

国土空间规划的土地利用分类方案研究

李婷

西安市城市规划设计研究院

DOI:10.12238/btr.v4i4.3765

[摘要] 在我国稳定发展背景下,我国土地利用明显增加,统一用地分类,加强对土地利用现状和城市用地现状的系统整合,形成空间规划用地分类标准已经成为了现代我国推进空间规划和统一规划的重要任务。为有效推动节约利用土地保持经济快速健康发展,必须对国土空间规划的土地利用分类方案进行深入研究。本篇文章主要阐述了国土空间规划的土地利用分类原则,并探讨了国土空间规划利用分类所产生的问题,最后针对国土空间规划的土地利用分类方案进行研究。

[关键词] 国土空间规划; 土地利用分类; 方案

中图分类号: TU4 文献标识码: A

Research on the Land Use Classification Scheme of Land Space Planning

Ting Li

Xi'an Urban Planning and Design Research Institute

[Abstract] Under the background of China's stable development, land utilization rate has increased significantly in China. It has become an important task to unify land use classification, strengthen the systematic integration of land use status and urban land use status, and form the classification standard of spatial planning land use. In order to effectively promote the economical use of land and maintain the rapid and healthy development of economy, it is necessary to conduct in-depth research on the land use classification scheme of national spatial planning. This paper mainly expounds the principles of land use classification in territorial space planning, and discusses the problems of land use classification in territorial space planning, and finally studies the land use classification scheme in territorial space planning.

[Key words] land spatial planning; Classification of land use; plan

国土空间规划是国家空间发展的科学向导,是推动各级政府进行空间治理、用途管制的重要手段,是发展生态文明建设的重要措施。国土资源是国家最为重要的资源,采用科学有效的方案进行国土规划有利于国土资源管理。目前,国土空间规划如何有效的开展已经成为国土资源管理面临的关键问题。

1 国土空间规划的土地利用分类原则

全国土地分类文件是开展国土空间规划土地利用分类的基础,在不违反土地管理法的前提下进行正确的土地分类,实现对土地类型的整合和划分,为符合国土空间规划管理需求而形成规划土地分类体系。

2 国土空间规划利用分类所产生的问题

2.1 土地分类上的区别

对土地采用分类的方法是为了能够加强用地结构和规模上的管理,根据城市中不同土地的特征来对用地进行相应的划分。虽然在城乡中对土地分类规划具有全覆盖性,但是农林、水域以及非建设用地基本都不会被划分在内,由此需要加强对生态土地的保护,从而加快城市的发展建设。另外,城乡土地规划是根据空间层次将城市和乡镇划分在同一类别进行建设,这在城市空间表达的协调和连接上将会产生很大的问题。土地利用分类不仅保护了农田和耕地,同时也控制了建筑用地征占农林用地的现象。

因此,为了在土地规划过程中满足耕地保护的要求,必须更加细致的划分农用地,根据土地不同的特征和用途进行分类。相比之下,建设用地的分类就比较笼统,导致土地利用规划在实际用地时无法实现,很难制定出科学合理的国土空间规划方案。

2.2 统计方式存在差异且协调存在困难

城乡规划和土地管理在管控方式和目的都有明显差异,所以对土地类型的定义也有所不同,导致用地标准的协调产生了一定的难度。两者之间的差异可以划分为以下两点:第一,建设用地统计口径中存在的差异。例如在土地管理中的建设用地包括水库水面,而在城乡规

划中的建设用地却不包含了水库水面; 第二, 种类规划存在的差异。例如城乡规划中的建设用地仅包括城市、乡镇及村庄这几类。而土地管理规划中建设用地包括了农村居民点、采矿用地、独立建设用地以及城市等。

2.3 国土规划理念和内容存在滞后性

在传统规划理念中, 我国相关部门更注重经济增长问题, 缺乏对社会民生问题的关注, 但是在当前社会发展水平不断提升背景下, 规划工作逐渐涉及到了社会发展、文化发展和生态环境发展中, 由于很多规划工作存在流于形式的情况, 所以对经济增长、公共服务和资源环境保护工作的关注存在空泛性, 操作效果不佳。通过对目前空间开发利用的规划情况上看, 很多规划在理念、内容和方法上并不能严格按照市场经济发展要求进行改进, 仍然存在计划经济色彩, 严重影响了规划工作的落实, 所以很多整体规划工作在落实不久后就需不断进行调整和改进。

