

“多规合一”政策下县域国土空间整治规划的实施困境与优化策略

林锡权

广东图美规划设计项目咨询有限公司广州分公司

DOI:10.12238/eep.v8i2.2524

[摘要] 本文以“多规合一”政策为背景,探讨了县域国土空间整治规划的实施困境与优化策略,并以福建省德化县美湖镇全域土地综合整治项目为案例进行实证分析。研究发现,美湖镇在规划编制、协调和实施过程中虽然面临规划理念冲突、部门协调难度大、资金保障不足等问题,但通过创新规划编制技术、健全跨部门协调机制、拓宽资金来源等优化策略,有效推动了项目的实施。该案例为其他地区提供了有益的借鉴,也为完善“多规合一”政策体系提供了实践依据。

[关键词] 多规合一; 县域国土空间整治; 实施困境; 优化策略

中图分类号: F323.24 **文献标识码:** A

The Implementation Difficulties and Optimization Strategies of County Land Spatial Improvement Planning under the Policy of "Integration of Multiple Regulations"

Xiquan Lin

Guangdong Tumei Planning and Design Project Consulting Co., Ltd. Guangzhou Branch

[Abstract] This article explores the implementation difficulties and optimization strategies of county-level land spatial consolidation planning under the background of the "integration of multiple regulations" policy, and conducts empirical analysis using the comprehensive land consolidation project in Meihu Town, Dehua County, Fujian Province as a case study. Research has found that although Meihu Town faces problems such as conflicting planning concepts, difficulty in departmental coordination, and insufficient financial support in the process of planning, coordination, and implementation, it has effectively promoted project implementation through innovative planning techniques, sound cross departmental coordination mechanisms, and expanding funding sources. This case provides useful reference for other regions and practical basis for improving the "multi regulation integration" policy system.

[Key words] integration of multiple regulations; County level land and space consolidation; Implementation dilemma; optimization strategy

引言

“多规合一”政策的实施具有重要的现实意义。首先,它有助于优化国土空间开发保护格局,推动区域协调发展。通过整合各类规划,可以明确生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等重要空间管控边界,从而实现资源的高效利用和生态环境的可持续发展。其次,“多规合一”能够提高政府的治理能力和效率。通过建立统一的规划信息管理平台,实现数据共享和业务协同,可以有效提升行政审批效率,促进政府职能转变。最后,“多规合一”还为推动新型城镇化和高质量发展提供了重要支撑。它有助于解决城镇化过程中资源短缺和配置低效的问题,

推动区域经济的均衡发展。

县域作为我国最基本的行政单元,其国土空间整治规划直接关系到区域生态系统的稳定和经济社会的协调发展。通过科学合理的国土空间整治规划,可以优化县域内的土地利用结构,提高土地资源的利用效率,在规划中合理划定生态保护红线和永久基本农田,能够有效保护生态环境,保障粮食安全。县域国土空间整治规划对于推动乡村振兴战略的实施也具有重要作用。通过整合城乡资源,优化城乡空间布局,可以促进城乡融合发展。规划中可以合理布局农村产业,推动农村经济发展,改善农村人居环境。总之,县域国土空间整治规划是实现县域经济社

会可持续发展的重要保障,对于推动区域协调发展、促进乡村振兴具有重要意义。

1 “多规合一”政策下县域国土空间整治规划的现状

1.1 “多规合一”政策的推进情况

“多规合一”政策是我国推进国土空间治理体系和治理能力现代化的重要举措。自2018年自然资源部组建以来,我国积极推动构建全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系。2022年,《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》正式印发,标志着我国首部“多规合一”的国家级国土空间规划全面实施。截至目前,除北京、上海外,其他省级国土空间规划均已上报国务院,其中25个省级国土空间规划已获国务院批复。市县国土空间总体规划的编制和审批工作也在加速推进,全国350个市级总体规划中已有195个获批,占比55%;2220个县级总体规划中已有465个获批,占比21%。这些进展表明,“多规合一”政策在国家 and 地方层面均取得了显著成效,为国土空间的科学开发与保护提供了坚实基础。

1.2 县域国土空间整治规划的编制进展

在“多规合一”政策的推动下,县域国土空间整治规划的编制工作也在稳步推进。县级人民政府依据国土空间规划明确的土地整治目标、任务和空间安排,结合村庄分类、农村常住人口数量、年龄结构等因素,选择具备实施条件的乡镇,合理划分实施单元,妥善安排整治任务和实施时序。《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》提出,要明确重点发展村庄,引导人口、产业适度集聚紧凑布局,优化县域产业园区、公共服务设施、基础设施等空间布局,形成宜居宜业和美乡村建设的县域整体优势,为县域国土空间整治规划的编制提供了具体指导,推动了规划的科学性和实用性。

