

国土整治中土地管理的空间规划与资源配置

姜英雯 曲美靖

威海市规划设计研究院有限公司 山东 威海 264200

摘要: 国土整治是优化国土空间治理、统筹土地资源配置的核心抓手。本文梳理空间治理、集约利用等人地协调相关理论,厘清规划与资源配置内在联动关系,剖析当前规划衔接不足、资源空间错配、二者协同薄弱等现实难题,从规划管控、资源配置、协同机制、配套保障四方面提出优化路径,以期打通规划编制、整治实施、资源落地全链条,提升土地集约利用水平,统筹实现生态、经济与社会综合效益。

关键词: 国土整治; 土地管理; 空间规划; 资源配置

引言: 全域土地综合整治作为落实“多规合一”空间体系的关键工程,承担耕地保护、生态修复、城乡用地重构多重任务。当前国土空间碎片化、用地低效、供需失衡等问题凸显,空间规划管控与土地资源配置存在脱节。立足国土整治实施场景,厘清二者逻辑关联、破解实践堵点,构建协同运行体系,对完善国土空间治理、推动土地要素高效流动、支撑区域高质量可持续发展具备重要理论与现实研究价值。

1 国土整治视角下土地空间规划与资源配置理论基础

1.1 核心概念界定

(1) 国土整治: 指以全域土地综合整治为核心抓手,对国土空间全要素进行系统性治理。其内涵涵盖耕地数量、质量与生态“三位一体”保护、损毁生态系统修复、低效建设用地空间重构以及土地权属关系优化调整,旨在破解国土空间利用碎片化、低效化问题,实现空间秩序重构与功能提升。(2) 土地空间规划: 指新时代“多规合一”国土空间规划体系下的核心政策工具,通过划定“三区三线”实现用地布局管控、用途管制与空间底线约束。其核心作用在于统筹发展与安全,协调保护与开发,为国土整治活动提供明确的空间行动指南与刚性管控框架^[1]。(3) 土地资源配置: 强调在国土整治导向下,对土地资源进行数量结构调配、空间区位优势与功能用途协同配置。突出精准识别整治潜力、集约高效利用资源、适配区域功能定位等核心要义,确保土地资源在时空维度上实现供需动态平衡。

1.2 核心理论支撑

(1) 空间治理理论: 强调规划统筹引领、资源要素协调配置与多元主体协同参与的价值,为国土整治中的空间决策优化、利益格局调整与治理效能提升提供方法

论基础,指导建立政府主导、市场调节与社会参与相结合的综合治理模式。(2) 土地集约利用理论: 解析土地投入强度、产出效益与生态约束的内在匹配逻辑,为整治中土地高效利用、潜力挖潜与资源优化配置提供技术评价依据,引导土地资源从粗放外延扩张转向内涵集约利用。(3) 人地协调发展理论: 立足人与自然和谐共生理念,要求规划与配置兼顾生态安全维护、经济增长促进与社会公平保障,统筹实现经济、社会与生态效益相统一的可持续发展目标。

1.3 土地空间规划与资源配置的内在关联

(1) 空间规划是资源配置的核心依据。国土空间规划通过全域全类型用地布局、底线管控指标分解与功能分区引导,从源头上为土地资源配置划定空间边界、设定用途导向,避免资源投放的盲目性与无序性。(2) 资源配置是空间规划的落地载体。通过土地资源在数量、结构、区位上的精准分配与高效利用,将规划确定的战略意图、空间格局与发展目标转化为现实土地利用行为,实现从蓝图到实施的闭环传导。(3) 国土整治是二者协同融合的关键纽带。国土整治以工程化路径直接介入空间布局紊乱、资源错配低效等现实问题,通过土地平整、生态修复、权属调整等综合手段,既推动规划蓝图落地见效,又反向优化资源再配置路径,实现空间规划与资源配置在行动层面的双向赋能与良性互动。

2 国土整治中土地管理的空间规划与资源配置现状及现存问题

2.1 国土整治下土地利用与空间规划现状

(1) 国土空间规划体系落地现状: “多规合一”改革取得阶段性成效,全国及省级国土空间规划相继批复,市县级规划编制进入收尾阶段。三条控制线划定

工作基本完成,永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界实现图上落位。全域空间功能分区初步形成,城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区差异化管控框架基本搭建。(2)国土整治实施现状:全国范围内耕地提质改造持续推进,累计建成高标准农田面积稳步增加;低效工矿用地盘活、闲置宅基地整理取得积极进展;山水林田湖草沙一体化保护修复工程有序实施;城乡建设用地增减挂钩、全域土地综合整治试点项目逐步推开,空间秩序有所改善。(3)土地资源配置现状:城乡建设用地规模总体受控,耕地资源布局趋于集中,生态用地占比基本稳定。但资源配置效率区域差异显著,东部沿海与中西部地区用地效益梯度分化明显,单位建设用地 GDP 产出水平差距持续存在。

