

城乡规划与土地利用规划的衔接策略

朱兰芝

(贵阳市城乡规划设计研究院, 贵州 贵阳 550081)

摘要: 本文首先阐述目前我国城乡规划与国土空间规划演变与优势, 然后提出相关城乡转型时期的国土空间规划的主要策略, 旨在为促进我国城乡规划与国土空间规划水平的提升提供参考与借鉴。

关键词: 城乡规划; 土地利用; 衔接策略

中图分类号: TU984; F301.2 文献标识码: A

1 我国城乡规划与国土空间规划演变与优势分析

1.1 各类空间规划自我发展完善历程

1.1.1 起步阶段——城规主导、起落波动

中华人民共和国成立初期, 百废待兴, 这一阶段引导经济发展是规划的第一要务, 空间规划主体是城市规划, 以服务工业化为首要目标, 本质上是国民经济计划的具体化, 故也因经济发展的变化而出现“大起大落”。该阶段的城市规划, 侧重于物质性的空间规划布局, 主要包括城市整体和重点片区两个层面, 其中城市总体规划又称为初步规划。与此同时, 为统筹协调工业项目与城市的关系以及基础设施配套建设, 当时建委从苏联引进区域规划, 后来因经济发展、社会变革而中断。这一阶段的初步规划和区域规划, 是我国空间规划面向区域的第一次探索^[1]。

1.1.2 发展阶段——两规并存、相互制约

改革开放后, 国民经济实现快速发展。城市规划得到了相应的恢复和发展, 同时也出现土地利用规划。这一阶段空间规划呈现出城市规划和土地利用规划共存并进, 在遵循各自不同的规划逻辑和管理体系基础上各展所长, 同时规划内容互相制约, 并逐步成为地方政府争取土地发展权和资源要素配置、参与区域竞争的重要工具。

城市规划长足进步。因与地方政府权益紧密关联, 城市规划在这一阶段得到长足发展, 形成以城乡体系规划、城市总体规划、详细规划为主体的城市规划体系。其中新创的城乡体系规划, 从法理角度意味着城市规划在空间上正式由城市点状向区域网状迈进。然而, “以地方目标为导向”是这一阶段城市规划的一大特点, 法定规划一定程度上满足不了部分经济发达的地方需求。这些规划探索极大拓宽了城市规划的实践领域。因此, 城市规划变得不仅是为开发建设城市, 还包括研究城市发展方向、确定目标和战略、凝聚

全社会共识等, 逐步演变为面向全域的城市发展的蓝图。

土地规划新生发展。为遏制土地浪费, 加强国土的保护、整治与开发、利用, 我国借鉴西欧和日本等地的国土规划, 并创设土地利用规划。前者曾覆盖全国范围, 后因机构调整等因素被搁置; 而后者从无到有、从以农村土地为重点研究对象, 逐步转向全域覆盖, 开始区域尺度的空间规划探索, 通过土地用途分类分区等方式, 逐步形成较为完善的土地利用规划体系, 自上而下地加强土地的管控力度, 对城市规划的约束逐渐加强。

1.1.3 完善阶段——多规混杂、自成体系

进入21世纪, 随着经济和城乡化的加快推进, 城乡二元分割和空间重叠冲突等方面问题日益凸显。国家多个部门和省市纷纷采取措施, 探索改进和制定各类空间规划作为调控手段, 统筹全域保护和开发^[2]。因此, 区域规划、国土规划得以重启, 还催生诸多新型空间类规划, 如主体功能区划、海洋功能区划, 涵盖林地、湿地、草原、海岛等资源规划, 以及为协调各类空间规划之间矛盾的“多规合一”。这一阶段既是各类传统空间规划的自我完善阶段, 也是探索新型空间规划的重要转折期。总体上, 在市县域层面形成以城乡总体规划、土地利用总体规划为主体, 其他空间规划互为补充的多规局面。

城乡规划体系重构完善。“城乡统筹”是这一阶段的规划主线。重新建构“城乡体系—城市—镇—乡—村庄”的五级城乡规划体系; 浙、苏、粤、鲁、川、渝等地多相继开始探索市县域规划现实“全域覆盖、多规协调”的路径, 出现诸如市县域总体规划、区县城乡总体规划、县市域城乡一体化规划、县市域城乡统筹规划等实践形式, 标志着城市规划实现从项目落实到全域布局再到公共

