

小城镇总体规划与国土空间总体规划的协调

郑杰科

湖南省常德市自然资源和规划局桃花源分局

[摘要]随着现代经济社会的进步发展以及城镇一体化进程的不断加快,小城镇的总体规划编制也越来越受到重视,但是城镇规划建设过程中与国土利用空间的矛盾问题也越来越突出,使得城镇化的快速发展进程还受到严重的阻碍,因此必须要加强小城镇总体规划和国土空间规划的下调发展,实现“两规”合一,从而为小城镇的高质量建设奠定坚实的基础。基于此,本文就小城镇总体规划与国土空间总体规划的协调进行了分析,文中阐述了小城镇总体规划与国土空间总体规划之间的关系,分析两者存在的不协调问题,最后提出了促进两者协调发展的策略,以期能够为当前的小城镇建设提供科学的参考依据。

[关键词]小城镇规划;国土空间规划;协调

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2021.11.560

引言

近日,中共中央国务院印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,为深入贯彻落实若干意见,自然资源部5月28日印发了《关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87号),并对国土空间规划体系要点进行解读。近些年来,城镇经济的发展水平越来越高,特色小镇发展成为发展趋势,关于城镇总体规划建设也越来越受到各部门的重视,同时小城镇总体规划也是国土空间总体规划的重要环节,加强对国土资源的利用也利于提高小城镇的规划建设水平。因此在实际工作中必须要协调两者的关系,实现小城镇总体规划与国土空间总体规划的和谐发展,这对提高小城镇的建设水平上也有着十分重要的现实意义。

1 城镇总体规划与国土空间总体规划的关系

1.1 两个规划的空间和地位具有从属性

具体来看,国土空间总体规划的内容覆盖面比较广泛,包括了行政区范围内的全部建设国土的使用结构及其布局,而小城镇总体规划本质上是一个局部性的规划工作,主要是以小城镇为主,对其范围内的建设用地上进行利用,并采取相应的布局安排。因此城镇规划与国土空间总体规划二者之间只是点与面,局部与整体的关系,小城镇总体规划也是对国土空间总体规划的深入补充,因此两者不可分割,具有较为明显的从属性^[1]。

1.2 均以合理用地、节约用地为核心

国土空间总体规划工作主要就是规划和部署相关建设国土空间的开发利用、治理和保护,确保国土空间利用的科学性和合理性,而小城镇总体规划也是以小城镇区域为主进行的布局设计等,因此两者均是以合理用地、节约用地为主要核心。

1.3 理论依据和分析方法基本相似

小城镇总体规划和国土空间总体规划都必须依循一定的自然规律来适应社会经济的不断发展,因此在其实际操作中的都会遵照一些相同的定律和理论依据。在分析方法上,两者基本都会使用系统分析法、静态与动态以及宏观与微观分析相结合的方法。

2 小城镇总体规划与国土空间利用总体规划存在的不协调问题

2.1 各自的作用、任务不同

在小城镇总体规划工作中,其工作内容包括了小城镇发展的性质、目标、规模、国土空间利用、空间布局以及各项建设安排等等多个方面,主要任务是以促进城镇经济发展为主;但是国土空间总体规划是依据国民经济和社会发展规划以及国土整治和环境保护的要求进行的提地管理工作,主要任务是提高国土空间的利用率。

2.2 在小城镇的用地规模的确定上有差异

小城镇总体规划所确定的建设用地规模常常是在国家规定的人均用地指标范围内以现状人均用地指标为基准,结合人口增长和小城镇社会经济发展需求来确定的;国土空间总体规划一般会通过行政手段严格控制建设占用耕地指标。

2.3 在小城镇的发展方向及建设范围上有差异

小城镇总体规划主要是以小城镇区域范围内的规划为主,国土空间总体规划则是涉及到更大范围的空间管理,因此其发展方向以及建设范围偶有较大的差异。

2.4 审批和管理体制的差异

在国土空间管理中,审批工作的开展需要实行严格的建设用地审批管理制度,按照《关于全面开展国土空间规划工作的通知》等相关规定进行,审批环节也比较多,需要经由省级政府进行审批,其余乡镇由州人民政府审批等,而小城镇总体规划一旦审批通过后,城镇建设受上级规划行政主管部门的约束很少,因此具有很大的自由裁量权。在管理体制上也会因为审批的不同而存在较大的差异。

2.5 规划管理工作中的冲突

规划管理工作中的冲突包括了以下几个方面,一是规划行政主管部门依据城镇总体规划对建设项目出具建设项目选址意见书,国土空间行政主管部门依据国土空间总体规划作出不同意建设项目用地预审的决定,这直接影响了项目的立项;二是国土空间行政主管部门在建设单位未取得建设用地规划许可证就办理国土空间使用权属证明的情况,使得部门之间的矛盾比较多。

