

国土空间规划管理与城乡规划实施问题研究

王明聪*

山东省城乡规划设计研究院有限公司 山东 济南 250014

摘要: 目前,我国经济发展迅速,由于城市化进程加快,使我国城市发展建设力度越来越大;在城市发展建设过程中,需做好合理城市空间规划,这样可使后期城市发展按规划形成,道路交通、商业圈、居民区、公共设施等都可按照规划形成,满足城乡居住需求,提升城乡居民生活便利性,进一步促进城市化进程加快;为了提升国土空间规划合理性,在开展国土空间规划工作时,眼光要长远,布局要有远景。

关键词: 国土空间;空间规划;城乡规划;实施问题研究

DOI: <https://doi.org/10.37155/2717-557X-0302-8>

一、国土空间规划概述

经济稳定持续发展离不开合理的国土空间规划,为了加快我国经济发展,提升我国综合实力,务必提升国土空间规划质量;开展国土空间规划设计工作时,要多方面进行综合考虑,对土地资源布局这块来说,要从土地资源和城县乡镇整体风格进行综合考虑,使规划设计方案与地区整体环境相融合,这样可在尽量不改变土地性质情况下,满足地区发展所需的土地资源,使得国土空间规划工作更为科学合理;针对当前我国国土空间规划工作中存在的问题和不足,需完善国土空间规划制度,健全规划体系,做好宏观调控,这样才能以整体、长远的思路做好国土空间规划工作,进一步促进我国经济发展。

二、国土空间规划意义

国土空间规划主要是将城市资源加以整合,综合进行保护和利用,以战略性部署,利用城市空间资源;当前,我国在土地空间规划方面倾向于城市空间及生态本底;国土空间规划应从互动、协调型空间打造为主,逐渐对破损生态加以修复,实现人和自然之间的和谐共处;合理规划方案对城市空间改造,及土地资源合理利用有重要意义。

三、我国国土空间规划现状

国土空间规划须考虑不同区域功能和布局,要按区域发展理论进行国土空间规划,落实好不同区域发展定位;区域规划要能充分体现出我国经济发展的战略布局和约束作用,在对国土空间进行规划时,要根据当地的发展指标来实施,同时建立相应的绩效考评方案;但是,目前国土空间规划的指标时效性不强,导致很多指标在落实的时候无从下手,没有参考价值;对于土地利用的相关指标也是从国家层面到地方层面逐级落实,进行任务分解,这样能充分保障我国农业生产需要的基本农田和基本建设的用地管控得到落实;但是,在具体的实施过程中弹性不足,尤其是一些无法预计的线性工程或者独立选址的项目还不能做到很好的处理,同时地方决策也对国土空间规划产生了一定的阻碍;在城乡规划方面,通过规划能避免土地资源浪费,让国土资源的价值得到最大限度地利用和发挥,也让城乡空间布局更加科学有序;但在实际的空间规划中存在重视城市规划、忽视农村规划的情况,在规划过程中以人口规模作为规划的参考,导致一些国土空间规划不合理,导致规划管理无序。^[1]

四、城乡规划建设中的土地问题

1. 土地污染影响城市环境

近年来,在城乡建设过程中,由于布局结构不合理,导致环境问题变得日益突出;很多地方一味去追求经济效益,而忽视了自然环境的重要性;并且为了加快当地的经济的发展,促进城乡之间的快速发展,创立大量的工业、化工

*通讯作者:王明聪,1995.06,汉族,女,山东德州人,山东省城乡规划设计研究院有限公司,规划师,本科,曲阜师范大学,城乡规划方向。

厂等；产业的聚集，促使城市污染源分散，影响大面积的土地环境，甚至土地受到化工业的污染，影响了土地利用效果。

2. 土地利用不合理，影响城乡规划

土地资源过于紧张，难以满足发展对土地的需求，因此不得不使用农业用地，导致农村土地面积缩减；与之相对的是，城市建筑面积与日俱增，所以政府无法完全把控城乡土地情况；除此以外，正在实施的土地规划中，亦存在不足，较为突出的是在征用农村土地时，给予农民的补偿，难以补偿农民受到的损失。

3. 资源匮乏

我国资源匮乏问题十分严重，已经成为阻碍城乡规划设计的主要原因；例如，城市建设会应用到大量的土地资源，致使农村耕地面积不断减少，这就影响了我国农村经济的发展；并且，随着现代化的发展，越来越多的私家车开始出现在城市中，大大消耗了我国的石油资源，从而导致我国的资源紧缺问题大大加剧，引发资源供不应求的现象；虽然我国是能源大国，但因为人口数量多，与其他发达国家之间还是有着明显的差别；另外，在城市建设发展的过程中，经常会出现工业废水随意排放的现象，致使我国的水资源短缺，部分地区甚至无法正常应用水资源，进而影响了地区的综合发展。

4. 城乡规划布局过程中，居民的参与度较低

伴随经济增长，城镇化进程逐渐增快，城乡青年大部分都去现代化的城市寻找工作，加速了村庄老龄化的速度，导致了城乡建设中活力不足；村民对于城乡规划的实际目的缺乏清晰地认知，不了解城乡规划的内容及目的，忽视了自身在城乡规划中的主体位置；此外，城乡的规划及设计团队，对城乡的实际需求不够了解，规划中与城乡进行沟通中忽视了外出务工人员的意见，致使城乡的规划设计上与城乡的文化及村民的生活习惯不相符，村民的参与度不高，也影响着城乡的整体规划。

