

新时期下的国土空间规划问题及其解决措施

王慧¹ 王延明²

1. 湖南省第二测绘院; 2. 湖南省煤炭地质勘查院

摘要:现阶段我国国土规划类型相对较多而且相互之间的关系非常复杂,且规划之间存在着内容上的重复,同时衔接协调方面也有很大问题,这就导致现有的法律条文不能和国土空间规划工作相适应,在规划执行期间也存在一定的问题。因此必须要综合分析新时期我国国土空间规划存在的问题,对症下药寻找最佳的解决措施,有效的促进国土规划发挥最大的效果。

关键词:新时期; 国土空间规划; 问题; 解决措施

引言

我国的国土空间规划中,具有主导性的规划包括主体功能区规划、国土规划、土地利用规划、城乡规划和环境保护规划等类型。目前来看,虽然国土空间规划相关法律法规有一定的效果,但是随着社会的飞速发展,在具体的规划中出现了非常多的问题,其中包括价值取向、各部门利益、专业受限以及无法协调沟通等,这些问题的出现导致各类国土空间规划之间存在着一定程度的内容冲突和资源浪费等问题,现有的法律已经不能和国土空间规划工作相匹配,因此亟须处理国土空间规划中存在的问题。

一、国土空间规划的内涵

国土空间规划是一项综合性的战略部署,主要是根据社会经济发展方向和目标以及所要规划区域内的社会经济、自然环境、科学技术水平等实现对国土资源的合理开发、利用、整治和保护等内容^[1]。国土空间规划是我国国民经济和社会发展中非常重要的一部分,它作为一项指导性规划,其中包括土地资源的综合利用和开发、国土建设总体布局以及环境综合治理等内容,是长期规划的重要依据。

二、国土规划存在的问题

(一) 缺乏完善的规划法律体系

现阶段对于现行的国土空间规划法律法规来说,虽然对国土规划工作有了一定规定,但是并没有形成相对完善的法律体系,在结构和内容上存在一定的重复性,这就导致相关政府无法开展工作,规划也就不能更好地发挥其真正的作用。除此之外,因为没有完善的规划协调机制,在实际规划中导致出现重复规划、重复建设以及反复投资的现象,造成资源大量浪费。

(二) 规划实施和管理制度有待完善

现阶段部分部门规划类型都是编制、实施与监督三位一体,但是缺乏严谨的实施管理机制,从而导致公众参与度相对较低^[2]。随着规划类型越来越多,政府管理方面不能更好的适应新形势下环境的变化。

(三) 各类规划生态保护意识相对较差

近几年来有关政策方针实施绿水青山就是金山银山的发展战略,将保护生态环境作为我国首要位置。但是关于生态方面的法律体系并不完善,管理力度有待加强,一些区域对于保护生态环境的概念非常淡薄,不尊重自然规律,坚持以牺牲生态环境来追求高速发展的状况,不能正确处理经济发展和生态环境问题。除此之外还存在一些地区非常在乎眼前的利益从而忽视长远的利益,搞出一些华而不实的标志性工程,没有对生态环境保护工作投入资金。

(四) 各类规划协调性较差

现阶段各类规划协调性相对较差,分工不明确。对于国土空间规划来说,不同部门规划各有侧重点,但是又相互制约。在

综合性国土空间规划中,各类规划职能不清晰,这就致使在实际的规划中缺乏相应的指导。另外我国目前形成了形成城镇体系规划、国土规划和主体功能区规划三大局面,但是这些规划之间协调性相对较差,不能很好相互使用。除此之外,对于国民经济和社会发展规划来说,它是由政府管理层直接参与管制,其内容在空间方面涉及的相对较少,需有待完善。

(五) 没有统一的编制和实施规范

不同部门之间的权利和利益存在着冲突,国土部门侧重于保护耕地,环保部门侧重于保护林地,城建部门侧重于城市的建设和发展,在现行的规划期间各部门都坚持以自我为中心,在一些重大问题方面各部门缺乏相互沟通交流,尤其是在用地功能布局和用地规模等方面,这就会导致三种规划在编制方面的不同步现象,技术路线也会存在一定的差异,规划期限和用地标准不能实现统一,最终导致规划的编制和实施存在很大的差异,严重影响规划的实施。