2.2 空间规划层面现存突出问题

(1)空间规划衔接性不足:各级各类规划之间传导机制不畅,专项规划与总体规划在空间安排上时有冲突。部分区域规划布局呈现碎片化、同质化倾向,相邻地区功能定位雷同,跨行政区域的空间协同规划尚处空白,难以适应区域一体化发展需求。(2)空间底线管控精细化不足:三条控制线动态管控机制尚未健全,局部地区存在永久基本农田与生态保护红线空间重叠、城镇开发边界与自然保护地边界冲突等问题。基层管控中“图实不一致”现象较为普遍,违法跨界占用行为监管难度大^[2]。(3)规划刚性与弹性平衡不足:刚性管控指标层层加码,部分地区因规划约束过紧导致合理发展空间受限。同时弹性调整机制缺失,面对国土整治中整治单元调整、项目选址变更等动态需求,规划修改程序复杂、周期过长,难以快速响应。

2.3 土地资源配置层面现存突出问题

(1)资源配置空间失衡:城乡建设用地结构不合理,农村建设用地总量偏大但利用粗放,城镇建设用地紧张与低效闲置并存。耕地细碎化问题突出,产业用地布局“小散乱”,空间利用效率整体偏低。(2)资源配置供需错配:重点发展区域年度新增用地指标与实际需求缺口明显,而部分欠发达地区用地指标富余却缺乏有效项目支撑。闲置低效用地退出机制不畅,盘活进度滞后。生态用地保障面临挤压风险,生态产品供给能力不足。(3)市场化配置机制不完善:土地二级市场交易规则不健全,交易平台覆盖面有限,信息不对称问题突出。存量用地盘活缺乏有效的经济激励,税费调节手段单一,土地使用权流转障碍较多,集约利用内生动力不强。

2.4 规划与资源配置协同性短板

(1)规划落地与资源配置脱节:部分地方重规划编制、轻落地实施,规划方案与年度用地计划、土地供应安排衔接不紧密。资源配置方向与规划功能定位存在偏差,整治项目选址与规划空间布局不一致,导致规划意图难以有效传导至资源投放环节。(2)整治工程与规划配置衔接不足:国土整治项目多以单体工程形式推进,缺乏上位规划统筹指引,实施空间分散、功能目标单一。尚未形成“空间规划定方向—整治工程拓空间—资源配置保落地”的闭环联动链条,整治成果难以及时纳入规划管理信息系统,数据壁垒制约协同效能。

3 国土整治中土地管理的空间规划与资源配置优化路径

3.1 完善精细化国土空间规划管控体系

(1)强化全域空间统筹规划。立足国土整治的全域性特征,统筹优化主体功能区定位与空间组织方式,在县域乃至市域尺度上系统整合耕地保护空间、生态保育空间与城乡建设空间,科学划定整治单元内各类用地的比例关系与空间边界。通过空间布局的整体优化,消除用地穿插混杂、边界犬牙交错等无序状态,实现全域空间的有序管控与功能协调,为土地资源配置确立明确的空间秩序。(2)健全规划动态调整与微调优化机制。针对国土整治项目实施过程中用地形态、面积、权属发生的实际变化,建立规划实施评估与动态维护联动制度。允许在确保三条控制线不突破、约束性指标不违规的前提下,对整治区域内的用地布局进行适度微调与局部优化。制定规划弹性调整的技术规程与审批流程,明确调整的适用情形、论证要求与备案程序,在坚守空间安全底线的前提下赋予规划适度的应变能力,使其能够及时回应整治工程的空间变化诉求^[3]。(3)深化多规合一全链条协同衔接。以国土空间基础信息平台为统一底图,全面打通总体规划、详细规划、专项规划之间的数据接口与标准差异。重点强化国土整治规划与村庄布局规划、产业发展规划、基础设施规划、生态保护修复规划的空间叠合分析,实现各类规划在同一底图上编制、同一标准下审查、同一数据库中管理,从技术源头消除规划内容交叉冲突与空间安排相互矛盾的问题。

3.2 构建精准化土地资源优化配置机制

(1)优化空间资源配置结构。依据国土整治确定的空间功能分区与整治目标,精准测算各类型用地的合理规模与最优空间落位。将耕地资源向永久基本农田保护区集中配置,提升耕地的连片度与规模效益;将产业用地向开发区、产业园区引导集聚,形成链群化发展格局;将生态用地与水系林网连通工程对接,维护生态系统的

