

国土空间规划与土地管理工作中的存在问题及应对措施研究

冯 星 王龙飞

渭南市城乡规划设计研究院 陕西 渭南 714000

摘 要: 在新发展阶段背景下,国土空间规划与土地管理工作面临深刻转型。尽管我国已初步建立多规合一的空间治理框架,但在规划编制、实施监管、信息系统建设等方面,仍存在制度不完善、执行力不足、数据支撑薄弱等问题。本文通过分析当前制度运行现状,聚焦典型矛盾表现,提出整合协同机制、完善法治体系、强化数字化支撑等应对措施。研究认为,规划与管理的协同性是提升土地资源利用效率与空间治理现代化水平的关键路径。本研究旨在为深化国土空间治理提供理论支撑与实践参考。

关键词: 土地规划;管理工作;问题;对策

引言

国土空间规划作为自然资源管理体系的核心组成部分,是统筹生态保护、资源利用与经济发展的基本制度安排。土地管理工作则直接关系到空间规划的落地成效,二者之间的关系不仅是政策协同,更涉及制度运行与执行机制的有机衔接。近年来,国家持续推动“多规合一”,出台一系列政策文件明确规划体系架构与管理职责,但在实践中仍存在权责不清、标准不一、执行分化等现象。

当前的研究背景表明,面对人口集聚、资源紧约束与生态保护压力交织的复杂局面,提升土地管理科学性已成为推进高质量发展的内在要求。国土空间规划不仅是空间资源优化配置的工具,也是政府治理能力现代化的重要体现。从已有研究来看,规划体系设计的完整性已基本建立,但管理运行中暴露出的问题反映出治理体系尚未真正形成闭环。

本文立足于制度结构、执行困境与实践瓶颈三个维度,系统剖析国土空间规划与土地管理在现实中的错位与断层,继而提出可行的策略建议。研究目标是通过问题导向分析,为建立更加科学、规范与高效的国土空间治理体系提供依据。

1 国土空间规划制度体系现状分析

1.1 国土空间规划的内涵与制度演进

国土空间规划是国家在特定时期内对土地资源进行空间开发、保护与整合配置的制度工具。其本质是对自然资源、经济布局和生态格局进行空间组织,其目标在于实现资源要素最优配置和发展空间有序演化。随着我国治理体系不断优化,国土空间规划逐步实现了由传统

“用途管制”向“全过程空间治理”的转变。自2019年中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》以来,国土空间规划的战略地位显著提升,规划体系建设步入制度化轨道。

1.2 规划体系的结构构成与多规融合机制

当前的国土空间规划体系主要包括五级三类结构体系,分别涵盖国家、省、市、县、乡五个层级,内容涉及发展保护总体格局、空间用途划定与用途管控等方面。依据规划类型划分,包括总体规划、详细规划与专项规划三类,其中总体规划承担统筹功能,专项规划服务于特定领域管理,详细规划则支撑基层落地。各级规划之间依托“多规合一”平台构建协同体系,在空间布局、指标设定与用地结构等方面追求兼容一致。多规融合不仅解决了以往各类规划交叉重叠问题,也有助于提升地方治理效能。然而在实施层面,各地“融合路径”的差异性仍导致部分地区存在衔接失序与执行脱节的情况^[1]。

1.3 空间规划在土地资源配置中的职能作用

国土空间规划在土地资源配置中扮演核心职能。通过对建设用地、生态用地、农业用地等功能区域的精细划分,规划可有效引导用地结构优化与空间利用效率提升。随着城乡融合发展加快,国土空间规划已成为统筹城市边界控制、产业空间引导与生态红线划定的制度支点。通过实施“三区三线”划定,规划体系逐步建立起底线管控、弹性调节与绩效导向并存的治理模式。从实际操作角度看,规划能否落地并发挥效用,取决于其与土地管理制度之间的耦合程度。目前部分地区在实施细则、指标转化与部门联动方面尚未完全打通,影响了规划执行的稳定性与约束性。

2 土地管理工作中的典型问题解析

2.1 规划实施中的协同机制障碍

土地管理与国土空间规划密切相关,二者之间的衔接程度决定了规划能否有效落地。目前在多个地区,土地管理执行部门与规划制定单位之间缺乏高效沟通机制,使得在用地审批、指标分配及空间调整过程中存在职能重叠与权限模糊现象。一些地市在开展建设用地审查时,并未严格依据空间规划指标,导致实际开发与规划设想出现偏差。协同机制缺位,不仅影响管理效率,也削弱了规划的刚性约束力。

更值得注意的是,部分地区规划成果更新滞后,与实际发展状况不符,导致土地管理部门在执行过程中缺乏明确指引。部分用地项目存在“规划先行但不落实”或“项目推进但规划未修订”的双重矛盾。在此背景下,即便基层有执行意愿,缺乏统一技术口径和协作流程,也难以实现规划意图与管理操作的真正统一。

