

国土空间规划体系中土地利用管控路径探析

渠惠森

天津市自然资源生态修复整治中心 天津 300000

摘要: 国土空间规划是国家空间发展指南与可持续发展蓝图,是开发保护建设活动的基本依据,土地利用管控是其核心。本文探讨新时代国土空间规划体系下,如何构建并优化土地利用管控路径。先阐述规划体系重构背景与内涵,剖析传统管控模式存在碎片化、刚性及弹性不足、传导失效等问题。接着探讨以“三区三线”为基础的全域全要素管控逻辑,从目标传导、用途管制等五个维度提出优化策略。研究表明,未来土地利用管控要坚持底线思维与系统观念,强化规划战略引领与刚性约束,借助技术创新与制度协同,提升管控精细化、智能化与适应性水平,实现国土空间开发保护更高质量等发展目标。

关键词: 国土空间规划;土地利用;用途管制;“三区三线”;管控路径

引言

人类对土地的利用与管理,是国家治理核心议题。21世纪以来,我国快速城镇化、工业化使土地资源压力剧增,耕地“非农化”“非粮化”、生态系统退化、城乡空间无序蔓延、区域发展失衡等问题突出。其根源在于我国空间性规划体系存在“多规并存、内容重叠、相互掣肘”的体制弊端,各类规划分属不同部门,各自为政,形成“九龙治水”格局,制约了国土空间治理效能提升。为破解矛盾,国务院推动建立统一国土空间规划体系。2019年相关意见出台,标志我国空间治理体系迎来历史性变革。新体系以“多规合一”为核心理念,构建全域全要素“一张蓝图”。在此背景下,土地利用管控是规划落地关键,其路径科学与否决定规划目标能否实现。因此,梳理问题、理解新体系逻辑、探索管控新路径意义重大。[本文即聚焦于此,在剖析传统困境的基础上,阐释新体系下的管控逻辑,并提出系统性的优化路径。]

1 国土空间规划体系重构与土地利用管控的新要求

1.1 国土空间规划体系的核心内涵

国土空间规划体系并非对原有各类规划的简单拼接,而是深刻的系统性重构。其核心内涵丰富:“多规合一”打破部门壁垒,融合主体功能区规划等空间类规划,形成统一规划体系,解决规划打架与管理混乱问题,为土地利用管控提供统一“底图”“底盘”;“五级三类”架构,涵盖国家到乡镇五个层级以及总体、详细和相关专项三类规划,确保国家战略精准落地并赋予地方自主权,土地利用管控需在此框架运行;“双评价”与“双评估”为规划编制提供科学基础,推动土地利用决策科学化;“三区三线”作为核心抓手,明确国土空间保护、开发、利用底线与格局,是土地用途管制的根本依据。

1.2 土地利用管控面临的新挑战与新要求

(1)从“要素分割”到“系统治理”:传统管控往往聚焦于单一地类(如耕地、建设用地),忽视了土地作为复杂生态-经济-社会复合系统的整体性。新体系要求管控必须统筹考虑生产、生活、生态空间的内在联系,实现山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。(2)从“增量扩张”到“存量优化”:过去依赖新增建设用地指标拉动经济增长的模式已难以为继。新体系强调“以水定城、以地定人”,严控增量、盘活存量、提升效率,要求管控路径必须向城市更新、低效用地再开发、土地综合整治等存量空间倾斜^[1]。(3)从“刚性管控”到“刚弹结合”:一方面,对永久基本农田、生态保护红线等核心区域必须实行最严格的刚性管控,确保国家粮食安全和生态安全底线牢不可破;另一方面,对城镇开发边界内的空间,需要保留一定的弹性,以适应未来发展的不确定性,激发市场活力和社会创造力。(4)从“静态蓝图”到“动态维护”:国土空间规划不是一成不变的终极蓝图,而是一个需要根据经济社会发展、技术进步和突发事件(如重大自然灾害、公共卫生事件)进行动态调整和维护的有机生命体。这要求管控路径必须具备监测、评估、预警和反馈调整的闭环能力。

2 传统土地利用管控模式的主要困境

2.1 规划体系碎片化,管控目标冲突

主体功能区规划强调宏观战略分区,土地利用总体规划侧重耕地保护和建设用地指标分配,城乡规划则关注城市内部空间形态和建设时序。三者空间布局、规模预测、政策导向上时常出现矛盾。例如,城乡规划划定的城市扩展区可能与土地利用总体规划确定的永久基本农田保护区重叠,导致项目落地困难或违规占用耕地^[2]。这

