

# 如何在国土空间规划下系统整合土地利用及城市用地分类

刘大明<sup>1</sup> 刘迎春<sup>2</sup>

1. 辽宁省城乡规划设计院有限责任公司; 2. 辽阳县自然资源局

**摘要:** 随着我国社会经济的发展以及城镇化建设不断加快, 城市规模不断扩大, 基于国土空间规划, 对土地的整合利用和城市用地分类成了当前我国可持续发展的重要任务。因此本文通过简述国土空间土地分类, 分析系统整合土地利用的思路, 为探讨国土空间规划下城市用地分类的构建, 旨在为完善国土空间规划分类体系提供指导和借鉴。

**关键词:** 国土空间规划; 整合; 土地利用; 城市用地分类

## 前言

土地分类则是国土空间规划的重要基础, 也是对国土空间结构优化布局的科学依据。城市用地分类是促进国土空间规划合理性, 提高土地利用价值的重要手段, 所以如何在国土空间规划下系统整合土地利用及城市用地分类成为当前社会发展的主要课题之一。

## 一、国土空间规划土地分类概述

国土空间规划土地分类是按照土地自身的差异性和一定的规律, 将土地合理划分为不同的类别, 从而将区域土地个体单位所具有的相似属性集中归纳, 以便于更好的建设相应功能区域。因此对当前我国的土地分类主要包括土地自然分类、土地利用分类、土地评价分类以及土地功能分类等, 为土地利用提供了支持。其中土地自然分类即是按照土地的自然属性, 以气候、土壤、水文、地貌等作为标志, 在自然规律的基础上实行土地分类; 而土地利用分类则是以土地当前的利用现状进行划分, 通过对土地用途、利用方式等特征作为标识, 可以分为一级类土地和二级类土地, 比如耕地、住宅用地、交通运输用地、林地等属于一级类地; 土地评价分类即是按照评价指标的异同性进行分类, 如土地质量、生产潜力、适宜性等, 是土地利用规划的重要依据; 土地功能分类则是按照土地所提供的服务或者是产品而进行分类, 实质上是对土地的资源属性进行区, 比如生产用地、生活用地、生态用地等, 为土地利用提供了极大的依据和指导<sup>[1]</sup>。

## 二、国土空间规划下系统整合土地利用的思路

### (一) 发挥国土空间规划的支持和保障功能

通过合理的国土空间规划可以对区域内的城乡格局进行优化, 促使形成科学的生产、生活和生态空间。而且要坚持生态保护以及基本农田保护、控制城乡开发边界等, 充分落实管理层级, 促使建筑用地总量与城市开发强度得到有效管制, 推动基础设施与公共服务设备的均衡建设发展。另外一方面系统整合土地利用还需进一步贯彻国土整治, 督促城乡土地的综合治理和生态修复。最后是要通过实施差异化政策积极引导区域的平衡发展, 保障国土空间规划措施的有序落实<sup>[2]</sup>。

### (二) 积极吸收成功实践经验

在以往的国土空间规划中, 所实行的主体功能区规划、城乡规划以及土地利用规划等, 在保障粮食安全和生态保护、区域统筹、可持续发展方面具有积极影响。因此在系统整合土地利用的过程中, 需要积累有益经验, 在现有的国土空间规划和分类理念方法、技术模式上, 进一步重视对人口、环境和资源的调查, 通过用途管制和空间治理的手段, 推动国土空间规划体系的完善, 促使土地资源得以整合利用。

### (三) 建立科学的土地利用评价体系和指标体系、管理机制

基于国土空间规划系统整合土地利用, 则要完善资源、环境承载力与开发空间适宜性的评价标准, 为土地规划布局提供基础条件。同时要根据国土空间规划设计, 以土地利用为中心, 建设完备的基础设施、协调区域发展和城乡融合, 合理布局土地利用规划指导和约束管理。另外还要加强对资源保护的力度和对空间

利用的管控能力, 保障土地资源能够发挥最大效用。而且这一过程需要有相对完善的国土空间规划标准体系和土地利用管控机制作为保障, 充分保障国土空间规划的刚性与弹性, 实现土地的高效率利用<sup>[3]</sup>。

## 三、国土空间规划下城市用地分类体系的构建

城市用地分类根据国土空间规划的相关标准则可以分为居民居住用地、商业服务用地、工业用地、公共管理用地、道路交通用地、物流仓储用地以及公用设施用地、绿化广场用地等8个一级类, 其下还有35个二级类和43个三级类。对城市用地分类体系的构建则要遵循以下几个原则:

### (一) 相容性原则

由于土地利用具有外部性的特点, 尤其是在城市中, 对土地空间的利用会对周围环境产生一定的影响。因此在国土空间规划下, 需要通过发挥城市用地分类的作用, 将具有相容性的土地用途和利用活动等进行混合, 将存在矛盾的土地利用划分为不同类型。比如工业生产和居民生活难以相容, 则在城市用地分类中分为工业用地和居住用地两个一级类。

### (二) 公益性原则

由于国土空间规划的目的是为了提高社会公共利益, 在城市用地分类和土地利用活动中, 必须要保障国土空间结构以及功能的完整性, 所以要严格限制非盈利土地的用途的转变。对城市内医疗、教育、绿化等公共设施需要进行单独分类。

### (三) 国情性原则

基于国土空间规划的城市用地分类需要遵循人多地少的国情, 必须要坚持保护城市周边耕地以及节约利用城市空间的发展战略, 因此要对城市建设行为进行限定, 在建设开发的同时增加细化土地保护分类。比如适当混合土地利用, 发挥国土空间开发潜力, 提高利用价值。

### (四) 发展性原则

城市用地分类在市场化不断推进以及需求不断变化的背景下, 应当注重土地利用的功能性, 要充分使用社会发展的实际需求, 合理增加新用地类型, 比如未来保障型用地, 其与商品住宅的产权属性和经营方式具有较大的不同, 所以应实行不同的土地利用管控方法。

### (五) 可行性原则

城市用地分类的主要目的即是为了服务国土空间规划, 所以其分类体系的构建需要满足土地分类的可行性。因此必须要在现状调查中将城市土地空间的类型进行细分, 充分考虑实践的可操作性。

## 结束语

综上所述, 国土空间规划下系统整合土地利用需要坚持发挥国土空间规划的支持和保障功能、积极吸收成功实践经验、建立科学的土地利用评价体系和指标体系、管理机制等思路, 强化土地整合利用的实际效果。在构建城市用地分类体系时, 要重点遵循相容性、公益性、国情性、发展性和可行性原则, 保障城市用地分类科学合理, 推动国土空间规划的管理发展。

## 参考文献

- [1] 李雪梅, 刘倩. 国土空间规划中用地分类体系比较研究[J]. 城市, 2020(02): 34-40.
- [2] 聂玉文, 王欢欢, 符太成, 张亭亭. 国土空间规划下用地分类体系探究[J]. 住宅与房地产, 2019(19): 73-74.
- [3] 祁鹏卫. 基于GIS空间分析的县域尺度空间规划整合模式研究[D]. 重庆师范大学, 2019.