

基于国土空间规划的土地利用与城市发展思考

钟河江

安远县自然资源综合服务中心 江西赣州 342100

摘要：突如其来的新冠疫情给全球、全国及各地区域经济发展带来了严重影响，但也给各地大型成片开发项目喘息的机会，抓住有限的窗口期，抓住重大历史机遇！在中央“抗疫复苏”战略指引下，在自然资源部“过渡期政策”影响下，在新政策的引领示范下，相信各地会陆续出台过渡期政策，这些政策的大方向一定是“宽松”的，甚至是“随意性”、“可操作性”较强的，土地利用与城市发展之间的联系也发生了变化，从而产生了新的发展模式，并对城市发展与土地利用之间的更好协调提出了更大的挑战。因此，在城市发展过程中，必须有效配置土地资源，提高土地利用水平，实现城市更加科学合理的国土规划，实现城市与土地利用的和谐发展。

关键词：国土空间规划；土地利用；城市发展；思考

Thinking on land use and urban development based on territorial space planning

Zhong He jiang

Natural Resources Comprehensive Service Center of Anyuan County, Ganzhou 342100, Jiangxi province, China

Abstract: The sudden outbreak of COVID-19 has had a serious impact on global, national and regional economic development, but it has also given a chance for large-scale development projects around the world to seize the limited window period and seize the major historical opportunity! “Fight disease recovery” in the central strategy under the guidance of the department of natural resources, under the influence of “transition policy” in the new policy under the lead of the demonstration, believe that will be developed around the transition policy, the policy direction must be “loose”, even “optional”, strong operability, the relation between land use and urban development has also changed, As a result, new development patterns have emerged and posed greater challenges to better coordination between urban development and land use. Therefore, in the process of urban development, we must effectively allocate land resources, improve the level of land use, achieve a more scientific and reasonable urban land planning, and achieve the harmonious development of city and land use.

Keywords: territorial spatial planning; Land use; Urban development; thinking

前言：

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，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。要实现土地资源的可持续利用，提高土地资源规划的合理性，防止土地资源的不合理利用和破坏，需要各有关部门齐心协力，积极完善相

关法规 and 法律规定，避免工作中的矛盾，不利因素。按照党中央、国务院部署，编制实施《全国国土规划纲要（2016—2030年）》（以下简称《纲要》），是统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的重要举措。综合城市规划及土地用途规划，不仅可以为城市发展建设提供稳定坚实的基础，还可以为我们提供一个安全、稳定的生活环境，提高我们的生活质量。

一、土地利用与城市规划存在的不足

1. 土地用地矛盾加大

如今城镇化已经进入中期阶段,大量的农村人口迁入城镇,城市的规划与当前土地利用存在很多问题,为了解决这一问题,也为了更好地促进城市化的进程,对于建筑用地规划利用有效的提升,不要只看到眼前的利益,应该放眼未来。创新城市化土地利用改革,对于用地矛盾进行有效调节,确保城市化进程顺利完成。

2. 信息沟通不足

城市发展和建设离不开土地规划与城市规划两部分,这两者密不可分。在城市发展建设的过程当中,要严格规范建筑选址,需要积极与土地部门进行沟通交流,同时也要与政府土地管理方案相结合,对当前的规划进行合理升级优化,确保了规划的有效性、合理性。但是,就当前的情况来看,土地规划部门与城市规划部门之间的沟通存在阻碍,双方的工作多是独立开展,信息没有互通,方案没有沟通,这样会造成双方信息闭塞,对于土地与城市规划之间也存在一定影响,从而导致土地规划工作开展不合理,潜在风险增大,最后导致土地资源浪费等情况。

