

关于县级国土空间规划编制的思考

李文彦

新疆生产建设兵团建工设计研究院有限责任公司 新疆 乌鲁木齐 830000

摘要：县级国土空间规划编制必须适应我国规划体制改革需要，以实现“多规合一”的总体目标，同时也是新时代空间规划的核心环节，它是建立健全县级土地空间规划制度的基础依据，与国家自然资源研究与环境保护项目的主要内容有关，对空间规划制定的生产、生活、生态空间安排的科学合理性进行积极的探索与研究，是广大乡村区域的开发、保护、建设的必然需要，也是对推动我国乡村振兴与生态文明建设进程意义重大。

关键词：县级；国土空间规划；编制

1 县级国土空间规划编制的概念

县级国土空间开发计划的主要任务是调整范围内各种空间元素及其自然资源的合理配置，也是区域规划的重要目标与特殊任务，也是对全县范围内资源环境保护与开发利用的统筹安排，县级国土空间规划的编制，以实现国家对县域空间的合理发展、保障与使用为主要目标，并以省、市级的规划目标为遵循原则，根据地域特点合理的研究、规划空间结构，特别是功能区规划，需要落实在具体的“点”上。此外，县级国土空间规划工作具有基础性、综合性和战略性，根据对资源的合理开发与利用、环境保护以及对城乡建设专案管理的功能定位，对重点功能区、土地利用范围以及土地整理定位等做出了全局谋划，从而有效带动县域的乡村地区经济社会建设发展^[1]。

2 国土空间规划编制方法及流程

2.1 调查分析

规划编制单位对规划区的自然地理、经济、社会、资源、环境等条件需进行详细调查研究，分析收集的数据，运用科学的方法综合评析区域社会经济发展有利条件和制约因素，为区域近远期规划目标和任务的制定提供依据。

2.2 拟定专题

国土空间规划是一个多目的、多任务的综合计划，是自上而下落实国家发展战略布局的重要手段，通过确定和落实“三条控制线”的方式，合理安排生态、生产、生活等功能空间，在此基础上，对区域土地高效利用、产业发展、资源承载能力、传统文化保护、重要基础设施等方面进行专题的研究，提出切实可行的发展策略。

2.3 编制规划

在编制规划的过程中，需高度关注和妥善解决环境问题、资源协调、土地开发和保护的关系问题、生态保

护问题及其他社会问题，从而为县级行政区域的可持续发展奠定坚实基础。

县级国土空间的编制规划应当通过专家评审、社会公众评议和政府审批等程序，最终批准实施。在实施过程中，需严格监测和评估国土空间规划的有效性，及时调整落实的方向和方式，确保规划的实施取得实质性成果。

总之，制定县级国土空间的编制规划是推动经济社会可持续发展和资源环境的协调利用的重要举措。需要符合相关法律法规精神，多方参与、多方协调，做到合理的发展、协同共生、和谐宜居的发展局面。

3 县级国土空间规划编制的现状与存在的问题

随着国家土地管理和城市化进程的加快，县级国土空间规划的编制工作越来越受到各级政府部门和社会公众的重视。但是，在实践中，我们也要看到县级国土空间规划编制中存在的一些问题。

3.1 编制规划方案不系统。县级国土空间规划编制的方案规划不系统问题体现在以下几个方面：（1）缺乏规划编制的具体方案和完整的流程设计，导致编制过程中出现混乱、重叠或者遗漏的情况；（2）一些地区的规划编制方案过于注重经济发展，而忽略了生态保护和环境保护，导致对土地利用的不当占用，影响了生态环境的平衡和健康；（3）政府资源配置上，存在过度追求规划报批指标完成，过分注重实际效益的现象，出现了财政投入与计划目标不一致的问题。

3.2 基础数据不全面、不准确。县级国土空间规划编制中，存在一些基础数据不全面、不准确的问题：（1）在采集基础数据的过程中缺乏有效的统计方法和技术手段，需要引入一些新的技术和方法，提高数据收集和处理的质量；（2）在数据收集过程中，存在搜集的实效性不强、资料矛盾等情况，并且缺乏科学研究和准确性的保证，这必然会影响到规划编制的科学性和准确性。

3.3 公众参与度不高。县级国土空间规划编制过程中,对公众的参与往往比较少,主体决策者相对固化,实施过程中社会参与度与普及不够。(1)居民对规划的参与和表达渠道不足,很少具有开放性,往往是规划过程的被动参与者;(2)在规划编制的过程中,缺乏梳理和传递公众意愿表达情况,居民表达的需求和意愿没有及时得到尊重和反应,规划编制的反馈机制不够完善。

