

国土空间规划功能定位与实施分析

刘东阳

(大连市市政设计研究院有限责任公司, 辽宁 大连 116000)

【摘要】本文简洁阐述了国土空间规划的功能定位,深入探讨了新时代国土空间规划面临的主要挑战,同时也研究了国土规划的优质保障和实际执行情况。

【关键词】国土空间规划; 功能定位; 实施分析

科学合理的国土空间布局,能够改善国土开发和保护结构,实施国土用途管制,对全面整治土地和生态修复等具有关键作用,也是构建美好宜居环境的空间治理策略。国土空间规划的功能定位清晰界定了其特征、宗旨和最终目标,这也是规划设计和实施的基础和前提。因此,为了让国家的国土空间规划有效实施,准确把握其功能定位在规划过程中显得尤为关键。

一、在国土空间规划背景下土地用途分类现状

根据各类区域国土空间规划和管理标准,我国目前国土使用情况主要由各级政府机构进行管理。这些使用情况根据其不同职能和功能被细分为12种一级和56种二级类型,十分繁琐。在对各区域土地使用进行分类划分过程中,我们可以根据区域土地状况,适度削减一、二类项目,扩大三类项目范围,从而构建出一个三级分类体系。

基于上述土地分类,我国各区域已完成土地划分。然而,由于城乡发展不平衡以及土地分类边界模糊,现阶段土地种类划分存在显著的交叉和重复。例如,在对湿地进行分类时,通常会遇到森林和灌木丛混合,导致湿地分类重叠。在区分园地和林地时,有些区域既被划分为园地,又被划分为林地,导致重复分类。由于这种划分模糊性,我国国土空间规划用地分类经常出现交错与重复情况,极大地增加了用地规划与管理复杂性,迫切需要深入探讨与处理。

二、国土空间规划的作用与定位

国土空间规划主要关注如何利用和保护土地资源,以实现其最大效益。这不仅能够促进经济增长,还能推动社会进步。通过高质量国土空间规划,还可以有效保护环境。总的来说,国土规划的定位与我国的战略性发展紧密相关,涵盖了国土空间利用和保护等方面,为我国未来国土空间建设提供了巨大的推动

力。我国的法律法规明确了国家土地和空间的规划和主导功能的发展策略。这些大纲全面指导了国土空间规划日常运作,使相关人员在执行管理任务时,可以根据我国的国土空间情况进行适当的调整。目前,我国的国土空间规划与其他国家存在一定的共性。因此,在实施我国的国土规划过程中,采取适当的应用和管控措施,可以使治理任务更加顺利地完成任务。

随着社会环境的变化,我国土地空间规划的主要职责是全面系统地构建各个功能区,以便对土地开发过程进行优质管理,从而赋予土地足够的策略意义和适当的限制。此外,它还可以推动人口分布和土地资源利用,通过明确和处理每个不同空间的主要职责,使各区域的土地资源得到高效利用。此举同样可以确保对土地资源开发的高效管理,并持续改善整体开发过程,因此,它在中国的现代化建设中具有至关重要的作用。

三、国土空间规划中存在的挑战

(一) 规划职能分工不明确

在国土空间开发和利用的实际过程中,各相关职能部门在土地使用方面的差异性是一个普遍存在的问题,这主要是由于规划职责的模糊不清导致的。尽管国土空间规划受到高度重视,但在实际操作过程中,往往缺乏统一的指导,从而在全国和省级范围内形成了三大规划模式:城市总体规划、土地利用总体规划以及主体功能区规划。这三大模式分别由住房、国土以及发展改革部门负责,每个行业在规划的重点以及编制的内容等方面都有显著的差异,但它们都具有相应的法律效力和行政管理职责,因此,在这种情况下,各个行业的规划职责可能会出现混淆。总体来看,在各个层次的规划过程中,各功能部门之间的沟通与协作并未达到理想状态,缺乏全面的管理,这就对规划的制定和管理的效率以及质量产生了负面影响。

（二）规划体系存在交叉、混乱的情况

只有明确了国土空间的具体用途，才能进行有效的管控。然而，事实上，中国的空间分类和规划结构之间存在许多冲突，导致同一地区的空间设计和土地分配出现了许多交错、重复和混淆的情况。此外，由于空间设计的详尽性不足，各个部分的规划和管理经常会出现冲突和纠纷。例如，自然保护区和旅游景点的“四至”范围没有被清晰地界定，城市和农村的规划结构也没有实现完整的空间覆盖。

