

重视国土空间规划战略思路的科学性完整性

王开立

临沂市自然资源和规划局

摘要:众所周知,空间规划体系的提出是由于国家生态文明制度建设的需要,现在,它也正成为国家生态文明制度的一部分。国家强调生态文明建设,是对于长期出现的自然资源浪费、生态环境破坏问题的战略性大政策,是关系国家可持续发展的大事,是关系子孙后代的千秋大业,全党全国必须非常重视。强调国土空间规划对于自然资源的保护和生态环境的保护,是非常必要,完全正确的。基于此,本文主要对重视国土空间规划战略思路的科学性完整性进行分析探讨。

关键词:国土空间规划;战略思路;科学性;完整性

一、前言

国土空间用途管制并非简单的用地分类技术问题,现行的各空间规划已然纷纷强调战略研究在引导空间有序发展、协调人口资源环境发展和区域整体协调等方面的价值。在国内外形势发生深刻复杂变化的背景下,加强战略性工作更是国土空间规划编制的必要手段。作为引领空间规划体系并指导约束各专项规划的国土空间规划,其战略工作应以何种方式开展、战略重点包括哪些方面、战略目标又如何得以实施,将成为本文所研究的主要内容。

二、我国主要空间规划中的战略内容

(一) 国土规划

国土规划的战略性能表现为时间的长远性、空间的广域性和内容的综合性。国土规划是统筹国土空间开发、保护、整治的总体部署,是高层次的国土空间布局与资源优化配置方案,是政府国土空间治理的重要手段。对涉及国土空间开发、保护、整治的各类活动具有指导和管控作用,是战略性、综合性、基础性规划。

国土规划的战略任务,包括明确方向和优化国土空间开发格局,确定区域自然资源的开发规模、布局和步骤,确定人口、生产、城镇的合理布局,合理安排交通、通信、动力和水源等区域性重大基础设施,提出环境治理与保护的目标和对策。

(二) 主体功能区规划

主体功能区规划是我国特有的规划类型,是国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、生态建设规划、流域综合规划、水资源综合规划、海洋功能区划、海域使用规划、粮食生产规划、交通规划、防灾减灾规划等在空间开发和布局的基本依据,是战略性、基础性、约束性的规划。

主体功能区的空间战略更关注不同功能在空间上的整体布局,提出构建国土空间的城市化、农业和生态安全三大战略格局,以及优化、重点、限制和禁止开发四类主体功能区域,并强调对县级单元开发力度和方式的规范。为实现城市化战略格局,还专门针对主要的城市群编制了区域性的城市群规划。主体功能区规划以财政、投资、产业、土地、农业、人口等方面的政策和绩效考核评价标准作为实施策略。财政转移支付、金融政策、生态补偿和干部考核指标等配套措施是保障主体功能区顺利实施的关键。

(三) 土地利用规划

土地利用规划分为总体规划和专项规划。土地问题是我国现代化进程中一个全局性、战略性重大问题,土地利用总体规划即是国家土地利用战略的阐述。全国土地利用总体规划还对省级土地利用总体规划提出强化战略性和政策性的要求。土地利用专项规划是单项用地的利用规划或为解决土地的开发、利用、整治、保护中某一单项问题而进行的规划,国家层面的土地利用专项规划,例如土地整治规划也具有一定的战略性。

任何现代的、合理的土地利用政策必须是一个基于可持续发展战略的政策选择。土地利用总体规划的战略出发点,不是简单的土地利用配置,其意义在于确保我国土地资源战略安全,以及确保我国社会经济发展用地的安全问题。第三轮土地利用总体规划将城乡建设用地空间发展战略的地位提高到了一个前所未有的高度。指标是落实战略的重要手段,指标必须服从于功能。土地指标、耕地保护指标通过层层下达分解,落实从专业化、土地资源配置与保障耕地数量、控制土地用途的角度去实现国土安全和经济社会发展安全的战略安排。

(四) 城乡规划

城乡规划体系主要包括城镇体系规划、城市总体规划和详细规划。此外由城市总体规划延伸而来的战略规划、概念规划、远景规划等也是重要的城乡规划类型。城镇体系规划属于区域规划的范畴,具有较强的战略性。自20世纪90年代中期以来,几乎各省都开展了城镇体系规划,随后延伸出都市圈规划、经济区规划等类型。全国城镇体系规划是针对我国的城镇化战略提出的新规划,在空间上落实和协调国家发展的各项要求。省、市、县城镇体系规划战略性主要体现在以“需求”为导向,通过“三结构一网络”(城镇体系的地域空间结构、等级规模结构、职能类型结构和网络系统组织)的主要内容强调对发展的指引。其战略主要通过各城市的总体规划加以落实。城市总体规划往往被冠以“龙头”地位,其战略性主要体现在“研究城市前瞻性、综合性的发展目标”,为经济社会各项事业的发展提供可选择的空间布局。城市规划实现战略的手段是用地属性和建设管理,战略落实体现在各项设施的布局和城市用地布局,以及下位的详细规划用地安排当中。控制性详细规划以落实用地安排为主,基本上没有独立的战略内容,战略判断由城市总体规划完成。战略规划则是为了从战略高度谋划城市发展,捕捉发展机遇、增强发展实力所编制的专门规划。其实施的手段更加多元,有些手段并不属于城乡规划的职能,需要由其他部门负责完成。

三、国土空间规划的战略实施

国土空间规划作为空间规划体系的核心规划,与生态文明体制改革的各项制度密切相关,国土空间规划的战略实施还要考虑与生态文明制度体系的整体协同互动。基于生态文明体制改革的系统性要求,应结合国土空间规划的关键格局,提出国土空间规划的重点策略,包括自然资源资产产权制度影响下的资源的资产化策略、国土空间开发保护制度下的开发指标约束策略、资源总量管理和全面节约制度下的资源效率评价考核策略、资源有偿使用和生态补偿制度下的资源生态市场化策略、环境治理体系下的区域联动策略、环境治理和生态保护市场体系下的相关权益配给于交易策略、生态文明绩效评价考核和责任追究制度下的指标体系和承载力预警策略等。除了与生态文明体制改革相关的策略,还应包括发展权的市场化转移策略、人口的有序流动策略、产业发展的集群化策略、区域协同协调发展策略等。

四、结语

新时期的国土空间规划将是目前多个空间规划的整合规划,同时还面临着日益复杂的国际国内局势以及发展与保护的矛盾,相比以往的任何空间规划,国土空间规划的战略性能将更加突出。

参考文献

- [1]王向东,刘卫东.中国空间规划体系:现状、问题与重构[J].经济地理,2012,32(5):7-15.
- [2]林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.