

Discussion on the Idea of Territorial Space Planning from the Perspective of Comprehensive Land Consolidation

Chaojun Yin

Beijing Blue Painting Hongtu Planning and Design Co., Ltd., Beijing, 100080, China

Abstract

On September 27, 2020, the General Office of the Ministry of Natural Resources issued the *Notice of the General Office of the Ministry of Natural Resources on Further Improving the Preparatory Work of the Pilot Project of Comprehensive Land Consolidation in the Whole Region*, aiming at promoting the smooth development of the pilot work of comprehensive land consolidation in the whole region. Based on this background, this paper combines the reality and uses the literature method to explore and analyze the ideas and planning strategies of territorial space planning under the perspective of comprehensive land consolidation, and puts forward the relevant points for reference.

Keywords

comprehensive land consolidation; territorial spatial planning; thinking; strategy

全域土地综合整治视角下国土空间规划思路探讨

尹超君

北京蓝绘宏图规划设计有限公司, 中国·北京 100080

摘要

2020年9月27日, 自然资源部办公厅印发《自然资源部办公厅关于进一步做好全域土地综合整治试点有关准备工作的通知》, 旨在推动全域土地综合整治试点工作顺利开展。立足这一背景, 论文联系实际, 运用文献法等对全域土地综合整治视角下国土空间规划思路、规划策略等展开探究分析, 提出有关观点, 以供借鉴参考。

关键词

全域土地综合整治; 国土空间规划; 思路; 策略

1 引言

全域土地综合整治是在一定的区域内, 按照土地利用总体规划确定的目标和用途, 以国土空间规划、整治开发和城乡建设用地增减挂钩为平台, 推动山水林田湖草综合整治, 推进城乡一体化进程的一项系统工程^[1]。下面在全域土地综合整治视角下, 对国土空间规划工作展开思考。

2 全域土地综合整治规划与国土空间规划关系探究

全域土地综合整治是在国土空间规划的基础上发展起来的一个新概念, 该概念与土地管理有关。以往的土地整治重心主要在以下几个方面: 耕地质量、农用地规模、农田水利设施、工况废弃地复垦、耕地占补平衡等。所有土地整治工作都是按以下流程开展: 规划→实施→报备→审查→验收。全域土地综合整治以传统的土地整治为基础, 对整治对

象、整治方式等做了拓展创新。在全域土地综合整治工作中, 整治对象包括山、水、林、田、湖、草及村庄, 全域土地综合整治是一项涉及全空间、全要素、全周期的整治工程, 该项整治工程与乡村振兴理念相契合, 与现代化城乡建设目标相统一^[2]。

全域土地综合整治试点工作包含以下重要内容: 提升耕地质量, 扩大耕地面积; 优化永久基本农田布局, 使用好建设用地指标; 整理建设用地与农用地, 修复与保护乡村生态, 开展公共空间治理^[3]。

3 全域土地综合整治视角下国土空间规划的应对策略

3.1 综合管控体系

分析各级国土空间规划编制技术规程可知, 国土空间规划通过目标、边界和规则等方式向下逐级转导, 最终以村庄规划为抓手, 指导全域土地综合整治。在全域土地综合整治视角下, 应从政策、战略等层面出发, 制定国土空间规划管控体系, 并确定各级国土空间规划工作要点与管理重点,

【作者简介】尹超君(1985-), 男, 中国北京人, 本科, 助理工程师, 从事国土空间规划研究。

同时有机协调各级国土空间规划工作内容与时间关系等,推动国土空间规划规范、有序、高效开展。

3.2 市县级层面国土空间规划工作

在全域土地综合整治背景下,市县级根据自然资源部发布的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》中相关标准与要求,结合本市具体情况,制定生态修复与土地整治目标,确定市内的重点整治区域与重要工程,并制定相关的工作方案,推动各项工作规范有序开展。在具体的工作中,市县需立足实际,开展各项调查勘察及资料收集工作,对市县的生态保护特性、生态保护问题、耕地保护与建设用地集约性特性等进行分析与梳理在此基础上将国家、省级下发的相关战略目标与要求认真落实,在落实上级指标的同时,以本市县实际情况为基础,根据本市县城发展需要,建立健全完善的国土空间规划管控体系,管控体系内要包含生态修复与保护、耕地保护与提升、建立用地集约利用等指标。

3.3 乡镇层面国土空间规划工作

在全域土地综合整治视角下,乡镇级的主要工作是认真落实市县级国土空间规划的目标与要求,结合乡镇具体情况,分类制定乡村地区的综合整治重点工程,制定涉及生态、农田、湖泊、建设用地等在内的土地规划与综合整治措施。乡镇级在落实市县级国土规划目标与要求时,要根据具体要求确定出土地综合整治的边界与范围,在条件允许的情况下,乡镇的土地综合整治措施、管控内容等作进一步细化处理,并运用信息技术、大数据技术等建立全域土地规划与综合整治项目库,建立生态修复项目库等,利用先进技术提高国土空间规划工作的水平与效率。

