

土地开发利用与国土规划优化研究

吴春会

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: 本文围绕土地开发利用与国土规划优化展开研究。阐述土地开发利用的概念、原则及相关理论,介绍国土规划的基本框架。分析土地开发利用效率低、生态破坏等问题,以及国土规划存在的科学性不足、协调性不够等弊端,还有两者协同方面的规划衔接不畅等问题。提出优化土地开发利用、完善国土规划以及促进两者协同优化的策略,以实现土地资源合理利用与国土空间有序发展。

关键词: 土地开发利用; 国土规划; 规划协同; 生态保护; 资源优化

引言: 土地是人类生存发展的基础,土地开发利用与国土规划至关重要。合理的土地开发利用能提升资源利用效率,促进经济发展、改善社会生活、维护生态平衡。而科学的国土规划可统筹安排国土资源开发利用治理和保护,协调资源环境与社会经济发展。当前,土地开发利用与国土规划面临诸多挑战,深入研究两者优化策略,对实现土地资源可持续利用、推动国土空间合理布局意义重大。

1 土地开发利用的理论基础

1.1 土地开发利用的概念与内涵

土地开发利用是人类针对土地资源所开展的一系列综合性活动的统称,涵盖对未利用或利用不充分土地的开发,对已利用但存在低效、失衡问题土地的整治,对具有重要生态、生产或社会价值土地的保护,以及通过合理配置实现土地功能最大化的利用过程^[1]。这些活动并非孤立存在,而是相互关联、动态调整的有机整体,共同服务于人类对土地资源的需求。其内涵跨越多个层面。经济层面体现为土地作为生产要素参与生产过程,通过合理配置提升产出效率,影响产业布局与经济结构;社会层面关系到居住条件改善、公共服务设施建设及社会公平,土地利用方式直接影响居民生活质量与社区稳定;生态层面则涉及土地对生态系统平衡的维系,包括水土保持、生物多样性保护及气候调节等,土地开发利用的强度与方式深刻影响生态环境的承载力。

1.2 土地开发利用的原则

可持续利用原则要求在土地开发利用过程中,充分考虑资源的有限性与代际需求的延续性,在满足当前发展需求的前提下,为后代保留足够的资源基础与发展空间,避免因短期利益透支土地的长期潜力。统筹兼顾原则强调对经济、社会、生态三方面效益的综合考量,既需关注土地利用带来的经济增长,也需重视其对社会

结构、公共福利的影响,同时维护生态系统的完整性。此外,还需协调不同区域在土地利用上的差异与诉求,平衡个体、群体及整体之间的利益关系,形成多方共赢的格局。科学合理原则注重以土地自身的自然属性为基础,结合区域社会经济发展阶段与特征,制定符合实际的开发利用方案。需尊重土地的适宜性规律,根据土壤质量、地形地貌、气候条件等确定合理的利用类型,通过科学规划优化空间布局,避免盲目开发与资源浪费。

1.3 土地开发利用的相关理论

土地报酬递减理论揭示了在一定技术条件下,土地投入与产出之间的变动关系。当其他生产要素投入不变时,持续增加某一要素的投入,初期产出会随之增长,但达到特定临界点后,产出的增长幅度会逐渐缩小甚至出现下降。这一规律为确定土地开发利用的合理强度提供了依据,引导在开发过程中寻求投入与产出的最佳平衡点。区位理论聚焦土地空间位置所产生的影响,不同区位的土地因交通条件、资源禀赋、产业集聚程度等差异,其开发利用的价值与适宜方式存在显著区别。区位优势的变化会带动土地利用类型的转换,影响土地资源在不同用途之间的配置效率,为区域土地利用布局的优化提供理论支撑。人地关系理论探讨人类活动与土地资源之间的互动机制,人类通过开发利用土地获取生存与发展的物质基础,同时土地资源的数量、质量与空间分布也制约着人类活动的规模与方式。两者之间的协调程度直接影响发展的可持续性,该理论为理解土地开发利用中的矛盾冲突提供了视角,强调通过调整人类行为实现人地系统的动态平衡。

2 国土规划的基本框架

2.1 国土规划的概念与作用

国土规划是对国土资源的开发利用治理和保护进行全面规划和统筹安排的系统性工作,其核心在于通过对

各类资源要素的空间配置和时序安排,实现资源环境与社会经济发展的协调。这种规划并非单一领域的技术性安排,而是融合自然生态规律与区域发展需求的综合性策略,既涵盖对现有资源的合理利用,也包括对潜在风险的提前应对^[2]。国土规划在引导区域发展中发挥基础性作用,通过明确不同区域的发展方向和功能重点,避免空间开发的无序扩张,推动形成与资源承载能力相匹配的发展格局。在优化资源配置方面,其通过梳理各类资源的分布特征和利用效率,引导资源向更具发展潜力的领域和区域集中,减少浪费与错配。在保障生态安全方面,规划通过划定生态保护的关键区域和底线要求,在开发过程中维护生态系统的完整性和稳定性,为长远发展预留生态空间。

