

# 土地资源管理中的土地利用规划与冲突协调研究

汪杰 410727198910290926

## 摘要

随着我国城镇化进程的持续推进，土地资源供需矛盾日益凸显，不同利用主体之间的土地利用冲突频发，已经成为影响土地资源可持续利用与社会和谐稳定的重要因素。本文以土地资源管理中的土地利用规划为研究对象，梳理了土地利用规划在冲突协调中的核心作用，分析当前我国土地利用冲突的主要类型与成因，探讨现有规划体系在冲突协调中存在的不足，并提出优化土地利用规划、提升冲突协调能力的具体路径。研究发现，通过完善公众参与机制、优化规划层级衔接、建立动态冲突协调机制等方式，可以有效缓解不同主体之间的土地利用矛盾，提升土地资源的利用效率与综合效益，为实现土地资源可持续利用提供制度支撑。

**关键词：**土地资源管理；土地利用规划；冲突协调；可持续利用

## 一、引言

土地是人类生存发展的核心物质基础，也是兼具生产、生态、社会保障等多重功能的复合型资源。在我国人多地少的基本国情背景下，土地资源的稀缺性特征愈发突出，随着工业化、城镇化的快速推进，农业发展、城镇建设、生态保护对土地资源的需求不断扩张，不同利益主体之间的土地利用目标差异逐渐显现，由此引发的土地利用冲突已经成为土地资源管理领域亟待解决的核心问题。土地利用规划作为国家调控土地利用的核心工具，承担着统筹不同用地需求、优化土地空间布局、明确土地利用规则的重要职能，其本质就是对土地利用利益的分配与协调，因此，探索如何通过优化土地利用规划实现土地利用冲突的有效协调，对于提升土地资源管理水平、推动土地资源可持续利用具有重要的现实意义。

## 二、土地利用冲突的主要类型与成因分析

土地利用冲突是指不同土地利用主体因为利益目标差异，在土地资源利用过程中产生的矛盾与对立，结合我国当前土地利用的实际情况，可以将冲突划分为三个主要类型：第一类是城乡发展之间的土地利用冲突，主要表现为城镇扩张对农业用地的占用，随着城镇人口增加与产业规模扩大，城镇建设用地需求持续增长，大量耕地被纳入城镇开发范围，不仅威胁国家粮食安全，也容易引发失地农

民的权益保障冲突。第二类是农业生产与生态保护之间的土地利用冲突，部分地区为了扩大农业生产规模，过度开垦林地、草地，围垦河湖湿地，破坏了区域生态系统，而生态保护政策实施后，对耕地的生态红线管控又在一定程度上压缩了农业生产空间，引发农业发展与生态保护的矛盾。第三类是不同产业之间的土地利用冲突，比如乡村地区一二三产业融合发展过程中，乡村旅游、民宿产业建设用地需求与传统农业生产用地之间的矛盾，以及矿产资源开发与农业生产、生态保护之间的冲突，都属于产业层面的土地利用冲突。

从成因来看，土地利用冲突的产生主要源于三个方面：首先是土地资源的稀缺性与利用目标的多元性，土地资源的总量有限，而不同主体对土地利用的目标存在明显差异，城镇建设追求经济效益最大化，农业生产追求粮食产量提升，生态保护追求生态系统稳定，多元目标之间难以实现完全兼容，进而引发冲突。其次是规划体系不完善导致的空间重叠与规则冲突，我国当前空间规划体系在层级衔接与内容协调方面仍然存在不足，不同部门编制的规划在空间范围与管控要求上存在重叠，比如部分区域同时被划入永久基本农田保护区与生态保护红线，导致土地利用无所适从，引发规则层面的冲突。

