

浅析国土空间规划实施现状及对策

李海鹏

潍坊滨海经济技术开发区自然资源和规划服务中心

DOI: 10.12238/ems.v4i9.5597

[摘要] 国土空间规划是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的规划,体现了“一个问题原则上由一个部门负责”的机构改革思路。从“多规合一”理念的提出,规划的开展由三规到多规,由自上而下到自下而上,由试点到全面,直到目前“三类五级”的规划框架体系确立,但就整体体系还不够全面,不够系统,尚存欠缺,尤其相关法律法规尚未确立,规划编制及机制尚需健全,随着降级社会不断发展,以及疫情带来的新的冲击,新的生产、生活需求,对国土空间规划编制带来了新的挑战。此文从我国国土空间规划体系完善和发展的现状出发,重点探究目前实施存在的问题,并提出有效的解决方法。

[关键词] 国土空间规划、三区三线; 现存问题; 具体对策

中图分类号: TU984 **文献标识码:** A

Analysis on the current situation and countermeasures of land space planning

Li Haipeng

Weifang Binhai Economic and Technological Development Zone Natural Resources
and Planning Service Center

[Abstract] The land spatial planning is a unified planning that integrates the main functional area planning, land use planning, urban and rural planning and other spatial planning, reflecting the institutional reform idea of "one department is responsible for one problem in principle". Since the concept of "multi regulation integration" was put forward, the planning has been carried out from three regulations to multiple regulations, from top to bottom to top, from pilot to comprehensive, until the establishment of the "three categories and five levels" planning framework system. However, the overall system is not comprehensive, systematic, and lacking, especially the relevant laws and regulations have not been established, and the planning formulation and mechanism need to be improved. With the continuous development of the degraded society and the new impact of the epidemic, The new production and living demands have brought new challenges to the compilation of territorial spatial planning. Starting from the current situation of the improvement and development of China's land space planning system, this paper focuses on the problems existing in the current implementation and proposes effective solutions.

[Key words] land space planning, three zones and three lines; Existing problems; Specific countermeasures

这些年来,我国经济发展逐步提速,城市化进程也快速推进,伴随而来的是城市面积的扩大与人口数量的增加,人多地少的情况使社会经济发展对生态环境的需求变得越来越高,其中最突出的便是土地问题。但是在“增长主义”导向下的空间依据、“多规冲突”下的空间管制矛盾并发,“生态文明”下的国土空间规划体系急需确立。怎么使有限的土地资源在规划引领下发挥最大的作用,有效提升土地的利用率,推进社会经济的持续、健康发展,是现在在地方政府重视和探究的重要内容。

1 国土空间规划概念

国土空间规划与原城乡规划不仅仅是名称的改变,无论是从概念到特点再到体系构成,都具有实质性的差别,城乡规划是指导基层实际开发建设,国土空间规划是全面战略性、约束性的,是对全部自然资源的一种指引。尤其是国家机构改革后,新的自然资源部更全面,山水林田湖草自然资源统一管理、统一规划,使“多规合一”实施更有基础,更有保障,为国土空间规划从框架体系、法律体系到具体实施更有针对性、目的性。总而言之,国土空间规划是在中国特色社会主义思想指导下建

立，基于承载社会经济发展所需自然资源的统筹谋划，划定红线，指明方向，统筹分配和发展，全面指引社会发展与自然资源有序开发利用。为创建可持续发展和谐社会奠定了基础。



图一：国土空间规划发展历程

图1 国土空间规划发展历程

2 国土空间规划进程及实施现状

2.1 国土空间规划之前现状及问题

前期各级各种上位规划、专项规划在支撑城社会经济的发展，在加快城镇化、现代化发展道路上，发挥了积极作用，但随着社会发展，在可持续发展与保护方面矛盾问题突出：一是各类规划太繁杂、重叠交叉区域太多，导致资源浪费，缺少整体有效指引与管控，规划打架、规划空档、规划层级混乱、资源配置无序、低效，越来越制约和谐可持续发展，也将自然资源要素间的联系相割裂，土地、海洋、林地、草原互成独立空间，部门之间也因此产生推诿问题，不利于三生空间的互相融合。二是审批滞后、繁杂，地级城市城乡规划报国务院审批，往往规划已实施多年，规划才审核批复，批复后只能接着进行规划实施评估。三是规划实施的严肃性，虽然有相关法律法规体系，但是地方规划调整变更随意性太强，“政府一换届、规划就得变”，总规、控规的权威性不能有效保障。习近平总书记高度重视国土空间规划工作，多次提出明确和具体的要求：“国土是生态文明建设的空间载体。从大的方面统筹谋划、搞好顶层设计，首先要把握国土空间开发格局设计好。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，整体谋划国土空间开发”。以“多规合一”融合而来的国土空间规划从上位上开始指引，由下而上的规划体系，使规划的运行更有前瞻性、操作性。规划编制审批、实施监督完全由法规政策体系、技术标准体系支撑。从层级和内容体现了生态文明新时代空间供给侧结构性改革的要求。



