

总体规划改革中的全域空间管控研究和思考

钟 超

(泗县自然资源和规划局, 安徽 宿州 234300)

摘 要 在总体规划改革相关工作推进过程中, 为了使规划工作能够取得预期效果, 需要结合“三区三线”的划定和管控来实施总体规划, 提升规划的科学性。本文立足于规划工作开展的实际, 从“三区三线”的内涵入手展开探究, 全面分析全域空间管控面临的问题, 并在此基础上提出有针对性的建议, 旨在助力相关工作的开展。

关键词 总体规划改革; 全域空间管控; 三区三线; 国土空间

中图分类号: TU98

文献标识码: A

文章编号: 2097-3365(2024)01-0097-03

1 “三区三线”的内涵

在空间规划中, “三区”是指三种主要的国土空间类型: 城镇空间、农业空间和生态空间。这三种空间各具特色, 发挥着不同的功能。首先, 城镇空间主要聚焦于支撑城市的经济、社会、政治、文化和生态等多方面的需求。它是城市发展的核心部分, 不仅需要强大的经济实力和综合服务能力, 还应具备良好的交通网络和基础设施, 以优化资源配置和促进协调发展。其次, 农业空间主要致力于农业生产和农村居民的生活需求。它包括用于农业生产的土地(如永久基本农田和一般农田)和农村居民生活用地(如村庄), 是农产品生产和农村生活功能的关键空间。最后, 生态空间专注于提供生态系统服务和生态产品。这类空间包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、荒地和荒漠等。在城市化进程中, 重视生态环境保护与修复, 不仅有助于强化生态系统的保护和修复, 也是提升居住环境质量和实现经济社会发展与生态文明建设良性循环的关键策略^[1]。

“三线”分别对应城镇空间、农业空间、生态空间划定的城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线。

其中, 生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能, 必须强制性严格保护的陆域、水域、海域等区域。永久基本农田是指按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求, 依据国土空间规划确定的不能擅自占用或改变用途的耕地。城镇开发边界是指在一定时期内因城镇发展需要, 可以集中进行城镇开发建设, 重点完善城镇功能的区域边界, 涉及城市、建制镇和各类开发区等。

2 总体规划改革中的全域空间管控面临的现实问题

2.1 土地资源的合理利用问题

土地资源的合理利用成为当前总体规划改革中全域空间管控面临的一个重要现实问题, 城市和经济发达地区, 人口密集、经济活动频繁, 土地供需矛盾突出, 大量土地被占用于住宅建设和商业开发, 导致农田减少、生态环境恶化等^[2]。为了解决这一问题: 一是需要加强对土地使用权的管理和监督, 确保土地资源能够得到合理配置和有效保护; 二是需要借助制定合理的区域发展规划, 鼓励资源优势互补、协同发展, 避免过度开发和资源闲置; 三是土地利用方式单一也是影响土地资源合理利用的一个重要因素。在过去的规划中, 规划部门往往只注重经济效益而忽视了社会、环境等方面的考虑, 大量土地被用于工业园区、商业中心等单一功能区域建设, 导致城市布局不合理、资源利用效率低下, 需要推行多元; 四是土地资源合理利用过程中还存在着监管不力、违法违规现象严重等问题, 由于监管手段不够完善或执行力度不够大, 在一些地方出现了违法建设、非法占地等情况, 严重损害了公共利益和社会秩序, 并对土地资源合理利用造成了阻碍。

2.2 城乡发展不平衡问题

城乡发展不平衡, 也是目前城乡发展总体规划和全域空间管控面临的现实问题, 这一问题涉及资源分配、环境保护、人口流动等多个方面: 一是给资源分配带来了挑战。随着城市化进程的推进, 大量资源被吸引到了城市地区, 导致农村地区资源匮乏、基础设施滞后, 这种不平衡的资源配置使得农村地区无法充

分利用自身优势,在农业、旅游等领域中发展壮大,造成了资源浪费和环境破坏;二是对环境保护构成了威胁。由于城市建设过程中存在很多环境污染问题,如工业废水排放、大气污染等,这些问题严重影响了周边农村地区的生态环境,由于城市人口的集中和农村人口的减少,农田面积被不断压缩,导致土地资源短缺、生态系统失衡,给城乡居民带来了很大的健康风险;三是引发了大量的人口流动^[3]。由于农村地区经济发展相对滞后,很多年轻人选择外出打工或者进入城市谋求更好的生活,这种人口外流现象导致了农村地区劳动力短缺、老龄化加剧,并在一定程度上加剧了城市社会资源供给压力,随着农村人口减少和老龄化趋势加剧,传统农业生产方式面临着转型困难和产业结构调整问题。

