

土地资源管理与土地规划思考

高子雅 钱蔚

武汉能源规划设计有限公司

DOI:10.32629/bd.v9i8.4619

[摘要] 国土空间资源的有序开发与规范利用,是区域高质量发展的重要支撑。本文结合土地资源管理与土地规划的基础内涵及内在联系,系统梳理现阶段土地利用结构、日常管护、集约利用、技术应用层面的各类问题,梳理规划布局、前瞻设计、规划衔接、落地执行存在的各类短板。结合国土空间发展实际,从用地结构优化、精细化管理推进、规划布局升级、技术体系更新、长效模式构建多个维度提出优化思路,持续完善土地利用与空间规划体系,助力区域土地资源实现有序开发与可持续利用。

[关键词] 土地资源管理; 土地规划; 空间布局; 精细化管理; 资源利用

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** A

Land Resource Management and Land Use Planning: Reflections

Ziya Gao Wei Qian

Wuhan Energy Planning and Design Co., Ltd.

[Abstract] The orderly development and standardized utilization of territorial spatial resources provide important support for high-quality regional development. Based on the basic concepts and intrinsic relationship between land resource management and land use planning, this paper systematically reviews various problems in land use structure, daily management and maintenance, intensive land utilization, and technology application at the current stage, as well as shortcomings in planning layout, forward-looking design, planning coordination, and implementation. Considering the actual development of territorial space, optimization approaches are proposed from multiple perspectives, including optimizing land use structure, promoting refined management and maintenance, upgrading planning layouts, updating technical systems, and establishing long-term management models. These measures aim to continuously improve the land use and spatial planning system and facilitate the orderly development and sustainable utilization of regional land resources.

[Key words] land resource management; land use planning; spatial layout; refined management and maintenance; resource utilization

引言

土地资源属于稀缺性空间资源,是城镇建设、产业发展、生态保护开展的基础载体。土地资源管理与土地规划作为国土空间治理的重要组成部分,直接影响区域空间资源的利用质量与发展秩序。伴随区域建设节奏持续加快,土地开发利用形式不断更新,传统管理与规划模式逐渐显现适配性不足的问题。深入梳理两项工作的基础逻辑与现存短板,探索科学的优化发展路径,能够有效提升国土空间资源配置质量,维系土地利用的稳定秩序。

1 土地资源管理与土地规划基础认知

1.1 土地资源管理主要内涵

土地资源日常管护围绕土地空间载体开展常态化运维工作,涵盖土地现状动态梳理、资源状态长效维护、用地秩序规范维

系等核心内容,维系土地资源稳定存续的基础状态,保障各类土地资源始终处于可控可调控的运行状态^[1]。土地资源统筹调配具备资源优化配置的基础属性,立足区域土地资源整体禀赋,统筹协调不同用地需求与资源供给关系,实现土地资源在空间与用途维度的科学分配,适配区域发展的用地供需结构。土地资源利用管控聚焦土地开发与使用的全过程规范,依托资源利用规律约束粗放化用地行为,引导土地资源走向精细化、集约化利用模式,夯实土地资源可持续利用的运行基础。

1.2 土地规划基本内容

土地空间布局统筹安排依托区域自然基底与发展基底,整合全域土地空间资源,梳理不同功能空间的适配范围,搭建层次清晰、适配发展的土地空间格局,优化全域空间资源的整体排布形态。土地用途结构优化调整聚焦各类用地的配比关系,梳理不

同用地类型的适配场景,调整不合理的用地结构配比,平衡生产、生活、生态各类用地的空间占比,提升土地资源整体利用质量。土地长期利用布局设计立足长远发展视角,突破短期用地局限,结合区域发展演进趋势搭建长效用地框架,明确土地资源长期开发与利用的发展方向,塑造稳定可持续的土地利用格局。

1.3 土地资源管理与土地规划内在关联

土地规划搭建系统化的空间与用地框架,为土地资源各项管护与调配工作提供清晰的实施依据,划定土地资源开发利用的合理边界,让各类资源管理工作具备明确的推进方向。土地资源管理承接土地规划确立的发展框架,细化落地各类空间布局与用地调控要求,将宏观的规划布局转化为具象的土地利用管控行为,落实全域土地空间的有序开发与规范使用。两类工作体系形成互补互促的运行关系,持续规整土地利用秩序,理顺土地资源开发、利用、保护的完整链条,保障区域土地资源长期处于有序、高效、可持续的利用状态。

