

国土空间规划中的土地利用优化与资源配置策略研究

刘晓艳

荆门市规划勘测设计研究院 湖北 荆门 448000

摘要：随着城镇化进程加速推进和人口总量的增加，土地资源紧缺问题凸显。土地资源的合理利用和优化配置成为了国土空间规划工作中需要重点关注的问题。但当下土地利用工作中存在土地资源利用率低、用地结构不合理、土地资源分配不合理等问题，本文提出有关部门可以采取科学合理进行用地功能分区、优化土地布局、加大土地资源保护力度、及时开展转型工作、拓展土地利用功能等策略提高土地资源利用合理性，为可持续发展战略的贯彻落实奠定坚实基础。

关键词：国土空间规划；土地利用优化；资源配置；策略研究

前言

当前，我国经济社会发展步入全面建设社会主义强国时期，经济的快速复苏、发展，城镇化进程的加速推进要求提供更多的用地支撑。但城市建设从增量时代步入存量时代，用地资源紧缺问题凸显。国土空间规划是国家空间发展的重要指南、可持续发展的空间蓝图，也是各级政府开展建设活动的基本依据。如何通过国土空间规划发掘土地资源潜力、提高用地效率以满足城乡发展需求成为当下有关部门需要重点思考的问题。本文在系统分析国土空间规划土地利用现存问题的基础上，提出可以通过合理进行用地功能分区、优化用地布局、推进土地复合利用等策略，实现土地资源利用率最大化，促进国家和城市协调发展。

1 国土空间规划中土地利用优化与资源配置意义

国土空间规划中土地利用优化与资源配置的意义有以下几点：（1）促进经济发展和社会进步。土地是城市发展的关键要素，通过对土地资源的合理利用和科学规划，可实现统筹城市用地资源配置，推动产业功能集聚。（2）提升城市空间品质，提高人民生活质量。可持续发展战略指引下的城市建设要求城市在发展的同时，也要注重保护自然生态环境。随着物质生活条件的改善，城市居民对环境品质、居住舒适度等方面的要求越来越高。通过优化用地布局、明确规划的法定地位，可有效保障医院、学校、养老院、商场、停车场、公园、广场、图书馆、文化馆等民生设施及公共文化体育设施以及其他提升居民生活舒适度及幸福感的设施的建设，同时也可通过禁止在河道、湖泊、林地等处进行建设以保护自然生态空间。这对提高人们生活质量有着

重要意义。（3）保障生态环境和生物多样性。土地利用和生物多样性有着直接关系，过度开发、利用土地资源会使生态环境遭受破坏，使许多生物丧失赖以生存的家园，严重破坏生态系统。通过实现对土地资源的合理利用和配置，能有效减少对生态环境造成损害的事情的发生，提高生态系统的稳定性，保护生态圈的安全，最终实现人与自然的和谐共生。

2 国土空间规划中土地利用优化与资源配置现状

2.1 土地集约利用率低

目前城乡建设中存在土地集约利用率低的问题，主要表现为以下几个方面：（1）土地闲置率高。土地开发利用受自然、经济、社会等多重因素的影响，而在城市土地开发利用中，政策、开发成本等社会经济因素占据主导地位。我国土地利用要由政府同意征收后规划，但受多种因素影响，很多时候政府回收土地之后并没有第一时间充分利用导致土地被闲置。我国很多地方对于未批先用、越权批地的现象都有专门的管理制度，但仍有部分地区不按照制度实行，大量圈用土地资源却又没有充足的实力开发，导致土地资源大量闲置。更甚者有些企业会到农村大量圈地，导致农村土地非粮化、非农化。同时在已开发利用的土地中，也存在因经营不善而空置、投资不到位而烂尾的情况，造成土地闲置。在广大的乡村地区，闲置住宅及建设用地大量存在，土地浪费严重。（2）部分土地开发强度偏低。以工业园区为例，现状工业建筑多为单层建筑，地块容积率低而建筑密度偏高，部分工业用地存在因不达标而大量建设堆场的情况。（3）技术进步带来的负面影响：随着时代的进步，企业成为了城市经济发展的根本动力，但在企业生产经营过程中，会产生许多对土地资源不利的行为，致使土壤环境被破坏，土质被改变，无法进行二次利用。

