

国土空间总体规划中构建空间管控体系的思考和实践

张 云

溆浦县自然资源局 湖南 怀化 419300

摘 要：新时代下对土地空间规划的需求愈来愈大，对国土资源的利用效益不断得到提高，以推动经济社会良好的发展势头。现下，土地空间规划需要按照新时代的建设需要加以进一步的完善，国土资源的规模是最重要的基础条件之一，所以就必须要提高土地空间的利用率。由于国土资源规划存在的缺陷，对国土资源的发展与使用都将产生一定的负面影响。本文针对其控制框架的相关问题展开研究，力图形成从宏观到微观、从总体协调到具体实施、从弹性指导到刚性实施的中国空间监管体制。

关键词：国土空间；总体规划；空间管控；实践

1 国土空间规划概述

国土空间规划学能对国土资源作出很好的规划，并构成了城市可持续开发的蓝图，是所有城市发展规划与行为的根本基础。以新时代发展理念为指导原则，坚持在新的研究领域、以人为本，一切都从现实利益出发，认真的进行国土空间规划。土地空间规划主要是为自然资源主管部门对国土资源加以适当的开发利用和控制，在合理利用的基础上又要进行保护。在新时代的历史背景下，对国土资源建设也提出了更高的要求，必须随着国家经济社会的发展步伐做出正确的规划^[1]。而伴随着中国土地空间规划制度的不断创新，国家有关机关的机构也变得越来越健全，在国家自然资源主管部门的统一领导下，中国土地空间规划事业已经取得了长足的进展，但同时也必须在不断的做出适当的调整，以避免严重浪费土地资源的情况发生。

2 国土空间规划的本质特征

形成了统一的土地空间规划系统，通过科学地合理布局了生产空间、生活空间、生态空间，确定了永久的基本农田、生态与环境保护规划红线、城乡发展边界"三条控制线"。首先，这是新时代发展的必然需求。而世界气候变化、资源环境保护等问题需要以更大的空间尺度解决，人们所共同面对的问题。同时，科技进步又为这一问题的破解创造了可能性。其次，这是文明转变的重要战略选择。当前是由工业文明向生态文明转变的重要阶段，必须通过加强对土地空间规划与合理使用控制，逐步建立环境安全屏障制度，守住自然生态安全边界，以促进社会建立环保生产方式与经济发展模式。再次，这是化解当前经济与社会发展主要矛盾的需要。在当前，中国的空间发展主要问题已经转变为人民群众日益增长的美好生活需求，与不均衡不完善的经济发展条件

之间的矛盾冲突，因此必须以国土空间规划为手段，进一步完善中国国土空间发展的整体布局，以形成高质量发展的国土空间支撑体系。

3 地理空间信息技术及作用

地理空间信息是指通过各类检测设备、传感器以及组合技术，收集大地及其他实体中与区域特征、空间分布等相关的数据，并制作各类地形图、专题地图以及建设地域、国土、区域综合规划和各种信息系统的科学技术手段，为进行世界上的重大自然资源与社会问题科学研究，在土地、自然资源、环保和生态建设等经济社会可持续发展中的重要问题提供科技支持与信息服务^[2]。国土空间控制必须依托系统的地理信息标准基础，整合的各种空间规划，建立系统的空间控制方法，地理的现代技术依靠其强有力的空间信息与位置服务功能在空间控制和规划实践中起着关键的科技基础和服务功能。

4 现代国土空间规划工作存在的问题

4.1 生态环保意识需要进一步加强

从一个国家的土地空间规划角度看，尽管生态环境保护意识已经逐渐地在提高中，但仍然没有办法完全保护当前的自然环境。对国土空间进行整体规划时，在极个别情况下依然存在着只考虑经济发展而不顾及自然环境的问题，这将严重干扰了可持续发展规划的实施，同时也会导致城市生态的建设落井下石的，如此一来经济损失将会更为严重，同时对自然与环境所遭受的损害也是无法估计的。

4.2 国土空间规划策略完整性缺乏

土地空间规划通常是分阶段进行的，并且在各个阶段中都会有某些原因对其产生影响。部分政府职能部门在展开空间规划设计，或是在对工作实施方案进行制定的过程中，对于空间完整性、协调性等方面的思考都相

