

国土空间规划功能定位与实施分析

梁志敏

山东省枣庄市城乡规划事业发展中心

摘要：我国的快速发展离不开广阔的土地，土地是一个国家发展的潜力，因此在国家建设与发展的过程中，对于土地资源的管理以及规划是非常重要的，关系着国家的发展方向。当前，我国在进行国土资源规划的过程中还存在着许多不足，影响着我国的发展。同时，我国也正在积极的开展对国土空间的规划与定位进行研究，促使我国国土资源能够有效并高效地利用，全面贯彻我国的可持续发展理念。在新的时代中，我国应当更加重视国土资源规划的提升，合理地规划国土空间资源，促进我国的经济全面发展，确保社会稳定。因此本文就国土空间规划的问题进行探究，探究合理的规划的措施。

关键词：国土空间；土地资源；定位；经济发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.03.026

国土空间就是我们生存的空间。当前，随着我国不断地发展，城市化建设的不断推进，城市占用的国土空间不断地增加。我国城市在发展的过程中，都在不断地寻求着扩张，并且对于城市内部的规划进行频繁的调整。虽然说，我国的面积非常大，但是西部复杂开发困难的地区占我国总面积的72%，开发起来都比较困难，我国的经济发展就体现了我国国土资源利用难度的划分，东部地区经济发达，但是西部地区就比较的落后。由此，就可以看出我国真正适宜开发的国土资源主要就是集中在了东部地区，而西部地区由于其地形地势的原因其开发的难度比较大。虽然说我国的国土面积大，但是我国的人口也非常的多，而在我国的国土资源中，其超过百分之六十的土地都是高原或者是山地，空气非常的稀薄，开发的难度比较大。再加上当前我国的城市建设不断地推进，在进行国土资源的规划的过程中还应当扣除已经建设城市的国土资源面积以及耕地保护的面积，这么算下来能够被我国继续开发利用的土地仅仅还剩下国土总面积的百分之三。当前，适合进行城市开发的面积越来越小，因此对于国土空间资源进行合理的规划就显得极为重要，本文就国土空间资源的相关的问题进行研究，探究其合理规划的方法^[1]。

一、国土空间规划概述

国土空间规划关系着我国的经济的发展，关系着我国的战略的实施，因此我国对于国土空间规划的重视度不断地提升。在进行国土空间资源规划的过程中，应当对于我国的发展的情况以及战略目标进行了解，使得国土空间资源能够发挥其最大的作用，根据国家未来发展的走向开展国土空间资源的规划。同时，在进行国土空

间资源规划的过程中应当针对我国的自然环境、政治、人文、资源等一些因素进行合理的规划，使得国土空间规划的内容能够符合当前我国经济发展的内容。国土空间规划关系着我国的经济的发展以及民生问题，是国家发展的依据，甚至一些程度上对于国家的发展以及战略的布局有着非常大的影响，科学合理的国土空间资源的规划能够使得国家得到快速的发展，促进国家的可持续发展，同时对于国家的环境治理、总体布局、战略实施有着影响^[2]。从狭义的角度讲国土空间规划对于我国的影响，其可以对于城市的发展产生影响，决定着城市发展的方向，是城市规划的重要依据。因此在进行城市规划的过程中，应当结合城市发展方向，进行合理的国土空间的规划。但是在进行国土空间规划的过程中，其设计的内容比较多，设计的过程比较的复杂，因此很难在国土空间规划的过程中找到合适的规划的方式。在进行规划的过程中，存在着规划交叉以及重复的问题，对于规划的开展造成了严重的影响。并且在进行规划的过程中，缺乏统一的标准，省级与市级单位、市级与县级单位之间在进行国土空间规划的过程中可能规划的内容存在差异，造成规划的冲突，导致我国的国土空间规划中存在着问题。因此在进行国土空间规划的过程中，应当针对这些规划中存在的问题进行解决，实现我国国土空间规划的有效性以及高效性^[3]。