2.3 基础设施建设不足问题

随着信息化的迅猛发展,基础设施建设不仅涵盖了传统的交通、能源和通信等领域,还扩展到了信息技术的集成和应用。在城市地区,信息化基础设施的建设,如高速网络、智能交通系统和数字化公共服务,已成为支持全域空间管控的重要组成部分。然而,在一些发展相对滞后的农村地区,信息化水平依然较低,导致这些地区在全域空间管控方面面临更多的挑战。例如,网络覆盖不足和数据传输能力弱,不仅影响了当地居民的日常生活,也限制了科技创新的推广和应用,从而制约了全域空间管控的效率和质量。此外,信息化基础设施的不足在紧急情况下更加凸显,如自然灾害或公共卫生事件期间,信息的及时传递和处理对于保障人民安全和协调救援行动至关重要。

2.4 部门之间缺乏有效协作问题

在总体规划改革的过程中,信息化的应用成为促进部门间协作的关键因素之一。由于不同部门之间存在信息孤岛,信息化的推进可以通过建立统一的数据共享平台来缩减这些壁垒。例如,通过建立跨部门的信息系统,各部门可以轻松访问和共享关于规划、资源分配和进度更新的数据。这样的系统不仅提高了信息的透明度,而且促进了部门间的沟通和协调。虽然目前在总体规划改革中尚未建立起完善的信息化协作机制,但信息化的进一步发展有望改善这一状况。通过信息技术的应用,可以实现对各部门工作的实时监控和评估,从而更有效地识别和解决协作中的问题。此外,信息化还能够帮助制定更加公平和全面的评价指标体系,以更好地反映各个部门在总体规划改革中

的贡献,从而提升部门间的积极性和合作性。

3 总体规划改革中基于“三区三线”的全域空间管控建议

3.1 积极推进“三类空间”功能的互补和促进

在推进“三类空间”功能互补方面,应充分利用现有资源,并通过优化布局来实现更高效的整合。如在经济发达地区,可通过引导产业向内陆地区转移,并结合当地资源特点打造特色产业聚集区。在农村地区,可以通过发展乡村旅游等产业,实现农村经济的多元化发展,以此改善城乡空间格局,还能够提升全域经济发展水平。在实现“三类空间”功能相互促进方面,应该注重优化交通网络和基础设施建设,通过加强交通枢纽的建设和优化布局实现不同地区之间的快速连接和资源共享,加大对边远地区的基础设施投入力度,提升边远地区发展潜力和竞争力,以此打破地理壁垒,促进各地之间的资源流动。在推进全域空间管控过程中,还应该强化规划管理和政策支持,制定明确的规划目标和措施,并加强对落地执行情况的监督,确保全域空间管控工作有效推进。同时出台一系列支持政策,鼓励各地区积极参与全域空间管控工作,并给予适当的奖励和补贴,助推相关工作形成合力、形成共识,推动全域空间管控的实施^[4]。

3.2 对各区域开发建设行为进行分类管控

基于“三区三线”的全域空间管控,需要在实施过程中充分考虑各个区域的特点和需求,并结合城市发展的整体规划进行综合施策:对于城镇空间,应该注重其规划布局和建设质量,确保其在交通便利、商业配套、公共服务等方面具备完善的条件,使之成为城市发展的重要支撑点,要加强对周边地区的规划引导,避免过度集聚人口和资源造成不可持续的压力;传统上,农业产业空间的管理主要集中于耕地和永久基本农田的界定,这种方法在考虑用地内部差异方面存在不足。结果是,农业产业的发展往往难以与适当的土地布局相匹配,导致空间管理效果不尽如人意。此外,林地和草地的管理较为薄弱,常遭到耕地的过度侵占。鉴于此,重新构思农业产业空间的管理策略至关重要。应从单一聚焦于耕地的管理转变为综合考虑山、水、林、田、湖、草等多元要素的全面管理。这不仅涉及严格控制耕地转为非农用途的情况,还包括关注农业产业空间内部不同地类之间的相互转换和协调,以实现更有效的空间利用和可持续发展;在生态环境保护与修复重点区方面,应该注重生态保护和

