

国土空间规划后的管理优化策略研究

韦雅静

马山县苏博工业园区管理委员会

摘要：本文深入研究了在中国城市南宁市在多规合一改革背景下国土空间规划的管理优化策略。首先，介绍南宁市的背景及其在多规合一改革中的地位。其次，明确研究目的，探究南宁市在规划许可管理、规划全生命周期管理、规划实施监督检查等方面的管理策略。通过案例研究，提出国土空间规划后的管理优化策略。最后，总结南宁市的管理经验，为其他城市提供了实用的参考。

关键词：国土空间规划；多规合一改革；管理优化策略；城市规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.03.047

一、引言

城市规划是促进城市可持续发展的重要支撑力量，而国土空间规划则作为城市的蓝图，引领着未来的发展方向。在中国城市化快速发展的背景下，多规合一的改革为城市规划带来了新的思路和实践。南宁市，这座位于山水之间的城市，以其创新的规划管理在改革中脱颖而出。深入研究南宁市国土空间规划管理，探讨其在多规合一改革背景下的管理优化策略，揭示其在城市规划管理中的智慧和经验。

二、南宁市城市规划案例

（一）规划与管理一体化的实践

南宁市积极响应国家“强工业”战略，以规划与管理一体化为指导思想，在总体规划编制过程中，特别注重工业用地的科学配置与管理。为此，南宁市同时制定多个专项研究，如《南宁市产业发展和空间布局专项研究》《南宁市城市用地规模及空间结构专项研究》《南宁市工业发展基础与前景专项研究》《南宁市产业用地规模及空间布局专项研究》等，以确保总体规划既具备宏观视野，充分考虑到工业用地的实际需求。规划部门与城市管理机构形成密切合作，共同制定明确的发展目标，强调六大先进制造业集群和一个战略性新兴产业体系的全面提升，形成“6+1”产业体系的清晰蓝图。

（二）空间资源配置的应用

城市规划界对于城市空间问题的应对技术实现方式已经熟知，然而治理实现方式却相对模糊^[1]。在南宁市的工业用地规划中，空间资源的科学配置已得到实现，全面考虑了土地资源、自然环境和人口分布等多方面因素。借助于现代技术手段，尤其是地理信息系统（GIS）的运用，详细调查和评估了城市内外空间资源，使得南宁市能够更有效地规划城市用地，确保资源的合理布局 and 最大化利用。城市规划过程中不仅要考虑

土地资源的利用，还要关注自然环境的保护和人口分布的优化。通过科学配置空间资源，可以实现土地资源的集约节约利用，提高土地利用效率，减少对自然环境的破坏，同时提升城市居民的生活质量。

（三）生态环境保护与恢复措施

在工业用地规划中，南宁市注重生态环境的保护问题，明确生态保护红线，并规划相应的生态用地。同时，引入低影响开发技术，旨在推动城市建设与自然环境的协调发展。这一举措不仅确保城市的生态平衡，也提供生态修复的实际措施，为工业用地规划注入可持续发展的理念^[2]。

（四）区域协调发展成功经验

南宁市通过精心规划并实施区域协调发展战略，取得了显著的成功。该战略将城市划分为不同的发展区域，旨在通过明确的区域发展规划实现城市各部分的协调发展。这一做法有助于避免过度追求经济利益，而是更加注重整个城市的可持续发展。在制定区域发展规划时，南宁市充分考虑了各区域的资源禀赋和产业结构，以实现各区域的优势互补。

（五）参与和治理的创新方法

在南宁市工业用地规划与产业发展中，参与和治理的创新方法体现在空间规划的构建、总体规划的制定与反馈过程中。南宁市在空间规划方面提出构建圈层式产业格局的战略，这一创新思路在理论上提供对规划的深度思考，也在实践中得到成功应用。通过总体规划，南宁市明确“一体两翼”产业空间格局，旨在实现工业用地的优化布局。这个格局不仅在空间结构和工业用地布局上进行详细的规划，还为重点园区提出具体的产业发展方向和工业用地规模。在这一过程中，南宁市通过专项研究形成的科学数据和经验被有效地纳入总体规划中。专项研究的结果被用来明确产业发展方向、空间结构和工业用地布局，进而确保了总体规划的科学性和实用性。

