

# 国土空间规划背景下土地节约集约利用机制研究

王凯<sup>1</sup> 姚梦妮<sup>2</sup>

1 武汉地益国土科技服务有限公司 2 永业行规划勘测设计（湖北）有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v8i3.2177

**[摘要]** 近年来我国国土空间规划工作水平有所提升,并且科学开展国土空间规划,对改善国土空间开发模式,提升土地资源的利用效率具有重要的意义。因此在国土空间规划背景下,科学进行土地节约集约利用势在必行。基于此,本文分析国土空间规划背景下土地节约集约利用的必要性,提出相关土地节约集约利用机制的构建措施,为促使土地利用效率的提升提供助力。

**[关键词]** 国土空间规划; 土地节约; 集约利用; 机制

**中图分类号:** F301.23 **文献标识码:** A

## Research on the Mechanism of Land Conservation and Intensive Utilization under the Context of National Spatial Planning

Kai Wang<sup>1</sup> Mengni Yao<sup>2</sup>

1 Wuhan Diyi Land Technology Service Co., Ltd.

2 Yongye Hang Planning, Surveying and Design (Hubei) Co., Ltd.

**[Abstract]** In recent years, China has made significant progress in the development and implementation of national spatial planning. Scientific spatial planning plays a crucial role in optimizing the national spatial development pattern and enhancing the efficiency of land resource utilization. Against the backdrop of national spatial planning, it has become increasingly essential to promote land conservation and intensive utilization in a systematic and scientific manner. Based on this context, this paper examines the necessity of implementing land conservation and intensive utilization under national spatial planning and proposes strategies for establishing an effective mechanism to support such practices, aiming to contribute to the enhancement of land use efficiency.

**[Key words]** National Spatial Planning; Land Conservation; Intensive Utilization Mechanism

### 引言

目前人口规模持续向城镇化发展快的城市聚集,建设用地的需求主要集中在城镇集中发展区域,我国城市发展正在经历由增量发展转向增存并举发展。此背景下国土空间规划作为统筹城乡发展的战略导向,其重要性愈发凸显。土地节约集约利用乃是提升土地利用效能的关键策略,可应对土地资源紧张的局面,而且对于保障国家粮食安全且促进生态文明建设具有深远意义,科学合理的规划与利用可最大化地发挥土地资源的潜力,为经济社会可持续发展夯实基础。

#### 1 国土空间规划背景下土地节约集约利用的必要性

##### 1.1 城市化浪潮下土地资源的高效利用需求

按照城市发展规律,城镇化率超过70%后将进入增速相对稳定的新时期。我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正在经历由大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的更新时期<sup>[1]</sup>。且当前人口规模持续向城镇化发展加快的城市聚集,建设用地的需求集中于城镇集中发展的区域。因此需转

变城市发展方式,更加注重集约高效。此情况下科学进行国土空间规划下的土地节约集约利用,能满足土地资源高效化利用的需求,提升土地资源的利用效率,预防出现资源浪费的问题。

##### 1.2 粮食安全战略下的耕地资源保护

国土空间规划中耕地资源的数量与质量是实现粮食自给自足、维护国家粮食安全的关键,但是由于存在城市化进程中对耕地的潜在侵占风险,土地节约集约利用成为保护耕地、提升农业生产能力的有效方式。优化土地利用结构,合理调配农业与非农业用地,既保障城市发展的用地需求,保证充足的耕地用于粮食生产,实现耕地保护与粮食生产的双赢。在土地节约集约利用的过程中,注重耕地质量的保护与提升同样至关重要,科学施肥、合理灌溉、土壤改良等措施可有效提高耕地的肥力与产出能力,为粮食的高产稳产奠定坚实基础,同时推广节水农业、生态农业等现代农业技术,实现农业生产的绿色转型,为农业可持续发展开辟新的道路<sup>[2]</sup>。

##### 1.3 生态文明建设中的土地资源和谐共生

生态文明建设是新时代中国发展的重要战略方向,国土空间规划中坚持土地资源科学利用的基本原则,要在土地开发利用过程中充分考虑生态系统的完整性。土地节约集约利用正是此原则的具体体现,划定生态保护红线,严格限制在生态敏感区和脆弱区的开发活动,保护生物多样性,维护生态平衡,实现土地资源的开发与保护相协调,促进人与自然和谐共生。在推动经济社会绿色转型的大背景下,土地资源的节约集约利用成为实现可持续发展目标的重要途径。优化产业结构,鼓励和支持循环经济、低碳经济的发展,推动资源节约型与环境友好型社会建设,减少土地资源的消耗与污染排放,为土地资源的长期可持续利用创造条件。

