

# 新形势下海南国土空间规划编制的思考

宋新睿

海南省建设项目规划设计研究院有限公司

**摘要：**国土资源对于人类来说，既是经济发展的稳定基础，也是文明传承的重要保障。搞好国土空间规划，是实现中华民族伟大复兴梦想的重要前提之一。在此过程中，必须要采用科学合理的开发手段，制定严格完善的管理制度，同时注重土地保护，这样才能在有限的国土面积上创造无限的可能。目前我国海南国土空间规划编制还处于探索阶段，本文结合新形势下国家对海南省的整体政策规划与要求，以及海南经济自贸港的整体发展目标进行全方位剖析，并提出部分相关的思考建议。

**关键词：**国土资源；空间规划；发展目标；思考建议

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.053

国家市场经济的飞速发展，带动城市化水平也在不断提高，海南省国土空间规划管理也成为国家深化改革的重要内容。海南省是我国最大的经济特区，因为具备得天独厚的地理位置和被称为“天然温室”的绝佳气候，该省的国土开发对于促进我国经济繁荣有着不可忽视的巨大作用。2019年，“多规合一”编制工作的完成，帮助海南省有效解决了现有各类规划内容冲突、缺乏衔接、自成体系等问题，大幅提高了政府对国土空间规划的管控水平，也为建设国家生态文明实验区奠定了扎实基础，提供了明确方向<sup>[1]</sup>。

## 一、空间规划的意义

### （一）有利于落实国家的宏观发展战略

我国陆地面积约960万平方公里，居世界第三位，约占世界陆地总面积的1/15，东部地区占10.5%，中部地区占25.3%，西部地区占64.2%。所以，进行科学合理的全国国土空间规划，是实现国家可持续发展的重要举措之一。我国自20世纪80年代以来，便一直以宏观的角度和战略发展眼光，对国土空间规划的策略方法不断进行改革创新，致力于制定出最好最优最适合我国国情的空间规划编制。省级国土空间规划，是为了实现全国国土空间规划的必要铺垫，是迈向国家全面发展的坚实步伐，推动省级国土空间规划，离不开市级国土空间规划的协同助力，在此期间城乡建设也应当服从市级发展需求，力求做到全国上下齐心，思想统一，为了国家经济繁荣富强而共同努力。在随着时代的脚步不断推进，国际竞争关系也越发激烈，从而导致世界经济政治体系不断发生改变，就目前而言，国家与国家之间的竞争不仅仅局限于军事和政治的博弈，还包括经济和科技发展水平的较量，甚至于对于未来国家空间发展也是竞争的重要环节。为了实现经济水平提升以及未来空间发展，国

家应当坚定落实空间规划宏观发展战略，将生态可持续发展同样纳入国土空间规划战略当中，在进行土地资源开发和建设的过程中也要加强对生态环境的保护力度，避免出现焚林而田、涸泽而渔的现象。科学合理的省级空间规划能够为省内经济带来巨大收益，从而促进国家整体经济收入的持续增长，对于国家未来发展有着重大的现实意义<sup>[2]</sup>。

### （二）有助于实现国土的综合发展

我国国土上不仅承载着先辈们的满腔热血，也承载着民族复兴的伟大梦想，如何对国土资源进行有效整合，提升土地建筑面积，开发土地特有资源，保护土地生态环境，对于帮助国家实现国土综合发展有着不可忽视的重要作用。虽然我国作为世界陆地面积前三的国家，但是因为人口基数庞大的原因，使得人口平均占有土地资源面积并不大。以山东省为例，据2022年人口统计显示，该省人口数量足有10162.8万人之多，对比与世界上其他部分发达国家的人口数量也是远远超出的，为了解决人口数量导致的土地资源面积不足问题，如何将现有国土资源进行合理开发利用，在有限的土地上创造无限的可能，对于我国实现可持续性全面发展具有非常重大的战略意义。我国一直以物华天宝、人杰地灵而享誉世界，土地面积富饶带来了充足的粮食作物，同时矿产资源和石油资源也都相对丰富，部分地区气候宜人、景色优美，更是孕育着大量的珍贵动植物，所以国家在开展国土空间规划时应当充分考虑到以上因素，结合各省之间不同的地域特点以及人文风俗，对于农耕、旅游、资源开采等项目进行科学规划，开发土地价值的同时也要注意保护生态环境，避免土壤遭到破坏，森林面积减少，为珍贵动植物提供更好的生存条件，以此加强国土的综合管理，为国家未来发展提供稳定保障<sup>[3]</sup>。

