

土地用途管制与区域土地资源可持续利用研究

黄海坚

广西南宁昇宁工程咨询有限公司, 广西 南宁 530000

[摘要] 土地资源的有限性与不均衡性, 使得其利用必须采取科学管理。随着城市化与工业化的快速推进, 生态环境持续恶化, 过度开发与无序使用土地的问题愈加严重。在这样的情况下, 土地用途管制作为一项关键制度, 核心不仅在于合理利用土地, 还涉及保障粮食安全、提高土地利用效率及促进生态保护。在我国, 土地用途管制已经成为实现区域土地资源可持续管理的重要手段, 特别是在确保耕地保护、控制城市扩张以及推动绿色发展等战略目标下, 土地用途管制的作用变得愈加重要。如何进一步完善这一制度、优化土地资源的配置, 并实现长期可持续发展, 已成为土地管理领域亟待解决的关键问题。

[关键词] 土地用途管制; 区域管制; 土地资源可持续利用

DOI: 10.33142/ucp.v2i2.16269

中图分类号: F323

文献标识码: A

Research on Land Use Control and Sustainable Utilization of Regional Land Resources

HUANG Haijian

Guangxi Nanning Shengning Engineering Consulting Co., Ltd., Nanning, Guangxi, 530000, China

Abstract: The limited and uneven nature of land resources requires scientific management for their utilization. With the rapid advancement of urbanization and industrialization, the ecological environment continues to deteriorate, and the problems of excessive development and disorderly use of land have become increasingly serious. In such a situation, land use control, as a key system, not only focuses on the rational use of land, but also involves ensuring food security, improving land use efficiency, and promoting ecological protection. In China, land use control has become an important means to achieve sustainable management of regional land resources, especially in ensuring the protection of arable land, controlling urban expansion, and promoting green development. The role of land use control has become increasingly important. How to further improve this system, optimize the allocation of land resources, and achieve long-term sustainable development has become a key issue that urgently needs to be addressed in the field of land management.

Keywords: land use control; regional control; sustainable utilization of land resources

引言

随着全球人口增长和城市化加速, 土地资源面临前所未有的压力。根据联合国报告, 预计到 2050 年全球人口将增至 97 亿, 推动了对土地的巨大需求。如何在有限的土地中平衡经济发展与生态保护, 已成为紧迫问题。土地用途管制作为重要的空间管理工具, 通过科学规划与严格管控, 优化土地资源配置, 促进可持续使用, 确保生态环境与社会经济协调发展。例如, 上海市通过土地用途管制, 成功限制了城市扩展对生态的影响, 实现了农用地、建设用地和生态保护用地的合理布局。因此, 研究土地用途管制的作用与实施策略, 对于实现土地资源合理利用与生态保护, 具有重要的理论与实践意义。

1 土地用途管制与可持续利用的理论基础

可持续发展理念强调在满足当代需求的同时, 不以牺牲未来代际需求为代价。这一理念为土地资源管理提供了方向, 要求土地的可持续利用不仅注重资源节约, 还要遵循科学、系统的利用方式。一是提升土地的生产和服务功能; 二是通过优化利用方式降低开发风险; 三是延续土地的生态潜力防止退化; 四是通过制度安排激发内在活力;

五是确保土地使用模式获得社会认同。在区域尺度上, 土地用途管制不仅要平衡生态保护与经济发展的关系, 还需推动土地资源在不同空间单元间的合理配置, 促进土地结构的优化与调整, 这一过程不仅涉及技术调控, 还关系到人地和谐与高质量发展的保障。土地用途管制的核心在于生态环境承载力内满足经济发展需求, 确保耕地保护、粮食安全及空间布局优化。我国在土地用途管制方面已有一些成功实践。以长三角地区为例, 近年来通过科学规划, 减少了约 15% 的建设用地, 并加强生态保护。此外, 粤港澳大湾区也通过法制建设和管理体制优化, 实现了土地的高效利用与生态平衡。但在某些地区, 如武汉市, 由于地方政府与开发商之间的利益冲突, 土地滥用现象依然存在, 影响了生态保护效果。因此, 完善法制体系、健全管理体制是保障土地资源可持续利用的关键。通过政策创新和社会参与, 土地资源可以得到有效管理, 实现经济、社会和生态效益的有机统一。

