

# 新时期国土空间规划存在的问题与措施

黄坤赤\*

深圳市龙岗区土地整备事务中心, 广东 深圳 518000

**摘要 :** 国土空间规划需要一个科学合理的规划体系, 以促进资源最大化利用, 在不破坏环境的情况下利用现有的各种资源。目前国土空间规划体系既有合理科学的地方, 也存在一些问题, 而这部分问题在某种程度上又制约着国土空间规划的进一步发展。国土空间规划是国民经济建设的基石, 所以合理科学设计国土空间结构, 不但可以推动当地经济建设, 在很大意义上还能够推动我国的经济社会建设, 为百姓的幸福生活提供保障。

**关键词 :** 国土空间规划; 问题; 应对; 措施

## Problems and Measures Existing in the Territorial Space Planning in the New Period

Huang Kunchi\*

Shenzhen Longgang District Land reconditioning Affairs Center Shenzhen, Guangdong 518000

**Abstract :** Territorial spatial planning needs a scientific and reasonable planning system to promote the maximum use of resources and make use of the existing resources without damaging the environment. At present, the territorial space planning system is not only reasonable and scientific, but also has some problems, which restrict the further development of the territorial space planning to some extent. Territorial space planning is the cornerstone of national economic construction, so the reasonable and scientific design of territorial spatial structure can not only promote the local economic construction, but also promote the economic and social construction of China in a great sense, and provide guarantee for the happy life of the people.

**Key words :** territorial space planning; problem; response; measures

### 一、国土空间规划概述

新时期我国国家规划体系包括四大类, 即国家发展规划体系、空间规划体系、区域规划体系以及专项规划体系, 国土空间规划和其他规划体系不同的地方是其范围为国土空间, 它以空间管理和空间结构调整为重点任务, 并关注对其发展的基本控制和主要控制线实施, 是政府进行土地的有效使用管理和保护治理的重要基础。国土空间规划管理既要细化贯彻国家有关发展计划中提出的国土空间发展保护规定, 也对专项规划有一定空间性引导和制约的功能, 所以只有把国土空间规划编制管理工作搞好了, 其他的区域规划甚至是其他的工作, 才可以更加顺畅地开展<sup>[1-3]</sup>。2019年5月, 国务院办公厅发布《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发【2019】18号), 明确了国土空间规划是对某些区域国土的合理开发利用 and 环境保护, 从空间和时序上进行的合理配置, 包括了总体规划、详细规划及其相关的专项规划, 进一步明确了各级国土空间总体规划编制要点, 为今后的相关政府部门国土空间开发与保护的科学研究和规范管理工作奠定了坚实的理论基石, 是我国政府在国家区域内的空间结构管理方式方面的又一项创新成果, 为我国的经济和

社会发展、顺应时代发展的潮流, 作出了巨大的贡献。国土空间规划, 从实质上来讲其实是政府对空间的一个管理方式, 从而打造美好和谐的家園。国土空间规划的内涵主要是确定开发对象的位置、调整土地的总体布局与结构、加强底线限制和土地的使用管理、实施土地综合整理与环境整治、加强基础设施和公共服务设施建设等<sup>[4-6]</sup>。

### 二、国土空间规划存在的问题

近年来, 我国的经济发展非常迅速, 国土空间规划也起到了十分巨大的影响力。但是在实际工作中还面临着不少困难, 并且在某种程度上给国土空间规划制定和执行造成了不良效果, 进而间接的损害我国的经济社会发展能力, 降低社会经济效率。所以解决国土空间规划面临的困难迫在眉睫。本节从有关专家学者的研究成果及其相关实际的情况入手, 归纳了目前我国国土空间规划主要面临的困难。

#### (一) 缺乏一套完整健全的法制体系

在中国现有的法律法规体制系统中, 有关国土空间规划的法律保障制度体系相对于中国现代经济社会的发展现状而言还不健

\* 作者简介: 黄坤赤 (1969年3月~), 男, 汉, 湖北, 硕士, 研究方向为空间国土、城乡规划。

全,赶不上现代经济社会发展的潮流,从而导致了国土空间在实施长期发展计划的过程中并没有更加安全的保证。例如:就自然环境问题而言,中国经济发展到了现阶段,已经无法再以损害自然环境来实现推动经济社会发展的目的,而中国目前的主要问题也已不再是人民只求能够吃饱穿暖的最基本要求,而发展为对更优美的环境,更舒适的生活,更可持续发展的需求,而一个好的自然环境正是实现中国人民持续性发展的幸福需要的重要指标所在。但是对大部分人而言,在他们的潜意识里根本就缺乏环保的意识,所以只能由少数人呼吁环保,或者让个别人来保护环境,对占地面积位居全球第三大的我国而言,是相当艰难的事情。要想更有效的让环保的理念、意识扎根在人民群众的内心,就只能借助国家法规机制来强制的执行,然后再利用政策定期的开展环保的教育行动,使人们慢慢的参与到生活环保之中,使他们更加懂得环境保护的重要性,对于国土空间规划而言亦是如此。但是,现在的国土空间规划的立法制度等也还不是很完善,没有统一的立法标准。此外,土地的建设与规划又过度的依赖于中共中央政府,更反映了我国法制体系不完善<sup>[7-9]</sup>。