3. 土地保护意识欠缺

土地保护是近年来老生常谈的一个话题,从之前的乱砍滥伐到现在的退耕还林,从之前的沙漠化到现在的绿洲化,无一不体现着对于保护土地意识的提高和土地保护的重要性。对于城市化来说,同样也需要意识到保护土地的重要性,这其中就包括土地资源的合理开发与利用,不破坏土地生态平衡。就当前来看,我们对于城镇化土地保护意识相对薄弱,并没有结合实际发展需要,进行合理规划土地,导致一些土地在开垦之后就废弃,变成一个“景点”,甚至有些土地在城市中出现荒芜、沙漠化的情况,这些都是土地没能有效保护的一个体现,所以土地保护立足于乡镇也要立足于城市。

二、国土空间规划体系中土地利用的基本原则

在规划国土空间时,需要遵循一定的原则,那就是协调性、多元性和整体性,将城市空间规划和土地利用的可持续性提高,让城市土地的价值最大限度的发挥出来。

1. 整体性

国土规划背景下,城市土地利用要遵循可持续发展的理念。因此,需要让土地利用和城市发展间保持协调的关系,从宏观或整体角度出发,对城市未来的发展方向和城市的规划目标进行系统性的分析,让国家的整体

空间规划布局和土地利用与城市发展的模式更加贴合,始终保持局部和整体的协调性。城市发展背景下,土地利用需要由整体目标作为指引,不断优化和调整规划,这样才能保证其可行性和科学性,才能更好地与未来城市的发展方向相一致。

2. 多元性

对国土空间规划体系进行认真分析可知,土地利用具有十分广泛的范围和方式,同时有较多的行业和领域涵盖其中。城市发展背景下,土地利用需要坚持多元性的原则,多元整合生态环境、文化、经济等领域,这样才能让城市的协调性更强,土地利用和城市发展间才能形成高效、平衡、多元的关系。

3. 协调性

在国土空间规划体系中,需要将地区发展和土地利用形成整体,所以,需要考虑城市发展和土地规划的关系,基于整体空间规划背景下,对城市发展和土地利用间的各种要素进行分析,将各方利益协调好,在土地利用目标和城市发展规划目标合理的情况下,让其保持一致并可以进行相互配合。在城市的发展过程中,不确定性因素较多,因此需要根据土地利用工作的需求和特点等进行适当调整,让城市发展和土地利用相一致。

三、土地利用与城市协调发展策略

1. 协调矛盾关系

在当前土地利用、城市化进程当中,相关部门应立足于城市,将土地规划与城市发展相结合,并且要将宏观环境以及相应地区的地形、发展所需的必要条件相结合,避免出现土地规划与城市发展相悖的情况,如果在计划实施当中土地规划与城市发展之间出现矛盾,很容易对经济造成不良影响,反而会造成经济的退步。为了避免相关问题的出现,有关部门应结合地区发展,对土地资源保护计划进行优化,这样才能更好的使土地发挥最大的用处,也能很好的保护生态环境,对于城市发展也有很大帮助。

2. 优化土地改革方案

城市化进程旨在优化和适应土地方案的相关部门,明确了土地利用与城市发展的关系。灵活利用闲置土地,完善土地利用规划,促进土地资源综合治理。首先,在城镇化的进程当中,也要借助土地优化对乡镇空间布局进行优化,可助力城市发展的同时,也可以促进乡镇经济高速发展。土地改革中明确了将耕地作为城市发展的基础和前提,这就要求要对乡镇耕地的质量、数量要严格掌握,使城市规划和生态资源得到更好的协调。二是

要做到节约用地以推进土地改革,当前严格落实节约用地制度,有效扩大城市规划利用,鼓励灵活使用土地,还可以优化创新制度,大幅提高土地利用总量。最后明确城市规划管理目标,优化土地资源配置。

3. 优化法律制度

土地与城市之间的协调发展,虽然与各个部门之间密切相关,但是也离不开法律的约束,完善相应的法律制度,可以在一定程度上更好的促进土地利用与城市之前的协调发展。而且,在法律的约束下开展土地规划工作,能够能加顺利的促进方案的实施。城市建设中城市规划占据主导地位,相关部门应该把好法律这道关,对城乡规划制度加以落实,对政府有关规定严格执行。

