

国土空间规划重要控制线体系构建

何本成

(北海铁山东港产业园规划建设服务中心, 广西 北海 536121)

摘要:在社会发展的历史进程中,社会发展规划、土地利用规划、城乡规划等都起到了很大的促进作用,但同时,也存在规划冲突、规则重叠、审批相互制约等问题,这不但会影响城市的发展,还会造成各种资源的浪费,对区域经济、社会、生态的可持续发展是极为不利的。控制线体系是实现和监督国土空间规划成果的重要基础和保障,基于此,详细阐述国土空间规划重要控制线体系构建策略,以期能够为相关工作人员提供一些必要的参考。

关键词:国土空间规划;重要控制线;体系构建

中图分类号:TU98

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2023)12-0160-03

0 引言

国土空间规划是一项关系到城市空间控制和空间规划的重要工作,要求工作人员对空间有很深的了解,反映出规划对“以人为本”原则的高度重视。国土空间规划是我国空间规划建设的一项重要基础工作,减少空间上的差别、建立统一的空间控制系统是其主要目标。

1 “多规合一”控制线体系概述

1.1 基本生态控制线

为保障城市生态系统的科学性、完整性、连续性,确保城市生态系统的基本生态安全,防止无序扩张的城市建设,有关部门依照有关法律、法规,设立了生态控制线,其中主要包括生态林地、基本农田、水源保护地、水系绿廊、城乡分隔的一般农用地及自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质遗迹保护区、水源保护区、洪水调蓄区。

1.2 基本农田保护控制线

基本农田保护红线指根据一定时期内人口、社会、经济发展对农业生产的需要而划定的耕地,重点是把优质耕地、高标准农田、恢复后的耕地等均归为基本农田。永久耕地红线是指为确保可持续利用土地资源、促进经济社会可持续发展,在已划定的耕地保护范围内,根据规定对其进行永久性保护。严格控制非农业用地占用粮食、棉油生产基地及具有良好水利设施的优质高产稳产优质耕地^[1]。

1.3 建设用地控制线

用地控制线由用地规模控制线、城市用地增长线和独立用地控制线组成。建设用地规模控制指根据土地使用计划所确定的土地面积,根据国家经济和社会发展规划中的重点发展地区和重点建设项目,统筹城

乡规划与土地使用总平面布局,确定“多规合一”范围内的建设用地规模控制线。建设用地增长界线控制指在城市发展中,对耕地、生态等重要土地进行避让(禁止建设),原则上,建设用地的增长幅度不得超过城镇面积 30%。非城镇建设用地控制线指根据国土空间规划确定的交通、水利、其他建设用地的用地,将交通、水利、风景名胜设施、特种用地的界线划定为非城市和农村地区的用地,在城乡建设用地控制线以外,严禁安排城乡建设工程。

2 我国国土空间规划现状

当前,我国国土空间规划制度中还存在着诸多不合理之处。首先,国土空间规划需要相关人员充分考虑各地区的功能与布局,并根据区域发展的基本原理,对各地区的发展定位进行合理的规划。在制定国土空间规划时,相关人员要结合地方发展目标,并制定相应的考核方针。然而,当前我国国土空间规划指标缺乏时效性,使得许多指标在实施过程中不知道从何着手,缺乏一定的参考意义。其次,目前的国家土地规划总体上还是按照国家、省、市、县、乡 5 个层次进行规划划分,各级政府都会严格执行上级的计划和指示,而关于土地使用的指标,则是按照国家和地区的要求,层层递增,进行任务分解。这些指标能够有效保证我国基本农田和基本建设用地的管控,但其在具体实施中缺乏灵活性,特别是对于某些未预见的线性工程或独立选址的项目来说,指标较为僵化,同时,地方政府的政策制定也给国土空间规划带来了一定的约束^[2]。在城乡规划中,合理的规划可以有效减少土地资源的浪费,使土地资源最大限度地发挥其作用,使城市和农村的空间布局更具科学性和可操作性。

3 国土空间规划重要控制线体系的构建策略

我国的传统规划体制由6个方面组成:城乡规划、发展规划、国土资源规划、基础设施规划、海洋规划。控制线体系是指城市和农村建设规划的红线(道路红线)、绿线、蓝线、紫线、黄线、橙线、黑线,并将其他五大类规划中的耕地保护红线、海洋生态红线等内容纳入其中。通过比较不难看出,六大计划体系中的行政单位不同,规划内容控制重点差异明显,规划控制层次错综复杂,规划系统之间的交叉重叠比较多,这就造成了管理体系的复杂性,使得控制线之间的协调性差,管控层次脱节严重,管控内容之间存在越位、错位、缺位等问题。当前,我国正由传统规划向国土空间规划转制,需要谋划构建新的控制线体系。

