

国土空间规划体系中的协同、监督与反馈

张凯敏

天津大学城市规划设计研究院

摘要：对国土空间规划体系建立前后的重要空间规划类型进行梳理，经过前后对比，明确了不同时期规划编制过程中的协调、反馈和评价以及实施保障机制，为之后的国土空间规划的编制和实施提出了部分建议。

关键词：国土空间规划；规划协调；规划实施保障；规划评估反馈

一、规划发展历程：从单项规划到“多规合一”到国土空间规划的思索

在“一张蓝图干到底”的背景下，不同规划整合，相关专业协作，上下协同反馈，部门合并联动。不同规划以及部门之间对接协调的烦恼将一去不返，但在新的规划体系下，如何协调政府、社会、市民三方力量，形成正向合力、协同发展，仍然是需要尽快解决的问题。因此本文力图从规划体系的协同反馈与监督的角度，为国土空间规划的编制和落地实施提供一些思路。

二、从原有规划体系看协调与监督

（一）原有规划体系下的协调

原有规划体系下，不同规划间存在矛盾。

不同层次的规划中，建设用地和人口指标由上至下逐级传导，需严格遵从；而生态用地和耕地保护红线的压力自上而下却更为明确。有关人口、用地等相关指标的博弈在规划编制过程中可谓屡见不鲜。

不同的规划类型间也存在矛盾。原空间规划体系下，两个非常重要的规划类型是土地利用总体规划和城乡总体规划。虽然《城乡规划法》中明确后者应与后者衔接。但实操过程中却因种种差异，难以协调在同一框架之中。

两者主旨不同：土地利用总体规划更强调红线保护，城乡总体规划则旨在谋求发展。地方政府面临经济发展以及政绩考核等诸多压力之时，为了追求土地经济的最大化，往往会选择让规划成为土地经济利益的保护伞，盲目发展而漠视保护。

两者规划年限不同：土地利用规划的规划年限一般为15年，而城乡总体规划的规划年限一般为20年。两者的各种数据和目标在对标过程中存在不一致性。

两者规划范围不同：土地利用总体规划的规划范围是行政区域范围，而城乡总体规划的规划范围则是指“城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域”。两者之间的关系类似于全域空间与岛状空间。

为实现利益最大化，矛盾因此被搁置、被压抑。规划的公共政策属性被压制，对于公共利益的保障和社会公平的追求被降低。不同规划类型以及不同层级规划之间的协调往往通过行政手段以及部门之间的摩擦和碰撞实现。

（二）原有规划体系下的监督和反馈机制

原有的规划体系当中，监督主要通过立法监督、行政监督以及公众监督来实现。但这些监督往往不能达到其应有的反馈和预警效果。从行政监督机制而言，由于上下级政府之间掌握信息的不对称性，上级主管部门在考核并监督下一级主管部门的公共资源监管和保护行为之时，往往更依靠上报数据而非实际考察数据，因此不能保证监督行为本身的科学和客观。从公众监督的角度来看，由于规划的专业性和技术性较强，公众获得的信息量不足且渠道有限。通过一张鸟瞰图来判断研读和反馈规划难以达到应有的效果。

在《城乡规划法》中，规定了应对城市、镇的总体规划的实施情况进行评估。规划评估本身是规划系统当中有效的反馈和监督手段之一。但在实施过程中，其往往成为总体规划修编的唇舌

与铺垫。其科学性被广泛质疑，对于现有规划实施情况的判断以及未来发展的预估结论不被认可，因此评估的提升和优化迫在眉睫。

三、从现有的国土空间规划试点看协调与监督

2018年3月份，国务院开展机构改革，自然资源部成立。9月起，省级自然资源管理部门逐一亮相。自然资源部明确了审批与管理内容的对等，即“管什么就批什么”。这样的机构调整提高了管理效率，强化了自然资源保护意识，原有规划体系当中权责、管理、审批上的诸多问题也逐渐消弭。不同规划间的协调问题不复存在，国土空间规划似乎成了“一家独大”的存在。

但是在之前“多规合一”的空间规划编制试点中也暴露出了一些问题。

（一）编制主体资质的确认

在“多规合一”的试点中，原本的规划格局发生了翻天覆地的变化，一张蓝图画到底决定了规划、国土、林业、农业等相关规划的有机整合。因此，在试点中，规划编制主体也多种多样，有现有的国土和规划设计院、部分高校，还有部分信息数据、软件信息平台企业。在同样的要求下，不同的规划编制主体着眼点、侧重点和编制深度都各有不同。而不同的信息平台建设也将让规划在同一个行政区划内的交流和审批出现壁垒。在国土空间规划这个高度专业化、极度综合化的领域当中，专业资质应该如何认定，多方面的工作如何协同，都是亟待解决的问题。

