

# 市级国土空间总体规划的效用与编制管控方法研究

肖军刚

(湖南地科院规划设计有限公司 湖南 长沙 410114)

**[摘要]**国土空间总体规划是市政府的一项重要职责,通过国土空间总体规划来进一步明确各类土地的用途管制和规划布局,增强国土空间的使用效率和效果,对经济社会发展和城市建设都具有非常重要的作用。本文根据现有研究资料,结合自身在国土空间总体规划当中的一些经验,分析了市级国土空间总体规划的效用,认为主要体现在增强经济社会发展的科学性、实现城市的可持续发展、提高土地资源的利用效率等方面上。针对国土空间总体规划的编制管控,提出了三层编制管控策略,也就是土地管理部门进行初步规划管控、专家小组评审管控、政府审核管控。通过研究,希望能够对市级国土空间总体规划的编制提供一些帮助和启示。

**[关键词]**国土空间;总体规划;效用;管控

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.04.970

经济社会的快速发展,进一步凸显了国土空间总体规划的重要性,市级国土空间总体规划在我国的国土空间总体规划当中起到了承上启下的作用,对经济社会的发展具有重要意义,对国土空间的高效使用会产生重要影响。这就要求每一个城市的市政府都应该重视和加强国土空间总体规划,在准确把握国土空间总体规划的效能基础上,根据国土空间总体规划的目标,从程序上做好国土空间总体规划的管控工作,确保国土空间总体规划的科学性、合理性,通过国土空间总体规划为城市经济社会的发展提供准确的依据。

## 1 国土空间总体规划概述

国土空间总体规划是在原来土地规划和城市建设规划等规划工作的前提和基础之上形成的一种新的规划,这种规划不是简单的将原来的土地规划和城市建设规划等相加,而是一种更加科学完善国土空间规划体系,对我国经济社会的发展有极其重要的影响和价值。在《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》对国土空间规划做了明确的定义,将其定义为“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,包括总体规划、详细规划和相关专项规划。”从这一概念的定义当中可以看出,所谓国土空间总体规划就是一定区域的国土空间,在空间和时间上进行的总体规划。所谓的总体规划就是一种宏观的控制的规划,是一种长期的战略的规划,就要考虑当前的经济社会发展需求,又要考虑未来的社会发展需要,在规划的过程中要坚决贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,满足经济社会发展的需要,同时控制和降低经济社会发展对生态环境的负面影响。

## 2 市级国土空间总体规划的效用分析

市级国土空间总体规划的效用体现在很多方面,结合自身的工作经验,将其归纳为以下几点。

### 2.1 有助于进一步推动经济社会的发展

从现在公共管理的角度来讲,市政府在履行公共管理职能的过程中,应满足人民对美好生活的需要、满足城市建设和发展的需要,就必须对城市的土地空间进行全面细致的筹划,提高土地空间利用效率和价值。通过国土空间总体规划,可以进一步了解城市当前的土地资源的特点和利用方式,进一步明确城市的主体功能区定位和发展方向,进一步更加科学的开发利用。比如说,城市不同区位的土地空间利用方式;比如说有的土地本身属于原来的生态河流,应该尽量维持原来的生态特征;比如说在同一区域内要减少重复建设的情况出现;比如说主要是以居民区为主,为了提高周边居民的生活品质,可以规划一个新的城市绿地空间,满足城市居民休憩娱乐的需要。当然,在整体规划当中,还需要利用土地空间来解决第一产业、第二产业和第三产业的产业布局和发展问题,同时应该与产业结构调整等一切结合起来,明确不同土地空间之内的产业发展模式,增强经济社会发展的科学性。

### 2.2 有利于城市的可持续发展

城市也有自己的生命周期,要想让城市持久的发展下去,

就必须最大限度地利用土地空间,并能够在满足当前需要的基础上,满足未来城市建设和发展的需要。从城市发展的历史来看,任何一个城市都存在发展瓶颈,要想尽可能的延长城市的寿命,就必须充分挖掘土地空间的利用价值,科学合理的使用各类土地空间,在满足当前发展需要的基础上同时满足未来发展。所以,市级国土空间总体规划不仅要解决当前的土地规划利用问题,还要解决未来土地空间利用问题,所以它不仅仅是一个土地利用的规划建设问题,本质上还是一个土地资源利用的时间问题。影响城市可持续发展的因素有很多,其中主要因素在于各种发展资源获得利用,对一个城市来说的可以利用的资源并非无限的,很多资源都是有限的,在实现可持续发展目标的过程中,可以是实现这些资源的可持续利用,比如说的矿产资源、农业资源、林业资源、水资源、湿地资源、可建设土地资源等,这些要素的使用都要体现在市级土地空间的总体规划当中,在规划中要对每一种资源的利用方式进行筹划,明确利用目标和方法,以及与之对应的供给计划等。

### 2.3 有利于土地资源的利用效率

经济社会的快速发展,让土地资源愈发珍贵,土地已经成为城市经济建设和发展当中最重要的资源之一。但是,对于任何一个城市来说土地资源都是有限的,土地资源不可能无限的供给,这就意味着必须增强土地资源的可持续利用水平,提高土地资源的利用价值和效益。而在这一过程中,要准确的评价一个城市建设和发展过程中所拥有的各类资源,对土地资源的承载能力和国土空间开发适宜性进行评价,对土地资源的供给进行科学合理的筹划,明确每一个区域的土地资源的利用形式,在此基础上在进行具体生产空间、生活空间、生态空间的规划布局。在这一过程中市级国土空间总体规划的作用日益突出,因为在市级国土空间总体规划当中不仅要考虑土地资源,还需要考虑空间、时间、人口、生活用水、生态环境保护、粮食生产安全、交通、能源、基础设施等诸多因素,在综合考虑和评价土地资源利用方式的基础上,做出更加科学合理的选择。基于科学发展观理论在城市空间整体规划的过程中,要充分考虑当前的经济社会发展区,对现有的城市建设进行科学的规划,尤其是现有的土地资源,要建立科学完善的土地资源供给机制和供给计划,确保土地资源能够满足当前的需要,同时构建起良好的土地资源退出机制,以便于能够在完成自己的使命以后能够及时退出原有的土地利用方式,重新成为城市土地空间资源的重要组成部分,通过这种重复性的进入与退出机制,实现城市土地空间的可持续利用。

