

新时期土地利用转型及土地资源管理研究

李 鑫

威海市规划设计研究院有限公司 山东 威海 264200

摘 要：新时期我国土地利用呈现显著转型特征，表现为建设用地快速扩张与结构优化并存，生态保护意识逐步增强。转型过程中，耕地、建设用地及生态用地的利用形态发生深刻变化，既推动了城镇化与经济发展，也引发了耕地保护压力加剧、建设用地供需矛盾突出、生态保护与土地利用冲突等管理挑战。本文通过分析新时期土地利用转型的特征与表现，剖析当前土地资源管理面临的核心问题，提出加强规划引领、完善耕地保护制度、提升建设用地效率、强化生态修复及推进信息化管理等策略，为实现土地资源可持续利用与高质量发展提供理论参考。

关键词：新时期；土地利用转型；土地资源；管理研究

引言：在经济社会快速发展与生态环境保护需求并重的新时期，土地利用转型成为必然趋势。土地作为不可再生的宝贵资源，其利用方式深刻影响着经济发展、社会稳定和生态平衡。当前，城市化进程加速、产业结构调整以及人们对美好生态环境向往等因素，推动着土地利用从传统模式向更科学、更可持续的方向转变。但与此同时，土地资源管理也面临着前所未有的挑战。深入研究新时期土地利用转型特征、表现及管理挑战，并探索有效管理策略，对于实现土地资源合理利用和经济社会可持续发展具有重要的现实意义。

1 新时期土地利用转型的特征

1.1 建设用地快速扩张

新时期以来，伴随城镇化与工业化的加速推进，建设用地呈现快速扩张态势。城镇建成区面积持续扩大，各类产业园区、交通水利等基础设施用地需求激增，大量农村集体建设用地通过征收转为城镇建设用地。这一扩张既为经济发展和人口集聚提供了空间支撑，也导致土地利用强度不断攀升，部分地区出现建设用地低效扩张现象，如“摊大饼”式城市发展、闲置工业用地增多等，对耕地保护和生态空间构成挤压，成为土地利用转型中需重点调控的问题。

1.2 土地利用结构优化

土地利用结构在转型中逐步向合理化、高效化方向调整。一方面，农业用地内部结构优化，经济作物种植面积扩大，耕地向规模化、集约化经营转变；另一方面，建设用地内部结构更趋多元，商服用地、公共服务用地占比提升，工业用地占比逐步下降，体现了从“生产优先”向“产城融合”的转变。同时，生态用地比例稳步提高，通过退耕还林、退牧还草等举措，林地、草地、湿地等生态空间得到一定恢复，土地利用结构与经

济社会发展阶段、生态保护需求的匹配度不断提升。

1.3 生态保护意识增强

生态文明建设的深入推进使生态保护意识显著增强，并深刻影响土地利用转型方向。土地利用不再单纯追求经济产出，而是将生态价值纳入考量，生态用地的保护与修复成为重要目标。各地通过划定生态保护红线、建立自然保护区、推行“山水林田湖草沙”系统治理等措施，严格限制生态敏感区域的开发利用。在土地规划与审批中，生态影响评估成为必要环节，高污染、高耗能项目用地受到严格管控，土地利用逐渐向“生态优先、绿色发展”模式转变，推动形成生产、生活、生态空间协调发展的格局^[1]。

2 新时期土地利用转型的表现

2.1 耕地利用转型

耕地利用在保障粮食安全的核心功能基础上，呈现多元化转型特征。一方面，受城镇化挤压，耕地总量呈刚性减少趋势，但通过土地整理、高标准农田建设，耕地质量显著提升，灌溉、机械化等基础设施配套率大幅提高，生产效率明显增强。另一方面，耕地利用方式从传统单一粮食种植向“粮经饲”多元种植转变，部分地区发展观光农业、生态农业等新业态，实现生产功能与生态、景观功能的融合。同时，耕地流转规模扩大，家庭农场、专业合作社等新型经营主体成为主导，推动耕地向规模化、集约化利用转型，既保障了粮食产能稳定，也适应了现代农业发展需求，但也需警惕非粮化、非农化倾向对耕地保护的冲击。

2.2 建设用地利用转型

建设用地利用转型体现在空间布局与功能重构的双重维度。空间上，从“外延扩张”向“内涵提升”转变，城镇内部通过旧改、棚改盘活存量用地，工业用地

向园区集中,避免分散低效占用土地。功能上,建设用地从生产导向转向“生产、生活、生态”三生融合,城镇中心区商业、办公用地与公共服务用地结合更紧密,社区配套设施逐步完善,满足居民多元化需求。此外,农村建设用地转型加速,通过宅基地退出、集体经营性建设用地入市等政策,闲置农房、废弃厂房被改造为乡村旅游设施或产业载体,既释放了土地价值,也为乡村振兴提供空间支撑,但转型中存在产权界定不清、收益分配不均等问题亟待解决。

