

从土地利用规划角度浅谈“多规合一”下的土地资源管理

王亚梅

创辉达设计股份有限公司

摘要: 建立国土空间规划体系,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”,对推进生态文明建设、优化空间格局、建设美丽中国的具有重要意义。本文从土地利用规划角度分析土地资源管理现状、问题及方法,以期对国土空间规划编制提供新的视角和思路。

关键词: 土地利用规划;国土空间规划;体系建设

引言

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施,是党中央、国务院作出的重大部署。新形势背景下,国土空间规划管理的整套建设体系正在科学部署,传统的土地利用总体规划工作正在逐步过渡,新型的“多规合一”工作正在稳步推进。结合分析土地利用规划到国土空间规划在观念、体系、任务、方法、实施等方面的重大变化,综合考虑土地利用、产业发展、环境整治、生态保护和历史文化传承等维度,从土地利用规划角度分析土地资源管理现状问题及对策,以期对正在开展的国土空间规划编制工作提供参考。

一、基于土地利用规划角度的土地资源利用问题

(一) 土地利用效率问题

目前的土地利用效率从表面上来看较高,但是实际使用阶段存在严重缺陷,比如对于我国的农村地区土地来说,不少农业用地存在被侵占问题,占用建设了工业项目,而我国的人均粮食占有量只处于世界的中端水平,当前存在的这一缺陷会让农业用地的总量进一步下降,同时广大失地农民未能获得工业生产的相关技能,导致农村劳动力过剩并引发社会矛盾,可以说当前土地利用效率不足的一个最直观原因是对土地用途的不合理规划,此外即使在城市土地中也存在该问题,最主要的表现形式是,将生态绿化用地应用于工业项目用地、商业住宅开发用地等,虽然城市居民因此可以获得较高的补偿收入,但是城市居民的生活环境不能达到要求,自然也是降低了土地的利用率。

(二) 土地搭配形式问题

在土地的利用阶段,必须对其进行合理的搭配,才可以让建成的土地资源体系收益,当前的国土空间规划体系中,关于土地搭配形式的缺陷在于,一方面对于各类土地的关联方法存在缺陷,导致各类土地的利用率不能满足要求,另一方面土地的搭配并不满足周边民众的生活需求以及科学的发展的需求,导致实际的土地利用水平下降。此外在具体的搭配阶段,尤其需要做好生态资源环境用地和其余类型土地之间的关联,包括和商业用地间的关联、住宅开发用地间的关联、教育、医疗等公益性用地之间的关联等,从而让整个城市具体的合理管理运营系统。

(三) 土地规划利用与其他行业规划利用衔接问题

土地规划利用比较复杂,涉及的领域较多,具体实施中极易和其他行业规划利用发生冲突,引发系列问题。如,宗地容积率发生改变的问题,传统做法是由住建部门负责审核超容积率面积,国土部门负责审核超占地面积,缴清住建部门主管的超容积率罚款和国土部门主管的超占地面积的罚款后,由国土部门办理土地相关手续。用地方如果只办理土地证,不办理房产证,国土部门就不知用地方是否超容积率,很容易疏漏而造成补缴出让金程序进行得不够及时。

(四) 土地利用方法问题

在土地利用阶段需要采用合理的方法,包括土地之间的资源融合、土地侵占量的深入合理控制等,要求建成的综合管理系统可发挥作用。比如对于生态绿化用地来说,采取的建设方法包括硬软件系统的结合、原有资源系统的合理使用等,唯有如此才可在有效降低对自然环境破坏效果的同时提高经济收益和安全保障水平,目前的问题是,土地利用方法只凭借原有的经验以及政府部门的调控确定资源的使用方式,而实际的使用方法是否科学未能经过全面的深入探讨。

二、基于国土空间规划视角下的土地资源利用方法

(一) 土地利用效率提高方法

在土地利用效率提高阶段,要研究当地的自地质环境以及原有的运行体系,防止在后续的发展阶段出现问题,在土地利用效率的具体研究过程,可采用多种新型技术模式升级现有的管理方法,比如采用GIS技术观测当前管理区域的土地资源利用方式,并且该数据要进行全面的革新,如在农业用地的观察阶段,当发现某区域的农业用地被大面积更改为工业用地时,则GIS技术要把这一信息及时提交给自然资源管理部门,让该部门研究这一变更形式是否得到了该部门的同意,当发现存在违法占用问题时,则可责成当地的政府部门将非法侵占农业土地,在规定时间内将土地的用途还原为原有的用途。

(二) 土地搭配形式升级方法

在土地搭配形式的升级阶段,要根据当地的土地资源管理形势以及资源的搭配体系,选择科学合理的方法研究具体的搭配方式。比如发现该地区的工业用地总量较多,但是生态绿化用地的总量较少,要研究这类土地资源的管理形式。在具体的搭配形式升级过程,要把生态资源土地嵌入到工业用地中,建成生态广场以及生态绿化系统,完善城乡居民的日常休闲生活空间,通过对该方法的使用,让土地的搭配形式具有更高的科学性与合理性,从而让有限的建设用地资源发挥最大的使用效率。

(三) 土地规划形式升级方法

在土地利用阶段的升级阶段,核心思想是防止对原有的土地资源系统造成过大的干扰,要基于此选择科学合理的方法,让土地的规划形式具备更高的合理性。比如当发现某地区原有的自然生态系统保护效果较好,并且其中含有丰富的水资源时,则要防止对水资源造成过大的破坏,在此基础上完成后续的规划和系统建设工作。

结论

综上所述,基于国土空间规划视角下的土地资源利用过程,当前存在的问题包括土地利用效率不足、土地利用方法存在问题等,导致实际的土地资源利用水平和预期标准存在差异。解决问题的方法包括对土地应用类型和应用方法的全面分析、土地资源经过深入调查后将其合并、国土资源规划方法的科学升级等,以提高土地的综合利用质量,这正是新形势下国土空间规划应该解决的问题。

参考文献

- [1] 许景权. 基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考[J]. 城乡规划, 2018(05):14-20.
- [2] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J]. 规划师, 2018, 34(07):5-10.
- [3] 周艺霖. 基于国际经验的国土空间规划体系重构研究[J]. 广东土地科学, 2018, 17(02):4-11.