

基于规划编制视角的国土空间总体规划

黄文浩

广州市城市规划勘测设计研究院

摘要：就目前而言，我国国土空间规划类型繁杂，不同类型的国土空间关系复杂，且发展极不平衡。为切实平衡不同国土空间的发展趋势，创造适宜的发展情境，相关规划人员需主动优化国土空间规划编制方法，本文将简要介绍国土空间相关内容，分析国土空间规划的内涵及构成，明确其地位，分析我国国土空间规划现存问题，并据此提出合理的应对方案，以提升国土空间规划的合理性，进而拓展国土资源利用发展空间。

关键词：规划编制；国土空间；总体规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.15.033

引言：

随着我国土地资源利用率不断提升，国土空间利用和管理问题也日益凸显，空间规划管理越位、错位等问题逐渐显现，相关规划人员必须提高警惕，制定协调可持续发展的国土空间规划方案。由于受到行政体制和规划管控模式的影响，不同类型的空间规划主体所关注的重点也存在一定差异，直接影响了他们的发展目标和编制手段，可能带来不必要的资源损失，增加国土空间规划成本。基于此，为切实解决规划过程中所存在的各类问题，协调配置好各类国土资源，规划管理人员需着眼于规划编制视角，提出最为合理的国土空间规划编制方案。

一、国土空间规划概述

（一）国土空间规划的内涵

国土空间规划是一个整体化的概念，其中兼具全国性和区域性的国土建设规划，同时，也包含各类专业性质的规划方案，如水利工程、人工问题、环境问题等。在确定国土空间规划方案时，相关责任人员多依赖我国整体社会经济发展目标开展工作，依托整体目标明确我国国土区域布局，以实现国土范围内人口、环境、资源等条件的充分协调，并据此拓展国土空间布局，高质量开展相关资源建设活动。高水平的国土空间规划是提升国民经济水平，促进社会发展的重要推动力，从业人员需高度重视国土空间规划工作，妥善利用各类国土空间资源，进而促进地区经济的发展。

现阶段，不同级别的国土资源规划工作差异明显，由于区域用地分类标准、规划期限及法律机制关系复杂，且存在明显差异，导致资源规划体系杂乱，运行网络之间纵横向差异明显，各资源规划主体配合度不足，各主体间管制重叠问题显著，不利于开展协调可靠的国土规划工作，极易引起各类安全隐患问题，进而影响了国土资源规划的整体性，难以达成预期的方案执行效果。

（二）国土空间规划的构成

国家“十三五”规划明确指出，为确保国家空间规划的合理性，有关部门需成立国家空间规划体系，依托完善可行的主体功能区规划实现对不同性质空间布局的合理规划，以达到全面统筹管理的效果。2018年，主体功能区规划的概念首次被纳入国土空间规划体系，其地位逐年升高，并逐渐成为国土空间规划的重要支柱。为确保国土空间资源规划的合理性，助力达成社会和经济的发展目标，相关规划人员需协调好各类空间资源的关系，优化资源布局，以确保国土空间资源开发的合理性。

国土空间规划是发展规划的重要内容，为保证空间规划布局的合理性，实施空间规划要以“三类空间”“三条红线”为重要依据。具体来看，“三类空间”以城镇空间、生态空间、农业空间为主要内容，而三条红线则是指城镇开发边界、永久生态红线、永久基本农田红线。城市空间规划人员在挖掘生态保护修复、产业发展布局等土地空间要素，统筹规划各类土地资源保障机制等方面，需要主动探索发展战略空间，从而促进土地资源的合理规划。

（三）国土空间规划的地位

国家国务院于2018年发布了《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》，意见明确了发展规划和国土空间规划的关系，为二者发展指明了方向，为有关部门确立了推动二者协调发展的目标，以推动国家的可持续发展。同时，《意见》还为我们指出了规划制度改革发展的目标，即“一级政府、一本规划、一张蓝图”。为达成这一目标，各级政府需切实履行自身职责，确立清晰的政府关系定位，构建协调互补、边界清晰的整体规划体系，以提升国土空间规划的合理性。建立系统和谐的国土空间规划机制有助于推动社会经济的协调发展，政府部门需通力合作，制定合理的国土空间规划方案，搭建“人口——资源——环境——生态”同步发展的规划格局，进而促进国土空间规划工作的持续发展^[1]。



图1 新时代国土空间规划要求

二、国土空间规划编制问题的分析

(一) 总体规划落实力度不足

由于未能建立切实可行的监督管理机制，制度执行存在诸多漏洞，导致国土空间规划方案难以切实落实，也直接引起了诸多管理弊端。编制、实施及监督都是十分重要的空间规划类型，若不能制定科学合理的规划制约机制，则会引起严重的政府管理改革偏差，影响规划布局的整体性，基于此，规划管理人员需积极寻找全新的发展路径。目前，我国土地使用管理制度体系不完善，责任机制有所缺失，职权不对应等问题显著，国土资源管理部门难以系统审批土地资源的立项审批结果，无法深入落实各项定额指标监管制度，人员的土地使用权责不对应，擅自变更土地使用权的情况时有发生。与此同时，随着我国土地资源规划类型的持续增加，政府审批工作也迎来了更多的发展限制，相关资源和信息的公开程度相对缺失，公众的监督职能难以落实，与政府空间规划改革的初衷相背离，相关人员必须主动作为，寻找全新的发展机遇。

