

基于自然资源规划视角的土地管理创新策略

朱宜海

江苏苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司 江苏 徐州 221006

摘要：随着城镇化进程加速与资源约束趋紧，基于自然资源规划视角的土地管理创新策略愈发重要。本文基于自然资源规划视角探讨土地管理创新策略。先构建包含三维协同规划体系、全周期动态监管机制、生态—经济复合评价机制及多元共治管理模式的理论框架，分析土地管理面临的规划碎片化、监管滞后、生态价值缺失、利益主体博弈等现实困境。进而提出强化规划统筹、创新监管方式、注重生态保护、促进利益协调、加强人才培养等创新策略，旨在提升土地管理效能，实现土地资源生态、经济与社会效益的有机统一，推动土地管理可持续发展。

关键词：自然资源规划；土地管理；创新策略；可持续发展

引言：土地作为重要的自然资源，是经济社会发展的基础支撑。当前，传统土地管理模式在应对复杂多变的自然与社会环境时，逐渐暴露出诸多问题，难以满足可持续发展需求。自然资源规划为土地管理提供了全新视角与思路，强调从整体、系统、动态的角度统筹土地资源的开发与保护。在此背景下，深入探讨基于自然资源规划视角的土地管理创新策略，对于优化土地资源配置、提高土地利用效率、促进生态保护与经济发展协调共进具有重要意义，也是推动土地管理现代化的必然要求。

1 自然资源规划视角下土地管理创新的理论框架

1.1 三维协同规划体系构建

三维协同规划体系旨在打破传统土地规划的单一维度局限。从空间维度上，综合考虑土地的地理区位、地形地貌等自然特征，以及不同区域的功能定位，实现土地空间的高效利用。时间维度方面，依据土地发展的阶段性规律，制定短期、中期和长期的规划目标，使土地利用具有前瞻性和持续性。

1.2 全周期动态监管机制设计

全周期动态监管机制贯穿土地管理的全过程。在土地开发前期，对土地的潜在价值、开发可行性等进行评估和监测，为合理开发提供依据。开发过程中，实时跟踪土地利用情况，包括建设进度、资源消耗等，及时发现并纠正违规行为。土地使用阶段，持续关注土地的使用效率、生态影响等，根据实际情况调整管理策略^[1]。

1.3 生态—经济复合评价机制创新

生态—经济复合评价机制突破了传统单一评价模式的局限。生态评价注重土地利用对生态系统的影响，考量生物多样性、水土保持、空气质量等方面，确保土地开发不破坏生态平衡。经济评价则关注土地的经济产出和效益，包括土地的市场价值、产业带动效应等。将

两者有机结合，形成一个综合的评价体系。在土地管理中，依据该评价机制，权衡生态保护与经济发展的关系，实现土地利用的生态效益和经济效益的最大化，推动土地资源的可持续利用。

1.4 多元共治管理模式重构

多元共治管理模式重构强调多方参与土地管理。传统的土地管理往往由单一主体主导，而多元共治模式下，土地的所有者、使用者、相关企业、社会组织以及专业人士等都成为管理的参与者。各方凭借自身的优势和资源，在土地规划、开发、监管等环节发挥不同作用。例如，所有者提供土地基础信息，使用者反馈使用需求，企业带来技术和资金，社会组织发挥监督和协调作用，专业人士提供专业建议。

2 自然资源规划视角下土地管理的现实困境

2.1 规划体系碎片化导致空间冲突

当前土地规划体系存在明显的碎片化问题。不同领域、不同层面的规划缺乏有效统筹与衔接，例如，城市规划侧重于城市建设布局，乡村规划关注农村发展，而产业规划着重于产业布局，三者之间沟通协调不足。这导致在土地利用上，各类规划对同一地块的功能定位和开发要求存在差异，产生空间冲突。这种规划上的矛盾，使得土地在实际开发利用过程中面临诸多阻碍，不仅造成土地资源的闲置和浪费，还影响了区域整体空间结构的合理性和协调性，阻碍了土地资源的优化配置和高效利用^[2]。

2.2 监管手段滞后引发资源错配

现有的土地监管手段相对滞后，难以适应快速变化的土地利用形势。传统的监管方式多依赖人工巡查和定期报告，信息获取的及时性和准确性不足。在土地开发过程中，对于土地使用的实际状况，如建设进度、用途

变更等，无法做到实时监控。这导致一些土地在开发过程中出现违规行为，如擅自改变土地用途、超面积建设等，监管部门难以及时发现和制止。同时，由于信息不对称，在土地资源的分配上，无法准确掌握不同区域、不同项目对土地的真实需求，容易造成土地资源向一些低效或不合理项目倾斜，而真正有发展潜力和需求的项目却得不到足够的土地支持，从而引发土地资源的错配，降低了土地利用的整体效益。

