国土空间规划刚性约束下土地资源用途管制制度创新与实践

杨宏伟

摘　要：在国土空间规划刚性约束背景下，土地资源用途管制制度是保障土地合理利用与空间有序发展的核心手段。本文聚焦该制度的创新与实践展开研究，先解析管制目标、体系架构及刚性约束的内涵与体现；再从政策法规完善、技术手段应用、管理模式探索三方面提出创新路径；最后通过不同区域实践探索，分析实践中的问题与应对策略，并评估实践成效。研究旨在为优化土地用途管制制度、提升国土空间治理能力提供参考，助力土地资源可持续利用与社会经济高质量发展。

关键词：国土空间规划；刚性约束；土地资源；用途管制；制度创新

一、引　言

国土空间规划刚性约束的提出，为土地资源管理划定了明确边界，也对土地资源用途管制制度提出了更高要求。作为调控土地利用、维护空间秩序的核心手段，用途管制制度直接关系到国家粮食安全、生态环境稳定与社会经济的可持续发展。当前，随着城镇化进程加快与产业结构调整，土地利用需求日益多元，传统用途管制模式在应对资源保护与发展需求的平衡上逐渐显现适配性不足的问题。在此背景下，深入探索国土空间规划刚性约束框架下土地资源用途管制制度的创新方向与实践路径，成为破解土地利用矛盾、提升国土空间治理效能的关键，对实现土地资源高效配置与国土空间高质量发展具有重要意义。

二、土地资源用途管制制度的关键要点

1.管制目标的多维度解析

土地资源用途管制目标多元复杂，核心是保障土地合理利用与可持续发展，需平衡三大目标。粮食安全是国家稳定基石，需严格划定永久基本农田，限制耕地转用，确保耕地数量不减、质量不降，筑牢粮食生产根基。生态环境安全至关重要，土地作为生态系统关键要素，其用途影响生态平衡，需保护森林、湿地、草原等生态用地，维持生物多样性、调节气候。经济稳定发展依赖土地支撑，需合理规划建设用地，保障基础设施、产业发展等用地需求，同时注重节约集约用地，提高利用效率，三者相互关联制约，需在管制中协调。

2.现行管制体系架构剖析

现行土地用途管制体系涵盖三个核心层面。法律法规体系以《土地管理法》为核心，明确土地利用基本准则与违法责任，提供法律依据和强制保障。规划体系起引领作用，国土空间规划整合各类空间规划，划定生态、农业、城镇功能空间；土地利用总体规划细化利用规模、结构及时序[1]。管理执行体系由各级政府及自然资源部门负责，审批用途变更、监管并查处违法用地。但体系存在不足，部分法规条款不细化致执行难，规划调整机制不灵活易脱节，部门协调不畅有职责交叉与监管空白。

3.刚性约束的内涵与体现形式

国土空间规划刚性约束是保障土地合理利用与空间有序开发的关键，以明确指标和边界限制土地利用随意性，主要通过三大核心边界体现。永久基本农田红线划定耕地保护红线，保障粮食安全；生态保护红线圈定重要生态功能区域，限制开发以维护生态稳定；城镇开发边界界定城镇集中建设范围，防无序蔓延、促集约用地。同时，刚性约束通过严格规则落实，用途变更需经严格审批，不符合要求的申请驳回；监管用卫星遥感、地理信息系统等技术实时监测，及时纠偏，保障约束有效执行。如表 1 所示：

三、土地资源用途管制制度的创新路径

表 1 国土空间规划刚性约束体现形式及技术成效概览

约束形式	具体内容	技术成效
永久基本农田红线	严禁非农占用，违规整改率 100%	卫星监测准确率≥98%
生态保护红线	红线内禁开发，修复完成率≥80%/年	GIS 异常响应≤24 小时
城镇开发边界	控用地规模，禁边界外大建设	边界合规使用率≥92%

1.政策法规的创新完善

为适配复杂的土地利用需求，政策法规需从三方面创新。审批流程上，按土地类型明确变更规范，如工业转商业需考量产业规划与配套，依规模、区位定审批层级，避免权力失衡。动态调整机制方面，紧盯新能源等新兴产业用地需求，及时出台专项政策，定期评估现有法规，删改过时条款[2]。处罚机制上，除加大经济处罚，还引入信用惩戒，将违法主体列入黑名单，限制其土地交易、项目招投标等活动，强化法规权威。

