

国土空间规划编制问题研究

郑军

(合肥循环经济示范园管委会,安徽 合肥 231605)

摘要:国土空间规划随着时代发展,已经进入了新的规划征程。国土空间规划是基于原有空间合理规划,现如今更需要在此基础上进行综合性、创新性的规划,以经济发展为中心,推动地区经济发展,对空间合理布局,构建完整的空间框架,满足不同主体诉求,实现规划内容协调机制衔接。基于国土空间规划编制,对地区功能和空间合理规划。国土空间规划在全国范围内如火如荼的进行着,做好科学规划还有较多内容需要引起重视,明确新时代国土空间规划编制,为实际规划和治理提供支持。

关键词:国土空间;空间规划;编制

中图分类号:TU984

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2023)38-0166-03

0 引言

国土规划是基于原有的空间进行综合设计,对有限的空间进行功能、资源利用等多方面的规划。以往,空间规划是针对部门行业,现如今各行业的发展,使得国土资源规划,从空间规划转变为空间优化的规划理念上。国家进行国土空间规划,保障了国土资源统筹和环境协调发展,保证空间格局合理部署、各项要素合理配置,在空间规划体系改革过程中,落实好生态环境保护工作。结合国情将生态文明建设和空间开发协同规划,响应不同主体的诉求,对于当前的国土空间规划工作尤为重要。

1 新时期对于国土空间规划的要求和思考

1.1 基于空间规划的要求

当前,随着国家改革发展,赋予国土空间规划新的属性。与以往不同,现阶段的社会经济高速发展,使得国土空间规划更注重综合性规划设计,基于民生建设加强对空间高质量开发建设,为民生发展提供安稳保障。国土空间规划与治理在新的环境下,面临着重重压力和挑战。国土空间规划与治理诉求如图1所示,首先,国土空间是国家发展过程中构建蓝图的重要依据,与城市乡镇规划而言相比,国土空间规划需要平衡好城乡资源,做好资源保护与发展,探寻发展中的平衡点,实现科学规划。国土空间规划的压力与挑战在于,需要保证规划符合自然规律,促进人与自然和谐共生,考虑区域统筹,合理确定国土空间资源开发利用顺序。还应以前瞻性的眼光看待社会价值、文化价值等,有效提升规划价值。生态文明建设背景下,做好生态修复也是国土规划的重点内容,能够基于生态系统结构完整性,探索空间与自然资源之间的关系,促进绿色空间发展。

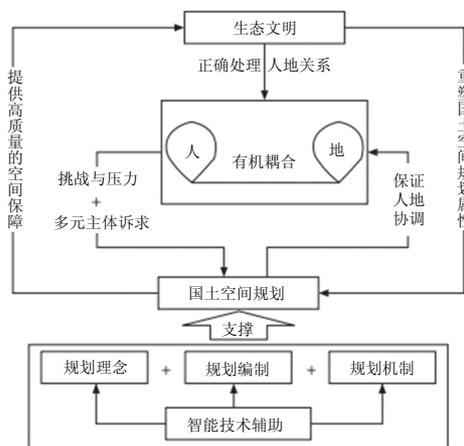


图1 国土空间规划与治理诉求

此外,针对于国土规划,还需要满足多元主体的利益诉求。通过对国土空间合理规划编制,满足生活、生产等目标基础,充分考虑不同主体的利益诉求。政府也需要明确空间资源实际情况,便于推动国土空间规划编制工作。借助现代化技术手段,推进空间规划,实现智慧治理。做好规划一张图(图2),保证社会经济、基础设施、生态环境得到综合规划。协调各个主体的诉求,为各个主体搭建平台,为国土空间治理提供有力保障。

1.2 规划思考与分析

新时期国土空间规划,需要对原有的国土空间进行重新规划,并保证创新性。空间规划,需要兼顾人口、资源、文化经济等多方面,利用好自然资源的同时,保护好生态环境。以往的空间规划规划根据不同要求,由不同的部门负责处理。各部门之间涉及利益,导致编制存在不合理现象^[1]。想要避免各部门为了自身利益影响国土空间规划,需要综合各部门规划内容,进行统筹规

