

国土空间规划视角下的自然资源保护与利用

文 / 张宝华 菏泽市牡丹区自然资源局

摘要：国土空间规划作为国家发展战略的核心工具，旨在平衡资源保护与经济发展，确保生态环境的可持续性。本文深入探讨了国土空间规划视角下自然资源的保护与利用策略。通过分析严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展及构建国土空间开发保护新格局等措施，本文揭示了国土空间规划在自然资源保护中的关键作用。同时，论文还探讨了如何通过科学规划提高土地利用效率、推动资源节约和循环利用，以及健全自然资源治理制度体系，以实现自然资源的可持续利用。本文的研究为推动经济社会长期稳定健康发展提供了理论参考和实践指导。

关键词：国土空间规划；自然资源保护；资源利用；绿色低碳发展；土地利用效率

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.11.066

引言

国土空间规划作为国家发展战略和区域建设需要的重要工具，旨在实现资源的合理配置、经济的高效增长和生态环境的可持续发展。在当前资源紧缺和环境问题日益严峻的背景下，如何在国土空间规划中平衡自然资源的保护与利用，成为亟待解决的问题。本文将从国土空间规划的角度出发，探讨自然资源的保护与利用策略，以期为推动经济社会长期稳定健康发展提供参考。

一、国土空间规划与自然资源保护

国土空间规划不仅是国家空间治理体系的重要组成部分，更是自然资源保护的关键手段。通过科学规划和管理，国土空间规划能够有效减少生态环境破坏，确保自然资源的可持续利用。

（一）国土空间规划的定义与目的

国土空间规划是一个综合性的概念，它涉及对国家或地区整个国土空间的布局、利用和保护。具体而言，国土空间规划是根据国家发展战略和区域建设需要，制定的一套对国土空间进行合理利用的行动方案。这一方案旨在通过合理布局国土资源，提高土地利用效率，保护生态环境，从而促进经济社会的可持续发展。

国土空间规划的目的在于实现资源的优化配置和环境的可持续保护。通过规划，可以明确各地区的功能定位和发展方向，避免无序开发和资源浪费。同时，规划还能引导人口、产业和基础设施的合理布局，提高国土空间的整体效益。

（二）严守资源安全底线

在国土空间规划中，严守资源安全底线是保护自然资源的关键所在。资源安全底线包括耕地保护、永久基本农田保护、生态保护红线等多个方面。

耕地是粮食生产的基础，也是国家粮食安全的根本保障。因此，在国土空间规划中，必须严格保护耕地资源，确保耕地的数量和质量不受损害。永久基本农田作为耕地中的精华部分，更应得到重点保护。

生态保护红线是维护国家生态安全的重要屏障。在国土空间规划中，必须明确生态保护红线的范围和管控要求，确保生态功能区的完整性和稳定性。同时，要加强对违法违规侵占行为的执法力度，维护自然生态安全边界。

（三）优化国土空间格局

优化国土空间格局是提升自然资源保护效果的重要途径。通过深入实施主体功能区战略和制度，可以推进主体功能的综合布局，引导区域发展的新动能和新优势。

主体功能区战略将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域。根据不同区域的功能定位和发展方向，制定差异化的政策措施和空间管控要求。这有助于避免过度开发和资源浪费，促进区域的协调发展。

在优化国土空间格局的过程中，还应注重美丽城市建设和美丽乡村建设的统筹推进。通过健全城市规划体系和促进美丽乡村建设，可以实现城乡空间的协调发展，提高国土空间的整体效益。

（四）促进绿色低碳发展

促进绿色低碳发展是国土空间规划的重要目标之一。通过推广清洁能源和提高能效等方式，可以减少化石能源的使用，降低对环境的负面影响。

清洁能源的使用是绿色低碳发展的核心。在国土空间规划中，应鼓励和支持清洁能源的开发和利用，如太阳能、风能、水能等。同时，要加强对传统能源的管控和替代，推动能源结构的优化升级。

提高能效也是促进绿色低碳发展的重要手段。在国土空间规划中，应加强对工业、交通、建筑等领域的能效管理，推广节能技术和产品，降低能源消耗和排放。

此外，加强土地资源保护和管理也是推动绿色低碳发展的重要方面。通过合理规划土地利用结构，优化土地利用布局，提高土地利用强度等方式，可以实现土地资源的节约集约利用，减少土地资源的浪费和破坏。

（五）构建国土空间开发保护新格局

构建国土空间开发保护新格局是实现自然资源保护的重要保障。通过健全国土空间规划体系，可以推动构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

