

# 浅谈国土空间规划

周杰

丹寨县自然资源局 贵州 522636

**[摘要]**国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排,是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。切实保障国土空间规划具备科学性和合理性是至关重要的,要对于公共资源进行合理配置,实现社会经济健康、稳定及持续性的发展,同时,要优化国土空间利用和开发,注重格局保护,提高土地综合整治效率和质量。本文主要是关于国土空间规划的主要意义、存在的问题及主要策略的探讨,以供相关专业人士进行参考和借鉴。

**[关键词]**国土空间规划; 存在问题; 策略

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6288.2020.02.1892

在当前的时代背景之下,需要针对国土空间进行合理科学建设和规划,要求实现土地资源的有效利用。对于国土空间进行规划过程当中,依然存在着很多的问题。例如生态环境受到破坏、土地资源开发力度过大、资源严重匮乏等等,都对于我国社会经济健康、稳定与持续性发展造成重大阻碍。所以,需要保障国土规划的合理性以及科学性,实现土地的综合整治,这样才能够构建宜居和美丽的家园。

## 一、为什么要编制国土空间规划

目前我国存在着几十种官方认可的规划,涉及到空间开发保护利用修复的,就有主体功能区规划体系,城乡规划体系,土地规划体系,海洋功能区规划体系,以及林业规划,草原规划、生态功能区划等等。除此之外还有交通、水利、能源等等各类专项规划。如此多部门之间各类规划,因技术标准和作图工具不一致等因素,导致空间坐标产生重叠和规划目标不一致等矛盾冲突无法协调,中共中央 国务院于2019年5月公布了《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号),这是中国在规划发展及管控治理上迈出的重要一步,是国家的一项重大的改革项目。

若干意见指出我国规划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等,导致开发建设有关的行政审批效率低,项目审批耗时长、落地难。其中,尤以管控土地利用的土地利用规划,和管控开发建设的城乡规划,两大核心空间规划之间的矛盾最为突出。建立国土空间规划体系,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间性规划,融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,才能终结规划“打架”问题。

充分融合已有的主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划、海洋功能区规划等各类空间规划;将明确城市功能定位、发展目标、城市规模、空间布局,对生态、生产、生活等各类空间,综合交通、基础设施、公共服务保障等各类建设进行整体安排和综合部署。

## 二、国土空间规划的主要意义

### 1. 有利于提升国家对规划管控的准确度

在当前的时代背景下,应当加强国土空间的合理规划和利用。通过规划国土空间,能够促使国土空间管理控制准确性以及有效性得到提升。比如,通过建立和健全数据库,国土空间规划管控能够实现对自然资源有效控制以及管理,让自然资源得到合理的运用,避免资金、自然资源浪费的现象

产生<sup>[1]</sup>。同时,通过工作人员收集以及整合各种数据信息,也能为国土空间规划提供科学以及有效的数据依据以供参考,从而显著地提高管理工作的成效。通过对自然资源的全面研究和调查,能够对资源和环境承载能力进行综合性的评价,然后,合理调整国土空间的开发规划,制定出清晰土地资源开发利用目标<sup>[2]</sup>。

### 2. 有利于为土地保护和开发提供更科学的数据

土地利用规划主管土地利用特别是耕地保护,自然保护地规划主管国家公园、自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等保护功能用地;城乡规划主管土地开发特别是城镇开发。前者自上而下体现国家对地方发展的土地利用约束,侧重于保护,后者则自下而上体现地方发展的土地开发需求,侧重于发展。这三种规划分属于不同部门,规划价值导向也不一致,却又相辅相成,互相影响制约,通过国土空间进行合理以及有效的融入整合,能够提供大量科学以及有效的数据资料。通常而言,国土空间规划就是在自然资源的基础之上对生态、民生和经济活动进行统一规划,将三者有机融合起来,避免经济弱化或者金融弱化的情况发生,有效解决社会矛盾与冲突。为了实现对生态退化的有效遏制,应当采取必要的措施,预防城乡同化问题的出现,在制定措施时,就需要以国土规划数据作为参考依据。预防措施的制定过程中,应当改变传统的土地空间规划手段,在实际工作开展的过程之中应当积极引入现代化的国土空间规划模式,通过运用大数据信息技术,进而显著提升国土空间规划质量和成效。

## 三、国土空间规划存在的主要问题

### 1. 多规融合难度较大

按照国土空间规划的要求划定“三区三线”,三区指的是生态空间、农业空间、城镇开发空间,三线指的是生态保护红线、基本农田保护红线和城镇开发边界,其他各个部门的专项规划需对应到国土空间规划的三个空间和三条线内。各部门的规划汇总在一起,规划重叠打架,各部门之间规划取舍难度大。现在国家把粮食安全放在第一,生态红线第二,城镇开发边界第三,主要以保护耕地和生态为主,城镇的发展要走节约集约型。基本农田划定的保护面积比例高,涉及调整基本农田的项目必须是国家重大项目,所以很多项目难以落地;另外各个部门项目建设用地的需求量大,如需保障所有项目则城镇开发边界划定将会很大,所以合理科学的多规融合难度大。政府对空间的发展把控不好,将会影响