2.2 管理执行中的监管体系滞后

尽管相关制度对土地利用提出了明确规范,但在监管实践中存在标准执行不一、监管主体责任分散等问题。部分地区未建立健全的日常监管与动态巡查机制,使得违法占地、未批先建等现象时有发生。监管力量薄弱、执法流程冗长与处罚刚性不足共同导致了制度执行效果不稳定。土地督察虽已制度化,但在数据支持、动态预警与跨层级协作等方面尚未形成稳定支撑体系^[2]。对一些潜在违规风险,当前监管手段反应滞后,难以及时纠正偏差。

此外,部分监管行为过度依赖人工巡查,工作效率与精准度都较低,尤其是在面积广阔或地形复杂地区,监管盲区易于形成。一旦形成惯性管理模式,后续违法问题往往被动应对,错失最佳干预时机。制度空档与监管“短板”叠加,最终削弱了土地管理政策的有效性。

2.3 土地利用效益的区域失衡

不同区域之间在土地资源承载力、经济发展水平及政策扶持强度等方面存在明显差异。东部沿海地区由于产业聚集度高,土地利用效率普遍较高,而中西部或资源型城市则面临建设用地闲置、低效利用等问题。一些地方盲目追求用地扩张,未结合实际需求制定科学的土地利用方案,导致大量低效工业用地和闲置开发区长期存在,形成空间浪费。区域结构失衡使国家层面的土地宏观调控难以精准落地,也增加了资源配置的系统成本。

在土地出让结构上,部分城市依赖工业用地拉动短期财政,忽视长期产出与环境代价,形成“重审批、轻绩效”的管理惯性。此外,城乡二元结构下,部分农村集体建设用地管理机制滞后,缺乏市场机制与激励手

段,难以释放潜在利用价值。多重矛盾交织,使得区域土地利用难以形成科学有序格局。

2.4 信息化建设水平不足对决策支撑的影响

土地管理对信息精度与数据更新频率有较高要求,但目前不少地区尚未实现土地资源基础信息的系统整合。信息孤岛现象突出,管理平台与规划系统之间缺乏有效对接,造成审批流程重复、信息不一致与核验困难。传统纸质档案与人工录入仍是部分基层单位主要的信息处理手段,数据准确率、共享程度有限,导致土地审批和监管缺乏实时支撑能力。以遥感影像、时空大数据等新技术为基础的智慧化管理平台尚处于试点阶段,推广覆盖不广,使得精细化决策难以全面实现。

更为关键的是,一些基层单位缺乏必要的数据处理能力和技术储备,即便拥有基础平台,也无法高效调取、解读和应用核心数据。这种“技术滞后—能力不足—依赖传统”三者循环,使得信息技术无法真正嵌入土地管理体系。此外,平台间数据标准不统一,也影响了省市之间的数据流通效率,不利于形成统一有序的国家级土地信息系统架构。

3 促进规划落地与管理优化的应对策略

3.1 建立稳定高效的跨部门协同机制

规划编制与土地管理之间存在协作不畅的问题,其根源在于职能边界不清与流程衔接断裂。为提升执行效率,应在已有自然资源统一管理框架下,明确部门职责边界,制定规划与用地审批联动机制,实行“一个平台统管、一张图统管、一套标准统管”的协同管理方式。通过构建“规划—审批—执行”闭环机制,减少单位间信息不对称与审批重叠。鼓励地方设立常态化联席会议制度,推动规划编制单位与管理部门在前期方案论证阶段实现同步介入,从源头避免目标冲突^[3]。

同时,制度设计应考虑地方差异,允许因地制宜地设立“协作接口”。例如,对于省市交界区域或生态红线穿越多个管理单元的情况,可通过建立区域联合办公室或跨区域协调机制,化解因边界分割而导致的衔接问题。推动上下级之间的信息同步机制建设,实现规划指标在省、市、县三级间的有效传递,从而减少层级碎片化带来的理解偏差。

3.2 健全土地管理监管体系与执法机制

针对土地管理执行力不足的问题,有必要在监管制度建设方面加强全过程覆盖。建立以日常巡查、远程监测与群众举报为支撑的立体监管体系,对土地使用状况实现定期检查与动态更新。引入高分辨率遥感、无人机巡查等新型技术手段,可在较低成本下实现对大面积土地的高频监

控。对于发现的违规行为,应设立快处机制,确保违法问题在短时间内得到响应与处置。强化地方政府对属地监管的主体责任,将土地执法结果与自然资源考核体系挂钩,促使监管从“事后补救”向“前端防控”转变。