## （二）国土空间规划的理念相对于现代社会比较落后

自从改革开放以来,我国的国门也越打越开,不管在经济建设方面或是对外开放方面,和我国人民的关系都是越来越好。然而正是由于这些方面的科技进展,再加上中国当前对国土空间规划问题的现代化需求,从反面来说也反映出了中国在对国土空间规划问题的认识方面,相对于现代国家来说还是比较落后。也就是说,我国目前的空间规划理论所采取的仍然是过去传统观念上的看法,即将土地的研究与规划的重心放到了经济社会上来,而不能根据中国当下经济社会的发展水平及其与国际接轨的水平,忽视了在国家经济基础之外的一些现象。另外还有在文化的建设方面。中国百姓最根本的衣食住行的问题已经得到了改善,中国百姓也越来越关注了自身整体的生活文化,也就更加注重于人文的营养。但是中国目前的文化教育事业在世界上看来发展得还不够好,和韩国、欧美等还有相当的差距。也因为教育理念上的滞后,而制定的国土空间规划还不可以很全面的回答中国现在的一些问题,对中国今后的经济社会发展、祖国昌盛和人民福祉都将造成相当的冲击<sup>[9]</sup>。

## （三）对生态文明理念的认识不足

改革开放以来,中国一直强调以经济建设为基础的建设,而科学发展观的提倡又使人们关注起了对大自然的环境保护。国土空间规划改革的重要内容就是底线管控,对国土空间山水林田湖草全要素进行保护与生态修复<sup>[10]</sup>。但规划工作者在对待空间规划时的考虑仍然以经济为主,并优先思考什么样的空间规划才能够最大程度的推动经济社会发展,而没有理解生态文明理念及其意义,也就会容易忽略生态的内涵,使得设计和规划不能适应科学发展观里的可持续发展思想,也可能阻碍国土发展的长期科学推进,长此以往,就会对自然环境产生不可避免的破坏。

## （四）政府职能部门管理机制不完善

国土空间规划是一项综合性、统筹性的工作。需要自然资源部门牵头,相关部门进行配合,因此国土空间规划涉及的职能部

门相较于传统规划在不断地增多,由此产生了各单位职能界定不清,缺少有效沟通,或者责任交叉造成推诿问题,导致规划编制不可避免地存在重复、交叉问题,从而降低规划编制的工作效率。同时,由于不同部门负责的任务不同,所要承担的责任和义务也有所不同,因此,为了尽到自身的义务,相关的工作人员都会尽力完成自己负责的规划内容。一旦两个部门的职责存在冲突时,彼此的部门人员为了完成自身的责任,会产生较大的矛盾冲突。

## （五）缺乏系统的管理机制

国土空间规划的管理,是指对当前国土空间规划工作的开展进行控制和监测。新阶段,制定、执行、监督是国土空间规划的重要方式,但相应的系统化机制也有很多缺陷,对规划项目具体执行的方面管理程序较低、监管能力不足、掌握水平尚浅,限制了国土规划的有效执行。同时这些建设困难又使得行政部门在制定城乡建设计划中往往无法听取人民的实际意见,大大降低了人民对规划设计的评价。所以,必须尽快健全有效的监督机制,促进新时代下的国土空间规划工作。

# 三、国土空间规划问题的应对策略

## （一）完善法律法规体系

我国在法律方面具有最高效力的法律就是宪法,但是宪法无法将所有的细节展现出来,就需要通过其他的法律在各行各业起到一定的作用,并对其进行不断完善,从而确保行业内的法律法规不断完善。但是,在新时期、新背景下,应补充适应当前时代的内容,优化脱离时代的法规,从而逐渐完善法律体系。目前,我国在国土空间规划方面的法律法规还存在一定的缺陷,需要采用建立健全法律制度的方式对其进行完善,从而尽量避免在实际的规划过程中出现问题。中央政府出台相关的法律法规,相关部门必须予以落实,加大执行力度,提高自然资源的使用效率的同时,减少在规划审批与实施过程中的违法违规行为。

## （二）树立正确的规划观念

国土空间规划编制与实施,需要正确的规划观念作为指导,规划从业人员应当提高自身的专业素养,树立正确的规划价值观念,在实践过程中,应与时俱进、不断创新,保证国土空间规划具有较高的指导性、可实施性,更好地解决各类问题,使规划能够顺利进行,满足现代化的要求。国土空间规划必须坚持以经济社会发展为核心,但同时要深刻理解环境的观念、明确生态环境作为国土空间发展的长远价值,并落实可持续发展的价值观念。这就要求人们通过灵活多样的方法,在国土空间规划编制工作中要充分地考虑到很多种的影响。在城镇规划建设中,要充分考虑空间规划对城市发展、自然环境生态环境、产业发展、交通道路情况等多方面的影响;在乡村发展规划中,要充分考虑空间规划对土地质量和规模、乡村人居条件等多方面的影响,以便制定合理的城市空间规划,在兼顾生产建设需要和城乡建设要求的同时,保持与生态的协调,以形成可持续发展的农村生态文明模式。在兼顾生产建设需要和城乡建设要求的同时,保持与生态的