2.3 生态土地利用转型

生态用地在转型中逐渐突破单一保护模式,形成“保护—修复—利用”协同推进的格局。一方面,生态用地范围不断拓展,通过退耕还林、退田还湖等工程,林地、湿地面积显著增加,生态脆弱区得到重点保护,生物多样性逐步恢复。另一方面,生态用地的功能从纯粹生态防护向生态产品供给拓展,部分区域在严格保护前提下,适度发展生态旅游、林下经济等绿色产业,实现生态效益与经济效益双赢。同时,生态用地管理更趋精细化,通过划定生态保护红线、建立生态补偿机制,强化对开发行为的约束,推动生态用地从被动保护向主动修复、系统治理转型,为可持续发展筑牢生态屏障。

3 新时期土地资源管理面临的挑战

3.1 耕地保护压力

耕地保护面临多重压力,城镇化与工业化扩张持续侵占优质耕地,部分地区为追求短期经济利益,违规将耕地转为建设用地,导致耕地数量刚性减少。同时,耕地质量退化问题突出,长期连作、化肥过量使用导致土壤肥力下降,部分区域因水资源短缺出现耕地撂荒现象。此外,耕地碎片化经营制约规模化生产,而“非粮化”倾向加剧,一些耕地被改种经济作物或挖塘养鱼,进一步削弱粮食生产能力,对国家粮食安全构成潜在威胁^[2]。

3.2 建设用地供需矛盾

建设用地供需矛盾日益尖锐,一方面,城镇化加速带动城镇住宅、公共服务、产业发展等用地需求激增,重大基础设施建设也需大量土地支撑;另一方面,建设用地总量管控趋严,新增用地指标紧张,存量用地盘活难度大,部分地区存在批而未用、低效利用等现象,闲置土地未能有效转化为有效供给。城乡建设用地布局失衡,农村闲置宅基地与城镇用地紧张并存,进一步加剧了供需错配,制约了土地资源的高效配置。

3.3 生态保护需求与土地利用冲突

生态保护需求与土地利用的冲突愈发明显,生态敏感区与经济发展区空间重叠度高,部分生态保护红线内

仍存在违规开发行为,如矿产开采、旅游项目建设等,破坏生态系统完整性。同时,生态修复工程需占用一定土地资源,与农业生产、城镇建设等用地需求形成竞争。此外,部分地区在土地开发中忽视生态承载力,过度开发导致水土流失、土地沙化等问题,而生态保护的严格要求又限制了部分区域的开发利用,形成保护与发展的两难困境。

4 优化土地资源管理的策略

4.1 加强土地利用规划引领

(1) 规划编制要往长远看、往细里做。得把眼光放远,结合未来人口流动、产业转型和生态保护的实际需求,把城镇能开发的地界、不能动的基本农田、得护住的生态红线划清楚,让生产、生活、生态空间各安其位。编规划时,城乡用地得通盘考虑,不能让城镇盲目往外扩,把好地和林子占了,同时该给重大项目、新产业留的地要留足,让规划真正能管住土地怎么用。(2) 得把各种规划拧成一股绳,还能跟着实际情况调。别让各个部门的规划各搞一套,土地利用规划得跟城市规划、环保规划对上茬,在空间安排上不打架。规划也不是定死的,过段时间就得看看用得怎么样,根据发展变化适当调调用地的安排,比如新产业需要地了,在大规模不变的前提下,局部地块的用途可以灵活调整,这样规划才跟得上趟。(3) 规划定了就得严格执行,谁不按规矩来就得有说法。定下的规划得一路执行到底,用卫星遥感、到现场查等办法盯着,谁随便改规划、超范围用地都不行。地方上把规划执行得好不好纳入考核,要是有人乱改规划、浪费土地、破坏生态,就得严肃处理,确保规划不是纸上画画,而是真能管住土地。

4.2 完善耕地保护制度

(1) 完善耕地保护制度是守住粮食安全底线的关键,需构建全链条、多层次的保护体系。要严格落实耕地保护责任制度,将耕地保有量、永久基本农田保护面积等指标纳入地方相关部门考核体系,明确各级政府主要负责人为第一责任人,建立“谁保护、谁受益,谁破坏、谁担责”的责任机制。同时,细化耕地保护责任清单,将任务分解到乡镇、村集体,确保责任层层传导、落实到人,从行政层面筑牢耕地保护防线。(2) 需健全耕地数量与质量双重保护机制。在数量上,严格执行耕地占补平衡制度,非农业建设占用耕地必须通过土地整理、复垦等方式补充同等数量和质量的耕地,杜绝“占多补少、占优补劣”现象。在质量上,推进耕地质量等级评定,建立耕地质量监测网络,针对土壤退化问题实施轮作休耕、增施有机肥等改良措施,确保耕地产能不