2 现阶段土地资源管理存在的问题

2.1 土地资源利用结构不够合理

区域土地利用体系长期发展过程中,不同类型用地的配比关系难以适配区域高质量发展节奏,用地结构失衡的问题逐步凸显。各类功能性用地的分配方式缺乏科学统筹,生产生活生态空间的排布节奏失衡,难以适配区域空间整体发展的整体需求。土地资源利用环节存在大量资源空置与利用低效的现象,部分地块长期处于停滞开发或低度开发状态,土地承载的空间价值难以充分释放^[2]。国土空间开发排布工作缺少科学思维支撑,不同功能地块的衔接排布缺乏系统性考量,各类用地功能相互割裂,空间资源的整体适配效能难以充分发挥。

2.2 土地日常管护精细程度不足

土地资源常态化管控工作的覆盖维度存在局限,部分偏远地块、零散用地未能纳入常态化管控体系,管控盲区持续存在。土地开发利用的全流程监管力度存在短板,开发改造、用途调整、资源损耗等细微环节缺少有效约束手段,用地过程的规范性难以保障。土地资源基础数据的更新工作缺乏及时性,国土空间利用状态、地块属性信息等核心内容更新节奏迟缓,现有数据难以匹配当下土地管护与开发的实际需求,制约管护工作的精准推进。

2.3 土地资源集约利用水平偏低

国内土地开发利用的传统模式固化已久,粗放式的开发思维仍深刻影响土地利用工作,资源消耗型的用地模式未得到彻底扭转。土地资源开发大多停留于平面空间拓展,对地下与地上立体空间的挖掘力度不足,空间资源的多维利用潜力未得到有效激活。存量土地资源的挖掘与改造工作推进缓慢,针对低效闲置地块的盘活手段较为单一,存量资源的改造升级与二次开发力度不足,土地资源循环利用的效能难以提升。

2.4 土地管理技术应用较为滞后

现代数字化、智能化技术在土地管护领域的融入深度不足,传统人工管护模式依旧占据主导,新型技术手段的应用范围较

为狭窄。土地资源各类基础数据、用地信息、管控资料处于分散留存的状态,各类信息缺少统一的整合梳理渠道,数据资源难以形成完整体系。土地信息化管护平台的搭建工作推进缓慢,数字化管护体系的建设进度滞后行业发展节奏,现代化管护体系的不完善,制约土地资源管理工作的智能化与精准化转型。

3 当前土地规划工作存在的短板

3.1 土地规划布局科学性不足

国土空间整体布局体系缺乏全域统筹思维,各类功能空间的排布逻辑相对独立,空间单元之间的协调联动水平不足,难以构建整体协同的国土开发格局^[3]。不同功能区块的规划划定缺少精准的边界校核,多重用地管控范围出现交错覆盖的现象,空间资源的权属与利用边界难以清晰界定。社会经济发展结构持续迭代更新,既有空间布局模式固化特征明显,用地排布形态难以适配产业升级、人居品质提升、生态保护拓展的多元发展需求,空间资源的综合利用效能难以充分释放。

3.2 土地规划前瞻性有所欠缺

规划编制工作的研判视角偏向短期建设维度,重点围绕阶段性建设任务与即时用地需求展开布局,对区域长远发展格局的研判深度不足。国土空间长期发展的储备布局思维较为薄弱,面向未来产业扩容、城镇拓展、生态修复的预留空间配置不足,难以支撑区域长效发展的空间诉求。城乡建设与产业发展始终处于动态演进状态,现有规划体系的适配调整机制不够完善,空间结构与用地布局的动态优化能力薄弱,难以应对各类发展变动带来的空间调整需求。

3.3 各类规划衔接融合不够紧密

国土规划体系包含多层级编制内容,上下级规划的管控标准、空间布局与发展导向存在衔接缝隙,纵向规划传导链条存在断裂问题,全域统一的空间管控逻辑难以贯通落实。交通、生态、产业等专项规划的编制体系相对独立,编制逻辑与整体国土空间规划的管控框架契合度不足,专项空间布局与全域发展布局形成割裂状态。各类规划体系缺乏成熟的协同运行机制,跨领域、跨层级的统筹联动渠道不够畅通,整体规划体系的协同治理效能无法有效发挥。

3.4 规划落地执行约束力度不足

规划落地实施环节难以平衡刚性管控标准与区域发展的灵活需求,空间开发的弹性调控尺度把控不够精准,固定化的规划框架容易制约区域差异化发展。用地用途转换、开发范围调整等各类用地变更行为,缺少标准化、全流程的管控范式,变更审批与落地监管的严谨性有所欠缺。区域建设发展持续推进,规划原有布局内容会逐步出现适配性偏差,实施过程中的动态研判与迭代更新节奏偏慢,滞后于国土空间开发利用的实际进程。

