

# 国土空间规划功能定位与实施分析

卢婧 成小芹

江苏省不动产登记中心 江苏 南京 210000

**【摘要】**：现阶段，我国“人地资源”矛盾越来越突出，导致国家和社会经济的稳定受到了一定的影响，为了更好的解决这一问题，需要确保对国土空间进行合理的规划，以此来保证我国的土地资源得到更好的利用，进一步促进我国社会经济的发展。但是就目前的国土空间规划情况来看，其中仍旧存在一定的问题，为了更好的解决这一问题，需要相关人员据此针对性的解决。本文主要对国土空间规划的进行概述，并分析其中存在的问题。

**【关键词】**：国土空间规划；功能定位；规划现状；对策

国土空间是我国经济社会发展的物质基础，只有保证国土空间得到合理的规划，实现最大价值，才能进一步促进国民经济的发展。国土空间主要是指国家主权和直属权利的管辖下的地域空间，包含大陆、岛屿、海峡等多个土地空间，在进行规划时需要根据国土空间的种类来进行设计，以此来完善国体资源的分布和规划，推动我国经济的进一步发展。

## 1 国土空间规划的作用及意义

### 1.1 推进生态文明建设的关键举措

随着我国社会经济的不断发展，生态文明也遭到了一定的破坏，导致我国的国土资源可利用率下降，在这种情况下，需要借助国土空间规划来进一步推动生态文明建设。在《若干意见》中曾明确指出，国土空间规划“是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措”，这明确指出了国土空间规划的重要性，要求相关人员针对根据生态文明来对国土空间进行合理规划。具体来说，国土空间规划会根据实际的生态情况对国土资源进行配置，最大程度保护生态资源，并且使得国土得到合理利用。总之，在进行国土空间规划工作时需要将保护生态文明作为其核心，在此基础上建立一系列的规划制度。

### 1.2 是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

国土空间对于经济社会发展有着极为重要的推动作用，建立在社会经济活动之上的空间规划，存在这相互协同、相互作用的关系，只有明确两者之间的关系，建立统一的规划体系，才可以更好的发挥国土空间规划的作用，进一步推动我国实现可持续发展战略。《若干规定》中明确指出国土空间规划是保障国家战略有效实施的重要措施，因此，在实际开展工作时需要与国家政策进行有效的结合，以此来建立完善的规划制度，促进国家治理体系，提高治理能力。

## 2 国土空间规划的功能定位

### 2.1 总体定位

国土空间规划作用是对我国土地资源实现合理应用、保

护土地生态环境、开发土地资源，在整个规划过程中需要与国家整体的规划相贴合，以此来有效推动我国社会经济发展，并且进一步保证我国环境保护工作的顺利开展。在《国土空间规划纲要》中明确指出国土空间规划要实现总体发展战略、主要功能区发展战略、环境保护战略，全面深化国土空间规划。总之，其总体定位与国家整体发展战略相统一，在实现土地资源合理分配的前提下满足各项发展战略，保证土地综合质量更加有效的开展。

### 2.2 利用规划

国土空间规划对于我国的土地利用具有很好的规划作用，可以最大程度上发挥我国土地资源的价值。具体来说，国土空间规划是土地管控的硬性文件，可以借此实现对土地资源的分配，也是实现对特殊土地的保护的有效政策。在开发土地的过程中，其能够提供一定的理论依据，使得工作人员可以根据环境情况来对土地进行合理开发，避免过度开发对生态环境造成不良影响。经过长时间的发展，国土空间规划已经形成了相对完整的空间规划体系，其最高层面为国家，而最低层面为乡镇层面，可以通过不同的部门来实现对土地进行管控，借此来更好的促进我国经济和社会的发展。

