

城乡规划中的土地空间保护

林恩平

湛江市规划勘测设计院

摘要：我国的社会经济快速发展中，人们的生活质量有所提高，生活水平得到了逐步的改善，这也使得自然生态环境受到了不可避免的破坏，尤其是土地资源的使用，更是存在着资源利用率不足的普遍现象，土地空间保护中，存在的短板问题暴露出来亟待改进。本文对城乡规划中土地空间保护的重要性进行了探讨，结合城乡规划中土地空间保护的现状和问题，提出了城乡规划中的土地空间保护策略。

关键词：城乡；规划；土地空间；保护

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.012

现阶段我国的社会经济建设呈现出了快速发展的趋势，城镇化建设的进程逐步推进，人们愈发关注生态环境的问题，为了提高人们的生活质量，打造良好的城乡环境，在城乡规划中，有必要结合我国土地资源的利用现状，加强对土地空间的有效保护。采取有针对性的措施，合理的利用城乡规划中的土地资源，提高城乡规划水平，促进城乡发展，推进我国的经济、社会和生态的协调发展。

一、城乡规划中土地空间保护的重要性

在城乡规划中进行土地空间的保护工作是城乡规划建设的关键，因为土地资源在一个国家建设和发展中，是具有载体功能的资源通过对土地资源的管理、对土地空间的保护，可以对国家的经济建设形成助推作用。尤其是近几年来我国的经济建设水平不断提高，城乡规划建设工作的实践中，对土地空间进行保护和利用，有效的提高了土地资源的利用率，在土地资源的充分利用中，城乡建设有了充足的动力。进行城乡规划和建设的过程中，充分的保护土地资源、利用土地资源，可以将土地资源空间功能集中起来，制定合理的工作规划方案，有序、规范的落实土地空间的保护工作和目标。土地资源的科学使用，创建起了适合民众居住、生存的良好环境，加快了我国环境保护工作的目标的落实，提高了我国的经济建设水平。各级政府在城乡规划中，保护土地空间，遵循着公平、公正的原则，合理的利用土地资源、自然资源，有效的保护了我国的自然生态环境，维护着民众的人居环境安全性，提高了人居环境的质量。从综合的角度进行城乡规划，可以制定有效的战略

决策，结合土地空间的保护工作，将我国的文化、经济、政治等多个领域的内在关联性集中起来，促进了区域内的经济建设与发展。充分的开发、利用了土地，空间资源应用效率大大提高，增强了城乡规划和建设的科学性^[1]。

二、城乡规划中土地空间保护的现状和问题

掌握目前我国城乡规划的现状了，解土地空间保护的情况，是城乡规划未来建设和发展的基础，也是制定土地空间保护策略的依据，分析城乡规划中土地保护的现状，有利于更好的落实土地空间的保护措施。根据目前我国土地空间保护现状进行分析不难看出，城乡规划作为一项公共政策，会随着现实的情况改变而发生政策落实方面的波动问题，以动态平衡为最终的落脚点，在城乡规划中，要使政府、企业、民众之间的利益相互协调，合理的进行城乡规划的控制和管理工作。在土地空间的保护和实践中，为了提高土地资源的利用率，目前我国在城乡规划工作在实施过程中覆盖了多个层面的任务，例如城乡的规划编制、城乡规划管理。土地空间的保护作为一项实践策略，主要针对的是林地土地资源的保护和耕地土地资源的保护，要科学、合理的对不同类型的土地资源进行开发和运用，结合实际的土地资源使用情况、土地空间保护需求，进行城乡规划，高效推进土地保护策略的制定和实施^[2]。

（一）土地资源利用率不足

根据当前我国城乡规划的现状进行分析，结合土地空间保护的有关决策和实施情况，土地资源的分配和利用中存在着资源利用率的不足的现象，在很多的环节中均形成了漏洞、短板，应得到及时的处理、解决，才能真正消除土地资源的浪费问题，加强对土地空间的有效保护。土地资源目前在使用和开发中，存在着科学性、合理性不足的问题，分析有关的数据，对比数据结果可以发现，在部分城市中，耕地面积的人均占有量远远达不到国家的平均水平，土地资源的利用率不足，人们的生活需求难以得到有效的保障，粮食安全的问题成了目前土地空间保护中首先要解决的一大难点和困境。资源的利用率有限，最根本的原因就是在土地空间保护的实际操作过程中，土地资源开发保护使用计划不合理、不科学导致的，忽视了当前的土地资源利用现状，人均占

