

# 国土空间规划视域下土地管理与利用转型思考

孙硕晗

南京农业大学 公共管理学院 江苏南京 210095

**摘要:** 在当前快速城镇化和工业化的背景下,国土空间规划的重要性日益凸显,土地资源作为不可再生的自然要素,其合理管理和高效利用直接关系到经济社会的可持续发展。文章探讨了国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型的关系,提出了一系列针对性措施,包括科学评估土地资源、明确土地用途分类、制定土地用途规划、加强公众参与和监督等,通过合理的土地资源管理和利用转型,有效平衡了经济发展与生态环境保护的关系。

**关键词:** 国土空间规划;土地资源管理;土地利用转型;生态环境保护

在城市化加速发展的今天,土地资源的有限性与经济社会发展的需求之间的矛盾日益突出,如何在有限的国土空间内实现土地资源的高效利用,同时保护生态环境,成为亟待解决的问题。国土空间规划作为指导土地利用的重要工具,其科学性和合理性直接影响到土地资源的管理效果,具体的开展中应根据国家和地方的相关法律法规,对不同用途的土地进行分类管理,制定相应的管理规定和措施防止非法占用、滥用土地等行为的发生,根据区域特点和发展需求合理确定各类用地的比例和布局,对于闲置、废弃或低效利用的土地要进行整治和复垦,提高土地的产出率和效益,促进经济社会的可持续发展。

## 一、国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型的意义及联系

### (一) 土地资源管理与城市发展矛盾的协调

随着城市化进程的推进,土地资源与城市发展用地之间的矛盾日益突出。要解决这一矛盾,必须在国土空间规划中加强各相关部门间的协调合作,通过有效的土地资源管理和土地利用转型,促进土地资源的合理配置和高效利用,从而实现经济发展与生态环境保护的平衡。土地资源是不可再生的自然要素,加强土地资源管理有助于促进土地利用转型,可以减少对土地资源的过度消耗和破坏,推动经济从高速发展迈向高质量发展,实现可持续发展。在国土空间规划背景下,需要采取一系列措施来加强土地资源管理,例如优化土地利用结构、提高土地使用效率、加强土地市场监管等,既可以提升土地资源管理的科学性和有效性,又能为土地利用转型提供坚实的基础。

## (二) 国土空间规划与土地资源管理的联系

### 1. 相互依存的关系

国土空间规划与土地资源管理之间的相互依存关系非常密切。首先,国土空间规划通过划分不同功能区,为土地资源提供科学配置的框架,促进资源优化和合理利用。其次,规划中对生态保护的要求,如生态红线的划定,通过土地资源管理的政策手段得以落实,两者共同保障生态环境的完整性。此外,国土空间规划提供宏观指导,土地资源管理落实具体措施,两者共同构建合理的土地利用结构,推动生态和社会的协调发展。

### 2. 相互促进的关系

国土空间规划与土地资源管理相互促进,主要通过以下方式实现:规划为土地资源提供了科学布局和使用方向,推动资源合理配置和集约利用;土地资源管理则通过具体政策执行规划目标,实现经济发展与生态保护的双赢。同时,土地资源管理的动态反馈为国土空间规划的调整提供了依据,使其更好适应社会和经济需求。两者的协同推动不仅提升土地利用效率,还满足了民生和公共服务需求,共同促进经济、社会和生态的协调发展。

### 3. 协同整合的关系

国土空间规划与土地资源管理体现协同整合关系,主要通过统一规划与执行机制来确保规划落地,并利用信息共享和动态反馈进行调整优化。规划划定生态保护区域,资源管理落实生态修复和用途管制,实现生态与经济的平衡发展。规划为公共服务设施预留空间,而资源管理则满足社会需求,提升资源利用效率。整体上,两者协同推进土地资源的高效配置和可持续利用。

## 二、国土空间规划背景下土地资源管理策略

### (一) 科学评估土地资源

#### 1. 土地资源评估与数据收集方法

在国土空间规划背景下，应积极科学评估土地资源。相关部门可通过遥感技术、地面调查等手段，全面收集土地资源的自然条件、地理位置、土壤类型、水资源状况及生态环境等数据，为后续的分析 and 评估提供基础。同时，需构建科学合理的土地资源评价指标体系，涵盖土地质量、土地适宜性、土地价值等多个方面的指标，以全面反映土地资源的特性和潜力。近年来，随着技术不断发展，GIS技术、遥感技术和统计分析等科学方法能够对收集的数据进行处理和分析，更加准确地评估土地资源的质量和潜力。在进行土地资源评估时，应综合考虑自然条件、经济发展、社会需求等多方面因素，以更全面地了解土地资源的实际情况，为后续规划和管理提供依据。