究其原因,笔者认为主要有以下几点:(1)规划引领性及执行力度不足。土地资源开发利用受多重因素影响,近年来各级政府对规划重视度有所提升,但在实际工作中用地变更仍然较多,这与规划本身对用地统筹考虑不足、用地布局不合理、规划执行力度不足有很大的关系。(2)部分行业标准滞后,无法适应新时期新要求。当前城市发展由增量时代进入存量时代,如何用好现有资源是关键。但行业标准未能及时变更,如在存量用地时代,对所有工业用地统一以1.0的标准去进行规划设计,就容易造成土地资源利用效率低下。(3)观念转变不及时。存量用地时代要求我们提高土地利用效率以满足发展需求,但在实际工作多按增量思维去利用土地,这也是造成土地利用效率低下的重要原因。

2.2 土地资源结构不合理

我国土地资源结构不合理主要表现为农地资源贫乏,后备资源不足。这与我们本身资源条件有关系,更多的是土地利用不合理造成的。一方面增量用地时代人口总量的增加、城乡建设用地快速扩展使得大量的耕地转为建设用地,而复垦的用地少,使得耕地数量减少。另一方面过度放牧、耕种以及砍伐森林造成土地荒漠化、贫瘠化、水土流失等进一步加剧了耕地数量的缩减。在城乡经济发展的同时,耕地质量也有所下降,据统计,我国优等地面积仅有0.58亿亩,仅占全国耕地面积的2.9%。

近三年来,国家严查各类违法违规(耕地)非农化,严格管控(耕地)非粮化,耕地面积有所增加。2022年度全国国土变更调查初步结果,全国耕地面积达到19.14亿亩,比2021年增加月130万亩。尽管如此,短期内土地资源结构不合理问题尚不能得到解决。

2.3 土地资源分配不合理

土地资源分配不合理是影响土地利用优化与资源配置的主要原因之一。造成这一现象的原因主要有以下两个。一是受自然条件限制,土地资源区域分布不均衡。我国国土版图东西向跨度大、各地自然条件不同,造就了新疆多沙漠、内蒙多草原、西南高原、东南沿海平原等多种地形地貌,用地资源因此发展不平衡。二是区域发展不平衡、人地关系不对应。一些发达城市中,土地资源得到了过度开发和利用,但在一些相对落后的城镇中,由于没有充足的发展资金,很多建设规划无法变为现实,土地资源的利用率因此相对滞后。这也是造成我国土地资源分配不合理的重要因素。

3 国土空间规划中土地利用优化与资源配置策略

3.1 优化改进土地布局

优化改进土地布局是实现土地利用优化与资源配置的重要手段,有关部门可以从以下几方面入手:(1)以可持续发展为优化宗旨。若想避免土地资源的浪费,推动城市绿色现代化建设,在进行土地布局优化设计时,有关人员必须坚持可持续发展原则,从实现土地资源可持续利用的角度出发,建设延续性的土地利用计划;(2)综合考虑土地布局。土地资源的利用和配置不仅关系着城市的发展,也牵扯到社会企业的发展和人们的生活品质。在优化布局过程中,有关部门应将生态保护、社会公平、功能区划分、经济发展等多种因素全部纳入布局优化的考虑范围中,力求以最小的土地资源消耗获取最大的经济效益和社会效益;(3)减少碎片化现象^[1]。所谓的碎片化现象是因为断片土地和功能区域的过度分散而造成的,这种现象会减少土地的利用率,造成土地资源的不必要浪费。因此在优化土地布局时需要最大限度减少土地资源碎片化的现象,加强土地资源之间的互通性,以实现土地资源优化配置。(4)充分利用存量闲置用地。通过国土空间规划摸清存量闲置用地底数并对这些用地加以利用,提高用地集约性。

3.2 科学合理进行分区

合理分区是土地资源优化利用的重要体现,也是促进城市经济发展的重要手段。以农田分布为例,在建设过程中将农田集中在农业种植适宜区域,有助于实现农业生产的统一管理,提升农业种植的规范性和科学性;而将商铺集中在人口居住量大、消费能力强的城中心区域,则既能满足人们生活、购物的需求,还能激发人们的消费意识,促进城市经济发展^[2]。在对土地资源进行合理分区规划时,有关部门需要考虑土地资源的地域特点和经济发展特点,以此为基础划分不同的功能区,推动城市蓬发展。此外在进行分区规划时,有关部门还应将公共服务需求纳入考虑范围中,例如在人口密集区域,应按照人口总量设置医院、学校、居民楼等基础设施,满足区域内人们的看病需求和受教育需求,这也是提升人们生活品质,帮助人们环节生活压力的重要举措。

