

对完善国土空间规划实施体系的思考

徐倩

(海阳市规划编研中心, 山东 烟台 265100)

【摘要】随着我国经济社会的不断发展,土地资源日益紧张,城市化进程加快。因此,如何合理利用和保护好国土空间资源成了当前社会面临的重要问题之一。为了更好地实现国土空间规划的整体目标,需要建立完善的国土空间规划实施体系。在新时期背景下,国土空间规划工作开展中采用运用科学高效的规划方法来提高空间规划工作质量具有十分重要的作用。本文重点研究完善国土空间规划实施体系,为相关人员解决此类问题提供参考。

【关键词】国土空间规划;体系实施;问题;有效策略

引言:

目前,为了推动国家发展,必须充分利用好我国土地资源。我国作为全世界国土面积第三大的国家,拥有着丰富的资源,但受到多种工作要素影响,国土空间规划成效难以达到预期目的。所以,研究国土空间规划要点并探寻出一套科学高效的方法具有十分重要的意义。

一、完善国土空间规划实施体系的重要性

在现代社会中,土地资源是人类生存和发展的基础之一。随着人口数量和城市化的不断增加,土地资源的需求也在不断增长。因此,合理利用土地资源已经成为当今社会的重要任务。而国土空间规划作为一种重要的管理手段,能够有效地指导土地资源的开发利用与保护,为实现可持续发展提供了有力的支持。首先,国土空间规划可以帮助政府制定科学合理的土地利用政策,保障人民的基本生活需求和社会发展的需要^[1]。通过对土地资源进行综合分析和评估,国土空间规划能够确定不同区域内的土地用途及其分布情况,从而为政府提供决策依据。同时,国土空间规划还能够优化土地利用结构,提高土地利用效率,减少浪费和污染。其次,国土空间规划可以有效促进经济的发展。土地资源是经济发展的重要基础,但同时也面临着诸多挑战。通过国土空间规划,可以通过引导产业布局和建设基础设施等方面来推动经济增长,提升地区竞争力。此外,国土空间规划也能够加强环境保护工作,防止环境破坏和生态失衡等问题的发生。最后,国土空间规划对于维护国家安全也具有至关重要的作用,通过国土空间规划可以有效满足特殊用地的需求,同时,防范自然灾害和人为灾难的影响,确保国家的稳定运行。

二、国土空间规划目前存在问题

(一) 国土空间开发和可持续发展相协调问题

随着人类社会的不断进步和发展,土地资源的利用需求也越来越大。然而,在土地资源有限的情况下,如何实现国土空间的发展与可持续发展的平衡成了一个重要的问题。国土空间的发展需要满足人们的生活需求和社会经济发展的要求。但是,过度的土地利用会导致环境污染、生态破坏等问题,从而影响了生态环境的质量和稳定性。因此,国土空间的发展必须遵循可持续发展的原则,即既要满足当前的需求,又要保护未来世代的利益。

(二) 国土空间规划职能分布缺乏清晰度

各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用,但也存在规划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题。从土地规划和城市规划的历史可以看出,国家与各省之间逐步建立了几大土地利用规划体系:城乡土地利用规划、土地利用规划和功能区规划。规划侧重点不同,导致三大规划体系造成城乡之间缺乏沟通^[2]。

(三) 各规划缺乏统一的编制和实施规范

各部门权责冲突、职能冲突等。国土部门大力开展耕地保护工作,林业部门以林地保护为中心,环保部门以环境保护为中心,城建部门以城市建设为中心,各部门之间权责划分不同,工作侧重点也不同。在此背景下,土地利用规模与土地利用的功能布局存在相互交叉和重叠。标准与统一口径之间也存在着较大差异,严重时互相交叉,互相冲突,计划在制定和执行过程中产生两方面的内容。