对欠缺,甚至对国土空间也没有形成全面认识。如此一来,空间范围也将无法真正进行合理规划,城乡整体规划自然将遭到直接干扰,甚至可能造成规划僵局产生。倘若这种情况长期无法得以缓解的话,土地空间规划具有的效能将无法体现出来,这样将会导致后续工作无法有序进行,又或者将会产生工作停滞不前的状况。

5 国土空间总体规划中构建空间管控体系的思考和实践

5.1 通过大数据技术完善国土空间规划机制

我们现在负责国土空间规划的部分政府职能部门并没有对自己的职责范围有清晰的认识,并且职责范围也并未进行明确确定,这也导致了有关工作的无法顺利进行。造成这个现象出现的因素还是比较多的,其中较为重要的是规划机构没有建设好,这样将会导致国土空间规划应具备的协调性、完整性无法体现出来。有关单位应当落实好各自的责任,特别是应当对大数据科技加以充分运用,从而使国土资源效益得到提升,并对未来工作的具体目标加以确定。大数据科技的使用效益能够真正体现出来时,国土空间规划部门可在此基础上建立起可行的规划体系,如此就可保证国土空间规划真正获得坚实的基础^[3]。相关人员应该认识到大数据技术的价值所在,对其加以有效利用,使国土空间管控的实效性有大幅提升,进而保证规划工作的实效性有大幅提高。

5.2 优化资源配置

按照土地空间规划的性质,科学合理确定规模标准,并按照分类规划原则,对各种土地实施优化调配。通过科学合理使用土地资产,同时对现有的规划方法加以完善,不仅可以大大提高土地的利用效率,同时有助于实现可持续性开发控制目标。有关部门应根据各个地区的特点,正确选定地块发展方向,并逐级分解,制定科学合理的控制办法。因此,中国可实行国家用地年度计划方案,但需要经过各个部门的审查批准后,才能执行。在中国的国家用地控制中采用了二级开发管理制度,一级的开发管理制度是以实际土地使用情况为基础,实行自上而下指标,有针对性地进行项目管理,同时通过加强城市总体规划,以更好地体现上级行政管理地区人民政府的意愿,对土地社会发展权具有一定控制效果。而二级管理重点则是由地方政府对社会和市场主体发展进行控制,主要体现为“一书三证”。

5.3 完善法律体系,明确政府职能

现阶段也是我国土地空间规划制度建设的关键时期,由于新旧规划工作法律制度之间存在着矛盾,对各专门工作法律法规之间的横向衔接也没有统一的规范。

同时,国家现有的政策与未来出台的政策要实现合理的衔接,填补当前土地空间规划范围中不能涵盖到的空白领域,进一步细化了土地空间规划政策。通过立法明确规定了各个部门的职责任务,以确保建立了完善的政府上下层级纵向关系,以及部门间的横向资源整合体系,以实现部门不冲突、功能不重复,各负其责,各司其职。并适度赋予各地人民政府在立法规定下更多的自由权利,以利于进一步开发区域优势,创造地域发展的多样化。

5.4 生态保护红线和一般生态区管控

对生态空间进行了生态保护红线内和生态环境保护红线之外的一般生态区分类控制。①生态环境保护红线控制。国家通常禁止在生态环境保护红线区域进行重大基础设施、城乡建设、产业发展、重大公共服务等基础设施布局,因国家重要设施、重点民生保障工程项目建设等确需调控的,必须提交国家调控方案和生态影响评估报告,经中央有关主管部门评估后按程序批准^[4]。区内要确定重要保护对象数量和分布,以实现重要的自然生态体系、自然遗址、自然景观和生物多样性得到系统性维护,进一步增强生态公共服务功能和生态商品供应能力。根据“零扰动”的目标调控区域内人类活动强度,有序开展生态移民,促进人口的合理集聚配置。②一般生态区管控。区内不得新建与生态功能矛盾的开发项目,鼓励与生态保护有矛盾的现状发展项目逐渐撤出,逐步回归原来环境性质。在生态空间内拟清退的工业用地确定后,要与重大环境功能区企业负面名录相衔接,细化许可、控制、限制的行业和建设项目名单,从严确定限制类行业和建设项目用地。在不破坏生态系统功能及其整体性的前提下,因地制宜地合理发展生态观光旅游、农林牧产品的绿色制造与加工等行业。并建立连接生态与环境保护红线地带的生态廊道,有效保障了珍稀野生动植物的主要栖息地和重要野生动物的自然迁移路径,并避免了野生动植物生境的“孤岛化”。

