

# 自然资源统一管理背景下的土地用途分类初探

王广欣

成武县自然资源和规划局

**摘要：**随着社会经济的发展和城市化进程的加速，土地资源的稀缺性日益凸显，土地用途分类成为自然资源统一管理的重要内容之一。文章首先分析了现行土地用途分类标准，之后探究了土地用途具体分类存在的问题，并根据土地用途分类体系的思路提出了土地用途分类的建议，包括一级明确界定“建设用地”和“非建设用地”、二级衔接城镇、农业、生态三大用途分区的土地分类。希望文章的分析能够为我国土地资源管理和可持续发展提供参考。

**关键词：**土地用途分类；自然资源；统一管理

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.09.230

## 引言

土地是人类生存和发展的重要资源，为了更好地管理和利用土地资源，各国政府和学者开始关注土地用途分类这一问题。土地用途分类是指按照土地的自然属性和经济属性，将土地划分为不同的用途类型，以便更好地进行资源管理和规划。在自然资源统一管理的背景下，土地用途分类成为重要的基础性工作之一，是各地政府应该关注的焦点。

### 一、现行土地用途分类标准

#### 1、土地现状具体分类标准

土地现状具体分类标准是根据土地的实际利用情况和自然属性进行分类的标准，它关注的是土地的实际利用方式、土地用途的变更情况以及土地利用的合理性等方面，通过明确土地的现状用途，可以为自然资源管理提供更为具体和准确的基础数据和信息。在土地现状具体分类标准中，通常将土地分为农业用地、建设用地、生态用地、水域等。此外，在土地现状具体分类标准中，还可以根据不同的自然属性和利用特点对土地进行更为细致地分类。通过明确土地现状具体分类标准，可以为自然资源管理提供更为具体和准确的土地利用信息和基础数据，有助于实现自然资源的科学管理和合理利用。

#### 2、土地规划基本分类标准

土地规划具体分类标准是根据土地的规划用途和未来发展目标进行分类的标准，它关注的是土地的未来利用方式、土地用途的规划和分配情况以及土地利用的可持续性等方面，通过明确土地的规划用途，可以为自然资源管理提供更为长远和全面的视角。在土地规划具体分类标准中，通常将土地分为居住用地、公共设施用地、工业用地、商业用地等。此外，在土地规划具体分

类标准中，还可以根据不同的规划目标和利用特点对土地进行更为细致的分类。例如，对于居住用地可以进一步分为住宅小区、别墅区等；对于公共设施用地可以进一步分为教育用地、医疗用地等。

#### 3、土地现状及规划相同分类标准

在自然资源统一管理背景下，土地用途分类是实现土地资源高效、科学管理的重要前提。目前，我国现行的土地用途分类标准主要是基于土地现状和规划的相同分类标准。在土地现状分类方面，主要依据土地利用类型、利用程度、地域分布等指标进行分类。其中，一级类包括农用地、建设用地和未利用的三大类，这三大类又细分为若干个二级类和三级类。在土地规划分类方面，主要是根据土地利用总体规划的目标和要求，结合区域经济发展、生态保护等因素，对土地利用结构和布局进行分类。与土地现状分类相比，土地规划分类更加注重土地的未来发展和可持续利用。在自然资源统一管理背景下，土地用途分类需要更加注重跨部门、跨领域的协同管理和综合规划。因此，建议在制定土地用途分类标准时，应同时考虑土地现状分类和土地规划分类的共同点，以实现自然资源的高效管理和可持续利用。

#### 4、土地分区标准

土地分区标准是一种以土地利用功能和特点为依据，将土地划分为不同区域的分类方法，通常结合了土地现状分类和土地规划分类的特点，根据不同区域的特点和功能，对土地资源进行更加精细化和差异化的管理。在土地分区标准中，一般会将土地划分为不同的功能区，如农业功能区、生态功能区、建设功能区等。每个功能区又可以根据具体情况进一步细分为不同的子区域，可以更好地体现不同区域的自然资源特点和优势，有利于实现资源的优化配置和高效利用。同时，通过将