3.4 村庄层面国土空间规划工作

在全域土地综合整治视角下,村庄要按照《实施要点》规定,根据村庄具体情况完成村庄规划编制工作,明确整治区域地块的规划用途,将各类整治工程的时序、布局、规模、建设内容等确定下来,同时在上级的指示与领导下,规范开展各项规划与整治工作。

4 全域土地综合整治视角下国土空间规划具体策略

4.1 农田规划与保护

土地是民生之根本,农业是根基,为发展城镇而大量侵占耕地,从长远来看不是明智之举。深入研究可知,不合理地大量占用耕地势必会引起国民的吃饭问题、发展问题,会引发诸多矛盾。因此在当前背景下既要合理推进城镇化建设,也要实行严格的耕地保护制度与节约用地制度。在城镇化建设中,可树立正确的土地规划利用思路,采取科学合理的措施促进土地开发利用。具体如在开发利用农村耕地时,先按照用途将农村土地进行划分,划分出非耕地与耕地两类,在此基础上有意识、有针对性地对耕地用地给予保护。

具体的保护措施有:提高耕地征用补偿标准,发挥价格的作用抑制乱征用、滥征用耕地的行为。

于农田规划中,融入环境影响评价,在农田规划方案编制环节,通过相应的评价方法与标准,提前预测、评价农田规划方案实施后规划区生态环境可能受到的影响,在此基础上立足社会经济发展角度与生态保护角度,提出环境保护建议,制定环境保护预案。农田规划环境影响评价主要包括两项内容,分别是预测性评价与回顾性评价。预测性评价主要在农田规划前期开展,通过前期的预测、评估及建议,将土地利用规划实施后生态环境受到的影响降到最低。回顾性评价顾名思义就是对前期农田规划实施后,期间的生态环境受影响情况做出评价,评价结果为本次的农田规划提供借鉴参考。

农田规划环境影响评价方法可以采用PSR评价模型即压力—状态—响应模型,该模型是一项反映可持续发展机理的概念框架。PSR评价模型应用的第一步是选取评价指标。为确保农田规划工作顺利、高效开展,在选取评价指标时要遵循代表性、适用性等原则。所谓代表性,就是所选的指标体系要有一定的代表性;适用性指所选择的指标体系适用于本次农田规划环境影响评价活动,与本次农田规划有关的环境问题要通过指标反映出来。在选择评价指标时,可以《规划环境影响评价技术导则(试行)》作为参考,确定农田规划环境的评价指标与目标。在此基础上,结合现有的学者、专家等的研究成果,根据掌握的农田规划资料,科学确定农田规划环境影响评价指标。由于农田规划工作有一定的复杂性,环境影响评价牵扯到多项因素及多项因素的多个方面,所以评价指标也就不会单一固定,评价指标也会呈现出复杂多元的特点。在此情况下,需对各项指标进行无量纲化处理,这样才能保证农田规划工作的顺利进行。而所谓无量纲化,简单来说就是采取相应措施消除各评价指标的单位,从而使各个指标之间能够进行比较。一般的评价指标层中包含两种指标,分别为正向指标与逆向指标,正向指标的数值越大越好,逆向指标数值越小越好。

在农田规划中,依据环境影响评价综合分值,对农田规划的合理性及农田规划实施期间各项环保措施的有效性等做出分析评价。若规划目标年环境影响评价总分值大于规划基期年环境影响评价总分值,则可判定农田规划科学有效,农田规划期间该地生态环境水平有所提高。

4.2 生态保护与规划

国土空间规划的一大重要目标是促进不同主体间关系协调,促进人与自然、人类社会与自然资源关系协调,缓解人类社会发展中对土地资源的过度消耗,提高土地资源有效利用率,同时实现对土地资源的有效保护。

生态环境的可持续发展是人类社会与社会经济持续发展的前提,人类社会无法脱离空气、土壤、水等生态与资源而独立存在,因此若地球生态受到严重破坏,自然环境受到

严重污染,能源资源遭受过度采掘,那么人类社会、社会经济的长远发展将受到巨大限制。生态环境具有珍贵性也具有脆弱性,以土壤环境威力,中国70%的国土面积每年受东亚季风的强烈影响,35%的国土面积受到侵蚀与荒漠化,我国多个地区常年易爆发泥石流、滑坡等地质灾害。