（二）国土空间规划中刚性的控制与弹性反馈

国土空间规划的空间管控属性更强。国土空间规划当中一个重要的内容即为“三线”的空间落位，其中“三线”更强调刚性控制。在三线的划定当中，永久基本农田保护红线以及生态保护红线的划定都有一定的现实基础或者国家级标准。生态保护红线的划定可参考《生态保护红线划定指南》，而基本农田保护红线由国土资源主管部门划定，划定工作已基本完成。但是需要引起关注的是，此时划定的永久基本农田保护红线仍应在“国土三调”的基础上进行校核。而另外一线即城镇开发边界的划定尚未形成明确统一的相关技术规定。在一些试点省份出台了自己的相关规定：四川编制了《城市开发边界划定导则》，福建省出台《城市开发边界划定和管理技术要点》。在试点城市规划中，多突出生态保护红线、永久农田。城镇开发边界的刚性特质和管控力度而言似乎比较另外两者有所削弱。

国土空间规划中的“三生空间”却往往含混不易界定，这由诸多原因造成。首先区域功能本身并不单一，如产城融合的城市单元。其次在不同尺度三生空间的界定也会出现差异，比如宏观尺度的城乡区域范围内，每一个城镇都可以是一个点状的生活空间；而在中观城镇空间层级中，城镇空间自身包含生产、生活、生态三类空间的复合空间载体。再次，三生空间在城市发展变化过程中也有可能发生动态的转化，哪些转化应当被控制，而那些转化代表了城市的发展和进步，这些问题都值得被探讨。^[1]因此，不同尺度下的“三生空间”应有不同的划定标准和控制原则。应明确以“三生空间”优化“三线”划定的总体思路，进一步强化底线约束，保持规划的刚柔并济。^[2]

（三）国土空间规划的法律保障

在自然资源局发布的《关于全面开展国土空间规划工作的通知》中，可以看出国土空间规划与社会发展五年规划之间仍存在衔接问题，五年为期的经济、社会、产业等发展目标 and 指标如何落实在十五年为期的空间格局、产业布局当中，阶段性的体现、具体的建设用地指标分配都是现实存在的对接难题。

（下转第165页）

在埋设的过程中要注意埋设的深度和角度等问题,防止后期出现施工偏差,出现施工位置不准确的现象。此外,还应注意护筒尺寸,其要严格按照设计图纸来进行,一旦发现与图纸不一致的情况,及时与有关领导进行汇报,并探讨相应的解决办法;同时,设计护筒用的材料也要注意质量。

(三) 泥浆准备

泥浆在钻孔灌注桩施工过程中必不可少,其配比有严格的要求,一旦配比不合格会严重影响工程质量。同时,工程人员在施工过程中要确保泥浆搅拌时间和钻孔灌注时间,确保混凝土浇筑成形后能正常使用。

(四) 钻孔

在桥梁建设过程中,钻孔是工程项目的关键点,它的成功与否会直接影响工程质量和后续工序的操作。因此,此过程应严格把控,严格控制施工工艺,从而提高整体工程质量。一些桥梁建设项目中,隔孔钻孔技术常常运用在乡邻桩桩间隔较小的情况下,此技术可以有效避免乡邻钻孔产生的不良影响。同时,在桥梁建设的过程中,还要充分考虑钻孔缩径。钻孔坍塌的情况,确保整体钻孔的质量和效率。

(五) 钢筋笼的下放

在桥梁建设过程中,钢筋笼也需要工程人员重视,不仅需要重视钢筋笼的材料是否合格,还需要注重钢筋笼的下放问题。首先,钢筋笼的材料一定要符合国家相关规定和标准,厂家需要向施工方提供合格证明,保证材料的质量。其次,需要保证钢筋笼下放位置是否准确,因为钢筋笼位置一旦投放不准确,会造成其变形和影响工程质量等问题。最后,钢筋笼下放到合适位置后,

