

国土空间规划中的土地利用规划与土地资源管理

汤美静

威海市规划设计研究院有限公司 山东 威海 264200

摘要: 本文围绕国土空间规划中的土地利用规划与土地资源管理展开研究, 阐述土地利用规划的基础理论, 包括定义、内涵、核心内容及方法体系; 分析土地资源管理的理论框架, 涉及定义、范畴、核心任务与工具手段。探讨两者的互动机制, 规划对管理的引导及管理对规划的反馈, 还构建协同机制。最后提出提升效能的策略, 为国土空间规划中土地利用与管理提供理论与实践参考。

关键词: 土地利用规划; 土地资源管理; 国土空间规划; 互动机制; 效能提升

引言: 国土空间规划是空间治理的重要手段, 土地利用规划与土地资源管理是其关键组成部分。随着经济社会发展, 土地资源供需矛盾凸显, 如何科学规划与有效管理土地资源成为重要课题。本文深入剖析土地利用规划与土地资源管理的理论基础、互动关系及协同机制, 探索提升二者效能的策略, 以促进土地资源可持续利用, 助力国土空间规划有效实施。

1 土地利用规划的基础理论

1.1 土地利用规划的定义与内涵

土地利用规划, 是对特定区域未来土地资源开发利用保护作出的系统性安排, 通过科学配置土地资源实现空间有序开发与可持续利用。其内涵体现在对土地资源数量质量空间分布的统筹协调, 既包含对现状利用的梳理也涵盖对未来发展的引导^[1]。规划目标聚焦于实现土地资源供需平衡, 保障粮食安全、生态安全和社会经济发展合理用地需求, 促进土地利用方式向高效集约转变。规划原则以因地制宜为前提, 兼顾公平与效率, 注重保护优先与动态平衡, 确保规划方案符合区域自然条件和发展实际。规划层次呈现明显的层级性, 从顶层的战略导向到省级市级的布局安排再到县级乡镇级的具体实施, 形成上下衔接的规划体系。与国土空间规划的关联体现在同属空间规划范畴, 均以优化空间开发保护格局为核心任务, 土地利用规划作为国土空间规划的重要组成部分, 为国土空间开发保护提供土地资源配置依据。区别在于国土空间规划覆盖全域全要素, 侧重宏观层面的空间治理框架构建, 土地利用规划更聚焦土地资源本身的利用安排, 侧重中微观层面的用途管控与结构优化。

1.2 土地利用规划的核心内容

土地用途分区与管制是规划实施的关键手段, 依据土地适宜性和发展需求划分不同功能区域, 明确各区域允许禁止限制的利用方式, 通过差异化管控措施维护空

间开发秩序。土地利用结构与布局优化致力于调整各类用地比例关系, 结合区域资源禀赋和发展定位, 合理安排农业用地建设用地生态用地的空间分布, 促进用地布局与人口产业城镇布局相匹配。土地利用效率与效益提升贯穿规划全过程, 通过盘活存量土地挖掘低效用地潜力, 推动土地利用从外延扩张向内涵挖潜转变, 在保障生态效益的基础上提高经济效益和社会效益。

1.3 土地利用规划的方法体系

规划编制的技术流程包含基础调查分析、规划方案编制、方案论证与审批、实施评估与调整等环节, 各环节紧密衔接形成闭环管理。基础调查分析需全面掌握土地资源现状社会经济数据和生态环境条件, 为规划编制提供扎实基础; 规划方案编制需结合多方面因素形成初步方案; 方案论证与审批需经过多轮研讨确保科学性可行性; 实施评估与调整需跟踪规划执行情况及时优化完善。空间分析与模拟技术借助地理信息系统遥感等工具, 对土地利用现状进行空间可视化表达, 模拟不同规划方案下的土地利用变化趋势, 为规划决策提供直观依据。多目标决策与优化方法综合考虑经济社会生态等多元目标, 通过建立数学模型权衡不同目标之间的关系, 在满足约束条件的前提下筛选出最优规划方案, 提升规划的科学性和合理性。

2 土地资源管理的理论框架

2.1 土地资源管理的定义与范畴

土地资源管理是通过一系列制度安排和措施对土地资源开发利用保护进行的系统性调控, 旨在实现土地资源可持续利用与空间秩序维护。其范畴涵盖土地资源全生命周期的管控, 从权属确定到利用监管再到保护修复, 涉及经济社会生态等多领域协调^[2]。管理目标聚焦于保障土地资源安全供给, 维护土地产权公平有序流转, 促进土地利用效率提升与生态系统稳定。管理原则