4. 城市土地管理制度需要完善

当前,我国之所以将国土空间规划体系制定好,主要是为了对土地利用方式及用途进行规范,这样才能让其获得可持续发展。城市发展中的土地利用,制定国土空间规划体系是为了给城市土地利用提供总体目标,同时也可以为土地利用管理提供必要的参考。因此,要想实现两者的协调,需要将城市土地管理制度完善好,这样才能将城市土地资源的配置水平提高,将土地规划效果提高。具体到完善方法上,应结合我国的房地产管理法和土地管理法,系统分析和综合评估城市发展的土地需求情况,在土地资源利用高效性得到保证的基础上,将土地利用的可持续性提高上去。从城市发展需求出发也是土地利用的基本原则,对城市土地利用信息进行实时更新,以便形成系统的城市土地管理方案,对城市土地利用不良情况进行约束,行为需要用制度来进行规范,这样可以将土地利用和发展间的问题规避、缓解掉。

5. 城市土地利用目标要明确

土地利用方式随着城市发展不断在发生变化,但是对于土地利用目标来说,它具有稳定性。当前国土空间规划背景下,城市发展和土地利用间就有了可供参考的目标,那就是:根据我国土地使用目标或是土地发展,将城市土地的利用和发展定位明确,让其更好地为城市发展规划服务,引导城市土地利用工作顺利开展。城市土地利用目标的明确,需要通过两个角度进行:城市未来发展目标要明确,可以通过人文氛围、文化内涵和经济发展等方面进行梳理,将对应的土地利用目标制定出来,以此来协调人和自然。基于土地资源持有情况,与城市发展规模结合起来,认真分析人类活动对土地空间的影响,探究环境保护、城市经济等活动对土地利用的影响,将土地规划的可行程度和土地利用率提高上去。

6. 城市土地资源监管效果要加强

将土地资源的监管加强,城市发展中土地资源浪费的情况才能避免,土地的利用价值才能得到更好地发挥。只有将土地资源监管加强,土地的利用价值才能得到更好的发挥。将城市土地资源监管效果加强,应用科学的土地勘测技术,有效监督和管理城市土地的利用情况,违规用地和违法用地的情况才不会发生。当前,卫星图像和GPS是常用的土地勘测技术,应用它们可以有效监控城市规划范围内的土地资源,将土地资源利用的变化情况表示出来,以便更好地动态监督城市用地情况。将土地资源监管效果加强,由土地资源管理部门分析城市土地利用方案,与城市未来发展目标和发展方式结合起来,对于土地利用是否合理从生态和整体的角度进行分析,将对土地利用的管控和监督加强。

7. 对人才建设的重视度应提高

土地统计对土地管理十分重要,自然资源管理当局应正确认识到这点,将更多地强调土地统计,并应增加用于土地统计的设备和财政资源,为统计的成功发展奠定基础。需要加强能力建设,吸引高素质的土地管理专业人员,提高土地统计专业人员的整体水平,定期进行土地统计方面的交流和技术培训,提高土地统计专业人员的专业水平,并将统计人员的工作、福利和统计结果联系起来,以便充分调动统计人员的努力。

四、国土规划背景下土地利用与城市发展协调处理路径

(一) 加强宣传引导

城市的规划与发展主要在于促进城市的发展,为了提升居民的生活质量,在当前的大背景下,需要建立可持续发展的理念,并且加强宣传引导,让居民投身于建设城市发展中来,群策群议,相关部门以及领导干部要走到群众中去,倾听群众意见,让群众发挥监督作用。可以促进产业调整,使土地的利用率提高,加速城市化发展进程。

土地利用和城市发展之间存在着一定的差异,在实际的城市化工作进程的推动当中,要结合城市人口数量,规划用地指标,进行统一的预测,确保土地规划及人口规划的合理性。根据国家相应政策,科学的调整耕地数量,但是要特别注意,兼顾生态发展利益与经济利益相结合,防止忽略环境管理过度重视经济发展的问题出现。除此之外,也要积极学习先进城市土地规划方案,为城市发展创造良好环境,改善城市建设与土地规划之间的矛盾。