(二) 各个部门之间协调不足

目前，不同国土空间管理部门之间政权不对应，存在严重的信息孤岛情况。城市空间规划管理机构多以政府部门为主要负责人，相关法律法规体系不完善，组织管理人员未能建立系统化思维，人员的规划管理职能难以落实，且多分散于不同的政府成员部门之间。各成员部门之间关系既彼此独立，又相互包容，整体呈现出横向平行化的发展趋势，不同职责部门之间的业务关系联系密切。但是，他们却并未建立协调发展机制，职权碎片化、政出多门、条块分割等问题十分严峻，直接影响了政府部门的整体化管理效能，难以实现统一的规划管理。如此一来，各个部门的信息资源无法实现高效共享，甚至出现信息垄断的行为，导致政府部门结构分散的问题愈演愈烈。总体而言，各规划管理部门之间表现出十分矛盾的发展现状，各部门各自为政却又难以完全割裂，他们的职能互补却又相互排斥，造成严重的信息资源关系壁垒，各项信息资源难以高效利用，信息孤岛问题严峻。具体来说，每个部门所对应的管控要求均存在一定差异，他们对于不同问题的权责界定不明晰，极易引发各类极端现象，造成“抢着管”和“互相推诿”等局面，信息资源难以实现及时共享，国土资源规划布局不合理，相关规划方案难以实现协同发展。

(三) 相关法律保障体系欠缺

完善法律体系，健全法律文件是国土空间规划的重要内容，也是确保国土空间规划合理性的重要前提。然而，目前行业立法进度相对滞后，且行业相关法律体系不完善，形式多较为零散，主干法律有所缺失，直接影响了国土空间规划水平。同时，由于法律规定内容过于

笼统，土地管理条例的精细化水平有待提升，且不同法律法规之间配合度较低，难以达成预期的施行效果。此外，因为国土空间规划主体的执行力有待提升，且部分地区仍然表现出调整幅度过大、缺乏原则性及程序不合理等问题，也直接影响了行业法律法规的施行。

具体而言，由于相关法律体系有所缺失，未能制定切实可行的土地规划管理方案，导致人员钻法律政策空子的行为频繁出现，且极易在利益驱使下做出一系列暗箱操作行为，直接影响国有土地资源利用的合理性，为不法分子提供可乘之机。此外，由于编制规划中未能充分融入科学发展观相关内容，导致私自圈地、耕地滥用等行为频繁出现，影响土地资源的利用率^[2]。

三、国土空间规划编制的改进思路

(一) 明确国土空间总体规划目标

相关部门需首先明确国土空间整体规划目标，以清晰可行的总体编制目标为指引确定规划发展格局，细化分解各项规划任务，进而提升区域内资源的可利用性。首先，规划单位需主动拓展本地资源管理模式，关注区域内土地建设情况，据此制定切实可行的耕地保护方案，提高生态环境保护强度，以促进区域经济的协调发展。同时，规划单位需主动确立综合规划编制指标的地位，结合具体指标开展国土资源保护工作，提升区域内国土资源利用的合理性；其次，相关部门需厘清空间规划管理界限，制定具有普适性的指导理念并将其融入不同类型的国土空间规划体系，打造整体化的国土空间规划发展格局，构建系统的区域空间规划平台；最后，如果出现规划重合或交叉等问题，相关部门需依据上级规划管理要求做出调整，重新确立空间编制方案，让预期规划指标得以切实落实。

(二) 完善国土空间总体规划体系

为确保国土空间规划的有效性，相关部门需主动优化城市基础建设，打造系统完善的空间规划体系，构建协调的体制沟通机制，确保上下级部门沟通的畅通性。

首先，各部门需主动优化空间规划机制，确立统一的技术融合目标，协调好各方利益，打造多部门协调合作的互动管理机制，确保规划管理方案的可行性。现阶段，各部门规划管理模式自身仍然存在诸多问题，由于受到技术分工的影响，政府管理行为存在较大差异，政府需首先树立清晰统一的战略管理目标，搭建协调平衡的部门管理机制，构建良性互动的文化机制。为实现多规合一的目标，政府部门需建立健全规划管理技术规范方案，打造整体化的技术标准体系，实现对后续规划管理工作的全面指导。