有量的偏差问题得不到有效的调整,限制了城乡规划、土地空间保护工作目标的落实^[3]。

(二) 耕地减少

目前我国的土地空间保护工作在城乡规划的背景下,正在进行积极的探索,但是随着不断增加的耕地占用面积,建设用地中存在的缺陷问题显露出来,在耕地占用中,建设用地的面积逐渐增加,建设项目的数量增长、规模逐步扩大,这导致了我国没有被使用到的土地面积骤减,最终将会缩减耕地面积,耕地面积的总量降低,出现了耕地面积不足的问题。随着我国社会经济的发展,社会将会逐渐的继续增加用地量,对于土地的需求量呈现出逐步上升的趋势,在商业、居住等各个领域和环节,社会对土地资源的需求增加,最终将会导致耕地面积减少,形成土地资源和人力资源之间的矛盾。在城乡规划和建设中,人力资源与土地资源的矛盾现象若是得不到有效的治理,将会导致我国的土地空间保护工作、资源利用工作实践中形成了重重困境和阻碍,导致城乡规划水平、土地空间的保护任务难以落实到位^[4]。

三、城乡规划中的土地空间保护策略

(一) 以因地制宜为原则

在土地规划管理和城乡规划的实践中,因地制宜的原则具有协助、协调的功能,管理人员需要在因地制宜的原则和视角下,加强城乡规划的建设,提高对土地空间的保护和利用效果,将因地制宜的原则落实到各个环节中,为城乡规奠定基础,提高城乡规划水平,促进土地资源应用价值的充分发挥。保持多个层面的利益均衡、权益平衡,相关部门需要利用市场的调节功能,引导农民群体成为规范落实土地征用管理工作的协助者,引导农民有效转行。综合多项要素,例如土地的质量、土地性质和土地规模,制定补偿方案,保障农民群体的利益,在因地制宜的原则下,提高土地资源的利用率。结合建筑用地的现状,管理人员需要监管建筑用地的各个层面、各个运行环节,将耕地保护原则践行到现实的土地空间保护工作中,遵循着因地制宜的理念,提高土地规划的水平,发挥土地规划功能,按照有关的政策和标准要求,达到土地控制和利用目标^[5]。

(二) 控制城乡规模

结合目前城乡规划中土地空间保护的现状和城乡规划的困境问题,为了实现对土地的有效保护,增强土地资源的利用率,需要在城乡建设的规模上进行有效的管控,降低土地资源和经济建设之间存在的矛盾风险,对土地资源进行科学、合理的开发和利用,降低城市建设中过度占地的的问题。在实际的土地空间保护实践中,

需要从根源着手,制定有针对性的改进措施,保护土地资源,在城市规模的控制方面,进行合理的规划设计,有针对性的对城乡规模进行管控,降低城市规模。对现有的土地资源进行科学、合理的运用,结合实际的土地空间保护需求,综合考虑多项要素,例如环境因素、资源因素、经济因素、人文因素、社会因素等,在综合视角下,将土地空间保护工作作为一项系统、长期的任务进行综合的考量。对自然环境土地资源的承载力进行分析,结合城市人口现状,制定城乡规模的控制方案、控制计划,将目前我国土地资源利用率不足和耕地减少的问题作为规划重点,增强对城乡规模建设的控制效能^[6]。

(三) 落实生态红线保护措施

提出生态红线的保护措施,并将该措施落实到实际,有助于我国城乡规划工作顺利的推行和实施,提高了对土地空间的保护效果,从根本上来说,生态红线保护措施的实施,在生态功能区域内具有不可替代的保护功能,在生态敏感区中,生态红线策略可以有效的保护生态敏感区的环境。在某一个区域范围内,生态环境在生态红线策略的保护下,进行了系统功能的升级,生态区域范围内,不同类型的系统功能更进一步的增强,有效的维护了我国的生态资源和自然环境。在生态红线保护措施的实践中,要结合现实情况,提高土地空间的保护效果,按照一级管控要求和二级管控要求,有针对性的实施生态红线策略。例如管控区域的类型不同,在实际的管控工作中,应强调保护措施针对性,从生态红线的视角,分析目前在城乡规划中正在建设和投入使用的生态工程、基础设施工程,建立起准入机制,完善准入机制的功能。通过分类设置,确保准入机制的功能完善,落实城乡规划中土地空间的保护工作任务,将城市生态红线的划定和管控功能利用起来,践行到实际的规划方案中^[7]。

(四) 提高用地布局的合理性

在总体视角对城市的用地进行规划,制定土地空间的保护方案,要做好生态环境的保护工作,合理的进行用地布局,包括工业用地、居住用地、商业用地等,均是城市用地合理布局与规划中的重要构成部分。综合考虑居住用地、商业用地和工业用地的需求,结合现实的城市化建设需要,应整合工业园区,将城市内部中工业园区的类型明确的划分开来。建设不同类型的工业园区,有针对性的做好空间的整合规划,提高对空间资源的利用率,集中处理不同类型的污染物,包括废气资源、废水资源、废物资源,做好集中的规划处理,将土