2.3 生态价值缺失制约可持续发展

在土地管理过程中，生态价值往往被忽视。长期以来，土地开发利用主要侧重于经济产出，对土地的生态功能考虑不足。在土地规划和使用中，缺乏对生态系统服务价值的评估，如土地对水源涵养、气候调节、生物多样性保护等方面的作用。一些土地开发项目为了追求短期经济利益，过度开发土地资源，破坏了原有的生态环境。这种忽视生态价值的土地管理方式，虽然可能在短期内带来一定的经济效益，但从长远来看，会破坏生态系统的稳定性和可持续性，影响土地的长期利用价值，制约了土地资源的可持续发展，给未来的经济社会发展带来潜在风险。

2.4 利益主体博弈加剧治理难度

土地管理涉及多个利益主体，包括土地所有者、使用者、开发者以及周边居民等。不同利益主体对土地的期望和诉求存在差异，导致在土地管理过程中出现激烈的博弈。土地所有者希望获得更高的土地收益，使用者关注土地的使用成本和便利性，开发者追求项目的经济效益最大化，周边居民则关心土地开发对自身生活环境的影响。这些利益主体在土地规划、开发、利用等环节中，往往会为了自身利益而进行竞争和对抗。

3 基于自然资源规划视角的土地管理创新策略

3.1 强化规划统筹，构建一体化规划体系

(1)要打破各类规划之间的壁垒。城市、乡村、产业等不同领域的规划不应各自为政，而应搭建统一的沟通平台，促进信息共享与交流。通过定期召开规划协调会议、建立信息共享数据库等方式，让不同规划的制定者能够充分了解彼此的规划意图和要求，从而在规划编制过程中进行有机衔接，避免出现规划冲突和矛盾，确保土地在不同功能定位下能够协同发展。(2)采用综合规划方法。在规划编制时，综合考虑土地的自然属性、社会需求和经济发展趋势等多方面因素。不仅要关注土地的当前利用状况，还要预测未来的发展变化，制定具有前瞻性和灵活性的规划方案。例如，在规划城市用地时，既要考虑居住、商业、工业等基本功能区的布局，也要

预留足够的公共空间和生态用地，以满足人们日益增长的生活需求和生态环境保护要求。(3)建立动态调整机制。随着社会经济的不断发展和变化，土地利用的需求也会发生改变。因此，一体化规划体系不能一成不变，而应根据实际情况进行动态调整。定期对规划的实施效果进行评估和分析，根据评估结果及时修订和完善规划内容，使规划始终能够适应土地管理的实际需要，实现土地资源的优化配置和高效利用^[3]。

3.2 创新监管方式，提升全周期监管效能

(1)引入智能化监管技术。借助大数据、物联网、人工智能等前沿科技，构建土地全周期监管信息平台。通过在土地上安装各类传感器，实时收集土地利用数据，如土地的湿度、温度、植被覆盖情况等，同时利用卫星遥感技术定期获取土地的整体影像信息。将这些数据汇总到信息平台，运用数据分析算法进行深度挖掘，能够及时发现土地利用中的异常情况，如违规建设、土地闲置等，实现监管的精准化和实时化。(2)实施协同监管模式。土地管理涉及多个环节和众多利益相关者，应建立多方协同的监管机制。鼓励土地所有者、使用者、周边居民以及专业机构等共同参与监管。例如，土地使用者可以实时反馈土地使用过程中的问题，周边居民能对土地周边的环境变化进行监督，专业机构则提供技术指导和评估服务。(3)建立反馈与改进机制。对监管过程中发现的问题进行及时记录和分析，总结问题产生的原因和规律。根据分析结果，调整监管策略和方法，不断完善监管体系。同时，将监管结果及时反馈给相关利益主体，促进他们改进土地利用行为，形成监管与改进的良性循环，从而提升全周期监管的效能，保障土地资源的合理利用。

3.3 注重生态保护，完善生态补偿机制

(1)精准评估生态价值。要全面考量土地生态系统所提供的各类服务，像水源涵养能保障区域水资源的稳定供应，土壤保持可维持土地肥力、减少水土流失，生物多样性维护则为众多物种提供栖息繁衍的场所。通过科学的方法和模型，对这些生态服务功能进行量化评估，明确不同土地类型和区域的生态价值大小，为生态补偿提供准确、可靠的依据，避免补偿的盲目性和不合理性。(2)构建多元化补偿渠道。生态补偿不能仅依赖单一的资金来源，应鼓励社会各方积极参与。一方面，引导企业履行社会责任，通过捐赠资金、技术或开展生态保护项目等方式参与补偿；另一方面，发动社会组织和公众进行爱心捐赠，形成全社会共同支持生态保护的良好氛围。同时，探索建立生态资源交易市场，允许生态受

