

区域土地资源开发利用与国土空间规划

赫伟平

(张家口市自然资源和规划局宣化分局, 河北 张家口 075000)

【摘要】自然资源是人类赖以生存和发展的基础,是社会经济发展的重要条件。国土自然资源是人类在地球上生存和发展所必需的物质基础,包括土地、水、矿产、生物资源等。随着社会经济的发展,对土地的需求不断增加,并产生了对土地的需求与利用。合理利用土地资源,促进社会经济发展是建设社会主义和谐社会和全面建成小康社会的重要内容。

【关键词】区域土地资源;开发利用;国土空间规划

引言:

土地自然资源的开发利用是在国土空间规划的指导下进行的,国土空间规划是区域土地资源开发与保护的依据,也是建设用地和农用地布局、结构、规模、时序的依据。国土空间规划的编制要依据国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划。在此基础上,确定城镇建设用地规模,提出各区域用地的布局 and 结构。

一、加强土地的规划管理,以规划指导建设

国土空间规划是土地管理的法定依据,是国家在一定时期内,对一定地域范围内的土地进行合理利用和有效保护的总体部署和安排。是编制国民经济和社会发展规划、安排建设项目、合理布局城乡生产和生活用地以及生态建设与保护等的重要依据。国土空间规划必须依据国民经济和社会发展的要求,以及国家、地方有关法律、法规和政策,来确定本行政区域内耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总量、土地开发整理复垦等指标,并以此为基础,根据国民经济发展的要求,预测本行政区域内未来若干年内(即在一个规划期间)的用地总量和利用方向。在规划中确定的各项用地指标,既要考虑到近期需要安排用地计划,又要考虑到长远发展可能需要安排用地计划。对一些地方国土空间规划中已确定的用地指标不能满足社会经济发展需要,但又难以改变的项目,可以通过调整建设规模、调整结构或通过技术改造等途径加以解决。对于一些重大项目或区域性建设项目,在建设条件具备时,也可以通过调整土地利用结构、区域布局来解决^[1]。由于国土空间规划具有综合平衡各种土地关系、调控城乡土地利用与开发的作用,所以,它可以综合

反映社会经济发展对土地利用与开发的要求。为了保证规划目标实现和保持规划实施效果,在编制国土空间规划时要注意以下几点:1. 在编制规划时必须有长远规划和近期安排。2. 在编制规划时要充分考虑土地的自然条件和社会经济条件。3. 在编制规划时要充分考虑经济发展的要求,为今后调整产业结构提供依据。4. 在编制规划时要充分考虑人口增长对土地利用和开发的影响。5. 在编制规划时要充分考虑经济社会发展对用地指标和建设用地空间布局的影响。6. 在编制规划时要充分考虑未来建设用地规模的可能变化。

二、提高土地节约集约利用水平,促进对生态环境的保护

保护生态环境,促进人与自然的和谐,是当今世界的主题之一。近年来,我国在保护和治理水土流失、防治污染和防止荒漠化等方面取得了显著成效。但是,由于我国人口众多,经济发展不平衡,生态环境保护的任务十分艰巨。尤其是山区、丘陵地区的生态环境极为脆弱,土地荒漠化和水土流失问题十分严重,因此加强水土保持和治理工作十分必要。水土保持的重要措施之一是植树造林和封山育林。在国土整治和生态建设中,加强封山育林工作十分重要。封山育林的目标是防止森林退化和水土流失,改善生态环境,促进经济发展。因此,要大力推进荒山绿化、封山育林等各项工程建设,完善生态建设的技术体系。合理利用土地资源是节约用地的前提和基础。提高土地利用效率和土地集约利用水平是实现国土空间规划目标的重要手段。因此,要把提高土地资源的利用效率和集约程度作为国土空间规划的重要内容。

(一)要注重节约土地资源,减少土地无效利用。要发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,提高土地配置效率,促进土地资源的合理利用;要严格控制非农建设占用耕地,努力增加有效耕地面积。土地整治是对一定区域内的土地资源进行调整和整理,以提高土地利用率和产出率的过程。它可以改变区域内不合理的土地利用状况,优化区域内土地资源配置,改善区域生态环境和人居环境^[2]。从我国农村经济发展现状来看,实施农村土地整治,对于改善农村生态环境和人居环境具有重要意义。

