

生态文明建设下国土空间规划编制与实施的关键问题

于莎莎¹ 于佳本²

1. 济南市规划设计研究院, 2. 济南海盈房地产开发有限公司

摘要: 本文探讨了生态文明建设下国土空间规划编制与实施的关键问题。针对国土空间规划的背景、目的、原则以及编制与实施过程中的问题进行了深入分析,并提出了相应的解决策略。同时,结合信息化技术的发展,展望了未来国土空间规划的发展趋势。本文的研究旨在提高国土空间规划的针对性和有效性,为实现可持续发展的目标提供参考。

关键词: 生态文明建设; 国土空间规划; 编制与实施; 关键问题; 可持续发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.01.051

一、引言

随着中国城市化进程的加速和生态文明建设的推进,国土空间规划的重要性日益凸显。作为协调经济、社会和环境发展的重要手段,国土空间规划编制与实施的质量直接关系到可持续发展的目标能否实现。然而,当前国土空间规划面临着许多挑战和问题,如数据基础不健全、技术手段落后、体制机制不顺畅以及法律法规不完善等。这些问题不仅影响了规划的效率和科学性,也制约了可持续发展的进程。因此,本文旨在深入探讨生态文明建设下国土空间规划编制与实施的关键问题,以期为解决上述问题提供参考。

二、国土空间规划的背景

自改革开放以来,中国的城市化进程不断加速,城市人口数量和城市区域面积迅速增长。这一现象带来了许多国土空间规划方面的问题,比如城市土地资源的合理利用、城市环境和生态的保护、城市功能的合理布局等。为了应对这些问题,中国政府开始加强国土空间规划的编制和实施。国土空间规划是一个综合性规划,旨在通过对国土资源的合理配置和利用,实现经济、社会和环境的协调发展。它涉及自然环境、经济发展、社会进步等各个方面,是实现可持续发展的重要手段。在国土空间规划编制与实施过程中,需要遵循整体性、区域性、可持续性和公众参与等原则,以确保规划的科学性和可操作性。各省、市、自治区纷纷开展国土空间规划工作,通过制定具体的规划方案,协调经济发展与环境保护之间的关系。规划方案要基于当地的自然条件、经济社会状况和生态环境问题,提出具体的土地利用、资源开发、环境保护等方面的措施,以实现经济、社会和环境的协调发展。在编制和实施过程中,还需要注重对遥感技术、GIS等信息化技术的应用,以提高规划的效率和精度。

三、国土空间规划的目的

国土空间规划的目的在于通过对国土资源的合理配置和利用,实现经济、社会和环境的协调发展。首先,优化空间布局是国土空间规划的核心目标之一。合理的空间布局可以提高土地利用效率,减少城市扩张和耕地占用,保障粮食安全和生态安全。通过制定合理的城市规划和农村发展规划,可以优化城乡空间结构,提高国土空间的利用效率。其次,提高土地利用效率是国土空间规划的重要目标之一。在城市化进程中,土地资源的稀缺性越来越突出。因此,提高土地利用效率成了一个必要选择。合理的土地利用规划可以优化土地资源配置,避免土地浪费和低效利用,从而实现土地资源的可持续利用。第三,保护生态环境是国土空间规划的重要任务之一。在城市化进程中,生态环境保护面临着很大的挑战。合理的国土空间规划可以保护自然生态系统和文化遗产,防止城市扩张对生态环境的破坏。通过制定合理的生态保护规划和环境治理措施,可以保护生态环境,实现可持续发展。最后,促进可持续发展是国土空间规划的重要目标之一。可持续发展是指在满足当前世代需求的同时,不损害未来世代的需求和利益。合理的国土空间规划可以促进经济发展和社会进步的平衡,提高人民生活水平,保障国家和社会的可持续发展。