地资源的污染问题降到最低，增强对土地资源的利用效率，防范污染风险，集中做好资源统一管理规划^[8]。

（五）构建完善的城乡规划体系

在城乡规划中，为了提高对土地空间的保护和利用效率，要构建起健全的城乡规划体系，整合土地资源，提高对土地空间的保护和利用效能，将闲置土地荒废土地利用起来。相关部门在实施土地规划工作的过程中，需要结合本土的土地现状，建立完善的城乡规划体系，记录有关的数据信息，进行数据资源的整合运用，根据土地现状的分析结果，制定有关的土地空间保护制度、城乡规划管理制度，进一步的优化土地资源的利用效率，提高土地资源的使用规范性。明确认识到城乡规划和土地空间保护土地资源利用之间的紧密联系，正确的处理这二者之间的关系，建立起稳定的城乡规划体系，灵活的进行土地资源的使用和管理活动。我国的政府相关部门要发挥主体功能，在法律法规的建设方面进行逐步的完善，协助城乡规划中，土地空间保护工作和土地资源利用最大化目标的实现，结合时代发展的需求、城市发展的特点，建立起城乡规划体系，制定可行性的土地空间保护计划，编制具有较强可行性的计划，增强土地管理规范性，实现社会、经济的协调发展，将自然资源和社会经济的建设之间的矛盾问题改进，实现良性发展的目标^[9]。

（六）提高土地储备工作水平

土地储备工作指的是由相关的部门在政府批准的范围内，按照有关的法律程序和法律要求，以社会发展和民众的需求为基点建造建设用地，建设用地的类型不同，因此在实际的工作实践中，应用到的方法也具有多样性，例如征用、回收等方法，均是土地储备工作中常用的方式。采取此类方法，获取土地的使用权限，进行土地的储备工作，要求相关部门的人员要提高土地储备工作的水平，结合目前我国城镇化建设进程逐步加快的趋势，要进行合理的规划。例如目前城市建设用地的面积正在逐步的增加，在进行土地空间保护工作和城乡规划中，会受到多种因素的影响，导致最终的土地处理工作面临着诸多的困境，难以有效地落实土地储备目标，城市土地的储备量达不到预期中的计划要求，甚至会给后续的城市建设带来不同程度的影响。因此相关部门要高度重视土地储备工作，落实该任务，提高土地储备的资源量，制定合理的土地储备规划制度，科学的进行空间布局的合理规划，确保各项工作的顺利实施，在土地储备中，落实城乡规划的目标。值得注意的是，在这一过程中，多方资源的利用和信息的沟通，是实现土地空

间保护的基础，在土地规划管理和城乡规划中，要引进现代化的科学技术，构建起现代化的管理模式，促使各个部门之间共享信息、互通信息，及时就彼此的工作成果进行进一步的协调，提高我国的土地储备工作水平，将各种用地类型的信息衔接起来，提高空间保护和土地资源的应用有效性^[10]。

结论

综上所述，现阶段多规合一的政策理念仍旧没有完全的落实到实际的城乡规划各个层面上，为了提高城乡规划水平，有必要从土地空间的保护着手，加强对城乡土地资源的规划合理利用，提高对土地资源的保护力度。立足于实际，改进土地规划中存在的短板问题，集中做好资源的统一管理，增强城乡规划中土地空间的保护和利用效果，发挥出土地空间的效能，充分的利用土地资源，促进我国城乡规划的长远发展，实现城乡规划的目标，为我国的和谐社会建设夯实基础。

参考文献

- [1] 王世超. 城乡规划建设土地资源管理探讨[J]. 中国房地产业, 2020(14): 24.
- [2] 李垣, 朴佳子. 北京街区控规层面规划实施引导要点研究[J]. 北京规划建设, 2022(02): 106-109.
- [3] 李顺杰. 新形势下城乡规划应对空间发展问题的策略探析[J]. 建材与装饰, 2017(49): 107.
- [4] 林坚, 田刚, 姜扬, 等. 新形势下城乡规划应对空间发展问题的策略探析[J]. 城市发展研究, 2011(9): 71-77.
- [5] 杨翊钧. 浅析生态文明建设视角下土地利用规划与环境保护规划的空间衔接[J]. 绿色环保建材, 2021(07): 71-72.
- [6] 张一佳. 全域全要素 城乡一体化 杭州市西湖区以绿色发展引领乡村振兴[J]. 浙江国土资源, 2021(07): 37-38.
- [7] 柳忠勤, 柳荣, 陈志强. 国土空间与依法治理——访中国国土经济学会副理事长、中国人民大学国家发展与战略研究院执行院长严金明教授[J]. 今日国土, 2021(06): 6-11.
- [8] 陈志强. 科学利用乡村土地 推进乡村振兴发展[J]. 今日国土, 2020(07): 20-23.
- [9] 王永生. 坚持底线思维 保障粮食安全——对第30个全国土地日主题的解读[J]. 南方国土资源, 2020(07): 21-24.
- [10] 李吉民. 城乡规划中的土地空间保护[J]. 农业工程技术, 2019, 39(32): 57.