

国土空间规划背景下土地利用优化配置研究

邹 畅

安徽云涯方寸地理信息技术有限公司, 安徽 宁国 242300

[摘要]国土空间规划体系创建给土地利用优化调配赋予了新的制度架构、控制准则。本文以国土空间规划基本要求为逻辑起点,对目前土地利用配置存在的结构失衡、布局失调、效率低、生态保护与开发矛盾突出等问题进行系统分析,从优化用地结构、调整空间布局、推进节约集约、加强生态修复、完善管控机制五个方面提出优化配置策略。研究认为土地利用优化配置要以“三区三线”刚性约束为底线,以存量优先、增量提质为方向,依靠规划引导和市场机制的共同作用,达到土地资源精准配置、高效利用的目的。

[关键词]国土空间规划;土地利用;优化配置;三区三线;节约集约

DOI: 10.33142/ucp.v3i3.20373

中图分类号: F301.24

文献标识码: A

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

ZOU Chang

Anhui Yunya Fangcun Geographic Information Technology Co., Ltd., Ningguo, Anhui, 242300, China

Abstract: The establishment of the national spatial planning system has provided a new institutional framework and control criteria for optimizing land use allocation. This article takes the basic requirements of national spatial planning as the logical starting point, and systematically analyzes the problems of structural imbalance, layout imbalance, low efficiency, and prominent contradictions between ecological protection and development in current land use allocation. It proposes optimization allocation strategies from five aspects: optimizing land use structure, adjusting spatial layout, promoting conservation and intensification, strengthening ecological restoration, and improving control mechanisms. Research suggests that optimizing land use allocation should be based on the rigid constraints of the "three zones and three lines" as the bottom line, with a focus on prioritizing existing resources and improving incremental quality. By relying on the combined effects of planning guidance and market mechanisms, the goal of precise allocation and efficient utilization of land resources can be achieved.

Keywords: national spatial planning; land use; optimization and allocation; three zones and three lines; economical and intensive

引言

国土空间规划是国家空间发展指南和可持续发展空间蓝图,也是各类开发保护建设活动的基本依据。伴随着“五级三类”规划体系的全面建立和“三区三线”的基本划定,“三区三线”划定之后国土空间开发保护格局从以前的弹性管控转变为以刚性约束、精准管控为主的一个阶段。该种转变不但是土地资源管理的制度环境的改变,也是用地配置精细化、协同化程度的提高要求。在此情况下,土地利用配置已经不再只是数量上的供需匹配,而是在空间上要与规划分区相衔接,在功能上要与主体功能定位相适应,在时间上要与高质量发展要求相契合。土地资源配置应该由被动适应变为主动引导,由单一的数量控制变为

空间、功能、时序等各方面的协同。但是由于长期以来的粗放利用惯性,使得土地利用配置还存在着很多结构性、体制性的障碍,存量盘活、布局优化、生态保护之间的统筹难度仍然很大,在国土空间规划框架下实现土地资源的优化配置,已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要课题。

1 国土空间规划的基本要求

国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的总依据,它对土地利用配置有系统的要求。国土空间规划是国家空间发展指南、可持续发展空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据,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,包括总体规划、详细规划和相关专

项规划。国家建立“五级三类”国土空间规划体系，五级包含国家、省、市、县、乡镇五个层级，三类为总体规划、详细规划和相关专项规划，其中总体规划是详细规划的依据和相关专项规划的基础。详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。核心管控工具为三区三线，即根据国土空间规划编制，结合划定的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，国家规定坚持底线思维，把三区三线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。三区指的是城镇空间、农业空间、生态空间，分别担负着经济发展的主导功能、农业生产的主导功能、生态保护的主导功能，“三线”指的是城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线。全国国土空间规划按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线的优先顺序进行统筹划定落实三条控制线，用三条控制线分别围合的空间作为重点管控区域，统筹优化农业、生态、城镇等各类空间布局。该体系从宏观到微观构成一个完整的管控链条，土地利用配置要服从规划分区的功能定位，在底线约束下达到有序开发、有效保护的目的。

2 土地利用配置存在的主要问题

2.1 土地利用结构不够合理

土地利用结构失衡属于目前存在的主要问题之一。一些城市的工商业用地比例偏高，生态用地、公共服务设施用地少，有的城市存在城中村混杂其中的现象，空间布局零散、功能欠缺。就用地类型而言，生产性用地和生活性、生态性用地的比例关系没有得到很好的调整，产业用地内部结构也不能很好地满足高质量发展要求。城乡之间建设用地扩张与耕地保护、生态保育之间的结构性矛盾仍然存在，部分地区用地供给同人口流动、产业升级的实际需要之间存在明显的错配现象。结构性的失衡造成土地资源整体配置效率下降，并且会阻碍城市功能品质的提升和乡村发展的潜力得以发挥。

