

主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究

袁 军

(贵阳市城乡规划设计研究院, 贵州 贵阳 550001)

摘要: 土地规划和城市规划都是现行重要的空间规划, 土地规划与城市规划技术相对较为成熟, 并且各自的法律法规建设相对齐全。在实际的工作中, 指导作用巨大, 两种主要规划的范围是城乡的土地空间。近年来, 实施的主体功能区规划, 也是对土地空间的一种规划, 主要负责规划的范围是国家的土地空间, 三种规划在一定程度上会有内容的重叠和矛盾。本文先是对目前国内已有的空间规划关系进行了详细的分析, 后又对其未来的发展趋势展开了深度的探讨, 此次探讨的主要目的是为了通过理清三者规划间的关系, 对合理划分国土资源, 合理利用城乡土地空间提供有效的参考。

关键词: 主体功能区; 城乡规划; 土地利用规划; 空间规划

中图分类号: F301

文献标志码: A

文章编号: 2096-2789 (2018) 12-0231-02

城乡规划和土地利用规划是现行法律法规相对比较完善, 并且在实际建设中对土地空间开发具有很强的指导性, 主体功能区规划也是对为了规范国土开发秩序进行的空间规划。在全国范围内对土地进行空间划分, 即便是同一空间的土地划分, 根据其应用规划体系的不同, 必然会使其在规划上出现交叉或者是重叠的问题。因此, 从多角度对城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划三者间的关系进行研究, 有利于国家创建协调、共荣的土地发展机制, 使得我国的土地资源规划更加合理。文章依据现阶段已有的空间规划关系, 提出的三者空间规划未来的发展趋势, 对于避免土地规划出现交叉及重叠的问题具有理论性意义, 希望对我国土地资源的合理划分具有现实性的指导意义。

1 现阶段的空间规划关系

1.1 土地利用规划

1986年, 《土地管理法》首次提出“各级人民政府编制土地利用总体规划”土地利用规划, 主要是由政府机构以及地方各级政府机构负责的, 依据社会对土地资源的需求及利用方式, 将土地进行合理划分的规划。对于土地具体的空间规划, 同时还需要根据国家经济的发展状况、对于资源进行保护的实际情况、国土治理、社会土地需求、项目建设以及土地供给问题等情况, 合理进行国土利用规划。据相关人员的调查显示, 国家在进行土地划分的过程中, 如若能够对土地市场及社会的需求进行详细的了解与明确, 则有利于资源规划的更为科学。显然, 土地利用规划的主要目的是协调各部门用地需要, 充分合理利用土地资源, 为国家经济发展提供土地保障。土地利用规划是我国现存的空间规划方式之一^[1], 发展至今已经较为成熟, 在我国获得了广泛的应用。该规划能够为社会及国家的发展提供必要的土地供给, 实现土地利用总体规划向科学化方向发展的目标。

1.2 城乡规划

城乡规划同属于空间规划的一种, 但其发展得更早, 是历史最悠久的空间规划。城乡规划是依据现状的社会经济发展情况, 对城乡的房屋建筑、交通道路、城市基础设施、功能分区和各项产业进行空间安排, 实现城乡

土地的合理利用。城乡规划是由“城市规划”更改而来, 最早的城市规划不太关注城市外部的情况和区域的发展, 因此更偏重微观的城市内部的发展。1990年4月实施的《城市规划法》提出, 总体规划的编制应当包含所处地区的城镇总体规划。从此, 区域整体性的发展成为与城市总体规划直接相关的要求, 并且奠定了城市规划本身的法律地位。近年来城市发展迅猛, 问题也层出不穷, “摊大饼”式的城市发展模式广受诟病, 规划从业中将眼光从城市规划转移向城乡规划, 以期通过城乡一体化发展控制城市规模, 实现城乡统筹发展, 由此城市规划迈入了“城乡规划”的新时代。

1.3 主体功能区规划和土地利用规划、城乡规划的关系

如前所述, 不管是土地利用规划, 还是城乡规划, 其共同点均是对城乡土地的利用提出科学、合理化的意见, 使土地得到充分合理的利用, 避免出现土地资源浪费的问题。但同时两种规划还存在着不同点, 土地利用规划, 注重从地块空间出发, 合理安排土地使用方向, 是一种以用途管制为主线的空间规划。而城乡规划, 是站在城市功能需求角度, 合理安排其空间布局方案, 是一种以项目为载体的空间规划。两种规划的衔接点在于城乡规划用地的确定。很多情况下, 虽然二者进行空间的关注点不同, 但实际上规划的土地是相同的。虽然现行的《城乡规划法》和《土地管理法》都要求, 需要与其他规划相协调, 但是由于两种规划的审批权限不同, 控制点不同, 导致协同配合的要求一直都只停留在纸面上, 实际情况中存在的矛盾很多。

近年来, 许多城市为了追求发展, 不惜破坏城市生态, 过度开发, 超前建设。造成城市开发秩序混乱、开发强度随意、没有遵循城市可持续发展的目标, 为此萌生了“主体功能区规划”, 以期从源头上重塑区域开发新格局。

