

新时代国土空间规划与治理的探讨

吴雪峰

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

摘要：在新时代背景下，优化国土空间规划方案，做好国土环境治理工作，首先要对国土规划体系进行合理分级，量化国土空间规划内容，编制科学的规划方案。其次，要正视国土空间规划工作现状问题，并积极解决问题。目前，国土空间规划与治理工作现存问题有五种：第一，国土空间规划相关法律法规建设须待加强。第二，规划理念与新时代的国土资源发展利用工作不适应。第三，国土空间规划调控功能欠佳。第四，民众参与国土空间规划的意识偏低。第五，部分区域土地环境污染问题严重。本文将简单介绍国土空间规划概念，系统分析五种现状问题，并综合探讨新时代国土空间规划与治理方案。

关键词：新时代；国土空间规划；治理方案

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.13.034

在新时代背景下，国家非常重视国土空间规划工作，通过合理分配和利用有限的土地资源来推进城乡建设与发展，改善生态环境。在国土空间规划体系中，有一级分区和二级分区的差别。一级分区主要包括六种空间：第一，城乡居住空间；第二，工矿产业开发生产空间；第三，休闲娱乐空间；第四，特殊产业空间；第五，农业区域；第六，生态区域。各区域空间的划分界限通常不是非常明显，存在交叉区。二级分区是对一级分区的再次细分，会将城乡居住空间划分为三大空间：其一，城市居住区；其二，乡村居住区；其三，交通运输服务区。工矿产业开发生产空间细分为三种空间：其一，采矿区；其二，一般制造业厂区；其三，污染密集型区域。休闲娱乐空间分为三种游憩场所：其一，自然风景游憩区域；其二，人文休闲游憩场所；其三，绿化区域。特殊产业空间主要是指污水处理厂以及垃圾处理厂。农业区域大致分为永久农田和普通农业区。生态区域有一般生态区和生态保护红线。

一、国土空间规划概念

在新时代，国土空间规划体系呈现出了显著的多元化特色，如果是同一类规划，就会被视作同一体系，上下级之间的规划工作必然呈衔接关系。目前，国土空间规划工作的核心作用有四种：第一，合理开发、分配、利用有限的土地资源；第二，改善生态环境；第三，提升国民生活水平；第四，推动国民经济的持续发展^[1]。这四种作用没有先后之分，同样重要，国家土地管理部门会配合其他部门从时间与空间等不同方面来科学开发国土资源，实现土地合理利用，做好土地保护工作，对土地生态空间进行科学布局与划分。

当前国土空间规划可细分为三种方案：其一，总体

规划方案；其二，详细规划方案；其三，专项规划方案。国家土地管理部门通常会先拟定总体规划方案，然后，对该方案进行细分，制定出更详细的规划方案。为了对某些空间区域进行合理调控，提高土地资源利用价值，会结合实际情况，制定专项规划方案。在整个国土空间规划工作中，国家土地管理部门会坚持生态文明建设理念，采用总规划刚性调控模式，落实总规划方案和详细规划方案，针对专项区域实施相应的规划，与此同时，会对规划方案实施客观评估，如果发现存在问题，就会制定有效的解决对策。

在新时代，国土空间规划会做好综合性空间布局工作，优化国土资源开发和利用方案，实现国土建设科学化管理，处理好国土空间规划工作与生态环境治理、国民生活、经济发展与其他资源的关系，促进国土空间规划与不同产业发展的融合，充分发挥国土资源的价值。从整体上看，国土资源规划工作有以下五大基本特征：

1、国土空间规划是一项连贯、有序的工作，各环节紧密衔接，同时兼具持续性，注重国土资源的循环开发利用。

2、在国土空间规划方案实施期间，工作人员会结合实际情况对方案进行调整与优化。

3、国土空间规划工作层次分明，依次制定了总体规划方案、详细规划方案和专项规划方案。与此同时，根据实际情况，制定了功能性规划方案与地方综合规划方案。在总体规划方案中，通常会制定长期和中期性建设方案，合理优化国土空间架构，制定中长期区域发展政策，发挥各部门的作用。在拟定功能性规划方案的过程中，会对地区发展制定指导性规划，结合自然资源环境保护工作拟定规划方案，做好特区开发工作。对于地方综合规划，会结合本地特色，制定可行的发展目标与公共计划，对发展构想予以落实。