三、多规合一改革与国土空间规划管理本质分析

（一）“多规合一”改革背景

“多规合一”改革是中国国土空间管理体制改革的项重要举措，旨在整合和协调各类规划，提高国土空间利用效益和综合治理水平。该改革的背景在于早期存在的规划体系碎片化、冲突重叠、难以协同推进的问题。传统上，不同领域和部门制定的规划在执行过程中难以形成有机衔接，导致资源浪费和环境破坏等问题。因此，推动“多规合一”改革成为解决这一体制性问题的迫切需求^[3]。

（二）国土空间规划的角色

国土空间规划在“多规合一”中是综合性顶层规划，整合协调其他规划。明确国家和地方发展方向，为其他规划提供战略指导，横向整合不同部门和领域规划，避免矛盾冲突，纵深上统筹城乡发展，协调资源环境利用，确保可持续利用。通过改革，国土空间规划成为推动综合治理、促进可持续发展的关键性规划。南宁市构建圈层式产业格局等战略，有效应对“多规合一”改革要求，发挥国土空间规划的引领作用，更好地服务于“多规合一”改革推进和国土空间管理协同发展。

（三）坚决贯彻“多规合一”改革的策略与实践

中国在国土空间管理体制方面实施了“多规合一”的改革，确保国土空间规划的有效实施。南宁市积极贯彻这一改革，有效提升规划管理的整体水平。首先，南宁市明确“三定”规定，即规定规划的确定、实施、管理三个阶段必须严格执行，避免国土空间规划走“回头路”，不另设其他空间规划。其次，南宁市采取深化改革的具体措施，强调规划管理必须贯彻“多规合一”改革，不得擅自设置、分割或下放规划管理权限。这些措施体现南宁市在改革中对规划管理权的严格控制，确保规划的执行不受干扰，提高规划的科学性和权威性。

（四）不得擅自设置、分割或下放规划管理权限的原则

南宁市“多规合一”改革坚持不得擅自设置、分割或下放规划管理权限原则，保持规划管理统一性和科学性，防止权限分散导致规划执行混乱。包括不得擅自设置规划管理权限，防止地方过度干预，确保规划科学公正；不得擅自分割规划管理权限，避免部分地区间规划管理碎片化，形成统一规划体系；不得擅自下放规划管理权限，确保规划执行符合中央和地方整体战略目标，维护国土空间规划一体性和统一性。

四、依法严肃规划许可管理优化策略

（一）规划条件设置与建设用地规划许可证核发的合规管理

在规划许可管理方面坚持依法、严肃、合规的原则，通过规范的流程和管理机制确保规划条件的设置和建设用地规划许可证的核发合规进行。对国有土地使用权出让设置规划条件的行为进行明确规定，确保规划条件的设定不仅合乎国家法规，还能够满足城市可持续发展的要求。这一合规管理的措施旨在规范土地利用行为，防止过度开发和环境破坏。其次，建设用地规划许可证的核发过程也在南宁市得到合规管理。通过明确的程序和标准，保障规划许可证的核发过程的公开透明和合法性。这一管理措施不仅增加规划核发的公信力，也为后续的建设提供合规的依据。

（二）低效用地再开发、土地征收成片开发等的规划合规要求管理

对于低效用地再开发、土地征收成片开发等项目，应采取规范的管理措施，确保规划的合规性和可持续

性。管理要求应严格依据控制性详细规划，确保项目符合国家和地方的规划要求。避免对城市资源的不合理利用，确保土地开发的环境友好性和社会可持续性。土地征收成片开发应依据村庄规划或乡镇国土空间规划进行。规范管理有助于确保土地征收与成片开发活动与地方规划的一致性，避免过度征收和开发导致的资源浪费和环境问题。以下为更详细的策略：

