

# 国土空间规划背景下自然资源整合管理模式研究

石炜铭 杨晓慧

云南通和地理信息研究有限公司

DOI:10.32629/gmsm.v9i2.2450

**[摘要]** 国土空间规划体系的构建,为自然资源管理提供了系统性变革契机,也要求突破分散管理的固有壁垒。本文以国土空间规划“多规合一”为切入点,围绕自然资源整合管理的现实问题与优化路径展开研究。通过剖析两者间的内在逻辑,梳理当前管理中权责划分、要素协同等方面的不足,从管理机制、技术支撑、制度保障维度,探索适配规划需求的整合管理模式。研究成果可为自然资源高效配置、生态保护与开发利用平衡提供参考,推动国土空间规划战略目标落到实处,助力生态文明建设的深入推进。

**[关键词]** 国土空间规划; 自然资源; 整合管理; 管理模式; 协同治理

中图分类号: P96 文献标识码: A

## Research on the Integrated Management Model of Natural Resources under the Context of Territorial Spatial Planning

Weiming Shi Xiaohui Yang

Yunnan Tonghe Geographic Information Research Co., Ltd.

**[Abstract]** The establishment of the national territorial space planning system provides an opportunity for systematic transformation in natural resource management and also requires breaking through the inherent barriers of decentralized management. This paper takes the "integration of multiple plans" in territorial space planning as the entry point, and conducts research on the practical problems and optimization paths of integrated management of natural resources. By analyzing the internal logic between the two, it examines the deficiencies in the current management regarding the division of responsibilities and the coordination of elements, and explores integrated management models that are suitable for planning requirements from the dimensions of management mechanism, technical support, and institutional guarantee. The research results can provide references for the efficient allocation of natural resources, the balance between ecological protection and development and utilization, and promote the implementation of the strategic goals of territorial space planning, as well as contribute to the further advancement of ecological civilization construction.

**[Key words]** Territorial space planning; Natural resources; Integrated management; Management model; Collaborative governance

### 引言

我国生态文明建设已进入关键阶段,国土空间作为自然资源的核心载体,其规划质量直接影响资源管理成效。传统自然资源管理存在“条块分割”问题,各部门权责交叉又衔接不畅,导致资源配置效率偏低。生态保护与开发利用的失衡,进一步凸显了原有管理模式的弊端。国土空间规划体系以“一张蓝图”统筹空间要素,为资源整合管理提供了制度保障。在此背景下,构建与规划适配的整合管理模式,成为破解资源约束、实现可持续发展的重要课题,本文就此展开针对性研究。

#### 1 国土空间规划与自然资源整合管理的逻辑关联

##### 1.1 规划核心导向: 资源系统管控

国土空间规划并非简单的空间布局安排,其核心导向在于对各类自然资源实施系统性管控。这一导向打破了以往按资源类型分割管理的局限,将土地、森林、水、矿产等资源纳入统一空间框架。通过明确不同空间区域的功能定位,划定生态保护红线、永久基本农田等管控边界,为自然资源的开发、利用和保护设定刚性约束。这种系统管控思路,既保障了自然资源的生态属性,又兼顾了经济社会发展对资源的合理需求,实现了资源管理从零散化向体系化的转变。

##### 1.2 整合管理本质: 空间统筹协调

自然资源整合管理的本质,是围绕空间载体实现各类资源的统筹协调。自然资源的存在与利用均依附于特定国土空间,

脱离空间谈资源管理必然导致失衡。传统管理模式中,资源管理与空间规划相互脱节,出现资源开发与空间功能不符的情况。整合管理则以空间为纽带,将分散的资源管理环节串联起来,在空间规划的指引下,协调各类资源的开发强度、利用方式。通过这种空间层面的统筹,解决资源分布与空间需求不匹配的问题,提升资源利用的整体效益。

### 1.3两者互动:规划与管理互促

国土空间规划与自然资源整合管理之间,存在着规划引领管理、管理支撑规划落地的互动机制。国土空间规划为整合管理提供方向指引,明确资源管理的目标、范围和重点,使管理工作有章可循。没有规划的引领,整合管理易陷入盲目性,难以形成合力。同时,整合管理是规划落地的关键支撑,通过具体的管理措施,将规划中的空间管控要求、资源配置方案落到实处。若缺乏有效的整合管理,规划只能停留在纸面上,无法转化为实际的资源管理成效,两者相互依存、相互促进。

## 2 国土空间规划背景下自然资源管理的现存问题

### 2.1权责分散,协同效能低

当前自然资源管理中,权责分散是较为突出的问题。不同自然资源往往由不同部门分管,各部门依据自身职责开展管理工作,缺乏统一的协调机制。这种条块分割的管理体制,导致部门间信息沟通不畅,出现管理重叠或管理空白的情况。在面对跨区域、跨类型的资源问题时,各部门往往从自身利益出发,难以形成协同治理的合力。部分政策措施相互冲突,增加了资源管理的难度,降低了管理效率,无法适应国土空间规划对资源统筹管理的要求。