### （三）有助于跟紧国家其他发展战略的脚步

随着国家科学与经济的共同飞速发展，城市化水平也在日益提升。越来越多的现代化设施融入日常生活，为国民工作学习带来了更多便利的同时，也使城市产生了更多的病症。“城市病”一般是指因人口急剧增加而引起的国土资源短缺，从而造成人口拥挤、交通拥堵、环境污染以及就业困难等社会问题，对于实现国家的可持续性发展带来了巨大挑战。对国土资源进行行之有效的科学空间规划管理，能够缓解人口压力，从根本上治疗“城市病”。在制定相关管理政策与规划方法时，政府部门应当注重对资源开发的把控程度、对生态环境的保护力度以及对空间规划的明确态度，不可被传统思想束缚，也不可急功近利好高骛远，务求做到与国家发展

脚步相一致。合理利用现代化科技手段,对农耕、资源开采等方面提供先进的技术支持,以此提升国土资源的开发效率,同时更要注重土地的重复利用率,为人民基础物质生活提供稳定保障。

### 二、空间规划的创新思想

#### (一)融合生态环境建设

保护国土生态环境就是保护国家生产力。在国家建设初期,为了提高经济发展水平,大量工业化设施被引入国内,对生态环境造成严重破坏,比如水污染、土地污染、大气污染等负面影响,间接导致了粮食产量下降、矿产资源减少,对国家经济造成了一定损失,而且使许多稀有动植物在生存上面临巨大危机。由此可见,保护国土生态环境就是保护国家生产力,优越的生态环境对于国家经济稳固增长具有重要促进作用。所以,国家在进行国土空间规划时,应当秉承着可持续发展的原则,以创新性思维开展工作,充分考虑环境承载能力,结合当前我国城市化水平,将改善生态环境和开发国土资源两项工作合二为一。号召各省级、市级、城乡在开发资源建设过程兼顾生态文明建设,从多方位多角度协调工作机制,以求达到融合生态环境建设、创新空间规划管理的要求<sup>[4]</sup>。

#### (二)融合多部门指导创新

为了实现国家经济的可持续性发展,国土空间规划势在必行,因为这是一项综合性任务,所以在工作期间要涉及许许多多的政府部门,比如农业厅负责统筹农田规划、林业局保护生态文明环境、住建厅开发工程建筑等。而且还要考虑到更多的环境因素,比如交通环境、居住环境、种植环境等,都需要相关部门予以协助支持。因此,政府机关要求各部门以国家富强为共同目标,明确自身职责,彼此之间反复进行合理协商,制定出完善的管理制度,以确保国土空间规划工作的顺利开展。所以,该项规划工作并非单独一个政府部门的任务,而是需要全国上下齐心,思想相协,共同努力,进行多部门综合指导,才能为国家繁荣贡献重要力量<sup>[5]</sup>。

#### (三)融合多项规划任务

据当前国土资源开发情况来看,开展空间规划的工作任务中,依旧存在着大量弊病,如规划不够科学、欠缺管理力度、工作人员疏懒、实施难度较大等。为了有效解决这些存在的弊端,需要借鉴省内的其他项目规划对空间规划工作进行查缺补漏,务必保证各相关部门明确自身职责,坚定工作态度,将保护生态环境、确保工程质量、合理开采资源等任务融合到空间规划工作中去,以此达到乡镇带动城市全面建设发展的国家要求。城镇国土空间规划的重点在于探讨空间布局、土地开发、资源开采等问题,这期间需要政府部门对各个项目需要的土地应用数量进行明确丈量,从而达到国土空间布局上的优化。只有融合多项规划为任务指导,才能最大程度上避免建设过程中出现的问题<sup>[6]</sup>。