### 2.3 治理规划

自从改革开放以来，我国的土地工作获得了快速的发展，取得了更多的成就，已经取得了相应的成效，土地治理工作的开展也得到更大的进步。而国土空间规划不再是简单进行土地开发，而是需要根据我国的社会发展和土地情况进行科学管理与建设，以此来发挥其治理作用。具体来说，在开展土地空间规划时，会根据土地综合质量点战略目标来对土地进行模块化管理，划分出重点工程，进而建设由上而下的五级规划体系，以此来保证土地治理效果得到有效提高。对此，我们应该借此提高土地的治理效果，使土地的产出率有所提高，以促进环境和农业方面的发展。

## 3 国土空间规划现状问题

尽管目前我国已经重视国土空间规划，但是在具体实施

的过程中可能会由于不具有一定的全面性,从而导致其中存在问题,下面主要对常见的几个问题进行分析。

### 3.1 存在一定的局限性

在进行国土空间规划时,可能并未完全发挥其作用,存在一定的局限性,较为明显的便是在国土规划过程中并未考虑到对土地的治理,导致土地开发对生态环境造成一定影响。具体来说,系统化的国土空间规划工作不是非常的成熟,这就导致开展土地整治时,并无法很好的发挥实际情况,所规划的方案与实际两者之间存在着发展的矛盾,发展不是非常的均衡。国土空间规划本身就是一项系统性比较强宏观性也比较强的工程,需要在国家的层面上对此进行更加全面充分的部署,并且还需要在这一基础之上,不断的根据实际情况进行调整和完善。但是在当下全国还处于经济发展的整个过程当中,经济发展和生态环境建设两者之间存在的矛盾还是比较突出比较严重的,那么在当下如何解决这一矛盾,已经成为了国土空间规划工作过程当中需要完成的首要任务。

### 3.2 并没有将城乡规划算到国土空间

就目前我国国土规划的实际情况来看,更加重视城市化国土规划和管理,而并没有将城乡规划算到国土空间,这导致国土空间规划不完整,无法形成完善的系统。如果这一问题得不到解决,会使得乡镇土地开发、治理工作无法正常开展,势必会影响我国农业的整体发展。具体来说,乡镇一些地区在进行土地管理时,更多的是为了能够追求耕地数量的增加,盲目的在土地当中进行开垦,这种行为是不利的,肯定会导致田间出现大量的水泥,并且还会影响土壤的发展,使得土壤变得混凝土化。如果在进行国土空间规划时没有将乡镇规划算到其中,缺乏系统性的规划,不仅会影响农村经济的发展,还会破坏了山区河流以及森林湖泊等的生命系统,对于生态环境造成了严重的打击。所以在进行国土空间规划时,需要将乡镇规划算到其中,不能仅仅为了追求能够进行耕地的数量,忽略对土地资源的治理,对自然环境造成破坏。

### 3.3 尚未存在健全的国土空间规划行动

在进行国土空间规划时未形成晚上的规划体系,所以也无法开展健全的规划行动,在开展工作时,并未与国家的土地管理政策进行有效的结合,导致国土空间规划实施受到影响。规划工作也需结合更加系统更加完善的生态协调以及治理的理念,无论是开发土地还是对其进行保护,都需要践行可持续发展的战略理念,以此来保证国土空间规划可以其最大作用。

## 4 国土空间规划的具体实施策略

### 4.1 不断提高对国土空间规划生态调控的重视度

随着中国各行各业的进步以及各个领域的有效发展,政府部门已经发现了国土规划的重要性,在这种情况下国家领导人也提出来了一些新的发展要求,以及全新的发展理念,希望能够将这些要求和理念落实下去,真正的促进国土生态文明发展和进步。具体来说,在社会经济发展的同时也需要重视我国生态环境的发展,利用土地规划进一步践行可持续发展,将经济发展和生态发展两者列于同等的地位,一定要在不破坏环境和生态的基础之上进行跨越式的发展。而目前我国“人地资源”矛盾较大,在国土空间规划工作进行时,往往会遇到较大的阻碍,并无法很好的满足生态环境发展的需求,在这种情况下,需要国家以及政府重视国土空间规划和生态环境的结合,提高进行土地整治工作的力度,从而使绿色发展的速度不断的加快。