种“规划打架”现象极大地削弱了土地管控的权威性和执行力。

2.2 管控手段刚性不足, 执行效力打折

虽然法律层面确立了土地用途管制制度, 但在实际操作中, 存在“上有政策、下有对策”的现象。一些地方政府出于GDP增长和财政收入的压力, 通过“未批先建”、“以租代征”等方式规避监管, 导致永久基本农田被非法占用、生态保护红线被蚕食, 同时, 对于违反规划的行为, 惩戒力度不足, 违法成本过低, 难以形成有效震慑。

2.3 缺乏弹性机制, 难以适应发展变化

传统的土地利用总体规划周期长(通常为15年), 且调整程序复杂、耗时漫长。在快速变化的经济社会环境下, 这种僵化的管控模式无法及时响应新兴产业、重大基础设施、民生工程等对空间的需求, 容易造成规划与现实脱节, 抑制了地方发展的主动性和创新性。「一些新业态的用地需求, 往往难以在原有的、刚性过强的规划指标中找到出路。」

2.4 纵向传导机制不畅, 基层实施乏力

上级规划的战略意图和约束性指标(如耕地保有量、建设用地总规模)在向下传导过程中, 常常因信息失真、理解偏差或地方利益博弈而被弱化甚至扭曲。乡镇级规划作为直接面向实施的单元, 往往缺乏足够的技术力量和数据支撑, 难以将宏观管控要求精准转化为具体的地块用途和建设规则, 导致“最后一公里”失灵。

3 基于“三区三线”的全域全要素土地利用管控逻辑

3.1 “三线”划定: 构筑不可逾越的管控底线

生态保护红线是维护国家生态安全的“生命线”。红线内原则上禁止一切与生态保护无关的开发建设活动, 实行最严格的保护。管控重点在于修复受损生态系统, 提升生态服务功能, 并建立严格的准入清单和负面清单制度。永久基本农田保护红线是保障国家粮食安全的“饭碗田”。红线内实行特殊保护, 严禁任何单位和个人擅自占用或改变用途。管控需落实“藏粮于地、藏粮于技”战略, 不仅要保数量, 更要保质量、保生态, 防止耕地“非粮化”。城镇开发边界是引导城镇集约、紧凑、高质量发展的“紧箍咒”。边界内是城镇集中建设区, 可以进行高强度开发; 边界外原则上不得进行城镇集中建设。这有助于遏制城市“摊大饼”式无序蔓延, 倒逼城市内部挖潜, 提升土地利用效率。

3.2 “三区”统筹: 实现全要素协同管控

生态空间以提供生态产品和服务为主, 管控核心是保护优先、自然恢复为主。除了红线内的严格保护, 红

线外的其他生态空间也应纳入管控范围, 通过生态修复、国土绿化等措施, 构建连续、完整的生态网络。农业空间以农业生产为主, 管控核心是严格保护耕地, 特别是永久基本农田, 同时兼顾农村居民点、农业设施等合理需求。要通过土地综合整治, 优化农业空间布局, 提升农业综合生产能力。城镇空间以承载人口和经济活动为主, 管控核心是在城镇开发边界内, 通过详细规划明确每一寸土地的具体用途、开发强度、配套设施等, 实现精细化管理。同时, 要注重产城融合、职住平衡, 提升城市宜居性和韧性。通过“三区三线”的划定与协同, 实现了对陆海全域、地上地下、自然与人文等所有国土空间要素的全覆盖、无死角管控, 彻底改变了过去“头痛医头、脚痛医脚”的碎片化管理模式。

4 优化国土空间规划体系下土地利用管控路径的策略

4.1 强化目标传导路径: 确保规划意图精准落地

(1) 建立“指标+分区+名录”的传导机制: 上级规划下达的约束性指标(如耕地保有量、生态保护红线面积)是硬任务, 必须足额、逐级分解到下级规划。同时, 通过“三区三线”等空间分区, 将宏观战略意图空间化。对于具有特殊保护价值的地块(如历史文化遗产、重要矿产资源储备区), 可建立保护名录, 实行名录化管理, 确保关键要素不被遗漏^[3]。(2) 深化乡镇级规划的实施性: 乡镇级国土空间规划是承上启下的关键环节。应赋予其更强的实施导向, 将县级规划的管控要求细化为具体的村庄建设边界、耕地保护地块、生态修复项目等, 并与村庄规划有效衔接, 使其成为指导乡村建设、土地整治和产业发展的直接依据。

