

国土空间规划的土地利用分类方案研究

张梦丽

乌鲁木齐市城市规划设计研究院

摘要：国土空间规划对于推动可持续发展和合理配置资源具有重要作用。土地利用分类是国土空间规划的基础，其科学性和合理性直接影响规划的有效性。本文在分析国内外土地利用分类现状和问题的基础上，提出了国土空间规划的土地利用分类方案。根据国土资源的特点和利用需求，结合生态、农业、城镇等多种用地类型，构建了一个既符合国情又具前瞻性的分类体系。本文的研究旨在为优化土地资源管理、提高土地利用效率和保护生态环境提供策略与思路。

关键词：国土空间规划；土地利用分类；分类体系；可持续发展

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.10.194

引言

随着中国经济社会的快速发展和国土资源日益紧张，国土空间规划显得尤为关键。土地利用分类作为规划过程中的核心环节，它不仅决定了资源的合理配置，而且关乎生态保护和经济发展的平衡。本文旨在研究国土空间规划中土地利用分类方案的优化问题，探索科学、系统、可操作的土地利用分类体系。通过文献归纳和案例分析，本文提出了适合我国国土空间规划的土地利用分类方案。

一、国土空间规划土地利用分类的理论基础

1. 土地利用的定义和重要性

土地利用指的是人类对土地资源进行开发、使用和管理的活动，包括农业、工业、居住、交通、休闲等各种方式。土地作为一种有限的自然资源，是人类生存和社会经济发展的物质基础。土地利用的科学性、合理性直接关系到土地资源的有效保护与合理开发，对维护生态平衡、促进经济持续健康发展以及保障社会和谐稳定具有重要意义。合理分类有助于土地资源的最优配置，实现区域内土地使用的效率最大化，并为防治土地退化、保护生态环境提供支撑。这也是现代国土空间规划中一个不可或缺的组成部分，是实现土地可持续利用的前提和基础。

2. 影响分类的关键因素分析

土地利用分类的过程受到多种因素的影响。首先是自然因素，包括地形地貌、气候、水文、土壤类型等，这些自然属性直接决定了土地适宜的利用方式和土地的开发潜力。例如，平坦肥沃的土地适合农业耕作，而山区域可能更适合林业或休闲旅游业的发展。其次，社会经济因素也是影响土地分类的重要因素，如地区经济发展水平、产业结构、人口密度、市场需求等，都会对

土地利用类型的划分产生深刻影响。一个地区的经济发展越成熟，商业和居住用地的需求可能就越大，从而驱动相关土地的分类向这些用途倾斜。此外，政策法规因素也非常关键，政府对土地利用的规划、限制和激励措施都会影响土地的分类决策。国家的规划目标、土地法律法规、地方政策导向等都会对土地利用分类产生直接指导和限制。最后，技术和管理因素，随着科技的进步和管理手段的创新，提高了土地利用效率，也可能引导土地利用分类的更新。比如，在农业技术的高度发展下，可有助于提升粮食生产效率，进而影响农业用地的布局和规模。综上所述，土地利用分类的科学性要求综合考虑自然属性、社会经济条件、政策法规导向以及技术管理手段等多重因素的相互作用和影响，以期实现土地资源的合理分配和高效利用。

二、我国当前土地利用分类存在的问题

1. 分类体系的不统一与标准化问题

在我国，土地利用分类体系存在不统一和标准化不足的问题。不同区域、不同部门在土地分类方面可能采用各自的标准和方法，导致同一类型的土地在不同的系统中被赋予不同的分类代码和名称。这种差异会造成跨区域、跨行业的数据对比和信息共享难度大，降低土地资源管理的效率。同时，部分地区的土地分类标准可能与国际通行的分类体系存在出入，影响了国内外在土地资源管理和科研合作中的交流与合作。此外，随着社会经济的发展，原有分类体系难以适应新兴土地利用方式和功能的变化，对土地分类体系的更新与标准化提出了新的要求。

2. 土地利用实际情况与分类不符的问题

另一方面，我国土地利用实际情况与分类标准之间存在不符的问题。由于过去的土地利用分类体系在设计

时可能没有充分考虑到多功能土地使用的复杂性，一些土地实际上拥有多项用途和功能，但却只能被划入单一用途类别中。例如，既用于农业生产又用于旅游休闲的土地无法准确反映其实际的多重功能。除此之外，部分土地利用情况发生了变化，但由于各种原因，未能及时更新分类信息，导致官方记录与现实状态不一致，如一些工矿废弃地被闲置或非正式转入其他用途而未被重新分类。此外，相关管理部门在土地审查、监管过程中，对于土地分类的掌握和执行可能存在差异，也会使得实际土地利用状态与官方分类存在偏差。这不仅给土地规划和管理带来了难题，也可能导致土地资源的不合理配置和浪费。因此，土地利用实际情况与分类不符的问题需要通过精确的土地监测、动态更新和政策引导等措施来解决。