5.5 编制乡村规划,促进城乡一体化发展

在过去,“多规合一”主要在城市地区开展,在进行建设用地分配时,始终秉持城市优先发展和保护重点的原则,并在此基础上,兼顾农田指标调整,但这种“多规合一”却缺乏了对农村建设的重视。以“多规合一”的切入点而言,以这种空间规划方式对基本农田控制电路的规划,主要以城市生态空间、农村空间和城镇化空间为切入点,而在底线控制方面则主要依据基本农田控制电路、城市开发边界线和生态规划红线,在方式上较为简单。

5.6 不断加强国土空间规划人才队伍的建设

国土空间发展的整体性高,但又存在较多的复杂性,所以对学科人才队伍的构建更应该加以关注,突出人才培养的高素质,致力于复合学科专业人才培养。如此可以确保每一位员工都可以完成自己的任务,可以熟练地使用大数据技术实现数据资料的管理与应用,把信息的存在价值完全发掘出来。首先,重视把与土地空间规划工作有关的学科知识向从业人员进行传播,以推动了从业人员认知系统的更加健全,从而提高了从业者在土地空间规划方面的科学意识。第二,培养了从业者计算机运用能力,定期对从业者进行集中学习和技术培训,强调信息技术素质的训练,使得每一位从业者都可以根据规范程序完成国土空间规划有关项目的执行与实施,对国土空间规划的有效实施发挥促进的作用。

5.7 加强空间规划标准的实施与监管

随着我国的空间计划体制的进行,经过区域性的资源利用和城市规划方法研究,在对许多问题的解决方面都采取了科学化的方法来进行,各领域研究的开展初步告别了传统方法的空白,同时也进一步增强了土地空间规划体制的可行性。空间规划制度的建立是十分关键的,在城市规划时,确保发展重点,保护城市生命线(即耕地红线)、环境线、城建线,是做到“三规合一”的根本条件,是各项规划的首要任务。^①空间规划的编制,必须具有权威性。一经审批严禁进行更改调整,下级土地空间规划必须服从上级土地的设计要求;^②进行分层设计,分为全国层面、全省层面、市级层面、县市乡级层面,通过逐级分解把设计工作贯彻到基层^[5]。对特殊要求的有关专项规划,在制定批准意见时应及时与同级别的土地空间规划部门进行核对,并将其纳入同级计划中;^③在实施过程中必须明确的控制目标。通过自然资源有偿利用和环境补偿、环境治理的指标设计和承载力分析,通过考核指标对监督管理方和建设方作出制约的要求,才能掌握国土规划的主动权,最大程度维护国家和公众的权益。

5.8 完善国土空间基础信息平台

国土空间规划制度的健全进程中,公共信息网络平

台的建立是十分有必要的,并且可以形成的影响力相当大,在每一项计划的实施进程中都需要通过科学的思维、科技的手段加以建设。信息系统的建立需要把握好的发展,对系统的功能不断完善。比如,系统的信息分类、数据汇集、大数据分析趋势解读、动态资讯更新等工作都是很关键的部分,因此需要进一步加强对空间与基础信息的把握力度,使得所有工作的开展都可以从正确的视角上来理解,从问题的预防措施上进一步地完善。加强土地空间规划体系的监管力度,特别是有些建设项目的绿色化程度较低,不仅资源消耗较多,带来的环保损害也十分巨大,针对这样的建设项目应当从严甄别,在公共信息网络平台上进行公示。

结语

综上所述,国土空间对中国国民经济的稳定持续发展,具有举足轻重的意义。利用土地空间可促进中国经济社会发展步伐,增强中国的综合能力。进行国土空间总体规划编制工作时,要综合考虑各个方面的影响因素,使国土空间总体规划工作更为科学合理。而目前,我国城市在国土空间总体规划方面所出现的问题,必须在城市管理工作中进一步地发现并克服。为了进一步健全国土空间总体规划系统,进一步提升城市规划管理水平,更加需要健全现有监督管理制度,并进一步探索新型的城市监督管理模式。

参考文献

- [1]朱锦章.国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J].城市规划,2021,45(4).
- [2]宋大权.国土空间规划功能定位与实施路径探析[J].现代商贸工业,2021,42(4).
- [3]石忆邵.新时代我国国土空间规划的目标与任务[J].上海国土资源,2020,41(2).
- [4]张小东,韩昊英,陈宇.国土空间规划编制视角下的国土空间用途管制体系研究[J].上海国土资源,2021,42(1).
- [5]潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(01):17-22.