2 土地用途管制的实践机制与社会功能

2.1 土地用途分区制度及其类型划分

土地用途分区制度是土地资源管理中重要的空间管

理工具,通过科学划分国土空间,促进土地资源的有序利用与合理管理。核心目标是明确各个区域的功能定位与开发强度,从宏观层面引导土地资源向集约化与功能化的方向发展,这一制度不仅是土地用途管制的基础环节,还在生态保护、农业保障、城市发展等多个领域发挥着协调作用,确保各项发展目标同步推进。根据土地的自然属性、生态价值和社会经济功能,土地用途分区可细分为多个类型,包括农用地(如基本农田保护区与一般农业区)、建设用地区(涵盖城乡建设用地及基础设施)、生态保护区(如自然保护区与水源涵养区)、林地区、草牧业区以及特定用途的专用区等。每种分区类型都有其独特的功能定位与管理要求,这不仅反映了区域资源条件的多样性,也体现了国家或地方政府在空间治理中的战略决策。以中国的基本农田保护区为例,该制度是土地用途分区的重要应用。政府通过划定保护区,确保耕地资源的安全以保障粮食安全。根据国家统计局数据显示,中国的基本农田保护区在近年来逐步扩展,特别是在经济发展较快的地区,如长三角和珠三角地区,基本农田的保护取得了显著成效,有效避免了耕地的过度开发。同时,北京市的生态保护红线区制度,作为土地用途分区的一部分,也为生态环境保护提供了重要支持,这些区域通过严格限制开发,保护了重要生态功能区域,缓解了土地开发与生态保护之间的矛盾。通过明确分区类型及其功能边界,土地用途分区制度有效避免了无序扩展与土地资源的无效占用,确保了重点区域的生态安全与产业基础。实践证明,这一制度在促进土地资源的可持续利用、优化空间布局方面具有重要意义。但执行中仍存在问题,例如部分地区功能定位不清晰、分区标准不统一等。根据不同地区的实际情况,需加强制度的灵活性和适应性,进一步完善法律体系和管理机制。

2.2 土地用途管制的社会目标

土地用途管制不仅是空间规划工具,更承担着确保土地资源公平分配、合理利用和可持续发展的关键职能。其社会目标主要包括保障粮食安全、提高土地利用效率、修复生态环境和协调社会利益。首先,土地用途管制在保障粮食安全和生态安全方面至关重要,通过保护基本农田并限制非农建设,防止农田转为城市建设用地,保障了粮食生产基础。例如,“永久基本农田”政策有效防止了农田遭受过度开发。此外,划定生态敏感区域并限制开发,确保生态系统稳定。其次,提高土地利用效率是土地用途管制的重要目标,通过科学规划与优化土地结构,减少无序开发与资源浪费。例如,上海市通过集约化土地利用,提升了土地效益并促进了经济高效发展。维护生态系统完整性也是土地用途管制的任务之一,通过规划与制度化限制,限制开发区域保护关键生态区,有效缓解水土流失、污染和生态退化等问题。例如,北京市严格控制生态敏感区开发,显著改善了水质和空气质量。最后,土地用途管制帮

