

论空间规划职能整合到自然资源部的问题及建议

刘佳

广德县自然资源和规划局

DOI:10.32629/btr.v2i3.1933

[摘要] 随着国家机构的改革,原本分散的空间规划职能被整合到了自然资源部当中,而这也体现了国家在空间治理方面的基本思路,包括改善多空间规划冲突、政治性整理构想以及加强生态文明建设等等,但在实际整合过程中,还有一些问题存在,严重影响了整合工作的质量,因此,本文就空间规划职能整合到自然资源部进行讨论,了解其中存在的问题,并对相关改进措施加以探讨和描述,希望能够对相关工作的改进和优化提供一定的支持。

[关键词] 空间规划; 职能整合; 自然资源部; 问题; 建议

当前阶段,对于空间规划职能方面的整合是国家机构改革的主要内容之一,其改革内容主要是将国家相关规划管理部门的职责划入自然资源部当中,具体包括住房及城乡建设部方面的城乡规划管理职责以及改革委员会方面的主体功能区规划职责等等,通过改革将分散的住建、国土以及发改等部门的职能向自然资源部进行整合,由自然资源部对国土空间管理职责进行统一的行使。而这一改革对空间规划管理方面的关键内容进行了准确的把握,能够将总体规划作为出发点,对空间规划体系进行统一构建,使各类发展规划能够从整体上实现有效统筹。

1 对空间规划职能进行整合的意义

第一,能够对空间规划方面的各编制主体进行有效的统一。从整体上来看,住建、发改以及国土等部门都具有一定的空间规划职能。除此之外,很多市政部门、农林部门、交通部门以及环保部门在自身规划编制内容当中也设有空间规划项目,以此来推动规划工作的有效实施,但由于部门不同,他们的工作出发点也会有所差异,无法保证规划编制标准和时间的有效同步,且在内容方面也会存在很大的差异,甚至是矛盾问题,所以,这些部门一直以来都是以各自为政的状态运行,但这种情况对国家国土空间保护利用造成了严重的影响。而通过改革,明确了自然资源部门在空间规划方面的主体地位,由该部门进行空间规划体系的统一构建,实现了多规合一发展目标,使部门协调以及技术拼合逐渐转向了管理统筹与职能合并的发展方向。

第二,能够分离空间规划编制及实施主体。由于相关政府部门的规划编制与规划实施集于一体,导致其在空间保护及利用过程中存在较强的随意性,往往会出现先建设后规划,或者是对规划进行随意更改的问题,导致其在建设空间管制方面缺乏有效监管,由于权力集中,其只能自己对自己进行监管,这也导致监管工作形式化严重。而通过机构改革,空间规划方面的编制和监管职责全都归于自然资源部门,但住建以及交通等部门当中仍然保留了实施空间规划的职责,使空间规划的战略引领作用以及刚性控制作用得到了充分的发挥。

2 整合空间规划职能中的相关问题

2.1 相关配套法律有待完善

在进行整合改革以前,很多地区都在针对“多规合一”开展试点工作,虽然在城市总体规划、土地利用规划以及主体功能区规划等方面都属于法定规划,但对于三者之间的有效协调却并没有明确的法律法规,而且对于“多规合一”之后的空间规划,也没有相关法律法规去实现该项工作的法定化,即便根据拼合的规划对现有法定规划进行修改,但也会存在法律依据不够充分的问题。而在进行机构改革以后,虽然能够针对空间规划,对自然资源部的主导地位加以确定,但配套的法律法规还有所欠缺,且在出台新的法规以前,还有许多问题需要进行明确,包括怎样去保证空间总体规划在法律方面的地位,如何去协调新空间规划和既有法定规划间的关系等等^[1]。

2.2 规划管理还需要进行不断的探索

在城市建设项目当中涉及到的管理环节相对较多,包括立项研究、项目选址、用地审核、规划建设许可、竣工验收以及产权登记等等。在对机构进行改革以前,不管是规划业务,还是建设业务都是由住建部进行统一管理的,而在改革之后,规划编制职责和规划实施职责相互分离,使得规划工作更加注重整体统筹管控,一些部门之间的审批工作将会变为部门自身的内部流程,且一些行政审批工作需要进行拆分及合并处理,或者是进行工作顺序的调整,在此期间,自然资源部门要怎样进行内部审批流程的优化和调整,怎样与住建部门就相关工作进行沟通和衔接,都需要通过不断的探索来实现^[2]。