3.4 规划编制与实践矛盾。县级国土空间规划编制难免存在一定的风险和不确定性,规划编制和实践发生了一些矛盾体现在以下几个方面:(1)规划编制过程中缺乏对土地实际利用的详细调查和监测,规划与土地利用存在矛盾;(2)规划编制实践中,存在与地方实际问题不相对应的情况,实践中难以满足规划编制理论上的要求;(3)规划编制服务对象和实施的区域存在很大的差异,导致规划难以得到完全认同和满意,实践过程中出现较多的不相符的问题。

3.5 实施难度影响规划实行。县级国土空间规划的实施需要大量的人、财、物资源的投入和强制性政策支撑。但是,实施过程中还存在一些问题:(1)缺乏政策推动和支持,规划目标和措施没有得到有效贯彻、落实。同时,地方政府缺乏监督以及奖惩措施,在规划实施的过程中存在各种拆迁难、审批难等问题,导致计划目标难以达成;(2)财政投入有限,规划实施资金的缺乏直接影响规划的实际效果。有些规划由于缺少足够的政府投入,未能达到预期的效果;(3)实施经验不足,规划编制单位技术能力不足以及组织实施单位的经验不足,存在部分规划方案并未在实施中得到完整呈现,基础设施建设的实施成本过高,存在固有的盲目性。此外还缺乏完善的投资机制,不能够调动县级国土空间规划实施的积极性。

综上所述,县级国土空间规划编制的现状及存在的问题是多方面的。但随着对国土空间规划领域的深入研究和不断不完善,县级国土空间规划编制工作将会逐步规范化和标准化,更好地服务于经济社会发展和人民生活的改善,推动县级行政区域的治理水平不断提高,促进与其他县市之间的协调合作,实现经济可持续发展和生态优美的美好愿景。因此,相关政府部门应高度重视县级国土空间规划的编制工作,建立科学规范的制度,加强相关人员的专业知识和技能培训,推动规划建设的现代化,为实现国土空间规划领域的强国梦奋斗。同时,要加强对于公众的宣传和参与度,通过广泛地听取公众对规划的意见和建议来制定拥有更高可行性的规划方案,引导公民共同参与规划建设过程^[2]。

4 县级国土空间规划编制的思考

4.1 统筹规划,分区管制

对自然保护区红线、永久基本农田控制线、城乡发展边界和城乡建设用地、绿地、农田及其他各类用地等实施总量目标控制,并划定县与乡的管控范围,统筹规划片区的空间方向与用途目标,并明确县级规划要求,将区域规划分割成若干板块,建立相应的准入政策与管控标准。此外,县、乡二级的国土空间总体规划也要共同制定,这就对县级国土空间总体规划提出了更为明确的要求,即空间规划的主要范围应细分到村,虽然执行起来存在一定的困难,但只要进一步精简内容、整合为一体,县、镇二级规划就可以无缝连接。这样不但可以提升空间规划的质量,同时可以提高规划的科学性,从而推动规划目标的实现。

4.2 建立健全国土空间基础信息平台

在新的发展形势下,乡镇级政府土地空间规划编制工作将逐步由以往的“蓝图型”发展为“协调管理平台型”。在对规划实施情况进行监管和审核的流程当中,并不是仅针对个别项目工作,而是需要在协调各部门和乡镇的有关工作当中,把战略性预留用地及相关蓝图功能除去,其他大多数规划实施必须经过各方配合才能有效实施。所以,急需建立一种同时兼顾纵向和横向的规划系统,为相关空间规划制定和实施提供有效保障,借助该网络平台的建设,可以有效缓解以往上下级部门之间、城市与乡村之间存在的信息不对称状况,同时,还可以为国土空间的数字化建设提供有力抓手,从而为规划的制定和监测预警管理提供重要基础。

4.3 由单一转向多元

缘于国土空间调查监测、规划编制、用途管制及生态修复所展现出的技术表象,长期以来,我国国土空间治理被简化为纯粹的工程技术工作,而对其本身兼具的公共政策、资源配置、自然人文等其他价值属性重视不足。可喜的是,发展中的空间管理已经突破技术的角色,逐渐转变为体现功能多样、统筹多样目的的复杂管理行为。在主体功能区规划阶段,已经在探索构建兼顾空间区划和开发引导作用的管理方法;而在国家空间规划制度变革中,则从更加宏大的角度强调厘清社会管理型规划和空间管理型规划之间的衔接联系;而在国土空间规划制度变革进程中,尤其特别需要充分发挥国土空间规划在空间发展保护中的战略导向和刚性控制功能,不同于以行政部门为主的政府调控和管理,空间治理更注重于各方与市场主体的相互配合机制和多元效益的实现。而国土空间管理主体的多样化,则旨在改变传统国