3. 应对国家战略需求不足的问题

在我国，当前的土地利用分类体系在应对国家战略需求方面也存在不足。随着国家发展战略的调整和区域发展规划的实施，例如国家重点开发区域的布局、生态文明建设、新型城镇化推进、农业现代化等，对土地利用分类提出了新的要求。现有的土地利用分类体系未能在类型划分与功能区识别上充分反映这些战略需求的特点，尤其是在精准识别重点功能区域、优化土地资源配置以及实现土地的最优化利用方面存在不足。例如，生态保护与建设需要精细化管理，而现行的土地分类体系可能难以为重点的生态功能保护区或生态敏感区提供精确的土地利用类别。这可能会导致一些重要生态区域的特殊功能被忽视，进而影响生态环境保护和生态系统修复的工作效果。另一方面，土地利用分类未能为新兴产业发展、新型城镇化以及特定地理环境下的土地使用提供相适应的分类支撑，反映出分类体系对于国家战略需求的响应性和适应性不强。

三、科学合理的土地利用分类方案探索

1. 分类体系的框架构建

科学合理的土地利用分类方案是实现土地资源可持续管理的基础。在构建土地利用分类体系的框架时，首先需要确立清晰的分类目标和分类标准，这些目标和标准要能够反映不同土地资源的实际情况和利用潜能。体系框架应当包含土地性质、土地利用现状、土地质量等级、土地适宜性等多个维度，以充分体现土地的多功能性和综合价值。框架构建需要从顶层设计出发，明确国

家和地区的发展战略，将土地分类与宏观规划和政策紧密相关联。这可能包括农业用地、建设用地、生态用地等宏观分类，并在此基础上细化为具体的二级、三级类别，如耕地、园地、林地、水产养殖地等。此外，土地利用分类框架应考虑到具体的社会经济条件、环境特征和区域差异，灵活设定分类标准，确保分类系统既有统一性又不失地方特色。同时，为适应新技术、新业态的发展，分类体系要具有一定的动态调整机制，以便根据社会经济变化的变化进行及时更新。

2. 绿色发展与生态安全的分类原则

绿色发展与生态安全在土地利用分类方案中占有非常重要的地位，旨在确保土地利用在促进经济发展的同时，兼顾生态保护和环境可持续。该分类原则强调将土地用途与生态价值相结合，避免对生态环境造成破坏，确保自然生态系统的完整性和功能性。分类方案应当将生态安全作为优先考虑的原则之一，识别和划定生态功能区，如重要的水源涵养区、生物多样性保护区、自然景观保护区等，为这些区域设定严格的土地使用限制和管理要求。同时，在非生态功能区域依然应推动绿色土地利用，鼓励使用低影响开发技术，减少对生态环境的入侵，并通过生态修复、新增绿地等方式增强区域生态功能。在土地分类时，还需要考虑土地的承载能力和环境敏感性，避免过度集中开发和高污染、高消耗的土地利用类型，以此来确保长期的生态安全。此外，土地利用分类要结合区域环境保护策略，协调好农业、工业、居住等不同功能区的布局，在确保粮食安全、助力经济发展的同时，实现良好的生态环境。

3. 土地利用动态监测与分类的适应性调整

科学合理的土地利用分类方案必须具备动态监测能力和适应性调整机制，以应对快速的社会经济变化和環境变动。土地利用动态监测指的是运用现代技术手段，如遥感技术、地理信息系统（GIS）以及大数据分析等，持续跟踪土地利用状态的变化，实时收集土地利用数据，提供决策支持。这种监测可以揭示土地利用变化的趋势、速度和模式，帮助管理者及时了解土地使用情况，并评估所采取措施的效果。而分类的适应性调整是指在监测基础上，根据社会经济发展需求、生态环境保护目标和土地利用变化状况等各种因素，对土地利用分类方案进行定期的评估和修订。这就要求分类体系本身要具备一定的灵活性，能够适应新的土地利用类型出