4 优化土地资源管理与土地规划的发展思路

4.1 优化土地资源利用结构体系

以全域国土空间承载条件与区域发展定位为依托,系统梳理不同用地类型的供给能力与适配场景,科学调整各类用地的空间配比结构,理顺生产空间、生活空间与生态空间的分布逻辑

辑。针对城乡全域范围内长期闲置、产出效率低下的存量地块,开展系统性摸排梳理与分类整治,针对性制定盘活改造方案,激活沉睡土地资源的利用价值,提升存量土地的集约利用水平。结合区域资源禀赋与发展定位持续优化用地功能组合关系,逐步构建配比科学、布局均衡、功能互补的用地结构体系,推动土地资源分配模式适配区域高质量发展的整体节奏。

4.2 推进土地精细化管理建设

围绕土地资源开发、利用、改造、养护的全周期流程,细化各环节管护细则与管控重点,补齐传统粗放管理模式存在的管控漏洞^[4]。国土空间利用状态始终处于动态变化之中,传统静态管理模式难以适配当下管护需求,需要建立适配空间演变特征的常态化管控机制。持续跟踪土地利用过程中的各类细微变动,及时更新地块基础属性与对应管控标准,保证台账数据和实地用地现状高度契合。完善覆盖土地利用全过程的监管体系,细化各环节执行规范与约束标准,约束各类不规范的土地开发与改造行为,稳步提升日常土地管护工作的标准化与精细化层级。

4.3 提升土地规划科学布局水平

规划编制工作需要树立全域长远的发展视角,突破短期建设需求的局限,兼顾阶段性建设任务与长期空间发展布局,强化规划体系的全局统筹能力与综合调控能力。区域资源禀赋与空间演化规律是规划布局的核心依据,需要结合本土发展特质优化城镇建设、产业集聚、生态保育等功能板块的空间排布。明确各功能区块的专属定位与边界范围,提升空间布局方案和区域发展需求的匹配程度。梳理各级各类规划的编制逻辑与管控标准,破除规划体系间的衔接壁垒,统一全域空间管控思路与布局方向,增强不同规划内容的协同适配性,搭建层级贯通、内容统一、衔接顺畅的国土空间规划体系。

4.4 推动土地管理与规划技术升级

积极引入前沿空间信息技术与数字化治理手段,革新传统人工主导的规划编制与资源管护模式,拓展土地治理工作的作业维度与精准上限。传统土地资料分散存储、独立管理的模式,容易造成数据割裂、信息不通的问题,需要整合土地权属、规划成果、用地监管等各类核心资料。搭建统一规范的土地信息管理平台,实现多源数据的集中归集、有序处理与高效调用。依托数字化智能技术重塑现有工作流程,优化空间规划推演、实地用地核查、资源态势研判等核心工作环节,提升空间布局设计的精准度。强化土地管控的靶向性与有效性,推动传统国土治理模式

完成数字化、智能化的整体转型。依托大数据、遥感、GIS等技术搭建一体化数字平台,打破数据孤岛,实现土地治理全过程数字化、智能化赋能。

4.5 构建土地长效发展运行模式

科学统筹国土开发与建设与生态资源保护的互动关系,严守国土空间管控底线,平衡开发建设强度与生态保护力度的协调关系^[5]。国土空间治理需要立足长期发展视角,依托可持续发展理念优化现有土地开发模式,缓解粗放建设模式引发的资源损耗问题。稳固土地资源稳定存续、长期利用的基础条件,夯实区域土地可持续发展根基。结合城镇更新、产业升级、生态优化的发展趋势,对现有规划管控体系做出动态调整,优化全域空间布局与资源管控方式,保障国土开发利用行为可以和区域整体发展节奏保持同步,达成空间建设与区域发展协调统一的良好局面。坚守生态优先、集约发展原则,建立规划动态更新与长效管控机制,实现土地开发、利用、保护的可持续发展。

5 结束语

土地资源管理与土地规划的协同发展是国土空间治理的重点内容。现阶段土地治理工作仍存在布局科学性不足、管护精细化程度偏低、技术体系不完善等诸多问题。落实各项优化提升路径,持续完善土地利用结构与规划布局体系,升级数字化管护手段,搭建长效治理模式,可以持续提升国土空间资源利用效能,完善全域土地治理体系,保障区域国土开发与资源保护工作协调推进。

[参考文献]

- [1]高楷.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思考[J].中国资源综合利用,2025,43(3):74-76.
- [2]郭天孝.关于新时期土地资源管理与土地利用综合规划的思考[J].农村科学实验,2022(17):59-61.
- [3]朱燕.土地资源管理与国土空间规划的协同机制[J].大众标准化,2025(20):131-133.
- [4]李照龙.浅析新时期土地资源管理与土地利用综合规划[J].中国科技纵横,2025(13):33-35.
- [5]赵克会,廖玉佳.新时期土地资源管理与土地利用综合规划浅析[J].地矿测绘,2022,5(2):27-29.

作者简介:

高子雅(1986--),女,汉族,山东人,大学本科,建筑学中级职称,研究方向:土地规划。