

# 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨

陈 鹏

湖北省城市规划设计研究院有限责任公司 湖北武汉 430000

**摘要:** 随着社会经济的高速发展,城市化的不断推进,国土空间规划面临严峻挑战的同时,迎来了前所未有的发展契机。现阶段,尽管生态国土建设取得了令人瞩目的成绩,但不能忽略原有空间规划体系存在的弊端,如果这些问题未能得到妥善解决,势必会对我国国土建设与发展形成阻碍。因此,有必要探索新的国土空间规划体系,以更好的推动国家经济建设和发展。本文对国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略进行了研究和探讨。

**关键词:** 国土空间规划体系; 构建逻辑; 运作策略

自我国改革开放以来,先后形成了多种类型的空间性规划,并在多方面发挥出了积极促进作用,如城镇化发展、经济社会发展等方面。然而由于这些空间规划管理之间存在的矛盾比较突出,主要表现为重叠性内容、朝令夕改等。基于此,有必要对原有的空间规划作进一步优化与完善,形成新的国土空间规划体系,不仅可以更好的保护我国国土资源,还促进我国国土资源的高效利用。

## 一、国土空间规划体系建构的逻辑

基于我国疆土广阔,为了更好的实现统一管理,有必要对政府管理体系中的各板块进行明确区分,国土空间规划体系的构建同样如此。现阶段,在开发和保护国土资源过程中仍然存在诸多问题,尤其是空间规划之间的矛盾和冲突最为突兀,合理构建国土空间规划体系,并保障空间规划管理之间的统一性,可有效解决这些存在的矛盾。然而,根据多年实践研究表明,以实际国情发展为出发点,想要达到预期目标,仅仅是探索空间性规划编制技术是远远不够的,只有充分结合我国现实条件,进一步优化和调整相关机构及行政管理体制,才能获得理想的治理效果。关于空间资源配置这一方面,同样存在比较显著的问题,主要表现为各部门之间的规划与管理存在较大的差异,通过对这些问题进行深度剖析可以发现,造成部门规划不协调的原因主要包括以下三点:第一,权力分散;第二,各部门之间的规划逻辑存在较大的差异;第三,缺乏主导权。假如这些问题未能进行及时解决,势必会给国土空间规划体系的建构工作造成巨大的阻碍<sup>[1]</sup>。

随着政府体系不断改革,新组建的自然资源部承担了与自然资源保护和利用相关的空间性规划和管理工作的职责,致力于将传统体制机制产生的矛盾进行有效解决,这样一来,构建“多规合一”的国土空间规划体系

便成为了现实,同时还彰显出了该体系背后的行政逻辑。新规划体系的构建应是一个推新除旧的过程,并非是卷土重来,换句话说,新的国土空间规划体系构建成功之后,既需要消除传统体制产生的矛盾,又需要保留原本合理的各级各类规划内容,并将其延用到新的体系当中。此外,在国土空间治理中,各专项规划在其中占据着不可或缺的地位,需要将其与新的框架进行有机整合,使其功效得以充分发挥,这就是新规划体系建构的技术逻辑。由于新的规划体系具有较强的开放性和融合性,因此,应注重加强各空间规划管理之间的协调关系,“意见”对此做出了明确规定,以保证各空间规划管理之间的统一性:第一,在各专项规划中充分发挥国土空间规划的制约和指导作用;第二,各专项规划不得违背总体规划强制性内容,同时还要将其重点内容在详细规划中表现出来。

## 二、国土空间规划体系建构的运作策略

### 1. 加强契合新规划体系中的法制建设

建构新的规划体系的前提,应以法治理念为基准,进一步强化法制建设,从而为新规划体系的监督实施得以顺利开展。具有明显的继承性是改革及新的规划体系建构的主要特征,这样一来,则需要对原本与规划相关的合理内涵进行保留。因此,新的规划体系应与相关要求保持绝对的一致性,如相关立法精神等。在建构与实施新的空间规划体系的过程中,为了保障有法可依,应从法理和行政规则角度出发,将法制建设与重大改革进行无缝衔接,并将最终的改革成果及时纳入相关制度中,已保障在法制建设过程中全面贯穿并科学落实依法治国方略。要知道,建构新的国土空间规划体系并非一朝一夕的工作,需要在很长一段时间内不断摸索与实践,从而形成新的立法。然而在实践操作过程中,会存在一个过渡期,为了保证这一段时间内的法律法规的衔接性,

