

国土空间规划背景下土地利用的优化策略研究

董志伟

天津市筑土建筑设计有限公司, 天津 300202

[摘要] 在中国经济向高质量发展转型和国土空间格局重塑的背景下, 土地资源供需矛盾日益凸显, 土地利用面临着新要求、新挑战。更集约、更高效、更可持续和更高质量是对土地利用提出的新要求。文中剖析了当前土地利用在空间布局、生态保护、耕地保护、利用效率等方面存在的问题, 结合国土空间规划的新理念、新目标, 从多维度探讨提出土地利用优化策略, 包括科学划定空间用途管制分区、强化生态土地保护修复、加强耕地保护、提升土地节约集约利用水平等。旨在通过优化土地利用, 实现国土空间的高质量发展, 促进经济、社会与生态效益的协调统一。

[关键词] 国土空间规划; 土地利用; 优化策略; 空间布局与优化

DOI: 10.33142/ucp.v2i1.15592

中图分类号: TU98

文献标识码: A

Research on Optimization Strategies of Land Use under the Background of National Spatial Planning

DONG Zhiwei

Tianjin Zhutu Architectural Design Co., Ltd., Tianjin, 300202, China

Abstract: Against the backdrop of Chinese economic transformation towards high-quality development and the reshaping of its territorial spatial pattern, the contradiction between supply and demand of land resources is becoming increasingly prominent, and land use is facing new requirements and challenges. More intensive, efficient, sustainable, and of higher quality are new requirements for land use. The article analyzes the problems existing in the current land use in terms of spatial layout, ecological protection, farmland protection, and utilization efficiency. Combining with the new concepts and goals of national spatial planning, it proposes multi-dimensional optimization strategies for land use, including scientifically delineating spatial use management zones, strengthening ecological land protection and restoration, enhancing farmland protection, and improving the level of land conservation and intensive use, so as to achieve high-quality development of national land space and promote the coordination and unity of economic, social, and ecological benefits through optimizing land use.

Keywords: national spatial planning; land use; optimization strategy; space layout and optimization

引言

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排, 土地利用作为国土空间开发的重要内容, 其合理性和高效性直接影响着国土空间规划目标的实现。

土地是稀缺资源, 是经济发展的重中之重。城市发展历程表明, 在城市规模不断扩张、功能不断更迭的过程中, 土地资源的稀缺性日益突出。在中国经济向高质量发展转型和国土空间格局重塑的背景下, 京津冀协同发展战略走深走实, 某县城市发展进入快车道, 新增城市建设用地面临“天花板”, 制约了城市的进一步发展。更集约、更高效、更可持续和更高质量是城市发展新时期对土地利用提出的新要求。因此, 在国土空间规划背景下, 深入审视国土空间利用质量及演进问题, 为高质量发展的空间格局提供关键依据; 探讨土地利用的优化策略, 扭转高速增长阶段土地利用逻辑, 对提升国土空间治理水平具有重要的现实意义。

1 当前土地利用存在的问题

1.1 土地利用结构不合理

第三次国土调查成果显示, 2019年某县土地利用现

状以农用地为主, 包括耕地、园地、林地和其他农用地, 约占68%; 建设用地包括城乡建设用地、交通用地、水利设施用地和其他建设用地, 约占29%, 自然保护与保留用地面积较小, 包括湿地、水域、其他自然保留地, 约占3%, 耕地后备资源潜力相对较小。2009—2019年间, 新增建设用地规模约2762ha, 而生态用地面积减少了约532ha, 耕地面积却减少了约2230ha。建设用地快速扩张, 导致农用地尤其是耕地被占用, 导致土地利用结构失衡; 占优补劣现象的存在, 进而导致耕地质量下降。长此以往必将影响农业的开展, 影响农村社会的稳定, 这对国家的粮食安全和生态环境造成了一定威胁。

