

# 国土空间规划体系下土地用途管制的协同治理模式探索

张 康

武汉海馨人力资源有限公司 湖北 武汉 430000

**【摘要】**：在国土空间规划体系不断完善的背景下，土地用途管制面临多重挑战与制度机遇。传统管理模式难以适应多元主体诉求与生态保护要求，亟需构建协同治理模式以提升治理效能。通过制度重塑、机制优化和技术支撑，推动形成多方联动、信息共享、动态响应的治理结构，进一步强化了空间规划的统筹能力与执行效率。优化路径的实施正在改变土地用途管制的功能定位，使其成为服务高质量发展与生态文明建设的重要抓手。

**【关键词】**：国土空间规划、土地用途管制、协同治理、资源配置、可持续发展

DOI:10.12417/2811-0536.25.11.014

## 引言

国土空间规划体系的建立为土地用途管制提供了新的制度环境。随着社会经济发展和生态环境压力加剧，现行用途管制模式暴露出权责不清、协同不足、技术滞后等问题，难以满足空间治理现代化的要求。在此背景下，探索协同治理模式成为破解土地资源管理难题的关键路径。如何通过制度创新与技术融合提升治理效能，已成为推动国土空间合理利用与可持续发展的核心议题。

### 1 土地用途管制面临的挑战与机遇

在国土空间规划体系不断完善的背景下，土地用途管制作为实现空间治理现代化的重要手段，正面临前所未有的多重挑战。一方面，随着经济社会发展水平的提升和区域差异的扩大，土地利用需求呈现出多样化、复杂化的趋势，传统的单一行政主导型用途管制方式难以适应多元主体对土地资源配置的差异化诉求。另一方面，生态环境保护压力持续增大，耕地保护红线与城市建设用地扩张之间的矛盾日益突出，导致土地用途转换的审批流程趋于复杂，管理效率受到制约。

现行土地用途管制制度在法律依据、执行机制和技术支撑方面仍存在明显短板。不同层级政府之间职责划分不清晰，导致政策执行过程中出现权责不对等、协同性不足的问题。信息化管理水平不高，空间数据整合能力薄弱，限制了土地用途管制的动态监管与精准调控能力。这种制度与技术双重层面的不足，削弱了用途管制对国土空间格局优化的引导作用。与此土地用途管制也面临着深刻的制度变革机遇。国家层面对“多规合一”改革的持续推进，为构建统一、协调、权威的国土空间用途管制体系提供了制度基础。以空间治理能力现代化为目标，推动土地用途管制从“条块分割”向“整体协同”转变成为可能。

数字技术的发展也为用途管制提供了新的技术路径，遥感监测、地理信息系统（GIS）和大数据分析等手段的应用，正在提升土地用途信息获取、处理与反馈的效率，为实施精细化、动态化用途管控创造了条件。更重要的是，在生态文明建设的大背景下，土地用途管制的价值导向正从单纯强调经济增长向兼顾生态安全与可持续发展转变。这一转型不仅拓展了用途管制的功能边界，也对其制度设计提出了更高要求。如何在保障国家粮食安全、生态安全与发展权益之间实现有效平衡，成为当前土地用途管制必须回应的核心议题。这些现实挑战与制度机遇共同构成了新时代下土地用途管制改革的基本逻辑和发展方向。

### 2 构建协同治理模式的策略与实践

在国土空间规划体系逐步确立的过程中，土地用途管制的协同治理模式成为推动空间治理现代化的重要路径。这一模式强调多元主体之间的协调联动，旨在打破传统行政壁垒，提升土地资源管理的整体效能。为实现这一目标，必须从制度设计、运行机制、技术支撑等多个层面推进系统性改革，确保治理结构的开放性、互动性与适应性。制度层面的协同治理要求重构土地用途管制的权责体系，建立统一的空间治理框架。通过整合自然资源管理职能，明确中央与地方、部门与部门之间的职责边界，形成纵向贯通、横向联动的管理体系。