### 4.2 设置科学合理的规划指标

国土资源是一个国家重要的资源,这个资源在国家资源中占用着重要地位,要想对国土资源进行规划需要根据我国的实际发展情况来设置科学合理的规划指标。国土空间规划是进行国土资源管理工作的基础工作,因为只有将国土资源进行合理规划,才能更好的利用国土资源,提高其使用价值。一个国家如果想要将国土资源合理分配,就需要进行科学规划,具体可以从下面几个方面进行着手。首先,需要建立统一的规划指标。国家经济规划管理部门在进行规划工作时,也许会遇到各种各样的与以往不同的问题和状况,面对这些突发的问题和状况,相关部门是需要有相应对策的,面对这些突发的情况和问题,工作人员进行规划工作的指标也是会随之发生变化。所以国土空间规划部门应该设立一些合理的统计指标。在进行规划工作时如果有统一的规划指标,那工作人员的规划工作将会变得更加的规范和统一。其次,需要根据实际情况来建立具体的规划指标。规划指标需要选择一些全面且细致的指标的,这些规划指标是需要反应出许多信息,比如一些土地管理工作的信息和一些与农田有关的信息,都是需要在这些指标中反映出来的。而进行规划工作时也许会遇到突发状况,所以规划指标是需要及时进行更改的,指标的确定是需要根据规划工作的情况来进行选择的,选择和你的规划指标是为了让工作变得更加规范和统一。

### 4.3 完善规划实施流程

现阶段,在对国土空间进行规划时,体制编制内容很大程度上影响了规划的科学性和有效性,因此在实际规划过程中,为了进一步保证国土空间规划能够发挥更大的作用,需要制定完善的规划实施流程,以此来使得相关工作人员可以

按照流程进行实施，以此保证规划的规范性。首先，需要遵循自上而下的基本编制原理和要求，需要根据具体的国土情况开进行规划设计。具体来说，需要在进行规划设计时将约束性指标加入其中，这样才能在后续工作中进行约束，保证规划工作开展的有效性，避免出现不必要的问题。其次，为了跟好的保证规划工作开展的合理性和有效性，可以在开展工作前做好准备工作，比如可以借助信息技术来做好土地资源的测量工作，使得相关人员可以以具体数据为参数进行规划，提高规划工作的有效。此外，在开展规划工作时也需要进行监控，避免在规划工作中出现问题，影响整体效果。

#### 4.4 建立国土空间规划工作队伍

国家的国土空间规划部门如果想要做好规划工作，就需要有自己的队伍，一个队伍的建立需要从工作人员的选择开始，所以在选择队伍成员时需要挑统计与土地管理学方面有关的人才，选择这些专业的人才在进行国土规划工作将会使得工作变得较为容易进行，他们的专业知识对土地统计工作

也是大有帮助的。在选择了队伍成员之后，需要对这些成员进行培训，对队伍成员的培训内容不仅包括对工作制度的了解，更重要的是培养他们在工作中的责任意识，可以通过一些方法让他们意识到这项工作是非常重要的，提高队伍人员在工作时的责任感，高度的责任感在一定程度上可以提高国土空间规划工作的科学性和合理性，所以一个队伍的建立对于规划工作来说是非常重要的。

#### 5 结束语

总之，国土空间规划工作对于我国的土地资源分配、保护等有着极为重要的作用，想要国土资源规划和主功能定位无纰漏协同一致发展，就需要认识到国土空间规划的重要性，并且通过设置合理的规划指标、制定规划流程等方式来进一步保证规划工作的科学性和有效性，还需要建立专业性的规划团队，以此来更加的开展相关工作。针对其中存在的问题，需要在规划过程中有针对性的进行解决。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 林坚,宋萌,张安琪.国土空间规划功能定位与实施分析[J].中国土地,2018(01):15-17.
- [3] 徐涛涛,张建东,李志辉新时期国土空间规划的职能构架与路径设计[J].中国土地,2019,16(2):144-147.
- [4] 金雯雯,李宁梅,孟成海.省级国土空间基础信息平台数据资源体系建设研究[J]上海国土资源网官方账,2018,12(2):46-49.