1.2 土地利用效率低下

存在大量闲置土地和低效用地现象。某县现状城乡建设用地中, 城镇建设用地3844.6ha, 农村居民点7343.26ha, 农村建设用地比重高达66%, 城镇建设用地不及农村居民点用地规模的一半, 城乡用地结构协调性不足。城镇人均建设用地约为160m², 土地利用效率低下, 用地集约程度提升空间较大。依据《某县城镇低效用地再开发专项规划》成果内容, 中心城区城镇低效用地总面积

为509ha, 占总规模的一半左右, 涉及面积较大; 中心城区的城镇低效用地以旧村庄为主, 其次为旧城镇和其他低效用地, 涉及方面较广泛, 改造任务较重。

一些工业用地的容积率较低, 土地产出效益不高。2019年某县工业用地地均工业增加值2.48亿元/km²。对比原国家环保总局颁布的《综合类生态工业园区标准(HJ 274—2009)》规定“单位工业用地工业增加值应大于9亿元/km²”, 工业用地效率非常低。

1.3 生态保护与土地开发的矛盾突出

在土地开发过程中, 对生态环境的保护重视不够, 导致生态用地不断减少和侵占。第三次国土调查成果显示, 某县2009—2019年湿地规模减少532ha。现行生态保护红线中, 存在建设用地40.73ha, 与建设用地冲突明显。生态保护与土地开发的矛盾突出, 造成了一定的水土流失、生物多样性减少等生态问题。

1.4 耕地保护与土地开发的矛盾突出

随着工业化和城市化的快速发展, 大量的耕地被转为非农业用途。第三次国土调查成果显示, 某县2009—2019年耕地减少8577ha, 其中, 建设占用减少2230ha, 农业结构调整减少6347ha, 分别占耕地减少量的26%和74%, 耕地保护与土地开发的矛盾突出, 形势不容乐观。

2 国土空间规划对土地利用的新要求

2.1 强调多规合一、空间统筹

国土空间规划是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等多种空间规划融合统一的规划, 将实现“多规合一”。这要求打破部门之间的壁垒, 实现土地利用的统一规划、统一管理。这要求在土地利用中, 统筹考虑生态保护、耕地保护、城乡发展、产业布局等多方面的需求, 优化土地利用结构和布局, 通过国土空间规划, 确保土地利用的科学性和合理性, 以实现国土空间的高质量和可持续发展。

2.2 突出生态优先、绿色发展

国土空间规划将生态保护放在首位, 强调构建生态安全格局。坚持生态优先、绿色发展, 践行绿水青山就是金山银山的理念, 注重生态修复和生态建设, 实现人与自然和谐共生, 实现生态效益、经济效益和社会效益的有机融合和高质量发展。在土地利用过程中, 严格划定生态保护红线, 严格保护生态用地。优先保护重要的生态功能区、生态敏感区和脆弱区, 限制开发对生态环境有较大影响的土地, 推动绿色发展。

2.3 强化耕地保护、筑牢底线

国土空间规划更加注重耕地保护。要求在土地利用过程中, 严格落实耕地保护政策, 严格划定永久基本农田红线和耕地保护线, 确保耕地的数量和质量。严格实施耕地占补平衡政策, 确保被占用的耕地通过复垦和补充的方式得到替代, 筑牢安全底线。

2.4 提高土地节约、集约利用

节约集约用地是国土空间规划的重要原则之一。在土

地利用中, 过优化土地利用结构和布局, 严格控制建设用地规模 and 标准, 盘活存量和复合利用土地等手段, 通过土地综合整治、城市更新等方式, 提高土地的利用效率、使用强度和产出效益, 实现土地资源的集约和高效利用。

3 国土空间规划背景下土地利用的优化策略

3.1 科学划定空间用途管制分区

3.1.1 明确管制分区类型与边界

自“十八大”提出“调整空间结构, 促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”之后, 日益将生产空间、生活空间和生态空间作为优化国土空间格局的重要抓手。