2.2 土地空间布局协调性不足

空间布局协调性的表现就是功能分区与用地布局之间没有很好的衔接。在国土空间规划确定的“三区”内，部分地块实际用途和主导功能定位出现偏差，农业空间内的建设用地零星分散，生态空间内的开发活动不合理，城镇空间内部功能分区不清。乡村耕地碎片化、城镇空间布局无序化、区域发展不协调等状况仍然严重，各个地区、各个部门缺少协同联动机制，政府的统筹调控不到位，利益协调难^[1]。空间布局的协调性不够，城乡结合部以及规划边缘地带常常是用途管制比较薄弱的地方，容易产生用地功能混杂、管控缺失的情况。

2.3 土地利用效率有待提升

土地利用效率问题在存量用地方面比较明显。一些城市的存量土地规模较大，园区土地利用粗放，我国城镇开发边界内 70%以上的土地为存量空间，在“十四五”期间全国共盘活闲置土地 500 多万亩，但是存量盘活的制度性障碍还没有完全消除。就效率的空间分布而言，建设用地利用效率存在着明显的区域不平衡状况，城镇核心区的效率比边缘地区高得多，产业用地的地均产出效益在各个区域之间差别很大。存量土地盘活存在着产权关系复杂、利益协调难、再开发成本高这些现实困境，很多低效用地长期闲置不能得到有效处置。在增量用地上，一些地方的供地速度同项目落地需求之间缺少有效对接，批而未供、供而未用的情况依然存在。

2.4 生态保护与开发利用矛盾较为突出

生态保护同开发利用之间的矛盾，是国土空间规划实施过程中出现的深层次问题。生态保护红线划定之后，红线内原有生产生活活动的退出和转型要经历一段较长的时间，牵涉到补偿机制、替代生计等众多配套制度的创建。过去自然资源管理把耕地、森林、草原、湿地等不同要素分别管理，割裂了资源要素的内在联系，容易造成生态系统的系统性破坏^[2]。生态保护和经济发展之间存在交界地带，在此区域里，用途管制的刚性同地方的发展需求常常产生矛盾，生态产品的价值实现机制还不健全，保护者不能从保护行为中得到合理的经济收益，造成生态保护的内生动力缺乏。

表 1 土地利用配置主要问题、表现及成因

问题类型	主要表现	主要成因
结构不合理	生产性用地偏重，生态和公共服务用地不足；产业用地内部结构不匹配	历史用地惯性、产业结构路径依赖、用地标准执行弹性过大
布局协调不足	“三区”内外用地功能偏差；耕地碎片化、城镇布局无序	规划衔接不够、部门协调机制缺失、城乡二元结构制约
利用效率偏低	存量用地粗放、批而未供、供而未用现象并存	存量盘活制度障碍多、供地节奏与需求衔接不畅
生态矛盾突出	红线内活动退出困难、生态价值转化渠道不畅	补偿机制不健全、要素分割管理、保护内生动力不足

3 国土空间规划背景下土地利用优化配置策略

3.1 优化土地利用结构

改善土地利用结构的关键之处在于使得各类用地数量比、空间布局同主体功能定位达成协调。从规划角度来讲,应当把土地利用结构的改变包含到国土空间总体规划的指标体系当中,确定各个规划阶段建设用地、耕地、生态用地以及公共服务用地的规模界限。在实施上要探索实行建设用地总量按照规划期控制模式,全面落实建设用地的“增存挂钩”制度,形成存量优先利用、增量提质增效的空间开发导向。建立新增建设用地和存量建设用地挂钩机制,年度新增城乡建设用地控制在盘活存量土地面积之内,用存量控增量的方式进行用地结构调整。对产业用地,要根据产业转型升级的实际情况,促使不同产业用地类型实现合理的转化,使工业用地向高附加值产业倾斜。对公共服务、生态用地,在规划编制、年度计划中给予优先保障,

逐步改变生产性用地占比较大结构性失衡的状况。

3.2 合理调整土地空间布局

空间布局调整的核心就是以“三区三线”为基准,使用地布局和功能分区相适应。主体功能区战略把全域国土分为城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区,土地利用布局要依照这样的功能定位做差异化的安排。城镇空间内部要依靠详细规划的编制实施来确定各地块的功能定位和开发强度,促进生产、生活、生态功能的合理分区和有机融合。农业空间要同全域土地综合整治相结合,以达到耕地集中连片、消除耕地碎片化、空间错配等问题的目的^[3]。生态空间内要严格控制人为活动,保证生态功能不受周边开发的影响。同时要推进区域间的空间协同,从更大的空间范围实现功能互补、布局优化,对能源资源富集区、生态敏感区等实行区别化的管理。



