

空间治理视域下国土空间规划体系构建思考

李洁

重庆市设计院有限公司

摘要:近年来,我国水污染治理基础设施建设发展迅猛,主要水污染物排放量持续降低,水环境质量明显好转,人民的幸福感、获得感不断增强。但随着城镇开发、工业建设等生产经济活动不断扩张,天然湿地、河湖水面、河湖缓冲带、生物栖息地等生态空间遭受侵占、破坏的情况较为严重,生态流量被严重挤压,生态系统完整性不断降低,生态自净、水源涵养等生态服务功能持续下降。水、土地等资源过度开发利用对水生态环境的影响逐步凸显;保护与发展在空间上的统筹协调,已逐步成为生态环境质量持续改善的关键因素。

关键词:空间治理;国土空间;规划体系;构建

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2020.12.094

一、国土空间规划的内涵

国土空间规划本质上是一种通过对国土空间统筹协调以达到建设美丽和谐家园的治理手段。“空间规划”的概念在1980年以后开始出现,国外认为空间规划包含三个要素:长期的国土规划战略、在不同空间下统筹各规划部门的方法和政府参与。在我国,国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上的安排,包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国土空间规划的主要内容包括:主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等。国土空间规划框架为“五级三类”。国土空间规划层级繁多,内容复杂,在实施中存在交叉重叠的现象,给国土空间整体规划带来了困难。尤其在市、县两级的规划中,规划内容多样,标准不一,存在诸多矛盾。在规划实施中存在管制重叠和管制错位的问题。这些都使国土空间规划难以达到合理配置国土资源的目的,降低了国土空间规划的效果。

二、国土空间规划体系构建的现实困难

(一)立法保障

中国的国土空间规划还没有立法,法律保障在相应的层面有所缺失,所以无法对其他国土空间规划发挥基础性约束作用。现有的《土地管理法》《城乡规划法》等涉及空间规划的法律法规体系未对新时期国土空间规划做出明确规定,各类规划间的法律关系比较模糊。

(二)编制标准保障

从土地利用规划、主体功能区规划、城市总体规划到环境保护规划,各类规划的编制规范、审批程序、技术底图、甚至坐标系都不甚相同。例如,单是住宅用地,土地利用规划就列为建设用地的07类用地,包含城镇住宅用地和宅基地;而城市规划将城市住宅用地列为R类,将城乡居民点建设用地列为H类。这些差异对“多规合一”都是亟待解决的困难。要实现全国各级各类国土空间规划一张图,就必须要有统一的国土空间规划编制方法。

(三)学科体系建设落后于社会经济发展需要

当今社会经济高速发展,社会已经无法满足于我国现有的国土空间规划理念与方法体系,也并没有适应时代要求、与生态文明建设和高质量发展等观念相结合的支撑体系出现。空间规划体系开始向“以人为本”与“生态文明”转变,然而,在现有的空间规划学科体系建设中,这两个理念并没有得到整合和落实,这使得规划编制与实施遭遇科学性和权威性的质疑。

三、空间治理视域下国土空间规划体系的优化路径

(一)明确细化管控措施

全国及流域层级注重战略性和协调性,突出流域特点,衔接生态环境保护、国民经济发展、国土空间等宏观规划要求,提出国家、流域层面水生态环境保护战略任务及重大工程。

水功能区层级可参考国土空间双评价、全国生态功能区划等评价技术方法及结果,识别其主导功能,包括水源涵养、水土保持、生物多样性维护等水生态环境支撑功能和城镇开发、农业生产等经济活动功能;根据其主导功能,制定与主导功能相符的准入清单及与主导功能不符的负面清单等管控要求;基于资源环境承载力、环境容量等评价结果,合理确定开发利用空间范围及强度,规范与约束开发利用活动,强化并落实流域空间管控体系对于国土空间规划的影响与约束。比如,京津冀水源涵养区内应以植树造林、水土保持等生态保护修复为主,严格控制放牧、旅游、城镇建设等开发利用强度。

控制单元层级的管控要求主要是以生态环境质量为基础,以目标与问题为导向,突出体现小流域的概念,统筹污染减排、水资源保障、水生态系统保护修复及风险防范等各类措施,分解落实各级生态环境规划工作任务要求,改善(维护)控制单元水生态环境质量。在落实生态环境质量目标要求过程中,需要统筹协调好上下游、左右岸,特别是在生态流量保障、生态系统保护与修复工作中,应以完整的流域或生态系统为对象开展工作。

(二)建立健全国土空间规划法律体系

首先,针对我国国土空间规划的发展现状和对未来发展目标,建立具有中国特色的法律体系,完善主干法律。在此基础上制定详尽的相关法律,提升可操作性;然后,明确国土空间规划法律地位,在国土空间规划具体操作中做到有法可依;最后,应当明确规划部门的管理权责,做好规划层级的具体分工,加强各部门的协调性。

(三)树立正确的国土空间规划观念

随着社会经济的快速发展,以在经济建设为中心的基础上更要保证绿色健康的发展之路,“绿水青山就是金山银山”反映了人们对环境友好型社会的向往,提高生态环保意识迫在眉睫。在我国的国土空间规划中应该转变观念,将生态环保意识融入规划方案之中。提高有关人员的生态环保意识,规划方案在保证现阶段发展的基础上,更能考虑长时间的生态环境。有助于相关工作的正常展开,树立正确的国土空间规划观念刻不容缓。

(四)权责明确,保证国土空间规划部门的合理分工

在相关法律法规的基础上,根据国土空间规划目标,在实际规划编制中,政府要统筹全局,科学合理地将规划任务分配到相关部门,相关部门将任务分配到人,明确权责,强化个人责任意识。在此基础上,还要提高从业人员的专业技术能力,这样才能保证国土空间规划工作的全面展开。

(五)加强公众参与,推动空间治理主体多元化

实现空间治理的主体多元化,增强公众参与空间规划的责任意识,是有效提升空间治理能力和效率的手段同时,多元化的主体除普通公众外还可能有各类市场主体和社会组织等。积极发挥多元共治的作用,并完善公众意见表达机制来更好地提升国土空间规划体系构建下的治理能力和治理水平。

结论

本文从国土空间规划的内涵、现存的问题以及解决问题的对策建议三个方面,对国土空间规划进行论述,梳理了国土空间规划的发展现状,有助于促进我国国土空间规划的良好发展。

参考文献

- [1]徐卫东.国土空间规划存在的问题及对策[J].价值工程.2020,39(07):23~24.
- [2]杨瑾文.新时期国土空间规划中的问题与对策[J].区域治理.2019(38):208~211.