国土空间规划明确要求, 科学划定生态空间、农业空间和城镇空间, 并进一步细分用途管制分区。在生态空间中, 划定自然保护区、水源保护区、生态公益林等管制分区; 在农业空间中, 划定永久基本农田保护区、一般农田区等; 在城镇空间中, 划定城镇建设用地区、产业园区等。通过明确各分区的边界和用途管制规则, 严格控制土地用途的变更, 确保各类空间的合理利用。

3.1.2 强化用途管制实施与监督

建立健全用途管制实施机制, 加强对土地用途的审批和监管。对于违反用途管制规定的行为, 要依法予以严肃处理。同时, 利用现代信息技术, 如遥感监测、地理信息系统等, 对土地用途的变化进行实时监测, 及时发现和纠正违规行为, 保障用途管制的有效实施。

3.2 强化生态土地保护与修复

3.2.1 加强生态用地保护

严格落实生态保护红线制度, 对生态保护红线内的土地实行最严格的保护措施。加强对自然保护区、风景名胜区、湿地等生态敏感区域的保护, 禁止任何形式的开发建设活动。同时, 加大对生态公益林、水源涵养林等生态用地的保护和建设力度, 提高生态系统的服务功能。

3.2.2 推进生态修复

针对已被破坏的生态土地, 制定科学合理的生态修复方案。例如, 对于矿山开采区域, 开展土地复垦、植被恢复等生态修复工程; 对于水土流失严重的地区, 实施小流域综合治理、植树造林等措施。通过生态修复, 恢复生态土地的功能, 改善生态环境质量。

3.3 加强耕地保护

贯彻落实党的二十大耕地保护理念, 基本农田和耕地保护红线不可触碰, 坚持山、水、林、田、湖、草、沙一体化的保护策略, 建立多维度耕地保护机制, 推进落实保护工程建设, 协调好与经济发展关系, 通过系统治理和优化的方式, 以绿色低碳为目标, 逐步实现可持续发展。

严格遵循“占补平衡”和“进出平衡”规定, 加大对该制度的贯彻落实和监督, 开展全域土地综合整治, 促进耕地资源扩容提质, 确保耕地总量和质量。优化项目选址, 严格遵守建设用地“增减挂钩”“增存挂钩”机制, 消化

批而未供土地处置工作,逐步构建起耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护新格局。

3.4 提升土地节约集约利用水平

3.4.1 优化土地利用布局

树立“精明增长”的理念,按照严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率的原则,优化城乡土地资源配置,与城市更新相结合,推进城镇低效用地再开发和城中村改造。

推广“紧凑型”城市发展模式,根据城市的功能定位和发展需求,优化土地利用布局。合理调整产业用地、居住用地、公共服务设施用地等的比例和空间分布,提高土地利用的紧凑性和合理性。比如在城市中心区域,适度增加商业、办公和公共服务设施用地的比例,减少工业用地的布局;在城市边缘区域,合理布局产业园区和居住区,实现产城融合发展。

3.4.2 提高土地利用效率

开展城市土地节约集约利用潜力评价,宏观上通过制定相关政策和供地方法进行控制;微观上运用土地综合整治、城市更新等方式,通过制定严格的土地利用强度标准和建设用地使用标准,鼓励提高建设用地的容积率和建筑密度。对于符合条件的项目,给予一定的政策支持和奖励。同时,加强对闲置土地的清理和处置,对长期闲置的土地,依法收回重新出让或调整用途,通过规划流转给有需求的土地使用权人,实现土地资源的优化配置,提高土地的利用效率。