以依法依规为基础,坚持公平公开与效益统一,注重动态平衡与因地制宜,确保管理措施符合资源属性与发展需求。管理职能包含决策组织协调控制等方面,通过制定政策实施监管开展服务等方式,实现对土地资源的有效管控。与土地利用规划的协同关系体现在规划为管理提供目标导向和空间依据,管理为规划实施提供保障和动态反馈。规划确定的土地利用方向需通过管理措施落地,管理过程中发现的问题可为规划优化提供现实依据,二者形成相互支撑的有机整体。

2.2 土地资源管理的核心任务

土地权属管理是维护土地产权秩序的基础,通过明确土地所有权使用权等权利归属,规范权属登记变更流转等环节,保障权利人合法权益,减少产权纠纷。土地市场调控与监管聚焦于规范土地交易行为,平衡土地供需关系,防止市场过度投机,维护市场公平竞争,确保土地资源在市场机制作用下合理配置。土地资源保护与生态修复致力于守住耕地红线和生态保护底线,通过划定永久基本农田生态保护红线等措施,限制不合理开发行为,对受损土地生态系统采取治理修复措施,恢复土地生态功能。

2.3 土地资源管理的工具与手段

政策工具通过土地税收补贴等方式调节土地利用行为,土地税收可通过差别化税率引导节约用地,补贴可激励生态保护和耕地保护行为。经济手段借助土地出让租赁等形式实现土地资源有偿使用,土地出让通过设定合理出让条件控制土地供应节奏,租赁为不同主体提供灵活的用地选择,促进土地高效利用。技术手段依托遥感监测GIS应用等现代技术,遥感监测可实时掌握土地利用动态变化,及时发现违法用地行为,GIS应用能整合土地数据构建空间信息平台,为管理决策提供数据支撑和空间分析能力。各类工具与手段相互配合,形成多层次多维度的管理体系,提升土地资源管理的精准性和有效性。

3 土地利用规划与土地资源管理的互动机制

3.1 规划对管理的引导作用

规划目标为管理策略提供明确方向,规划中设定的土地利用总量控制结构优化生态保护等目标,直接决定管理措施的制定方向。管理策略需围绕规划目标展开,通过具体管控手段确保规划确定的各项指标落地,例如规划提出的耕地保护目标会引导管理中建立严格的耕地占补平衡制度^[3]。规划实施过程中对管理行为形成双重作用,约束性体现在管理活动不得违背规划确定的空间管制要求,如生态保护红线范围内的土地利用必须严格遵循规划限定的用途,任何管理决策都不能突破规划设定

的底线。激励性则通过明确合理利用路径,对符合规划导向的土地利用行为给予政策支持,如对存量建设用地盘活项目提供审批便利,推动管理行为与规划方向保持一致。规划确定的阶段性任务还会分解为管理工作的具体指标,使长期目标转化为可操作的年度计划,确保管理步骤与规划进度有序衔接。

3.2 管理对规划的反馈与调整

管理实践是检验规划科学性的重要途径,在日常管理中发现的用地供需矛盾空间布局冲突等问题,为规划修订提供现实依据。例如某区域规划中确定的工业用地规模与实际产业发展需求不匹配,管理过程中积累的用地申请数据和项目落地困难情况,会推动规划对工业用地布局和规模进行重新评估。管理创新为规划方法升级注入动力,管理中运用的大数据监测动态评估等新型技术手段,可被引入规划编制过程,提升规划的精准性和适应性。比如管理中建立的土地利用动态监测系统,能够为规划修订提供实时数据支撑,使规划方案更贴合实际需求。管理过程中形成的基层实践经验,如某些地区探索的弹性用地管理模式,也可为规划编制提供创新思路,丰富规划的实施路径。

3.3 协同机制构建

信息共享是协同的基础,需建立跨部门的信息交流平台,整合规划编制所需的土地利用现状数据和管理过程中产生的审批监管数据,实现数据实时互通。决策协调则要求规划编制与管理实施过程中建立常态化沟通机制,在重大空间布局调整和重要政策制定时,通过联合论证等方式达成共识,避免规划与管理出现脱节。公众参与为协同机制注入多元视角,在规划编制和管理实施阶段广泛吸纳公众意见,通过听证会座谈会等形式收集不同群体的利益诉求,确保规划方案和管理措施能够平衡各方权益。利益平衡需通过建立合理的补偿机制,对因规划实施和管理措施导致利益受损的群体给予适当补偿,减少协同过程中的阻力,形成规划与管理相互促进的良性循环。协同机制还需纳入动态评估环节,定期对规划与管理的协同效果进行检查,根据评估结果优化信息共享渠道和决策协调流程,确保协同机制始终保持高效运转。

