

国土空间规划的土地利用分类方案研究

熊坤

江西省国土空间调查规划研究院

摘要：国土资源是现代经济社会高质量发展的重要载体，是保障各项社会行为得以有序实施的关键要素，有必要从国土空间规划的客观实际出发，做好土地利用分类。基于此，本文首先介绍了国土空间规划的功能定位，分析了基于国土空间规划的土地利用内容，探讨了国土空间土地利用分类体系存在的问题。在论述国土空间规划土地利用分类方案的同时，结合相关实践经验，分别从建立健全土地利用分类规划制度等多个角度与方面，提出了优化国土空间规划土地利用分类的方法策略，望对相关工作实践有所裨益。

关键词：国土空间规划；土地利用分类；方法运用；过程优化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.09.029

引言

在现代经济社会发展潮流中，国土空间规划的宏观导向作用愈发清晰，只有立足国土资源利用现状，创新土地利用分类方式方法，才能从源头上确保土地资源利用的整体价值。因此，相关部门应密切结合国土空间规划实际，灵活整合各类资源要素，优化土地利用分类方案效果。本文就此展开了探讨。

一、国土空间规划的功能定位

（一）主体功能区规划

国民经济的发展推动着国土空间规划功能定位的日益细化，其中主体功能区规划的核心导向作用愈发突出。根据国土资源利用需求的差异化，主体功能区可细化分为多个不同区域，不同区域在土地利用需求与土地资源管理模式等方面存在显著差异，应结合国土空间开发战略的刚性约束，以人口分布及经济布局为载体，创新国土空间规划理念，更好地落实主体功能区规划的各项基本要求。通过明确可行的主体功能区规划，国土空间的开发顺序将更为明确细化。

（二）总体规划

在当前国土资源管理利用中，国土空间规划中总体规划的宏观价值作用更趋基础性特征。土地利用总体规划是以特定区域范围内的土地资源要素为主要面向对象，通过优化布局各类经济要素，明确未来一段时期国土空间利用的整体方向，为国土资源开发利用的后期细节提供基础支撑。在总体规划中，国土空间布局优化应实行明确的土地管理制度，并落实土地管理规范制度与要求。同时，国土空间的总体规划还体现着土地供应与土地需求之间的均衡。

（三）土地整治规划

土地整治是提升国土资源利用价值，释放国土资源价值活力的关键路径，只有按照国土空间规划的整体导向，全面详细做好土地整治规划，才能从源头上保障土地整治战略部署的循序实现。通过实施科学合理的土地整治规划，国土空间各项要素的布局将更趋合理化，且能够根据国土资源开发利用中的差异化需求，将土地规划体系进行细化分解，构造立体化与层次化的土地规划体系，为推进国土资源生态文明建设创造有利条件。

二、基于国土空间规划的土地利用内容

（一）地籍管理

地籍管理是现代国土空间规划的关键构成要素，对于明确细化土地资源所属权限等具有重要作用。地籍管理需要以地籍调查结果为依据，在土地资源管理信息上进行全面统计，为后期土地综合利用提供有价值的基础参考。在新时期土地资源管理体系中，地籍管理的内涵与外延得到显著拓展，对地籍资料的完整性与透明性提出了更高要求，需要完整详细地记录土地资源信息，完成相应的登记分析等工作。在地籍管理中，需在相应规范制度约束范围内，把握动态性和准确性等原则，定期组织开展广覆盖的普查活动。

（二）建设用地管理

作为国土空间规划与综合利用的重要基石，建设用地管理可有效界定其与农业用地之间的关系，对各类建设项目占地情况进行统筹管控，为建设用地审批提供依据。建设用地管理的宏观性较强，且具有一定的行政化管理色彩，需要结合区域性经济发展特点与实际需求，对建设用地规模进行调控和管理，细化土地使用权的变更状态，及时跟进监督，防止出现用地随意与混乱等问题。同时，建设用地管理还应与本地区经济状况、产业结构等密切结合，做好阶段性与长期性利用规划，促进土地资源的合理分配。

