

浅谈新形势下土地利用总体规划

王春雷

临沂市罗庄区自然资源局 山东 临沂 276017

摘要：新形势下，土地利用总体规划面临政策环境变化（如“三区三线”约束、碳中和目标）、经济社会发展新要求（新型城镇化、产业升级）及技术革新（数字孪生、公众参与平台）的挑战与机遇。规划需向“存量优化+生态修复”转型，创新多源数据融合与动态评估方法，拓展生态安全与文化遗产内容。实施中应优化体制机制、创新技术工具、协同社会治理，以破解部门利益与数据壁垒等问题，提升规划权威性与实效性。

关键词：新形势下；土地利用；总体规划

引言：随着“多规合一”改革深入与国土空间治理体系现代化推进，土地利用总体规划正从增量扩张向存量优化、从单维保护向系统治理转型。新发展阶段下，碳中和目标倒逼用地结构低碳化调整，新型城镇化与产业升级催生空间重构需求，数字孪生、区块链等技术为规划科学决策提供支撑。如何统筹生态保护红线与开发建设边界、平衡经济效益与生态价值，成为破解资源约束与高质量发展的关键命题，亟需探索规划转型路径与创新实施机制。

1 新形势对土地利用总体规划的挑战与机遇

1.1 政策环境变化

（1）国土空间规划“三区三线”划定的刚性约束：“三区三线”作为国土空间开发保护的核心底线，对土地利用总体规划形成硬性管控。一方面，规划需严格遵循城镇开发边界、永久基本农田保护红线等划定成果，不得随意突破，这对传统依赖增量用地的规划模式构成挑战，倒逼规划优化空间布局；另一方面，刚性约束也为规划提供了清晰框架，可有效避免盲目开发，保障生态、农业空间安全，为国土空间有序利用奠定基础。

（2）碳中和目标下的土地利用结构调整需求：碳中和目标要求土地利用从“碳源管控”与“碳汇提升”双向发力。挑战在于需平衡经济发展与碳减排，如控制高耗能产业用地、推动建设用地低碳化；机遇则体现在生态用地的碳汇潜力挖掘，通过扩大林地、湿地等生态空间，以及推广低碳农业模式，既能助力碳中和，又能提升土地生态价值，为规划注入绿色发展导向。

1.2 经济社会发展新要求

（1）新型城镇化与城乡融合对空间布局的挑战与机遇：新型城镇化推动人口向城镇集聚，城乡要素双向流动，传统“城乡分割”的规划布局已不适应需求，面临优化城乡公共服务用地、基础设施用地配置的挑战；

而城乡融合则为规划提供了新方向，通过统筹城镇与乡村空间，盘活乡村闲置用地，打造“城乡互补”的空间格局，可促进城乡协调发展，提升土地利用整体效益。

（2）产业升级对用地类型与效率的差异化需求：产业向高端化、绿色化转型，对用地类型提出新要求，如增加研发、数字经济等新型产业用地，减少传统工业用地，这对规划用地结构调整构成挑战；同时，产业升级倒逼土地利用效率提升，通过盘活低效工业用地、推动用地复合利用，可优化土地资源配置，为高质量产业发展提供空间支撑，成为规划提质增效的机遇^[1]。

1.3 技术革新赋能

（1）数字孪生技术在规划模拟中的应用前景：数字孪生技术可构建土地利用虚拟模型，模拟不同规划方案的实施效果，帮助规划者提前预判生态风险、用地矛盾，突破传统规划“经验决策”的局限，为规划提供科学支撑，显著提升规划精准性，是技术赋能规划的重要机遇。（2）公众参与平台对规划民主化的推动作用：公众参与平台打破了规划“政府主导”的单一模式，为公众提供意见表达渠道，可收集多元利益诉求，推动规划从“单向编制”转向“多元共治”，提升规划的社会认可度与实施可行性，为规划民主化发展注入新动力。

2 新形势下土地利用总体规划的转型方向

2.1 规划理念升级

（1）从“增量扩张”转向“存量优化”与“生态修复”并重：过去土地利用规划多以新增建设用地支撑经济增长，导致耕地减少、生态空间被挤压。新形势下，需转变思路，优先盘活城镇内部闲置、低效用地，通过旧改、再开发提升土地利用效率，减少对新增耕地的占用；同时将生态修复纳入核心目标，针对矿山废弃地、退化湿地等受损土地开展系统性修复，恢复生态功能，构建“发展-保护”平衡的土地利用模式，实现国土空间

