

# 城市国土空间规划与城镇建设用地的可持续利用探究

史斌

(上犹县自然资源局 江西 赣州 341200)

**[摘要]**当前城市现代化建设不断加快,城镇建设用地日益紧张。合理利用城镇建设用地是城市国土空间规划的重要任务,同时也是推动城市发展的重大举措。在进行国土空间规划期间,要提升国土空间规划与城镇建设用地之间的关联性,掌握城镇建设用地的利用情况,进而增强用地效率优化城市国土空间规划的设计方案,从而促进城市良性发展。

**[关键词]**城市国土空间规划;城镇建设用地;可持续利用

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.08.161

当前城市国土空间规划工作中,城镇建设用地规划与利用方面存在许多问题,例如,城市国土空间规划缺乏合理性,城镇建设用地利用率不高,管理体系不够健全等。基于此,在进行规划工作期间,要全面分析城市城镇建设用地利用效率问题,避免出现城镇建设用地浪费、不合理利用等现象,在明确问题的基础上,采取有效对策,使城市国土空间规划得到科学的论证,进而增强城镇建设用地的利用效率。

## 一、国土空间规划与城镇建设用地

随着我国经济的发展,城市现代化建设速度加快,开发区、新城区不断涌现,国土规划不断突破,但要严格落实生态文件建设要求,划定林、山、水体控制线以及生态控制线,再结合城市发展战略研究,明确国土空间格局,试划城镇开发边界,实现省域城镇体系规划。国土空间总体规划内容包括,建设用地、耕地、林地、海洋等资源的开发利用的数量与质量,还包括总结国土空间开发保护的成效和问题,根据空间布局、集约利用程度、空间发展演变规律等,分析建设用地指标情况,进而提高建设用地动态管理水平。

城市国土空间总体规划不仅能够推进空间治理,还能够使土地闲置利用。首先国土空间规划不只是对原有规划的回顾与反思,还要对国土空间的利用进行深入分析与评价,包括主体功能区、土地利用区、城乡、林业发展保护计划,使用权与拥有权划分,并做好清晰界定规划,立法方面主要针对工程建设的具体规定,是在规划从静态管理到动态管理的转变。其次,为了避免土地限制,需要确定空间的具体范围,防止土地利用过程中增加不确定因素,因此,在土地闲置利用中调整规划方案,使后续建设能够满足开工需求。

城镇建设用地泛指城市区域内的土地,一般分为三个层次,即城镇建成区的土地及城市开发的土地;城市规划区的土地,主要指按城市规划与城市土地利用总体规划确定定期发展的土地;城市行政区划辖区范围内的土地,包括城市郊区市辖区范围内的土地等<sup>[1]</sup>。城镇建设用地核心是对土地资源进行合

理的分配利用,不仅缓解城镇用地的紧张,还能够解决土地资源的配置问题,但要求配置要具有合理性。城镇建设用地是根据国家与区域发展战略及发展规划的要求,结合城镇区域内的自然生态环境、基础设施、社会经济等条件,找到符合城镇区域特点与土地利用效益最大化的土地利用优化体系。

## 二、现阶段城市国土空间规划与城镇建设用地利用工作现状

### (一)城市国土空间规划盲目

城土空间规划需要先明确计划与目标,再结合当前我国对城市发展提出的可持续发展理念,优化城市国土空间规划方案,提升与其他各要素之间的内外部关系,例如,提升与城镇建设用地开发利用工作的联系,但现阶段我国部分城市在规划过程中还存在盲目的问题,具体表现在:对城市国土空间规划的目标与任务不够明确,存在盲目开发城镇建设用地的现象,未能分析到城镇建设用地的合理利用及生态环境保护等问题,严重阻碍了城市的发展。

### (二)城镇建设用地效率不高

从城市长远发展规划来看,需要合理使用城镇建设用地,尤其在三、四线城市,人口密集程度低,但城镇建设用地十分紧张。主要由于三、四线城市为了顾及本地区经济发展的短期效应,盲目扩大城镇建设用地规模,忽略了环保问题与资源合理利用的客观要求,甚至在资金投入不足、土地资源利用技术不完备的情况下,仍然盲目的扩大土地攻击,致使城镇建设用地利用效率低下。

### (三)城镇建设用地需求矛盾突出

当前城市现代化进程加快,使得城镇空间地域扩张,尤其建设用地增加的部分都是城镇郊区的高产、稳定农田<sup>[2]</sup>。根据当前的趋势,今后各类建设占用耕地规模将进一步增加,人均耕地面积将会逐渐减少,如果城市后备土地资源开发有限,成本较高,其开发的耕地质量难以达到高产农田的水平,所以在城市化加速发展的同时,耕地平衡将面临前所未有的挑战。

