

浅析城乡一体化建设中的土地管理

黄志杰

丹东市自然资源事务服务中心 辽宁 丹东 118000

摘要：本文围绕城乡一体化建设中的土地管理展开研究，先剖析当前土地管理基本模式及资源配置失衡、流转机制短板、规划衔接不足、权益保障薄弱等核心问题；再从资源配置优化、流转机制完善、规划体系协同、权益保障强化四方面提出优化路径；随后阐述技术、机制、意识提升三大支撑保障措施；最后指出市场化、绿色化、精细化、公平化的发展趋势。为提升城乡一体化建设中土地管理水平、促进城乡协调发展提供参考。

关键词：城乡一体化；土地管理；资源配置；权益保障；发展趋势

引言：在城乡一体化建设加速推进的当下，土地作为关键要素，其管理成效直接影响城乡协调发展进程。当前，城乡土地管理在资源配置、流转机制、规划体系及权益保障等方面存在诸多问题，制约着城乡一体化建设的质量与速度。深入剖析这些问题，探寻科学有效的土地管理优化路径，对于合理利用土地资源、促进城乡融合发展、实现社会公平稳定意义重大，也是当前亟待解决的重要课题。

1 城乡一体化建设中土地管理的现状与核心问题

1.1 当前土地管理的基本模式

城乡土地分类管理以行政边界划分，城镇土地按建设用地细化管控，侧重利用效率与空间规划；农村土地分为农用地、农村建设用地，重点在农用地保护与基础建设保障，两类土地管理标准、规则差异明显，未形成统一体系，导致城乡土地要素流动不畅^[1]。土地流转机制上，城镇土地以招标、拍卖等市场化方式为主，流程规范且交易活跃；农村土地多靠农户协商或村集体协调，流转范围局限于局部区域，缺乏统一交易平台与标准流程，信息不对称问题突出，制约流转效率与规模，难以支撑农业现代化发展。土地规划体系呈“城乡分治”，城镇规划侧重产业布局与基础设施；农村规划聚焦农用地保护与村庄建设，两类规划在空间布局、发展目标上衔接不足，未能从城乡整体统筹资源，易出现城镇扩张与耕地保护的空间冲突，破坏城乡空间协调。

1.2 土地管理面临的突出问题

土地资源配置中，城乡利用效率差异大。城镇有老旧工业区、闲置厂房等低效用地，产出效益低；农村因人口外流出现空心房、闲置宅基地，同时优质农用地被城镇建设占用，形成“城镇闲置与农村紧缺”并存局面，整体效率不高，浪费土地资源。土地流转机制存在短板，农村流转缺乏统一申请、审核、交易流程，农户

需多次对接部门，耗时久；权益分配向经营主体倾斜，农户收益占比低且无稳定增长机制，削弱其参与积极性，甚至引发矛盾。规划衔接不足，城乡规划脱节导致跨区域基础设施难推进，如农村道路与城镇交通难连通；规划缺乏统筹使公共服务设施布局失衡，城镇优质服务设施周边土地紧张，农村同类设施周边土地利用不充分，影响居民生活质量。权益保障层面，农村土地征收中，农民对范围、补偿的知情权与参与权不足；土地增值收益向农村反哺比例低，难用于农村基建与公共服务，无法切实保障农民长远利益，不利于城乡均衡发展。

2 城乡一体化建设中土地管理的优化路径

2.1 土地资源优化配置

建立城乡统一的土地调查与评价体系，需整合城镇与农村土地基础数据，采用统一的调查标准与技术方法，对土地质量、利用现状、潜力等级进行全面评估，形成覆盖城乡的土地信息数据库，为土地配置提供精准数据支撑。盘活城乡闲置土地需针对不同类型闲置土地制定差异化措施，城镇区域重点清理老旧工业区、闲置厂房，通过改造升级转化为商业、文创或公共服务用地；农村区域则整治空心房、废弃宅基地，复垦为农用地或规划为农村基础设施用地，引导土地用途根据城乡发展需求合理转换^[2]。统筹产业、居住、生态用地布局需结合城乡人口流动趋势与产业发展规划，在城镇周边划定产业集中区，避免产业用地分散布局；在农村区域合理规划集中居住点，配套建设公共服务设施；同时预留生态保护用地，形成“产业集聚、居住集中、生态宜居”的土地利用格局，全面提升土地利用效率。