4 提升土地利用规划与土地资源管理效能的策略

4.1 完善规划体系与编制方法

强化规划的科学与前瞻性需基于全面的土地资源普查和多维度数据分析,确保规划编制的基础信息准确反映资源本底和利用现状。引入多学科理论方法,融合地理学生态学经济学等领域的研究成果,增强规划对复

杂问题的解析能力^[4]。结合区域经济社会发展趋势和人口结构变化,预判土地资源需求的中长期变化方向,将潜在的资源约束和生态风险纳入规划考量,使规划方案具备应对不确定性的弹性空间。在规划编制中注重公众意愿的融入,通过多样化渠道收集不同群体对土地利用的诉求,让规划更贴合社会实际需求。推动规划的动态调整与更新应建立常态化评估机制,定期跟踪规划实施进度和效果,依据评估结果识别规划与实际需求的偏差。明确调整的触发条件和操作流程,当区域发展战略重大项目布局或生态环境条件发生显著变化时,及时启动规划修订程序。调整过程需保持与上位规划的衔接,确保局部优化不违背整体空间管控要求,通过动态更新维持规划的时效性和可操作性。同时注重与下位规划的协调,使调整内容能够有效传导至基层实施层面,形成上下联动的规划调整格局。

4.2 创新管理机制与手段

构建现代化土地管理体系需优化管理流程,整合分散在不同部门的土地管理职能,形成权责清晰分工合理的协同管理模式。推进管理数字化转型,建立覆盖土地全生命周期的信息管理平台,实现从土地审批供应到利用监管的全程线上办理,减少人为干预提升管理效率。完善管理标准化建设,制定统一的业务规范和技术标准,确保不同区域不同层级的管理行为保持一致性和规范性。建立管理绩效评价体系,通过量化指标考核管理工作成效,推动管理水平持续提升。加强土地市场调控与监管能力需根据市场供需变化灵活调整土地供应节奏和结构,优先保障民生项目和战略性新兴产业用地需求。健全市场监测体系,实时跟踪土地交易价格成交量等关键指标,及时预警市场异常波动。强化用地全过程监管,对土地出让后的开发进度利用强度进行动态核查,对闲置土地和违规用地行为实施分类处置,维护市场公平秩序和土地利用秩序。探索建立跨区域市场协同监管机制,应对土地要素流动带来的监管挑战,形成全域覆盖的监管网络。

4.3 强化科技支撑与人才培养

推广先进规划与管理技术需加大地理信息系统大数

据人工智能等技术的应用力度,在规划编制中运用空间分析模型模拟不同方案的实施效果,提升规划方案的精准度。在管理实践中部署遥感监测网络 and 智能感知设备,实现对土地利用变化的实时捕捉和自动识别,提高问题发现和处置的及时性。开发智能化决策支持工具,整合多源数据为土地资源配置和政策制定提供科学参考。加强技术成果的转化应用,与科研机构合作将前沿技术转化为实用的规划管理工具,提升技术应用的可行性。加强专业人才队伍建设与培训需建立多层次人才培养体系,引进具备跨学科背景的高端人才充实规划和管理团队。定期组织业务培训,内容涵盖最新政策法规前沿技术应用和案例分析,提升从业人员的专业素养和解决复杂问题的能力。鼓励行业内交流合作,通过学术研讨经验分享等形式促进知识传递和技能提升,打造一支适应新时代土地管理需求的专业化队伍。建立人才激励机制,对在规划管理工作中做出突出贡献的人员给予认可和奖励,激发人才创新活力。

结束语

土地利用规划与土地资源管理在国土空间规划中相辅相成,前者以系统性安排奠定空间开发基础,后者以全周期管控保障规划落地。二者的协同不仅是实现土地资源高效集约利用的关键,更是维护生态安全、支撑社会经济可持续发展的重要保障。未来需进一步强化规划科学性与管理创新性,通过完善协同机制、强化科技支撑,推动二者在动态调整中精准对接,为构建国土空间开发保护新格局提供持续动力。

参考文献

- [1]黄月礼.国土空间规划中的土地利用规划与土地资源管理[J].建筑工程技术与设计,2025,13(3):109-111.
- [2]杨洪明,徐超.国土空间规划中的土地利用规划与土地资源管理[J].城市情报,2024(1):91-92.
- [3]李倩.国土空间规划中的土地利用优化与资源配置策略研究[J].中国房地产业,2025(1):90-93.
- [4]骆润笙,郭继勇.国土空间规划中的土地资源可持续利用研究[J].数字化用户,2024(7):241-242.