助协调社会利益,平衡经济、环境和公共私人利益。例如,江西省通过划定农田保护区与城市扩展区的界限,避免了城乡冲突,促进了有序发展。

2.3 土地用途管制的实施手段与保障机制

土地用途管制的有效实施依赖于科学规划与完善的保障机制,核心保障手段包括法律手段、规划手段、经济手段和信息监督制度。法律手段是土地用途管制的基石。通过制定详细的法律法规,明确土地使用的法律边界,强化土地使用的法律约束,确保土地利用的合理与合规。例如,《土地管理法》与《城乡规划法》在中国提供了法律保障,有效避免了滥用土地资源的现象。规划手段在土地用途管制中同样至关重要,合理的土地规划不仅要精确界定土地用途,还需灵活调整以适应实际需求^[1]。科学规划能提升土地资源配置效率,避免资源浪费。例如,北京市通过优化土地用途规划,合理配置工业、住宅和商业用地,有效提升了土地使用效益。经济手段通过税收优惠、补贴政策与土地出让价格调控,激励合理利用土地并约束不符合政策要求的行为。通过税收与价格杠杆,促进了土地的高效利用和生态保护。比如,广州通过土地出让价格调控,成功引导开发商投资绿色生态项目。信息监督制度与规划公示制度确保政策的公正性和透明度,通过公开土地使用情况与变更信息,社会公众能够对土地用途管制过程进行有效监督。上海市定期发布土地使用与规划调整信息,增强了政府的透明度与公众参与感,有效提高了政策执行的公信力与责任感。

3 土地用途管制对区域土地资源可持续利用的作用分析与对策建议

3.1 土地用途管制对土地利用结构优化的作用

土地用途管制在优化土地利用结构中的作用至关重要,尤其在科学划分不同用途土地区域、明确开发方向与使用强度方面,能够有效避免土地资源的无序滥用。通过严格的分区管理,土地用途管制调控了土地使用结构,确保农业用地、城市建设用地与生态保护用地之间合理配置,从而避免过度开发与功能重叠的问题。例如,中国一些城市,如上海,采用严格的土地分区管理,通过明确农业用地保护与城市建设用地的界限,成功避免了农田的过度占用,并有效推动了城市发展与生态保护的平衡^[2]。土地用途管制有助于提升土地利用的集约性与效率。在城市化进程加速的背景下,合理引导土地资源的利用,逐步推动土地朝向高效与集约化的方向发展。例如,北京市在其城市扩展中实施了严格的土地用途管制政策,优先开发高效利用的商业与住宅区,同时保障生态功能区的面积,避免了资源浪费和功能重叠。通过精确界定建设用地的范围与规模,土地用途管制确保了单位面积的产出率提高,基础设施的集中建设与资源共享得到推进,进而提升了土地的综合利用效率。区域层面,土地用途管制也促进了土地资源

的均衡配置，尤其是在保障农用地与生态保护区的同时，为区域可持续发展奠定了基础。比如，在江苏省，土地用途管制政策通过优化产业布局，推动了城乡一体化发展，不仅提升了土地资源的利用效率，还促进了经济与社会的均衡发展。通过合理划定农业用地保护区与生态保护区，避免了因过度开发而导致的资源短缺，确保了生态环境与经济活动的和谐共生。因此，土地用途管制通过优化土地利用结构，提升土地集约性与利用效率，在保障农业生产与生态环境的同时，促进了区域经济的协调发展，为土地资源的可持续利用提供了坚实保障。

3.2 土地用途管制对生态环境保护的推动作用

土地用途管制在生态环境保护中的作用不可或缺，通过明确土地的分类及功能定位，该制度有效防止了自然资源的过度开发，特别是在生态敏感区域的保护方面取得了显著成效。通过划定生态保护红线，管制措施有效限制了城市化进程中对生态环境的负面影响，确保了湿地、森林、草原等重要生态系统的稳定性。比如，在长江中上游地区的生态保护区划定，成功限制了工业化与城市化扩展，保护了大量湿地资源，维持了水源涵养功能，并促进了生物多样性的保护。土地用途管制在优化生态功能配置方面也发挥了重要作用。通过合理区分自然保护区、生态修复区与建设用地、农业用地，土地用途管制实现了生态环境与人类活动的和谐共存^[3]。以浙江省为例，该省通过精准划定自然保护区与城市发展区的界限，有效避免了城市扩张对生态区域的干扰，使得生态保护与经济发展能够并行不悖。此外，政策导向下的生态保护与土地开发紧密结合，确保了自然环境的恢复与长期维护。土地用途管制不仅推动了生态环境保护，还促进了绿色发展理念的实施。在建设用地规划中，土地用途管制倡导绿色建筑技术与低碳生活方式，并通过政策引导与激励措施，推动了资源节约型与环境友好型项目的实施。例如，深圳市的绿色建筑政策要求新建建筑满足节能减排标准，促进了生态友好型城市建设，并显著减少了能源消耗与碳排放。通过这一政策，深圳的生态环境质量得到了有效提升，进一步支持了区域的可持续发展。

