

# 自然资源统一管理背景下的土地用途分类思考

牛延莉

惠民县自然资源和规划局

**摘要：**我国土地分类现行标准主要是由原有规划、林业及国土相关部门所制定，各个标准相对独立衔接问题较为突出，以至于土地用途具体分类方面潜在着各种问题。通过科学的划分和分类，可以根据不同的地理条件、自然环境和社会经济需求，合理规划土地的不同用途，提高土地资源的有效利用率和利用效益，同时避免土地资源的过度开发和浪费。基于此，本文主要围绕着统一管理自然资源背景之下土地用途的分类开展深入的研究和探讨，便于今后能够高效化落实土地用途具体的分类工作。

**关键词：**自然资源；统一管理；土地用途；分类思考

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.043

## 引言

自然资源统一管理是为了将我国国土资源合理有效的进行利用，并有计划的进行开发使用，通过采取统一登记、统一管理、统一监察等方式实现自然资源开发的合理合法，以保障所有人的经济利益。土地用途分类有利于加强土地资源的保护和环境的改善。通过对土地的不同用途进行分类，可以将耕地、林地、草地、建设用地等分开管理，有利于实施相应的保护措施。

### 一、土地用途分类的意义

为了贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，保证经济、社会和环境的协调发展，《土地管理法》规定：“国家实行土地用途管制制度。”即国家通过编制土地利用规划划定土地利用区，确定土地使用限制条件，土地的所有者、使用者必须严格按照国家确定的用途利用土地，违者将受到严厉处罚的制度。其中，土地分类管制是实行用途管制的基础和依据；强化土地执法监督，严肃法律责任是用途管制的保障。

首先，土地用途分类对于促进经济发展具有重要的意义。合理的土地用途分类可以推动农业、工业、商业和住房等各个领域的发展。通过对土地资源进行科学规划和分类，可以更好地调控土地供应与需求，合理配置各类用地资源，稳定房地产市场，保障住房的供应，并为商业和工业发展提供更多的用地空间。此外，合理的农田用途分类也可以提高农业生产效率，增加农产品产量，满足人们不断增长的粮食和农产品需求。因此，土地用途分类对于促进经济的持续发展和繁荣具有重要的作用。其次，土地用途分类对于社会可持续发展具有重要的意义。不同的土地用途分类可以为城市规划和社会

建设提供有力支撑。例如，将土地划分为住宅用地、公共用地和生态用地等不同类别，可以为城市居民提供良好的居住环境和公共服务设施，提高城市生活的品质和人民的幸福指数。此外，土地用途分类还可以保护传统村落和城市历史遗址等文化遗产，推动文化事业的传承与发展。土地用途分类对于社会的可持续发展和人民的整体福祉具有重要意义。最后，土地用途分类对于环境保护和生态平衡的维护具有重要的意义。通过将土地划分为保护区、林地和湿地等不同类别，可以加强对自然生态系统的保护，维护生物多样性和生态平衡。同时，合理的土地用途分类也可以降低土地资源的过度开发和不合理利用，减少土地退化和环境污染的潜在风险。通过科学规划和分类土地资源，可以更好地保护土壤资源和水源，提高生态环境的质量和可持续性。

### 二、土地用途分类的原则

土地用途分类是国家对土地资源进行规划和管理的重要手段，具有指导城乡发展和保护生态环境的作用。首先，科学合理性是土地用途分类的基本原则。根据不同地区的自然条件、经济发展水平和人口需求等因素，科学界和决策者应该制定合理的土地用途分类标准。科学合理性主要体现在合理的土地面积划分、合理的土地开发与保护比例以及合理的土地分类等方面。只有通过科学的分类，才能更好地实现土地资源的合理利用和保护。其次，保护和合规性是土地用途分类的重要原则。土地是有限资源，应当采取有效措施保护土地资源。根据国家相关法律法规和规划要求，对重要生态功能区、农业用地、生态用地等进行严格保护。对于已经开发的土地，要按照国家相关规定进行合规性审查，并加强对土地开发使用的监督与管理，避免违规用地和盲目开发。第三，可持续发展原则是土地用途分类的核心。土地资源是人类生存和发展的重要基础，要确保土地资源的可持续利用。土地开发要充分考虑生态环境保护，注重生态功能的恢复和维护，保护地下水资源和生物多样性。同时，要注重城乡协调发展，优化土地利用结构，提高土地利用效率，促进经济社会可持续发展。