现,如新能源设施用地、特色产业园区等。同时,也需要能够对现有分类标准进行细化或合并,更好地反映土地的实际用途和功能。适应性调整不仅是对分类现状的被动响应,更应当具有前瞻性,预测土地利用的潜在变化趋势,并在体系中预留变更空间,确保土地利用政策、规划和管理连续性和有效性。这种机制有助于提高土地资源的管理效率,实现土地资源的可持续利用,并及时反映土地利用变化对国家战略的支撑作用。

四、国土空间规划土地利用分类方案实践路径

1. 分类标准的贯彻与实施

在国土空间规划中,土地利用分类方案的贯彻与实施是确保有效管理和合理开发土地资源的关键。这一过程要求准确地将分类标准应用于实际的土地利用规划、审批和监察过程中。分类标准贯彻的首要步骤是将国家制定的分类指南和地方实际相结合,形成具体、操作性强的本地土地利用标准,包括明确的土地类型定义、分类指标与辨识方法。为了实施这一标准,各级土地管理部门需进行系统的培训和指导,确保从规划编制到日常土地管理中都能严格按照统一的标准进行。同时,要利用现代技术手段,如地理信息系统(GIS)、遥感技术、大数据等,进行精确记录和有效监控,以及时更新土地利用状况信息。规划实施时,应加强对土地利用变更的管控,确保所有土地利用变化都符合规划要求,对非法用地行为进行严格处罚。通过明确的责任和权力分配,各级政府和相关部门能够协调一致地执行土地利用分类标准,共同推动土地利用分类方案的有效实施。

2. 分类方案与规划实践相结合的机制

土地利用分类方案与规划实践相结合的机制是确保规划决策和土地利用行为科学、合理、可行的重要环节。此机制要求分类方案不仅要科学合理地反映土地利用现实,也需要能够指导和适应未来发展需求。在规划实践中,应基于土地利用分类方案确定各类土地的最优利用路径和发展方向,同时将规划与土地市场、土地政策和土地管理紧密对接。为有效实施该机制,须建立一套完善的规划编制、实施、监测和评估体系,确保规划决策能够匹配土地利用的分类管理。规划管理中应当考虑到土地利用的灵活性和适应性,适时地调整和优化规划方案,以应对快速变化的社会经济条件和环境因素。通过将监管、激励和惩戒手段有效结合,建立严格的实施和监督机制,确保规划行为与土地利用分类方案相一

致,这样可防止随意变更土地用途,保护土地资源。

3. 分类方案的技术支撑与政策保障

首先,技术支撑方面,需要利用先进的地理信息系统(GIS)、遥感技术、大数据分析等工具,对土地利用现状进行准确监测和分析。这些技术手段可以提供全面、实时的土地利用数据,并辅助决策者评估土地利用的合理性和可行性。同时,还可以帮助进行土地资源调查、评价和监测,为制定土地利用分类方案提供科学依据。其次,政策保障方面,应建立健全相关法律法规和政策制度,明确土地利用分类方案的法律效力和监管责任。政府在立法和规划编制过程中,应明确土地利用分类的标准、目标和限制条件,并明确相关部门的职责和权限。此外,要加强对土地利用违法行为的打击力度,修订和完善相应的处罚措施,确保土地利用分类方案的实施力度。

结束语

土地利用分类作为国土空间规划的基本工作,其科学性和适应性对规划质量有着决定性的影响。通过本文的研究,明确了土地利用分类在国土空间规划中的重要地位,并提出了一套全面、科学的分类方案。查找与完善的过程是一个动态和持续的过程,需要规划人员、政策制定者和相关利益相关者的共同努力。本文的分类方案研究旨在提高国土资源的利用效率,实现资源的可持续利用,为我国国土空间规划的长远发展提供有力支撑。

参考文献

- [1]管立春.关于国土空间规划背景下农村土地规划策略探究[J].城市建设理论研究(电子版),2021,(31):7-9.
- [2]刘建萍.国土空间规划与土地储备的互动机制分析[J].住宅与房地产,2021,(30):110-112.
- [3]李卓欣.土地发展权视角下的国土空间规划公正缺失[C]//中国城市规划学会.人民城市,规划赋能——2020中国城市规划年会论文集(04城市规划历史与理论).同济大学,2020:10.
- [4]曾文杰,周涛,苏婷.做好村庄国土空间规划 规范土地用途管制[J].中国农业综合开发,2021,(08):39-41.
- [5]何鸿艺.国土空间规划视域下土地成片开发困境及优化路径[J].财讯,2020,(15):35-37.