3.4.3 深化土地高效复合利用

探索支持关联度高、社会需求强烈的土地用途混合利用模式。所谓土地复合利用指土地用途分类时单一宗地具有两类或两类以上使用性质,包括土地混合利用和建筑复合使用方式,与控制性详细规划中的“混合用地”规划性质相对应。伴随着产业业态交叉融合、弹性工作和生活模式的动态重塑需求,在现有土地混合利用方式的基础上,不断探索深化土地高效复合利用的新场景、新模式。如保障性租赁住房土地混合利用、重要的交通综合枢纽站场土地混合利用等。强调整体规划、整体开发的原则,结合市场需求,促进不同用途之间的功能互补,将城市的平面空间拓展至三维的立体空间和四维时间层面,将不同的城市功能在同一区域复合,充分实现空间多样性。

3.5 促进城乡土地协调发展

3.5.1 推进农村土地整治

开展农村土地整治工作,包括农村宅基地整理、农用地整治和农村基础设施建设等。通过农村宅基地整理,盘活农村闲置宅基地,改善农村居住环境;通过农用地整治,提高农用地的质量和利用效率,促进农业规模化、产业化发展。同时,加强农村基础设施建设,改善农村生产生活条件。

3.5.2 推动城乡土地要素流动

建立健全城乡统一的土地市场,促进城乡土地要素的合理流动。允许农村集体经营性建设用地入市,与国有土

地同等入市、同权同价。同时,探索农村宅基地的有偿退出机制,鼓励农村居民自愿退出闲置宅基地,将节约的土地指标用于城市建设,实现城乡土地资源的优化配置。

3.6 完善土地利用规划实施保障机制

3.6.1 加强规划实施管理

建立健全土地利用规划实施的管理制度,明确部门的职责和权限,加强部门之间的协调与配合。加强对土地利用规划实施的监督检查,及时发现和解决规划实施过程中出现的问题。同时,建立规划实施的评估机制,定期对土地利用规划的实施效果进行评估,根据评估结果及时调整和完善规划。

3.6.2 强化政策支持与资金保障

深化完善土地用途管制、土地利用规划、土地用途配置、土地生态保护和修复、土地政策创新和土地管理法治等相关的政策措施,建立土地政策评估等机制,加强土地政策宣传和教育,鼓励和引导社会资本参与土地利用优化和国土空间规划的实施。例如,对于生态保护和修复项目、土地整治项目等,给予财政补贴、税收优惠等政策支持。同时,加大对土地利用优化的资金投入,建立多元化的资金筹集渠道,保障土地利用优化工作的顺利开展。

4 结论

国土空间规划背景下,土地利用优化是实现国土空间高质量发展的关键环节。坚持人与自然和谐共生的总体原则,创新土地资源利用的规划理念,贯彻落实国家相关政策,通过科学划定空间用途管制分区、强化生态土地保护与修复、加强耕地保护、提升土地节约集约利用水平、促进城乡土地协调发展以及完善土地利用规划实施保障机制等一系列优化策略的实施,可以有效解决当前土地利用中存在的问题,提高土地利用的科学性、合理性,实现土地利用更集约、更高效、更可持续和更高质量发展的目标。在未来的发展中,还需要不断加强对国土空间规划和土地利用的研究,根据经济社会发展的新形势和新要求,及时调整和完善土地利用优化策略,以保证国土空间的高质量、高品质发展和高水平治理,实现国土空间的可持续发展,促进经济、社会与生态效益的有机统一。

【参考文献】

- [1] 张小平,杨传强,李士江.国土空间规划改革背景下城镇开发边界管控研究[J].特区经济,2023(10):89.
- [2] 黄义忠,彭秋志,谭荣建,等.“国土空间规划”学科建设中实践教学借鉴与思考——以土地利用规划实践教学为例[J].教育教学论坛,2022(7):45.
- [3] 王丛丛.国土空间规划中的综合整治与生态修复路径[J].工程技术研究,2022(13):214.

作者简介:董志伟(1985.9—),毕业院校:河北工程大学科信学院,所学专业:城市规划,就职单位:天津市筑土建筑设计有限公司,职务:项目经理。