4、在信息时代，相关部门会借助信息平台为做好国土空间规划工作构建一个完整的管理系统。

5、国土规划属于一个学习过程，在规划方案执行期间，工作人员会对该方案进行不断完善与科学修订^[2]。

二、新时代国土空间规划现状问题

（一）国土空间规划相关法律法规建设须待加强

据调查了解，在美国、日本、欧洲等发达国家，国土空间规划相关法律文献已相当完备，起到了重要指导作用。相比之下，中国当前所执行的国土空间规划相关法律法规建设还须待加强。虽然国家也针对土地资源开发建设与保护工作制定了一系列法律法规，执行力度却有待加强，在部分工作中存在不适应问题^[3]。在新时

代背景下，经济发展迅速，城乡一体化建设取得了可喜的成果，同时，也出现了用地紧张问题，国土资源的开发利用、生态环境保护、土地污染、发展瓶颈都不容忽视。对于这些问题，当前的国土空间规划相关法律法规还不能全面解决。

（二）规划理念与新时代的国土资源发展利用工作不适应

在整个国土空间规划工作中，会一直坚持生态文明建设理念，该理念倾向于生态环保，不是全面性规划理念，与新时代的国土资源发展利用工作存在不适应问题。如果只是将生态文明建设理念作为规划性理念，没有密切联系产业开发与发展，文化建设、国土空间规划的持续发展、其他资源保护、公益事业建设与公共服务建设，就很难实现国土资源的发展利用，无法进一步提升国土空间资源开发效益。例如仅仅是为了生态环保，避免污染，全面禁止开发土地发展工矿业，必然会影响土地资源的开发价值^[4]。

（三）国土空间规划调控功能欠佳

虽然在国土空间规划工作中，各地方会通过宏观调控模式来发挥土地调控功能。可是，不少地区国土空间规划调控功能欠佳，存在明显的瓶颈化问题，土地资源开发和利用之间矛盾显著，不用促进国土空间规划和利用的持续性发展。例如，在部分地区，为了实现城市化建设目标，改善乡村民众住房环境，会征用耕地来开发房地产，为村民建设高层建筑，这样虽然在很大程度上有助于推进城乡一体化，可是也会导致耕地面积大量减少，不利于推进农业经济发展，当前的国土空间规划调控工作还无法有效解决这种问题。

（四）民众参与国土空间规划的意识偏低

在国内部分市区区域，国土规划工作完全是由政府决定，人民群众通常不参与该项工作，规划人员在制定规划方案的过程中也不会了解群众的心声与建议，这样很容易导致最终的规划方案缺乏民众支持，也难免会引起纠纷^[5]。

（五）部分区域土地环境污染问题严重

在部分地区，尤其是工业生产区、农业种植区和垃圾填埋区域，土地环境污染问题非常严重。工业生产伴随着一定的污染，如果控制不当，有化学物质元素进入土地，就会引起土地污染问题。农业生产种植会使用大量的化肥和药物，这在促进农作物生长的同时也会滋生土壤污染问题，如果土壤中某一种元素因为施肥而增加，长期持续下去，土壤会受到严重污染，加剧盐渍化、盐碱化和板结问题。在垃圾填埋区域，通常是垃圾深埋于地下，如果挖深不够，或者地下垃圾过多，持续时间过程，这些垃圾中的有害物质就会分解到土壤中，严重污染土地环境，给国土空间规划治理工作带来不容小觑的难度。

