

# 某市国土空间用途管制：现状、问题与对策

孙先锋<sup>1</sup> 索演慧<sup>1</sup> 王 华<sup>2</sup> 汪晓艳<sup>1</sup>

1. 武汉愿景土地咨询有限公司 湖北 武汉 430000

2. 湖北省测绘成果档案馆 湖北 武汉 430000

**摘要：**新时期城市用地愈发紧张，国土空间的资源价值越发明显，加强空间用途管控，对于城市合理布局提升城市整体发展质量具有重要的意义。然而，当前在实施过程中存在着诸多问题，需要完善国土空间用途管制的实施机制，从而推动城市资源利用的优化实现城乡一体化发展的战略目标。文章探讨了国土空间用途管制的现状和存在的问题，然后从宏观、中观和微观层面提出相应的策略。

**关键词：**国土空间；用途管制；土地资源

国土空间用途管制是一项综合性的管理制度，能够实现土地资源的效益最大化推动城市可持续发展。随着我国经济社会的快速发展，国土空间面临着日益严峻的压力。如何有效地进行管控，成为当前城市发展亟需解决的问题。文章从背景与意义、存在的问题以及应对策略三个方面入手，深入分析国土空间用途管制的现状与发展趋势，从而为相关决策提供理论支持。

## 1 国土空间用途管制的现状和意义

### 1.1 国土空间用途管制的现状

随着经济的快速发展使得城市化进程迅速推进，城市化带来了许多积极的变化，包括经济增长、生活水平提高和基础设施改善等。然而城市化也带来了诸多挑战尤其是造成空间资源十分紧张<sup>[1]</sup>。大量人口涌入城市导致城市土地需求剧增，如住房、商业用地、工业用地和公共设施用地需求显著增加。土地资源是有限的而城市化的快速推进进一步加剧了土地资源的稀缺性。农业用地和自然生态用地面临被侵占的风险，生态环境和粮食安全受到威胁。随着城市规模的扩大，基础设施建设压力增大。交通拥堵、水资源短缺、能源供应紧张等问题日益突出，城市的可持续发展面临严峻挑战。在快速城市化的过程中许多城市面临规划不合理、管理不善的问题，导致城市空间规划较为混乱。一些地方政府在城市发展过程中缺乏系统性规划，导致城市建设无序、用地布局不合理。由于缺乏严格的监督一些地方出现了大量违规建设，非法占用土地现象严重。另外，在追求经济发展的过程中，一些城市忽视了生态环境保护，造成生态用地减少、环境污染严重。例如，湿地、森林等自然资源被过度开发，生态系统受到严重破坏，影响了城市的可持续发展。

### 1.2 加强国土空间用途管制的意义

国土空间用途管制通过科学的规划，能够有效应对城市化带来的空间紧张问题，进而促进城市的可持续发展。划分合理的居住区、商业区等功能分区，优化城市空间结构，能够提高土地利用效率减少交通拥堵等情况。限制无序扩展引导城市向纵深发展，减少土地开发对生态环境的破坏，可以促进城市生态系统的健康运行。在用地规划中考虑绿色建筑、可再生能源等，能够促进城市建设向环保方向转型提升城市的生态宜居性。加强国土空间用途管制可以优化资源配置，如通过严格控制非农业建设对耕地的占用保障粮食生产安全；合理规划城市水资源供给防止水资源被污染。在用地规划中统筹考虑交通、水利、能源等基础设施的布局，能够提升资源利用效率减少建设成本。通过统一的国土空间用途管制，协调区域之间的发展差异，能够避免资源过度集中推动区域协同发展。

## 2 国土空间用途管制存在的问题

### 2.1 用途管制对象具有片面性

国土空间用途管制更加注重城市地区的发展，而对农村地区的管理相对不足。这种片面性导致了城市扩展过快、农村土地资源存在浪费的问题，进一步加剧了城乡发展不均衡的局面。在功能分区的设定上倾向于按照传统的用途划分，例如居住区、商业区、工业区等难以充分考虑到新兴产业和跨界功能的需求，导致一些新兴业态的发展受到限制。尽管国土空间用途管制中有生态保护红线等措施，但在实际操作中对于生态系统复杂性的保护仍显不足。特别是在区域生态功能保护方面对于生态系统的整体性考虑不够全面。在推动土地资源高效利用时会忽视土地的生态、文化和历史价值，过度强调经济效益和利用率指标，导致文化遗产的破坏，甚至造成生态环境的恶化<sup>[2]</sup>。由于在实施管制时存在地方利益的