图2 国土空间规划体系

图2 国土空间规划体系

2.2 国土空间规划编制进展

根据计划安排，到2020年底全国各省基本建立规划编制审批体系，统筹指导国土空间规划的编制与监管，记忆不完善法规体系，明确技术标准。各地级市、县要建立数据支撑体系，建立开发保护的一张图。目前该阶段已基本完成，各省市正在有序指导三条线的划定工作。

同时各市县国土空间规划编制工作正结合三区三线的划定，不断进行调整完善，各省级纷纷出台国土空间规划编制技术指南，成立技术联盟，但随着三区三线划定工作的不确定，规划编制工作推进效果缓慢。下步要突出双评价指导作用，找到地方发展与有序开发保护的平衡点，使一张蓝图尽快落地实施，让我们国土空间开发保护能够达到一个安全和谐、富有竞争力和可持续发展的状态。

3 国土空间规划存在问题

三区三线划定带来的问题冲突。“三区三线”是根据城镇空间、农业空间、生态空间三种类型，分别对应永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。目前，“三区三线”划定工作顺利推进的同时面临的一些问题亟待解决。

一是永久基本农田与生态保护红线存在冲突。因多年形成历史原因，在河道、滩地及后期认定的湿地公园中种粮已成为事实，各地耕地数据中也包含此类部分。把河道、湿地公园内的农田划入永久基本农田。但河道、湿地公园被归属于自然保护地，自动叠加进入生态保护红线，根据河道、生态保护红线管理等规定，为了安全仅允许有限人为活动，导致地方在划定是存在矛盾，难以取舍，简单的划线将导致永久基本农田保护任务数将面临巨大压力，18亿亩的任务将给地方财政经济带来不小的负担。

二是耕地保护战略与乡村振兴战略存在冲突。耕地“进出平衡”实现了对耕地转为林地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的管控，是落实耕地“非粮化”的重要举措。但乡村振兴推动的产业兴旺、生态宜居、生活富裕导致经济用地结构与遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的相关文件相冲突，目前尽管国家实施了一系列惠民扶持政策，如提高粮食指导价、给予相关种植补贴等，但是仍然不能平衡粮食种植收益与其他经济作物收益之间的差距，尤其是疫情期间各种蔬菜、肉食价格大涨，进一步加重了非粮化工作任务。导致具体工作中存在认识不统一、职责交叉、边界不清晰等问题。

三是城镇发展用地供需矛盾。如何科学划定生产、生活、

生态开发边界,是摆在各地方政府自然资源和规划系统的首要难题,各轮试划,已将地方和上级要求之间的差距基本摸清,但是立场、矛盾突出,上级要求控制、管制,地方要求发展、防范风险等矛盾,很难协调统一,如不顾地方困难坚持管控要求,尤其是中央提出“疫情要防住,经济要稳住,发展要安全”的要求,稳住经济大盘要扎实推动稳经济各项政策落地见效,保市场主体保就业保民生,强调基建投资对经济的托底作用,确保经济运行在合理区间的大形势下,地方政府很难保证稳定当前经济发展形势。但是在当各地方用地集约程度不够,低效闲置用地问题突出,村庄布局也不尽合理,这也更加提高了管控的重要程度。总之三线的合理划定,成为地方政府迫切需要解决的难题。

4 国土空间规划及后期实施建议

4.1 建立完备的国土空间规划指引体系

一是要加快开展推进国土空间规划编制。规划的编制体系已确立,多规合一基础已奠定,地方经济发展对于规划落地的需求格外强烈,各相关规划融合需要共同遵循“一张图”。要明确国土空间开发保护利用在各个空间尺度上的规划依据,让整个开发保护修复的行动有规可依。