#### 2. 动态监测与科学规划助力土地资源可持续利用

相关部门应建立土地资源动态监测机制，定期对土地资源进行评估和更新，及时掌握土地资源的变化情况，为土地利用决策提供及时、准确的信息支持。根据土地资源的评估结果，可制定科学合理的土地利用规划，确定各类土地的具体布局、规模、开发强度等，促使土地资源的合理利用和可持续发展。在土地利用规划中，应注重引导土地资源的合理利用和保护。对于优质耕地，应实行严格的保护制度，以确保其数量和质量不下降；对于生态脆弱区域，则应限制开发活动，着力加强生态保护。

### (二) 加强土地用途管制

在新时代背景下，为提高土地资源管理和土地利用转型的效果，需加强土地用途管制。根据法律法规以及土地资源的自然特性和社会经济发展需求，可将土地划分为农用地、建设用地、生态保护区等不同用途类别，从而明确各类土地的功能定位，确保合理利用。分类确定后，应制定详细的土地用途规划，依据土地的可持续利用和生态环境需求来规划布局、规模和开发强度。由于土地利用不可避免地会发生变更，为保障规划有效实施，需要建立严格的用途管制制度，完善管制内容，确保用途变更符合法规和规划要求，同时加强动态监管，借助大数据、人工智能等技术手段提升监管效率和准确性。同时，需加强公众参与和监督，在制定用途规划时，还需与其他相关规划相协调，通过多规合一实现协同发

展，形成统一的国土空间规划体系，以提升土地资源的整体利用效率和效益。

### (三) 推动土地整治与复垦

土地整治与复垦的科学规划执行过程中，应对整治区域展开全面调查，收集和分析土地的自然条件、土壤类型以及生态环境等信息，利用现代科技手段获取高精度的土地数据，以保证评估结果的科学性与准确性，并重点关注废弃地和荒芜地，为整治提供可靠的科学依据。制定具体的整治工程计划，内容涉及土地平整、土壤改良、排水灌溉设施建设及道路等基础设施建设，从而提升土地的利用价值和产出效益。需对生态环境进行影响评估，分析项目对当地生态系统、生物多样性和环境质量的可能影响，并提出减缓措施，以确保整治和复垦活动不会对生态环境造成不可逆的损害。明确土地整治与复垦目标及实施方案这些目标应具体且可量化，并符合国家 and 地方的土地政策和规划要求。针对每个整治与复垦项目，并综合考虑土地的自然条件、社会经济背景以及当地居民的需求，以确保方案的可行性和有效性。在实施过程中，可将整个整治和复垦工作分为若干阶段，每个阶段设定明确的目标和任务，从小规模试点开始，逐步扩大整治规模，以降低风险，确保项目稳步推进。还可以利用大数据、人工智能等技术手段，实现智能化管理和监控，通过传感器、无人机巡查等方式实时监测整治效果，及时发现和调整问题，建立智能化管理系统，以提高管理效率和决策水平。

### (四) 土地利用转型的实践案例分析

#### 1. 案例

(1) 农业用地转型：在中国长三角地区，部分农业用地被转为工业和居住用地，以适应城市化和产业结构的转变。通过土地整治和复垦政策，将低效农田或废弃地转化为高效农业用地，提升了土地的利用价值和农业产出。

(2) 城市更新与旧城改造：北京、上海等城市通过旧城区改造，优化土地资源配置。通过改造老旧小区、腾退工业用地并建设公共设施，不仅提高了土地利用效率，还提升了居民生活质量。类似项目在全球其他城市也很常见，如美国的底特律，通过土地再利用重振城市经济。

(3) 生态保护区转型：在雄安新区和西藏的生态保护区，生态用地的划定和严格管控实现了从开发到保护的转型，实施生态修复、退耕还林等政策，促进生态功能的恢复，为可持续发展奠定了基础。这些措施有助于

保护生物多样性,减轻土地资源开发对生态的压力。

(4) 乡村复兴与休闲农业: 在一些乡村地区, 通过发展休闲农业、旅游业等非传统农业用地形式, 土地转型满足了市场需求, 同时实现了乡村经济的发展和农村土地资源的高效利用。这类案例在中国的浙江、广东等地较为普遍, 也在欧洲的乡村地区广泛应用。