4.2 完善用途管制路径: 构建全域全类型管制制度

(1) 拓展管制范围: 将用途管制从传统的农用地、建设用地, 全面覆盖到生态用地、未利用地等所有地类。对生态空间内的林地、草地、湿地、水域等, 也要明确其主导功能和允许、限制、禁止的活动类型。(2) 细化管制规则: 在“三区三线”框架下, 针对不同分区、不同地类, 制定差异化的管制规则。例如, 在城镇开发边界内, 通过控制性详细规划明确容积率、建筑高度、绿地率等指标; 在永久基本农田保护区, 明确禁止种植非粮作物、禁止挖塘养鱼等具体行为。(3) 创新管制方式: 探索“正面清单”与“负面清单”相结合的管制模式。对于鼓励发展的产业和活动, 列出正面清单, 给予政策支持; 对于禁止和限制的行为, 列出负面清单, 划清行为边界。同时, 推广“标准地”出让模式, 将投资、能耗、环境等指标前置, 实现“按标用地、承诺即开工”。

4.3 优化指标管理路径: 增强管控的灵活性与效率

(1) 建立“增存挂钩”与“增减挂钩”机制：将新增建设用地指标的分配与盘活存量土地、处置批而未供和闲置土地的成效挂钩。同时，继续完善城乡建设用地增减挂钩政策，允许节余指标在更大范围内（如省内、跨省）流转交易，既为乡村振兴提供资金支持，又有效控制了建设用地总规模。(2) 探索“流量”指标管理：在严守总量控制的前提下，允许地方在五年规划期内，在年度之间调剂使用部分建设用地指标，以应对年度间经济发展波动带来的用地需求变化，增强规划的适应性^[4]。(3) 推行“全生命周期”管理：将土地利用管控贯穿于土地供应、开发利用、竣工验收、绩效评估直至退出的全过程。通过建立项目用地后评估制度，对未达到约定投资强度、亩均税收等指标的项目，采取差别化税费、限期整改乃至收回土地使用权等措施，倒逼土地高效利用。

4.4 构建动态监测路径：实现智慧化、精准化监管

(1) 建设国土空间基础信息平台：整合自然资源、住建、林草、水利等部门的数据，构建覆盖全域、动态更新的“一张图”数据库。这是实现智慧管控的数字底座。(2) 运用空天地一体化监测技术：综合运用卫星遥感、无人机航拍、地面传感器和人工智能（AI）图像识别技术，对“三区三线”等核心管控要素进行高频次、高精度的动态监测。一旦发现疑似违规行为（如耕地被硬化、生态红线内出现新建构筑物），系统可自动预警，实现“早发现、早制止、严查处”。(3) 建立规划“体检”与“城市更新”评估机制：定期对规划实施情况进行评估，分析土地利用效率、空间结构演变、生态安全状况等，为规划的动态维护和调整提供科学依据。

4.5 健全制度保障路径：夯实管控的法治与协同基础

(1) 加快立法进程：推动《国土空间规划法》等上位法的制定，将“多规合一”、用途管制、“三区三线”等

核心制度上升为法律，为土地利用管控提供坚实的法治保障。(2) 强化部门协同与央地联动：建立由自然资源部门牵头，发改、生态环境、住建、农业农村、林草等部门参与的协同工作机制。在中央层面加强顶层设计和监督考核，在地方层面压实主体责任，形成齐抓共管的工作格局。(3) 完善监督问责机制：将国土空间规划实施情况，特别是耕地保护、生态保护红线守护情况，纳入领导干部自然资源资产离任审计和生态文明建设目标评价考核体系。对突破管控底线、造成严重后果的行为，实行终身追责。

5 结语

国土空间规划体系建立，推动土地利用管控范式转变，从“多规打架”迈向“多规合一”，从“要素分割”走向“系统治理”。本文剖析传统困境，阐释“三区三线”管控逻辑，从五个维度提出优化策略。未来，土地利用管控要保障国家粮食、生态安全，以严格制度守护资源；拥抱数字化浪潮，提升精细化、智慧化水平；坚守底线，探索弹性管理机制，平衡保护与发展。构建高质量国土空间格局、实现人与自然和谐共生，需理论界与实践界持续共同努力，完善这一长期艰巨的任务。

参考文献

- [1]郭领宏.国土空间规划中生态保护与土地利用协调机制研究[J].中国资源综合利用,2026,44(01):108-110.
- [2]包晓彤.主体功能区规划下国土空间土地资源利用策略[J].中国资源综合利用,2026,44(01):65-67.
- [3]刘欢.国土空间规划中城市更新与土地资源优化利用[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(36):16-18.
- [4]张宇馨.国土空间规划下的土地资源高效利用对策研究[J].中华建设,2025,(12):104-106.