(六) 对土地的综合考虑较少

现有的国土空间规划中并没有充分考虑土地利用情况,导致城市建设占用大量耕地,随着城市化进程的加快,土地供需矛盾升级。现阶段我国每年平均建设用地需求量大概在70万~80万 hm^2 ,但是我国每年平均能提供的建设用地只有40万 hm^2 左右。

(七) 规划思想和内容落后

随着国土规划逐渐增多,内容方面也逐渐开始涉及更广,其中包括社会、文化以及生态环境等方面,但是大部门规划中只是形式上的体现,并没有真正的落实。尤其是在生态环境保护以及公共服务等方面内容表现的不具体,并没有明确可行性的实际方案。从空间开发利用的角度来看,大部门规划在思想和内容等方面不能适应当前社会主义市场经济发展现状,规划脱离实际现象严重,这就需要对相关规划进行整改和优化。

(八) 规划调控功能需要加强

因为一些地方政府不按照实际的规划建设,肆意扩张城市建设规模,这种情况与上一级的国土规划管理部门没有做好相应的协调工作有很大关系。对于我国现阶段的国土空间规划中各部门来说,包括环保部门、林业管理部门、自然资源管理部门以及城乡建设部门等,这些部门并没有完全发挥其空间管理能力,在调控方面还有待加强。

三、解决措施

(一) 完善国土空间规划法律体系

在实际的国土空间规划过程中,为了确保规划的合理性和时效性,必须要从管理层到基层完善国土空间规划法律体系。在宪法中可以加入关于“促进区域统筹协调发展,实施功能区规划”以及“调控区域差距”等相关条款,明确指出国土空间规划法律体系的地位。建立《国土空间规划管理法》,并将其定为国家国土空间规划法律体系的基本法律法规,并且在国土空间规划中要赋予该法律最高的法律地位,保障该法律的指导作用。对于基层来说,必须要与顶层法律相适应形成国土空间规划法律体系,保障地方的各大规划的法律效力,突出规划体系的刚性地位,严查违法用地情况。

(二) 建立健全国土空间规划体系

国土空间规划必须要具有实用性和时效性,这就需要建立健全国土空间规划体系,实现从领导层到基层的沟通衔接,做到明确分工、依法执行。

3.2.1 纵向衔接

国家级国土空间规划必须要具有宏观性和战略性,表明发展战略目标以及原则性问题,做好规划方向的引导工作;基层国土空间规划首先就是要做好上下级的协调和沟通问题,严格按照国家和省级相关指示完善工作,同时还要根据实际的地方情况制定具有地方特色的规划方案,还要确保规划方案可以正确引导城乡规划,具体到地块的用途管制。

3.2.2 横向协调

国土空间规划横向协调必须要跟相关法律规定规划从属关系严格保持一致,必须要做到层次有序,结构明确,分工得体,标准一致。主体功能区规划作为顶层规划,必须具有战略性、基础性和约束性的特点,同时还要兼具全面指导的作用。

3.2.3 坚守三条红线

在实际的国土空间规划过程中,必须要明确规划重点,其中最重要的任务就是要坚守三条红线,即生命线、生态线、城建线,这是实现三规合一的前提,也是实现各项规划的基础^[3]。因此在实际的三规合一实施期间,一定要确保实施重点,依法依规划定三条红线,在此基础上重新优化和调整其他规划,对于那些违反红线的现象,必须要严格追究其责任,按照法律相关规定严肃处理,有效保障生态安全、社会安全、经济集约发展的目标。

(三) 改革并创新行政体制

协调发展要具有规划横向性和纵向层次性,在实际的国土空间规划编写中必须要根据实际情况以及出现的问题制定最适合的方针政策,协调处理“三规合一”中出现的相关问题,有效防止新部门的设立导致行政体制结构上复杂混乱的现象,同时还能避免部门的合并现象,防止权力过度集中导致腐败现象严重。除此之外,相关管理部门还要利用论证会、听证会以及走访等形式征求广大人民群众的意见,同时还要加强全体社会人员的监督工作。