### 三、海南岛空间规划编制存在的问题

#### (一)侧重整体开发,实用性考虑不足

自2000年至今,受益于政治体制的优势以及经济政策的影响,中国特色社会主义经济持续保持高增长、低通胀的发展态势。伴随经济的快速增长,各种渠道建设资金涌入中国,带动城市建设的空前繁荣。建设速度的突飞猛进必然带来一些问题,过去由政府主导的城镇建设极易出现像“摊大饼”、盲目扩大城镇建设范围、对已有的城镇旧区大拆大建,只要“遍地开花”不顾实际效益等问题;规划编制未能充分考虑城镇发展,对后续城镇建设指导不足,造成远景规划与现状建设矛盾较为突出。例如,道路交通方面,工程大、预算高且工期长,规划建设之初没有考虑交工后的新的交通载量需求,往往容易出现交工即落后的尴尬现象;另外房地产建设高楼林立社区、医院、教育、商业等配套却与实际需求严重不符,规划建设并没有考虑到人口变化、生活需求、社会需求等直观问题。归根结底,这都是国土空间规划没有动态思维的表现,根源上实用性是要服务将来的,绝不是眼前人种树这么简单的问题,而是要考虑到后来人乘凉的动态需求<sup>[7]</sup>。

#### (二)规划实施管理条例尚未完善

在土地规划方案的具体实施实践管理方面,目前的法律法规主要是针对城镇规划区域内的土地使用、交易方式等明确了相关规定,但对乡镇集体建设用地的具体使用方式、交易方式、用途管理等方面未进行具体规定。很多投机者盯住了这一漏洞,使得乡镇地区的实际发展需求与开发使用,得不到法律法规的有效保护。对乡镇地区的零星建设用地,规划审批依据并没有明确意见,各地做法不一,手续混乱,对乡镇地区的长期发展与人民利益造成了许多未知的隐患。目前的土地规划管理体系对乡村地区建设缺乏有效的管控,相关规划管理制度急需革新和完善。尤其是部分乡镇地区领导班子久居高位理想信念不坚、贪功冒进,在任期间一切以“成绩”为目标,投资建设表面光鲜,烂尾工程数不尽数,面子工程毫无价值,吃干抹净扫清尾巴“摊子”留给下一任的情况屡见不鲜。如此说明,国土空间规划规定条例的推进与完善必不可少,这是保障国土空间规划安全,维护最广大人民根本利益的必要手段。国土空间规划初心为民,健全的规定与流程,除了能保障国土资源开发的安全之外,更能让资金良性循环,让空间最优化发展,让各级各地政府有法可依有章可循,让真正想干事实的人和得到应有的支持<sup>[8]</sup>。

### 四、海南岛国土空间规划编制的思路与建议

#### (一)强调存量发展,提高资源利用率

从狭义的概念上,“存量发展”指在不新增建设用地的前提下,通过对存量用地的挖潜提效来实现经济增长。未来城镇规划应从“大规划”向“小织补”转变,从“广开发”向“深挖掘”突进。革新建设的思路,

将城镇存量用地、剩余空间充分利用起来，通过概念植入、文化品牌效力带动及景观重塑等途径，实现了城镇空间的更新建设、再造城市生活的特色空间。其次，合理利用乡村地区“空心村”，顺应国家乡村地区改革政策方向，引入休闲旅游、健康养生等文化产业，充分利用乡村闲置土地，实现资源高效利用。在村镇规划方面，海南有很好的例子可以参照，万宁的兴隆咖啡小镇就是一个很典型的通过合理的复合式规划实现空间规划重新赋能的案例。海南省万宁市兴隆咖啡作为国内第一个国产咖啡豆原产地曾经在国内的咖啡产业中占据重要地位，但是经济重心的变化和时代的发展都让相对平稳的种植及加工业难以跟上脚步。近年来，万宁兴隆咖啡小镇重新出现在人们的视野中。从咖啡种植农业文化、咖啡品鉴趣味体验、手磨咖啡现场教学、咖啡与点心等多种形式赋予地方产业新的生机。海南万宁兴隆咖啡小镇的重获新生。餐饮、住宿等旅游业态纷纷成为咖啡小镇打造的受益者，真正做到了挖掘地方特色，打造地方文旅新名片的目的。与此同时，网络的传播也给兴隆咖啡小镇更多的市场曝光量，为地方农业产品及其加工产品都打开了日新月异的新篇章。见微知著，从这一点上看来，在海南当地，发展规划多个依据地方特色而开展的集农业、商业、旅游业相结合的一二三产结合多维度、大深度的微型经济圈是切实可行的。例如，海南文昌鸡畜养文化与历史，海南热带水果特色园，海南航空航天文化区，海南近海生物博物区，海南雨林特有动植物，海南海上运动产业集群等等，全面依托现有优势，坚决秉持着不照抄、不搬运、尊重并保护地方现有优势特色的理念。力争达到深耕本地，产业联合，特色鲜明，配套齐全，以人民幸福生活为基本目标，以经济发展为要求，以生态文明保护为底线充分发挥农业、工业、商业等产业优势，结合文化旅游业多维规划。