（三）土地市场和法规管理

在当今经济社会发展趋势下，土地市场日趋活跃，其在土地买卖及产权变更等方面的价值作用愈发突出，并往往与涉及土地资源管理的相关法规形成更加直接的关系。通过土地市场和法规管理，可有效约束土地一级、二级市场各项经济活动与经济行为，使土地交易更加符合新时期市场变化规律，防范各类市场风险与隐患。此外，土地市场和法规管理还可为土地资源管理宏观战略的制定与实施提供基础保障，及时对土地资源管理路径方法作出调整，进而对土地交易中的配置和收益等进行监管。

三、国土空间土地利用分类体系存在的问题分析

（一）分类体系多标并行，衔接不畅

为满足行业发展需求，多个不同部门在分类体系方面的执行标准与参照标准存在各自差异，并由此演变形成了多种差异化的土地利用系统，无论是在基础数据信息方面，还是在空间边界、权属界定等方面，均存在一定冲突。由于分类体系多标并行，致使空间坐标和格式不尽相同，国土空间土地利用往往出现衔接不畅等问题。其中，以“土地使用规范”与“城市规划”等最具代表性，前者侧重于对土地资源的高效管理，严格控制建设用地规模，而后者则以城市空间结构为主要对象，更加注重城镇区域范围内建筑用地的细化分类。

（二）分类形式以功能为主，政策为辅

在当前城市土地分类形态中，功能性为主的分类方法始终占据着主流，尤其是在城市土地资源日趋紧张背景下，土地规约的分级形式更以土地功能与空间形态等为主要参照标准。尽管该分类形式更具直观性，在实践应用中的难度系数相对较低，但难以使两种不同类型的土地利用形式进行深度融合，难以从源头上确保土地利用分类预期效果的实现，影响着国土空间规划质效的提升。部分分类形式政策为辅，在国土空间优化开发、重点开发和限制开发等方面的满足性相对不足。

（三）分类维度前瞻不足，体系单一

在国土资源管理整体要求更高的背景下，如何强化土地利用分类的前瞻性，更好地实现的“建与非建”的细化控制，向来都是国土空间规划应关注的重点所在。实践表明，部分土地利用分类未能充分把握生态、历史文化遗产的土地，对上述用地分类不甚精准，对未来产业升级与新业态用地的事先研判与预测不足，致使国土空间规划的可拓展性严重不足，无法满足新产生的用地需求。在分类体系层面，未能有针对性地增设混合用地或复合功能用地的分类指标，平行无层级结构的融合浮于表面，分级比较粗糙，无法保证土地规划的有效施行。

（四）国土空间规划效率低

效率问题贯穿于国土空间规划的全过程，是实现现代科学技术方法转换，拓展丰富土地利用分类成效的基石所在，应始终不断注重国土空间规划效率的优化提升。从当前现状来看，部分国土空间规划在软件技术、监测技术与数据分析技术方面的滞后性突出，未能实现现代科学技术的有效转化，致使国土空间规划效率相对较低，无形之中增加了规划管控成本。在此束缚作用下，国土空间规划在土地权属、场地活动等维度的土地利用分类效果不甚突出，不同的国土空间规划政策意向难以体现。

四、国土空间规划土地利用分类方案研究

（一）分类对接

在国土空间规划实践中，土地利用需求及用地分类差异明显，需要以分类对接的方式有效处理城乡建设用地、交通用地及水利用地等等。为优化分类对接的综合

实施效果，应明确不同土地利用类型的约束性指标，使各项指标能够有机衔接，排除不同标准的影响，保障类型和类型间的无缝衔接。运用多类型细化分类对接模式，严格管控土地资源要素布局，避免国土空间规划的无序性与盲目性，使最终确定的分类对接效果符合当前土地利用分类需求。按照统一衔接的分类对接标准，协调城乡规划和土地管理规划之间的个性差异，降低建设用地在级别上的划分指标，最大限度上满足经济社会新业态的出现并发展而产生的土地利用分类需求。