### 2.2要素割裂,空间匹配差

自然资源要素的割裂管理,导致空间与资源的匹配度有待提升。传统管理模式下,土地、水、森林等资源分别由不同部门管理,各部门制定的管理计划往往只关注单一资源,忽视了资源之间的内在联系和空间关联性。例如,土地利用规划可能未充分考虑水资源承载能力,导致部分区域出现过度开发的情况。这种要素割裂的管理方式,使得各类资源无法在空间上实现优化配置,影响了国土空间的整体利用效益,也不利于生态系统的完整性保护。

### 2.3手段单一,支撑能力弱

自然资源管理手段较为单一,缺乏动态化与智能化支撑。目前,部分地区的资源管理仍以传统的人工巡查、纸质档案记录为主,这种方式不仅效率低下,而且难以实现对资源动态变化的实时监测。虽然部分地区引入了信息化技术,但技术应用水平不高,数据共享机制不完善,无法形成全方位、多层次的监测网络。管理手段的滞后,导致资源管理部门难以快速掌握资源开发利用过程中的问题,无法及时采取针对性措施,影响了管理决策的科学性和时效性。

## 3 自然资源整合管理模式的构建原则与核心目标

### 3.1构建原则:生态优先统筹明晰

自然资源整合管理模式的构建,需坚持生态优先、统筹协

调、权责明晰的原则。生态优先是生态文明建设的基本要求,资源管理必须将生态保护放在首位,严格守住生态保护红线,确保生态系统的完整性和稳定性,这是实现资源可持续利用的前提。统筹协调要求打破部门壁垒和行政区域限制,实现土地、水、森林等各类资源、各个区域之间的协调管理,兼顾短期经济利益与长远生态发展。权责明晰则需要通过法规文件明确各部门、各层级在资源管理中的具体职责与权限,细化工作流程,避免权责交叉或缺失,建立健全责任追究机制。这三项原则相互关联、相互支撑,共同构成整合管理模式的基础框架,确保管理工作有序推进。

### 3.2核心目标:资源高效空间有序

整合管理模式的核心目标,是实现自然资源的高效配置与国土空间的有序利用。高效配置意味着通过统筹协调土地、矿产、水等各类资源,结合区域发展需求优化资源利用结构,提高资源利用效率,减少闲置浪费和低效开发的现象。在保障生态安全的前提下,通过科学规划使资源得到最合理的开发利用,精准对接产业发展、城乡建设等经济社会发展的需求。空间有序利用则要求依据国土空间规划划定的“三区三线”等功能定位,规范各类空间开发活动,避免盲目开发和无序扩张。通过明确不同空间的用途管制要求和开发强度,实现国土空间的合理布局,提升空间利用的整体效益,促进人与自然和谐共生。

### 3.3价值导向:兼顾生态经济社会

整合管理模式的价值导向,在于兼顾生态保护、经济发展与社会公平。生态保护是资源管理的前提,只有保障森林、湿地等生态系统健康,维持生物多样性,才能实现资源的可持续利用,为人类生存发展提供基础支撑。经济发展是资源管理的重要目标,通过合理开发利用资源,为工业、农业、服务业等产业发展提供原材料和空间载体,推动经济高质量发展。社会公平则要求资源管理过程中,兼顾不同区域、不同群体的利益,比如保障偏远地区居民公平享有资源开发带来的收益,避免因资源分配不均导致的贫富差距扩大等社会问题。

## 4 自然资源整合管理模式的核心架构与实施路径

### 4.1组织架构:建立一体化管理平台

构建跨层级、跨部门的一体化管理平台,是整合管理模式的组织保障。该平台应打破行政层级和部门界限,将各级政府及国土、林业、水利等相关部门纳入统一管理体系。明确平台的管理职责与运行机制,建立常态化的沟通协调会议制度,及时解决资源管理中的重大问题。通过平台实现信息共享、数据互通,避免信息孤岛现象,同时配备专业的管理团队负责日常运营与维护。平台需统筹制定资源管理政策、规划实施计划,实现对自然资源的统一管控,提升管理的协同性和高效性,为跨领域资源问题的快速处置提供组织支撑。

### 4.2运行路径:以规划引领全流程

以国土空间规划为引领,实施全流程整合的运行路径。在规划编制阶段,充分衔接各类资源专项规划,广泛征求相关部门、专家及公众意见,确保规划内容的协调性和科学性。规划实施阶段,

依据规划确定的空间功能和资源配置要求, 统筹开展资源开发、利用和保护活动, 建立严格的审批流程。建立规划实施的动态监测机制, 实时跟踪资源利用状况和规划执行情况, 及时发现偏差。规划评估阶段, 结合资源管理成效和生态环境变化, 对规划进行科学评估与调整, 保障规划始终贴合实际需求。通过全流程的整合管理, 确保规划从编制到实施的各个环节都能有效衔接。