因素,导致管制政策执行存在不均衡性,再加上法律法规的执行不到位等问题,影响了管制效果的实际达成。

## 2.2 管制过于侧重宏观调控和计划指标控制

国土空间用途管制由上级规划部门颁布和制定,其宏观调控性质使得地方政府在具体执行时缺乏灵活性。地方政府因此难以根据具体地方实际情况进行差异化调整,导致一刀切的问题不利于地方发展需求的灵活性。国土空间用途管制过于依赖于固定的计划指标,如土地利用效率、建筑密度等。这种控制方式会抑制市场在土地资源配置中的灵活性,影响市场经济的发展。随着经济发展的快速变化,市场需求也在不断调整。国土空间用途管制中的计划指标会滞后于市场的变化,难以及时作出有效调整,导致部分地区出现供需不平衡、资源浪费等问题,影响城市发展的动态性。制定过于刚性的宏观规划和指标控制,限制了地方政府在土地利用中的灵活应对能力。尤其是在产业结构调整中需要更多的市场参与,而过度依赖于计划指标控制阻碍了产业结构发展的创新。

## 2.3 现行国土空间用途管制手段单一

目前国土空间用途管制主要依赖于空间分区和功能划区,缺乏多元化的管制手段。传统的管理模式难以有效应对城市化带来的复杂挑战,如环境保护、资源利用优化等需求。在实施国土空间用途管制时涉及多方利益的协调问题。地方政府、企业和居民等各方在土地利用中的利益诉求多样化,缺乏有效的机制来平衡不同利益之间的矛盾<sup>[3]</sup>。由于管制手段单一和利益协调机制不健全,规划在实施过程中面临一定的执行难度,部分地区存在规划制定与实际执行脱节的情况,导致规划的理论效果无法有效体现在实际发展中。缺乏有效的监管机制使得一些地方在国土空间用途管制的执行中存在违规建设、非法占地等问题。地方政府和相关部门在执法力度的不均衡性,影响了管制政策的执行效果。

# 3 国土空间用途管制的策略

## 3.1 宏观管控策略

首先推行指标双控措施,指标双控是国土空间用途管制中的重要手段,主要通过实施总量指标管理和区域目标管制来实现对国土空间的有效管控。总量指标管理是指设定并控制国土空间开发利用的总量指标,如建设用地规模、耕地面积、林地面积等。通过设定明确的指标确保国土空间的开发利用在可控范围内,防止过度开发和无序扩张。总量指标还可以作为各级政府制定规划的依据,促进国土空间资源的合理配置,实现土地资源的高效利用。在总量指标管理的基础上进一步实施区域目标管制。针对不同区域设定不同的管制目标以体现区

域的差异性。例如,对于生态脆弱区、重要生态功能区设定更为严格的管制目标,以加强生态保护;而对于经济发展较为成熟的区域在保证生态安全的前提下,适当放宽管制目标以促进经济的持续发展<sup>[4]</sup>。

其次,注重生态经济补偿机制的利用,通过经济手段激励人们合理利用国土空间资源。通过建立生态补偿机制对合理利用资源的行为进行经济补偿,以激发人们保护生态环境的积极性。例如,对于退耕还林、退牧还草等生态保护项目给予相应的经济补偿,以鼓励农民等利益相关者积极参与。除了直接的生态补偿外,还可以通过制定一系列经济激励政策来引导人们合理利用国土空间资源。例如,对节能环保、绿色低碳的产业和项目给予税收优惠、财政补贴等政策支持,推动形成绿色发展的良好氛围。

## 3.2 中观管控策略

### (1) 制定联合管控措施

明确国土空间用途管制的总体目标,包括保护生态环境、促进经济发展、维护社会公平、保障国土安全等。组建一个跨部门的联合管控机构,由自然资源、环保、农业、林业、水利、住房和城乡建设、交通运输等部门组成,负责统筹协调国土空间管控的工作确保政策的协调性。建立部门之间的协调机制,如建立定期会议制度、信息共享平台、联络员制度等。确保各部门在政策制定、实施过程中能够及时沟通避免对政策理解产生歧义。依据地区的发展战略制定包括土地利用总体规划、城乡规划、生态环境保护规划等在内的综合性规划。确保各项规划的目标、措施相互衔接。