（四）上下级规划不一致导致基层执行困难

在土地利用和城市建设中，国土空间规划是一项非常重要的决策性工作。然而，由于政策法规不断变化以及地方政府之间的竞争等因素的影响，规划有时存在上下级规划不一致、修改频繁的问题。这些问题不仅会导致规划目标无法实现，还会对土地资源的合理配置造成影响。具体来说，国土空间规划中的上下级规划不一致是指不同层次政府之间制定的规划文件存在差异或冲突的情况。例如，国家层面制定了总体规划，而地方各级政府则依据该计划进行细化调整，地方政府需要重新审视其规划内容是否符合国家规划的要求，并及时作出相应的调整。否则，将会给土地资源的合理配置带来不利影响。另外，规划政策的修改频繁也是一个不容忽视的问题。随着时间的推移，各种因素的变化会使得原有的规划文件不再适用。因此，地方政府需要不断地修订和更新相关规划文件，以适应新的环境和发展趋势。但是，如果变更过于频繁或者缺乏合理的理由，也会影响到土地资源的合理配置。

三、完善国土空间规划实施体系的有效策略

（一）树立正确的规划观念

8月底，2023年全国国土空间规划工作会议中提出，近5年来，我国完成了国土空间规划体系的顶层设计，确立了国土空间规划在国家空间治理体系中的基础性地位。我国首部“多规合一”的国家级国土空间规划出台，形成国土空间可持续发展的“中国方案”，率先在全球实施生态保护红线制度，将31%的陆地国土和15万平方公里的海域划为生态保护红线，被国际社会评价为应对全球气候变化迈出实质性步伐，成为实现联合国可持续发展目标的倡导者和践行者。五级联动完成“三区三线”划定，为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化构建起不可逾越的红线。“五级三类”国土空间规划基本形成，构建了法定化的国土空间开发保护蓝图。建立上下贯通的全国国土空间规划“一张图”，国土空间数字化治理实现质的飞跃。我国实现国土空间规划系统性、整体性重构，总体形成全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，“多规合一”改革取得开创性、决定性成就。编制国土空间规划是实现高质量发展的内在要求，是建设生态文明的现实需要，应树牢底线思维和风险意识，将坚持节约资源和保护环境的基本国策贯穿到编制工作全过程，坚守耕地红线、生态保护红线和国土安全底线。强化系统思维抓推进，处理好“三生”的

关系，协调好已有规划、过渡期规划和国土空间规划的工作，加快实现“多规合一”，完善国土空间开发保护“一张蓝图”。

（二）完善国土空间规划编制体系

根据《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措，是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段，是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。因此，应分级分类建立国土空间规划。国土空间规划包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国家、省、市县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。相关专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。

（三）运用有效手段加强和规范规划实施监督

严格国土空间规划实施监督管理，关乎规划严肃性和权威性，关乎民生福祉和高质量发展。近年来，“多规合一”改革取得开创性、决定性成就，确立了国土空间规划在国家空间治理体系中的基础性地位，后续应依托国土空间基础信息平台、国土空间规划实施监测网络、国土空间用途管制监管系统，结合国土调查监测和国土空间规划定期体检等工作，综合运用卫星遥感监测等技术手段，加强国土空间规划实施情况的监督检查，加快推进国土空间治理数字化转型，建设全国国土空间规划实施监测网络，加强规划实施评估，促进空间治理更加有效；深化国土空间规划理论和技术创新，强化基础理论和重大科技攻关，强化规划科技创新人才和行政管理人才培养，推动从业队伍更加融合。

（四）加强生态功能区规划

打造隔离地和绿地廊道，科学合理地做好对山水田林湖草河滩等方面的控制，使得此类生态用地斑块的生态环境可以获得有效优化和改进，从生态转变为非生态用途，以生态-自然-环境为基本约束，持续有效地贯彻落实国家相关战略和政策，为各项工作的顺利开展提供必要的支持和保障。在国土空间规划方面，将可开发利用的未利用地建设成为既具备人文气息也具备自然风尚的板块，提高对其保护和关注力度，为各项工作的顺利推进和开展提供全新方向，优化生态空间规划的表现形式。