### （四）土地利用效率与产出效率低

根据相关统计表明，三、四线城市人均用地面积达到一半之多，超过城市用地与规划建设用地指标，而且城镇人均用地、土地产出效益与城镇规模等级成反比，城镇等级越小、人均占地却越多，土地产出效率也不高。主要由于部分城市在发展过程中，规划不合理，出现贪大求全，只注重向外延伸拓展，忽视存在建设用地的挖潜，导致城镇规模失控，土地资源大量浪费。

### （五）管理体系需要进一步健全

任何工作模式都离不开管理，否则会出现涣散、效率低、综合效益无法提升的局面。现阶段，城市国土空间规划及城镇建设用地的管理缺乏完善的管理体系，例如，城镇建设用地交易审批制度不够完善，监管部门干预不及时、城镇建设用地在开发利用期间缺少相应的维护体制，使得城镇建设用地使用缺乏规范性的状况，进而降低了城镇建设用地的利用效率。

## 三、做好城市国土空间规划与城镇建设用地利用工作的有效对策

### （一）明确目标

首先要以可持续发展理念为基本原则，进一步对城市国土空间规划的任务与目标加以明确，才能够有效避免城市国土空间规划出现盲目性问题，并明确城市国土空间规划的任务及目标<sup>[3]</sup>。在此期间，要结合城市的发展现状，尽量降低基础设施建设拆建的比重，合理调配城市资源，例如，资金、建设材料、机械设备、人力资源等，并做好老房改造、城市历史文物及城镇建设用地的保护工作。在城市国土空间规划的城镇建设用地开发利用工作开展过程中，要考虑城市现状、未来发展方向以及目标，对现有城镇建设用地合理的进行规划与利用，防止出现城镇建设用地浪费的现象。另外，在开展具体工作期间，要提升城市环境保护、使用高效、低能耗的绿色材料，加大监管力度，确保施工过程绿色、低污染，从而能够保证城市国土空间规划及城镇建设用地利用的可持续发展。

### （二）增强城镇建设用地利用效率

在城镇建设用地规划中，要以增强城镇建设用地利用效率为目标，并要重视提升城市生态环境保护工作。例如，在开发居民区城镇建设用地时，要考虑到人与自然和谐统一，注重绿化植物覆盖面积及合理规划设计，确保绿化植被的多样性以及合理分布，为城市居民提供更加舒适、绿色的生活环境。在开展此项工作期间，要加强城市环境保护，使用高效、低能耗

绿色材料，加强施工监管，保证施工绿色、安全、低污染。

### （三）确保区域耕地总量动态平衡

城市化进程中会占用大量耕地，基于此，首先要保证粮食安全问题，保证其有足够的耕地，因此，要实施耕地保护制度，保护区域内耕地总量动态平衡，才能够确保区域土地的可持续利用。首先要制定科学的土地利用总体规划，合理控制城镇用地规模，在总体规划规定的区域内，按照最有效利用原则优化调整土地配置，实现城镇建设用地发展由外延式扩张向内部挖潜转变。其次，要从可持续发展的角度来协调处理土地问题，要合理开发土地后备资源，加大土地整理力度，包括土地整理、农地整理以及居民点整理。

### （四）增强土地市场的规范化程度

首先要规范土地市场，增强城市土地交易过程的规范性，加大城市土地使用情况的监管力度。尤其在城镇建设用地审批环节中，要结合国家对城镇建设用地利用的标准要求，通过系统的论证，结合城市人文环境与未来发展目标等要素，严格按照流程审批<sup>[4]</sup>。其次，要注重城镇建设用地开发利用长效监督管理的有效提升，树立公平、公正、公开的原则，规范城镇用地交易市场，避免出现违规操作、违法建造等问题的发生。最后监督管理部门要完善监督管理制度流程，监督管理的工作人员应加大监管力度，才能够推动城镇建设用地有效运行，带动城市的可持续发展。

## 结束语

综上所述，城市国土空间规划与城镇建设用地利用之间密切相关。在开展城市国土空间规划工作期间，需要分析城镇建设用地利用问题，根据当前城镇建设用地利用的情况来看，要充分认识当前存在的问题，并做出科学的决策，从而提升城镇建设用地利用效率，推动城市的不断发展。

## 参考文献

- [1] 鲁莹. 城市国土空间规划与城镇建设用地的可持续利用研究[J]. 幸福生活指南, 2019(45): 1.
- [2] 李皓晟, 田心怡, 黄月恒. 全域全要素国土空间规划用地分类研究[J]. 中国土地, 2019(12): 3.
- [3] 刘大明, 刘迎春. 如何在国土空间规划下系统整合土地利用及城市用地分类[J]. 城镇建设, 2020, (005): 140.
- [4] 刘畅. 城市规划区的划定及空间管制研究[J]. 西北大学.