四、国土空间规划的原则

(一) 整体性原则

国土空间规划是一种综合性规划,涉及经济、社会和环境等多个方面,因此需要从整体上考虑各方面的需求和关系。首先,国土空间规划需要协调经济发展和社会进步之间的关系。经济发展是社会进步的基础,但同时经济发展也会对生态环境造成一定的影响。因此,在国土空间规划中,需要平衡经济发展和生态保护的关系,制定合理的土地利用和资源开发方案。其次,国土空间规划需要协调各地区之间的关系。不同地区的自然条件、经济社会状况和生态环境问题存在差异,需要进行协调发展。通过制定分区规划和专项规划,可以因地制宜地制定发展策略,避免资源浪费和重复建设,实现各地区之间的互补和协同发展。此外,国土空间规划还需要协调各部门之间的关系。各部门在规划过程中都有自己的利益和立场,需要进行沟通和协调。通过建立有效的协调机制和规划管理机构,可以统筹各方面的意见和利益,制定出符合整体利益的规划方案。

(二) 区域性原则

国土空间规划作为一项综合性规划,需要根据不同地区的实际情况因地制宜地制定分区规划和专项规划。不同地区的自然条件、经济社会状况和生态环境问题各

不相同，因此需要针对不同地区的特点制定相应的规划方案。分区规划是指根据不同地区的地理环境、资源条件和经济社会状况等因素，将国土空间划分为不同的功能区域，针对不同区域的特点制定相应的规划方案。例如，对于生态脆弱地区，需要加强生态保护和环境治理，对于城市化地区，需要优化城市空间布局和交通规划，提高城市品质和可持续发展能力。专项规划是指针对某一特定领域或问题制定的规划方案。专项规划可以根据不同地区和不同领域的特点，制定相应的规划方案。例如，水资源规划、土地利用规划、能源规划等。这些专项规划可以更好地指导和规范各方面的行动，促进国土空间的合理利用和资源节约。

（三）可持续性原则

国土空间规划作为一项长期综合性规划，应注重长期效益和可持续发展，避免短期行为和过度开发。在规划过程中，需要充分考虑经济、社会 and 环境的长期需求和目标，制定可持续发展的规划方案。短期行为和过度开发往往会导致资源浪费、环境破坏和不可持续的发展。因此，国土空间规划需要建立长期发展的理念，注重资源节约和环境保护，提高国土空间的利用效率，促进经济、社会和环境的协调发展。同时，还需要建立可持续发展的评估机制，对规划方案的可持续性进行评估和审查，及时发现和纠正不合理的规划决策，确保可持续发展目标的实现。只有注重长期效益和可持续发展，才能实现国土空间资源的可持续利用和和谐发展的目标。

（四）公众参与原则

国土空间规划是政府的重要政策，其目标在于合理利用和保护土地资源，促进经济、社会和环境的协调发展。为了提高国土空间规划的民主性和科学性，必须采取一系列措施。首先，应广泛征求公众意见。在规划制定阶段，必须充分了解公众的需求和期望，并将其融入规划中。其次，开展社会调查。在规划编制过程中，应了解社会各界的想法和建议，并尽可能将其纳入规划中。第三，建立专家咨询机制。在规划编制过程中，应邀请相关领域的专家对规划进行评审和咨询，以确保规划的科学性和可行性。最后，公开公示规划。规划制定后，应向公众公示规划的内容和实施计划，并接受公众的监督。这些措施可以确保国土空间规划符合公众利益，科学合理，并得到有效实施，为推动可持续发展做出积极贡献。

五、国土空间规划的编制与实施

（一）调查与分析

在国土空间规划编制与实施之前，全面调查和分析各地的自然条件、经济社会状况和生态环境问题是至关重要的。这些信息不仅有助于了解当地的优势和劣势，而且还可以为确定规划的基本前提和目标提供重要的参考依据。首先，对于自然条件的调查和分析，应包括地理位置、地形地貌、气候条件、水资源、土壤质量以及