### 三、自然资源统一管理背景下土地用途分类存在的问题

#### （一）信息不完整

在自然资源统一管理的背景下，土地用途分类存在信息不完整的问题。土地作为一种有限的自然资源，在我国的社会经济发展中起着至关重要的作用。土地的合理利用与科学管理是保障经济可持续发展的关键因素

之一。然而，目前土地用途分类中存在信息不完整的问题，给土地资源管理带来一系列挑战。首先，土地用途分类中信息不完整，导致土地管理者难以准确把握土地资源的特性和潜力。不完整的信息会导致土地用途规划不准确，无法最大限度地发挥土地资源的效益。例如，某一地区的土地被划分为农业用地，但实际上该地区的土壤和气候条件适合发展工业，此时信息不完整就会导致土地的浪费和资源的错失。因此，土地用途分类中信息不完整的问题严重影响了土地资源的利用效率和经济效益。其次，信息不完整还给土地经营者和投资者带来了风险。在土地用途分类不明确的情况下，土地经营者难以确定合适的土地开发方向，投资者难以准确评估土地投资的潜在收益和风险。这将影响到农民的农业生产决策，也会阻碍市场主体对土地资源的合理配置，从而限制了农村经济的可持续发展。此外，信息不完整还存在着土地资源管理数据不一致和信息来源不明的问题。土地资源管理的数据往往来自不同部门和机构，这些数据的统一与整合面临诸多困难。由于数据不一致，土地用途分类的准确性受到了质疑，给土地资源的有效管理带来了困难。同时，信息来源不明也会导致信息的可信度不高，进一步影响土地资源管理者的决策制定。

**(二) 标准不统一**

自然资源是人类赖以生存和发展的重要基础，土地作为自然资源的重要组成部分具有举足轻重的地位。在自然资源统一管理背景下，土地用途分类存在着标准不统一的问题。土地用途分类是指根据土地的功能特点和利用目的，将土地划分为不同类别，以便统一管理和合理利用。然而，在我国，由于历史和地区的差异，土地用途分类标准存在较大差异。目前，各级政府和部门对土地用途分类的标准定义不一，导致在实际操作中出现了混淆和重叠的现象。例如，在某地区，对于居住用地和商业用地的划分存在模糊的情况，缺乏明确的界定标准，给土地管理和利用带来了困难。不同地区和部门在土地用途分类上采用的划分方式各不相同。在某些地区，土地用途按照经济产出进行分类，而在其他地区，则主要依据土地的生态功能和环境保护要求进行划分。这种不一致性导致土地用途的统一管理变得困难，也给跨地区和跨部门的土地利用带来了不便。由于土地用途分类标准的修订需要涉及多个部门和利益相关方的合作，使得标准的更新速度相对较慢。这导致一些地方的土地用途分类标准与经济和社会的发展需求脱节，无法及时适应新的土地利用需求。

**四、自然资源统一管理背景下土地用途分类的措施**

**(一) 明确界定建设用地与非建设用地**

自然资源是人类生存和发展的重要基础，合理管理和利用自然资源对于实现可持续发展至关重要。土地作

为自然资源中的重要组成部分，其合理利用与管理对于保障农业生产、城市建设和生态环境具有重要意义。在自然资源统一管理的背景下，明确界定土地的建设用地和非建设用地分类显得尤为重要。首先，建设用地是指供建设活动使用的土地。在统一管理中，需要明确划定建设用地的范围和用途。这一过程需要考虑城市和农村发展的需要，科学规划土地的用途，确保土地资源的高效利用。在界定建设用地时，可以考虑以下几个措施：