经济社会的发展。

## 2. 土地利用不够高

我国国土面积比较大,幅员辽阔,土地资源相对比较丰富,但是,因缺乏精细化的管理方式,导致在设置工业产区和农业用地时比较主观和随意,从而使土地空间规划不够科学合理,也无法对土地资源实现充分有效的利用,还导致了大量的土地资源被严重浪费,不利于社会经济发展。另外,在规划和利用土地资源时,依然存在一部分的工作人员并没有考虑资源再利用的问题。同时,实际规划过程之中也缺乏对可持续发展观以及科学发展的深入认识和理解,很多土地资源并没有用在实处,导致土地资源被严重浪费。另外,国家土地资源利用效率偏低还体现在存在一部分地区在实施招商引资以推动当地经济发展时候,一再压低土地资源的价格,并且没有制定和实施必要的保护措施,导致土地未能展现出应用的价值。同时,过度开发以及招商引资,大量兴建厂房以及各类工程项目等等,还严重破坏了当地的生态平衡,同时,由于土地资源的利用率不符合标准的规定,也会当地经济稳定以及可持续发展造成重大不良影响。对此问题,需要相关工作人员引起重视,同时要积极找到能够提升土地资源利用率的途径<sup>[3]</sup>。

## 3. 部分土地存在过度开发的问题

在我国,有些地区在实际发展的过程之中,地方政府一味追求经济效益的提升,对土地资源进行过度开发,这种以消耗资源为代价来获取经济效益提升的方式不可取,同时,影响也是十分恶劣的,将对当地的生态环境造成了极其严重的破坏。虽然,运用这种方式短期来看可以获取一定的经济效益,但是这只是暂时的效益提示,随着生态环境被破坏,人们的生产生活也会受到影响,严重的还可能会导致土地荒芜。过度的土地开发会造成国家储备土地资源的不断减少,不利于社会的经济实现健康稳定以及可持续发展<sup>[4]</sup>。

## 4. 资源缺乏合理规划

在土地资源的利用中,规模较大的就是工业用地和居住用地,农业用地因为被大范围占用而不断减少,同时,随着产业用地的扩展以及工业的发展会产生大量的污染物,给周边环境带来污染,也会导致绿地资源不断缩减,这对于城市健康稳定以及持续发展会造成重大的阻碍。另外,在土地的使用过程中,由于没有做到土地资源的合理利用,再加上没有制定和实施环境保护措施,导致当地居民的生活质量不断下降,大大影响了城市发展战略的实施。

## 四、改善国土空间规划的主要策略

### 1. 建立健全相关法律体系

为了促使我国国土规划工作得到优化和完善,国家政府要不断完善同国土空间规划以及管理相关的法律法规,为各地的国土规划提供一个统一的标准体系,使各地国土空间规划保持一致性且更加有效。

在当前的时代背景之下,通过实行统一的国土规划标准,有助于提升国土空间规划的质量以及促进规划效率的提升。在实践的过程之中,各个地区经济发展水平是存在很大的差异性的,并且对于城市发展和城市规划等等都有着不同的需求。因此,各地政府要在遵循国家相关法律法规的基础上,通过统筹协调来减小各地之间的差异,确保各地土地规

划的一致性。国家制定和实施与国土空间规划相关的法律的过程之中,还应当结合各地的实际情况,按照统一的国土资源规划标准来进行土地规划使用,从而促使国土空间规划工作能够做到有法可依,同时,也使国土规划更加具备科学性以及合理性。

### 2. 改革创新相关行政体制

目前,发改委是我国国土规划工作的主要领导机构,负责对其各项工作进行宏观调控,同时,还需要制定可行性方案,并对各级国土规划实行统筹管理,确保其实现全面运行。国土规划能得到有效实施,有赖于相关工作人员的不懈努力。除此之外,实际在国土空间规划的过程中,政府部门应当发挥主导性作用,政府部门需要充分考虑民众以及社会发展需求的基础上,引领国土资源规划向着高质、高效的方向实现快速的发展。此外,通过对相关行政体制的改革创新,还有利于调动民众的热情,促使广大人民群众积极参与进来,同时,促使广大人民群众发挥公众监督作用,这对于国土规划工作的优化和完善能够起到重大作用。

### 3. 调整国土规划生态环境

首先,要合理调整国土空间规划的生态环境,建立健全相应的调控机制。在实践中,经常会遇到不同行业占用国土资源的情况,需要依据相关的行为准则,对不同行业提出相应的要求,做到对国土资源的有效保护,避免破坏资源的现象发生。在根据行业情况实行不同的准则时,应当具备必要的应急处理能力,能够对及时有效的处理生态破坏现象,同时,要对国土资源实行动态化的监督管理模式。其次,应当对传统的国土空间规划技术进行创新,尤其是在国土规划的过程之中还应当要将先进科技融入其中,从而显著地提升国土规划科学性以及有效性<sup>[5]</sup>。与此同时,还要对国土资源进行综合优化,有效保护国土空间规划的生态环境。最后,还应加大专项资金的投入,要求明确资金用途,这样才能够为调控国土规划的生态环境提供充分的资金支持,同时,可以确保各项工作严格落实到位。

## 结语

综上所述,在当前的时代背景之下,更加需要加强国土空间规划工作,要明确国土空间规划的功能定位,同时,在实际工作开展的过程当中要坚持以人为本,对于规划指标进行合理设置,还需要规范数据整理,完善国土开发利用和保护。

## 参考文献

- [1]武廷海,卢庆强,周文生,等.论国土空间规划体系之构建[J].城市与区域规划研究,2019,11(1):1-12.
- [2]辜寄蓉,朱明仓,江浏光艳,等.国土空间规划中弹性空间的作用与划分[J].中国农业资源与区划,2019,40(12):39-47.
- [3]张彤华.构建国土空间规划法律制度的一些思考[J].城市发展研究,2019,26(11):108-115.
- [4]李凌宇.探讨县级国土空间规划编制问题[J].建材发展导向(下),2019,17(11):19-20.
- [5]赵智聪,杨锐.论国土空间规划中自然保护地规划之定位[J].中国园林,2019,35(8):5-11.