发展。

（二）完善监管制度，加大管理力度

外界各类因素的存在，往往会给国土空间规划管理实施工作造成影响。因此，为了确保各项工作能够顺利开展，相关部门还可以对监管制度进行完善，对社会上的企业、个人进行监督和管理，使他们能够自觉遵守相应的制度，减轻工作压力和负担。首先，要做好土地资源审批机制的完善工作。现阶段的审批机制常常会使建设的效果大打折扣，给单位和个人带来经济利益上的损失，也难以促进地区建设水平的有效提升，为此，一定要完善审批机制，并提高审批的专业能力和整体素养，实现审批工作的高效性，从而实现对土地资源的有效利用，保证国土空间规划管理质量的提升。同时，在进行制度的完善时，也需要加强对农业用地以及生态空间的保护，从而使农业生产和生态环境建设工作能够顺利进行，进而促进乡村地区的可持续发展，实现国土规划建设的科学性。部分部门也需要加大对违规占地以及破坏国土空间等行为和责任人的惩处力度，进行严厉打击，为地区的可持续发展提供保障。

（三）加大宣传力度，完善社会监管体系

为了确保国土空间规划管理实施的高效顺利进行，为居民的生产和生活提供更为舒适的环境，可以建立并完善社会监督体系，组织社会上的民众都能够加入监督工作当中，实现对相应工作的全面监督，使其能够进一步规范自身的行为，意识到自身工作的重要性，减少违规行为的出现，基层群众也能够在这个过程中逐渐提高自身的思想认识水平，有意识地对自身的行为进行管理和控制，并能够顺利开展国土空间规划管理实施工作。相关部门还可以开展宣传教育的工作，使更多民众能够在各项宣传教育活动中提高自己的思想认识水平，不仅能够保护好国土空间，

还能够自觉地加入社会监督的过程中,及时举报社会上出现的违规行为,实现有效监督,使其能够进一步规范自身的工作行为,实现国土空间规划管理实施效果的大幅提升。

(四) 加大资金投入力度,提高信息化管理水平

现如今,随着社会主义现代化建设进程的不断推进,各种先进的科学技术在人们的生产和工作当中得到了广泛应用,为基层群众带来了巨大的便利,也创造了更高水平的经济效益。在这样的背景下,为了实现国土空间规划效率和质量的提升,保证各项规划和建设方案的科学性和合理性,也可以将信息化技术应用到其中,并在各类现代化设备的帮助下开展各项建设和管理工作,逐渐提高管理的水平,有效地解决传统工作模式下存在的弊端以及误差。为此,部分部门应该加大资金投入力度,使其能够在性能良好信息化设备的帮助下开展各项建设工作,全面提高规划的水平,实现对土地资源的合理规划 and 有效利用,进而提高经济建设水平的同时,也能够为基层群众创造更好品质的生活,推动人类社会的可持续健康发展。

(五) 建立规范的监管机制

首先,加强各区县村庄规划管理部门的力量,整合乡镇有关职能和人员编制,建立乡村规划建设监督管理办公室,负责村庄(社区)规划建设监督管理等工作。其次,相关部门明确并提高村庄规划编制单位的资质要求,村庄规划的项目负责人规定要具有城市规划中级及以上职称。最后,在规划的实施过程中,落实项目监理制,推进全程监管,引导农民先易后难,逐步实施村庄规划。

(六) 健全相关政策法规

规划体系的整体运行离不开法律法规和政策体系的保障,规划目标的实施与落地脱节、“多规合一”的运行机制难以建立都与缺乏整体的政策法规体系密切相关。各级部门要围绕核心法律,结合地区实际情况,及时制定相应法规条例与技术标准,合力构建完善的国土空间规划制度体系。

(七) 优化行政管理体系

充分发挥“多规合一”的总体规划体系作用,不仅是编制层面的问题,更涉及不同层级部门之间的事权划分协同,需要统筹改革管理体系的运行框架,推进联合测绘和多验合一、简化审批材料。也可继续探索统一的自然资源占用审批和使用许可制度,与新时代国土空间规划用途管制要求相匹配适应。

(八) 整合规划体系框架

国土空间规划的重心依旧是“规划”,在全域管控的空间规划体系中,空间规划需要建立分类明确的用地分类标准和多学科交叉融合的技术标准,实现从

“建设思维、城市为主”向“资源保护、全域统筹”的巨大转变,保障各层次、各类型空间规划在一个统一有序的框架体系内运行。

(九) 衔接战略实施层面

从城乡规划的演进过程看,强化规划的战略性和综合性、前瞻性才能更好地发挥对城市和地区发展的引领作用。因此,国土空间规划工作要加强实施层面行动规划的安排,充分体现生态文明导向和经济社会高质量发展要求,围绕战略层面构建一整套面向规划实施的调控机制,解决好规划体系运行中的内在矛盾。

总结

综上所述,国土空间规划与城乡规划在社会生产的过程中,发挥了非常关键的作用,能够有效地提高经济建设水平,为广大基层群众的生活和工作创造更为舒适的环境,推动城乡协同发展。因此,针对现阶段国土空间规划管理与城乡规划实施工作中存在的各类问题,相关部门一定要进行深入分析,做好工作方式方法的转变和升级,有效地解决城乡规划工作中产生的各类问题,进而实现长远发展。

参考文献:

- [1] 卢小娟.从城乡规划到国土空间规划的转变与发展分析[J].居业,2023(08):106-108.
- [2] 李云霞.国土空间规划管理与城乡规划实施问题研究[J].城市建设理论研究(电子版),2023(12):19-21.
- [3] 周可一.国土空间规划与城乡规划的关系探讨[J].城市建设理论研究(电子版),2023(10):1-3.
- [4] 李苗.从城乡规划到国土空间规划的转变与发展[J].山西建筑,2022(16):45-47,106.
- [5] 孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊,2020(04):11-17.
- [6] 邹婧,王栋,张峰松.推进国土空间规划实施管理的标准化规范化研究——以江苏省为例[J].中国土地,2022(11):34-36.
- [7] 侯燧.国土空间规划实施管理路径探析——以城市规划为例[C]//中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会.“2022智慧规划与管理”学术论坛论文集.[出版者不详],2022:5.

作者简介:

李欣然(1996.08-),女,汉族,山东肥城人,本科,助理工程师,研究方向:现主要从事新增建设用地规划和计划管理方面工作。

邱晓彤(1996.05-),女,汉族,山东肥城人,本科,助理工程师,研究方向:现主要从事土地储备及出让相关工作。