(二)要注重提高土地集约化水平,提高土地产出率

国土空间规划要充分体现土地集约化程度,引导产业布局和区域经济结构的调整,促进资源向优势地区集中,促进产业向规模化、集约化方向发展。国土空间规划要对各类用地规模进行控制,引导地方政府科学确定各类用地的比例。在空间布局上,要以城市群为主体,统筹考虑人口分布和经济布局,优化城市布局;以城镇为单元,优化城镇功能;以交通干线为骨架,优化城镇体系。在时序安排上,要加强对产业集聚区、重点开发区、工业园区和中心城镇等用地规模的控制,严格控制乡镇企业和小城镇用地规模。在土地利用布局上,要综合考虑土地开发和利用的各个环节,充分发挥各部门的积极性和创造性,促进各类土地资源向优势地区集中。要坚持以市场调节为基础、政府调控为引导的方针,合理引导土地开发利用方向。

三、采用新发展理念统筹协调区域土地资源的分配

区域国土资源开发与规划工作的核心目标,是为社会经济的可持续发展提供资源保障和空间基础。贯彻新发展理念、推进区域高质量协调发展是当前我国发展壮大的重要主题,是构建和谐社会和全面建成小康社会的重要内容。它包括了两个方面的内涵:一是区域高质量协调发展要求我们将新发展理念贯穿区域协调发展全过程各领域,来统筹解决经济发展过程中出现的问题,促进经济又好又快发展;二是区域高质量协调发展要求我们按照统筹兼顾、全面协调可持续发展的原则来分配和利用区域国土资源,满足当前社会经济发展对资源、环境等方面提出的要求。我国区域国土资源开发与规划工作要以新发展理念为指导,对我国区域国土资源开发与规划工作进行战略性统筹协调,从根本上解决土地利用结构不合理、空间布局不合理等问题,在经济社会可持续发展的前提下,

通过对土地利用结构、空间布局、生态环境等方面进行优化,从而提高区域土地资源利用效率。

(一)以区域土地资源承载力为基础,优化区域土地利用结构

区域土地资源承载力是评价区域土地资源利用效率的重要指标,也是制定区域国土空间规划的基础。合理利用和保护土地资源,必须要以区域土地资源承载力为基础,根据地区自然资源禀赋、经济发展水平和产业布局状况来确定本地区的土地利用结构,防止对某一地区的过度开发。在优化区域土地利用结构时,要坚持以人为本、区域高质量协调发展的理念,以最大限度地满足社会经济发展需要为出发点和落脚点。具体而言,在优化区域土地利用结构时,要把人与自然和谐相处作为出发点和落脚点。人与自然是不可分割的整体,人是大自然的产物,也是自然界中最重要的因素之一。当前我国正处于工业化和城镇化加速发展阶段,在建设过程中会对环境造成一定程度的破坏,因此在进行区域国土资源开发与规划工作时要坚持可持续发展的理念,从促进人与自然和谐相处出发来优化区域土地利用结构。通过科学合理地调整区域土地利用结构,促进当地社会经济发展和资源、环境等方面的协调发展。

(二)以区域经济社会发展需求为导向,优化区域空间布局

在经济社会发展过程中,区域空间布局的调整与优化是一项基础性的工作,只有区域空间布局得到优化,才能更好地保障经济社会发展的需要。目前,我国区域空间布局主要存在以下问题:第一,区域发展不平衡,东部地区和西部地区经济发展存在很大差距;第二,东部地区产业结构水平较高,对土地资源的需求量较大;第三,西部地区缺乏高水平的、强有力的区域发展支撑体系。因此,为了更好地满足我国经济社会发展对土地资源的需求,必须通过科学规划来优化区域空间布局。在空间布局中应坚持“以人为本、区域高质量协调发展”的原则,处理好城镇化与农业现代化、工业化与信息化以及城乡发展之间的关系。具体而言:第一,要把人口因素融入区域规划中;第二,要把农业现代化作为区域规划中的重要内容;第三,要把工业化作为区域规划中重要的内容;第四,要把信息化作为区域规划中重要的内容。

(三)以生态环境保护为核心,提高区域土地资源利用效率

我国区域国土资源开发与规划工作要以生态环境保护为核心,将生态环境保护贯穿于区域国土资源

开发与规划工作的始终,从而提高区域土地资源利用效率,为社会经济的可持续发展提供良好的资源保障。生态环境保护包括两个方面的内容,一是对于已经遭到破坏的生态环境进行恢复和治理,二是对新出现的生态环境问题进行及时、有效的治理。要想保证区域土地资源利用效率,就必须加强对生态环境的保护和治理工作。比如:在土地开发过程中,要高度重视对自然保护区、风景名胜区等生态系统的保护;在进行土地利用时,要合理地进行土地资源开发利用;要加强对矿产资源开发的管理与控制。