3.1 编制市县和乡镇国土空间规划

充分反映国家意愿,在上级国土空间规划的指导下,实施制约指标,精准实施主体功能区战略,统筹生态、农业、城镇三大区域,确定生态红线、永久基本农田和城镇开发边界,明确国土空间开发与保护模式,严格控制增量,合理配置,提高效益,在全国范围内进行国土空间的开发与保护,要有一个整体的布局和统筹的布局规范,要有合理的规划留白,让后人有足够的发展空间。规划成果经批准后,要将其作为制定有关专项计划及详细计划的基础。市州可以根据实际情况,按一个或若干个镇为单位,确定城镇的国土空间规划,可以将市县和乡镇的国土空间规划结合起来,由县级政府进行编制^④。

3.2 完善国土空间规划的政策体系

为保证国土空间规划的落实,相关人员必须在区域主体功能区的制度框架上结合新的功能分区,实行分类施策,使土地政策、财税政策、投资政策、产业政策更加精确化、精细化、精益化。

3.2.1 执行差别化的土地政策

首先,针对不同主体的功能定位,相关人员要制定差异化的土地使用政策和管理政策,对各类用地进行科学、合理的划分,加强对区域经济发展的弹性调控,以便有效提高区域经济发展水平,促进区域经济发展。其次,相关人员要进一步完善农村劳动力转移人口和城镇新增建设用地规模的关系,适度增加城镇居民居住用地的比例,使“三生”空间格局得到持续优化。最后,相关人员要研究建立生态土地开发与城市建设用地增长之间的关系,鼓励地方政府加大对生态修复与维护的投资力度,改善其规模和质量。

3.2.2 完善精准化的财税制度

相关人员要继续完善财政转移支付体制,加大一

般性转移支付的比重,建立和完善生态空间、农业用地比例较高的地方政府基础财力保障体系,加快推进高质量发展动力体系建设,构建高质量发展动力源,加大中央、大都市地区科技创新、技术改造等公共财政投入,同时,继续在重点生态功能区、农产品主产区实施企业所得税优惠政策,落实城镇化地区高新技术企业的税收优惠政策。

3.2.3 完善精细化投资政策

考虑到我国各主要生态功能区、农村金融服务能力的欠缺,有关部门可以加速取消重点生态功能区、农产品主产区的公益性建设项目,逐步取消对重点生态功能区生态环境建设的支持。把政府投资的钱,根据“农业发展、基础设施建设、农民增收、农业生态保护+负面清单”的流程结合起来,研究开发“综合+负面清单”生态环境保护专项资金,使其效益最大化。

3.2.4 实施精益化产业政策

相关人员可以根据我国主要生态功能区、农业生产基地的特点、发展方向,结合我国发展较快地区如上海区域经济发展的实践经验,提出相应的对策建议。研究建立“负面清单”,对主要生态功能区、农业主体区域进行行业准入,加强产业政策精益化的管理。相关规划人员可以强化产业布局和空间控制,通过对产业的空间限制,实现产业集聚和集群发展,提高产业的竞争能力。

3.3 建立完善的国土空间规划管理体系

相关部门要制订和完善国土空间规划的相关法规,并对各个部门的职责做出清晰的界定,以保证各部门之间不存在相互推诿、扯皮的情况。同时,加强编制、修改、审批、监督等方面的工作,建立健全的层次管理制度,建立从国家到地方的层次性规划,特别是要加强国家和省级国土空间规划主管机关的管控能力,要求市、县严格执行上级制约指标,并结合地方经济发展特点与地方的具体情况,制订适合地方经济发展要求的规划指标^④。此外,相关部门要建设全国统一的信息处理平台。运用当今的互联网、大数据、云计算等科技手段,收集各类自然资源、地形图资料,为国家制定国土空间规划数据库,为国土空间规划的科学化、现代化发展奠定基础。

3.4 构建全要素、全方位的空间保护、开发与利用战略

国土空间规划是指在一定时间范围内,对土地开发和保护进行总体规划,是国家制订国土空间发展政策、实施国家空间资源配置、管控各类开发保护建设活动的基本依据。为落实我国空间规划制度的改革,在新的历史时期,相关部门必须构建一个新的空间保护制