协调，以形成可持续发展的农村生态文明模式。

### （三）明确国土空间规划部门职责划分

国土空间规划实施中出现的一种重大问题即各单位职能界定不清、缺少有效沟通、责任交叉造成推诿问题，如何破解这一难题。在具体实施的过程中，必须科学衡量、准确划分，实现责任安排的科学有效，也必须确立责任人，科学计划、正确分配，把每一项任务具体到每一个责任人员身上，这不仅能够增强自身的责任心，促使他们提高自己的工作能力、职业素质等，还能够从总体上提高部门的效率，推动科学分工，并适时对职责内容做出掌握和回应，认识本职工作中的重点难点，并由此制定有针对性的改善举措，以此达到各部门的协调统一。而且，因为明确了政府机关职能的界定，过去浑水摸鱼的情形也就不复存在，因为每个工作的任务范围都清晰而明确了，这会进一步增强工作人员的职业素质和工作能力，进而增强整个机关的综合能力，推动我国国土空间规划的科学合理制定和高效执行。

### （四）建立健全系统的管理机制

目前，对国土空间规划执行的监督机制尚不健全，限制着国土空间规划的高效执行，要解决这一问题，应建立起系统化的监督机制。建立规划管理工作小组制度，在严格执行法规、审查规范的前提下，对规划具体实施过程进行定期审核、督促和指导，随着责任分工的明确，管理工作小组还可针对工作结果和规划执行过程中所暴露出的问题溯本探源，并适时对问题加以调整，并针对实际情况提供合理意见，从而提高国土空间规划项目的综合质量。每个机构的研究工作都需要以国务院制定的法规为基础，

根据工作要求作出相应的改变，各个部门间要进行协调。可以选择各个部门的整合能力最好的机构为主体，去处理实际运行过程中其他机构存在的问题和冲突，这样的制度能够克服，设置的机构冗余问题的现象，减少冗余的制度设置。同时，政府有关机关还需要广泛收集广大人民群众的意见，以增加公民的参与性。由公民直接监督国土空间规划的管理工作，不但能够增强政府工作人员的工作规范性，而且还能够在较大程度上推动管理工作的正常开展，使新时代国土规划管理工作能够取得长足的进展，从而提高了公共资源的有效使用率。

### （五）促进空间管理现代化

发展空间内管理制度现代化，是实现国家行政体制和经营管理能力现代化的重要组成部分。国土空间规划是提升资源价值的关键手段，因此需要确立“制度保障”和“强制性条件”，使社会主义市场经济机制起到决定性作用，有效治理资源配置效益低下、土地分配不均的问题。

## 四、结束语

综上所述，在未来的城乡开发进程当中，政府应该首先充分考虑到整个国土空间规划项目实施的科学必要性，同时深入研究城乡发展进程当中的问题，从而建立起正确、创新的空间规划思想，并通过研究、处理空间规划问题，来提高规划项目实施的科学合理性，从而推动中国国土空间规划的可持续发展。

## 参考文献

- [1] 赵焱, 叶强, 谭春华, 等. 新时期国土空间安全背景下的空间规划系统思考 [J]. 自然资源学报, 2021, 36(9):2394-2404.
- [2] 王天青. 生态文明体制下的国土空间规划技术逻辑思考 [J]. 规划师, 2021, 37(S02):5-10.
- [3] 崔金丽, 朱德宝. “双碳”目标下的国土空间规划施策: 逻辑关系与实现路径 [J]. 规划师, 2022, 38(1):7.
- [4] 靳利飞, 孟旭光, 刘天科. 面向生态文明的国土空间规划关键问题研究 [J]. 规划师, 2021, 37(19):7.
- [5] 余瑞朋. 绿色生态城市规划设计理念及策略研究 [J]. 中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术, 2022(5):3.
- [6] 姜春燕. 城乡规划设计中的生态建筑应用探究 [J]. 房地产世界, 2022(001):000.
- [7] 马延达, 赵万博. 以人为本的市政道路设计相关问题研究 [J]. 科技创新导报, 2022, 19(21):191-193.
- [8] 崔晓光, 张志远. 新常态下城市规划的优化与变革 [J]. 中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术, 2021(9):2.
- [9] 王文红. 城镇建设规划管理与城乡可持续发展探讨 [J]. 区域治理, 2021(14):2.
- [10] 李冠雄. 房产测量测绘工程的过程及要点分析 [J]. 中小企业管理与科技(中旬刊), 2019(05):5-6.