建立统一的国土空间信息管理系统,实现多部门数据的共享。通过遥感、地理信息系统(GIS)等技术,实时监测土地利用情况,为国土政策提供科学决策依据。建立动态管控机制,依据实际情况和发展需求及时调整管控措施。通过多种渠道(如听证会、公众咨询、媒体宣传等)广泛征求公众意见,增强政策的透明度。鼓励社会监督设立举报机制,及时纠正违规行为。完善相关法律法规,为多部门联合管控提供法律依据<sup>[5]</sup>。明确各部门的职责分工、工作流程、监督机制等确保管控措施具有法律约束力。保障足够的资金投入用于管控措施的实施,通过培训、合作等方式,不断提高管控的科学性和有效性。

### (2) 制定明确的用途专用规则

国土空间管控部门全面评估所控区域自然资源、生态、经济社会现状,涵盖地形地貌、土地肥力等自然条件及人口、经济等社会信息。据此确定不同区域土地适

宜用途,如农业、工业等,明确各用途规划目标、方向与限制。依用途分类制定专用规则,明确功能范围、边界及要求,规定开发技术标准,强化生态敏感区保护,完善配套基建。规则制定应秉持可持续发展原则,确保用途协调,促进土地资源可持续,如节地降耗、减污增效。需符合法规、过程透明,广纳各界意见,经合法审查。建立监督评估机制,定期评估并完善规则。

### 3.3 微观管控措施

#### (1) 建设许可引导

建设许可是国土空间用途管制重要手段,旨在促土地合理利用。实施中需严审项目,不符规划或管制要求则拒或促整改。优化许可流程,强化事中事后监管,引导项目合理布局,鼓励集中建设防无序蔓延。

#### (2) 区域准入正负面清单

区域准入正负面清单是国土空间用途管制中的关键环节,能够明确各类国土空间开发利用的条件。在制定和实施正负面清单策略时应制定科学合理的清单。依据国土空间规划、生态环境保护要求等,制定科学合理的正负面清单表明正负面清单制定规则。明确鼓励、限制和禁止的开发利用活动,为市场主体提供明确的指引。根据经济社会发展需求和生态环境保护形势,适时对正负面清单进行调整,确保清单内容与时俱进满足国土空间用途管制的需要。加强对正负面清单执行情况的监督检查,确保各类开发利用活动严格遵循清单要求。对于违反清单规定的行为应依法予以查处。

#### (3) 土地利用效率评估

土地利用效率评估是国土空间用途管制的重要补充,有助于提高土地资源利用效率优化国土空间布局。在开展土地利用效率评估时应根据土地利用特点和管理

需求,建立科学合理的评估指标体系。包括土地利用强度、产出效益、生态环境影响等多个方面。定期对各类土地利用情况进行评估,及时发现土地利用中存在的问题和不足,为国土空间规划和用途管制提供决策依据。通过评估结果的应用,引导市场主体合理利用土地资源提高土地利用效率。加强对低效利用土地的整治和再利用优化国土空间资源配置。

### 结论

国土空间用途管制在促进城市可持续发展、优化资源配置、保护生态环境等方面具有重要意义。然而,当前实施过程中仍存在管理对象片面、过于注重宏观调控、利益协调机制不健全等问题,需要从宏观、中观和微观层面进行改革以促进国土空间管制的优化。未来,建议政府部门加强多部门协调合作,提升国土空间用途管制的有效性,为城市的可持续发展注入新的活力。

### 参考文献

- [1]万军.提升生态环境治理现代化水平的关键举措[J].中国环境监察,2024,(04):31-32.
- [2]阮梦乔.融合景观风貌因子的国土空间规划分区细化与管控探索——以西宁市为例[J].上海国土资源,2024,45(01):47-51.
- [3]韦爱凤.国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略分析[J].新农民,2024,(08):10-12.
- [4]郭洁,刘洋.自然生态空间用途管制制度的再造分析[J].沈阳师范大学学报(社会科学版),2024,48(02):45-51. DOI:10.19496/j.cnki.sxxb.2024.02.007.
- [5]于斐,赵倩,胡文植,等.生态空间规划管控的优化策略与框架构建[J].规划师,2024,40(03):76-85.