四、国土空间规划的具体实施方法

（一）制定科学合理的规划目标

在土地规划过程中，工作人员需要充分挖掘土地空间资源，有效维护这一区域，同时采取全面的管理策略，对国土资源进行有效开发，从而推动资源保护工作不断深入。同时，还需要努力确保整体生态资源的稳定发展。工作人员在制定规划指标时，会涉及各种类别，也就是说，相关部门在制定规划时，可以从多个视角出发。例如，妥善规划和实施国土资源的开发以及确定其开发顺序，严格监控国土资源的利用率等，这些措施对我国的国土资源规划和开发具有巨大的推动作用。再者，在执行国土资源的合理策略时，工作人员必须极力注意国土资源的开采过程，特别是对每一片区域、开采力度、农田等的保护性研究，深入了解居民的生活状况，把它们当作一项主要的保护性指标，进行优先考虑，从不同的部分出发，全面剖析，力求优化城市空间的详细策略。因此，在制定土地空间的策略时，相应的参数必须紧密结合总体的策略层级。此举可以推动全面的国土资源管理和使用。在国家土地规划的管理过程中，我们必须将城市与农村的整体治理目标进行适度的分解和处理，并且对土地资源实施有效的策略，这将有助于我国的本土资源得到最大化的使用。另外，我们也应该努力构建更适应现代社会的新型土地开发方式。当所有的评估指标都被确定后，必须将这些设定和中国的地域和资源的详尽计划融为一体，以便让全面的管理任务变得更为精确。这种方式有助于推动当前地区经济的进步，对我国的经济发展和土地资源的使用具有积极的影响。

（二）加强地区规划的制定和管理

相关人员在执行任务时，必须全面研究国家与地区的地形地貌规划，深入了解其独特性，同时构建一套全面的规划框架。通过合理利用城乡的地形资源，可以提高总体的生活质量，优化居民的生活资源，从而推动城乡经济与社会的平衡发展。在执行区域性规

划与管理任务时，相关人员必须构建全面的策略与体系，确保土地的科学合理使用，这不仅是国家土地利用的基础，也是其发展的先决条件。另外，我国的相关机构也需要建立更多的互动渠道，让工作人员能够最大限度地参与到土地空间的监控和管理中，推动土地资源的高效利用，同时加强土地资源的整治工作。

（三）完整执行地方性规划设计和土地利用规划任务

在执行管理任务时，有关人员必须深入改进现有的规章制度，同时设定清晰的限制条件，建立不同的增长模式。只有经过适当的改进，才能实现地方性和全局性的规划和管理，从而构建起全面的管理架构。在实践操作中，我们必须合理利用和保护土地资源，将国土空间规划建设与区域规划编制管理紧密结合，确保其在适当的范围内。例如，在城市规划和建设过程中，通常包括新区扩展和旧城改造两个方面。相关人员必须了解新建项目与老城改造项目的区别，在开发区和小型城市的设计阶段增进二者之间的互动与沟通，以实现共享发展，从而高效利用土地资源。

（四）规范数据整理方式

在数据信息收集方面，常见的困扰包括数据标准差异以及各部门之间的数据重叠与冲突，这些问题严重限制了大数据在地理空间规划领域的应用。因此，我们有必要制定相应的技术规范，统一数据标准，促进数据整合，并对数据进行检验，以确保数据的真实性。唯有如此，我们才能将数据存储在数据库中，从而使大数据资源在国土空间规划中发挥最大价值。此外，我们收集的一些数据涉及个人隐私和国家机密，因此需要加强数据库的安全防护系统，以防止数据信息在黑客攻击下被窃取，从而确保国家和公众的生命财产安全。

（五）充分发挥国土空间科学布局在城市规划工作中的作用

在执行国家土地利用计划的过程中，职员需要充分发挥该计划的优势，深入理解城市和土地利用计划之间的联系和主题。相比之下，城乡规划和土地规划各自拥有独特的优势，其中土地规划对于土地的详尽性和精确性要求更高。当我们开始进行城市建设时，一个出色的土地规划能够为我们提供合适且科学的引领。此外，城市设计可以从国土设计的角度准确展示其对土地使用范围和管理准则的影响。因此，我们可以通过对比和融合，平衡国家和城市的规划，最大限度地利用国家和城市的空间规划，从而推动城市的发展。