度,以空间管理和优化为中心,实现统一控制和空间资源的有效使用,进行生产、生活、生态空间的科学规划,要突出战略性、增强科学性、强调协调性、提高规划的权威性。

制定国家空间规划策略,确定各类土地的开发、利用和保护的范围,是我国国土空间结构优化的一种重要途径。各有关部门要保持思想的底线,把城镇、农业、生态空间、生态保护红线、永久农田保护红线、城镇发展红线等作为调整经济结构、规划产业发展、推动城市化进程的一道红线。首先,针对永久基本农田,为了保证我国的粮食安全,根据特定的历史阶段人口、经济和社会发展对农产品的需求,未经批准,擅自占用或改变实施特殊保护的耕地的用途。其次,针对村庄建设边界,在特定时间范围之内,可以进行村庄的开发和建设,但应规划保留相对集中的农村居民点现状建设用地,以及因村庄建设和发展需求而必须实行规划控制的区域。再次,针对城镇开发边界,在某一阶段,由于城镇发展的需求,可以将城镇的发展与建设作为重点,完善城镇功能,提升空间品质的地区界线,包括城市、建制镇和各种开发区。最后,针对包含城市紫线、文物保护与建设控制、水下文物保护、地下文物保护、历史文化名镇名村保护范围、历史城区、古树名树等保护红线的历史文化保护线,要根据国家的需要,列入国土空间规划的“一张图”,实行严格的土地保护。

在市区的规划层面上,重点对城市紫线进行划分。在此基础上,要以生态红线为依据,在生态空间范围内强制性严格保护具有特殊、重要生态功能陆域、水域、海域等区域。河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行洪通道以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留空间。另外,部分地区还提出了在国土空间计划中应对灾害影响和安全保护红线进行划分^[9]。相关人员要合理配置各种建设用地,控制土地的开发强度,以便更好地实现土地的综合利用效果,实现土地资源的集约化高效利用,并使其得到充分的保护与开发,促进国土空间发展模式的优化,促进国土的可持续发展。

3.5 实施所有国土空间用途管制

各地、各部门要严格按照国土空间规划的要求,对土地利用进行分级管理。在城市发展范围内,按详细规划核发规划许可证。在城市发展范围以外的地区,已经进行了村庄规划的,应当按照乡村规划颁发规划许可证;未进行乡村规划的,应按照国家、省、市、县、镇、村各级制定的限制指标、规划用地划分的原则。鼓励各县区根据实际情况,对使用管理的方法和规定进行创新。自然资源部门应当协同生态环境、林业、水利、文物等部

门制定特别用途管制制度。根据国家对重点生态功能区的产业准入负面清单的管控工作部署,进行相应的评估和调整。

3.6 重构指标体系

在国土空间规划编工作中,有关部门应充分发挥指标系统的作用,建立一套科学的评估指标,为评估我国的国土空间规划工作提供参考。建立科学、合理的国土空间规划评价指标体系,对推动地区可持续发展、提高国土空间规划质量有着重要意义。在建设指标方面,相关部门要对乡村建设给予政策支持,实现从环保到地区经济的转变。有关部门要对国土空间规划中的不合理因素进行调查,并进行相应的调整,进而提出我国国土空间规划的可持续发展指标体系。同时,要全面考虑美丽村庄的建设,科学、合理地规划空间,彻底改变贫困、落后的农村面貌。在评价指标体系的构建上,相关人员应着重考察贫困地区的具体情况,以促进地区经济的协调发展。此外,加强土地利用的节约性、集约性,减小产业用地的规模也是具有一定必要性的。

4 结语

总之,我国国土空间规划是一种多维度的综合管理方式,是国家空间治理体系和治理能力的现代化发展基础。相关人员必须坚持既有长远的发展方针、又有短期执行方案的发展路线,促进经济与资源的协调发展,构建全要素、全方位整合的空间保护与发展秩序,优化国土空间的管理体制和机制。同时,要注意规划中的科学与先进性,坚持以人为本、因地制宜,促进我国国土空间规划的良好发展。国土空间规划作为一种全新的规划系统,在新时期还没有建立起一个完整的架构,仍存在着许多新问题,有待于深入地探讨与研究,以形成一个完整的国土空间规划系统。

参考文献

- [1] 代培.研究国土空间规划体系中的生态环境保护规划[J].皮革制作与环保科技,2021,2(12):136-137.
- [2] 彭芝芬.国土空间规划传导体系构建及实施保障研究:以厦门为例[D].泉州:华侨大学,2020.
- [3] 张小东.国土空间规划重要控制线体系研究[D].杭州:浙江大学,2020.
- [4] 赵广英,李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划学刊,2019(4):37-46.
- [5] 盛凯.市区尺度下国土空间规划中控制线初探:以南宁市为例[J].广西师范学院学报(自然科学版),2019,36(2):91-97.

作者简介:何本成(1986—),男,汉族,广西北海人,本科,工程师,研究方向为国土空间规划。