土空间管理中全能行政的设定,在明确了国土空间管理框架下政府主导地位的同时,更侧重于对市场主体、社会的培育和支持,促进国土空间治理的领导主体、协同主体以及参与主体间的良性互动。如国土空间规划体系改革过程中要求规划编制的上下结合与社会协同,即在进行“由上而下”管控的同时,体现“由下而上”的公众参与和诉求表达^[3]。

4.4 从着重居民点规划向全域空间管控转变

传统村镇建设中比较重视乡村居民点在物质空间上的规模,不论是布局规模或是建筑规划,都总是以倾向于城市化、单一化的思路进行,总体上以推动城市化为中心任务,着力加强乡村居民点的基础设施配套和条件改善。从党的十九大明确提出乡村振兴规划开始,村庄规划也开始逐渐地向更大的范围和一体化的发展思路转变,内容上,也在逐渐地向乡村居民点之外的生态、生产等空间集中。国土空间规划制度改革进一步确定了村镇规划应当面向全域全要素统筹。而从新版《土地管理法》内容及实施规定的角度考虑,村镇规划制度也需要逐步向全域空间管控过渡,从而成为对乡村区域进行的各项建设、审批管理活动和行政许可工作的重要规范基础。

4.5 协调整治,因地制宜

面对当前在国土空间规划编制过程中出现的空域管控力量不平衡、整治目标不统一的现象,在实际实践中,县级政府有关部门一定要统筹协调国家利益与区域利益,在确定各类城镇、园区、开发区的建设规模时,需要因地制宜。县级有关单位不仅必须掌握国家政策走向,紧紧抓住形势,注重整合全县要素优势,同时要明确县级国土空间规划的标准与要求,结合实际做好全县的空间规划。为此,有关单位在开展国土空间规划编制时要有计划地推进,从设计总框架入手,细化编制思路。

4.6 围绕空间优化导向,科学划定控制线

国土空间优化的最终目标是,通过在国家层面为国土空间规划提供长期指导,根据地方特色,国家严格管控了三条红线,以便在全国层面统筹调整对土地空间规划的管理与实施。各区域的地理位置、人口结构与资源优势、土地条件、基础建设等发展情况各不相同,而且各区域人口相应于实际国土面积的职业特点差异较

大,因此必须在全面实地调查的基础上,进行国土空间规划。目前自然资源部已进行了国家三次土地调查,对整个全国土地空间的现状进行了全面“摸底”调查,为后来三条主要控制红线的空间划分工作打下了基础。同时,省级统一统筹、多规一体的国土空间规划制度也正在形成,并根据健全统一的土地空间基础信息管理平台,统筹规划并实施了三条控制红线,最后形成了一个基本底图,通过自然资源的控制红线、永久基本农田、城乡发展区域三个控制红线的划分和实施为县级空间发展做出科学合理的引导。

4.7 深化公众参与

国土空间规划的最终目标,是为了满足国家及地方经济发展、城乡建设、交通联系、民生保障等的实际需求,更好的为群众服务。要坚持以人为本,顺应时代需求,满足群众更高的美好生活需要,是国土空间规划的出发点和落脚点。在具体的实践中,要从更深层次上做好规划,必须坚持深入基层研究,做好调查分析,广泛征询群众意愿和专家学者意见,经过科学的整合,以适应人民的实际需要,让人民生活与公共活动更为方便与美好。

结语

县级政府国土空间规划工作是当前政府制度建设的重要一环,因此必须着力提高其政策制定的科学性、合理性和操作性。应根据区域发展的资源条件以及土地的实际状况,形成合理的资源开发逻辑,以扩大各种资源的有效开发利用率,并在经济发展和环境保护的内在共同逻辑下实现地区经济可持续发展的总体目标,并以此要求规划工作必须以空间优化、环境保护、协调发展为核心任务。

参考文献

- [1]曲山杉.新时期的县级国土空间规划编制[J].住宅与房地产,2020(26):110-111.
- [2]陈铭.新时代县级国土空间规划编制的几点思考[J].浙江国土资源,2019(1):32-34.
- [3]戴明.新时代县级国土空间规划编制分析[J].住宅与房地产,2019(31):17.