（二）培养专业人才

国土规划背景下也要重视培养专业人才，加强基础设施建设的重视程度，确保部门之间相互合作，工作之间相互衔接，确保土地规划内容的科学性、可操作性以及资源利用的充分性，例如，针对于学校、医院、停车场固定位置的规划，防止二次规划所造成的土地资源浪费的情况发生。

相关部门也要强化专业人才培养的重视程度，在保证不破坏城市建设的同时，充分利用地下空间，建设城市先进的地下排水系统、地铁、取暖管道等等。学习一线城市建设地下商场等模式，同样也可以改善土地资源不足的问题。对人们提升生活质量，提高生活便利度产生重要影响。同时相关部门也要实施引进人才政策，找到符合本城市发展的人才，切忌大量引进人才，避免造成人员浪费、城市负担加重的情况出现，结合本城市发展规划。

（三）实现土地管理规划和城乡规划建设用地对接

1. 按土地规划建设分类对接

在规划土地管理的建筑用地中，可分为交通水利建设用地、城乡规划用地和其他建设用地。特别是城乡规划用地分为交通设施、居民点建设、公共区域建设、矿业和专用区。这种分类可以加强土地的分类，实现类型对接。目前，我国土地利用分类仍采用二级开发分类法进行国土规划，降低建筑分类水平，满足建筑控制需求，从而实现六个建筑地块的分类。

2. 按土地规划农林用地对接

我国是农业生产大国，人口非常庞大。因此，需要相当数量的农业用地并加以控制。农地可分为林地、草地、农田等土地。园林用地的特点是既有林地，又有耕地，既需要投入资金和人力，也需要利用耕地，而在我国，林地由不同的管理机构管理，在管理方式上有所不同，管理边界划分不够明确，造成了土地和森林地区之间的统计差异。我国农作物品种繁多，农业部门难以准确预测和调控。这些原因导致了国土规划和管理混乱。

（四）土地利用评价方案的制定

土地利用和城市协调发展的可行性方案之一是评价城市土地利用情况，评价土地利用和城市发展的适配性，然后根据结果对城市土地利用情况进行调整，将土地利用的有效性提高。土地利用评价方案的制定，需要首先明确评价指标，将评价结果的客观性提高上去。城市居民和土地利用息息相关，通过评价指标对群众的生存状况是否合理进行认真分析，考虑土地利用是否可以满足居民的日常需求。当前，城市环境承受着巨大的压力，分析土地承载力，严禁出现土地负荷利用的情况，以此来保证企业的可持续发展。

总之，城市总体规划是指一定时期内相关建筑的整体布局和相应的规划。土地利用是根据超前性方案制定出土地利用的方案，尤其是城市建设用地，在高效开发的情况下，可以科学利用土地资源来协调城市发展。在城市化进程当中，最值得重视的问题即为城市规划问题，而土地管理作为城市化基础项目之一也是至关重要的，不同的城市土地规划会影响城市发展的兴衰，包括城市自身发展、经济发展等等。在国土规划的同时也要切合实际，符合城市发展需要，找到更适合的土地利用与城市协调发展的途径，为人民生活需求、经济持续增长奠定良好基础。

参考文献：

- [1] 奥丽. 城镇国土空间规划中综合整治与生态修复机制探讨[J]. 山西农经, 2020(24): 89-90. DOI: 10.16675/j.cnki.cn14-1065/f.2020.24.035.
- [2] 刘延婷, 朱家彪, 陶珂, 周彬. 基于国土空间基础信息平台更新土地利用规划[J]. 地理空间信息, 2020, 18(09): 36-39+51+6.
- [3] 兰利花, 田毅. 国土空间规划研究进展与展望[J]. 江西农业学报, 2020, 32(09): 134-142. DOI: 10.19386/j.cnki.jxnyxb.2020.09.24.
- [4] 徐勇, 赵荣, 段健. 国土空间规划的土地利用分类方案研究[J]. 地理研究, 2019, 38(10): 2388-2401.