环境治理,加强对自然保护区、水源涵养区等特殊区域的管控,严格限制开发建设行为,并加大力度进行生态修复和环境治理工作,确保生态系统的健康运转和资源的可持续利用。

3.3 加强部门之间的信息化沟通

在总体规划改革的背景下,各个部门在全域空间管控中缺乏有效协作的问题日益凸显。要解决这一挑战,信息化的引入成为关键策略,为各部门提供更好的协同工作环境。首先,通过信息化系统的建设,各部门可以实现数据的共享和流通。全域空间管控需要涵盖大量的数据,包括地理信息、人口统计、资源分布等,这些数据如果能够在各个部门之间实现共享,将为全域空间管理提供更为全面和准确的信息基础。因此,建立统一的信息化平台,实现数据的集成与交互成为关键一环。其次,信息化系统可以通过标准化的数据格式和接口,实现各部门系统的无缝对接。由于不同部门可能使用不同的信息系统,导致数据孤岛的问题。通过采用统一的标准,各系统之间能够更加方便地进行数据交换和共享,避免了信息沟通的障碍,提高了工作效率。在信息化的基础上,建立起全域空间管控的协同工作机制也显得尤为重要。通过信息化系统,可以实现对各部门工作流程的监控和协同,确保各个环节的衔接和协调。这样的机制不仅提高了工作的透明度,也能够更加及时地发现和解决问题,为全域空间管理提供了更加高效和协同的工作模式。

3.4 完善现有动态评估和考核机制

当前的规划评估存在过于注重数量指标而忽视了质量指标的问题,因此在未来的规划工作中,应该更加注重对各项指标进行综合评估,并根据实际情况进行调整和优化,在考核机制上也应该加强对地方政府履行职责情况的监督,确保规划目标能够得到有效落实。在总体规划改革中,“三区三线”已被确定为基本框架。我们应该通过建立健全的制度机制,确保这些区域和线路的划定得到有效执行,同时,还需要加强对各个区域功能的协调与整合,避免出现重复建设和资源浪费的情况。要注重提高土地利用效率,减少土地浪费,可以通过推进城市内部空间的优化利用,加强老旧小区改造和闲置土地开发等措施来实现,同时也需要借助乡村振兴等规划引导人口向乡村回流、促进城乡统筹发展等方式来减轻城市本身的压力,在进行空间布局时,还应该根据不同城市特点和发展需求进行差异化规划,并且注重保护历史文化遗产和自

然生态环境。在规划过程中,应该广泛听取社会各界的意见和建议,并将其纳入决策过程中,加强对规划实施情况的监督与评估,确保规划目标能够得到有效落实^[5]。

3.5 加强技术支撑和信息化建设

在全域空间管控过程中,还需要加强技术支撑和信息化建设,积极推动相关技术的研发和应用,并将其纳入总体规划改革中。例如,在土地利用方面,可以利用遥感技术进行土地分类和监测,在交通网络规划方面可以借助交通仿真模型进行交通流量预测和优化,在城市管理方面可以利用智能化系统对城市设施设备进行监控和管理,通过技术支撑和信息化建设,可以提高空间管控的精准性和效率。各地要加快实景三维中国建设,丰富时空信息数据供给,依托国土空间规划“一张图”、国土空间基础信息平台、用途管制监管系统,实施国土空间用途管制业务全周期数字化监管,为更有效地开展评估与考核提供数据支持。

4 结语

在党的二十大胜利召开,以中国式现代化引领中华民族伟大复兴的背景之下,为更好地助力中华民族伟大复兴中国梦的实现,总体规划改革工作推进过程中要立足于“三区三线”对目前全域空间管控工作开展过程中存在的问题进行全面分析,从问题出发积极建立空间规划体系并监督实施,推进“三类空间”功能的互补和促进,对各区域的开发建设行为进行分类管控,完善相关配套保障政策和评估与考核机制,不断加强技术支撑和信息化建设力度,以此更好地助力总体规划改革工作的开展,实现全域空间的有效管控。

参考文献:

- [1] 张启,杜明凯.国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与研究[J].可持续发展,2022,12(06):1616-1621.
- [2] 周琳,孙琦,于连莉,等.统一国土空间用途管制背景下的城市设计技术改革思考[J].城市规划学刊,2021(03):90-97.
- [3] 徐家明,雷诚,耿虹,等.国土空间规划体系下详细规划编制的新需求与应对[J].规划师,2021,37(17):5-11.
- [4] 唐伟,郭晨,丁喜莲,等.国土空间规划“三区三线”相互关系及划定技术研究[J].智慧农业导刊,2023,03(02):53-58.
- [5] 杨斐.国土空间规划背景下全域土地综合整治探讨[J].智能城市,2023,09(06):69-71.