政策的转型探索,成为综合性的空间规划。

土地利用总体规划改进。为改变在实际操作过程中目标指标一再被突破的局面,土地利用规划也尝试着改进和完善。树立“全局、弹性、动态”的理念,加强对经济、生态、社会等方面的评价,侧重点由土地单要素向满足多目标转变,并随之增加了确定土地利用方向与用地指标、优化土地利用结构和布局、划定土地利用分区与管制规则等方面的内容。

国土规划、区域规划重启。为进一步加强区域空间的管控,国土部和发展改革委先后重启国土规划和区域规划,研究层面主要集中在省市级和跨行政区域。由于两者的规划技术与管理工作基础薄弱,致使规划职能难以充分发挥。

主体功能区规划的创设。为应对国内外经济形势和挑战,基于产业、空间、人口、资源、环境等因素国家发展改革委创设了主体功能区划。该规划主要应用于国省级宏观层面,主要通过空间区划、政策制定来管控空间发展和土地利用,对国土空间的开发具有战略性、基础性、约束性等指导作用。由于缺乏法律和技术支撑,作用未能达到预期。

“多规合一”探索。针对各类空间规划在市县域层面日益凸显的空间矛盾,国家有关部门和部分市县先后开始全域“多规合一”探索。苏州、宁波、安溪等6个市县经国家发展改革委批准开展了“三规合一”试点工作,由于缺乏体制保障,改革效果不尽如人意。此后,为协调两规在图斑上的矛盾,解决项目落地困难等实际问题,上海、武汉、广州等地相继采取制度创新或机构整合等方式,自发开展了“两规合一”“三规合一”的探索^[3]。

这一阶段的空间规划发展总体呈现全域化、综合化、多样化的特点,各类空间规划的“规划边界”逐渐模糊。由于缺乏顶层设计、政府事权划分不清,加剧空间规划编制事权的争夺。各部门都把“空间协调发展和治理”列为各自的规划目标,规划期限、规划内容、技术标准、实施手段各搞一套,自成体系。因部门间所采用的基础底图底数、坐标体系不尽相同,难以在同一空间有效整合,空间规划与部门职责重叠冲突的问题进一步加剧,给国家和地方的发展质量与治理效率带来了影响。

1.2 新型空间规划改革整合重构历程

在具备充分的改革试点经验的条件下,国家实施一系列重大部署。2018年3月,中央从体制

机制层面做出根本性改革,对现有空间性管理部门进行整合,组建自然资源部,实现空间规划权的高度统一,为重构国家空间规划体系奠定了基础,从此空间规划的编制将政出一门,“九龙治水”成为历史。

2019年5月,《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》正式印发,标志着空间规划体系改革重构的确立。为规范全国国土空间规划编制工作,提高规划的科学性,自然资源部陆续印发规划编制指南。同时多次召开全国国土空间规划编制工作推进视频会,指导各地国土空间规划开展。

截至目前,全国国土空间规划和大部分省级国土空间规划已进入评审阶段,而大量的市县国土空间规划(国批城市除外)或在方案编制过程中或在徘徊等待上级规划传导过程中逐步前行。

2 城乡转型时期的国土空间规划策略思考

2.1 创建网络化、组团式、中心化城乡空间格局

关于城乡发展理论进程这一方面的理论很多,无论是克里斯塔勒提出的中心原则,还是韦伯提出的工业区位论,无论是萨森提出的全球城市理论,还是波特提出的竞争力钻石模型,其阐述的理念基本是城乡在较为自由的竞争市场空间中,通过自身较为显著的优势,转变、扩展当地的资源从而得到具有流动性的资源,进而促使自身的发展得到极为高效的提升。从全球化这一角度出发,受资本聚集性、信息高效性、交通便捷性等多种因素共同影响,现阶段世界上所有的城乡都逐渐向多中心、组团式以及信息化进行发展,因而我国城乡的系统逐渐向大尺度、大空间的方向发展。

2.2 国土空间开发适宜性评价指标

国土空间开发适宜性评价在分析地区资源空间条件、明确国土空间挖掘运用存在的风险和问题,明确城乡建设以及农业生产的适宜空间以及最大合理规模,鉴别生态极敏感空间以及生态系统服务功能极重要等方面均占据至关重要的位置。土地资源、水资源、空间、生态,以及灾害五个因素共同构成资源环境承载能力评价指标,城乡建设、生态敏感性、聚焦生态功能重要性、农业开发所提出的具体指标,对城乡功能和农业功能进行划分,均指向土地承载能力等级。就资源环境承载能力以及国土空间开发适宜性评价而言,两者之间相互作用,相互影响,要求先明确资源环境的承载能力,然后以国土空间开发