其次，各部门需构建权责对应的事权管理机制，结合具体的规划类型确定国土空间规划协调机制，提升城市空间规划编制权益的融合度，打造多部门协同互动的

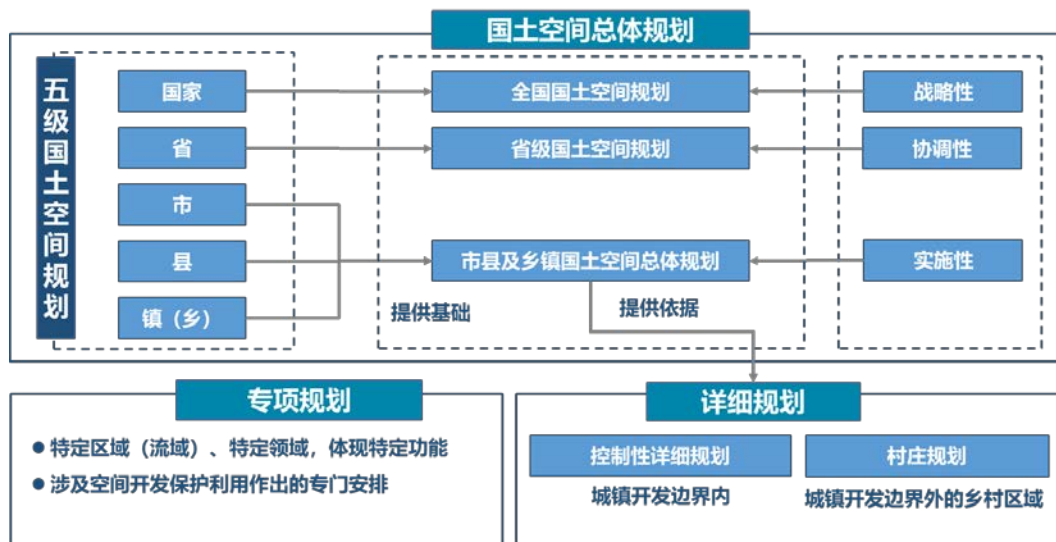


图2 国土空间规划“五级三类”规划体系

规划管理平台，促进政府规划职能的转变和重整。政府部门需搭建协调统一的规划机制，制定科学可行的行政决策机制，确保在出现规划问题时可以得到妥善处理。上级政府部门需将权力下放给地方单位，将自身从市场中解放出来，利用服务外包等市场化手段转移自身权利，确保国土空间资源规划管理运行的整体效益。相关部门需持续加大规划产品供给力度，为社会各界提供高水平的规划服务，突出政府部门的服务职能。

最后，国土空间规划部门需做好机制协调工作，强调议事协调机制的地位，促进政府规划职能的转变，辅助政府职能部门开展贯穿全体部门的沟通协调机制，打造层级对应和全业务融合的管理机制，简化行政管理环节，进而提升政府部门的行政管理效率。此外，政府部门需积极构建协调可行的项目审批机制，制定完善的规划用地管理规则，制定并联审批机制，以此提升政府部门规划审批效率。

（三）改进国土空间规划管理流程

有关部门需充分把握现代化信息技术优势，以大数据技术为媒介，利用先进的社会物理学方法解决社会实际问题。相关人员需要融入科学理论，制定规范化的空间规划管理程序，深化落实各项空间规划管理理念，进而维护社会公众的合法权益。为更好适应新时代背景，相关部门需加大力度推广信息化编制，整合基础数据、规划和审批数据，将其统一纳入信息化编制体系，以确保国土空间规划编制效率。相关人员需始终坚持人本管理理念，确定最为合理的规划管理方案，提升国土空间规划的有效性。国土空间管理人员需积极关注经济发展需求，结合学科特点制定管理方案，寻求有关部门的意见，聘请与所规划空间契合度较高的行业专家，广泛吸

取公众的意见和建议，据此确定最终的实施方案并予以落实，以确保国土空间规划的合理性。

政府部门需正确利用国土空间这一治理媒介，开展高质量的国土空间规划工作，以促进社会和经济的可持续发展。分析国土空间整体规划体系可以发现，国土空间及城市均有与其相对应的空间，相关人员需主动完善城市规划空间，树立结果导向的国土空间规划体系，以提升城市治理水平。同时，相关人员需充分尊重我国行政体制和治理体系改革的成果，以整体化思维为指引，实现对城市行政体制改革、规划业务流程调整、管理模式优化等工作内容的系统化整合，以促进区域经济的协调发展^[3]。

结束语：综上所述，为更好解决我国目前所存在的国土空间规划布局问题，切实优化国土空间规划资源，相关人员需主动协调好国土空间规划管理方案，提升空间布局规划的合理性，以促进社会的可持续发展。基于此，国土空间规划人员需持续优化相关管理责任制度，针对空间规划流程实施高质量管理，细化明确相关编制目标，以确保国土空间规划布局的合理性，切实推动我国国土资源建设事业的发展，让国土空间规划的职能得以展现。

参考文献

- [1] 沈蒙浙. 整体性治理下的区级国土空间规划协调机制探索[J]. 农村科学实验, 2021(28): 189-191.
- [2] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17.
- [3] 王雪菲, 吴孔逸, 郭一珂, 等. 国土空间规划行业管理数字化转型思路[J]. 规划师, 2023, 39(3): 81-86, 93.