3.3 优化土地用途管制以实现土地资源可持续利用的对策建议

为了实现土地资源的可持续利用，优化土地用途管制至关重要。首先，科学规划与数据支持的强化是实现这一目标的基础。土地用途管制的有效实施依赖于精准的数据分析与动态监控。因此，必须加强对土地资源的调查与评估，尤其是借助大数据与遥感技术进行实时跟踪与管理。例如，江苏省通过遥感监测技术，成功实施了耕地保护与生态恢复的动态管理，实时掌握土地使用现状与变化趋势，从而及时调整管制措施，避免了因信息滞后而导致的资源浪费。其次，优化土地用途管制的政策框架应更加注重灵

活性与可操作性。随着经济与社会的持续发展，土地利用需求不断变化，管制措施应具备足够的调整能力，以适应不同阶段的需求。以成都市为例，在城市化进程迅速推进时，该市注重集约化土地利用，重点发展高密度、多功能的城市核心区；而在生态恢复与保护阶段，城市周边则加强对自然资源的保护力度。这种灵活的政策框架，有效应对了不同阶段的挑战，减少了过度管制与宽松管制之间的矛盾。此外，提升跨部门协调与公众参与机制是优化土地用途管制的关键。土地资源管理涉及多个领域，如环境、农业、城市建设等，因此，确保各部门之间的协调与合作至关重要。以杭州市为例，市政府建立了跨部门的土地管理协调机制，确保了土地用途管制政策的一致性与协调性。此外，增强公众的参与度，可以提高管制政策的透明度与社会接受度。通过信息公开与反馈机制，杭州市吸引了大量社会力量参与土地资源的管理与保护，从而为政策提供了强有力的社会支持。最后，经济激励与市场化手段在土地资源优化利用中同样具有重要作用。通过税收优惠、补贴政策及市场化机制，可以有效引导企业与社会资本参与土地资源的合理开发与利用。例如，某些地区通过对生态保护区的开发限制，提供财政补贴与税收优惠，鼓励社会资本投向绿色产业。这些政策不仅推动了土地资源的高效利用，还促进了绿色经济的发展。

4 结语

土地用途管制在实现土地资源的可持续利用方面，具有举足轻重的作用。通过保障粮食生产、提升土地资源使用效率以及保护生态环境，土地用途管制在促进社会经济协调发展中发挥着关键作用。尽管在实施过程中面临诸多困难和挑战，但通过不断完善相关政策、强化监管机制以及增加公众参与，土地用途管制能够有效地推动土地资源的合理配置。随着政策体系的不断优化，土地用途管制将在支持生态文明建设与推动社会可持续发展方面，提供更加坚实的保障，从而为未来的资源管理与社会发展奠定更加稳固的基础。

[参考文献]

- [1] 张国娇, 张帅, 毕东. 土地用途管制与乡村旅游发展的土地利用冲突研究——以云南省安宁市 W 村为例[J]. 南方农机, 2024, 55(24): 92-95.
 - [2] 肖劲松. 统一国土空间用途管制制度的学理问题思考——基于土地发展权的视角[J]. 城市规划, 2024, 48(11): 44-52.
 - [3] 王宪民. 土地资源可持续利用与生态保护研究[J]. 河南农业, 2025(4): 94-96.
- 作者简介: 黄海坚(1978.10—), 毕业院校: 广西大学, 所学专业: 行政管理, 当前就职单位: 广西南宁昇宁工程咨询有限公司, 职务: 工程管理员, 职称: 无。