三、新时代国土空间规划与治理方案

（一）完善国土空间规划相关法律法规

在新时代背景下，优化国土空间规划与治理方案，实现国土资源开发利用的可持续发展，促进土地生态恢复，保护环境，治理污染，首先要注重完善相关法律体系，大力加强国土空间规划相关法律法规建设，提升国土规划工作的执法力度^[6]。在为国土空间规划与治理工作立法期间，要把握好三大要点：第一，正确认知国土空间规划与治理立法工作的重要作用，确保相关法律法规可以管控和约束各相关部门（包括土地局、土地测绘部门、城建部门等）的权力，确保土地资源开发、利用和配置工作的合法性，严禁非法买卖土地。第二，实现国土空间规划管理制度法治化，为土地资源保护工作、开发与土地环境治理工作提供更完善的法律保障，确保法律文献可以对区域土地权益起到依法保护作用。第三，建立听证制度，在国土空间规划方案形成统一决策以后，严格根据对应的合同规定实施规划方案，与此同时，要充分确保合同条款的合法性。其次，借鉴发达国家的经验，对美国、日本、欧洲等国家的优质法律因素予以汲取、调整和应用，进一步完善中国国土空间规划法律文献，健全相关法律法规，不断增强法律的灵活性与实用性。

（二）树立新时代的国土资源规划理念

在新时代，要重树国土空间资源规划理念，对以上五种问题予以高度重视，注意满足不同行业的发展需求，兼顾生态环保、文化发展、经济发展、民生建设等各项工作，不断创新国土空间资源规划理念，将生态文明建设理念、科学发展观、以人为本理念与可持续发展理念一并纳入新时代的国土空间资源规划理念体系中，加强国土空间规划工作的绿色环保性、科学性、人文性和发展性^[7]。

其次，要注意落实国土空间规划工作基本原则。目前，土地管理部门已经协同各部门共同制定了以下七项原则：

第一，落实可持续发展原则。该原则是国土空间规划的首要原则，贯穿于国土空间划分工作、土地开发工作、土地生态恢复工作、土地资源利用工作、土地权属管理等各项工作中。为了实现国土空间规划可持续发展，不少地方对空间划分再次进行细化，部分城乡区域将农业种植空间分为三种：其一，果树、茶叶、林业种植区域；其二，粮食种植区域；其三，其他农产品种植区域。南方城市结合国土空间的特殊属性，划分了生产养殖空间区域，细分为水产养殖区域和禽畜养殖区，为了促进水产养殖业的发展，会协同当地民众将部分土地开挖为池塘，养殖鱼虾类和水禽^[8]。在禽畜养殖区，会合理规划区域范围，引导养殖户注意清洁卫生，防止土地污染。在一般生态空间区域规划管理过程中，土地管理部门划分了自然风景游憩区域、绿化隔离区、自然生态保留区和其他生态区。对于生态保护红线，主要划分了四大区域：其一，水源涵养区；其二，生物多样性保护区；其三，水土保持区；其四，防风固沙区^[1]。

第二，坚持法治性原则。这一原则要求工作人员在开展国土空间规划管理工作时，要严格遵守相关法律法规，尊重民众的合法权益，坚守国家《土地管理法》《物权法》和《房地产管理法》等法律文献，对区域土地进行依法确权，结合法律法规实施土地信息登记，做好土地权属颁证工作。在地方土地规划管理工作中，必须认真调查关于区域土地的历史，了解原本的产权归属关系和承包关系，一旦发现实际情况和此时的账面内容不相符，就要再次进行认真调查与准确核实，对比分析土地使用现状与相关历史因素，做到统筹兼顾，在经过准确核实后再针对现状进行土地空间规划分配，确保权属登记的准确性，不可非法征用和侵占土地。

第三，因地制宜原则。在国土空间规划与治理工作中，必须坚持因地制宜原则，结合实际情况实施相应的规划治理方案。

第四，坚持民主协商原则。在国土空间规划工作中，要与广大人民群众进行协商，尊重群众的心声，适当采取群众的建议，集中民智，确保国土空间规划治理的科学性与民主性。

第五，坚持实效性原则。在国土空间资源规划工作中，要立足于核心目标，秉承实效性原则，树立求真务实思想，紧抓工作重点，以便于提升工作实效性。

第六，坚持创新性原则。在新时代，国土空间资源规划工作并不局限于传统思维，而是要积极创新，树立新理念，不断优化土地规划开发方案，创新土地环境治理技术。

第七，坚持统筹兼顾原则。国土空间规划工作覆盖范围非常广泛，涉及了多项细节，存在大量的重点工作，为了处理好细节问题，做好各项工作，则必须坚持统筹兼顾原则，促进各部门与人民群众的有机协作。