部分工作的开展并不能等相关立法标准明确之后再开始实施,如与国土空间规划相关的审批、编制等工作。因此,在相关立法和技术标准形成过程中,各级人大和政府应高度关注并对这些矛盾进行妥善处理。另外,在制定地方性规划法规及其相关规章制度方面,对于拥有独立立法权的地方人大和政府,应对新出台的相关法律法规及其规章制度给予及时且高度的关注,在相关制度颁发之后,应结合自身的实际情况和发展需求,进行地方性规划法规及其相关规章制度的制定<sup>[2]</sup>。

### 2. 国土空间规划的分级分类编制和传导机制

简单来说,国家区域空间规划系统的构建和管理,实际上是国家治理的具体改善措施,基于此,将国土空间规划进行分级分类编制和传导机制,实属必然和必要,以此将特定规划方向和边界加以明确。针对空间管理存在的不足之处,应颁发详细的规划和建设规划许可证,实现土地和空间管理及城乡规划目标的建筑许可证,将空间管理中的隐患加以改善和消除。建构新的国土空间规划体系时,应将“反向协调”原则进行重点强调,这就需要将各级协作空间和空间规划项目的作用和机制作进一步明确。此外,暂定土地使用规划是土地使用规划实施的重点内容,是保护和土地使用规划的前提基础。因此,需要对土地管理及城市和地区规划指南编制进行完善与优化,为发展和保护行政部门提供科学可行的实施措施。

### 3. 规划行政事权划分及规划成果体系创新

合理划分规划行政事权,有助于规划行政管理效率的提升。针对于规划行政事权的合理划分问题,曾引发了不少的争议。在规划学界,大多人士认为,对于涉及国家和区域利益的国土规划内容,应由上级政府负责,对于区域性质的规划内容可由地方政府掌管,上级政府可减少对这些方面的关注。根据以往的实践经验,“意见”

针对事权划分方面作出了明确的指导,涉及的内容包括规划编制、审批、监督实施等方面,通俗点来说,就是做好职责范围之内的事,负责管什么就批什么,根据“谁审批,谁监管”的原则,分级建立国土空间规划审查备案制度。因此,为了将这一改革思路落实到具体,需要对相关的报批方式、成果体系等内容进行适当调整或创新。在规划成果体系的目标创新方面,除了保障符合事权划分的各项标准和要求之外,还应将总体规划的战略定位充分彰显出来。为了让社会公众看得懂规划成果,加强对它的关注,则需要保证内容表达方式的通俗易懂。有一点需要注意,我国是一个拥有完整主权的国家,全国各级地方人民政府由中央政府统一管辖,应依据宪法遵从国务院统一领导。因此,事权的划分并不是绝对的,即便是归于地方性建设管理事务,不论是上级政府,还是中央政府,都可行使监察权并进行问责<sup>[3]</sup>。

### 三、结束语

综上所述,空间规划是空间综合开发的多维管理手段,是国家治理体系的重要组成部分,应积极构建一套全新的、有特色的新型规划体系,为了更好地体现因地制宜,空间规划应以长期规划和近期实施为主要方向,加强资源、经济和社会之间发展的协调性,为国土空间管理及资源优化配置等工作的持续推进提供有力保障。

### 参考文献:

- [1]赵民.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].城市规划学刊,2019,(4):8-15.
- [2]潘海霞,赵民.国土空间规划体系构建历程,基本内涵及主要特点[J].城乡规划,2019,(5):4-10.
- [3]李经纬,田莉,周麟,等.国土空间规划体系构建的内涵与维度:基于“城市人”视角的解读[J].上海城市规划,2019, No.147(4):65-70.