二、国土规划的功能定位

（一）总体定位

进行国土空间规划的过程中，其规划的主要的内容就是对于土地资源的保护与开发，使得土地资源能够得到有效地利用，促进当地的发展，同时在进行国土空间资源规划的过程中，还应当兼顾环境的治理工作。在国土空间规划的功能定位中，总体定位是主要的内容，其总体定位的内容体现着国土空间规划的战略目的，总体定位具有基础性以及战略性等特点。在总体定位中，应当对于国土空间合理地利用，对于城市环境进行保护以及治理。国土空间规划的总体定位对于城市的建设具有指导性，可以对于城市的发展有着一定的管控。在我国一些关于国土资源规划的文件中指出，在进行国土空间规划的时候，应当考虑环境的实际的承受能力，根据环境的承受能力合理地进行土地的开发以及保护，降低对于生态环境的影响，贯彻可持续其发展的战略。同时积极地学习国外先进的国土空间规划的经验，提升我国的国土空间规划的水平^[4]。

（二）主要功能

当前随着我国城市化建设的不断的推进，我国在发展的过程中有着区域发展战略，因此这就需要在进行国土空间规划的过程中与区域发展的战略相结合，实现区域发展的战略目标，对于当地的土地资源进行合理的开发与利用。在进行国土空间规划时，其主要的工作的内容就是针对土地的使用以及人口的分布进行统筹工作，提高空间的利用率，提升土地空间的功能性，引导当地发展的方向。在进行国土空间规划的时候，应当保证其科学性以及合理性，对于规划的整个过程进行优化，提升国土空间规划的质量，促进我国的经济发展^[5]。

（三）主要规划与整治

在进行国土空间规划的过程中，传统的土地利用管理的制度对于规划有着重要的影响，当前在进行国土空间规划中，主要就是规划土地的利用与保护，并且其管控是刚性的，对于国土空间的保护是严格的。当前的国土空间规划更加的科学，在进行规划的过程中，可以做到对于土地资源的合理的划分，其土地空间的规划效果得以提升。在国土空间规划中，土地的整治也是重要的内容，这是我国当前对于土地管理的要求，是中重要的整治的手段。在规划的过程中需要协调好省市县之间的发展计划，对于各项发展的规划进行合理的划分。在规划中，土地的质量以及数量也是规划的重要的内容。因此国土空间应当确保其科学性以及合理性，提高土地利用的效率，推动土地生态化的发展，实现我国可持续发展^[6]。

三、国土资源规划存在的问题

（一）土地利用率低

当前在进行土地资源的规划中还存在着一些的问题，首先就是土地利用率比较的低。我国虽然说面积大，但是可以利用的土地资源比较的少，仅仅有百分之四十的土地资源是适合开发使用的。同时随着我国的发展，人口在这几十年里持续地上升，城市化的建设不断的推进，目前我国可供开发的土地越来越少，仅仅只占我国总的国土面积的百分之三。由于我国幅员辽阔，在20世纪发展的过程中凭借着这个优势对于土地资源进行开发利用，但是正是由于土地资源多，才造成了我国20世纪发展的过程中土地资源开发过程比较的粗犷，只是进行简单的利用，没有发挥出土地的价值，地区没有对于自身发展的发展进行详细的规划，工业区以及农业区随意地安置，导致现在我国的土地使用比较的混乱，其规划的不合理造成了我国土地资源的浪费。这种土地资源利用的方式对于我国的可持续发展是非常的不利的，同时在我国实行改革开放的过程中，为了吸引外资来国内投资，使得我国的经济可以在短时间内迅速地发展，就采用降低土地价格的方式来吸引外资进行土地的开发，不利于我国的长期发展战略^[7]。