1. 制定建设用地规划。通过制定详细的建设用地规划，明确各类建设用地的分布和用途。如城市土地规划将会明确商业区、住宅区、工业区等的区域范围，农村土地规划将会划定农田、林地、草原等的界限，确保不同用地之间的合理划分和协调发展。
2. 制定建设用地红线。建设用地红线是指依法划定的限制性利用区域，用于保障重要的生态功能和自然资源。在红线范围内，严格限制非建设性活动，确保土地的生态安全和环境保护。
3. 强化土地使用权管理。（如图1）通过建立健全的土地使用权管理机制，明确土地使用权的界限和责任。加强土地审批和监管，确保土地的合法、合规使用，防止非法占用和恶意利用。其次，非建设用地是指非人类建设活动占用的土地。这类土地包括农田、林地、草原等，在资源统一管理中需要加强对其保护和管理。为明确界定非建设用地，可以采取以下措施：1. 制定土地保护政策。通过制定土地保护政策，明确对农田、林地、草原等非建设用地的保护要求，加强对其的保护力度。通过限制非农业活动、保护生态环境等措施，确保非建设用地的长期稳定利用。2. 推动农业现代化。加强对农田的科学管理和保护，鼓励农业现代化、科技创新，提高农业生产效益。通过提高农业的发展水平，增加农田的保护意识，有效保护非建设用地。3. 加强生态环境保护。加大对林地、草原等生态环境的保护力度，促进生态保护与经济协调的协调。加强非建设用地的监测和评估，确保其生态功能的恢复和保持。

“二调”土地分类		土地规划分类					
一级类		二级类		二级类		一级类	
代码	类别名称	代码	类别名称	代码	类别名称	代码	类别名称
01	耕地	011	水田			耕地	11
		012	水浇地				
		013	旱地				
02	园地	021	果园			园地	12
		022	茶园				
		023	其他园地				
03	林地	031	有林地			林地	13
		032	灌木林地				
		033	其他林地				
04	草地	041	天然牧草地			牧草地	14
		042	人工牧草地				
10	交通用地	104	农村道路	农村道路	152	其他农用地	15
11	水域及水利设施用地	114	坑塘水面	坑塘水面	153		
		117	沟渠	农田水利用地	154		
12	其他土地	122	设施农用地	设施农用地	151		
		123	田坎	田坎	155		
		051	批发零售用地	城市	211		
05	商服用地	052	住宿餐饮用地	建制镇	212	城乡建设用地	21
		053	商务金融用地	集镇	213		
		054	其他商服用地	城市	211		
				建制镇	212		
07	住宅用地	071	城镇住宅用地	集镇	213	城乡建设用地	21
		072	农村宅基地	村庄	214		
10	交通运输用地	103	街巷用地	城市	211	城乡建设用地	21
				建制镇	212		
				集镇	213		
12	其他土地	121	空闲地	城市	211	城乡建设用地	21
				建制镇	212		
				集镇	213		
				村庄	214		

图1

## （二）衔接城镇、农业、生态三大用途分区的土地分类

在自然资源统一管理的背景下，土地用途分类的衔接对于有效管理城镇、农业和生态资源至关重要。首先，为了衔接城镇、农业和生态三大用途分区，我们需要建立细化的土地用途分类体系。这意味着将土地用途进一步划分为城市建设用地、农业生产用地和生态保护用地三大类别。在每个大类别下，还可以细分为多个小类别，如商业用地、住宅用地、农田、林地和湿地等。通过这种细化的分类体系，可以更精确地管理和规划不同类型的土地，确保它们的合理利用和保护。其次，建立完善的土地利用政策和法规体系也是衔接各类土地用途的重要措施。政府需要通过出台相关法律法规和政策文件，明确不同类型土地的用途要求、管理制度和开发限制。例如，制定城市建设规划和土地利用总体规划，规定城市用地的建设强度和功能布局；制定农业发展政策，鼓励农民科学种植和合理利用农田；制定生态保护法规，保护湿地、森林等生态系统的完整性和稳定性。此外，建立健全的土地资源监测和评估体系也是衔接土地用途的重要手段。政府可以通过利用遥感技术、地理信息系统和实地调查等手段，实时监测土地资源的变化情况。同时，建立土地资源评价体系，对不同类型的土地资源进行评估和价值判断。这将为土地规划和管理提供科学依据，确保土地用途的科学合理性和可持续性。此外，加强各部门之间的协调合作也是实现土地用途衔接的关键。城镇建设、农业发展和生态保护是一个整体，需要不同部门的协同配合。政府可以建立跨部门的协调机制，例如组织城镇规划、农业发展和环境保护等部门之间的联席会议，共同商讨土地用途的协调和规划问题。同时，加强信息共享和交流，以及加强市场化机制的运作，鼓励不同部门之间的合作与创新。