基于此,就要做好生态保护与规划。在生态环境治理与保护过程中,采取“规划引领,方案先行”的路线方针。根据生产情况、环境污染情况等,委托国家环境科学研究院编制生态环境保护方案可行性研究报告等,将各项治理工作规范化,以提升治理成效。另外还要不断完善治理保障机制,包括资金保障、技术保障、人才保障、政策保障等。生态环境治理需要有大量的资金支持,因此须尽力拓宽融资渠道,多方位筹集生态环境治理资金。除合理规划、充分运用财政资金外,还要向当地银行、企业等融资,确保生态环境治理有稳定充足的资金保障。在做好融资的基础上也要加大人才培养力度,组建优秀的、高能力、高素质的水治理队伍,确保队伍成员有较强的责任意识、环保意识,且能科学应用专业技术、先进科技等开展生态环境保护工作。

生态环境保护必须是一个长期的工程。有关部门要根据实际情况建立生态长效管理机制,将生态环境治理与保护作为一项永久性的工作开展下去。在新的发展时期要引导公众参与到生态环境保护工作中,可通过电视、广播、报纸等平台向公众普及这方面的知识,调动群众参与环保事业的积极性与主动性。

当前部分群众未形成环保意识,未养成良好的环保习惯,平时存在许多不环保行为,如大量使用塑料制品、将生活垃圾与污水随意倾倒等。针对此,有关部门同样需加大对群众的宣传教育,通过宣传教育增强群众的环保意识。在对群众开展宣传教育工作时,可充分运用现代媒体技术创新宣传教育形式,拓宽宣传教育途径,以提高宣传教育成效。观察发现,当前大部分群众都使用快手、抖音等,闲暇时喜欢在快手上刷视频,看直播。工作人员在开展宣传教育工作时,可将这类平台利用起来,将有关的宣传内容制作成短视频并上传到快手吸引群众观看与学习;或者是以直播的方式向群众普及环保知识与生态环境保护技术等,丰富群众的知识储备,增强群众的环保意识。此外,为群众提供监督举报的渠道,支持群众监督举报严重的污染行为,也支持群众监督政府及相关污水处理站的工作。总之要积极吸纳群众的力量做好农村生活污水治理工作污水治理与生态环境保护工作,提高生态环境保护成效。

4.3 林业调查与规划

在对森林资源进行调查的过程中,可运用GPS技术进行实时空间定位,运用RS技术接收森林资源信息,在运用GIS技术对森林资源信息进行采集、分析、运算与处理,最终得到森林资源规划所需的各项真实信息。在森林资源调查工作中,能运用法国SPOT卫星数据与美国陆地资源卫星TM数据,地面森林资源影像进行增强、合成、去噪等处理,使最终得到的森林资源影响具有较高的分辨率。这两种影像技术实用性强,且能在森林资源调查工作中起到互补作用,使工作人员最终能获得真实、全面、详细的森林资源信息。除此之外,在森林资源调查工作中,还可运用GPS、RS与GIS,建立与森林资源相关的(如树种、地类等)各种因子的遥感影响标志,从而帮助工作人员更好地采集森林资源信息,并做出对关于森林资源的正确规划与设计。在林业决策与管理工作中,利用GIS建立森林资源管理信息系统,系统全部的林业资源调查数据,并支持管理人员、调查人员检索、查询与使用,协助相关人员参考真实数据做出正确的管理决策或规划决策。

4.4 村庄规划

村庄规划是全域土地综合整治实施方案编制的依据。在全域土地综合整治视角下,全域土地综合整治实施方案与村庄规划方案应同步编制,同步实施。

在村庄规划中,要按照有关规定制定或提出未来村庄的生态修复与保护目标、建立用地整治目标与农用地整治目标。村庄规划要按照上级指示与要求明确分类整治目标,分类划定整治地块、建立整治项目清单并制定实施时序计划,最后规范完成各项规划与整治任务。

5 结语

综上所述,全域土地综合整治是一项系统工程,该工程旨在推进现代化乡村建设,促进乡村振兴。在全域土地综合整治视角下,相关部门要立足实际,运用先进的理念与方法,做好对山、水、林、田、湖、草及村庄等的整治与规划,有效推动全域国土空间发展,提高全域土地综合整治成效。

参考文献

- [1] 禹波.信息化背景下国土空间规划刚性与弹性协同路径分析[J].华北自然资源,2023(1):128-130.
- [2] 李琛.试析国土空间规划体系中的城市规划[J].城市建设理论研究(电子版),2023(4):1-3.
- [3] 吕晓,王亚男,牛善栋,等.国土空间规划与土地要素市场化配置:互动机制与融合路径[J].中国土地科学,2022,36(12):10-19.