（二）过度开发浪费严重

一些地方为了使得自己的经济快速的发展，在土地规划不遵循可持续发展的理念，城市一味地进行扩张，造成了对于土地的过度的开发，虽然说这些地方的经济得到了迅速地发展，但是对于地区以后的发展造成了不可挽回的影响。当地的土地资源浪费，使得城市再想发展没有发展的空间，而过度的开发对于当地的环境也是造成了非常严重的影响^[8]。

（三）国土规划不合理

我国国土空间大肆开发的阶段是在20世纪，我国依靠着面积的优势实现了自身的快速发展，20世纪国土空间资源开发的盲目性造成了国家很多地区的规划不合理，农业区与工业区的分布比较的混乱，同时一些工业用地以及居住用地占用了大量的耕地，还产生了环境污染等问题，对于我国的发展产生了不利的影响。

（四）多数规划职能分工不明确

在进行规划的过程中，需要多个部门的协同配合，但是部门之间的协调性比较的低，缺乏交流，造成了在土地规划方面存在着冲突。首先是规划时缺乏统一的标准，导致规划过程中划分得比较乱。同时政府的干预能力不强，国家没有发挥宏观调控的能力，缺乏对于当地国土空间利用的指导，导致了国土规划缺乏统一性。

（五）土地空间规划实施体系有待完善

我国的土地空间规划的体系还不完善，在20世纪我国对于土地规划时盲目的，而进入了二十一世纪以来，我国才开始对于国土空间资源的规划提升重视度，而规划体系目前来说还不成熟，缺乏经验，没有相关的法治的保障^[9]。

四、国土空间规划的具体实施策略

（一）坚持“以人为本”的规划理念

在进行国土空间规划的过程中，“以人为本”是基础，虽然说规划的过程可能面临着不同的环境，其规划的策略也不相同，但是遵循“以人为本”的规划理念是基础。在进行国土空间规划时，其规划的内容就是当地的物质方面，而规划的结果就体现在当地的经济发展的方面，虽然说规划的主体是物质，结果是经济的发展，但是在规划的时候还是需要以人为中心，将人放在发展的首。在以往的土地规划的过程中，忽略了人的主体地位，而是将城市的发展放在了首位。在新的发展理念下人的发展与城市的发展是不冲突的，当前正在进行规划的过程中，将人放在了城市建设的首位，一些政府的规划设计人员逐渐的认识到人才是空间的主人，国家的一切的发展的规划都是为人服务的。因此在进行国土空间规划的过程中应当对于人口进行宏观的调控，依据人口的数量进行资源的配置，加强对于公共设施的建设，提升对于国民的服务质量，满足人们对于生活质量得到要求。同时在进行城市建设以及土地规划时，还应当考虑人们的差异性，满足不同的群体的需求。国土空间规划

应当提升全民参与的意识,让空间的主人们来发表自己的看法,保证人们对于土地开发利用的参与权与知情权^[10]。

(二) 合理设置规划指标

国土空间资源的规划不能盲目地进行,而是应当根据相关的指标进行的,因此指标设置的合理性是非常重要的,这是进行国土空间资源规划的依据。比如说在进行国土空间的规划的过程中,就会涉及对于整个空间的合理开发利用,而相关的原则就是其规划的指标。在进行规划的过程中,应当使用多样化的方式进行规划,对于整个空间的规划的内容进行统筹兼顾,在确保当地经济发展的情况下做好保护当地的生态环境。在进行相关的指标设计的过程中,需要对于内容进行综合的考虑,对于国土资源的开发进行排序以及分类,使得国土空间资源的开发有据可依。设置指标时应当对于治理的指标进行明确,将城乡进行分开治理,保证耕地的面积,协调城市与乡镇发展之间的关系,坚守耕地的红线,提升当地的粮食产量,同时在规划的过程中应当考虑政府部门之间的差异,明确各个部门之间的责权,联合各个部门来开展土地的规划工作。在实际的规划工作中,国家会对于土地资源的开发进行指导,而省级的部门的责任就是对于土地资源进行协调以及保护,市级部门对于相关的发展的策略进行实施^[11]。