1. 制定土地使用规划和管理政策

政府需要制定科学、合理的土地使用规划和相关管理政策，明确各类用地的功能和布局，引导土地资源的优化配置。对于闲置和低效用地，可以根据其地理位置、土壤质量、交通条件等因素，进行分类管理和开发，使其得到更好的利用。

2. 完善土地使用权制度

政府可以出台相关法规和政策，简化土地使用权转让程序，促进土地资源的流通。同时，对于长期闲置或低效利用的土地，可以通过收回、收购、置换等方式进行整合，提高土地利用效率。

3. 引导企业和个人进行土地使用权转让

政府可以通过税收优惠、财政补贴等手段，鼓励企业和个人积极参与土地使用权转让，推动土地资源的优化配置。同时，可以搭建土地使用权交易平台，为企业和个人提供更多的信息和机会。

4. 推动产业结构调整 and 升级

对于因产业结构调整而形成的闲置和低效用地，政府可以引导企业进行产业升级和转型，推动新兴产业的发展。同时，可以引入市场竞争机制，鼓励各类企业参与土地开发，提高土地利用效率。

5. 加强监管和考核

政府需要加强对闲置和低效用地盘活工作的监管和考核，确保各项措施得到有效落实。同时，可以建立奖惩机制，对表现优秀的地区或企业给予奖励，对不积极配合工作的地区或企业进行问责。

（三）乡村建设规划许可证的合法管理

在依法严肃规划许可管理中注重乡村建设规划许可证的合法管理，通过明确的法规和管理措施确保乡村建设的规划许可合法有效。规定乡村建设规划许可证的核发条件，明确许可证的设立必须符合国家和地方的法规要求。这一管理要求确保了乡村建设规划的合法性，防止不符合规划标准的项目得到许可。通过设立乡村建设规划许可证的审核机制，确保规划的制定和核发过程合法透明。明确的审核程序和标准既为乡村建设提供法律支持，提高规划核发的合法性和公信力。

（四）防范规划修改和条件变更的措施管理

规定规划修改和条件变更的程序和标准，明确修改和变更必须符合法定规划设置的要求。这一管理措施防范因规划修改和变更导致的不合规问题，维护规划的稳定性。其次，规划修改和条件变更必须在规定的程序下进行，通过明确的流程确保规划的变更是有法可依的。

这有助于规范规划的执行，防范不当的变更和滥用权力的情况发生。在规划许可管理中确保规划的合法性和稳定性，为城市的有序发展提供有力的支持。

五、规划与用地政策的融合管理优化策略

（一）规划方案与用地政策的有机融合的操作方法

通过有机融合规划方案与用地政策的操作方法，实现规划与政策的有机衔接，确保规划的科学性和可行性。通过将规划与用地政策同步进行，并将基础数据有机纳入规划过程，增强规划方案的针对性和实施性。规划方案与用地政策的有机融合，不仅使规划更贴近实际，也为规划实施提供更加全面的数据支持。这种有机融合的方法实质上是一种跨部门、跨领域的协同工作模式。通过整合规划和用地政策的编制，可以在提高规划实施效果的同时，减少因政策调整而导致的规划执行困难。同时，基础数据的有机融入，使规划更具可操作性，为决策提供更准确的依据。

（二）推动存量资源资产的盘活利用的实际策略

南宁市通过规划与用地政策的融合管理，实施了推动存量资源资产的盘活利用的实际策略。此管理实践通过规划方案的明确存量资源的位置、特性以及未来利用方向，以及强化土地政策，为存量资源的盘活创造了有利条件。这个策略体现南宁市在规划与用地政策的整合管理中的深刻思考。通过规划方案的明晰，使得存量资源得到合理规划，避免资源的滥用和浪费。而通过土地政策的推动，提高资源的市场价值，激发企业和社会对资源的利用热情，促进资源的盘活。