二是还有一部分法律法规多年仍在有效期内运行,未能随着规划发展的节奏进行及时更新完善,比如新的《土地管理法》提出集体经营性土地入市,但相关的条例未能及时跟进,试点入市工作推进较慢,《城乡规划法》也已无法适应集体土地入市要求,在新的规划没有完成前,实施中存在矛盾的有效协调是提高营商环境水平的一个有力保障。《土地管理法》、《城乡规划法》都是有效法律,要继续落实好这些法律,同时要加快国土空间规划相关法律法规的建设工作。抓紧梳理和完善法律法规和相关规章,对“多规合一”涉及到与现行法律法规不一致的内容要进行梳理完善后进行实施,做好过渡期内法律法规的衔接工作。

4.2 强化制度构建,提升执法力度

为了能提高自然资源管控工作的执法力度,要对有关制度实行革新,并依照相关法律,推进工作朝向规范化、制度化的方向发展。一方面,构建完备的考查制度,细化相关目标,保证责任可以落实到具体岗位和人,和员工评优评先、工资福利等关联到一起,推动全体员工提升工作积极性。与此同时,完备日常管控工作,比如建立并加强日常执法巡查等内部制度,通过网格化的构建,全方位实行排查,严格、及时进行治疗,确保自然资源的合理保护。

4.3 深度融合各资源,构建真正一张图

一方面,健全山水林田湖草资源的融合,不要独立相互约束,整合各类空间数据,通过数据的一致融合,切实做到真正的“多规合一”,保障资源高效利用。另一方面,应统一用地分类标准,原来土地一套、规划一套、林业一套等等,虽互有联系,但不相融合互通,一张蓝图不仅仅是基础调汇数据的融合,更是全资源面上的融合,要逐步推进一体化融合。

4.4 加强陆海衔接,空间一体化构建

在现有制度下,陆域管理经验更成熟,基础数据全面,应建立陆域管理标准化海域管理。一是统一标准数据,做到信息

数据陆海对称一致;二是顶层设计落实前,采用过度衔接政策,要做好两规一致性衔接、明确海域不动产换发路径,防止土地、海洋互不对接,制定过渡期陆海统筹衔接管理办法,做好陆海交叉区域用途管制。

5 结束语

国土空间治理能力的提升离不开现代化的技术手段,新的规划体系要运用先进数字技术支持规划的编制、审批、实施、监测、评估、预警,实现规划编制全过程、全周期实施监管。要实现全面陆海统筹、资源统筹,加大耕地保护,18亿亩红线是底线,全面做好进出平衡、占补平衡过度,自然资源是国家的根本,也是民生的根本,尤其是有限的资源更是经济社会发展的物质承载,也是社会财富的源头。不同地方政府要重视对资源的合理、科学规划和管控,制定并贯彻执行有关的法规、法律,确定自身的职责,加大执法力度,严格遵从合理的审查程序,看重资源管理的整体规划,才能确切高效对土地资源进行合理的规划与管控,优化土地资源的配置,提升土地资源的使用率。通过建立国土空间规划体系并监督实施,才能实现高质量发展和保障国家战略有效实施,是实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的有力保障!

【参考文献】

- [1] 黄金川,林浩曦,漆潇潇.面向国土空间优化的三生空间研究进展[J].地理科学进展,2017,36(3):378-391.
- [2] 王小映.论土地利用规划的效率与公平[J].国家行政学院学报,2003,3(8):14-17.
- [3] 黎妹.“多规合一”到国土空间规划体系构建思路[J].河南建材,2019(6):349-350.
- [4] 娄成武,张景奇.新型城镇化背景下我国土地资源管理的核心问题研究[J].东北大学学报(社会科学版),2014(6):45.
- [5] 林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,6(1):26-34.
- [6] 林坚,林曦怡,吴佳雨.生态保护红线与“两规”禁限建区衔接分析[J].中国土地,2015(9):13-15.
- [7] 邱宇飞,孔令苏.基于“多规合一”的国土空间规划体系探析[J].现代农业科技,2020(10):56.
- [8] 郭泳锋.新时期国土空间规划的任务、问题及对策探析[J].智能城市,2020(7):45.
- [9] 李海锋.生态文明理念视角下的国土空间规划的创新与发展[J].科技创新导报,2020(4):89.
- [10] 黄荣.分析遥感技术在国土空间规划中的应用[J].工程建设与设计,2020(9):145.
- [11] 袁兰燕,龚鑑.国土空间规划策略浅析[J].中小企业管理与科技(中旬刊),2019(9):12.

作者简介:

李海鹏,男,1983年10月生,毕业于济南大学城市规划专业,现就职于潍坊滨海自然资源和规划服务中心,助理工程师。