#### 1.4 土地节约集约利用

土地节约集约利用有利于提高土地利用效率,可优化产业布局,促进产业集聚,形成规模效应与协同效应,提升产业链的整体竞争力,同时土地的高效利用还能吸引更多的投资与人才,激发创新活力,推动产业升级与转型,为经济增长注入新的活力。优化城乡土地布局,缩小城乡差距,推动城乡一体化发展,让更多民众享受到城市化带来的便利与成果,同时注重土地资源的公平分配,保障弱势群体的土地权益,防止因土地问题引发的社会矛盾,为构建和谐社会奠定坚实基础<sup>[3]</sup>。

### 2 国土空间规划背景下土地节约集约利用机制

#### 2.1 完善法规政策体系

国土空间规划的指导下需完善土地管理相关法律法规体系,推进土地节约集约利用,在法律法规中明确土地节约集约利用的目标、原则,提高土地利用效率、优化土地利用结构、保护耕地资源、促进生态文明建设等多方面的要求,形成全社会对土地节约集约利用的共同认知与行动导向;法律法规应细化土地利用规划、建设用地审批、土地市场调控、土地执法监察等多个环节,明确各项措施的操作流程与责任主体,促使土地节约集约利用的各项要求得到有效落实。在此基础上,加强执法力度和监管是法规政策有效实施的关键,应构建健全土地执法监察体系,加大对违法用地行为的查处力度,形成有效的法律震慑,同时加强对土地利用行为的日常监管巡查,发现纠正违法违规行为,维护土地管理的正常秩序;按照经济社会发展的新形势和新要求,适时对土地管理相关法律法规进行修订完善,法规政策与时代发展相适应可为土地节约集约利用提供持续法制保障<sup>[4]</sup>。

#### 2.2 强化规划引领与约束作用

规划编制实施过程中应结合土地资源的承载能力、生态环境约束、经济社会发展需求,强化规划的引领、约束作用,规划编制阶段科学划定建设用地、农业用地、生态用地等各类用地边界,明确不同类型土地的用途及功能定位,避免土地资源的无序开发和浪费,同时应按照土地资源的实际情况及城市发展需求,合理确定各类用地的规模布局,保证土地利用的可持续性。在规划编制过程中,应注重调整和优化土地利用结构,推动土地资源的合理配置与高效利用,提高城市建设用地容积率、推广多层建筑和地下空间利用,以减少土地资源的占用,加强对农业用地

的保护管理,提高农业生产效率与土地利用效益。规划实施过程中的监管和评估是规划目标实现的关键环节,应构建健全规划实施监管机制,加强对土地利用行为的日常监管巡查,定期对规划实施情况进行评估分析,发现纠正规划实施中存在的问题与不足,为规划的持续优化提供科学依据。在此基础上,按照城市发展的实际情况及未来趋势,适时调整和优化土地利用规划,保证规划与城市发展相适应、相促进,同时加强与相关部门的沟通协调,形成工作合力,共同推动土地节约集约利用工作的深入开展。

#### 2.3 实施严格的耕地保护制度

国土空间规划中应严格落实耕地保护制度,坚守耕地红线,保障国家粮食安全的需要,促使土地节约集约利用,例如:划定永久基本农田保护红线是耕地保护的重要措施,科学划定永久基本农田的范围与边界,加强对永久基本农田的保护管理,同时构建健全永久基本农田保护的监管机制,加强对范围内土地利用行为的日常监管,保证得到有效保护。在城市化进程中,难免会出现耕地被占用的情况,应实施耕地占补平衡政策,即以补定占,按照“占多少,垦多少”的原则,补充所占用耕地的数量和质量相当的耕地,实现“占一补一、占优补优”,同时耕地保护过程中应重点提升耕地质量,强化耕地土壤的保护管理,科学合理预防出现土壤污染退化问题,按照实际情况推广耕作制度与施肥技术,提高土壤肥力,改善农作物产量,积极建设现代化农田水利设施,提高农田灌溉效率与抗旱能力,为粮食生产提供保障<sup>[5]</sup>。

#### 2.4 推广先进的土地利用技术

土地节约集约利用过程中应推广节地型产业,提高生产工艺和设备的自动化水平,减少生产过程中的土地占用;优化产业布局 and 产业集聚,提高土地利用的规模效应及协同效应;推广循环经济模式,实现土地资源的循环利用与高效利用等措施,推动产业向高效、可持续的方向发展。在城市化进程中,应注重提高城市建设用地容积率、推广多层建筑和地下空间利用等措施,减少城市土地资源的浪费;优化城市交通网络和公共服务设施布局,提高城市土地利用的便捷性;加强城市生态环境保护,提高城市土地利用的生态效益与可持续性等措施,推动城市向紧凑、高效、宜居的方向发展。在土地利用信息化建设方面,需重点提高土地利用管理智能化水平,按照实际情况进行土地利用信息化建设,积极建设土地利用数据库信息管理系统,完成土地利用数据的动态管理,采用遥感技术、地理信息系统等信息技术,在土地利用管理中提高土地利用监测评估的准确性,强化土地利用信息共享,提高土地利用管理的效率,促使土地利用管理向智能化的方向发展。在推广先进的土地利用技术期间,需按照不同地区情况因地制宜地推广适合的土地利用技术,完善工作体系,提升技术应用水平。