2.2 国土规划的类型与层次

国土规划依据规划对象和范围的差异,可分为综合国土规划和专项国土规划。综合国土规划涵盖国土资源开发利用的各个方面,注重多要素的整体协调,是统领性的规划文件;专项国土规划则聚焦某一特定资源类型或领域,如土地资源规划水资源规划等,其内容更具体,针对性更强,为综合规划的实施提供支撑。从层级来看,国土规划可分为多个层次。不同层级的规划各有侧重,上级规划侧重宏观战略和总体布局,为下级规划提供指导和约束;下级规划则在上级规划的框架下,结合本地实际情况进行细化和落实。各层次规划之间通过明确的衔接机制形成有机整体,确保上级规划的目标能够在下级规划中得到体现,同时下级规划的实施反馈也能作为上级规划的调整提供依据,避免出现规划冲突或脱节。

2.3 国土规划的主要内容

土地资源评价与潜力分析是国土规划的基础工作,需对土地资源的数量质量分布和利用现状进行系统梳理,判断各类土地的适宜用途和利用强度。在此过程中,需综合考量自然条件和社会经济因素,识别影响土地开发的限制因素,如地形坡度土壤质量生态敏感性等,同时分析不同区域土地在集约利用和功能转换中的潜力,为后续规划提供科学依据。国土空间布局规划致力于明确不同区域的功能定位和发展方向,通过合理规划生产生活生态空间,构建结构清晰的空间格局。生产空间注重产业布局与资源条件的匹配,提升经济活动的效率;生活空间强调人居环境的改善,保障公共服务设施的均衡配置;生态空间则以保护自然生态系统为核心,维护区域生态功能的稳定。三者之间需形成相互支撑的关系,避免空间功能的过度叠加或冲突。重大基础设施建设规划涉及交通能源水利等关键领域的布局 and 建

设时序安排,需与国土空间布局相协调,既要满足区域发展对基础设施的需求,也要避免过度建设造成的资源浪费。规划需考虑不同基础设施之间的衔接,形成高效运转的网络系统,同时兼顾对生态环境的影响,减少建设过程中的生态扰动。生态环境保护与修复规划以维护生态系统健康为目标,制定相应的保护措施和修复方案。根据不同区域的生态状况,确定差异化的保护目标,对生态脆弱区和敏感区采取严格的保护措施。生态修复工程的规划需结合自然恢复能力,针对性地开展植被恢复水土保持等工作,同时构建生态廊道,促进生态系统的连通性,提升整体生态功能。

3 土地开发利用与国土规划存在的问题

3.1 土地开发利用方面的问题

土地利用效率低下体现在部分区域土地粗放利用现象突出,闲置土地长期未得到有效盘活。这一现象源于对土地开发强度缺乏合理管控,部分项目占地规模超出实际需求,而后续利用缺乏动态调整,导致土地资源未能充分发挥效益^[3]。土地生态破坏严重是开发过程中常见的问题,过度开垦和不合理建设导致地表植被受损,进而引发水土流失土地沙化等连锁反应。这些破坏不仅削弱土地自身的生产能力,还可能打破区域生态平衡,影响生态系统的自我修复功能。土地利用结构不合理表现为农业工业建设用地之间的配置比例失衡。部分区域过度追求工业扩张和城镇建设,挤占农业用地和生态用地,导致粮食生产空间受到挤压,同时也使城镇发展与资源承载能力脱节,加剧各类用地之间的矛盾。

3.2 国土规划方面的问题

规划科学性不足反映在编制过程中对资源环境状况的把握不够精准,基础信息梳理不全面,导致规划目标与实际条件存在偏差。规划方法过于依赖传统经验,缺乏对复杂系统的动态模拟,难以应对发展过程中的不确定性,使得规划内容缺乏前瞻性和可操作性。规划实施保障机制不完善使得规划在落地过程中缺乏有效约束,监督环节薄弱,对违反规划的行为惩戒力度不足。考核机制未能与规划目标紧密挂钩,激励措施缺失,导致各环节执行动力不足,规划要求难以转化为实际行动。规划协调性不够体现在不同层级规划之间存在脱节,上级规划的原则性要求未能在下级规划中得到具体落实,而下级规划的局部安排也可能与上级规划的整体布局冲突。不同类型规划之间各自为政,内容重叠或空白,与相关专项规划缺乏有效衔接,形成规划孤岛。