3 国土空间规划的土地利用分类方案研究

3.1 采用对接方式进行土地管理规划和城乡规划的建设

目前我国国土空间规划中土地利用分类方式应用的对接方式分为以下两种: 第一种是分类对接。交通水利和城乡建设是土地管理规划中的主要建设用地, 但城乡建设存在一定的限制性。城乡规划建设用地主要分为居民点建设用地、交通设施建设用地和公共区域设施用地以及采矿和特殊用地等, 利用这种分类的方式能够强化国土用地分类, 实现类型的对接。因此, 为了符合建设用地管控需求, 减少建设用地分类级别, 实现六个建设用地的二级分类模式, 应该依

然采用建设用地二级分类的方式对国土空间规划的土地利用进行分类; 第二种对接方式是规模对接。城乡规划建设用地中不包含水库水面, 而在土地管理规划中水库水面被划分在交通水利用地的类别中。这正是城乡规划和土地管理规划两者之间存在的最大差异。在土地管理规划中, 将水库视为建设项目的一种, 将其归类于建设用地当中, 这都是为了更好的实现建设用地的良好管控。但是社会经济不断发展, 无论从功能的角度来看还是内在方面, 水库都不应该被列入建设用地类别当中, 如果仍将其纳入建设用地中进行管理将会出现很多的弊端。政府为加强建设用地规模将城镇内道路归类到交通用地中, 为平衡用地规模将睡眠水库定义为坑塘水面, 这种分类方式严重违反了规划编制的科学性。所以, 应该将水库水面当做水域进行管理, 归类到生态用地的类别当中, 这样不仅能够提高水利项目建设的积极性, 同时也能更好的解决农村用水安全问题。

3.2 农林用地的分类对接

在对国土空间规划进行编制过程中, 针对农业空间, 最需要关注的就是强化农田保护力度, 关注永久基本农田的刚性保护原则和对其他农田用地的地类划分。所以在土地编制环节中, 要对基本农田和其他农田用地进行划分管理, 推进农业空间和生态空间的用地管理。但具体研究发现, 农业种植结构无法达到精准的预测的管控, 所以在地区规划土地利用分类时, 都是采用粗略的手段对农业用地进行分类, 甚至将其划分在二级地的类别之外, 仅采用农业用地来对其进行概括。我国人口众多, 属于农业生产结构, 因此, 应该保护耕地, 将农业发展土地划分为林地、草地、耕地以及其他农地, 其中国土和林地部门之间的统计

差异主要体现在园地上。林地和耕地同时都符合了园地的特征, 需要投入一定的资金和劳动力, 并利用耕地的方式进行经营。国土规划通常会将园地归类于可调整土地, 但是无论将其归为哪一类都会造成规划混乱的现象。所以, 必须采取土地规划用地分类的手段来对农用地进行分类, 通过有效的沟通来解决国土和林业部门之间存在的矛盾, 并通过合作调查实现数据统一, 从而明确保护和管理的范围。

4 结束语

国土空间规划的土地利用分类工作仍在不断发展, 而从实际出发, 为了能够发挥出土地资源利用及管控实效的价值, 相关管理部门也应该依照地区发展实际状况及现有需求, 完善国土空间规划的土地利用分类管理机制, 加强土地资源利用监管力度, 坚决贯彻落实科学发展观, 切实提升土地资源规划及管理水平。本篇文章主要阐述了国土空间规划的土地利用分类原则, 并探讨了国土空间规划土地利用分类所产生的问题, 最后针对国土空间规划的土地利用分类方案进行研究。希望本篇文章可以为国土空间规划管控工作提供一点微不足道的帮助和借鉴。

[参考文献]

- [1] 李爽. 国土空间规划的土地利用分类方案研究[J]. 辽宁自然资源, 2021, (1): 49.
- [2] 任雯. 国土空间规划的土地利用分类方案研究[J]. 中国房地产业, 2020, (1): 62.
- [3] 徐勇, 赵荣, 段健. 国土空间规划的土地利用分类方案研究[J]. 地理研究, 2019, 38(10): 2388-2401.
- [4] 王双阳. 国土空间规划的土地利用分类方案探析[J]. 建筑工程技术与设计, 2020, (13): 1090.