

国土空间规划功能定位与实施策略研究

董晓璇

中交城乡开发建设有限公司

摘要: 国土空间规划的功能定位对于地区长远发展具有重要的影响力, 在进行国土空间规划发展的过程中, 能实现对于有功能定位发展的管控指标落实, 将科学的空间规划要求落到实处。

关键词: 国土空间规划; 功能定位; 实施策略

一、引言

国土空间规划发展的过程中, 其科学性与否对于城市发展的影响十分深远, 应重视其发展实施策略的规划和执行。

二、新时期国土空间规划功能定位

(一) 实现开发过程中的空间规划问题治理和规避

对于国有土地开发利用需要通过一定的科学规划作为基本的开发前提, 实现土地开发上的科学性, 能发挥政府对于土地开发的宏观调控以及全局把控的能力作用, 实现土地资源与经济发展、生态保护、社会建设的和谐共处发展。目前在我国的土地资源开发过程中, 在土地开发的模式上以商业性质的开发模式为主。通过基础建设, 形成建设用地, 然后通过土地的招标和拍卖方式回收建设资金, 并取得合理的开发收益。政府主导、市场化运作, 政府对于土地一级开发市场具有一定的垄断性。政府通过授权方式, 将土地开发权委托给土地一级开发企业, 并通过规划、土地价格、土地出让节奏和开发质量的监控, 保持对土地一级开发的控制权和收益权。政府通过出售土地产权的过程中, 一定程度上需要做好财政资金的获取保障, 同时更重要的是需要协调好区域发展的总体规划, 实现发展过程中, 国土空间在土地利用上能够具备计划性、超前性、科学性, 使土地的空间规划能够获得较高的顶层空间规划科学保障能力。

(二) 空间规划体现出一定的功能定位属性

区域经济发展的效果保障就是要形成一定的区域特色性和规模性, 空间规划发展的过程中, 要能在既定的区域空间实现空间经济发展的不同功能定位划分, 实现一个经济发展区域能在不同的空间位置实现明显的特色化, 能提升空间规划在不同功能区的集中整治能力, 实现功能区域发展在资源综合利用、环境综合治理以及政策实施上的集中高效率、高节约化利用, 比如划定区域国土空间的居住区、工业区、生态区等不同的区域, 在工业区的环境治理、基础设施建设、房屋建筑结构的规划上都能实现资源的集中利用和治理的集中实施, 提升对于区域管理过程中的功能定位能力提升。

(三) 以完善的土地管理制度实现土地利用和保护上的规范化

土地管理制度是进行土地资源利用开发的指导约束依据, 土地管理制度的内容要能体现出对于土地功能化的科学定位能力。主要是对于土地管理制度的内容能实现合理性, 比如对于土地耕地资源的保护制度条例出台, 实现对于我国耕地资源的最根本性保护, 提升了我国在土地保护过程中的基本资源的保护意识概念彰显, 土地资源的合理空间规划, 使得在土地开发上避免出现盲目性以及不可控的问题, 提高土地空间规划上的科学以及指导能力。

(四) 土地整治

土地整治就是要能实现对于当下不合理的土地利用或者低效率的土地资源进行改革和再开发, 实现土地整治过程中的土地

资源深入开发利用, 提升既有资源的价值挖掘提升能力, 对于土地资源整治的过程来说, 要能够实现对于土地整治的科学效果保障, 就是要能集中体现土地整治中的指导性纲领文件的具体要求, 比如对于土地的整治来说, 要能够实现土地资源的质量、生态、效率共同提升, 主要就是能在土地整治的过程中, 对于不合理的问题弊病深入的分析, 出台相对应的整治措施, 比如对于耕地资源利用开发效率较低的地区, 要能将耕地资源的高标准理念体现出来, 将现有的耕地资源在土地规模、整体化管理、科学使用地位上实现统筹规划性, 提升土地资源整治之后的机械化使用率提升、经济作物发展更具竞争优势、土地资源利用更具发展优势。

三、新时期国土空间规划的管控指标

(一) 主体功能区规划指标

主功能区主要是体现在城市发展上的主要经济提升和社会生活提升达到的一定的层次水平, 其具体的指标内容主要是通过对于国有土地开发强度、居民的具体居住地点和面积规划、耕地资源保护、森林的覆盖率保障等。城市空间规划在主功能区的定位中要能体现出协调一致的规划特点, 主要是通过科学的规划治理能实现对于既定主功能区的发展规划衔接, 提出主功能区的发展框架文件纲领要求。

(二) 一级土地开发管控

今年为了提升土地一级开发的开发成果, 提升土地开发的效率, 加快土地利用率的提升, 在一级开发模式中, 也充分引入商业合作开发的机制模式, 但是也使政府部门面临着部分问题, 主要是因为一级开发要具备一定的开发前提, 比如要能够有效的保障在进行土地开发的效率性和专业性, 在充分利用社会资本的过程中, 有效的保障政府权益。但是政府在土地资源价格的管控上话语权有所降低, 政府宏观的调控能力下降。企业在参与土地一级开发之前, 必须要进行详细的项目可行性论证, 而在土地开发的过程中又要进行融资, 垫付巨额资金, 成本回收慢, 这样企业就面临着巨大的资金压力和成本压力。而且, 由于我国有关土地一级开发的法律法规并不完善, 其中关于土地开发成本的界定、利润分配、政府信誉等问题可能会出现无法可依的情形, 这就会导致土地一级开发会出现成本难以操控、收益有风险的情况。土地一级开发的过程中, 要以科学的法律规章作为科学开发利用土地的指导文件, 掌握土地开发利用的基本法律原则。同时政府要能根据自身的发展战略空间规划, 在结合区域功能定位的过程中, 将开放的模式和方式进行一定的指导, 落实好开发中的基本概念执行。

(三) 土地整治规划指标

实现对于土地整治的良好效果, 加强对规划指标的执行, 将具体的工作开展效果进行评价, 实现基本的整治规模、质量指标文件落实, 使得整治过程具备方式科学性、结果保障性、人民群众满意度, 提升工作开展的潜在问题集中解决能力, 将长期的积累隐患彻底的暴露解决。

四、新时期国土空间规划实施策略

(一) 以制度方针为导向开展国土空间规划

国土空间利用的科学性, 必定要能实现以制度保障为开发约

(下转第120页)

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