土地划分为不同的功能区，还可以更好地协调不同部门和领域之间的管理，促进跨部门、跨领域的协同管理和综合规划。

### 二、土地用途具体分类方面存在的问题

#### 1、土地现状与规划分类的衔接问题突出

目前，我国的土地现状分类主要基于土地利用现状和地形地貌等自然属性进行分类，而土地规划分类则主要考虑土地利用功能和特点进行分类。这两种分类方式存在一定的差异，导致土地现状与规划分类的衔接存在一些问题。首先，土地现状分类与土地规划分类的标准和侧重点不同，导致两者之间的衔接不够顺畅。其次，土地现状分类与土地规划分类的时序性也影响了两者之间的衔接。土地现状分类通常是基于现有的土地利用现状进行分类，而土地规划分类则是根据未来的发展目标和规划进行分类。由于两种分类方式的时序性不同，导致两者之间的衔接存在一定的困难。

#### 2、土地分类相互间的对应问题突出

在土地用途分类体系中，不同的分类标准可能会导致相同的土地被归为不同的类别。例如，根据土地利用类型，可以将土地分为建设用地、农用地等；根据土地所有权，可以分为国有土地和集体土地两种类型；参考土地用途管制要求进行土地分类，可以将土地分为严格限制开发区、限制开发区和允许开发区等。这些分类标准之间存在一定的对应关系，但由于分类标准的差异和分类尺度的不同，导致相同的土地可能被归为不同的类别，给土地用途管理带来了一定的困扰。

#### 3、土地分区与分类存在传导问题

在土地用途分类体系中，不同的分类标准和尺度可能会导致土地分区和分类之间的不匹配。例如，根据不同的分类标准，可以把同一块土地分为多种类别。这些不同的分类标准可能会导致土地分区和分类之间的不匹配，给土地用途管理带来了一定的困扰。

### 三、土地分类专项体系建立思路

#### 1、统一土地现状分类

为了完成土地分类专项体系的构建，要求相关部门对土地用途进行统一分区，需要参考土地利用现状分类标准，详细调查自然资源现状和监管标准，实现对土地现状分类标准的统一，在建立统一转化标准的前提下，完成土地现状分类向统一土地用途分类的转化。相关部门要根据已有的土地利用现状分类标准，在对自然资源

现状调查和监管标准来进行统一分析的前提下，对土地利用现状分类标准进行确认。然后要在确定的土地利用现状分类标准基础上，建立统一的土地现状分类体系。另外，为了实现土地用途统一管控的目标，需要制定土地用途分类与土地现状分类之间的转化标准。这一标准应明确各类土地用途之间的转换条件和转换规则，以便将土地现状分类转化为土地用途分类，从而实现对土地用途的统一管控。在实施过程中，应制定相应的规划和控制要求，对不同区域的土地用途进行严格限制和管理，确保各类土地用途符合国家法律法规和政策要求，同时也有利于保护自然资源和生态环境。

#### 2、统一土地用途分区

在自然资源统一管理背景下，土地用途分类来的主要目的，是在满足城市自身发展要求的前提下，完成土地用途分区，对区域内土地的具体使用方向进行确认，了解该区域内的土地保护政策等等。通过建立统一土地用途分区，可以对各层级国土空间规划问题进行处理，从空间层面出发进行土地分区指导，并且可以对传导问题进行处理。在建立统一土地用途分区时，要遵循生态优先、保护优先、空间有序、分类指导、用途分类和分区管控的原则。另外，还要建立多层次的土地用途分区体系。首先，要建立一级土地用途分区，根据城市发展总体规划和城市空间结构，将城市划分为不同的主体功能区。其次，在每个主体功能区内，要建立二级土地用途分区，根据土地的自然属性、利用现状和未来发展方向等因素进行分类。最后，在二级土地用途分区的基础上，还可以根据实际需要建立三级土地用途分区，对每个用地类型进行更细致的划分和管理。

#### 3、统一土地用途分类

随着社会经济的发展和生态保护意识的提高，人们开始高度关注如何采取措施开发利用和保护管理土地资源。然而，由于历史和现实的原因，不同部门、不同地区之间的土地分类标准存在差异，导致土地资源的管理存在诸多问题和矛盾。因此，建立统一的土地用途分类体系，是实现自然资源资产统一登记、强化管制自然生态空间用途等各方面需求的关键。在对土地用途进行分类时，应该以实际利用为主要依据，结合土地覆盖特征和利用方式进行分类，这样既能体现土地的实际利用情况，也能更好地满足不同部门、不同地区之间的管理需求。另外，在土地用途分类中，还要考虑土地的主要利