可持续利用。(2)引入全生命周期管理思维:打破传统规划“重编制、轻实施”的局限,将土地利用全流程纳入管理范畴。从规划编制阶段预判土地开发、使用、流转、退出各环节的需求与风险,明确不同阶段的管控要求;实施阶段动态跟踪土地利用状况,建立用地单位责任清单;土地闲置或功能调整时,启动退出与再利用机制,确保土地资源在整个生命周期内都能匹配经济社会发展与生态保护需求,提升规划的长效性与执行力。

2.2 规划方法创新

(1)基于多源数据融合的精准化规划:整合卫星遥感、GIS地理信息、土地权属、经济社会统计等多源数据,搭建统一数据平台。通过大数据分析识别土地利用矛盾区域,如城乡结合部低效用地集中区、生态敏感区与建设冲突区等;借助空间分析技术精准划定用地边界、优化用地结构,例如根据人口密度数据合理配置公共服务用地,依据生态承载力数据确定开发强度,避免规划“一刀切”,提升规划的科学性与精准度。(2)动态评估与弹性调整机制设计:建立常态化规划评估机制,定期结合政策变化(如碳中和进展)、经济社会发展实际(如产业转型速度)、生态环境反馈(如生物多样性变化),评估规划实施效果;针对评估发现的问题,设计弹性调整条款,在严守“三区三线”刚性底线的前提下,允许对用地布局、开发时序进行适度优化,例如为新兴产业预留弹性用地空间,应对市场需求变化,避免规划与实际脱节^[2]。

2.3 规划内容拓展

(1)生态安全格局构建与生物多样性保护:突破传统规划以“生产、生活空间”为主的局限,将生态安全置于核心位置。通过识别生态源地(如自然保护区、森林公园)、构建生态廊道(如河流绿带、交通绿廊)、划定生态缓冲区,形成连通性强、稳定性高的生态安全格局;同时在用地规划中融入生物多样性保护要求,避免建设项目破坏物种栖息地,例如在城镇规划中保留绿地斑块、在农业用地中设置生态田埂,为动植物提供生存空间,实现土地利用与生态保护的协同。(2)文化传承视角下的土地利用场景营造:挖掘土地承载的历史文化资源,将文化传承融入规划设计。在城乡用地布局中,优先保护历史村落、古遗址、传统农业景观等文化载体,避免过度开发导致文化元素流失;同时结合文化特色营造用地场景,例如在乡村地区保留梯田、水塘等传统农业空间,打造农耕文化体验区;在城镇更新中利用工业遗存改造文化创意园区,实现土地功能更新与文化传承的有机结合,让土地利用既满足现代需求,又延

续历史文脉。

3 新形势下土地利用总体规划实施的关键路径

3.1 体制机制优化

(1)纵向传导与横向协同的规划传导体系:纵向层面,构建“国家-省-市-县-乡”五级规划传导链条,明确各级规划核心指标与管控要求,将“三区三线”、耕地保护、生态修复等刚性目标层层分解落地,避免上级规划与基层实施脱节;横向层面,打破自然资源、住建、农业农村、生态环境等部门壁垒,建立跨部门联席会议制度,针对土地利用冲突问题(如城镇建设与耕地保护矛盾)开展联合研判,推动规划目标与各部门专项规划有效衔接,形成“上下联动、左右协同”的实施合力。

(2)绩效评价与责任考核制度创新:改变传统以经济指标为主的考核导向,构建“生态-经济-社会”多元绩效评价体系,将耕地保有量、生态修复面积、土地利用效率、公众满意度等纳入核心指标;建立“年度评估-中期考核-期末验收”全周期考核机制,对地方政府规划实施情况进行量化评分,考核结果与干部任免、财政资金分配挂钩;同时引入第三方评估机构,确保评价结果客观公正,倒逼地方政府落实规划责任^[3]。

3.2 技术工具创新

(1)智能规划平台建设(如AI辅助决策系统):整合多源数据资源,搭建集数据存储、分析、模拟、决策于一体的智能规划平台。嵌入AI辅助决策模块,通过机器学习算法分析历史土地利用数据、经济社会发展趋势,自动生成多种规划方案并预判实施效果,例如模拟不同用地布局对碳排放、生态承载力的影响,为规划者提供科学参考;平台同时具备可视化功能,以动态地图、三维模型形式呈现规划成果,提升规划决策的直观性与精准性。(2)区块链技术在用地审批中的应用探索:利用区块链“不可篡改、全程留痕”特性,搭建用地审批区块链平台。将土地审批流程中的申请材料、审核意见、审批结果等信息上链存储,实现审批过程透明可追溯,杜绝“暗箱操作”;建立跨部门链上数据共享机制,审批部门可实时调取土地权属、规划管控等数据,减少材料重复提交,缩短审批周期;同时为用地单位提供链上查询通道,实时掌握审批进度,提升审批服务效率与公信力^[4]。