2.3 需要对规划体系及内容加强重构

在进行机构改革以后,实现了空间规划体系的全面梳理,在对整体层面进行规划时,会更加注重战略性以及长远性的体现,而对于建设空间规划的指导,则可能会由一些现有的法定规划来负责,如控制性详细规划等,这使得这些法定规划所要承担的功能快速增加,在没有出台新法规对相关法定规划进行增设的情况下,需要已有法定规划对更多的内容进行融合,但这样做会消耗较多的时间,且不管是法定规划的

制定,还是具体实施,都会变得更加复杂^[3]。

3 对空间规划职能加强整合的措施

3.1 对相关法规加强完善

自然资源部门要以法治框架为基础,对各类总体规划进行整合,以此来实现全新空间规划体系的有效构建。在机构改革以后,规划管理工作和既有法律法规出现不适应的问题是在所难免的,所以,需要对相关配套法规加强完善,针对现有规划体系以及新空间规划体系要对整合的目标方向加以明确,而最为关键的问题就是对国土空间规划方面的法律法规进行及时的制定与实施,使各项建设活动能够将总体空间规划作为法律支撑,从而在空间规划方面实现依法行政^[4]。

3.2 推动放管服与强化监管的同步落实

想要对新的规划管理体系进行有效的构建,需要将优化服务、放管结合以及简政放权充分的结合起来,以此为基础,对原有专业技术部门自身的角色定位进行改变,使其能够契合自然资源部门的资产管理职能要求,在推动串联审批向并联审批转变的同时,加强“一门式”服务,在内部进行快速的消化与磨合,从而达到推动综合管理能力全面提升的目的。除此之外,自然资源部门还要对规划实施加强监督管理工作,根据国土资源部门当中原有的垂直管理体系,对国土、规划监督制度进行整合与完善,积极引导社会公众对相关工作进行监督,同时,要对现代科技加强应用,通过卫星遥感监测等手段的合理应用,使规划实施工作能够得到有效的监督^[5]。

在机构改革期间,要认识到各层级空间管控特点的差异性,因为,我国在多年的发展当中,已经形成了国家负责宏观调控、地方负责经济发展的模式,而这种模式的优势在近些年的发展当中也是显而易见的。而本次机构改革,标志着国家对地方规划权利的上收,这样虽然能够使国土资源开发、利用等方面的问题得到有效的解决,但也可能会对地方发展的创造性和积极性造成不利影响,因此,怎样对国家和地方的规划管理及实施权责进行科学的划分是一项非常关键的内容,其具体原则应该是上位规划要对下位规划进行有效的制约,下位规划这需要对上位规划加以服从,但在此期间,上

位规划需要为下位规划保留一定的弹性,使其创新动力得到有效的激发,但要对相关反馈机制加以建立,避免信息不对称导致决策出现偏差。除此之外,要对各层级的空间规划定位加以区分,其中国家及审计规划应该对环境保护和资源加强管控,而县级规划在对上级管控要求加以落实的同时,还要树立高质量的发展目标,推动资源的高效利用。

3.3 对现有法定规划加强改革

在空间规划体系方面的新建,应该对该体系的层次性加以保证,确保该体系能够对各种类型以及各种层次的规划编制进行有效的指导,自然资源部应该以自然资源的保护及合理利用为出发点,对各地自然资源部门进行指导,使其能够面向未来进行总体空间规划的制定,从而推动交通以及住建等部门实现专项规划的制定,与此同时,要对各类型和各层次的审查要求以及规划编制内容加以明确,以此来推动现有法定规划的深化改革,使市场的规划内容获取能够得到有效的提升,从而将规划调控的建设引导作用充分的发挥出来。

4 结束语

综上所述,将空间规划职能向自然资源部进行整合,能够使国家空间规划工作得到进一步的优化,这对于国家可持续发展战略的深化具有非常重要的意义,因此,相关部门要针对整合过程中的问题,进行不断的研究和改进,使整合效果能够得到进一步的提升。

[参考文献]

[1]徐莹.关于空间规划职能整合到自然资源部的问题及建议[J].资源导刊,2019,26(1):16.

[2]邹兵.自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J].规划师,2018,34(7):5-10.

[3]郝庆.对机构改革背景下空间规划体系构建的思考[J].地理研究,2018,37(10):1938-1946.

[4]管雯君,杨传勇.自然资源部统筹下的新型地理设计思路探索[J].规划师,2018,34(12):68-72.

[5]李荣.从“多规合一”到“空间规划体系”构建[J].城市建设理论研究(电子版),2018,24(004):15-16.