依托多级政府国土空间规划编制，做好对现有绿化空间的有效管理控制，优化完善分布情况，打造生态缓冲带、生态廊道等，使得目前已有建设用地可以获得更为全面的建设和发展。未来生态廊道和城市绿地应该发挥的作用是在出现自然灾害以后，可以有效地避免灾害带来的影响，切实有效地维系公众的生命财产安全，在市场繁荣时可以有效地避免出现的毫无节制的乱用地、乱扩张行为。

（五）优化生态空间系统

随着经济的快速发展，土地资源的需求不断增加。然而，在土地利用中存在着一些问题，这些问题的出现不仅影响了人类的生活质量，也威胁到了地球的生态平衡。因此，如何实现国土空间开发与可持续发展的和谐共处成了一个重要的课题。在国土空间规划当中，打造健全完整的生态空间体系与生态文明，直接关系到未来国家发展，有必要构建更加健全完整的生态文明发展形势，以此来应对日渐严峻的环境压力^[3]。生态环境的维持保护并非在短时间内即可有显著效果，而是需要长时间进行，面对目前自然资源紧缺、环境污染等多方面的问题，有必要形成尊重自然、顺应自然的工作认识，牢牢切合可持续发展的进程，打造更加完整的生态空间体系和生态文明，需要持续做好对生态空间格局的优化处理，降低对各种用地的碎片化分布，否则很有可能导致部分资源难以被正常调用，无法彰显应有作用和价值^[4]。从资源约束视角出发，需要将节约集约的方式作为关键着力点，实现对现有土地资源的科学利用，多级政府和相关部委需要持续增强生态修复建设以及环境监督，通过对生态文明机制的优化改进，推进相关法律方案的贯彻实现。今后应该将资源消耗、环境损耗等全部囊括到经济社会发展评价机制内，以此来持续增强生态空间的体系建设以及生态文明宣传，促进全民生态文明意识的增长，此举意义非凡。

（六）建立健全保障体系

我国粮食安全、生态环保问题日趋严峻，需要有足够健全科学的保障机制，才能为耕地保护、生态环境保护提供更多的正向支持。国土空间规划是维系国家经济发展、生态建设的重要力量，自从党的二十大以来，国家在生态环保方面的重视力度持续增长，国土空间规划内容拓展开来，包括生态空间范围划定、生态保护红线确定等都已经成为国土空间规划中不可或缺的组成部分。联系目前的实际情况来看，生态空间规划尚且面临着部分问题，此类问题的存在将会严重限制生态文明发展，更会导致国家资源压力显著增加，所以有必要积极地提升在国土空间规划体系建设方面的投入。此外，意识是反作用于实践的，必须承认确立规划理念对于做好规划工作具有重要意义。正确的计划有利于工作的进一步安排和部署；利于节约成本；有助于加快项目建设^[5]。以正确的观念为指导，对整个工程过程进行合理的安排，有利于整个工程建设符合城市发展规划及生态环境要求。

结语：

综上所述，基于我国国土空间规划相关知识，以及景观生态学的逻辑内涵，中国需要在发展的过程中对现有的土地资源进行规划，完善国土空间规划体系，并建立具有更广覆盖面、具有深远意义的体系，树立科学合理的要素观念。这样才能更好地平衡好人类社会和生态环境的关系，进而构建人与自然和谐相处的社会。

参考文献：

- [1] 李进.产城融合视角下产业园生态空间规划布局策略研究[J].住宅与房地产,2022(14):67-70.
- [2] 周培.厦门市生态空间规划管控历程、特征及优化策略[J].规划师,2022,38(03):89-94.
- [3] 吴顺民,李进.新时期国土空间规划的思考[J].城市勘测,2020(1):45-47,52.
- [4] 王静,翟天林,赵晓东,宋子秋,袁昕怡,孔雪松.面向可持续城市生态系统管理的国土空间开发适宜性评价——以烟台市为例[J].生态学报,2020,40(11):3634-3645.
- [5] 邢远.国土空间规划视角下生态空间管制分区的理论思考[J].住宅与房地产,2021(31):44-45.

作者简介：徐倩(1986.9-)，女，汉族，山东青岛人，大学本科学历，中级工程师，研究方向：国土空间规划。