3.3 社会治理协同

(1)社区参与式规划模式构建:以社区为单元,建立“规划师+社区居民+利益相关方”协同参与机制。通过居民座谈会、规划方案公示、线上意见征集等形式,收集社区对土地利用的需求(如公共服务设施布局、绿

地建设)；在规划编制阶段吸纳居民代表参与讨论，在实施阶段邀请居民监督工程进展，推动规划从“政府主导”转向“多元共治”，确保规划成果贴合社区实际需求，提升规划实施的社会认可度。(2)跨部门数据共享与业务协同机制：打破部门数据壁垒，建立统一的国土空间数据共享平台，推动自然资源、住建、交通、环保等部门的土地权属、人口、交通流量、环境质量等数据互联互通，避免“数据孤岛”导致的规划偏差；依托数据共享平台，建立跨部门业务协同流程，例如在土地征收审批中，自然资源部门可自动调取环保部门的生态评估报告、住建部门的规划符合性意见，实现“一次申请、多部门联审”，提升规划实施的协同效率。

4 新形势下土地利用总体规划的挑战与对策建议

4.1 现存问题

(1)部门利益协调困难、数据壁垒突出：土地利用涉及自然资源、住建、农业农村、生态环境等多部门，各部门因职能定位差异存在利益诉求分歧，如住建部门侧重城镇开发、农业农村部门聚焦耕地保护，易在用地指标分配、空间布局上产生矛盾，协调成本高。同时，各部门数据系统独立，土地权属、生态红线、人口统计等数据标准不统一、共享不畅，形成“数据孤岛”，导致规划编制时难以全面掌握区域实际情况，易出现规划与实际脱节问题，影响实施效率。(2)基层规划能力不足、公众参与流于形式：县级及乡镇基层单位是规划实施的关键主体，但部分基层缺乏专业规划人才，对数字孪生、多源数据融合等新技术应用能力弱，难以精准应对新形势下的规划需求。此外，公众参与机制不完善，多停留在规划方案公示阶段，缺乏前期意见征集、中期讨论协商的有效渠道，且部分公众因专业知识有限难以充分表达诉求，导致公众参与沦为“走过场”，规划难以充分反映民意，降低社会认同感与实施配合度。

4.2 对策建议

(1)完善法规标准体系，强化规划权威性：加快修订《土地管理法实施条例》等法规，明确各部门在土地利用规划中的职责边界与协同流程，将跨部门协调机制以法律形式固定。同时，统一制定土地数据采集、存储、共享标准，强制要求各部门按标准接入国土空间数

据共享平台，从制度层面打破数据壁垒，确保规划编制与实施有法可依、有章可循，强化规划的刚性约束力与权威性。(2)加强人才队伍建设，推动产学研深度融合：针对基层规划能力短板，通过“定向培养+在职培训”双路径提升人才素质，与高校合作开设国土空间规划专业定向输送人才，定期组织基层人员参加新技术应用培训。同时，搭建政府、高校、科研机构协同平台，鼓励科研团队参与规划编制，将生态保护、数字技术等科研成果转化为规划实践方案，提升规划的科学与技术含量。(3)构建“规划-实施-反馈”闭环管理机制：在规划编制阶段，引入动态监测系统实时跟踪实施进度，定期(如每半年)开展实施效果评估，重点核查用地指标执行、生态保护等目标完成情况；建立反馈通道，通过线上平台、基层调研等收集实施中发现的问题与公众意见，及时调整优化规划方案。同时，将评估结果与反馈意见作为下一轮规划编制的重要依据，形成“编制-实施-评估-调整-再编制”的闭环，确保规划始终贴合新形势需求，提升长效性。

结束语

新形势下，土地利用总体规划已成为统筹生态安全、经济发展与文化遗产的核心抓手。面对“双碳”目标约束与城乡融合需求，规划需以“三区三线”为底线，通过数字技术赋能实现精准化决策，以全生命周期管理提升实施效能。唯有强化跨部门协同、破解数据壁垒、夯实基层能力，方能构建“发展-保护-文化”三位一体的新型规划体系，为国土空间治理现代化与高质量发展提供持久动能。

参考文献

- [1]陆生海.新形势下土地资源管理与土地利用转型分析[J].农业科技与信息,2022,(03):39-41.
- [2]范银梦.土地资源管理中的信息技术标准化应用与实践[J].大众标准化,2024,(11):152-154.
- [3]杨娟,苗卫东.土地利用转型与土地资源管理分析[J].住宅与房地产,2024,(12):92-94.
- [4]张建伟.土地资源管理在城市规划与土地利用中的应用与评估[J].新农民,2024,(03):46-48.