益者通过购买生态指标等方式进行补偿，拓宽补偿资金的筹集途径。(3)建立动态调整机制。随着生态环境的变化和土地利用方式的调整，生态价值也会发生改变。因此，生态补偿标准不能一成不变，要定期对生态价值进行重新评估，根据评估结果动态调整补偿金额和方式。确保补偿能够真实反映生态保护的成本和效益，激励土地使用者持续开展生态保护工作，实现生态保护与经济发展的良性互动。

3.4 促进利益协调，构建多元共治格局

(1)搭建开放透明的沟通平台。土地管理涉及多方利益主体，为促进彼此间的理解与协作，需构建一个无障碍的交流空间。这个平台可通过线上论坛与线下会议相结合的方式运行，线上论坛方便各方随时发表意见、分享信息，线下会议则用于深入讨论关键问题、达成共识。各方能在平台上充分表达自身对土地利用的诉求与期望，如土地所有者关注收益，使用者关心使用便利性，周边居民在意生活环境等，从而增进相互了解，为利益协调奠定基础。(2)培育利益协调的中介组织。这些中介组织可由专业人士、社会贤达等组成，他们具备中立性和专业性，能在各方利益冲突时发挥调解作用。中介组织通过深入了解各方利益诉求，运用专业知识和经验，提出公平合理的解决方案，引导各方在共同利益的基础上寻求妥协与平衡，促进利益的和谐共处。(3)建立利益反馈与调整机制。在土地管理过程中，要密切关注各方利益的变化情况。当某一方的利益受到较大影响时，及时启动反馈机制，收集相关信息并进行分析。根据分析结果，对土地管理方案进行适时调整，确保各方的利益都能得到合理保障，形成稳定的多元共治格局，推动土地管理朝着更加科学、合理的方向发展。

3.5 加强人才培养，提升土地管理水平

(1)构建多元化人才培养体系。土地管理涉及地理、生态、经济、规划等多学科知识，需与高校、科研机构合作，开设跨学科的土地管理专业与课程。课程设置上，既要包含土地资源调查、评价等基础理论，也要涵盖地理信息系统、遥感技术等现代技术应用，还要涉及土地利用规划、生态保护等实践内容。同时，鼓励企业与培训机构联合开展在职培训，根据土地管理实际需

求，为从业人员提供针对性的技能培训，如土地监测数据分析、生态修复技术操作等，提升其专业素养。(2)营造良好的人才发展环境。建立公平公正的人才评价机制，以工作业绩、创新能力、解决实际问题的能力等为主要评价指标，激发人才的积极性和创造性。提供广阔的发展空间和晋升渠道，让优秀人才能够在土地管理领域施展才华。(3)加强人才交流与合作。组织国内土地管理人才之间的交流活动，如学术研讨会、经验分享会等，促进不同地区、不同领域人才的思想碰撞和经验交流。同时，积极开展国际交流与合作，引进国外先进的土地管理理念、技术和方法，拓宽人才的国际视野，提升我国土地管理的整体水平^[4]。

结束语

在自然资源规划视角下，土地管理创新策略的实施迫在眉睫且意义深远。强化规划统筹、创新监管方式、注重生态保护、促进利益协调以及加强人才培养等策略，形成了一个有机整体，从不同层面和角度为土地管理注入了新的活力。这些策略相互配合、协同发力，有助于解决当前土地管理中存在的规划冲突、监管滞后、生态缺失、利益博弈和人才短缺等问题。未来，持续推进这些创新策略的落地与完善，能够推动土地管理朝着科学、高效、可持续的方向发展，实现土地资源的最优配置，为社会经济的稳定发展和生态环境的保护提供坚实保障。

参考文献

- [1]李红.自然资源管理中的土地利用与规划调控[J].农村科学实验,2025(6):33-35.
- [2]单卫东,董玉祥,刘晓煌,刘珍环.以土地类型为基础构建回归自然的自然资源管理模式[J].中国土地,2025(2):25-27.
- [3]鲍蕊,臧虎,张像源,王国琦,林国斌,霍长宝,王永立,张学斌.自然资源资产管理系统总体框架研究[J].城市勘测,2025(4):9-14.
- [4]孙鑫炜.自然资源管理中的土地利用与规划调控[J].中文科技期刊数据库(全文版)自然科学,2024(6):0241-0244.