主体功能区规划, 是为了明确各个区域的开发方向、控制开发强度、规划开发秩序、完善开发政策, 根据全国各地的人口、经济、产业等情况, 对各个区域的主体功能进行强制规定, 形成主体功能区。从内容上看, 主体功能区主要是要确定优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四种主体功能类型。主体功能区规划是宏观层面上的框架性规划, 用地安排、空间管制还是需要土地利用总体规划和城乡规划来逐一落实。

作者简介: 袁军 (1971-), 男, 高级工程师, 研究方向: 城乡规划。

2 空间规划关系的发展趋势

2.1 向保护耕地型发展

近几年,城市化的发展,使得国内的耕地面积逐渐减少。当前,保护耕地面积,是国家土地部门最重视的问题之一。我国是农业大国,很大一部分经济来源于耕种的土地,在党中央一再强调强化耕地保护的情况下,国家土地管理局从源头开始实施了相应的保护措施,其保护措施主要是计划监管与宏观调控。同时,国土管理部门还应积极与其他部门的合作,共同致力于耕地保护^[3],主体功能区规划,其具体是指不同地区相关资源的规划问题,包括土地空间的划分。其规划方向要比城乡及土地规划的范围大,并且与二者有诸多交叉或者是重之处,其中就包含耕地的规划问题。为了响应党中央的号召,国土局作出明确规定,要逐渐开始实施退耕还林以及生态退耕等政策,目的是为了更好的保护我国耕地,使其面积不再递减。

2.2 向空间管制型发展

在我国刚进入改革开放阶段时,党中央借鉴了国外的土管经验,在国内逐渐开始实施了土地规划,自规划开始实施至今,发展趋势良好。传统的土地规划是由各级国土部门进行管理的,其规划的重点是基础设施建设、生产布局以及土地整治等方面,与城乡部门及主体功能区的规划内容还是存在差异的。近年来,我国市场经济的发展逐渐趋于完善,致使土地市场的配置性能不断加强,政府借助规划方式,使得产业发展功能减化^[4]。另外,当前土市场竞争激烈,相继的出现了诸多的恶性竞争,土地资源规划暴露诸多弊端。此种环境下,城乡规划应该更加的关注区域功能规划,同时应该大力着手重点城市的规划,实施科学的空间管理机制,有利于为我国创设出新一批的可发展城市。无论是三种空间规划的哪一种,其未来的发展趋势均是向着空间管制型方向发展。

2.3 向区域协调型发展

传统的规划模式是以单体模式为主,各规划间缺少协调性,极易造成同一土地被进行多次规划的现象,这在一定程度上会造成国家的人力及物力资源浪费^[5]。在积极开展城市化建设的今天,为了解决目前各种规划难以协调的情况,应当形成以主体功能区规划为基础,其中包括了土地利用总体规划、城市总体规划、区域规划、城镇体系规划等,均与主体功能区规划相协调,相

适应发展。资源规划应以城乡规划为主,另二者规划为辅,既对城乡的组成成分及功能分区进行划分,又可为其所用土地面积的划分提供依据。传统的城乡规划仅是注重城市的功能与其所占土地面积是否相符,对于与整体区域协调发展的问题较为忽视,致使在某些规划制度的制定上缺乏严谨性。自我国制定出台了主体功能区规划政策之后,可将城乡及土地利用规划的缺陷进行弥补,致使三者规划间的关系更加融洽,有利于实现区域协调发展的目标,更有利于土地资源的节约使用。

3 结束语

当前随着我国相关空间规划体系的完善,我国的城乡及土地规划,无论是在技术方面,还是在理论方面,都具有一定的完善性与成熟性,二者在空间规划中占据着十分重要的地位。而在近几年逐渐出现的主体功能区规划,能够使得土地划分更加规范的规划;能够协调各类空间规划的规划;是为了使城乡空间可持续发展的规划。文章针对现阶段空间规划中土地利用与城乡二者规划的现状,及二者与主功能区规划间的关系,提出了向保护耕地型发展、向空间管制型发展以及向区域协调型发展等三者未来关系的发展趋势,希望能够对我国的土地资源规划提供帮助。

参考文献:

- [1] 韩青. 空间规划协调理论研究综述[J]. 城市问题, 2010(4): 28-30+37.
- [2] 杨玲. 基于空间管制的“多规合一”控制线系统初探——关于县(市)域城乡全覆盖的空间管制分区的再思考[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 8-15.
- [3] 杨玲. 基于空间管制的“多规合一”控制线系统初探——关于县(市)域城乡全覆盖的空间管制分区的再思考[C]//2015中国城市规划年会. 2015, 15.
- [4] 吕红亮, 周霞, 刘贵利. 城市规划与环境规划空间管制协同策略研究[J]. 环境保护科学, 2016, 42(1): 7-11.
- [5] 刘和涛. 县域村镇体系规划统筹下“多规合一”研究[D]. 华中师范大学, 2015.
- [6] 史育龙. 主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究[J]. 宏观经济研究, 2008(8): 37-42+49.