#### 2.5 构建土地节约集约利用评价机制

构建土地节约集约利用评价机制是持续改进土地利用效率和水平的重要方式,对土地利用效率进行定期评估,可发现解决

土地利用中存在的问题,为政策调整、资源配置及奖惩激励提供科学依据。在构建土地节约集约利用评价机制过程中,应设定土地利用效率、土地利用结构、土地利用强度、土地利用生态效益等多个方面评价指标,同时应按照不同地区及行业的特点,因地制宜地设定适合的评价指标,全面、客观地反映土地利用的实际情况及存在的问题。构建土地节约集约利用评价机制后,应定期开展评估分析工作,对土地利用效率进行定期测算比较,分析土地利用效率的变化趋势;对土地利用结构、土地利用强度等方面进行评估,发现土地利用中存在的问题与不足;对土地利用生态效益进行分析,掌握土地利用对生态环境的影响,发现解决土地利用中存在的问题。对于土地利用效率高、土地利用结构合理、土地利用强度适宜的地区和行业,应给予政策支持;对于土地利用效率低、土地利用结构不合理、土地利用强度过高的地区或行业,应采取相应的措施进行整改,同时应构建健全奖惩激励机制,对在土地节约集约利用方面表现突出的单位及个人给予表彰;对在土地节约集约利用方面存在问题的单位和个人进行批评或处罚,促使土地节约集约利用工作的深入开展与持续改进。

### 3 国土空间规划背景下土地节约集约利用的发展趋势

国土空间规划的大背景下土地节约集约利用,能促进可持续发展,优化资源配置,提升城市功能品质,容积率、混合用地、地下空间的优化创新,正引领着土地节约集约利用的新趋势。容积率是衡量土地利用效率的重要指标,在国土空间规划中十分主要,当前城市化进程的加速,土地资源紧张,提高容积率成为缓解土地供需矛盾的有效范式,未来容积率的设定更加科学合理,考虑经济效益,兼顾生态环境和社会效益,实现建筑空间的高效利用。且混合用地模式是国土空间规划中的亮点,打破传统单一功能用地的界限,促进土地资源的综合高效利用,在混合用地模式下商业、办公、居住、文化、休闲等多种功能融合,形成

功能复合充满活力的城市空间,提高土地利用效率,增强城市的吸引力;且城市人口的不断增长,地下空间的开发潜力巨大,合理规划地下交通、商业、仓储、停车等功能可缓解地面交通压力,提升城市功能品质,地下空间的开发利用需与地面空间的协调统一,形成立体化的城市空间结构。

### 4 结语

综上所述,在国土空间规划的宏观指导下土地节约集约利用,能提升土地利用效率,保障国家粮食安全,促进生态文明建设。因此我国应继续加强法规政策体系建设,强化规划引领和约束作用,实施严格的耕地保护制度,推广先进的土地利用技术和模式,构建土地节约集约利用评价机制,注重实践探索,快速总结经验教训,促使土地资源的高效、可持续利用,保障国家粮食安全、生态文明建设的顺利发展。

### [参考文献]

- [1]邱海帆.国土空间规划背景下土地节约集约利用机制研究[J].房地产世界,2024,12(15):55-59.
- [2]谢丹.国土空间规划中土地节约集约利用分析[J].中国科技期刊数据库工业A,2023,3(4):4-9.
- [3]张凯.国土空间规划背景下经济开发区土地节约集约利用评价研究[J].城市周刊,2023,11(24):12-14.
- [4]卢少少,翟强.空间治理视角下全域土地整备规划方法研究——以广州市C区为例[J].小城镇建设,2024,25(8):44-49.
- [5]吴元君.基于“节约集约用地”原则的全域国土空间详细规划编制要点研究——以厦门市侨英编制单元详细规划为例[J].城市建筑,2024,21(15):105-108.

### 作者简介:

王凯(1990--),男,汉族,湖北人,本科,土地规划工程师,土地规划与耕地保护。

姚梦妮(1989--),女,汉族,陕西人,本科,土地规划工程师,国土空间规划及土地用途管制。