### （二）强化数字信息化建设，发展智慧城市

科技的不断进步带动城市建设发展，就目前5G网络技术的普及与应用，致使城市发展水平急速上升，许多现有的国土规划成果已经不能满足当前空间资源需求了。为了增强政府部门在规划管理工作上的管控程度，互联网信息化建设成了当前城市建设的重要基础，同时也是促进体制机制调整和流程再造的重要动力。海南省政府部门应当顺应时代发展，提高对数字信息化应用的重视程度，大量培养、储备相关专业人才，同时完善内部对数字信息化建设的管理制度，协同线上平台营运，完成纵向国土空间规划信息互联互通，推进横向部门之间数据共享与业务协同，实现“机器管规划”，最终达到发展智慧城市的理想目标<sup>[9]</sup>。

### （三）运用科学分析手段，提高规划编制水平

充分利用当前科学技术手段，对海南省地理因素、气候影响、人文风俗等情况进行数据分析与整理，在进行空间规划时作为参考，注重对自然灾害的防范，以保

证人民安全、降低经济损失为基础前提。同时还要结合城市当前现状对现有问题进行具体分析，在此基础上制定出相对完善的规划实施方案，建立常态化、实时化的规划督察机制和定期评估制度，力求在土地建设过程中，减少环境污染、缓解交通堵塞、解决住房困难等问题，避免造成社会秩序紊乱。同时还要注重对生态环境的保护，杜绝出现土壤遭到破坏，森林面积减少的现象，从而站在宏观的角度绘制国土空间规划的美好愿景，帮助海南省经济水平提升的同时也为未来发展提供稳定保障<sup>[10]</sup>。

### 结束语

近年来，随着我国科技的蓬勃发展，传统的空间规划模式已经无法适应当前的环境保护和城镇建设需要，为国民日常生活带来诸多不便。结合当前新形势下国家对海南省的整体政策规划与要求，在进行国土空间规划编制时，政府部门应当以环境保护、技术创新、以人为本作为规划理念基础，充分结合当地人文化特色，发挥地理优势与气候优势，同时加强监督管理工作，提升治理水平，注重生态文明建设，从而全面促进海南省的经济发展，为实现国家繁荣富强做出重要贡献。

### 参考文献

- [1] 卢瑾. 智慧国土空间规划框架研究[J]. 智能城市. 2020, (12).
- [2] 林昌平. 自然资源信息化总体架构下的智慧国土空间规划[J]. 信息记录材料. 2020, (12).
- [3] 周晓然. 国土空间规划改革背景下规划编制信息化转型思考[J]. 规划师. 2020, (18).
- [4] 李一凡. 国土空间规划信息化建设与发展刍议[J]. 资源与人居环境. 2022, 2022(5).
- [5] 禹波. 信息化背景下国土空间规划刚性与弹性协同路径分析[J]. 华北自然资源, 2023(01): 128-130.
- [6] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 刘诗毅. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018, 42(05): 9-17.
- [7] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(06): 12-19.
- [8] 刘兴启. 信息化背景下国土空间规划刚性与弹性协同路径分析[J]. 模型世界, 2020(18): 223-225.
- [9] 郝庆, 彭建, 魏冶, 王丰龙, 姚华松, 李祯, 王伟, 张书海, 邓玲, 赵雲泰, 马学广, 戈大专, 戴俊骋, 朱鹤, 张茂鑫. “国土空间”内涵辨析与国土空间规划编制建议[J]. 自然资源学报, 2021, 36(09): 2219-2247.
- [10] 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.