用方式和覆盖特征，以实现更加科学、合理的分类。

#### 四、土地用途分类建议

##### 1、一级明确界定“建设用地”和“非建设用地”

在当前社会背景下，土地用途分类是非常重要的，可以将土地划分为建设用地和非建设用地两大类。其中，建设用地是指用于建设建筑物、构筑物、道路、广场等用途的土地，而非建设用地则是指用于农业、林业等土地。在对两种属性的土地进行界定时，可以根据土地的实际用途进行分类。例如，水库水面可以归类为非建设用地，因为它是用于水利设施的用地；而城市绿地则可以归类为建设用地，因为它通常被用于城市绿化和休闲活动；沟渠则可以根据实际情况进行分类，如果是用于农业灌溉的沟渠可以归类为非建设用地，如果是城市排水沟渠则可以归类为建设用地。因此，在自然资源统一管理的社会大环境下，相关部门需要重视土地用途分类。通过对划分“建设用地”和“非建设用地”的标准进行明确界定，可以更好地进行土地资源的规划和利用，实现可持续发展的目标。同时，还需要加强对土地利用的监管和管理，确保土地资源的合理利用和保护。

##### 2、二级衔接城镇、农业、生态三大用途分区的土地分类

在二级分类中，根据城镇、农业、生态三大用途分区的特点，可以对建设用地进行进一步划分，将其分成城镇建设用地、村庄建设用地和其他区域建设用地，将非建设用地细分为农用地和生态用地。具体而言，城镇建设用地是指用于城市基础设施、公共设施、工业用地等用途的土地，包括城市道路、广场、公园、学校、医院等用地。村庄建设用地则是指用于农村居民点、农村基础设施等用途的土地，包括农村道路、广场、学校、医疗点等用地。其他区域建设用地则是指不属于城镇和村庄建设用地的其他建设用地，如独立工矿用地、仓储用地等。农用地主要是用来从事农业活动的土地，耕地和林地等都可以划归到农业用地范畴之中。生态用地则是指用于生态保护和生态修复的土地，包括自然保护区、森林公园、湿地公园等。通过二级衔接城镇、农业、生态三大用途分区的土地分类，可以更好地满足不同领域的管理需求，实现土地资源的科学管理和合理利用。同时，也有利于促进城乡协调发展，保障农业和生态安全，推动经济社会的可持续发展。

##### 3、三级面向总体规划管控的土地分类

对于三级地类可以进一步分出四级地类，对于城市

建设用地，居住用地、公共管理设施用地等二级地类可以根据具体情况进一步细分为三级地类，例如居住用地可以细分为住宅小区、公寓等；公共管理设施用地可以细分为政府机构、学校、医院等；商业服务业设施用地可以细分为商业街、购物中心、服务网点等；工业用地可以细分为制造厂、仓库等。同样地，农业用地和生态用地也可以根据具体情况进一步细分为三级地类。例如，农业用地可以细分为农田、果园、牧场等；生态用地可以细分为森林、湿地、自然保护区等。这种三级面向总体规划管控的土地分类方式能够更好地满足不同区域或城镇的总体规划要求，促进土地资源的合理利用和保护。同时，也有利于自然资源统一管理机构对土地资源进行全面、准确地管理和评估。

##### 4、四级面向详细规划管控的土地分类

在自然资源统一管理背景下，可以立足于三级地类，进行土地的进一步细分，划分出四级地类，可以使各种详细的编制规划需求被满足。具体而言，体育用地和行政办公用地等都可以划归到四级地类当中，这些四级地类的划分能够更加细致地反映土地利用状况和自然资源管理需求，为详细规划编制提供更加准确的基础数据和信息，有助于实现自然资源统一管理的目标。

#### 结束语

通过对土地用途分类进行探讨，可以看到其在自然资源统一管理中的重要性 and 作用。文章通过研究在土地用途分类方面存在的问题和原因，提出了相应的对策建议，为我国土地资源管理和可持续发展提供参考。

#### 参考文献

- [1] 关于全面推进自然资源高水平保护高效率利用的意见[N]. 南方日报, 2022-06-21 (A01).
- [2] 徐志红. 关于土地用途管制中地类认定的思考[J]. 中国土地, 2022, (06): 37-39.
- [3] 陈海贝, 宋晓丽. 资源资产并重管理背景下土地管理制度体系构建的思考[J]. 安徽农业科学, 2022, 50 (02): 260-263.
- [4] 朱迪. 改变用途, 是否须收回土地重新招拍挂[J]. 资源导刊, 2022, (01): 53.
- [5] 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.
- [6] 方勇, 林建伟. 构建统一的空间规划用地分类思考[J]. 中国土地, 2019, (05): 16-18.