生态系统等方面的信息。这些信息有助于评估一个地区的自然承载能力和环境敏感性，从而为土地利用和资源开发规划提供依据。其次，经济社会状况的调查应关注当地的人口、就业、产业、基础设施以及公共服务等方面的情况。了解当地的社会经济状况有助于确定规划中的优先发展领域和需要重点支持的地区。最后，生态环境问题的调查应包括对环境污染、生态退化、自然灾害等方面的评估。这些信息有助于找出环境问题的根源和影响，进而为环境保护和可持续发展提供指导。通过全面调查和分析各地的自然条件、经济社会状况和生态环境问题，可以更加客观地确定规划的基本前提和目标，提高国土空间规划的科学性和针对性。

（二）制定规划方案

在全面调查和分析各地的自然条件、经济社会状况和生态环境问题后，制定具体的规划方案是至关重要的。这一过程涉及土地利用、资源开发、环境保护等多个方面，需要综合考虑各种因素，以确保规划方案的科学性和可行性。首先，土地利用规划应根据调查结果和分析结果，对各类用地的规模、布局和利用方式进行合理安排。例如，对于农业用地，应注重提高土地利用效率，确保农业生产的需求，同时保护基本农田，防止耕地转为非农用地。对于建设用地，应合理规划城镇、农村居民点和工业园区等建设用地，注重土地的集约利用和空间布局的优化。对于生态保护用地，应注重保护自然生态系统和重要自然遗产，防止生态环境的破坏和退化。其次，资源开发规划应根据当地的资源禀赋和经济社会发展需求，制定合理的开发策略。例如，对于水资源丰富的地区，可以通过合理调配水资源，保障经济社会发展的用水需求，同时注重水资源的节约利用和生态环境的保护。对于矿产资源丰富的地区，应制定合理的开采计划，注重资源的综合利用和环境保护，防止资源的浪费和生态环境的破坏。最后，环境保护规划应根据生态环境问题的调查结果，采取针对性的保护措施。例如，对于环境污染严重的地区，应加大环保投入，提高污染治理水平，同时注重源头治理和全过程管理。对于生态退化严重的地区，应实施生态修复工程，保护和恢复生态系统，同时注重生态环境的监管和维护。

（三）审批与修改

在制定具体的规划方案后，需要将其报请相关部门审批，这是确保规划方案合法、合理、可行的重要环节。报请审批的规划方案应符合国家和地方的法律法规、政策文件以及相关部门的规划要求。相关部门在审批规划方案时，会对方案的合理性、可行性和科学性进行评估。相关部门可能会对方案提出一些修改意见或者建议，这些都需要在修改和完善规划方案时予以考虑。例如，相关部门可能会提出一些关于土地利用、资源开发、环境保护等方面的修改意见，或者对方案中的一些具体措施提出建议。根据审批意见进行修改和完善是规划方案得以实施的关键环节。对于审批中提出的问题和

建议，应认真对待，逐一分析，并对规划方案进行相应的修改和调整。在这个过程中，还需要与相关部门进行沟通和协商，以达成共识和满足要求。如果规划方案在审批过程中遇到重大调整或者无法通过审批，则需要重新进行规划和制定。此时，需要对方案进行重新修订和完善，然后再进行审批，直至达成最终的审批通过。报请审批规划方案是国土空间规划工作中的重要环节，也是确保规划方案得以顺利实施的关键步骤。需要认真对待审批意见，积极沟通和协商，最终达成共识并获得审批通过，以确保规划工作的顺利进行。

（四）实施与管理

经过相关部门审批通过的规划方案，需要交由相关部门进行实施和管理。这个过程是国土空间规划得以实现的关键环节，需要相关部门密切协作，共同确保规划的有效执行和监督。实施和管理规划方案需要制定具体的实施计划和措施。这包括土地利用计划的落实、资源开发项目的实施、环境保护工程的推进等。在这个过程中，需要建立有效的协调机制和管理制度，确保规划方案的顺利实施。相关部门在实施和管理规划方案时，还需要进行有效的监督和评估。需要定期对规划方案的执行情况进行检查和评估，及时发现问题并进行调整和修正。同时，还需要对规划方案进行中长期的评估和监测，以便对规划方案进行及时的调整和优化。将批准的规划方案交由相关部门进行实施和管理是国土空间规划的关键环节。需要相关部门密切协作，制定具体的实施计划和措施，并进行有效的监督和评估，以确保规划的有效执行和监督。

