

国土空间规划建设的土地资源管理探讨

蔡雨 马洪涛

江苏苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司 江苏 徐州 221000

摘要: 国土空间规划建设与土地资源管理在区域发展中紧密相连,共同推动国土空间的高效利用与可持续发展。本文探讨了国土空间规划建设与土地资源管理的关系,分析了规划协调性不足、土地利用效率不高、生态环境保护与经济发展矛盾、数据和技术支撑不足等问题,并提出了加强规划协调与统筹、提高土地利用效率、协调生态环境保护与经济发展、加强数据和技术支撑、完善管理体制和政策保障、加强人才培养和公众参与等措施。

关键词: 国土空间;规划建设;土地资源管理

引言

国土空间规划建设是国家发展的重要战略布局,旨在实现国土空间的高效利用与可持续发展。土地资源管理作为国土空间规划建设的重要组成部分,对于保障土地资源的合理利用、保护和配置至关重要。然而,在实际操作中,国土空间规划建设与土地资源管理面临着诸多挑战和问题,亟待深入探讨和解决。

1 国土空间规划建设与土地资源管理的关系

国土空间规划建设与土地资源管理紧密相连,二者在区域发展中相辅相成、缺一不可,共同推动着国土空间的高效利用与可持续发展。国土空间规划建设是对特定区域国土空间开发保护在空间和时间维度上的系统性安排,是各类保护、开发、建设活动的基础性依据^[1]。它以宏观视角,统筹考虑区域的自然生态、经济社会发展等多方面因素,为土地资源的合理利用勾勒出总体框架。而土地资源管理则是在国土空间规划的框架内,对土地资源的合理利用、保护和配置展开具体的管理工作,确保土地资源能够按照规划的要求得以科学使用。国土空间规划为土地资源管理指明了清晰的方向。它通过划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等关键的空间管控边界,明确了不同区域的功能定位与发展方向。这使得土地资源管理有了明确的目标和重点,例如在生态保护红线区域,土地资源管理的核心任务是严格保护生态环境,限制一切可能破坏生态的开发建设活动;而在城镇开发边界内,则侧重于合理规划建设用地,提高土地的利用效率,以满足城镇发展的需求。土地资源管理是国土空间规划得以顺利实施的关键保障。有效的土地资源管理能够确保国土空间规划的各项要求落到实处,实现土地资源的可持续利用。通过对土地资源进行全面、准确的调查、监测和评估,可以及时掌握土地资源的数量、质量和利用状况,为国土空间规划的调整和完善提供科

学依据。

2 国土空间规划建设中土地资源管理面临的问题

2.1 规划协调性不足

国土空间规划建设是一个庞大且复杂的系统工程,涉及众多部门和领域的规划,像土地利用总体规划、城市总体规划以及生态环境保护规划等。在各类规划的编制过程中,各部门往往缺乏有效的协调沟通机制。不同部门基于自身的职能和利益诉求,对同一地块的功能定位和利用方式可能存在显著差异。这就导致在实际的土地资源管理工作中,常常面临无所适从的困境,难以形成统一且科学的管理方案^[2]。国土空间规划常常跨越多个行政区域,不同地区在经济发展水平、资源禀赋、政策导向以及管理体制等方面存在着不同程度的差异。这些差异使得各地在规划制定过程中,往往从自身利益出发,难以达成共识。以流域综合治理规划为例,上下游地区在水资源利用、生态保护等方面的利益诉求大相径庭。上游地区可能更注重水资源的开发利用以推动当地经济发展,而下游地区则更强调生态保护和水质安全。这种利益分歧导致难以形成统一的规划方案,进而严重影响了土地资源的整体利用效率,使得跨区域的土地资源管理面临重重困难。

2.2 土地利用效率不高

随着城市化进程的加速推进,建设用地的需求呈现出持续增长的态势。但在部分地区,建设用地的利用却存在着明显的粗放现象。一些企业为了追求短期的经济利益,大量圈占土地,而实际开发建设进度却十分缓慢,甚至出现长期闲置的情况,造成了土地资源的极大浪费。此外,城乡土地利用不均衡的问题也十分突出。城市土地由于地理位置优越、基础设施完善等因素,利用强度相对较高,但土地资源却十分有限。相比之下,农村土地资源虽然相对丰富,但利用效率却较为低下。在一

