

# 新时期国土空间规划存在的问题及对策研究

马士光

临沂市规划编制研究中心

DOI:10.32629/bd.v3i9.2681

**[摘要]** 国土空间规划是国家社会发展的重要基础,同时也是新时期构建生态文明社会的重要内容。本文就新时期国土空间规划存在的问题及对策进行全面探讨和研究,希望推动我国社会经济的健康可持续发展。

**[关键词]** 新时期; 国土空间规划; 问题; 对策

我国国土空间规划类型众多,且相互之间关系错综复杂,其中又以土地利用规划、城乡规划和环境保护规划(统称“三规”)为主要功能,为我国国土空间资源的优化配置及保护起到了十分重要的作用。现阶段,随着社会经济结构的调整与转型,我国国土空间规划需求也发生了明显转变,只有加快国土空间规划改革工作才能满足新时期社会经济发展需求。

## 1 国土空间规划概述

所谓国土空间规划,是指依据国家社会经济发展总战略目标,并联系区域自然、经济等形态,对国土资源开发利用所开展的综合性战略部署,同时也是国土重大建设活动的综合空间布局。国土空间规划是我国社会经济发展的重要基础,关乎着国土资源的持续开发、国民经济建设总体布局及生态环境保护与整治的指导性规划,对国家及各地区中、长期发展规划有着十分重要的意义。随着社会经济的不断进步,我国国土空间规划也经历了“一规独揽”和“双规协同”两个重要时期,并由新世纪初到当下逐步发展形成的多规共管空间发展规划体系,为我国国土空间规划指明新的发展方向。

## 2 国土空间规划改革的时代背景

### 2.1 严峻的国际竞争环境

众所周知,我国国际地缘环境复杂,同时也具备着辽阔的战略纵深,因此具有相对良好的地缘经济、政治发展空间。随着世界格局的多极化发展,我国国际地位及经济影响力也进一步凸显,然而自国际金融危机以来,世界各国围绕能源资源的博弈开始加强,同时世界经济开始进入减速、转型的新时期,使得国际竞争环境愈加复杂和激烈。近年来,我国人口红利及土地、矿产等经济发展优势已不在明显,为更好的面对国际竞争,通过优化国土空间配置实现国家产业结构转型与升级,进而促进我国国际市场竞争能力的全面提升。

### 2.2 国土空间开发需求转变

随着我国社会经济发展进入新常态,如何实现经济结构的调整与转型,并寻求新的经济增长点成为新时期国家发展规划的重要内容。在此背景下,我国国土空间开发利用需求也呈现新的变化,特别是市场在资源配置中的影响与作用进一步凸显,由此我国资源市场开始朝着公开、有序和统一开放的方向快速转变。与此同时,在社会经济结构转型的趋势下,过往国土资源盲目开发与利用的潜在风险与积累的矛盾

正在逐步显化,由此也加强了国家相关风险防范意识及化解能力。

### 2.3 国土空间保护力度加强

近年来,随着我国自然资源的日益短缺,加之生态环境的逐步恶化,构建生态文明社会成为全社会达成的基本共识。为缓解生态环境及自然资源对我国社会经济发展产生的约束,我国党和政府部门将生态文明社会构建设为新时期社会发展的首要目标,并提出了优化国土空间开发,加强资源、环境保护力度的新格局。党的十九大报告强调,“像对待生命一样对待生态环境”及“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职能”,这些都折射出国土空间保护力度的加强,同时也是科学发展观的必然要求。由此可见,加强国土空间保护力度是新时期我国构建生态文明社会的重要工作内容。

### 2.4 国土空间开发顶层设计加强

改革开放以来,我国社会经济发展取得了举世瞩目的成绩,但从地理角度观察,我国人口及经济产业主要位于东部沿海地区,并逐步形成了京津冀、长江三角洲和珠江三角洲为主体的三大城市群。随着社会经济结构调整的发展需求,我国提出了区域发展总体战略和主体功能区战略发展规划,初步确立了国土空间开发的方向及基本框架。同时为保障我国社会经济的可持续发展,国土资源部还编制了《全国国土规划纲要(2013年-2030年)》,并首次针对我国陆地国土和海洋国土空间开发、整合、利用及保护作出总体部署和统筹安排,由此也进一步明确了我国国土空间开发的行动纲领和远景蓝图。

## 3 新时期国土空间规划存在的问题分析

### 3.1 国土空间规划不完善

现阶段,我国国家层面愈加重视国土空间规划工作,但在相关法律法规建设方面尚未形成一个完成的体系,造成相关国土空间规划工作开展仍存在许多缺陷。例如法律层次不配套、规范内容宽泛笼统,造成国土空间规划体制过度依赖中央政府部门。与此同时,我国目前国土空间规划类型基本采用编制、实施与监督三位一体形式,整个过程缺乏民主决策与制约机制,因此国土空间规划与管理机制仍有待进一步完善与优化。最后,我国部分地区仍欠缺生态保护理念,坚持