下降。(3)要创新耕地保护激励与约束政策。对严格履行耕地保护责任的地区和主体给予资金奖励、项目倾斜等激励,比如将保护成效与农业补贴挂钩;对违法占用、破坏耕地的行为加大处罚力度,依法拆除违法建筑、恢复耕地原状,构成犯罪的追究刑事责任。同时,探索耕地保护补偿机制,让承担保护任务的集体和农户获得合理经济补偿,提升保护积极性。

4.3 提升建设用地利用效率

(1)要聚焦存量空间的挖潜改造。针对城镇中闲置的厂房、低效利用的老旧街区,通过空间重构、功能更新等方式激活价值。例如,将废弃工厂改造为科创园区或文创空间,既保留建筑肌理,又赋予土地新的使用功能;对容积率偏低的商业区进行适度增容,在不扩大用地规模的前提下提升空间承载能力,让存量土地释放更大效益。(2)要推动用地布局的集中集约。引导同类产业向特定区域集聚,形成产业园区或功能组团,避免企业分散选址造成的土地浪费。通过完善园区内道路、能源、环保等共享设施,降低单个项目的用地成本,同时促进产业链上下游企业就近协作,提升土地的经济产出密度。对于农村地区,整合零散的建设用地,推动村民集中居住,将节约出的土地用于发展乡村产业或恢复生态,实现城乡用地的协同优化。(3)要强化用地需求与功能的精准匹配。根据不同地块的区位条件、资源禀赋确定最佳用途,避免“大而全”的粗放式开发。例如,城市核心区优先保障商业、服务类用地,发挥区位优势;远郊区侧重发展仓储、物流产业,兼顾交通成本与土地价格。同时,建立动态评估机制,定期核查用地实际使用情况,对长期低效利用的地块进行用途调整或置换,确保每宗土地都能发挥最大效用。

4.4 强化生态保护与修复

(1)要筑牢生态保护的基础防线。聚焦森林、湿地、荒漠等关键生态系统,通过划定核心保护区、限制过度开发等方式,维护生态系统的自然本底。例如,在河流源头、生物多样性富集区域减少人为干扰,保留原生植被和水文特征,让生态系统依靠自身能力实现循环平

衡。同时,推动生态敏感区域的用途转换,将坡度较大的耕地、退化的草场逐步恢复为林地或草地,增强生态系统的稳定性。(2)要推进针对性的生态修复工程。针对不同区域的生态问题制定差异化方案:水土流失严重区域种植耐旱固土植物,构建水土保持林体系;矿山开采遗留区域通过填充复垦、土壤改良等手段,恢复土地的植被覆盖能力;湿地萎缩区域疏通水系、重建水生植被,提升蓄洪调水和生物栖息功能。修复过程中注重采用自然修复与人工辅助相结合的方式,避免过度干预破坏生态系统的自我修复能力。(3)要建立多元主体参与的协同机制。鼓励科研机构、社会组织、企业等参与生态保护与修复,形成合力。科研机构可提供技术支持,研发低成本、高效率的修复技术;企业通过生态产业投资,在修复后的土地上发展生态旅游、有机农业等项目,实现生态效益与经济收益的双赢;社会组织则可发挥监督作用,推动修复过程的公开透明。通过多方协作,让生态保护与修复从单一行动转变为全社会参与的事业,实现人与自然的和谐共生^[3]。

结束语

新时期土地利用转型是经济社会发展与生态保护交互作用的必然结果,其带来的机遇与挑战并存。通过优化土地资源管理策略,协调好耕地保护、建设开发与生态维护的关系,方能实现土地资源的永续利用。未来,需持续深化对转型规律的认识,创新管理模式,推动土地利用向更高效、更绿色、更协调的方向迈进,为城乡融合发展、生态文明建设筑牢根基,助力实现高质量发展与可持续发展的长远目标。

参考文献

- [1]魏妍.新时期土地资源管理与土地利用综合规划[J].住宅与房地产,2020(24):171-178
- [2]卡德尔丁·吐尔地.新时期土地资源管理与土地利用综合规划[J].南方农机,2021,50(19):100-123
- [3]滕然芳.新时期土地资源管理与土地利用综合研究[J].现代营销(下旬刊),2021(04):133-138