三区	三线	具体内容和管控要求
生态空间	生态保护红线	明确生态保护红线的范围和管控要求，确保生态功能区的完整性和稳定性
农业空间	永久基本农田保护线	严格保护耕地资源，确保耕地的数量和质量不受损害，重点保护永久基本农田
城镇空间	城镇开发边界线	合理划定城镇开发边界，避免无序扩张，提高土地利用效率

表1 “三区三线”的具体内容和管控要求

通过明确“三区三线”的范围和管控要求，可以实现对国土空间的精细化管理和有效保护。同时，还应加强跨区域、跨流域的国土空间协同治理，推动形成区域协同、流域共治的空间治理新模式。

综上所述，国土空间规划在自然资源保护中发挥着重要作用。通过严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展和构建国土空间开发保护新格局等措施的实施，可以有效保护自然资源，推动经济社会的可持续发展。

二、国土空间规划与自然资源利用

国土空间规划在促进自然资源合理利用方面发挥着重要作用。通过科学规划和管理，可以提高资源利用效率，实现资源的可持续利用。

（一）提高土地利用效率：精细规划，集约节约

国土空间规划在促进自然资源合理利用的首要任务

地区	自然资源禀赋	经济社会发展需求	资源配置策略
东部地区	土地资源相对紧张	经济发达，人口密集	集约节约利用土地资源，优化土地利用结构
中部地区	自然资源丰富	经济发展中速，人口适中	充分发挥资源优势，推动产业升级和经济发展
西部地区	生态环境脆弱	经济发展相对滞后，人口稀少	加强生态环境保护，适度开发自然资源，促进区域协调发展

表2 不同地区相应的资源配置策略

这包括建立统一的自然资源等级评估体系，为资源的合理配置提供科学依据；完善自然资源资产交易平台，推动资源的市场化运作，实现资源的优化配置。通过差异化策略，既能满足地区发展的资源需求，又能确保资源的可持续利用，避免过度开发和资源浪费。

（三）推动资源节约和循环利用：绿色发展，循环经济

推动资源节约和循环利用是国土空间规划追求的重要目标。为实现这一目标，规划工作强调了对资源的严格监管和有效保护，同时鼓励和支持节能技术的推广和资源回收率的提升。通过构建循环经济体系，促进资源的再利用和再循环，减少资源浪费和环境污染，推动经

在构建国土空间开发保护新格局的过程中，应严格落实和管控“三区三线”（表1“三区三线”的具体内容和管控要求）。这三条控制线是调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化的重要依据和不可逾越的红线。

是提高土地利用效率。这要求规划工作必须精细设计土地利用结构和布局，既满足城市化进程中的建设用地需求，又兼顾农业生产和生态保护的需要。通过优化土地利用布局，适度提高土地利用强度，尤其是在城市中心区域和重点发展地带，鼓励多层建筑和高效利用空间，以有限的土地资源创造更大的经济和社会效益。同时，积极盘活和利用闲置土地，通过政策引导和市场机制，将这些土地转化为有效生产力，实现土地资源的集约利用。

（二）科学配置资源：差异化策略，市场化运作

科学配置资源是国土空间规划的另一重要任务。针对不同地区的自然条件、资源禀赋和经济社会发展需求，规划工作需制定差异化的资源配置策略（表2不同地区相应的资源配置策略）。

济社会的绿色发展。这包括推广节能产品和技术，提高能源利用效率，以及加强废弃物的分类处理和资源回收，形成资源节约和循环利用的良性循环。

（四）强化能源资源安全保障：稳定供应，安全利用

在能源资源安全保障方面，国土空间规划发挥着至关重要的作用。规划工作不仅关注能源资源的勘探、开发和储备，还致力于完善能源基础设施建设，提高能源传输和分配的效率。通过推动能源和重要矿产资源的增储上产，以及构建战略性矿产资源的探产供储销统筹体系，确保能源资源的稳定供应和安全利用。这包括加强能源资源的勘探和开采技术研发，提高资源开采效率和

回收率，以及完善能源储备和应急响应机制，为经济社会发展提供坚实的能源保障。

（五）健全自然资源治理制度体系：法治保障，严格管控

健全自然资源治理制度体系是实现自然资源可持续利用的重要保障。国土空间规划强调法治建设，完善自然资源相关的法律法规体系，为资源的合理利用和保护提供法律支撑。同时，加强自然资源行政执法力度，推进依法行政，确保资源的合法合规利用。此外，建立覆盖全域全类型的国土空间用途管制和规划许可制度，对自然资源的开发利用进行严格管控和审批，确保资源的可持续利用和生态环境的保护。通过这些措施的实施，国土空间规划为自然资源的合理利用和可持续发展奠定了坚实的法治基础。