2.2 土地流转机制完善

规范土地流转流程需制定标准化的流转操作指南，明确农户申请、资格审核、合同签订、备案登记等各环节要求，简化不必要的审批环节，推行线上流转申请

与审核,减少农户跑腿次数,提升流转办理效率。建立多元化土地流转模式需根据土地类型与流转需求灵活设计,如农用地可采用托管、租赁、入股等模式,农村建设用地可探索联营、合作开发等模式,适配农户、经营主体、村集体等不同参与方的需求,扩大流转覆盖面。健全流转收益分配机制需明确收益分配比例与方式,确保农户获得合理收益,同时兼顾经营主体与村集体的利益,可通过设立流转收益专项账户,定期公示收益分配情况,防止收益被截留或侵占,保障各方合法权益,激发土地流转参与积极性。

2.3 规划体系协同

构建城乡统一的土地利用总体规划框架需打破城乡规划分割局面,以城乡整体发展为目标,统筹划定城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线,明确城乡土地利用的总体布局与功能分区,实现规划覆盖范围与标准的统一。推动土地规划与城乡建设、产业发展规划协同需建立多规划衔接机制,在规划编制阶段组织自然资源、住建、农业农村等部门共同参与,确保土地规划与城镇基础设施建设、农村人居环境整治、产业园区布局等规划有效对接,避免规划冲突。注重规划弹性需在规划中预留一定的调整空间,针对城乡一体化发展中的人口变化、产业升级等动态因素,建立规划定期评估与调整机制,允许在符合总体目标的前提下对局部规划进行优化,适应城乡一体化动态发展需求。

2.4 权益保障强化

明确土地产权归属需开展城乡土地确权登记,清晰界定土地所有权、使用权、经营权等产权主体与边界,颁发统一的产权证书,让农户与土地使用者明晰自身权益。完善产权登记制度需建立全国联网的土地产权登记信息系统,实现产权登记信息的实时查询与共享,确保产权登记的准确性与权威性,为产权流转、权益主张提供清晰依据。建立土地增值收益共享机制需合理确定增值收益在政府、集体、农户间的分配比例,加大向农民倾斜力度,将部分增值收益用于农民社会保障、农村基础设施建设与公共服务提升,让农民共享土地增值成果。加强土地权益纠纷调解需建立县、乡、村三级纠纷调解网络,配备专业调解人员,及时化解土地征收、流转、确权等过程中出现的纠纷,同时畅通便捷的维权渠道,为权益受损方提供必要支持,保障其能够通过合理途径维护自身权益。

3 城乡一体化建设中土地管理的支撑保障

3.1 技术支撑

运用GIS与遥感技术开展土地动态监测,需定期获取

城乡土地利用的遥感影像数据,通过GIS技术对影像进行处理与分析,精准识别土地用途变化、闲置土地分布、耕地保护情况等信息,实时捕捉土地利用中的异常动态,如违规占用农用地、擅自改变土地用途等行为,及时发出预警并采取干预措施,避免土地资源浪费或违规使用^[1]。搭建城乡土地管理信息平台需整合自然资源、住建、农业农村等部门的土地数据,涵盖土地调查、确权登记、流转交易、规划审批等全流程信息,设置不同部门的访问与操作权限,实现数据实时更新与共享,打破以往部门间数据孤岛状态,让管理人员在平台上即可完成跨部门数据查询、业务协同办理,大幅提升土地管理的效率与精准度,同时为土地规划制定、资源配置优化提供数据可视化支持,辅助科学决策,也为公众查询公开土地信息提供便捷渠道,平台还可实时备份数据保障安全。

3.2 机制保障

建立跨部门协同管理机制需明确自然资源、住建、农业农村、财政等相关部门在土地管理中的职责分工,制定协同工作流程,如在土地规划编制阶段,由自然资源部门牵头,住建部门提供城乡建设需求,农业农村部门反馈农村土地利用情况,财政部门统筹资金支持,通过定期召开协同会议、共享工作进度等方式,打破行政壁垒,避免因部门权责不清导致的管理漏洞或工作推诿,确保土地管理各环节无缝衔接。完善土地管理考核评价机制需设定科学的考核指标,涵盖土地集约利用效率、耕地保护成效、土地流转规范度、权益纠纷化解率等内容,采用定期考核与动态评估相结合的方式,对各地区、各部门的土地管理工作进行评价,将考核结果与责任人绩效、区域土地指标分配挂钩,对管理成效突出的给予激励,对存在问题的督促整改,强化责任落实,推动土地管理工作落到实处,形成良性管理闭环。

3.3 意识提升

普及土地管理政策与知识需通过多种渠道开展宣传,在城乡社区设置宣传专栏,解读城乡一体化背景下土地管理的重要意义、具体政策与操作规范,还可组织线下宣讲会答疑;利用线上平台如政务网站、短视频账号发布通俗易懂的宣传内容,针对农户关注的土地流转收益、产权保护等问题制作专题解读,提升公众对土地管理政策的认知度与理解度,减少因政策不了解导致的抵触情绪或违规行为。引导社会力量参与需鼓励行业协会、专业机构、志愿者团队等加入土地管理工作,如邀请专业机构为农户提供土地流转法律咨询、为地方政府提供土地规划技术支持,组织志愿者参与土地资源调