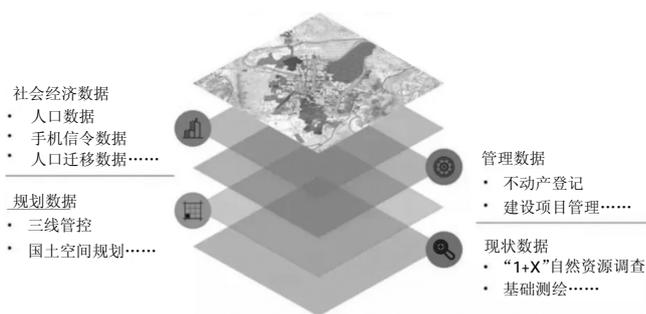


图2 国土空间规划一张图

划,保证规划的科学性。合理进行国土空间规划,才能避免各部门争钱有限的资源,通过完善管理政策,科学进行布置,助力区域可持续发展。国土空间规划是对原有的土地进行规划,实现国土空间规划“一张图”的目的。提高空间规划的可行性和操作性,促进区域经济和生态环境协同发展。国土空间规划过程中,需要注意不同地区的差异。不同地区存在文化、经济、环境等因素方面的差异,也存在相似性。注重区域差异和相同点,有助于合理发挥区域资源优势,满足区域市场经济供需需求,提高资源利用效率。结合地区经济对空间产业合理布局,才能推动地区经济发展,构建可持续发展新态势。

2 县级国土空间规划面临的问题

当前,国土空间规划过程中,面临着较大的阻碍,由于城乡发展差异较大。使得不少县城区域发展受到制约,影响地区产业发展,导致空间分布时功能较弱;加上区域空间规划,多存在不合理现象。由于国土空间规划编制涉及较多种类,难以平衡各种资源规划。加上部分地区受到历史因素影响,更是存在土地集约利用率不高、资源浪费的现象;再譬如,部分地区进行规划实践的过程中,由于上传下达不到位,片面强调自上而下,导致下级只能被动接受上级规划要求,使得规划不符合当地实际情况,影响规划的合理性,难以推动规划工作顺利开展;此外,受到各方因素影响,国土空间规划存在统筹不足的现象,导致生态与产业发展存在冲突,影响全要素协调性;加上部分区域治理水平较低,依靠地区空间治理能力无法保证规划从实施到管控面面俱到。因此因地制宜的政策十分重要,但是实施规划的部门对于区域了解有限,无法保证各要素的合理配置,导致政策对地区经济发展造成影响^[2]。

另一方面,国家发展的同时对生态环境造成破坏。新时期在对国土空间规划的过程中,该应结合现代化理念,将生态文明建设理念与规划编制相融合,坚定绿色环保道路。强化生态修复与空间整治,协调国土空间

发展目标,助力国土空间现代化治理。

3 国土空间规划编制要点

3.1 制定差异化规划目标

根据各区域的资源制定合理的规划方案,能够有效利用地区资源,推动地区经济发展。不同地区资源多样化,需要结合实际,制定合理方案,才能提高地区环境承载力。在土地资源发展有较好态势的情况下,空间规划需要强调人口发展以及日后规模,对人均建设指标优化,促使方案更加合理。采取分类实施策略的方式,引导周边县域发展,利用城市的资源优势,带动周边地区经济发展,推动农业品产业发展,明确生态功能。通过城市中心辐射带动作用,形成功能齐全、良性互动的新格局。

国土空间规划是多层次的运行体系,需要建立明确的主体事权关系,从而对不同要素进行合理配置。国家与省级国土资源更注重协调性,要求明确资源承载力的基础上,保证人均建设指标,构建全域空间分区管控体系,形成分类保护的总体格局。在实际规划方面,更应注重承接性和引导性,做好统筹安排的同时,还应引导资源合理配置。保证规划实施过程中,符合当地发展,也能使得当地逐步跟随时代发展脚步,实现发展目标。通过功能引导、强化管控,为居民打造良好的人居环境。

3.2 明确可操作的发展路径

为了相应国家国土空间治理和规划,需要各地区政府结合空间发展认真考虑,为空间实施途径以及管理方案奠定基础。在思考过程中,综合城乡发展空间可行性,将可行方案反馈给周边区域,制定统一的计划。国土空间规划编制的前提在于,充分认识到国土是有主权意义的物质空间。国土空间规划要认真研究地理环境,结合地区实际,充分发挥区域资源优势。遵循经济规律和生产布局规律,突出市场对于资源的基础性配置作用^[3]。

此外,生产地城综合体理论,也是空间规划不可或缺的理论。需要综合地区经济,满足市场供求关系。利用产业生产、资源利用等,构建适应地域的组织结构,推动资源节约集约利用。国土是政府管辖范围,也是规划编制、实施的主体,实际发展过程中,国土空间规划要保证区域合理权益,同时加快区域经济发展,提高区域竞争活力。促进周边区域经济合作,推动区域经济一体化,形成城市群的建设效应^[4]。

3.3 发挥中心城区带动作用

国土空间规划需要基于区域经济发展为中心,立

足于实际,以现有的问题和规划目标为导向,积极响应国家政策,对经济区域进行规划。利用空间规划将现有资源盘活利用,强调专业化与综合化发展相结合,发挥城市的辐射带动作用,保证经济协调发展,带动周边地区发展。对于空间规划需要保证主体功能区合理配置,保证功能区域分布的不连续性。经济区域划分则需要基于区域个体,保证在空间分布的独立性和唯一性。国土空间规划需要保证开发的适宜性,对周边开发环境进行评价。保证经济建设、产业结构布设合理,促进地区经济质量发展。国土空间开发适宜性,不仅包括空间内的土地资源,还应包括土地质量以及区域能否产业生产布局的需求。土地质量以及基础设施设置,需要对其适宜性和生态修复性等做出评价,用于判断不同性质的土地资源用途,避免减少生态脆弱性。