应对其进行加固处理,防止其上浮。

(六) 混凝土浇筑

在混凝土浇筑的过程中,其配比比较重要,往往会影响到浇筑的质量。混凝土的混合配比原则主要是以性质技术要求和材料用途为主,从而起到有效把控混合比的作用。工程人员在施工前需要严格查看检测报告和材料,例如:水泥、矿物添加剂等材料证明,保证这些材料能够达到国家相关的标准后才允许其进入施工场地。工程人员在对混凝土进行比例混合时,需要依据已经获批准的认证材料和文件进行操控,否则禁止使用。若在配比的过程中,原料的种类和来源出现了变化,施工人员要结合原料试验的结果重新进行混凝土的配比,从而得到真实有效的混合比参数。

结束语

综上所述,从上述桥梁工程中的钻孔灌注桩技术的特点和加固原理入手,发现了现实操作中的许多问题,及时做出改进措施可以有效提高桥梁工程的质量安全。相关技术人员需不断进行技术的探索与创新,优化施工环节,提升桥梁施工的总质量。

参考文献

- [1] 梁伟. 桥梁桩基础施工中的钻孔灌注桩技术[J]. 中国高新技术, 2019(24): 50-52.
- [2] 殷小龙. 钻孔灌注桩技术在房建工程施工中的应用分析[J]. 住宅与房地产, 2019(34): 163.
- [3] 薛伟. 钻孔灌注桩技术在建筑工程施工中的应用[J]. 居业, 2019(10): 78-79.
- [4] 周洪军. 浅谈建筑施工中的钻孔灌注桩技术[J]. 四川水泥, 2019(10): 170.

(上接第154页)

国土空间规划还缺乏法律保障,《城乡规划法》和《土地管理法》为有效法律,但是现行的法律法规和部门规章与现有国土空间规划之间的衔接并不顺畅。参考国外的经验,法律法规体系的建立,主要是达到两个目的:国土空间规划实施保障、违法违规行为的处理。德国为保障国土规划的实施,在《联邦法》中规定,联邦有权对土地分配、国土规划、水利管理等颁布原则性法规,同时政府也可以指定专门的法规,上报议会通过审议,以促进规划的实施。^[3]澳大利亚是较早实现土地用途管制的国家之一,法律保障健全,如果任何人和组织未经批准擅自改变用途或者不按照批准用途使用,轻则罚款,重则要求限期整改并处五年监禁。^[4]国土空间规划中“多规合一”改革有可能与现有的法律法规相左,如何缓解规划体系过渡衔接期间的阵痛也是现有国土空间规划需要思考和解决的问题。

(四) 国土空间规划的反馈与评价

国土空间规划也需要对其实施效果进行评估。2019年,青岛组织了国土空间规划试评估。规划评估紧密衔接国土空间规划,参照四个标尺,通过自身发展的纵向对比、与原规划目标的对比、与国家相关标准和要求的对比、与先进城市的横向对比,识别城市发展的成绩和问题。规划评估具备全域特点,运用大数据分析与常规统计数据相结合的手法。高科技含量的分析手段和信息平台让规划实施评估的量化提供了条件,弥补了之前规划评估只能定性分析问题的短板。

国土空间规划评估应关注以下几点:评估数据的来源应该依靠高科技手段和卫星遥感数据,减少对于上报数据的依赖,增加评估的客观性;评价指标体系的构建应同时满足全面覆盖和易于优化,避免过度技术化倾向,让规划评价制度落到实处;在自身发展的纵向对比中,应充分结合“国土三调”和“双评价”成果,明确自身基础,增强评估的科学性。

四、结语

以上对国土空间规划的思考可谓挂一漏万。从内核而言,国土空间规划具备的“以人为本”思想从人类生存共同体的角度出发,眼光更长远。从落实来讲,为了让国土空间规划落到实处,比规划编制更重要的是审批与管理。审批内容和管理内容之间建立起的对等关系,也直指提高管理效率和审批速度。思考中成长、汲取后进步,方为探索之路。

参考文献

- [1] 黄金川,林浩曦,漆潇潇. 面向国土空间优化的三生空间研究进展[J]. 地理科学进展, 2017(3): 378-391
- [2] 刘志超. 新型空间规划体系下的县级“三生空间”布局与“三线”划定[J]. 规划师, 2019(5): 27-31
- [3] 蔡玉梅,邓红蒂,谭启宇. 德国国土规划:机构健全体系完整 法律完善[J]. 国土资源, 2005,(1): 44-47
- [4] 陈利根. 国外(地区)土地用途管制特点及对我国的启示[J]. 现代经济探讨, 2002(3): 67-70