六、规划全生命周期管理

（一）国土空间规划“一张图”实施监督系统的建设与应用

南宁市在规划全生命周期管理中，建设国土空间规划“一张图”实时监督系统，通过这一系统的应用，实现了规划的全过程监督与管理。横向协同中，国土空间规划“一张图”作为数据共用的重要工具，在规划编制全过程发挥关键作用。这一系统集成规划基础数据，确保数据的统一性和一致性。通过“一张图”系统，各专项规划的编制要求得以明确，支撑总体规划的关键内容在空间上得以比对分析，最终形成一致性的规划方案^[4]。

（二）常态化规划实施监督机制的创建

在规划全生命周期管理中，南宁市创建常态化的规划实施监督机制，该机制实现对规划实施的全程在线监督。在横向协同中，各部门通过建立数据共用、空间共商、成果共享的横向协同机制，深度参与规划编制，形成了常态化的工作模式。这种机制在规划实施过程中，不仅能够及时商讨讨论解决问题，还能够在规划实施的全程进行监督。常态化的监督机制有助于规划实施的动态管理，保障规划目标的实现。

（三）规划实施监督机制的定期体检与五年评估

在规划全生命周期管理中，建立规划实施监督机制

的定期体检与五年评估。通过定期体检，对规划实施进行全面审视，及时发现和解决问题；通过五年评估，对规划的长期效果进行评估，为未来规划的制定提供经验总结。定期体检机制使得南宁市能够对规划实施进行全面审视。通过对规划实施的数据进行监测，及时发现并解决规划执行中的问题，确保规划目标的顺利实现。这种全程地审视，为规划实施提供及时纠偏的机会，保障规划的高效实施。五年评估机制对规划的长期效果进行分析，为未来规划的制定提供经验总结。通过评估规划实施的成果，南宁市可以深入了解规划的实际效果，为制定下一轮规划提供科学依据。

七、规划实施监督检查管理优化策略

为确保国土空间规划与工程建设项目相互协调，实施一致性检查机制。通过横向协同，各部门在规划编制时加强与工程建设项目的沟通，建立规划与项目数据共用的机制。一致性检查确保了工程建设项目与国土空间规划的无缝衔接，提高规划的实施效果。强调用地用海审批和土地供应等手续的执行标准，通过规划横向协同机制明确审批手续的标准，并实现审批流程的透明化。强调执行标准确保了审批程序的规范性和公正性，为规划实施提供了制度保障。建立违法违规行查处的监督机制，通过纵向联动和全流程信息化实现对规划违法违规行为的及时监测^[5]。

结论

本文研究总结南宁市国土空间规划管理的经验，发现其在多规合一改革下取得显著成果。通过横向协同和纵向联动，构建全流程信息化的国土空间规划管理机制。严格的规划许可管理、规划全生命周期管理以及规划实施监督检查等措施，有效提升规划的科学性和实施效果。这些经验为其他城市提供有益地借鉴，为国土空间规划后的管理优化提供实践基础^[6]。

参考文献

- [1] 黄军林. 基于“产权激励”的城市空间资源再配置研究[D]. 华中科技大学, 2019(11).
- [2] 熊善高, 秦昌波, 于雷, 路路, 关杨, 万军, 李新. 基于生态系统服务功能和生态敏感性的生态空间划定研究——以南宁市为例[J]. 生态学报, 2018, 38(22): 7899-7911.
- [3] 马向明, 杨光辉. 从“多规合一”实践看国土空间的“唯一性”和“复杂性”[J]. 城市观察, 2023, No. 85(03): 82-93+162.
- [4] 齐洁. 全生命周期管理视角下城市重点地区规划建设路径思考[J]. 城市建筑, 2023, 20(19): 103-106.
- [5] 龚晓浩. 关于城乡规划行政监督的实践与思考[C]. 新常态: 传承与变革——2015中国城市规划年会论文集(11规划实施与管理), 2015.
- [6] 寇科奇. 国土空间规划管理措施研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023, No. 454(28): 13-15.