（六）打造高素质人才团队

由于国家土地利用具有全面性和复杂性，我们需要优先提升专业团队的构成质量，使其具备高水平、多元化的特点，以确保职务人员有足够的完成职责，并掌握运用大数据处理方法来解读数据、发现价值。首要任务是教导职场人士掌握与地理空间规划相关的各类知识和专业技能，以优化其知识结构，增强他们对地理空间规划的理解。接下来，我们需要培养专业人士的计算机技术，提高他们的数字知识水平，推动专业人士按照统一的步骤执行国家土地利用规划任务，真正发挥他们的作用，为推动国家土地利用创新做出积极贡献。

（七）开放协作理念

近年来，随着生态文明观念的兴起，我们需要在国土空间规划中改变传统的规划思维和方法，以适应现代化的发展需求和趋势。未来的国土空间规划将更加注重开放和协同，这种思想已经成功推动了国土空间的改善。当前，随着我国市场经济的快速发展，开放和合作有望为经济增长带来新的动力。在城市和农村的土地空间规划中，需要以开放和协调的原则进行跨地域的广泛规划，以确保土地开发的顺畅，实现土地空间的最佳利用。所有区域都需要深刻理解跨区域元素的重要性，并确保本区域与其他区域的规划能够顺利衔接，以便在经济社会发展过程中，各区域的元素和资源能够实现有效的流通和利用。

五、推动国土开发保护的关键举措

通常，国土规划相关政策和制度的实施都具有一致性、目标性和可操作性。中国正在全力推动土地规划大纲体系的改革与优化，同时优化与之相关的土地及其他资源的开采与使用，以及必要的监控与保护机构，并持续改进和加强相关产业投资政策。在进行耕地面积补偿时，必须确保其合理性，同时充分考虑与之相关的农业发展和环境保护投资。

（一）注重整体功能差异化，推动区域性经济发展

对于主要功能的地方化设计，已经逐步明确了城市、县级、乡村等各种行政机构的职责，同时也加大了对其的管理和开发力度。通过采取财务投入、工业增长、农民人口增长、环境保护等相关政策，可以在一定程度上促进实际发展，从而有效构建适合各地区利益平衡和共享的优秀结构。

（二）紧追更高级别的土地规划指导方针

在中国大陆，最高层次的土地使用计划主要通过指数化管理、永久基本农田划定以及建设用地管控等方式来有效实施。该计划由于设定了明确的管理目

标、清晰的执行情况和具体的监督执行方法，被誉为最有效的规划策略指南，能够确保土地管理制度发挥其应有的功能和价值。

（三）对重大工程和重点开发项目进行精细化统筹部署

针对土地修复计划，应采取高效的拆解策略，将执行重点转向大型或主要项目的全面策划与安排，以使土地修复达到最佳收益与影响力。这不仅是推动相关土地修复活动的关键支撑，也是引导中国土地资源应用与发展步入可持续轨道的重要保障。

（四）资源差异驱动

被称为资源势差驱动的是指，当资源在各种环境中被应用时，由于供求关系的作用而产生明显变化。这种差距的推动对地方经济的发展起到了关键作用。通过科学的资源配置，我们可以充分挖掘其潜在价值，从而促进地方经济增长，并使有限的资源发挥最大的影响力。

（五）空间格局的改善

在优化土地分配的过程中，需要考虑以下几个要素：1. 从全局角度出发，加大对资源运输的探索力度，寻求其中的好处，以应对城乡发展的难题。2. 在城市生态方面，需要加强对废品的管控，减少其排放，从而提高环境保护的水平。3. 在农村，必须严格执行相关法律法规，加强对环境、土地等资源的保护，防止违法事件的发生。4. 对于位于城市和农村之间的区域，需要加强社区建设，构建完善的社区网络，以确保该地区的发展有坚实的基础。

六、结语

总的来说，只有持续推动相关制度的改革和创新，逐步构建统一的国土规划环境，我们才能履行各项主要职责，从而有效构建层次分明、职责清晰、部门协调的空间规划制度体系。这对于全面推进国土空间开发保护、不断优化自然资源监管和管理标准体系具有积极推动作用，能够实现全国国土规划和利用管理的统一。

参考文献：

- [1]李林林,靳相木,吴次芳.国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题[J].中国土地科学,2019,33(01):1-8.
- [2]张晓玲.国土空间规划实践面临的技术挑战[J].人类居住,2018(04):18-20.
- [3]徐明.沟通式规划在村土地利用规划中的应用研究[J].乡村科技,2018(21):49-51.