六、国土空间规划的关键问题

（一）数据基础不健全

确实，充足、准确、全面的数据是进行国土空间规划的基础。当前，国内有关自然资源和人文社会等方面的数据基础尚不健全，缺乏统一的标准和规范，这在一定程度上影响了规划的科学性和可操作性。首先，自然资源和环境方面数据的收集和处理是一个挑战。例如，土地利用情况、水资源分布、地质灾害风险等数据的获取和更新需要长期、持续的观测和测量，但这些数据的收集和管理往往存在困难。其次，人文社会经济数据的收集和处理同样重要。例如，人口分布、经济发展、公共服务设施等数据对于了解地方发展和规划管理能力至关重要，但这些数据的收集和管理往往更加复杂和困难。

（二）技术手段落后

尽管国土空间规划已经取得了一定的进展，但目前仍存在一些问题。其中之一是国土空间规划的主要技术手段仍以传统的手工方式为主，缺乏自动化、智能化技术的应用，这在一定程度上影响了规划的效率和精度。传统的手工方式存在工作效率低、精度不高、缺乏科学依据等缺点，已经不能适应现代国土空间规划的需求。因此，加强自动化、智能化技术的应用，提高国土空间

规划的效率和精度已经成为当务之急。

（三）体制机制不顺畅

国土空间规划的体制机制确实存在一些问题，这些问题的存在影响了规划的协调性和可持续性。首先，国土空间规划的体制机制存在部门分割的问题。由于不同部门之间存在利益冲突，导致规划协调难度增加，难以形成统一的规划体系。这不仅影响了规划的协调性，也增加了规划实施的成本和难度。其次，国土空间规划的体制机制存在多头管理的问题。由于规划管理涉及多个部门，容易出现职责不清、权力交叉等问题，导致规划管理效率低下，难以形成有效的规划管理机制。最后，国土空间规划的体制机制存在责任不清的问题。由于责任主体不明确，导致责任难以落实，影响了规划的可持续性。

（四）法律法规不完善

国土空间规划是国家空间发展的基础性、战略性、约束性规划，是各类开发保护建设活动的基本依据。但是，目前国土空间规划的法律地位和作用还没有得到明确规定，缺乏相应的法律法规和规章制度，导致规划的实施和管理缺乏必要的依据和支持。首先，需要制定相应的法律法规和规章制度，明确国土空间规划的法律地位和作用，规范规划的编制、审批、实施和监督程序，确保规划的权威性和严肃性。其次，需要加强规划的执行力度，落实规划的目标和任务，确保规划的实施效果。同时，需要加强对规划的监督和管理，建立健全监督机制，加强对规划实施情况的监督和评估，确保规划的合法性和有效性。最后，需要加强公众对规划的认识和了解，提高公众对规划的认识度和参与度，增强公众对规划的认同感和归属感。同时，需要加强对规划的宣传和教育，提高公众对规划的认识水平和意识，增强公众对规划的自觉性和责任感。

七、结语

生态文明建设是当前中国发展的重要战略，国土空间规划是实现可持续发展的重要手段。在生态文明建设的背景下，国土空间规划编制与实施的关键问题包括：生态保护和修复、资源合理利用、空间布局优化、环境质量提升、社会公正和谐等。解决这些问题需要采取综合性的措施，包括完善法律法规、加强技术支撑、优化管理机制、提高公众参与度等。通过不断加强生态文明建设，努力实现可持续发展的目标。

参考文献

- [1] 陈磊, 姜海. 国土空间规划: 发展历程、治理现状与管制策略[J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42(02): 61-68.
- [2] 靳利飞, 刘天科, 沈悦. 新时期自然资源规划编制实施建议[J]. 宏观经济管理, 2021, (01): 30-36.
- [3] 李恒, 张坤. 浅析新时期国土空间规划发展[J]. 农村经济与科技, 2019, 30(19): 23-25.