此外,还应建立事前预警机制,以防范性措施替代滞后纠偏。借助动态变化数据与历史利用轨迹,可以建立土地风险等级评估模型,对高风险地区实施重点盯控。在执法手段上,也应不断引入柔性治理方式,例如通过信用体系建立用地企业管理档案,将严重违规行为纳入联合惩戒范围,提高违规成本,增强制度约束力。

3.3 优化区域土地利用结构与绩效评估体系

为缓解区域土地效益失衡问题,需推动土地资源差异化配置机制建设。对土地资源紧张地区,应提高容积率利用率与复合开发比例,引导产业向存量土地内部挖潜;而对于土地闲置率较高地区,则可通过再开发激励机制鼓励用地调整与清退。完善土地利用绩效评价体系,将产出强度、资源效率、环境影响等指标纳入动态考核维度,不以单一产值衡量开发价值。在区域层面,推动建立跨行政区土地流转机制,缓解产业转移过程中面临的用地适配障碍,促使不同地区之间形成土地利用功能互补关系。

更进一步,应引导地方在土地利用中融入生态价值考量。对处于生态敏感区或生态修复重点区的土地,应强化其生态绩效考核权重,推动“生态占优”区域转向“生态价值变现”。通过设立区域生态补偿机制,建立“生态输出地—开发受益地”之间的资金流通过程,促使高生态价值土地在资源配置中获得合理体现。

3.4 推进智慧化土地管理平台建设

信息系统落后已成为制约土地管理效能的重要障碍,构建统一的智慧化管理平台是提升决策支撑水平的关键抓手。平台建设应以自然资源“一张图”为基础,整合空间规划、地籍管理、审批流程等多类数据,形成动态更新、实时可视、协同共享的信息基础架构。支持多部门、跨层级之间的数据互联互通,使审批与监管过程数据驱动。在系统功能设计上,应兼顾数据接入、流程监管与历史比对,实现“业务—数据—规则”统一管理。加强平台在基层的推广与培训,逐步减少人工录入比例,提升信息系统在实际工作中的应用深度与覆盖广度^[4]。

智慧化平台的发展还应注重用户友好性和操作便捷性。基层一线的自然资源工作人员多数缺乏编程背景,因此平台应预设标准化流程模板与自动化提示功能,降低系统使用门槛。同时,应设立数据反馈机制,使使用者在录入与操作过程中能够及时纠错与校验,提高系

统数据的整体准确性与权威性。信息系统不仅是辅助工具,更应逐步成为土地管理的重要基础设施。

4 结论与展望

4.1 研究总结与核心观点提炼

本文围绕国土空间规划与土地管理工作的制度体系、实践问题与优化路径进行了系统分析。研究表明,当前国土空间规划体系已形成相对完整的政策框架,在多规融合、分级统筹与资源配置方面具备良好基础。然而在实际推进过程中,规划与管理之间仍存在协同障碍,土地监管制度不健全、区域利用结构不合理与信息系统支撑薄弱等问题成为制约因素。

为回应上述挑战,文章提出建立协同机制、健全监管体系、优化区域配置与强化智慧化平台等对策建议。这些措施不仅具有操作可行性,也反映出提升空间治理能力需要从制度、技术与组织三个维度协同推进的系统逻辑。研究强调,解决土地管理难题不能依赖单一政策修补,而应注重构建跨领域、多层次、全过程的集成治理体系。

4.2 对未来土地治理现代化的趋势展望

未来国土空间治理将进一步走向精细化与智能化。在制度层面,法规体系将趋于稳定,规划指标将更加明确,职能划分也将持续细化。在技术方面,大数据、人工智能与遥感监测的深度融合,将为土地管理提供更加精准的决策依据。平台化治理架构有望覆盖规划、审批与监管的全流程,推动管理从经验主导转向数据驱动。

从治理逻辑来看,土地管理的目标将不再局限于开发控制与秩序维护,而是逐步向资源价值实现、生态效益保障与社会公平协调的综合方向演进。这也意味着未来政策设计需要在效率与公平之间实现动态平衡,强调公共利益引导下的制度弹性与风险调控能力。

综上,推动国土空间治理迈向现代化阶段,不仅要求技术能力提升与制度结构优化,更需政策制定者具备整体性思维与长远视野,为我国高质量发展夯实资源空间基础。

参考文献

- [1]韩昀浩.国土空间规划制度研究[D].辽宁大学,2023.
- [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(03):74-76.
- [3]董标.国土空间规划建设下的土地资源管理[C]//贵州煤炭经济2024年论文选编.国土资源管理所,2024:5-7.
- [4]王璐.“三区三线”与土地资源管理的关系及其在国土空间规划中的应用[J].住宅与房地产,2024,(12):77-79.
- [5]刘松雪,林坚,杨凌.国土空间规划下的土地利用年度计划管理思考[J].中国土地,2022,(06):28-30.