（二）规模对接

规模对接在土地利用分类中的衔接效果相对突出，其可将某一特定类型的用地需求作为基准，由此拓展延伸进行后续对接，在标准方面具有相对统一性特征。为保证建设用地得以高效合理地管理，可将规模对接的执行操作等方法进行明确优化，以充分体现规模对接的内涵和作用，将多种不同类型的土地进行有效整合，为建设用地规模指标的设定提供基础依据。在规模对接实施过程中，应对国土空间规划土地利用分类的实际状态与目标状态进行比对分析，有效把握二者之间的实际差距，并采取具有针对性的方法举措予以纠偏处理，进一步解决经济社会发展在用地资源紧张方面的难题。

（三）农林用地对接

农林用地是土地利用分类中的关键类型之一，是保障农业和林业事业高质量发展的重要保障，需要通过城市的不同部门对其进行有效对接。在类型划分和内涵定义上，不同的部门对农林用地对接具有不同标准，若土地利用分类的直观性不足，则容易导致后期土地管理层面上的混乱。对此，应对未来特定期限内的农林用地需求进行准确预测和分解，对土地类型的标准等级等进行划分，为科学合理管控农林用地需求规模营造有利条件。此外，农林用地对接需要加强不同部门之间的沟通和协调，提高对接数据信息的统一度，以适应社会经济生态化发展的现实导向，实现国土空间规划的预期效应，构建顶层空间规划体系。

五、优化国土空间规划土地利用分类的方法策略研究

（一）建立健全土地利用分类规划制度

结合当前国土空间规划的客观实际需求，建立健全完善的土地利用分类规则体系，明确土地利用分类各项基础业务工作具体流程，将所有影响土地利用分类的潜在影响因素纳入其中，实现集中统一管理，为土地利用分类具体方案与策略的制定及实施提供可靠依据与基础保障。对土地利用分类规则体系的运行效果进行动态化检查，突出其约束性与导向性价值，对其中不符合区域经济社会发展需求，不符合土地利用综合规划趋向，不符合土地弹性空间要求的规则条款予以修订，始终保持其基础性导向作用。将精细化的土地利用价值理念纳入土地利用分类规则体系范畴，创造和谐有序、高效稳定的环境，有创造性地开展土地利用分类价值分析与系

统控制，有效规避社会经济发展和土地资源之间矛盾问题。

（二）提升土地利用分类的信息化水平，实现虚拟化管理

通过信息化的土地利用分类模式，可显著提升土地利用分类整体效果。应构建基于计算机技术、网络技术与大数据技术的土地利用分类信息化平台，整合土地利用现状评估、用地状况检测、土地资源管理模型构造等环节与步骤之间的关系，根据不同区域经济发展需求，科学设定不同的土地利用综合规划体系。通过信息化手段的充分应用，构造搭建土地利用分类预警机制，针对各类土地资源管理的疑难问题现状及趋势，为特定预警指标赋予相应权重，这对不同用地需求，予以细化分类管理，将土地利用分类风险掌握在可控范围内。通过信息化管理平台，实现土地利用分类数据信息的互联互通，深入把握土地资源管理发展趋势，解决土地资源结构配置不合理问题。

（三）准确评估土地资产，强化土地整理

根据新时期土地利用分类的现实特点，以土地资源价值为基础，准确评估土地资产，防止各类潜在影响因素对土地资产价值的影响。充分考量土地利用分类中的气候因素、土质因素和地貌因素等，充分保障土地利用价值与效益，避免土地资源无序利用与浪费，完善更具针对性的土地评估体系。按照细致化管理的基本要求，采取必要的监督管理举措，强化土地整理的有序推进，避免人口迁移而导致“土地纠纷”问题，确保土地质量能得以提高。开展土地资源保护教育，做好关于土地开发和管理的宣传引导，营造浓厚的土地资源利用与保护氛围，突出土地利用综合规划的实效性，促进土地利用分类体系的高效稳定发展。完善土地征收补偿制度，探索形成与市场机制相适应的征地补偿机制，保护被征地人群的合法利益。