## 2. 总结与启示

从上述土地利用转型案例中, 可以总结出以下经验:

(1) 因地制宜, 合理规划: 土地利用转型需结合区域的自然条件、经济发展水平及社会需求, 选择适合的转型路径。长三角地区的农业用地转型为工业和居住用地符合城市化需求, 而乡村复兴中的休闲农业适应了农村经济发展的需求。

(2) 注重生态保护与恢复: 在雄安新区和生态保护区等地的实践表明, 土地利用转型要优先考虑生态功能, 通过退耕还林、植被恢复等措施来保护生态资源, 实现开发与保护的平衡。

(3) 加强政策支持和管理: 通过政策保障和严格监管, 如土地整治、复垦政策和生态修复的落实, 可以有效提升土地资源的利用效率, 确保转型符合国家或地方的规划目标和环保要求。

## (五) 加强土地市场建设

### 1. 完善土地交易市场与资源合理配置

在国土空间规划背景下, 土地市场建设中应建立和完善土地交易市场, 涵盖农村集体土地和城市国有土地的交易, 确保土地资源的合理配置和高效利用。推动土地二级市场的发展, 允许在符合规划和用途管制的前提下, 土地使用权进行转让、出租和抵押, 以提高土地资产的流动性和价值。同时, 加强对土地市场的监管, 打击非法交易行为, 维护市场秩序和公平竞争。

### 2. 优化土地供应结构满足发展需求

相关部门应依据国土空间规划和市场需求, 合理安排土地供应的规模、结构和时序, 以满足经济社会对土地资源的需求, 优先保障民生和基础设施用地, 确保公共服务和基础设施建设的顺利推进。此外, 为推进土地市场化配置, 应扩大国有土地的有偿使用范围, 减少非公益性用地的划拨, 将经营性基础设施和社会事业用地纳入有偿使用范畴。以提高工业用地的集约利用水平。

## 三、结论与展望

在国土空间规划的框架下, 土地资源管理与土地利用转型相辅相成。通过科学配置土地功能区, 实现资源

的高效利用, 满足社会经济发展的需求, 同时, 划定生态红线、强化生态功能区保护, 推动土地从高强度开发向生态保护转型, 促进经济与环境的协调发展。土地资源管理通过政策支持和管控措施, 确保规划目标落实, 有助于区域经济转型升级。加强公众参与, 促进生态保护意识, 共同推动土地资源的可持续利用和生态文明建设。

未来, 土地资源管理与土地利用转型的研究将聚焦于如下几个关键方向和趋势: 一是推进科技创新, 实现精细化管理, 通过大数据、遥感技术和人工智能等技术提高资源利用的精准度和实时性。二是坚持生态优先, 推动绿色发展, 注重生态敏感区的保护和生态修复, 以实现经济增长与生态保护的平衡。三是加强多主体协同, 提升公众参与度, 鼓励政府、企业和公众共同参与土地管理, 确保决策的科学性和透明度。四是灵活调整政策, 完善土地用途管制和激励机制, 以适应社会需求的动态变化。总之, 我们需通过技术和政策手段, 推动土地资源的可持续、高效利用, 保障生态环境和经济发展的协调推进。

## 参考文献

- [1] 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.
- [2] 张增峰, 王博宇, 朱新帅, 等. 自然资源价值评估研究综述[J]. 安徽农业科学, 2020, 48(13): 8-11.
- [3] 许威. 土地资源管理与国土空间规划之间的关系研究[J]. 房地产世界, 2024, (07): 62-64.
- [4] 赵焕仁, 冯宝义, 何守健. 土地综合整治对提升农村土地利用效率的影响研究[J]. 农业开发与装备, 2024, (08): 79-81.
- [5] 戴智功. 对规范土地交易市场的几点思考[J]. 房地产世界, 2023, (21): 26-28.
- [6] 上海市规划资源局关于印发《上海市土地交易市场监督管理办法》的通知[J]. 上海市人民政府公报, 2021, (02): 6-9.
- [7] 周贵鹏, 龙花楼. 土地利用转型机理与国土空间格局优化——基于土地利用效益空间函数视角的分析[J]. 自然资源学报, 2023, 38(10): 2447-2463.
- [8] 钱有飞. 城市转型下产业结构和土地利用结构的耦合关系及用地结构优化方案研究[J]. 西南大学学报(自然科学版), 2024, 46(08): 86-94.