先发展后治理的错误思想,致使国土空间规划工作存在诸多不合理地方,并对地区经济发展带来严重负面影响。

### 3.2 国土空间规划不协调

首先,长期以来,我国综合性国土空间规划缺失,造成各种规划职能分工并不清晰,并且各规划部门间协调性相对不足。例如不同部门的规划顶级设计各有侧重点,但又相互牵制,在缺乏综合性国土空间规划的基础上形成各部门各司其职的规划现状。其次,由于各部门在职责和利益之间存在冲突,在开展国土空间规划上并不能取得相互之间的支持和信任,并形成各自为政的规划局面,造成编制工作不同步、用地标准不统一等情况。最后,由于国土空间规划类型众多,且相互关系复杂,造成许多规划存在内容重复、安排冲突的情况,加之缺乏合理的规划协调机制,给地方政府工作带来巨大影响。

### 3.3 国土空间规划不合理

目前,我国国土空间规划工作仍存在许多不合理之处,严重制约了社会经济的科学合理发展。一方面,城市规划用地急速扩张带来了日益突出的土地供需矛盾,但由于国土空间规划欠缺土地资源的统筹考虑,致使大量耕地被占用,从长远来看并不利于社会经济的繁荣稳定发展。另一方面,土地空间规划在理念和内容上存在一定的滞后性,所涉及的生态环境保护及公共服务等规划安排上相对空泛,同时规划理念也带有浓厚的计划经济色彩,无法满足市场经济发展的需求。最后,地方国土空间规划不规范上一层次规划调控力不足存在必然联系,因此还需要进一步强化现行规划的调控作用。

## 4 提高我国国土空间规划工作水平的有效措施

### 4.1 构建国土空间规划法律体系

要想实现我国国土空间规划工作的科学可持续发展,需要进一步明确其法律地位,通过完善相关法律法规推动各项规划工作的顺利开展。一方面,要将国土空间规划写入宪法,明确其在我国法律体系中的地位及价值,同时以《国土空间规划法》作为全国开展国土空间规划的基本法,推动各地区规划工作的规范有序进行。另一方面,还要将民主决策机制纳入法律体系建设范畴,并作为约束国土空间规划的重要力量,通过公众的广泛参与提高政府国土空间规划的科学性与合理性。

### 4.2 加强国土空间规划体系建设

为进一步发挥国土空间规划的功能与作用,需要建设一套完整的国土空间规划体系,在纵向上实现各级规划部门

的协调沟通,在横向上实现规划理念的发展统一。一方面,国家级或省级要更加注重规划工作的宏观性与战略性,明确规划工作战略发展目标及相关原则性问题,为地方国土空间规划提供方向指导。而地方则要在相关政策的基础上制定符合自身特色的国土空间规划,提高规划工作的水平和质量。另一方面,加强各部门规划工作的协调与统一,确保国土空间规划体系层次、结构清晰,分工明确,各规划部门间协同配合,统一规划理念,促进国土空间规划工作的科学性与合理性。

### 4.3 制定可续国土空间规划策略

众所周知,耕地红线、城建线和生态线是我国“三规合一”的基础,同时也是各部门制定规划的首要目标,因此在空间规划上要突出重点,实现各项规划的科学性与合理性。首先,要对三条线进行整体层面的划定,并在此基础上对其他规划进行优化与调整,对于侵占“红线”的规划进行制止与处理,确保生态、经济和安全的协同发展。其次,还要协调国土、城建和环保部门的关系,打造一个协调统一平台,集中解决“三规合一”中存在的问题,为国土空间规划工作开展奠定坚实的基础。

## 5 结论

综上所述,国土空间规划是我国科学统筹国土开发、利用及保护的重要工作内容,对于社会经济的协调可持续发展有着十分深远的影响。目前,我国国土空间规划正处于改革的重要时期,同时也面临着一系列国土开发失衡、生态环境恶化及资源短缺等问题,因此加强国土空间规划研究具有十分深远的意义。

### [参考文献]

- [1] 祁帆,邓红蒂,贾克敬,等.我国空间规划体系建设思考与展望[J].国土资源情报,2017(07):10-16.
- [2] 张舵,王洁.“多规合一”视角下空间规划体系构建的探讨[J].住宅与房地产,2017(30):115.
- [3] 赵涛涛,王旺.明确国土空间规划法律地位的必要性[J].中国集体经济,2018(27):99-101.
- [4] 常新,张杨,宋家宁.从自然资源部的组建看国土空间规划新时代[J].中国土地,2018(05):25-27.
- [5] 张启.新时期国土空间规划功能定位与实施的探讨[J].建材与装饰,2019(08):60-61.
- [6] 罗米,陶仲俊.我国空间规划体系:发展进程与优化建议[J].中外建筑,2019(07):98-101.