3 促进小城镇总体规划与国土空间总体规划协调的策略

3.1 尊重协调发展的原则

小城镇总体规划与国土空间总体规划,要想实现协调发展,首先要做的就是尊重协调发展的原则,从而规范两者的发展方向等方面。

一是要结合实际发展情况，坚持求真务实的理念，比如在小城镇总体规划建设中，应该综合考虑城镇实际的人口数量和经济发展建设的实际情况，并且要严格保护耕地，在国土空间的利用过程中，不能以牺牲农业用地为代价，再次基础上隔离的确定城镇建设的用地以及布局等，如果缩减农业用地则会导致当地的农业经济发展水平下降，城镇下辖的乡村会受到较大的影响，不利于当地地区的可持续发展，甚至会导致大量城中村的出现；二是要综合考虑各方的发展需求，实现各方的平衡发展，在国土空间利用中，要加强对城镇布局的考察与分析等，保证国土空间利用的合理性，尤其是在农业用地与建设用地的矛盾中，必须要协调好各方用地的实际需求；三是要坚持因地制宜的院子，不管是在小城镇总体规划还是国土空间总体规划中，必须要充分的明确不同地区的优势和弊端，积极利用其优势进行创新发展，并解决其存在的弊端和问题等，因此在进行规划方案的设计以及编制工作中，必须要结合地区优势进行。比如湖南省常德市的桃花源镇，其是常德市的农业大镇、交通要镇、旅游重镇，因此就可以充分利用当地的农业、交通、旅游等优势进行规划建设，尤其是旅游是拉动经济增长上的作用比较突出，要结合旅游需求进行区域的设计与布局等，做好旅游基础设施的规划与建设，真正的提高国土空间资源的利用率^[2]。

3.2 创新规划编制体制

在规划工作中，大多会存在科学性不够、实施不好、规划之间不衔接等方面的问题，这主要是因为规划编制体制存在问题，在小城镇总体规划和国土空间总体规划中，其中国土空间利用规划是四级规划，属于中央控制，但是小城镇规划则是由各个地方按照国家法律政策的要求编制的，或者是按照当地的正度要求进行编制，因此要想真正的协调好两者的关系，还需要进一步创新规划编制体制，比如可以以立法的形式明确这两项规划的法定形式、作用、关系和效力等方面，并且要深入研究两者的工作路线、技术方法、规划范围、统计口径、规划实施管理机制，从而不断促进两者的协调发展。

3.3 转变规划编制观念

转变规划编制观念也是实现小城镇总体规划和入地利用规划协调发展的重要手段，就小城镇总体规划来看，需要综合考虑资源约束，并寻求集约紧凑的布局模式，强调内涵式发展，最大程度上避免出现形象工程。对于国土空间总体规划来说，则是坚实因地制宜的思想，综合考虑城镇的布局、交通的建设情况等等，及时要占用一部分的耕地也要做好补偿措施等等。

3.4 统筹发展的规划方法

统筹发展的规划方法至关重要，面对国土空间利用中存在的问题，相关部门还需要针对国土空间的使用加强监督工作，具体来说需要各部门在审批后，对国土空间资源的利用进行跟踪管理，避免出现不法的开发商随意占用国土空间资源的情况，如果发现违法用地和建设的情况也要按照法律规定的要求进行惩处等，真正的树立其国土空间资源利用与合

理保护的观念，在此基础上实现对国土空间规划的科学合理安排等。

3.5 案例分析

以桃花源旅游管理区为例，桃花源管理区在2012年以前为常德市桃源县桃花源镇，为区域旅游景区，为促进景区快速发展，打造国家5A级旅游景区，建立特色小镇发展模式，提升区域经济发展，提高人民经济收入，于2012年成立桃花源旅游管理区，开始制定桃花源旅游管理区总体规划。小城镇的发展从之前的用地指标不足，重视程度不够，产业发展单一，资源匮乏，旅游特色难以实现，在提出小城镇特色发展之后，从多方面争取到更多资源，使小镇发展有了质的改变，桃源县与桃花源镇协同发展，双向互助，成功打造国家5A级景区，极大的促进了小镇区域内及周边经济发展，同时也反哺了全县经济发展。由此可见，小城镇总体规划与县域总体规划相辅相成，协调发展才能更好的带动区域经济发展。

3.6 贯彻党中央重大决策部署，坚定不移推进“多规合一”

自然资源部将继续坚持党对规划工作的领导，按照确定目标，坚定不移推进和实施“多规合一”，形成“一本规划、一张蓝图”，建立统一的编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，构建统一的基础信息平台，形成全国国土空间开发保护“一张图”，落实好《若干意见》各项部署，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

3.7 坚持“放管服”改革，着力提高行政效率。

在规划审批中，要减少报国务院审批的城市数量，同时按照“管什么就批什么”原则，精简规划审批内容，重点从目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等方面进行控制性审查，大幅压缩审批时间，提高行政效率；要结合“多规合一”，推进用地审批和规划许可“多审合一”“多证合一”，切实优化营商环境，体现“多规合一”改革效果。

结语

综上所述，小城镇总体规划与国土空间利用总体规划的对象以及目标是一致的，因此两者的协调配合至关重要，面对两者存在的不规则协调问题还需要尊重发展的基本原则，并结合地区与国土空间利用实际的规划需求创新规划理念以及规划方法等方面，同时国土空间总体规划方面也要为小城镇的合理发展提供充足的空间，以便可以为小城镇的高水平建设奠定良好的基础。

参考文献

[1]周鹏飞.小城镇总体规划的认识与实践[J].住宅与房地产,2017(26):27+72.

[2]祝桂兰.如何做好国土空间总体规划与城镇总体规划的协调[J].河南国土资源,2004(03):38-39.

作者简介:

郑杰科(1978年3月),男,汉族,中级,湖南常德,大学本科,研究方向:规划管理。