些农村地区,存在着大量闲置的宅基地和废弃的工矿用地,这些土地未能得到及时有效的盘活利用,不仅占用了宝贵的土地资源,也影响了农村土地资源的整体配置效率。

2.3 生态环境保护与经济矛盾的矛盾

在国土空间规划建设中,生态空间的保护无疑是至关重要的。然而,经济发展的大趋势使得一些地区对生态空间的开发利用需求不断增加,这给生态空间保护带来了巨大的压力。例如,一些地方为了发展旅游业,在自然保护区内进行大规模的开发建设活动,严重破坏了生态环境的完整性,对生物多样性造成了不可逆转的损害^[3]。部分地区的资源环境承载力已经接近或超过极限,难以继续支撑经济的持续快速发展。在这种情况下,土地资源管理面临着保障经济发展用地需求和保护生态环境的双重挑战。以一些资源型城市为例,随着资源的逐渐枯竭,这些城市面临着产业转型和生态修复的艰巨任务。如何在有限的土地资源条件下,实现产业的转型升级和生态环境的修复,成为了土地资源管理亟待解决的关键问题。

2.4 数据和技术支撑不足

国土空间规划建设和土地资源管理需要大量准确、全面的基础数据作为支撑,如土地利用现状数据、地形地貌数据、生态环境数据等。然而,目前一些地区在数据收集整理工作方面还存在诸多不足,数据质量参差不齐,难以满足规划和管理的实际需要。在国土空间规划建设和土地资源管理中,科技的应用水平也有待进一步提高。在土地调查和监测方面,部分地区仍然依赖传统的人工调查方法,不仅效率低下,而且准确性也难以保证。在规划编制和决策过程中,缺乏先进的信息技术和模型支持,难以实现科学合理的规划,影响了土地资源管理的决策质量和实施效果。

3 国土空间规划建设中加强土地资源管理的措施

3.1 加强规划协调与统筹

国土空间规划建设作为国家发展的重要战略布局,其核心在于实现各类规划的有机融合与协调统一。这一体系应将土地利用总体规划、城市总体规划、生态环境保护规划等各类规划纳入其中,打破原有规划间的壁垒,形成一张蓝图绘到底的规划格局。通过明确各级各类规划的编制主体、审批程序和实施机制,确保规划的科学性和权威性,避免规划间的冲突和矛盾,为国土空间的有序开发利用提供坚实保障。建立健全跨区域规划协调机制也是不可或缺的一环。不同地区在国土空间规划中往往存在利益诉求的差异,加强沟通合作,形成统一规划

方案至关重要。在流域综合治理、区域协同发展等重大规划编制过程中,应充分考虑上下游、相邻地区的利益关系,通过协商、协调等方式,达成共识,形成互利共赢的局面。建立跨区域生态补偿机制、利益共享机制等,能够进一步调动各地参与规划实施的积极性,促进区域间的协调发展。

3.2 提高土地利用效率

土地资源是有限的,提高土地利用效率是国土空间规划建设中的重要目标。依据国土空间规划要求,合理优化建设用地布局是提高土地利用效率的前提。在城镇建设方面,应加强城市内部空间的整合优化,通过合理规划城市功能区、提高建筑密度和容积率等方式,提高城市土地的集约利用水平。在工业用地方面,推广标准厂房建设,提高工业用地的容积率和投资强度,实现工业用地的集约高效利用。农村闲置土地的盘活利用也是提高土地利用效率的重要途径^[4]。通过土地整治、增减挂钩等手段,将闲置宅基地和废弃工矿用地复垦为耕地或其他建设用地,不仅能够增加耕地面积,提高土地资源的利用效率,还能够为农村产业发展提供用地保障。

3.3 协调生态环境保护与经济发展

生态环境保护与经济发展是相辅相成的,国土空间规划建设必须坚持绿色发展理念,实现生态环境保护与经济发展的协调共进。严格划定生态保护红线,加强对生态空间的保护和管理,是保障生态环境安全的重要举措。建立健全生态保护红线监管制度,加强对生态保护红线区域内开发建设活动的监督检查,严禁任何破坏生态环境的开发建设行为,确保生态保护红线的权威性和有效性。加大对生态保护区域的生态修复力度,提高生态系统服务功能,也是协调生态环境保护与经济发展的重要手段。通过植树造林、湿地保护、水土保持等措施,改善生态环境质量,为经济发展提供良好的生态支撑。在国土空间规划建设和土地资源管理中,积极推动绿色发展理念的落实,鼓励发展绿色产业,优化产业结构,降低对资源环境的依赖程度,实现经济发展与生态环境保护的良性循环。