## 3 市级国土空间总体规划的管控

### 3.1 土地管理部门规划管控

市级土地空间总体规划一般是由市政府的土地管理部门负责进行的,所以对土地空间总体规划的管控,也应该从土地管理部门开始。城市的土地管理部门在土地资源利用规划和城市建设等方面具有丰富的经验,但是国土空间总体规划所涉及的规划要素比较多,需要解决的问题也比较多,相对于传统的其他规划要更加复杂系统,所以在确保规划科学性和合理性

上,土地管理部门不能采取常规的方法与手段,而是应该根据国土空间总体规划的特点,制定与之对应的专门的控制方法和策略。建议市政府成立一个专门的国土空间总体规划编制领导小组,同时设立办公室,专门负责国土空间总体规划工作,该领导小组成员包括市长、市委书记、市内各部门分管领导,办公室设在土地管理部门中负责规划编制的相关科室。也可以邀请一些专家学者参与国土空间总体规划,并建立完善的内部审核机制,这样才能保证预期的规划目标实现。

### 3.2 专家小组评审管控

市级国土空间总体规划关系一个城市的建设和发展,所以在规划的过程中,应向社会多方式、多渠道征求意见,最大限度地确保科学性、合理性尤为重要。土地管理部门在编制国土空间总体规划初步方案以后,市政府应该组织一些专家学者、上级分管领导成立评审小组,对土地管理部门所编制的国土空间总体规划的内容进行评审,分析规划设计的科学性、合理性,指出规划设计当中存在的不足,并要求土地管理部门进行改进和完善。专家学者在国土空间总体规划上都具有丰富的经验,他们通过调查了解,以及专业性分析,可以比较客观全面的评价一个城市国土空间总体规划方案的内容是否存在问题。上级分管领导参与,更能充分了解全局,更能找到与周边城市互联互通优势。通过专家小组的评审可以最大限度地提高国土空间总体规划的质量。

### 3.3 政府审核管控

土地管理部门所制定的国土空间总体规划经过内部管控和外部专家小组的评审以后,还需要经过上级政府的批准才能实施。在这一过程中,市政府还需要对国土空间总体规划进行进一步的分析和评价。当然在这个过程中,分析评价不仅要站在国土空间的综合利用上,还需要充分考虑当前本市经济社会发展的现状及未来需求,充分考虑当前及未来发展需要的前提下,进一步对国土空间总体规划进行调整,并与城市规划建设等有效的衔接起来,这样才能确保国土空间总体规划达到预期的目的。

总之,国土空间总体规划对城市建设和发展具有非常重要的意义和作用,每一个城市在建设发展的过程中都应该重视国土空间总体规划,进一步增强国土空间总体规划的能力和水平,为城市经济社会的快速发展提供更加科学的理论指导。

### 参考文献

[1]邓伟骥,谢英挺,蔡莉丽.面向规划实施的空间规划体系构建——厦门市“多规合一”的实践与思考[J].城市规划学刊.2018(51)

[2]王伟,李牧耘,魏运喆,许顺才.政策链视角下国土空间规划实施配套政策设计与创新思考——基于既有主体功能区政策文本分析[J].城市发展研究.2020(07)

(上接第813页)

### 四、画龙点睛——创作的凝聚力

一张画仅仅靠构图的完美、色彩的和谐、形象的生动、材料应用的广泛是不够的,还必须有一个好的命名。好的命名可以起到画龙点睛的作用。从作品命名的过程来看,有两种情况:一是创作前就有了主题和命名,创作总是围绕这一主题去展开,不能偏离这一命名所凝聚的思想;二是绘画完成之后,根据画面的内在联系,考虑作品的命名。第一种就象是给儿童一个人,要求他必须画这个人;第二种就象是让儿童去虚构一个人,创作后再来说明这个人是谁。显然,对于构形能力不够强的儿童来说,第二种能充分发挥儿童的想象空间,使他们不至于约束在某一范围之内。然而,在命名时,我们既要凝聚画面的内容,又要能表现出儿童的个性特点。如:一名儿童在创作时画了一弯明月,月下,有一条弯弯的小船。这位小朋友命名时,起了个“我的月亮船”。当时我考虑了一下要不要去掉“我的”二字,最后还是觉得不删去的好,因为“我的”二

字,表现出了儿童的自信,是他实现自我价值的表现。

综上所述,我们指导儿童画创作画时,要从他们的身心特点出发,遵循客观规律,不断提高“四种”力,创造和谐有趣的氛围,激发儿童主动去创作的意愿,促使他们在生动的创作实践中自主地获取知识,提高创作能力,开创一个丰富多彩的儿童美术创作天地。

### 参考文献

[1]徐玲.大数据时代下儿童画创作指导[J].电脑知识与技术,2020,v.16(15):69-70.

[2]李献珍.试论儿童画对绘画创作的启发[J].山西青年,2020(15).

### 作者简介:

王晓梅,1973.08.14,女,汉,四川广安,中小学一年教师,本科,研究方向:新媒体视野下小学美术教育教学。