（三）加强国土空间规划调控功能

国家政府必须注重进一步加强国土空间规划调控功能，在具体规划工作中，首先要拟定完善的土地资源开发规划方案，将各种资源分配利用和保护纳入总规划方案中，包括环境资源、矿产资源、农业资源、林地资源等，这样可以在土地空间规划工作中协调好各种资源的关系，提升资源的循环利用价值^[9]。其次，各相关部门要加强合作，例如土地规划部门和土地测绘部门通过合作完成土地信息测绘工作，借助信息平台建立国土空间资源规划开发数据库，准确收集土地相关信息，参考信息来进一步优化国土空间布局，促进土地资源综合利用价值的持续提升，确保国土空间规划工作能够服务于城乡一体化建设、生态环保工作、文化建设、交通建设、公益事业、各产业发展和社会经济发展等。再次，要注意对国土空间规划工作中的各种矛盾制定针对性解决方案，缓解用地紧缺问题。

（四）提高民众在国土空间规划治理工作中的参与度

在国土资源规划工作中，政府应密切联系人民群众，鼓励群众勇于提出个人见解，贡献智慧，听取群众

心声，结合群众意见不断改善国土规划方案。需要注意的是，民众参与并非形式主义，而是一种有序的计划方案，由政府部门、土地开发单位和人民群众交互完成，群众参与国土规划决策工作有助于缓解群众自身和政府以及土地开发单位的矛盾，减少冲突。在正式制定和执行土地规划方案之前，政府应事先和当地民众进行沟通，说明规划主旨与目标，征求群众的意见，并将群众建议纳入规划方案中。在信息时代，民众参与国土规划决策的方式呈现出多样化，有走访反馈、群众交流会、微信交流与平台留言等，政府和土地开发单位应集思广益，尊重广大人民群众的心声，将群众意见反馈于国土规划决策之中^[10]。

（五）做好土地治理工作

全面做好土地环境治理工作，必须正视土壤污染问题，运用先进的技术方法净化土壤。对于工矿业引起的土壤污染问题，一方面要节能减排，另一方面要及时清除土壤中的有害物质。对于垃圾填埋污染，必须落实卫生填埋方案，对垃圾中的有毒有害元素进行分解处理，避免污染土壤。对于农业土地污染，要合理施肥，科学改善土壤肥料，避免土壤中某些元素含量过多。

结束语

综上所述，在新时代背景下，全面做好国土资源规划工作，首先要注重完善相关法律法规体系，大力加强国土空间规划相关法律法规建设。与此同时，要树立新时代的国土空间资源规划理念，积极创新。其次，要加强国土空间规划调控功能，缓解用地紧缺问题。再次，要鼓励人民群众积极参加国土空间规划工作。另外，全面做好土壤污染治理问题，保护土地环境。

参考文献

- [1] 谷碧霞. 浅议国土资源规划与可持续发展[J]. 山西农经, 2019(22): 47-48.
- [2] 李巧燕. 以土地确权促进集体产权制度改革[J]. 现代农业科技, 2020(10): 257-259.
- [3] 窦富国. 强化国土资源管理工作对促进可持续发展的意义[J]. 现代经济信息, 2019(06): 93-93.
- [4] 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, 2019(4): 18-22.
- [5] 徐成. 多规融合研究综述及发展趋势研究[J]. 上海国土资源, 2018(3): 41-44.
- [6] 钱慧, 罗震东. 欧盟“空间规划”的兴起、理念及启示[J]. 国际城市规划, 2019, 26(03): 66-71.
- [7] 朱满荣. 新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J]. 江西建材, 2019(21): 12.
- [8] 董娟娟. 新型城镇化背景下城乡规划转型的思考[J]. 建材发展导向, 2018, 15(10): 114-115.
- [9] 龙征宇. 基于新型城镇化背景下城乡规划的转型探究[J]. 建材与装饰, 2018(52).
- [10] 刘用发. 关于新型城镇化背景下城乡规划的转型分析[J]. 建材与装饰, 2018(49).