五、国土空间规划管理和城乡规划实施的主要应对策略

1. 建立不同规划体系的共同目标和原则

随着经济发展的不断完善，和相关规划体系的细化，使国民经济与生活水平，快速发展提高的同时，也产生了很多的协调问题，和负面影响；为了保障民众的生活质量，以及经济发展的稳定进步，相关管理单位，应针对区域内的不同规划体系，进行综合管理，建立共同发展的目标，并针对性的制定完善的发展原则；首先，环境问题，是规划发展中，始终不能跨越的底线；我国近年来，经济发展脚步不断地较快，很多企业在生产发展中，过度追求经济效益，而忽略了对环境所造成的影响，而且，城乡规划在带动民众生活的同时，也对生活环境带来了更高的需求标准，因此，相关管理单位，应针对规划的环境问题，在经济发展的共同目标的基础上，建立统一化的管理原则；对城乡环境进行统一化管理，对不同的区域、职能的区域的环境标准，进行不同标准的管理，最大程度保障城乡规划的人民群众的生活环境质量；安全问题，一直是民生的重要问题，对于城乡规划发展，也是极为重要的，城乡规划发展的不断发展，从交通安全、水电安全等多个方面，都要尽极为严格的整合，对不同的规划环节，进行严格管理，保障城乡民众的生命健康。^[2]

2. 加强城市基础建设和行业管理规范

城乡规划过程中，土地利用相当重要，是城乡基础设施建设不可或缺的土地资源；不能因为工业商业的利益而忽视了人们的居住需求，要意识到城乡建设不只是为了推动经济的发展，更是为了大众的需求进行建设；因此，在规划和管理中，要充分尊重人们需求，进行综合的考虑，处理好城乡规划和土地规划的关系，进而促进城乡化经济的快速发展。

3. 注重城乡协调，实现区域化发展

城乡规划目的是为实现城市化建设，但根据不同地域特征应该对城镇进行不同的规划，如对于风景秀丽的城镇，可以注重发展旅游产业，将地域文化特征更好地保留，作为城镇发展的标志；对于畜牧业发展较好的地区，可以加强其功能特性，对农业产区进行合理规划，引入高科技培育技术发展新型农业；总的来说，这是为了实现乡镇能更好地发展自身；因为我们知道一个缺少自身特色的地区是无法更好地发展的，所以要保留本色而不至于在城镇化建设中被同化，这就要求我们在城乡规划过程中尊重城乡之间的差异，才能更好地实现城乡协调配合，促进我国经济水平的提升。

4. 土地规范管理推动城乡规划发展

在实际的土地规划和管理过程中,其主要目的是保证土地利用率和规划工作的质量,有效保证城乡规划顺利地开展;在进行建设用地规划时,应该采用增减挂钩的范式,促进城乡结构的优化和升级,推动城市和农村经济的共同发展;增减挂钩,不仅可以引导城乡规划,还能有效保障各项工作依据国家的要求和标准进行管理;在实际的操作过程中,受到市场变化的影响,在城市建设过程中,有可能会征用农地,我们要做的就是加强监督,紧跟时代发展步伐,调整相关工作内容,保证各项工作开展的合理性,根据城乡规划和管理规定,合理分配土地资源;结合劳动力特征发展适宜产业,合理布局发展适宜的劳动密集型产业;发展生态康养、休闲旅游、商贸物流、农特产品加工等与本地劳动力特征相契合的产业,增加有效的非农就业岗位供给,提高体面就业比例;结合重点镇、中心村等布局生态康养、休闲旅游、农特加工等产业,建设返乡创业园,适应本地劳动力兼业和就近就业需求。^[1]

5. 推进农业转移人口市民化和就近城镇化

强化农业转移人口就业扶持;加强农村劳动力和返乡农民工就业技能培训和创业培训,构建覆盖城乡的就业服务体系;促进农业转移人口落户城镇;全面放开落户条件限制,鼓励农村居民在城镇实际居住地进行户口登记;依法保护落户城镇的农业转移人口在原籍地的土地权益;确保农业转移人口享受同等公共服务;全面保障随迁子女在流入地平等接受义务教育、学前教育,确保农业转移人口享有公共卫生和基本医疗服务健全农业转移人口的社会保障体系。

结束语:

建立并完善国土空间规划体系将是一个较为长期的实践过程,在实际规划中存在着一定的难度;这就需相关单位人员在落实推进城市规划过程中,应明确城市规划的核心要素,以此为切入点,合理土地战略的布局及规划等,做到土地的分类协调、规模协调,使土地资源利用率能得到提高,落实生态保障可持续发展战略,对于我国国土空间规划体系总设计落实有着不可估量的意义。

参考文献:

- [1]张小东,韩昊英,张云璐,蔡鑫羽,朱斯斯.国土空间规划重要控制线体系构建[J].城市发展研究,2020,27(02):30
- [2]王浩.国土空间规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].智库时代,2019(36):20-21.
- [3]石楠,李百浩,李彩,等.新中国城市规划科学研究及重要论著的发展历程(1949—2009年)[J].城市规划学刊,2019(2):24-29.