为中心，对各项指标开展评价，在其中主要包含关键性评价、城乡开发构建可行性评价以及农业生产可行性评价等。就指标系统而言，其主要内容有农业承载力等级和相对应的地块连片度，生态保护等级及相对应的斑块集中度、综合优势度、城乡承载力等级及相对应的地块集中度等。

2.3 规划实施保障和维护

在规划国土空间工作时，要将生态文明建设作为根本，着重关注生态环境保护、构建，以及修复，制定出生态环境保护制度、永久基本农田制度、城乡开发边界制度三项国土空间管理制度。国家级别的三项管理制度逐步向地方渗透，则必须明确相关的维护要求以及用途管制，从机制、体制和法制等多个方面做出相对应的保证。其一为法治保证。促使加快空间规划法律法规实施进度加快，制定出相关规章制度、规划准则，科学分配各个政府部门需要负责的工作，增加各个级别空间规划的硬性传导。其二为体质保证。大力开展行政体制改革，分别推动制定决策、实施工作以及监督工作，确保每个部门均存在一个相对应的决策，对多个部门来说，确保其实现全覆盖同时不重叠。其三为机制保证。第一点需要以“规划、实施、监控、评估、维护”为中心，建立动态管理模式，针对空间发展的不稳定性，以落实刚性管理模式为基础，对土地运用情况、土地运用方案落实情况、人民数量、相关信息等开展综合性分析，完善中短期方案和年度评价纠偏，从而使空间规划的可行性得以保障。其次，制定出严格的空间规划行政问责以及处罚制度，促使每一个工作人员都可以严格按规章制度办事，打消其中的犯罪动机。

2.4 提升国土空间规划的综合性

国土空间规划自身最为关键的作用就是为国土空间的其他规划以及管理过程提供依据，促使其更加规范。所以，必须具有较强的综合性、远瞻性，以及策略性等优势。

首先，在实际进行国土空间规划的过程中，需要主动和其他国土空间实施沟通和协调，进而使国土空间规划的价值最大化发挥。

其次，目前我国在实际开展国土空间规划的阶段中，一定要针对相关工作的生态意识实施高效的提升，促使其认清自身所肩负的责任，使其可以更为重视这部分工作，这样的话，不但可以促使有关规划工作的开展更为的顺利高效，还可以推动我国国土空间规划行业稳定、持续发展。

再次，需要健全国土空间规划管理机制，在开展这部分工作的阶段中，需要把国土资源未来开发作为基础，持续遵循国土资源开发利用的客观规律，建立健全可行、有效的国土空间规划管理制度，明确各类土地存在的差异性，了解其运用性质，从而使我国国土资源的运用效率得到极为高效的提升，改善国土资源运用过程中的问题，进而使我国国土空间规划更为顺利高效。

最后，在针对国土空间进行规划的过程中，需要针对我国社会经济发展的实际情况和人们对其的具体需求实施全方位的分析，以此作为基础针对其实施全面的创新以及优化。

2.5 对国土空间优化的需求

促使城乡实现转型，是促使我国社会进步以及改革的关键动力之一，是社会经济、政治、生态化环境全方位集合的系统。第一，在城乡转型的过程中，最为关键的工作就是促使我国农业转移人口市民化，然而在这一过程中就会触及企业、创业、就业等方面的众多问题。第二，就是针对城乡化空间布局实施创新以及优化，和空间优化性质具有一定的共同点，都会触及城市规划发展、中小城市城乡发展等众多方面的问题。提升城乡全方面承载能力和构建生态环境设施性质相同，基本涉及资源环境承载能力方面的问题。促使城乡一体化得到极为高效发展的前提就是针对城市以及乡镇的发展实施统一的规划。促使体制实现创新和优化的前提就是土地制度，然而土地资源以及空间资源在经济发展中占据至关重要的位置，是空间规划的基础，同时还是城乡转型时期国土空间规划的关键介质。

3 结束语

综上所述，在实际开展国土空间规划的过程中，需要严格按照管理系统的需求开展工作，预测城乡未来发展前景，制定出科学可行的国土资源运用模式，建立健全相关管理制度，明确各项指标，提出有针对性策略，促使我国国土空间规划系统得以全面化、科学化和细致化开展。

参考文献

- [1] 林志坚. 浅析城市规划与土地利用规划的衔接策略[J]. 智能城市, 2021, 5(1): 13-14.
- [2] 张雪梦. 城市规划与土地利用规划的衔接策略[J]. 市场周刊·理论版, 2020(56): 1.
- [3] 谭东. 城乡规划与土地利用规划的衔接策略[J]. 商品与质量, 2022(14): 91-93.