### 三、土地利用规划在冲突协调中的作用与现存不足

土地利用规划在土地利用冲突协调中发挥着不可替代的核心作用：第一，土地利用规划通过对区域土地利用结构与布局的统筹安排，从宏观层面明确了不同区域的主导功能，划定了各类用地的空间范围，从源头上减少了不同用地类型之间的空间重叠，避免了功能冲突。第二，土地利用规划通过制定土地利用管控规则，明确了不同类型土地的利用条件与限制要求，为各类土地利用活动提供了清晰的行为准则，减少了规则模糊引发的冲突。第三，科学的土地利用规划可以平衡不同主体的利益诉求，通过规划编制过程中的公众参与，让不同利益主体充分表达自身诉求，在规划编制阶段就协调好各方利益，从源头预防冲突的发生。

但是当前我国土地利用规划体系在冲突协调方面仍然存在诸多不足：首先是公众参与机制不健全，传统规划编制更多体现的是政府与技术层面的意志，普通公众尤其是基层利益相关主体参与规划编制的渠道有限，其诉求无法充分融入规划内容，导致规划实施阶段容易引发利益冲突。其次是规划层级衔接不畅，我国土地利用规划分为国家、省、市、县、乡五个层级，上级规划通常侧重宏观管控，对地方实际情况的考虑不足，而下级规划为了满足本地发展需求，经常存在突破上级规划指标的情况，层级之间的管控矛盾也会引发土地利用冲突。

## 四、优化土地利用规划提升冲突协调能力的路径

针对当前存在的不足，应当从四个方面优化土地利用规划，提升其冲突协调能力：第一，完善公众参与机制，构建全程化的公众参与体系，在规划编制阶段就通过听证会、公示、问卷调查等多种方式，吸纳不同利益主体参与，充分听取各方诉求，将合理诉求纳入规划内容，同时建立规划实施阶段的公众监督机制，保障各方主体的知情权与参与权，从源头减少利益冲突。第二，优化规划层级衔接与内容协调，加快建立统一的国土空间规划体系，整合各类空间规划内容，统一划定“三区三线”，明确不同空间的管控要求，消除不同规划之间的规则冲突，同时上级规划应当给下级规划预留足够的弹性空间，兼顾宏观管控与地方实际发展需求，减少层级之间的管控矛盾。第三，建立动态的土地利用冲突协调机制，缩短规划调整周期，建立土地利用冲突监测预警体系，及时发现区域内新出现的土地利用冲突，通过规划动态调整及时协调矛盾，同时建立冲突协调的多元解决机制，结合行政调解、协商沟通等多种方式，及时化解已经发生的土地利用冲突。第四，健全利益补偿机制，将利益补偿内容纳入土地利用规划体系，对因为规划管控导致利益受损的主体，建立合理的生态补偿、耕地保护补偿机制，保障受损主体的合法权益，通过利益平衡实现冲突的有效协调。

## 五、结论

土地利用冲突是我国土地资源管理过程中无法避免的问题，其本质是不同利益主体对稀缺土地资源的竞争与利益矛盾，土地利用规划作为统筹土地利用的核心工具，在冲突预防与协调方面具有天然的制度优势。当前我国土地利用规划体系在公众参与、层级衔接、动态调整等方面仍然存在不足，无法充分满足冲突协调的现实需求。通过完善公众参与机制、构建统一空间规划体系、建立动态协调机制与利益补偿机制，可以有效提升土地利用规划的冲突协调能力，缓解不同主体之间的土地利用矛盾，实现土地资源的可持续利用，为我国经济社会高质量发展提供坚实的土地资源保障。

## 参考文献

- [1] 张京祥, 何鹤鸣. 土地利用规划中的利益冲突与协调机制研究[J]. 城市规划, 2015, 39(05): 9-15+22.
- [2] 刘慧, 刘彦随. 中国土地利用冲突研究进展与展望[J]. 地理科学进展, 2017, 36(09): 1065-1073.
- [3] 林坚, 吴佳雨, 刘诗毅. 论国土空间规划的核心逻辑与实现路径[J]. 城市

规划学刊, 2018(05): 16-23.