2.技术手段的创新应用

技术创新为土地用途管制带来变革，提升管制效能。大数据技术可整合土地权属、利用现状、市场交易等海量信息，通过数据分析挖掘，精准预测土地需求趋势，为规划制定提供科学依据，同时监测土地市场动态，及时发现异常交易，防范土地投机。卫星遥感与 GIS 结合，借助高分辨率卫星影像和 GIS 空间分析功能，能快速比对不同时期土地利用状况，精确识别用途变化，发现疑似违规用地后可立即启动核查，提高监管效率[3]。无人机可对偏远、复杂地形区域灵活巡查，弥补卫星遥感的细节不足。AI 技术能自动识别卫星影像中的土地类型，筛选可疑区域，智能审批系统还可按预设规则审核申报材料，减少人为干预，保障审批公正准确。如表 2 所示：

3.管理模式的创新探索

针对传统模式弊端，管理模式从三方面创新。跨部门协同上，打破自然资源、住建等部门壁垒，成立联合小组、召开联席会议，如城市更新项目全流程协同，避规划冲突[4]。推行“互联网 + 土地用途管制”，建立线上平台，实现业务网上办理，开放信息接受监督，鼓励公众举报违法用地。探索土地发展权交易，在符合规划前提下，允许交易发展权，如农村集体建设用地发展权转让，优化资源配置。

四、土地资源用途管制制度的实践探索

1.不同区域的实践方向探索

因资源禀赋、发展阶段和功能定位不同，各区域土地用途管制实践方向存在差异。城市区域聚焦存量土地盘活，在城镇开发边界约束下，通过更新改造低效工业用地、老旧城区优化土地用途，满足城市功能升级与产业发展需求，同时合理配比居住、商业、公共服务用地，提升城市空间品质与居民生活质量，避免城镇无序扩张[5]。农村区域以平衡耕地保护与乡村发展为核心，严守永久基本农田底线，统筹农村宅基地与产业用地布局，为乡村旅游、农产品加工等业态提供合理用地，助力乡村振兴。生态保护区以严格生态管控为重点，严禁生态保护红线内破坏生态的开发活动，在红线外合理布局生态修复与适度生态旅游用地，实现生态效益与社会效益协同提升。

表 2 土地资源用途管制技术手段创新应用成效表

技术手段	应用场景	成果数据	优势
大数据分析	整合权属、利用现状、交易数据	预测准确率提升约 15%	精准规划，防范投机
卫星遥感+GIS	动态监测土地利用	监测范围覆盖率达 95%以上	及时发现违规用地
无人机巡查	偏远、复杂地形巡查	发现疑似问题时间缩短约 40%	灵活高效，弥补卫星不足
AI 识别	影像识别与智能审批	自动审核通过率约 85%	减少人为干预，提高公正

2.实践过程中的问题与应对策略

土地用途管制实践面临多方面挑战，需针对性应对。政策执行层面，部分基层管理部门对管制规则理解不足，存在执行标准不统一、流程不规范问题，影响管制效果。对此，需加强基层管理人员系统培训，通过政策解读、案例教学提升其业务能力与责任意识，确保政策严格落地。利益协调方面，土地用途调整易引发多方利益矛盾，如耕地保护与地方发展用地需求冲突、农村集体与用地企业利益分配争议等。需建立健全利益协调机制，通过听证会、沟通平台充分听取各方意见，平衡诉求，保障利益分配公平。公众参与度不足也是突出问题，需加大政策宣传，利用新媒体、社区公告普及知识，拓宽参与渠道，鼓励公众举报、建言，形成全社会监督氛围。

3.实践成效的评估与总结

从多维度构建评估体系，可全面衡量土地用途管制实践成效。资源保护维度，对比管制前后耕地数量质量、生态用地面(下转第 27 页)

解析精度，为政策制定者提供实时的决策支持，同时进行场景化重建，建立整治区域的三维数字模型，以呈现实时的动态场景，可直观展示整治工作的效果与发展趋势，为后续的决策与管理提供数据支持[5]。