## （三）面向总体规划管控的土地分类

在自然资源统一管理的背景下，土地用途分类对于总体规划的管控至关重要。土地用途分类的目的是在土地资源有限的情况下，合理安排土地利用，实现经济、社会和生态效益的统一。首先，建立科学的土地用途分类体系是关键。土地用途分类应该根据土地的经济、生态和社会用途划分，以保证各类土地利用的合理性和协调性。这需要制定相关的法律法规，明确各类土地用途的定义和划分标准，确保土地用途分类的科学性和可操作性，为土地规划和管理提供有力支撑。其次，加强土地用途管控的监测与评估。通过建立土地利用监测和评估体系，及时掌握土地利用的情况，对违法用地、滥用用地进行监测和评估，以及及时发现和解决问题。同时，通过定期评估土地用途的实际情况和效益，对土地利用

进行优化调整，确保土地用途分类的科学性和有效性。第三，加大土地用途管控的力度。严格执行土地用途规划，禁止违法用地和滥用用地行为。对于违法用地和滥用用地，要依法予以纠正，严肃追究相关责任人的责任。加大对土地用途违法行为的检查和执法力度，形成威慑效应，提高土地用途管控的执行力度。第四，完善土地用途分类的信息管理系统。建立土地用途分类的信息管理系统，实现土地用途数据的集中管理和共享，提高土地用途分类的信息化水平。通过信息管理系统，能够更加方便和准确地获取土地用途分类的相关信息，为土地规划和管理提供数据支持，提高土地用途管控的效率和准确性。

## 结语

综上所述，土地用途分类在自然资源统一管理背景下的重要性不容忽视。合理的土地用途分类有助于优化土地利用、保护环境、推动农业现代化和城乡一体化发展。因此，我们应该加强对土地用途分类的研究和实施，积极推动土地资源的科学管理，确保土地资源的可持续利用，实现经济、社会和环境的可持续发展。

## 参考文献

- [1] 陈明慧, 闫弘文, 平宗莉等. 基于用途管制视角的生态用地时空演变及对策——以济南市钢城区为例[J]. 农业与技术, 2022, 42(10): 101-108.
- [2] 杨子生, 杨诗琴, 杨人懿等. 基于利用视角的土地资源分类方法探讨[J]. 资源科学, 2021, 43(11): 2173-2191.
- [3] 凌家慧, 刘红梅. 基于不同分类标准下土地红利的形成[J]. 中国农学通报, 2021, 37(23): 84-88.
- [4] 曹小曙, 欧阳世殊, 吕传廷. 基于用地分类的国土空间详细规划编制研究[J]. 经济地理, 2021, 41(04): 192-200.
- [5] 蔡英杰. 自然资源统一管理背景下的土地用途分类初探[J]. 低碳世界, 2019, 9(06): 95-96.
- [6] 于澜涛. 生态建设用地保护法律制度研究[D]. 东北林业大学, 2020.
- [7] 肖婷. 基于第三次全国土地调查的天津市土地利用分类体系研究[D]. 天津工业大学, 2019.
- [8] 李丰杉. 土地资源用途转换的边际成本效益分析[D]. 首都经济贸易大学, 2015.
- [9] 戚冬瑾. 城乡规划视野下多维土地利用分类体系研究[D]. 华南理工大学, 2015.
- [10] 朱小平. 国家土地所有权的行使[D]. 西南政法大学, 2016.