(三) 保障规划实施

在进行土地资源的规划的过程中,生态文明建设是重要的内容。当前我国在发展建设的过程中对于环境的破坏比较严重,因此在进规划中就要对于环境进行保护以及治理。国家应当制定以及传递对于生态环境保护的要求,保护开发地区的生态环境,在机制、法制、体制方面来制定相关的保障体系。在规划中,完成对于环境保护的立法工作,使得生态环境的保护工作有法可依,针对政府的各个部门进行分工,明确自己的责权,同时对于规划过程中的技术以及标准等进行明确的划分。

(四) 开放协调理念

在规划的过程中,生态文明的理念是重点的内容,是规划的原则,在以往对于土地资源规划的过程中,忽视了对于生态文明的保护,造成了我国生态文明建设受到了阻碍,不利于我国的可持续发展,因此在规划中,应当改变传统的规划理念,注重我国的生态文明建设。在国土空间规划的过程中,协调性与开放性是重点,当前我国在发展的过程中协调开放的理念不断地贯彻,这是经济得以快速发展内的原因之一,因此在进行土地规划的过程中,不应该拘泥于地区的限制,跨区域的规划能后有效地提升土地规划的质量^[12]。

(五) 规范数据整理

当前土地规划正在向着信息化的方向发展,但是由于信息化技术的应用还不成熟,其信息处理的标准存在

着差别,没有形成统一的标准,造成不同的部门以及区域在进行信息贡献的过程中存在阻碍。因此针对信息化的管理,制定统一的标准是非常的有必要的,使得数据的整理规范化。

五、结语

当前我国的国土空间资源的规划还存在着许多的问题,其土地利用率低,过度开发严重,规划不合理等。因此当前应当找准国土空间的功能定位,基于国土空间的功能定位进行对于国土空间的规划,在规划中坚持以人为本,设置合理的规划指标,注意对于生态环境的保护,科学合理地开展国土资源的规划。

参考文献

- [1] 刘小波,王玉宽,李明.国土空间开发适宜性评价的理论、方法与技术应用[J].地球信息科学学报,2021,23(12):2097-2110.
- [2] 靳利飞,孟旭光,刘天科.面向生态文明的国土空间规划关键问题研究[J].规划师,2021,37(19):65-71.
- [3] 林丰增.新时期市级国土空间总体规划编制认识与思考——以福建省宁德市为例[J].华东地质,2021,42(04):409-418.
- [4] 李如海,李胜利.城市治理·空间正义·规划法治——基于国土空间规划法治化的逻辑[J].学术交流,2021(10):48-59.
- [5] 郝庆,邓玲,封志明.国土空间规划中的承载力反思:概念、理论与实践[J].自然资源学报,2019,34(10):2073-2086.
- [6] 熊健,卢柯,姜紫莹,张翀,傅庆玲,金昱.“碳达峰、碳中和”目标下国土空间规划编制研究与思考[J].城市规划学刊,2021(04):74-80.
- [7] 王珺,汪莉.国土空间治理现代化下建设用地指标配置制度的完善[J].学术界,2021(07):158-169.
- [8] 孟宝.宜宾市国土空间功能解析与优化对策研究[D].中国科学院大学(中国科学院水利部成都山地灾害与环境研究所),2020.
- [9] 黄征学,蒋仁开,吴九兴.国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J].中国土地科学,2019,33(06):1-9.
- [10] 甄峰,张姗姗,秦萧,席广亮.从信息化赋能到综合赋能:智慧国土空间规划思路探索[J].自然资源学报,2019,34(10):2060-2072.
- [11] 李广东,方创琳.中国县域国土空间集约利用计量测度与影响机理[J].地理学报,2014,69(12):1739-1752.
- [12] 陈明星,梁龙武,王振波,张文忠,余建辉,梁宜.美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考[J].地理学报,2019,74(12):2467-2481.