四、提高土地规划效率和土地资源开发利用的可行性

随着科学技术水平的不断提高,区域土地资源开发利用与管理也得到了进一步发展。如国土空间规划、地理信息系统、遥感技术等,不仅能在宏观上对土地资源进行规划管理,而且能够在微观上进行规划编制、管理与分析,从而提高了土地利用规划的科学性和准确性。另外,随着国家对生态环境保护力度的不断加大以及国家对国土空间规划工作的日益重视,更多科学有效的新技术、新方法和新手段应用于区域国土空间规划编制之中。因此,区域国土空间规划编制过程中所应用的新技术和新方法也会不断增加。

(一) 科学技术水平不断提高

随着全球经济一体化进程的加快,科学技术的进步和发展越来越快,以地理信息系统(GIS)、遥感技术、全球定位系统(GPS)、计算机网络技术等为代表的高新技术在土地利用规划中的应用越来越广泛。地理信息系统是利用计算机将现实世界中的地理现象和过程通过数据模型进行模拟,以实现现实世界中事物的可视化表达,进而进行信息分析和预测。在国土空间规划中,主要是通过通过对土地资源分布情况的分析和预测,以及土地利用功能区划和布局规划等,从而为土地资源的可持续利用提供依据。遥感技术是一种能够在全球范围内获取地表各类信息的技术,主要是通过对地表环境要素进行图像扫描或传感器扫描来获取所需的地表信息。随着技术水平的不断提高,遥感技术也得到了广泛应用。因此,在区域国土空间规划编制中采用遥感技术具有可行性。

(二) 土地资源开发利用管理方法不断完善

目前,我国土地资源开发利用管理方法主要包括指标法、控制分析法、规划决策分析法和系统分析法等,但这些方法在实际工作中应用范围较小,难以在

整个土地资源开发利用规划编制中使用,并存在着以下几点问题:一是指标法采用的指标不够全面,只考虑了土地的数量,而没有考虑其质量;二是控制分析法将目标转化为数学方程,缺乏系统的逻辑关系,而且在运用中容易出现逻辑混乱;三是规划决策分析法将目标转化为数学方程,缺乏系统的逻辑关系,而且运用过程中存在着不确定因素^[3]。因此,为了解决这些问题,需要对指标体系进行不断完善。另外,随着区域土地资源开发利用管理方法的不断完善,土地资源开发利用规划编制工作的开展也会因此得到有效促进。

(三) 政府对土地利用规划重视程度不断提升

随着我国社会经济的发展,政府对国土空间规划工作的重视程度不断提升。早在2002年,原国家土地管理局、原国家计划委员会联合颁布了《土地利用总体规划编制审批规定》,明确指出在编制土地利用总体规划过程中,要把生态建设和环境保护作为重要内容,将自然条件对土地利用的影响作为规划中重要的约束条件;同时强调了土地利用总体规划在编制审批过程中,要严格贯彻落实“先规划、后建设”的原则,科学制定土地利用总体规划;最后指出,在编制土地利用总体规划过程中要把生态环境保护放在重要位置^[4]。

五、结束语

综上所述,国土空间规划是进行土地利用管理的重要依据,是实现土地利用管理目标和任务的重要保证。随着我国国民经济的发展和城市化进程的加快,在城市发展过程中对土地资源的需求也在不断增加。合理有效地进行土地利用规划,是保证土地资源可持续利用和区域社会经济可持续发展的重要手段。因此,应制定科学合理的区域国土自然资源开发与土地利用规划,提高国土资源利用率,促进我国社会经济的快速发展。

参考文献:

- [1] 马永欢,吴初国,强海洋,张雅丽,张晓钰,许憬秋.健全自然资源融合管理机制研究[J].中国软科学,2022,(08):12-18.
- [2] 杨杰.新时期自然资源规划编制实施建议[J].大陆桥视野,2021,(05):78-79.
- [3] 刘亮,李孟楠.区域国土资源开发与土地利用规划[J].中外企业家,2018,(03):212.
- [4] 李睿.区域国土资源开发与土地利用规划[J].现代经济信息,2018,(01):65.