三、国土空间规划实施中的挑战与对策

在国土空间规划的实施过程中，我国面临着诸多复杂而严峻的挑战。这些挑战不仅考验着规划的科学性和可行性，也考验着政府和社会各界的应对能力和智慧。为了有效应对这些挑战，需要采取一系列切实可行的对策措施，确保国土空间规划能够顺利落地并发挥实效。

（一）面临的挑战

国土空间规划实施中的挑战主要表现在以下几个方面：

一是资源环境约束趋紧。随着经济的快速发展和人口的不断增长，资源需求持续增加，而环境承载能力却日益受限。这导致资源利用效率不高，浪费现象严重，同时环境污染和生态破坏问题也日益突出。如何在有限的资源环境条件下实现经济社会的可持续发展，成为国土空间规划实施中的一大难题。

二是区域发展不平衡不充分问题依然突出。我国地域辽阔，各地区自然条件、资源禀赋、经济基础和社会发展水平差异显著。这导致区域发展不平衡不充分问题长期存在，制约了国土空间规划的整体实施效果。如何在规划中充分考虑地区差异，实现区域协调发展，是国土空间规划面临的重要挑战。

三是生态环境保护与经济社会发展矛盾依然尖锐。在追求经济增长的过程中，往往容易忽视生态环境保护的重要性。这导致生态环境与经济社会发展之间的矛盾日益尖锐，生态环境恶化趋势难以遏制。如何在规划中平衡好生态环境保护与经济社会发展的关系，实现绿色发展，是国土空间规划必须解决的问题。

四是规划实施监管机制尚不完善。国土空间规划的实施需要强有力的监管机制来保障。然而，目前规划实施监管机制尚不完善，存在监管不力、执法不严等问题。这导致规划实施效果不佳，甚至出现规划被随意更改和

破坏的现象。因此，完善规划实施监管机制，确保规划的有效实施，是国土空间规划面临的重要任务。

（二）应对的对策

1. 加强组织保障

为了有效应对国土空间规划实施中的挑战，需要加强组织保障。首先，要建立健全组织机构，明确职责分工，确保规划实施工作的顺利推进。其次，要加强协调配合，形成工作合力，共同推进规划实施。同时，要加强对规划实施情况的监督检查和评估考核，及时发现和解决问题，确保规划目标的实现。

2. 提升科技支撑能力

提升科技支撑能力是推动国土空间规划实施的重要手段。一方面，要加强科技创新和成果转化，推广先进适用技术，提高规划实施的科学性和有效性。通过引入现代科技手段，如地理信息系统（GIS）、遥感技术等，提高规划数据的准确性和实时性，为规划实施提供科学依据。另一方面，要加强人才培养和引进工作，培养一批具备专业知识和实践经验的规划人才，为规划实施提供有力的人才保障。同时，要鼓励社会组织和公众参与规划实施过程，形成多元化的参与机制，提高规划实施的透明度和公信力。

综上所述，国土空间规划实施中的挑战与对策需要政府、社会、科技等多方面的共同努力。通过加强组织保障、提升科技支撑能力等措施，我们可以有效应对这些挑战，推动国土空间规划顺利实施，实现经济社会的可持续发展。

结语

国土空间规划视角下的自然资源保护与利用是一个复杂而重要的课题。通过科学规划和管理，可以实现自然资源的合理配置和高效利用，推动经济社会可持续发展。在未来的工作中，我们应继续加强国土空间规划的研究和实践工作，不断完善规划体系和技术手段，为构建美丽中国作出更大的贡献。同时，加强跨部门合作、广泛宣传教育和公众参与，形成全社会共同关心和努力保护自然资源的良好氛围。

参考文献

- [1] 张宝华. 国土空间规划视角下的自然资源保护与利用研究[J]. 城乡规划与环境管理, 2023(10): 56-62.
- [2] 李明远. 自然资源保护与可持续发展战略[J]. 自然资源学报, 2022(6): 34-40.
- [3] 王智慧. 国土空间规划中的生态空间保护与优化策略[J]. 生态环境研究, 2024(2): 89-95.
- [4] 赵红霞. 城市化进程中的土地资源高效利用研究[J]. 城市规划与发展, 2023(5): 23-29.
- [5] 孙立新. 绿色低碳发展理念下的国土空间规划创新[J]. 可持续发展论坛, 2024(1): 110-116.