3.3 两者协同方面的问题

规划衔接不畅表现为土地开发利用规划与国土规划

在核心目标上存在差异,前者可能更侧重短期开发需求,后者则着眼于长期空间优化,导致内容和指标难以统一。这种不一致使得规划实施过程中出现矛盾,影响资源配置的整体性和连续性。协同管理机制缺失使得土地开发利用与国土规划分属不同管理体系,部门之间职责交叉却缺乏有效沟通,各自为政的管理模式导致政策执行相互掣肘。权责划分不清晰,出现问题时容易推诿扯皮,难以形成统筹推进的合力,阻碍了两者协同效应的发挥。

4 土地开发利用与国土规划优化的策略

4.1 优化土地开发利用的策略

提高土地利用效率需推广各类节地技术和模式,在工业领域鼓励多层标准厂房建设,在城乡建设中推动存量用地再开发,减少对新增用地的依赖。同时加强土地集约利用评价和考核,将利用效率指标纳入发展评估体系,通过动态监测与反馈调整,倒逼土地利用方式从粗放向集约转变^[4]。加强土地生态保护要实施生态保护红线制度,明确禁止开发区域的边界与管控要求,严防生态空间被侵占。推进土地生态修复和建设,针对退化土地采取植被恢复、土壤改良等措施,增强土地的生态功能,使开发利用活动始终在生态承载力范围内进行。调整土地利用结构需结合经济社会发展需求与土地资源禀赋,合理分配农业、工业、建设用地比例。保障农业用地特别是优质耕地的数量与质量,优先满足粮食生产需求;引导工业用地向园区集中,提升产业集聚效应;控制建设用地总量,优先保障公共服务与民生项目用地,形成与发展阶段相适配的结构布局。

4.2 完善国土规划的策略

提升规划科学性要加强基础数据采集和分析,整合自然资源、经济社会等多领域信息,构建全面的数据库支撑规划编制。运用先进技术和方法,如空间分析、模拟推演等,增强规划对未来发展趋势的预判能力,使规划内容更贴合实际需求。强化规划实施保障需建立健全监督机制,对规划执行情况进行常态化巡查与评估,及时发现并纠正偏差。完善考核机制,将规划落实成效与相关责任主体的绩效评价挂钩,同时制定激励政策,对严格执行规划的主体给予适当支持,确保规划目标稳

步实现。增强规划协调性要加强不同层级规划之间的衔接,上级规划明确约束性指标与指导性要求,下级规划在细化落实中保持与上级规划的方向一致。推动不同类型规划与相关专项规划的统筹融合,通过联合编制、成果共享等方式消除内容冲突,形成规划合力。

4.3 促进两者协同优化的策略

加强规划衔接需建立土地开发利用规划与国土规划的衔接机制,在编制阶段开展同步研究与沟通,确保两者在发展目标上相互呼应,在空间布局、利用指标等内容上保持一致,避免出现实施层面的矛盾。完善协同管理机制要明确各部门在土地开发利用与国土规划管理中的职责边界,避免管理重叠或空白。建立跨部门沟通与协作平台,通过定期会商、信息共享等方式协调解决重大问题,形成权责清晰、高效联动的管理格局。推进公众参与要建立多元主体参与规划编制和实施的机制,在规划前期广泛收集公众意见,在实施过程中及时公开进展情况,接受社会监督。通过畅通参与渠道,吸纳各方智慧,使规划更贴合实际需求,提升实施的认可度与可行性。

结束语

土地开发利用与国土规划优化是一项系统工程,关乎资源合理配置、经济可持续发展与社会和谐稳定。面对当前存在的问题,需采取针对性策略,提高土地利用效率、加强生态保护、调整土地利用结构,完善国土规划科学性、强化实施保障、增强协调性,促进两者协同优化。通过多方努力,推动土地开发利用与国土规划朝着更加科学、合理、高效的方向发展,为未来发展奠定坚实基础。

参考文献

- [1]周睿洋,崔金涛,张振波.基于国土空间规划背景的存量土地再利用途径探索[J].城市情报,2023(6):202-204.
- [2]范伟斌.地理信息大数据在国土空间规划中的应用分析[J].甘肃科技,2022,38(15):43-45.
- [3]王婷.生态文明理念在国土空间规划体系构建中的作用与体现[J].低碳世界,2022,12(05):88-90.
- [4]李明.国土空间规划对自然资源保护的影响及实践研究[J].中国科学探险,2021(05):90-92.