四、结语

综上所述,做好新时期的国土空间规划可以促进社会经济的可持续发展。在实际规划过程中,要明确规划方向,正确对待新时期出现的问题,才能更好的确保国土规划的科学性、实用性和时效性,适应新时代的发展需要,成为国家法制保障的政策性文件,最大限度发挥其效益。

参考文献

- [1] 谢锦鹏. 基于“多规融合”的国土空间规划协调性评价[J]. 广东土地科学, 2014(4): 18-22.
- [2] 关鹏, 石水莲, 王思琢, 等. 浅析我国国土空间规划问题[J]. 国土资源, 2016(4): 44-45.
- [3] 柳柳凤. 区域性国土空间规划编制的新思路[J]. 中国土地, 2016(11): 23-24.

(上接第115页)

束的基本运行展开模式,制度的完善需要根据国家基本的政策方针要求展开,同时要能具备适应地区实际情况的制度内容开发,掌握地区的实际特点,比如地区的经济发展具备优势,如地区的资源分布、资源总量、人口密度、人口的文化思想水平素质、现有经济发展的主要模式等等,要能使制度的建立全面适配当下的经济发展现状,同时又能掌握经济发展面临的痛点和难点,根据国家在进行空间规划功能定位上的基本指导方针政策,适时的取用和结合,构筑最具备开发、保护、健康发展的国土空间规划制度。

(二) 以分级管控为方法实现用途管理并举

用途管控就是能在既有的国土资源管理的过程中,对于不同的功能用途土地空间实现区别化的管理,而管理开展的具体依据就是要能根据基本的用途制定,主要是能实现在进行用途管理中,也要能根据不同的管理等级,落实分级管理的细化机制,体现管理过程中的侧重点,集中优势的资源和精力,将最关键的、最重要的、最核心的问题治理好。比如对于国家级的生态保护用地来说,其重要性可见一般,要能在国土空间规划管理上实现对于特殊用途土地的协调配合发展,比如在保护区的周围,其国土规划的功能用地制定就不能以高污染、高破坏性隐患的工业区与之比邻,体现出对于重要区域保护的重要程度,要能实现对于特殊管控位置的管理效果提升。

(三) 以多规合一为手段深化国土资源改革

在进行国土空间的规划管理过程中,要能将规范制度的优势集中起来,在进行国土空间规划管理的过程中,存在较多的指导文件制度约束,较多的规定制度在执行起来难免会造成落实度和

执行深度上的缺陷,要能将既有的规定制度整合起来,对于存在本质要求一致的要求文件,要能进行统一合并。

(四) 以监督执行为后盾保障工作落实到位

国土控制规划的科学性实现关键在有关科学机制要求的落实上,要能实现对于国有土地资源的利用开发,就要能实现对于既有组织领导能力的落实,提升管理过程中的组织能力,将有关的制度规定深入领导的管控执行要求中,坚持有关问题扭住不放的工作精神,提升工作开展的具体成效保障性,通过在监督工作落实完善的过程中,全面的提升工作开展的基本规划执行效果。

五、结语

国土空间规划发展的过程中,要能具备一定的指导原则约束和控制,比如能实现分类开发保护、开发和治理并举、土地的节约集聚利用等。

参考文献

- [1] 黄征学, 王丽. 加快构建空间规划体系的基本思路[J]. 宏观经济研究, 2016(11): 3-12, 41.
- [2] 严金明. 土地规划立法的导向选择与法律框架构建[J]. 中国土地科学, 2008, 22(11): 4-9.
- [3] 叶强, 栗梦悦. 应然与实然:《城乡规划法》立法的改进和完善[J]. 规划师, 2017, 33(3): 43-48.
- [4] 张忠利. 生态文明建设视野下空间规划法的立法路径研究[J]. 河北法学, 2018, 36(10): 45-58.
- [5] [荷] 弗雷德·霍马, 彼得·扬. 空间规划与开发法导论—荷兰经验[J]. 李林林, 谷玮, 等译. 北京: 地质出版社, 2018: 1-2