3.4 加强数据和技术支撑

数据和技术是国土空间规划建设和土地资源管理的重要支撑。加强土地资源基础数据收集整理工作,建立健全数据更新机制,确保数据的时效性和准确性,为国土空间规划建设和土地资源管理提供可靠的数据基础。建立统一国土空间基础信息平台,实现土地资源数据的共享交换,打破数据壁垒,提高数据利用效率,为国土空间规划建设和土地资源管理提供有力的数据支持。加

大对科技在国土空间规划建设和土地资源管理中应用力度也是至关重要的。推广应用遥感、地理信息系统、全球定位系统等先进技术,提高土地调查和监测的效率和准确性,为国土空间规划建设和土地资源管理提供科学依据。运用大数据、人工智能等技术手段,对土地资源数据进行深度挖掘和分析,为规划编制和决策提供更加精准、科学的依据,实现土地资源管理的智能化、精细化。

3.5 完善管理体制和政策保障

完善的管理体制和政策保障是国土空间规划建设和土地资源管理顺利实施的重要保障。明确各部门在国土空间规划建设和土地资源管理中的职责分工,建立健全协调配合机制,避免出现管理真空和职责交叉现象,确保各项工作任务落到实处。加强对土地资源管理工作的监督考核,建立健全问责机制,对工作不力、违规违纪等行为进行严肃问责,确保土地资源管理工作的规范性和有效性。制定完善相关政策措施,为国土空间规划建设和土地资源管理提供政策保障。如完善土地征收、出让、转让等政策,规范土地市场秩序,防止土地资源的浪费和滥用。建立健全生态补偿机制,加大对生态保护区域财政转移支付力度,调动各地保护生态环境的积极性,促进生态环境的持续改善^[5]。通过政策引导和市场机制相结合的方式,推动国土空间规划建设和土地资源管理的健康发展。

3.6 加强人才培养和公众参与

国土空间规划建设和土地资源管理是一项专业性很强的工作,需要大量专业人才的支持。加强对相关专业人才的培养,提高人才的业务素质和创新能力,是推动国土空间规划建设和土地资源管理事业发展的保障。通过高等教育、职业教育等多种途径,培养一批具备扎实专业知识、丰富实践经验和创新能力的专业人才队伍。引进高层次人才,为国土空间规划建设和土地资源管理提

供智力支持,推动事业的不断进步。国土空间规划建设和土地资源管理关系广大人民群众切身利益,鼓励公众积极参与是提高规划和管理工作的科学性和民主性的重要途径。建立健全公众参与机制,通过召开听证会、座谈会、公示规划方案等方式,广泛听取公众意见和建议,让公众参与到国土空间规划建设和土地资源管理的决策过程中来。通过公众参与,不仅能够增强公众对规划和管理工作的认同感和支持度,还能够提高规划和管理工作的科学性和合理性,推动国土空间规划建设和土地资源管理事业的持续健康发展。

结语:

国土空间规划建设与土地资源管理是相辅相成、缺一不可的。面对当前存在的问题和挑战,我们需要加强规划协调与统筹,提高土地利用效率,协调生态环境保护与经济发展,加强数据和技术支撑,完善管理体制和政策保障,并加强人才培养和公众参与。只有这样,才能推动国土空间规划建设和土地资源管理事业的持续健康发展。

参考文献:

- [1]杨建新,杨圣兵,龚健.国土空间规划背景下土地资源管理本科人才培养方案优化研究[J].中国土地科学,2025,39(9):135-146.
- [2]高楷.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思考[J].中国资源综合利用,2025,43(3):74-76.
- [3]赵兴裕.国土空间规划中的土地资源优化配置探讨[J].建材发展导向,2025,23(5):31-33.
- [4]朱燕.土地资源管理与国土空间规划的协同机制[J].大众标准化,2025(20):131-133.
- [5]杨慧敏,王静.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思考[J].城市建筑空间,2025,32(S1):49-51.