3.3 持续加大保护力度

国土规划中土地利用优化和资源配置可以采取持续加大保护力度的措施,有关部门可以从以下几方面入手:(1)加大对生态系统的保护力度。实现土地利用优化和资源合理配置的重要体现就是要保证生态系统的物种多样性,在城市规划过程中,对于生态环境良好的地区,有关部门应将其规划成为生态保护用地,比如湿地公园、风景区等等,通过这样的方式保护水源、保护城市生态;(2)加大对自然资源的保护力度^[3]。自然资

源是我们赖以生存的重要资源,土地资源、水资源、森林资源等都是自然资源的一部分,在进行土地开发工作中,有关部门要做好相应的保护措施,避免开发行为对自然资源造成损坏,以次来保证自然资源的可持续性;

(3)加大对文化遗产的保护力度。每个城市的文化遗产都是这个城市不可舍弃的重要资源,需要有关部门给予重点保护,在土地开发过程中,有关部门应保留历史文化遗产,建立文化遗产保护区,或在文化遗产的基础上规划建设风格,对文化遗产进行全方位的保护,以保存城市文明,促进历史文化的传承。

3.4 及时开展转型工作

在国土空间规划指导下,提高土地资源利用和资源配置的前提就是要推动企业开展转型工作,力求让企业实现低碳生产、绿色生产,以降低企业对土地资源的不良影响;其次加强基础设施建设,如可以加大对交通基础设施的建设力度^[4],为各行各业创造良好的运营环境和投资条件,为推动产业的转型和升级创造有利条件;再次可以加大对人力资源的培养力度,通过加强教育、增强培训等多种方式,为产业的升级和转型输送大量实用型人才,从而为产业的转型和升级提供源源不断的动力。

3.5 拓展土地利用功能

拓展土地利用功能是实现土地利用优化和资源配置的有效手段。有关部门应养成活跃的办事思维,根据城市发展的需求将闲置或废弃的土地资源进行合理利用。如在我国有很多被关闭的矿区,这些矿区被闲置之后既无法发挥作用,还会影响城镇的美观度^[5],因此有关部门可以将矿区的建设用地直接转化为旅游设施建设用地,包括矿区内废弃的尾矿池、废石堆场等,在生态恢复的同时可以按照一定的比例转化为旅游设施用地,剩余部分用于工矿遗址参观用地;同样可以二次利用的还有完

成自然风景区,在城市规划中设定的湿地公园等,可以将它们作为生态旅游资源,如此不仅能够实现对生态环境的保护,还能促进城市旅游业发展,一举两得。在国土空间规划中,有关部门必须要积极拓展土地的利用功能,对土地用途进行灵活调整和规划,以做到土地资源的充分利用^[6]。

结束语:综上所述,国土空间规划中土地利用优化与资源配置策略的研究对推动可持续发展战略在城市规划中的深入落实有着重要意义。有关部门应直面国土空间规划中存在的各种问题,并积极探寻相关的解决措施,以此推动土地资源被充分利用,推动城市经济发展,促进城市生态发展,为人民群众打造一个高品质的生活环境。

参考文献

- [1]刘斌,陈龙,王亚明.国土空间规划背景下村庄评价与分类研究——以白银市靖远县为例[J].智慧农业导刊,2024,4(06):32-37.
- [2]孙刚.国土空间规划背景下交通详细规划体系探究[J].科技创新与应用,2024,14(08):90-93.
- [3]吴畅,彭怡鑫.新时期国土空间规划视角下总体城市设计转型探究[J].佛山陶瓷,2024,34(03):11-13.
- [4]刘晓,屠颖星,刘玉超.国土空间规划体系下风景名胜区土地利用和管控优化路径——以庐山风景名胜区为例[J].规划师,2023,39(1):83-90.
- [5]贾新龙.国土空间规划中的土地利用优化与资源配置策略研究[J].数字化用户,2024(23):241-242.
- [6]王祥川,向平,谭桂仙.国土空间强约束背景下村规土地利用整合与优化提升路径——以梅县区水车镇新湖村为例[J].住区,2023(4):14-20.