#### 4.3 操作方法: 分类施策差异化管理

采用分类施策与差异化资源管理的操作方法, 提升管理的针对性。根据自然资源的类型、属性及空间分布特征, 结合国土空间规划的功能分区, 将资源划分为不同类别, 制定相应的管理标准和措施。例如, 对生态保护红线内的资源, 实行最严格的保护措施, 禁止任何破坏性开发活动, 建立生态环境损害赔偿制度。对重点开发区域的资源, 在保障生态安全的前提下, 合理引导开发利用, 提高资源利用的集约化水平。同时, 结合不同区域的经济社会发展水平和资源禀赋, 实施差异化管理策略, 避免“一刀切”的管理模式, 提高资源管理的科学性和有效性。

### 5 自然资源整合管理模式的支撑体系建设

#### 5.1 技术支撑: 建立智慧化监测系统

构建智慧化自然资源监测与评估系统, 为整合管理提供技术支撑。引入大数据、物联网、遥感等先进技术, 在重点资源区域布设监测设备, 建立全方位、无死角的资源监测网络, 实现对土地、水、森林等资源动态变化的实时监测。搭建统一的数据共享平台, 制定标准化的数据采集与录入规范, 整合各部门的资源数据, 实现数据的实时更新和共享。利用数据分析技术, 对资源开发利用状况、生态环境变化等进行科学评估, 生成直观的分析报告, 为管理决策提供精准的数据支持。通过智慧化技术的应用, 提升资源管理的精准性和智能化水平, 实现对资源的动态化管理。

#### 5.2 制度保障: 完善法规考核机制

完善法律法规与考核评价机制, 是整合管理模式的制度保障。加快推进自然资源管理相关法律法规的修订与完善, 明确整合管理的法律地位、管理职责和责任追究办法, 细化违法违规行为的处罚标准, 使整合管理有法可依、有章可循。建立科学的考核评价体系, 将资源保护成效、资源利用效率、生态环境质量等指标纳入地方政府和相关部门的考核内容, 实行量化评分。加大生态环境保护指标的权重, 实行考核结果与干部晋升、奖惩挂钩的机制, 对考核优秀的予以表彰, 对不合格的进行问责。通过健全的制度保障, 引导各级管理主体树立正确的资源管理理念, 推动整合管理模式的有效实施。

#### 5.3 社会参与: 构建多元协同共治格局

构建多元主体协同共治的良好格局, 强化社会参与的支撑作用。资源管理不仅是政府部门的职责, 还需要企业、社会组织和公众的广泛参与, 形成齐抓共管的局面。建立健全社会参与机制, 通过线上线下听证会、项目公示、意见征集平台等方式, 保障公众对资源管理工作的知情权、参与权和监督权。鼓励企业履行社会责任, 将绿色发展理念融入生产经营, 规范自身资源开发利用行为, 推动绿色技术创新与应用。支持社会组织开展资源保护宣传教育、学术研究、公益监督等活动, 提升全社会的资源保护意识和参与能力。通过多元主体的协同合作, 形成资源管理的合力。

### 6 结论

国土空间规划体系的构建, 为自然资源整合管理带来了前所未有的发展机遇, 也对打破传统管理壁垒提出了更高要求。本文通过研究发现, 国土空间规划与自然资源整合管理存在紧密的逻辑关联, 前者为后者提供方向引领, 后者为前者提供落地支撑。当前自然资源管理面临权责分散、要素割裂、手段单一等问题, 难以适应规划发展需求。为此, 本文提出构建兼顾生态、经济与社会价值的整合管理模式, 从组织架构、运行路径和操作方法层面明确实施方向, 并依托技术、制度和社会参与构建支撑体系。该模式的构建, 有助于实现资源高效配置与空间有序利用, 为生态文明建设提供有力保障。但研究仍存在一定局限, 未来可结合具体区域开展更深入的探讨, 提升研究成果的实践应用价值。

#### [参考文献]

- [1]黄贤金, 贾铠阳. 基于“空间—要素—规划”的自然资源规划学科建设[J]. 自然资源学报, 2025, 40(11): 2885-2897.
- [2]杨建新, 杨圣兵. 国土空间规划背景下土地资源管理本科人才培养方案优化研究[J]. 中国土地科学, 2025, 39(9): 135-146.
- [3]魏晓燕. 新时代国土空间规划与国土空间用途管制[J]. 农业科技与信息, 2025(07): 48-52.
- [4]汪笑安, 赵永革, 张纯, 等. 结合自然资源督察体制的国土空间规划督察员制度思考[J]. 城市规划学刊, 2025(02): 67-73.
- [5]沈郭军. 国土空间规划建设与自然资源管理中存在的问题及对策[J]. 农村科学实验, 2025(09): 48-50.

#### 作者简介:

石炜铭(1993--), 男, 汉族, 云南省大理白族自治州人, 专科, 研究方向为测绘工程。

杨晓慧(1992--), 女, 汉族, 云南省大理白族自治州人, 本科, 助理工程师, 研究方向为自然资源管理、地籍调查、不动产登记。