1.3 规划实施中的初步成效

“多规合一”政策的实施在县域国土空间整治中已取得初步成效。首先,通过划定“三区三线”,优化了国土空间开发保护格局,明确了耕地保护、生态保护和城镇开发的边界,确保了各类空间的合理利用。其次,规划实施推动了城乡融合发展,促进了农村地区的基础设施建设和公共服务提升。全国683个城市城区范围的首次精准上图落位,为城市更新行动提供了重要抓手;同时,村庄规划编制的细化指南也为和美乡村建设提供了科学依据。最后,以“多规合一”为基础的“多审合一、多证合一”改革,简化了审批流程,提高了审批效率,为国土空间整治项目的实施提供了有力支持。

2 “多规合一”政策下县域国土空间整治规划的实施困境

2.1 规划编制层面

在“多规合一”背景下,县域国土空间整治规划涉及经济、社会、生态等多方面目标,不同目标之间存在冲突。例如,经济发展目标强调土地的高效利用,而生态保护目标则注重土地的

可持续性。这种冲突导致规划编制时难以平衡各方利益,容易出现规划目标模糊、重点不突出等问题。一些地方政府在规划编制中过于注重短期经济效益,忽视生态保护和民生改善,影响了规划的科学性和合理性。因此,如何在规划编制中协调不同目标之间的关系,是当前亟待解决的问题。

县域国土空间整治规划的编制需要综合运用多种技术和方法,但目前仍存在一些局限性。一方面,传统的规划编制技术难以满足“多规合一”的要求,缺乏对多源数据的整合和分析能力。例如,在土地利用规划中,传统的技术手段难以准确评估土地的生态价值和开发潜力。另一方面,规划编制方法的创新不足,导致规划的科学性和前瞻性不够。一些地方在规划编制中仍依赖经验主义,缺乏对新技术、新方法的应用,难以适应快速变化的社会经济形势。这些问题不仅影响了规划的质量,也制约了规划的实施效果。

2.2 规划协调层面

在“多规合一”政策下,县域国土空间整治规划涉及多个部门,但目前部门间的协调机制尚不健全。不同部门在规划编制和实施过程中,往往从自身职能出发,缺乏有效的沟通与协作。例如,自然资源部门侧重于土地利用和生态保护,而交通部门则更关注交通基础设施建设,两者在规划目标和实施步骤上可能存在冲突。

2.3 规划实施层面

规划实施的监督与评估机制不完善,导致规划执行过程中缺乏有效监管。目前,县域国土空间整治规划的监督主要依靠政府部门内部监督,缺乏独立第三方评估。监督机制不健全,导致规划实施过程中出现偏差难以及时纠正。同时,评估指标体系不完善,难以全面、客观地评价规划实施效果。这些问题影响了规划的科学性和严肃性,不利于规划目标的实现。

3 “多规合一”政策下县域国土空间整治规划的优化策略

3.1 规划编制优化

为提升县域国土空间整治规划的科学性和实用性,需从多方面优化规划编制。首先,应明确规划理念与目标,将生态保护、经济发展与社会民生有机结合,突出规划重点,避免目标冲突。例如,在规划中明确划定生态保护红线与产业发展区域,实现保护与发展并重。其次,创新规划编制技术与方法,引入大数据、地理信息系统(GIS)等先进技术,提升规划编制的科学性和精准性。通过大数据分析,可更准确地评估土地利用现状与潜力,为规划提供有力支撑。

3.2 规划协调优化

在“多规合一”背景下,优化规划协调机制至关重要。首先,要健全跨部门协调机制,明确各部门在国土空间整治规划中的职责与分工,建立定期会商制度,加强沟通与协作。例如,自然资源部门与生态环境部门可联合开展生态保护红线划定工作,确保生态保护与土地利用规划协调一致。其次,加强区域间协调合作,建立区域协调发展平台,促进区域间资源共享与优势互补。例

如,相邻县域可通过联合规划,实现交通基础设施互联互通、产业协同发展,提升区域整体竞争力。

3.3 规划实施优化

为确保县域国土空间整治规划有效落地,需从资金保障、政策支持与监督评估等方面进行优化。首先,加大资金投入力度,建立多元化资金保障机制。一方面,争取中央和省级财政专项资金支持,加大对生态保护、土地整治等项目的资金投入;另一方面,拓宽社会资本参与渠道,通过PPP模式、设立产业基金等方式,吸引社会资本参与国土空间整治项目。其次,完善政策支持体系,简化项目审批流程,提高审批效率。例如,推行“多审合一、多证合一”改革,减少项目前期审批环节,缩短审批时间。最后,建立健全实施监督与评估机制,加强规划实施过程中的监督检查,及时发现并纠正偏差。建立独立第三方评估机制,完善评估指标体系,全面、客观地评价规划实施效果,为后续规划调整提供依据。