图1 国土空间规划“三区三线”与土地利用空间布局优化关系图

3.3 提高土地节约集约利用水平

提高节约集约利用水平,是解决土地供需矛盾的根本办法。自然资源部按照“严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的总体要求,不断探索国土空间规划政策机制创新,促进节约集约用地,新增建设用地要优先保障重大项目建设,鼓励其他项目更多利用存量用地。在政策工具上要完善土地供应方式和收储制度,根据不同的产业用地生命周期采取弹性供地,尝试长期租赁、先租后让、弹性年期供应等多元化的供地方式,从而降低企业前期用地成本。城市存量空间盘活优化是城市存量空间持续开展完善功能结构、优化空间布局、提升空间品质、激发经济社

会活力、提升城市竞争力的建设和治理活动,主要包括闲置土地处置、低效用地再开发、建设用地综合整治、旧城镇改造、旧厂房改造、旧村改造、历史文化保护与活化利用等,通过开发、转让、回收收购、协议置换等方式对闲置土地进行分类处置,降低存量土地再开发的制度成本。另外还要创建土地利用效益评价体系,把地均产出、容积率、闲置土地处置率等指标纳入考核,形成节约集约用地的正向激励和反向约束。

3.4 强化生态空间保护与修复

生态空间保护和修复要从用途管制和修复机制两方面同时推进。推进生态文明建设,要建立以空间规划为基

础、用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,把自然生态各个要素的多头管制、分散管制变成统一管制,对山上山下、地上地下、城市农村、陆地海洋和流域上下游实行统一保护、统一修复。从管制规则上来说,要严格依照生态保护红线管理规定执行,生态保护红线内自然保护区核心保护区外,不得开展开发性、生产性建设活动,只允许管护巡护、原住民基本生产生活活动、经依法批准的考古调查发掘、不破坏生态功能的适度参观旅游及相关必要公共设施建设、必须且无法避让的线性基础设施建设等对生态功能不造成破坏的有限人为活动^[4]。从修复机制上来说,要推进全域土地综合整治同重大生态修复工程一体化布局实施,支持生态修复与产业融合发展,探索把修复成本纳入用地成本核算的机制。还要加快建立生态产品价值实现机制、区域间生态补偿制度,使生态保护的外部效益内部化,提高保护区域的内生发展能力。

3.5 完善土地利用管控机制

完善的管控机制就是各项优化策略得以落实的制度保证。从技术上来说,要加快国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设,把山水林田湖草沙等自然全要素统一放在一张底图上,统一标准、统一规划、统一平台,贯通规划编制、用途管制、耕地保护、生态修复、执法督察等业务全链条,实现从“多头管理”到“一图统管”的转变。从制度上来说,在不突破“三区三线”等约束性指标和底线管控要求的基础上,依靠“一张图”对国土空间总体规划实施年度动态维护,正向优化规划分区、边界、重点项目清单等规划内容,创建起“一年一体检、五年一评估”的规划体检评价及动态调整体系。从市场化配置角度出发,要以建立城乡统一的建设用地市场为目标,以符合国土空间规划、用途管制、依法取得为前提,稳妥有序推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同

权同价,充分发挥市场机制在土地资源配置中的决定性作用。从监管角度来讲,要创建起全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制及规划许可制度,及时发现并纠正背离规划目的的行为,从而塑造起“编制-执行-监督-回馈”的闭环管理机制。

4 结语

国土空间规划给土地利用优化配置赋予了新的制度坐标和行动框架。在“三区三线”的底线约束之下,土地利用配置要从以往的增量扩张逻辑转变为存量提质和精准配置并重的逻辑,在结构、布局、效率、生态、机制五个方面进行系统性的优化。这既是技术方法的更新,又是治理理念的转变。随着国土空间规划实施监督机制的不断完善以及土地要素市场化配置改革的不断推进,土地利用优化配置将会越来越依靠规划刚性和市场弹性相辅相成的方式,而不仅仅是依靠单个部门或者区域的治理能力。怎样在保证粮食安全、生态安全和经济发展这三者之间的动态平衡中找到一条可行之路,仍然是一个有待于继续研究的实践问题。

[参考文献]

- [1]尹睿思.国土空间规划背景下土地资源利用转型路径研究[J].中国资源综合利用,2026,44(4):152-154.
 - [2]邹英杰.国土空间规划背景下的土地用途管制[J].中国城市规划知识仓库,2025,23(1):44-47.
 - [3]饶冬梅.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思路[J].今日国土,2025(8):20-22.
 - [4]高楷.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思考[J].中国资源综合利用,2025,43(3):74-76.
- 作者简介:邹畅,男,汉族,安徽省六安人,土地规划工程师,本科,毕业于安徽建筑大学土地资源管理专业,研究方向为土地规划。