

新时期空间规划中的“两规”协调应用研究

丁宇晨

江西省建筑设计研究总院

摘要：国土空间规划是一个系统化的工程，包括城乡、国土、海陆、环境、生态、农业等多个方面。长期以来，各种规划间不协调不统一的情况对国土空间的系统规划产生了较大影响，城市总体规划与土地利用总体规划的协调发展是空间规划中较为重要的组成部分，二者间存在的不协调的情况直接影响了国土空间规划的进度。基于此，本文将对新时期空间规划中“两规”协调应用进行分析和研究，旨在为“两规”的协调发展以及国土空间规划的进一步发展提供可行性建议。

关键词：国土空间规划；城市总体规划；土地利用总体规划；协调发展

2018年3月份开始，我国启动了机构改革，将主体功能区规划、城乡规划、土地规划等整合到自然资源部，自此，国土空间规划融合了多种规划的职能，形成了一个整体、复杂的规划系统。在这其中，城市总体规划注重发展、土地利用总体规划注重保护，本质上的区别使得“两规”在实际过程中的矛盾不断。如何有效促进“两规”协调发展，一直是业界致力于研究的课题之一。

一、“两规”的矛盾体现

现阶段，“两规”之间还存在着一定的矛盾问题，主要体现在以下方面：

（一）法律法规方面的矛盾

《土地管理法》和《城乡规划法》分别是土地利用总体规划和城市总体规划所使用的法律，前者强调土地的合理开发、利用与保护，后者强调的是城乡功能分区、发展布局、土地利用布局等各类专项规划，两部法规虽然都已经明确两项规划的协调衔接，但是并没有对如何实现有效衔接做出进一步的说明，也没有明确两规间的制约关系，更没有对违法两规统一的行为做出如何处罚进行规定。

（二）行政管理方面的矛盾

主要体现在组织体系的矛盾、审批层级的不同、行政机构效能问题等。部门之间存在着一定的职能冲突，管控重点交叉重叠，规划事权界限不清，很多时候难以“两全其美”。虽然机构改革之后将两个部门进行职能整合，但是由于长时间缺乏融合统一，使得部门之间“分崩离析”的情况成为阻碍“两规”协调发展的绊脚石。

二、“两规”协调发展的建议

面对“两规”协调发展过程中面临的法律法规矛盾以及行政管理方面的矛盾，除了要针对性解决之外，还应当借助信息手段，加强动态监管，以此来促进“两规”的进一步协调发展。

（一）完善法律法规体系

为了促进“两规”的协调发展，必须先完善相关法律法规体系，提升规划的法制化程度。第一，进一步明确“两规”衔接的细节，同时制定综合性的规划法规来作为两规的核心基础。第二，加快建立和完善区域空间规划法律法规体系，先明确土规和城规之间的法律层级及差别，然后展开细致化的编制，并将区域空间规划作为纲领性要求，进一步指导土规和城规的编制。第三，针对违法规划的行为制定相应的法律法规，并加大处罚力度。如：在城市建设过程中非法占用土地、擅自开山造地、违章建筑等问题，应当要加大处罚力度，逐渐杜绝类似情况产生。

（二）完善并优化行政管理机制

完善并优化行政管理机制，能够在很大程度上促进两规的协调发展。第一，做好顶层设计。进一步明确相关部门的职能范

围，理清职责、事权清单，严格履行并落实，同时，促进职能部门间的深入审核，逐步减少部门间的冲突，将工作形成一体化模式。第二，土规与城规要进行同层次同期审批和实施。由于两规之间要协调发展，所以步调应当要一致，按照定位清晰、功能互补、协调统一等基本原则，以实际发展需求为基础，将两规进行同时编制、同时修订，以推动两规之间的有效衔接。第三，政府规范建设用地管理机制，如：共同确定建设用地、构建合理的利益机制、注重开发与环保并行、构建有机衔接规划体系等，为两规的协调奠定良好的基础。

（三）加强动态监管

国土空间规划的过程中，需要全面掌握空间利用情况，特别是土地利用情况。随着城乡统筹发展的逐步深入，土地利用情况日益变化。为了能够掌握土地利用的实际情况，同时也为了能够给城乡规划、土地利用规划等工作提供有效的数据支持，需要采取相关措施来加强动态监管。第一，借助先进的技术进行动态监管。在实际情况中，借助GPS、GIS、RS技术，能够准确掌握土地利用的变化情况，且这些技术的时效性以及实效性较强，结合国家相关土地监督制度，能够实时对土地利用情况进行动态监督。第二，借助社会力量进行监督。以“政府组织、专家领导、公众参与、科学决策”为基本工作方针，将两规方案进行公开与公示，让群众能够了解规划内容，随时接收公众的咨询，进一步监督规划的实施。

四、建立信息共享平台

在两规协调发展的过程中，需要借助先进的计算机技术来建立信息共享平台，将不同部门的职能囊括到信息共享平台中。在平台中，赋予各个部门管理人员一定的权限，登录到系统中实现规划信息的共享。在政府信息化建设的同时统一各个部门之间的信息，做到信息互通，多方资料共享。通过信息化共享平台，规划审批的程序也会被简化，各个部门之间的在线联动会更加频繁，共同审批、共同监管的方式能够促进规划的编制与实施的智能化发展。在信息化共享平台中，包含了发展目标、土地利用指标、空间坐标，形成了建设项目、土地利用边界、城乡一体化的蓝图。与此同时，通过各种量化指标的应用来反应总体规划的目标和要求，达到基于信息化的规划实施与动态监督，为国土空间规划数据整合奠定良好的基础。

结束语

总而言之，土地利用总体规划以及城市总体规划的协调发展，对实现我国国土空间规划体系的建设有着重要的促进作用。鉴于我国法律法规建设、行政管理体制、基本国情等方面原因的影响，两规协调发展尚需经历一段时间。当务之急是要解决两规之间的矛盾问题，不断优化法律法规体系和行政管理机制，并通过信息化管理平台来实现动态监控，为两规的协调发展奠定良好基础。

参考文献

- [1] 张永姣,方创琳.空间规划协调与多规合一研究:评述与展望[J].城市规划学刊,2016(02):78-87.
- [2] 赵鹏飞.新时代空间规划中“两规”协调路径研究[D].河北师范大学,2019.
- [3] 李晓燕.南宁市“两规合一”的探索研究[D].广西大学,2017.
- [4] 孟雪江.“多规协调”下小城市规划区空间布局研究[D].西安建筑科技大学,2018.