完整性。通过结构优化实现土地利用从数量粗放向质量效益转变。(2)盘活存量低效土地资源。全面开展存量建设用地潜力调查,建立涵盖闲置土地、低效工矿用地、空心村用地的动态数据库与智能预警平台,明确认定标准、处置路径与时限要求。大力推行“标准地”出让制度,将容积率、投资强度、亩均税收、单位能耗等指标纳入出让前置条件。探索同一地块兼容工业、仓储、研发、商业等多功能的混合供地模式,促进土地空间承载复合效能的充分释放。(3)完善市场化配置与激励引导机制。健全城乡统一的建设用地二级市场交易规则与操作指南,搭建覆盖省—市—县三级的线上交易信息平台,提高市场透明度和交易效率。创新用地指标有偿调剂、节余指标跨区域流转等制度安排,以市场化手段推动资源向高效益区域流动。综合运用税收优惠、容积率奖励、计划指标倾斜等激励工具,引导土地资源优先保障新质生产力、绿色低碳产业和民生基础设施项目^[4]。

3.3 强化规划与资源配置协同融合机制

(1)搭建规划—整治—配置全流程协同闭环。构建以空间规划定方向、以整治工程拓空间、以资源配置保落地的系统化协同链条,三者同部署、同推进、同考核。建立整治项目库与用地计划指标联动管理制度,在项目立项时同步完成规划合规性审查与配置可行性评估,确保整治活动始终在规划框架内开展,资源投放精准匹配整治后形成的空间格局,形成紧密咬合的运转闭环。(2)建立多元主体协同治理与利益共享格局。厘清政府、市场、社会三大主体在规划管控、整治实施、资源监管中的职责边界,强化自然资源与农业农村、生态环境、水利交通等部门之间的联合审查机制。积极引导农村集体经济组织、用地企业和社会资本参与整治方案编制、资源分配决策和项目运营管理,搭建多方协商平台和利益平衡机制,推动形成政府定规则、市场优配置、社会广参与的共治共享新格局。

3.4 健全配套保障体系

(1)技术保障。集成运用GIS空间分析、高分辨率遥感监测、大数据挖掘与人工智能识别等技术手段,构建国土整治与资源配置智慧决策支持系统。开发规划符合性智能核验、资源利用效率自动评价、整治潜力空间智能识别等实用功能模块,全面提升规划编制精度、配

置方案科学性和监管预警响应速度。(2)制度保障。加快推进土地管理法实施条例配套规章修订,出台全域土地综合整治管理办法,对空间规划调整程序、资源权属变更规则、用地指标使用规范等关键环节予以明确。建立整治项目验收、规划修改审批、资源配置考核的协同联动制度,为各项优化路径的顺利推行提供坚实的法制基础^[5]。(3)监管保障。构建覆盖规划实施—整治推进—资源利用全生命周期的综合监管体系,充分运用遥感影像季度比对、实地随机抽查、数据平台实时监控等手段,对空间底线侵占、资源配置低效、整治进度滞后等问题实行分级分类预警和限期整改督办,并将监管结果纳入地方政府年度绩效考核和领导干部自然资源资产离任审计范围,确保优化路径各项举措落地见效。

结束语

国土整治下空间规划与资源配置融合是国土空间现代化治理的长期任务。本文针对现存衔接失衡、配置低效等短板,搭建精细化规划、精准化配给、全流程协同与多维保障的完整优化体系。后续仍需结合区域整治实践持续完善市场化激励与动态监管机制,依托数字化技术打通数据壁垒,持续推动规划蓝图转化为高效土地利用实效,助力构建安全集约、人地和谐的国土开发保护新格局。

参考文献

- [1] 金利霞,莫煌苑,文志敏.空间治理三角模型下全域土地综合整治的协同机制与实践路径[J].中国土地科学,2025,39(10):98-109.
- [2] 罗震东,张京祥.全域国土空间综合整治:难点、创新思路及宁波实践[J].城市规划学刊,2025,23(1):145-152.
- [3] 彭苏芬,林伊琳,赵俊三,等.建设控制视角下滇中城市群土地利用优化与冲突研究[J].地理科学进展,2025,44(5):99-107.
- [4] 朱宇婷,丁一,白炜旭,等.多目标协同下农产品主产区县域国土空间格局优化[J].农业工程学报,2024,40(12):235-243.
- [5] 岳文泽,何佑勇,李文静.“两山”理念下土地整治与国土空间资源配置耦合机制研究[J].自然资源学报,2023,38(7):168-172.