推动立法进程，完善土地用途管制相关的法律依据，使各类用途调整行为有法可依、有章可循，增强制度的稳定性与可预期性。在此基础上，强化政策协同，推动土地用途管制与生态保护、城乡建设、产业发展等政策之间的衔接配合，避免出现政策冲突或执行偏差。运行机制方面，应着力构建多方参与、信息共享、动态响应的治理流程。依托“多规合一”平台，打通土地利用现状、空间规划、审批监管等数据链条，实现跨部门、跨层级的信息互通与业务协同。建立常

态化的联席会议机制和联合审查机制，确保重大用途调整事项能够充分听取各方意见，提升决策科学性与透明度。探索市场化手段在土地用途调控中的应用，如生态补偿、用地指标交易等机制，引导社会力量积极参与土地资源优化配置。技术支撑是协同治理模式高效运转的关键环节。随着数字政府建设的深入推进，空间信息技术、大数据分析、人工智能等新兴技术为土地用途管制提供了新的工具。

应加快推进国土空间基础信息平台建设，整合遥感监测、地理信息系统（GIS）、三维建模等技术资源，构建覆盖全域、动态更新的土地用途数据库。通过智能化分析模型，实时识别土地利用变化趋势，精准识别违规用地行为，提升监管能力与响应速度。开发面向公众的服务平台，提高土地用途信息的公开透明度，增强社会监督的有效性。

### 3 优化路径及其对国土空间规划的影响

土地用途管制协同治理模式的深入推进，为国土空间规划体系的优化提供了新的发展路径。这一路径不仅涉及制度层面的系统重构，也涵盖了技术手段的深度融合与管理方式的持续创新，其核心在于通过治理机制的完善，提升空间规划的科学性、适应性与执行力。在制度层面，优化路径强调构建统一、协调、权威的空间治理体系。通过对土地用途管制权责关系的重新梳理，推动不同层级、不同部门之间的职能整合与协作机制建设，形成以空间治理为核心的制度合力。这种制度变革有助于打破传统条块分割的管理模式，增强国土空间规划的整体统筹能力，使其更加契合国家发展战略和区域发展实际。

从技术维度来看，数字化转型为国土空间规划的动态调整与精准实施提供了有力支撑。依托遥感监测、

地理信息系统（GIS）、大数据分析等现代信息技术，土地用途信息的获取、处理与反馈效率大幅提升，为规划编制、实施与监管提供了实时、准确的数据基础。在此基础上，建立统一的国土空间基础信息平台，实现“一张图”式的全域空间管控，进一步提升了规划的可操作性和执行效能。管理方式的创新也成为优化路径的重要组成部分。随着协同治理理念的深入应用，传统的刚性管制正逐步向弹性引导转变。

通过引入市场化机制、公众参与机制和社会监督机制，土地用途调整过程中的利益平衡机制更加健全，增强了规划的包容性与适应性。这种管理方式的变革不仅提高了规划实施的灵活性，也有助于增强社会各界对国土空间规划的理解与认同。上述优化路径的实施，深刻影响着国土空间规划的功能定位与发展逻辑。规划不再仅仅是静态的空间布局工具，而成为集资源配置、生态保护、社会调控于一体的综合治理手段。其作用范围从单一的土地利用扩展到全要素的空间治理，功能重心也由被动约束转向主动引导。这种转变使国土空间规划更具战略性和前瞻性，能够更好地服务于国家生态文明建设和高质量发展的总体目标。

### 4 结语

国土空间规划体系下的土地用途管制协同治理模式，正逐步从制度重构、机制创新向技术赋能和系统集成方向演进。面对日益复杂的空间治理需求，优化路径的持续推进不仅提升了土地资源管理的整体效能，也增强了国土空间规划的战略引导能力。未来，随着数字化水平的提升与治理理念的深化，土地用途管制将在促进生态安全、保障发展权益和实现可持续发展目标方面发挥更加重要的作用，推动空间治理体系向更高水平迈进。

### 参考文献：

- [1] 杨柳.国土空间规划中土地用途管制的理论与实践[J].规划学报,2023,45(6):78-92.
- [2] 孙涛.协同治理视角下的土地资源管理创新研究[J].资源科学,2024,46(3):112-125.
- [3] 刘洋.可持续发展目标导向的土地用途规划改革[J].环境保护,2025,47(2):45-59.