4 案例分析

4.1 案例选择与背景介绍

本次案例分析选取的是福建省德化县美湖镇全域土地综合整治项目。美湖镇位于德化县西南部,是一个矿业重镇、农业名镇,同时也是生态宜居的小镇。该镇地处小尤溪流域上游,生态条件优越,耕地集中分布于镇区所在的小盆地,以水稻和蔬菜种植为主,农业经济基础扎实。此外,美湖镇历史文化资源丰富,拥有第五批国家级传统村落美湖村,特色突出,闽中建筑独具特色,千年樟树王、龙湖寺等远近闻名。

在“多规合一”政策背景下,美湖镇积极探索以全域土地综合整治为引领的乡村振兴模式,将土地综合整治与城乡建设用地空间腾挪、林耕布局调整、耕地补充、高标准农田建设、流域生态治理、全域旅游发展等内容结合,形成了“土地综合整治+”的创新模式。

4.2 案例中“多规合一”政策的实施情况

在福建省德化县美湖镇的全域土地综合整治项目中,“多规合一”政策得到了较为系统的实施。美湖镇通过整合土地利用规划、生态保护规划和村庄发展规划等,构建了统一的国土空间规划体系。具体实施中,美湖镇将土地综合整治与生态保护、农业发展和文化旅游相结合,形成了“土地综合整治+”的创新模式。在规划中明确了生态保护红线,保护了镇内的自然景观和生态资源,同时通过高标准农田建设,提升了耕地质量,保障了农业的可持续发展。美湖镇还利用丰富的历史文化资源,发展乡村旅游,推动了乡村振兴。通过“多规合一”,美湖镇实现了土地资源的优化配置和高效利用,提升了区域的整体发展水平。

4.3 案例中的困境与优化策略的应用

尽管美湖镇在“多规合一”政策实施中取得了一定成效,但仍面临一些困境。首先,在规划编制过程中,由于涉及多个部门,协调难度较大。例如,生态保护与农业开发之间存在一定的矛盾,需要在规划中进行平衡。其次,资金投入不足也是美湖镇面临的主要问题之一。土地综合整治项目需要大量的资金支持,而地方财政有限,社会资本参与度不高。

为解决这些问题,美湖镇采取了一系列优化策略。在规划协调方面,建立了跨部门协调机制,明确了各部门的职责,通过定期会商和联合行动,提高了规划实施的效率。在资金保障方面,美湖镇积极争取上级财政支持,同时探索引入社会资本,通过PPP模式等创新方式,拓宽资金来源,有效推动了美湖镇的全域土地综合整治项目,为乡村振兴和区域协调发展提供了有力支撑。

5 结语

总而言之,通过对福建省德化县美湖镇全域土地综合整治项目的深入分析,我们可以看到“多规合一”政策在县域国土空间整治规划中的重要作用。美湖镇在规划编制、协调和实施过程中虽然面临诸多挑战,但通过创新的规划理念、健全的协调机制和多元化的资金保障策略,成功推动了乡村振兴和区域协调发展。这一案例为其他地区提供了宝贵的经验和启示。未来,各地应进一步完善“多规合一”政策体系,加强规划的科学性和实用性,提升规划实施的监督与评估能力,以实现国土空间的可持续发展。

[参考文献]

- [1]潘珂,桑劲.全域国土空间综合整治:难点、创新思路及宁波实践[J/OL].城市规划学刊,1-6[2025-03-30].
- [2]刘志彬,吴玺,余东茵,等.县域国土空间碳排放时空演变特征与模拟研究:以四川省邛崃市为例[J].生态与农村环境学报,2025,41(03):336-348.
- [3]郑希平,陈竹安.国土空间功能与居民需求的供需平衡关系及空间关联特征[J/OL].农业工程学报,1-12[2025-03-30].
- [4]何智锋,徐硕含,王开宇,等.基于城乡老年人群差异的县域养老服务设施规划布局研究——以浙江省江山市为例[J].小城镇建设,2025,43(03):90-101.
- [5]刘晶晶,宋冰洁,苏峥,等.顾及生态系统服务的黄河流域国土空间利用效率评估与影响因素[J/OL].农业工程学报,1-12[2025-03-30].

作者简介:

林锡权(1997--),男,汉族,广东江门人,本科,助理工程师,研究方向:国土整治。