而国土空间规划则是要求在有限的生产范围内,保证生产和消费达成平衡。强调生产分工合作,要求充分发挥地域特征,结合当地资源优势和区域优势,重视土地面积分配问题。建立科学合理的补偿机制,保证基础设施配套与生产体系更加完备,有利于实现资源循环利用,减少对生态环境的破坏,通过实行用途管制,保证资源合理开发,形成动态化发展过程,促进区域合法经济权益得到保护。

3.4 注重城乡规划融合发展

围绕着国土空间规划问题,需要基于城镇、乡村,紧紧围绕融合发展,大力推进国土空间总体规划,突出各级规划的合理性,以及城乡融合的重要性。在规划编制过程中,逐步落实空间主体功能,突破资源流动障碍,构建协调发展的格局。国土空间规划编制过程中,将县域作为推动城市化发展的重要切入点,通过完善产业、基础设施建设,实现城乡一体化发展。在更大范围内,统筹城乡发展资源,促进要素流动。鼓励城乡空间规划的同时,还应做到资源集中供应、精准投放,满足多元主体的实际需求,提高养老产业、文旅产业发展质量,保障人们的幸福生活^[9]。

3.5 统筹生态绿地系统规划

从工业文明到新时期的生态文明建设,城市化发展带给国家经济发展动力。在城市发展驱动系,国土空间规划模式也发生改变。新型市场化、信息化的变化,改变着现代化国土空间规划与治理方向,构筑了新的生态空间理念。国土资源空间安全关乎到资源、粮食等多方面的内容,需要部门在编制过程中,秉承安全底线思维。将集约化、智能化等理念,融入空间规划与治理体系中,提高空间安全保障能力。基于涉及全要素,面对新时期带

来的挑战。通过收集数据分析对比,保证计划与成果纵向传导,真正实现上传下达,保证空间规划政策切实落地,推进国土空间规划的路线如图3所示。

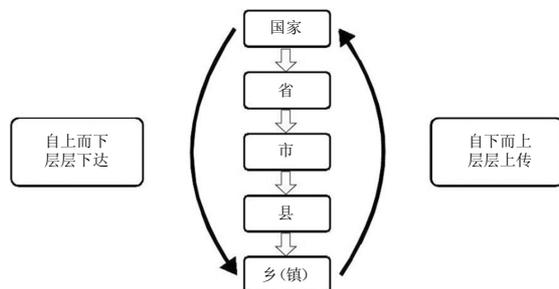


图3 推进国土空间规划的路线

生态环境方面,要求统筹推进生态修复工作,构建绿色生态网络,促进空间各要素流动。兼顾生态与产业协调性,实现数量、质量并重,打造一体化的空间格局。城市发展的同时,考虑经济可行性,带动周边城乡地区发展,布设绿地、廊道等,保证绿地系统的完整性,推进城市空间科学规划,严格控制各项要素,推动城乡协同发展。

4 结语

综上所述,国家发展过程中,城乡规划都需要基于核心要素,对空间进行合理规划,避免行政管理混乱、空间性能难以保障。当前,需要适应新时代发展,对空间进行全方位的规划,适应新的环境发展要求。并在规划过程中,综合多想要素,提出实用性的规划编制策略。并通过政府监管,促使保障规划落地,针对空间内实际用地、基础设施、生态建设等方面,对空间优化利用,提升国土空间规划的可行性。既要坚持统一协调,又要保证合理布局,促进地区可持续发展。

参考文献

- [1] 史旭敏.过渡期市县级国土空间总体规划编制管控的核心问题与关键策略[J].城乡规划,2022(6):56-65.
- [2] 熊健,林华,黄普,等.国土空间规划编制技术标准制定的关键问题与主要思路[J].城市规划学刊,2022(6):80-87.
- [3] 赵坤,许景权.对发展规划与国土空间规划衔接问题的共识与分歧:基于对规划编制工作者的调研[J].城市发展研究,2022,29(5):14-20,79.
- [4] 王新哲,薛皓颖,姚凯.国土空间总体规划编制的关键词:兼议省级国土空间规划编制[J].城市规划学刊,2022(3):50-56.
- [5] 赵毅,郑俊,徐辰等.县级国土空间总体规划编制关键问题[J].城市规划学刊,2022(2):54-61.

作者简介:郑军(1978—),男,汉族,安徽肥东人,本科,工程师,主要从事规划建设管理工作。