4.建立社会参与机制

社会参与机制的核心在于激发不同社会主体共同参与整治项目的规划、实施与监督，政府层面应制定明确的法律法规与政策措施，为社会各方参与提供保障与激励，应采用财政补贴及税收优惠等手段鼓励社会资本与企业积极投入国土空间整治项目，同时保证政策的透明性与公平性，增进社会各界的信任与参与意愿。整治过程中应积极促进公众参与，使社区居民与相关利益方应以听证会等方式参与决策过程，提出需求与意见以确保整治方案能够真正满足人民群众的利益，而且还可以增加项目的社会认同感，有效防止因地方利益分歧导致的执行不力，非政府组织及环境保护团体等社会组织的参与能够为项目提供独立的监督与评估，确保整治措施的生态效益与社会效益最大化，可以增加社会关注度以推动相关问题的早期识别与解决。

五、结　语

综上所述，国土空间综合整治可推动社会与经济可持续发展，在当前空间治理需求不断增加的现状下，采用科学的规划与实施路径能够优化空间资源配置并改善生态环境质量，通过建立科学的规划原则与方法，结合数字化技术的应用与社会参与机制的建立，能够有效提升整治工作的精度与效率，同时政策法规的完善与资金筹措方式的优化都是推动整治工作顺利进行的关键因素，最终在多方面的协同下形成多元化的整治模式，为资源保护与环境修复提供有力支持，促进区域经济的长远发展。□

参考文献：

[1]任晓桐,曾鹏.安全韧性目标导向的县级国土空间总体规划路径——以河北省肃宁县为例 [J].风景园林,2025,32(10):71-79.

[2]王锐,马存霞,李行星,等.基于国土空间规划视角的永久基本农田保护红线调整优化研究[J].国土与自然资源研究,2025,(06):1-6.

[3]覃发挥,陈秀云.国土空间规划体系下的农村生活空间管控策略思考——以新疆生产建设兵团第九师为例 [J]. 农业开发与装备,2025,(10):21-23.

[4]吴海鸣.国土空间详细规划在城市管理中的地位和运用[J].城市建设理论研究（电子版),2025,(28):28-30.

[5]谢艳娇.国土空间规划中城市形态优化与可持续发展研究[J].中国住宅设施,2025,(09):162-164.

作者单位：安徽省蒙城县自然资源和规划局

（上接第 29 页）积及生态功能恢复情况，评估对粮食安全与生态安全的保障作用，数据显示多数区域耕地保护红线得以坚守，生态退化趋势有效遏制。空间治理维度，分析城镇开发边界管控效果、土地利用结构优化程度及城乡空间布局合理性，实践表明合理管制推动城镇空间集约利用，促进城乡用地结构更协调。社会经济维度，考察土地利用效率对产业发展的支撑、乡村用地优化对农民收入的影响，科学管制在保障发展用地需求的同时，推动土地资源向高效益领域配置，为区域经济高质量发展与社会稳定提供支撑，也为其他区域提供借鉴经验。

五、结　语

综上，国土空间规划刚性约束下的土地资源用途管制制度创新与实践，在保障资源安全、优化空间治理、促进社会经济发展等方面成效显著。未来，需持续深化制度、技术与管理的融合创新，不断提升管制效能，推动土地资源可持续利用。□

参考文献:

[1]毕云龙,谭丽萍,涂梦昭,李颖,余星涤. 国土空间用途管制的历史演进、地方实践与体系构建[J].规划师,2025,41(1):78-85.

[2]周宜笑.国土空间规划土地用途管制思考——基于德国土地利用可持续发展的规划实践[J].城市规划,2020,44(10):40-50.

[3]张晓玲,吕晓.国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J].自然资源学报,2020,35(6):1261-1272.

[4]谭丽萍,徐小黎,李勇,毕云龙.基于地方国土空间用途管制实践的思考[J].国土资源情报,2020(2):8-12.

[5]黄征学,吴九兴.国土空间用途管制政策实施的难点及建议[J].规划师,2020,36(11):16-20+32.

作者单位：山东省东明县自然资源和规划局