（四）构建全域覆盖、开发保护并重的规划体系

国土空间规划的土地利用分类成效的优化提升，需要统筹整合各项资源要素的衔接关系，立足城市建设与国土规划管理的整体需求，构建具有全域覆盖特性的规划体系，并将开发与保护并重的理念渗透其中。随着城镇空间建设面积的拓展，应对土地利用分类进行动态化调整优化，按要求修编控制性规划的具体内类，并搭建基于现代科学技术的国土空间规划体系，充分确保国有土地资源盘活到位。强化土地利用分类指标的约束性与导向性，对其价值内涵与以有效拓展与延伸，运用导则化管理机制，谋求实现集约化、减量化的城市发展机制。完善国土空间规划的相关配套要素，转变传统规划管控逻辑，遵循不同经济业态的差异化需求，强化建筑空间建设。

（五）界定规划管理事权，构建多级联动规划管理体系

国土空间规划实践中的管理事权具有鲜明约束性，

若不能够全面理顺规划管理事权之间的关系，则势必会造成规划管理职责混乱，难以对土地利用分类形成有效导向。对此，应强化管控“对立统一”的规划管理关系，精准有效排除各类潜在干扰因素的影响，从多个视角与层面构建多级联动的规划管理体系，实现对各类不同土地资源要素与事项内容的高度衔接，激发土地利用活力与潜力。进一步强化突出地方管理事权的主动性，将现代技术管理方法转换为提升土地利用分类成效的重要工具，确保界定技术方案规范有效。在纵向层面上，应探索指标、结构、坐标等要素的实施规划；在横向层面上，则应注重土地利用功能区域规划到位。

（六）做好用地类型协调，实施详细规划技术平台功能转

在土地利用分类数据信息整合优化过程中，势必应对国土空间详细规划技术平台的现实功能进行优化提升，构造形成基于多类型平台功能的土地利用分类体系。基于各级管理主体框架的宏观作用，从统筹规划的明确导向出发，将国土空间规划中的生态规划、保护规划等进行有效渗透，并配置相应的监测预警功能，对土地利用分类后的用地状况进行密切监测分析。根据《土地利用现状分类》的实际约束作用，优化部分小类，对国土空间整治进行导引，实现经济社会产业的全面覆盖，明确相关空间控制机制。强化主体功能的差别性引导，坚持维护耕地线、生态线和城建线，加大土地利用审核力度，协调满足不同功能区域的土地资源利益。

六、结语

总之，土地利用分类的关键价值决定了其在国土空间规划实践中的现实地位。因此，相关部门应从经济社会发展对国土空间规划产生的迫切现实需求出发，建立健全完善可行的土地利用分类方法体系，拓展丰富土地利用分类内涵，优化用地布局协调性，增强土地利用分类各项数据信息的系统性，赋予土地利用空间更多弹性，为保障经济社会有序发展奠定基础，为保障各类空间规划得以有序衔接贡献力量。

参考文献

- [1] 张冀友. 城市地下空间规划布局质量评估方法研究[J]. 城市住宅, 2021, 12.
- [2] 黄贤金, 张安录, 赵荣钦, 等. 碳达峰、碳中和与国土空间规划实现机制[J]. 现代城市研究(电子版), 2022(1): 1-5.
- [3] 刘君; 易伟全. 编制导则与需求导向视角下的地下空间规划探索[J]. 地下空间与工程学报, 2020, 05.
- [4] 王万茂. 国土空间规划落地实施的最后一公里——简论村域空间规划[J]. 现代城市研究(下旬刊), 2022(3): 36-39.
- [5] 马育辰, 王延博. 城市蓝绿空间生态敏感性评价体系构建[J]. 智能建筑与智慧城市, 2021, 06.