查、闲置土地排查等工作,形成政府主导、社会协同的管理合力,让土地管理工作获得更广泛的支持,更好适应城乡一体化建设的需求,也能提升公众对土地资源保护的主动意识。

4 城乡一体化建设中土地管理的发展趋势

4.1 市场化导向

未来土地管理将更注重发挥市场机制的调节作用,逐步完善城乡统一的土地交易市场,推动农村集体经营性建设用地与城镇建设用地同等入市、同权同价,打破城乡土地市场分割局面,让土地要素在更大范围内自由流动^[4]。同时将健全土地价格形成机制,根据土地区位、用途、利用潜力等因素动态调整土地价格,引导土地资源向高效益、高集约度的产业与项目倾斜,避免土地资源低效配置。此外还将规范土地市场交易行为,建立透明的交易规则与监管体系,保障各类市场主体公平参与土地交易,通过市场竞争激发土地资源的利用活力,更好适配城乡一体化建设中产业升级与人口流动的需求,同时会完善市场配套服务,为中小经营主体提供土地交易咨询与帮扶。

4.2 绿色化转型

绿色化将成为土地管理的重要导向,未来会进一步划定并严格保护生态保护红线、永久基本农田控制线,确保城乡生态空间不被侵占,维持土地生态系统的完整性。在土地开发利用中会推行绿色用地标准,如在城镇建设中推广海绵城市理念,提升土地对雨水的吸纳与渗透能力;在农村土地利用中推广生态农业模式,减少化肥农药对土壤的污染,保护耕地质量。同时将建立土地生态修复机制,对废弃矿山、污染土地等进行生态治理与修复,恢复土地生态功能,实现土地开发利用与生态保护的协同推进,为城乡居民营造宜居的生态环境,助力城乡一体化建设向绿色可持续方向发展,此外还会引导公众参与生态保护监督,形成绿色管理合力。

4.3 精细化管理

技术赋能将推动土地管理向精细化、全生命周期管理转型,未来会深度融合大数据、人工智能、物联网等技术,构建“智慧土地管理”体系。在土地规划阶段,通过大数据分析城乡人口增长、产业布局变化趋势,精准预测土地需求;在土地利用阶段,利用物联网设备实时监测土地使用状况,及时发现违规用

地、闲置土地等问题;在土地流转阶段,借助区块链技术记录流转全流程信息,确保流转过程可追溯、权益有保障;在土地退出与修复阶段,通过智能化评估工具判断土地修复需求与修复效果。通过全流程技术赋能,实现土地管理从粗放式向精准化转变,提升管理效率与决策科学性,技术应用还会兼顾基层操作便捷性,降低管理成本。

4.4 公平化发展

公平化发展将聚焦城乡土地权益的均衡配置,未来会进一步完善农村土地产权制度,明确农民对土地的占有、使用、收益、处分等权利,保障农民在土地流转、征收中的主体地位。在土地增值收益分配上,会加大对农村与农民的倾斜力度,将更多土地增值收益用于农村基础设施建设、公共服务提升与农民社会保障,缩小城乡在公共服务与生活品质上的差距。同时会建立城乡土地管理资源均衡配置机制,推动城镇优质的土地管理技术、人才向农村下沉,帮助农村提升土地管理水平,解决农村土地管理中存在的技术薄弱、人才短缺等问题,实现城乡土地管理能力与权益保障的均衡发展,为城乡一体化建设奠定公平的制度基础,还会建立权益分配公示制度,确保公平透明。

结束语

城乡一体化建设中的土地管理是一项复杂而系统的工程。当前土地管理虽面临诸多挑战,但通过优化资源配置、完善流转机制、协同规划体系、强化权益保障等路径,并借助技术、机制、意识等方面的支撑,能够有效提升土地管理水平。未来,土地管理朝着市场化、绿色化、精细化、公平化方向发展,将为城乡一体化建设提供更有力的保障,推动城乡实现共同繁荣、可持续发展。

参考文献

- [1]舒龙.城乡规划建设中的土地管理现状及优化措施[J].农村科学实验,2024,(06):31-33.
- [2]史俊杰.城乡规划建设中土地管理存在的问题与解决[J].建材发展导向,2021,19(20):4-6.
- [3]肖勇强.浅谈城乡规划与土地管理协同发展策略[J].城市建设理论研究(电子版),2023,(35):22-24.
- [4]陈昌高.浅析城乡规划建设与土地管理优化路径[J].农村科学实验,2024(4):46-48.