

加强土地资源管理的措施研究

于雪王琳

项城市自然资源和规划局 河南 项城 466200

摘要：随着城市化进程的加速与人口持续增长，土地资源供需矛盾日益凸显，加强土地资源管理成为保障经济社会可持续发展的关键。本文聚焦于加强土地资源管理的有效措施，通过深入剖析当前土地资源管理存在的问题，如规划不合理、利用效率低、监管不到位等，针对性地提出完善规划体系、提升利用效率、强化监管执法、运用科技手段等策略，旨在为提升土地资源管理水平提供理论参考与实践指引。

关键词：土地资源管理；现状与问题；关键措施

引言：土地，作为人类生存与发展的根基，其合理利用与管理关乎国计民生。当下，我国经济高速发展，城市化进程不断加快，土地资源面临着供需失衡、利用粗放、生态受损等诸多挑战。加强土地资源管理，实现土地资源的可持续利用，不仅是缓解资源压力、保障经济平稳运行的必然要求，更是推动生态文明建设、实现人与自然和谐共生的关键所在。

1 理论基础与文献综述

1.1 核心概念界定

(1) 土地资源管理的内涵与外延。其内涵是国家或地区以可持续发展为目标，运用行政、经济、法律、技术等手段，对土地资源的规划、利用、保护、整治等全流程进行统筹管控，核心在于协调人地关系与优化土地资源分配效率。外延则涵盖土地权属管理、土地利用规划、土地生态保护、土地整治修复等多个领域，涉及农业、工业、城镇化建设等多元用地场景的平衡与调控。

(2) 土地资源可持续利用理论。该理论以“代际公平”为核心原则，强调在满足当代人土地利用需求的同时，不损害后代人利用土地资源的能力，要求实现土地资源经济产出、社会福祉与生态效益的协同统一，避免过度开发、污染破坏等不可持续的利用行为。

1.2 国内外研究现状

(1) 国外土地资源管理模式。美国采用市场化导向的管理模式，依托清晰的土地产权制度与完善的法律体系，实现土地资源的高效流转与集约利用；德国注重土地规划的刚性约束，以《联邦建设法》为核心构建分级规划体系，严格管控城乡建设用地扩张；日本则基于人多地少的国情，推行精细化的土地整治与集约利用策略，通过农地保护政策与城市立体开发缓解土地资源压力。(2) 国内研究进展与不足。在政策维度，国内已形成以《土地管理法》为核心的政策体系，城乡建设用地

增减挂钩、耕地占补平衡等政策实践取得显著成效；技术维度，3S技术、大数据等现代手段已广泛应用于土地调查与动态监测。但研究仍存在不足，法律层面存在部分条款滞后于实践需求的问题，技术层面的精准化管控能力与国外仍有差距，且对生态脆弱区土地资源管理的研究深度有待加强^[1]。

1.3 理论基础

(1) 资源稀缺性理论。该理论指出，土地作为不可再生资源，其总量有限性与人类社会发展的无限需求之间存在矛盾，这一矛盾构成土地资源管理的逻辑起点，要求通过科学管控实现稀缺土地资源的最优配置。

(2) 公共管理理论。该理论为土地资源管理提供方法论指导，强调政府作为核心管控主体，需通过制定公共政策、提供公共服务，协调不同利益主体的用地诉求，保障土地资源管理的公共利益导向。(3) 可持续发展理论。该理论是土地资源管理的顶层指导理论，要求土地资源利用必须兼顾经济、社会、生态三大效益，构建长效可持续发展的土地利用机制，推动人地系统的协调发展。

2 我国土地资源管理现状与问题分析

2.1 现状分析

(1) 土地资源总量与分布特征。我国陆地国土总面积960万平方千米，土地资源总量丰富，但人均占有量不足，仅为世界平均水平的1/3。从分布来看，呈现显著地域不均衡性，山地、高原占比达59.37%，平原仅占11.98%；耕地主要集中在东北、华北、华东等平原地区，而西部干旱半干旱地区土地利用效率较低，生态脆弱区域占比大，形成“东多西少、南水田北旱地”的格局。(2) 土地利用效率与结构。从结构上看，农业用地占比最大，其中耕地19.29亿亩、草地约40000万公顷，合计占国土面积超60%；建设用地总量6.13亿亩，占比6.39%，以城镇村及工矿用地、交通运输用地为主；生态用地包括林地、水域

等,合计占比约30%。从效率来看,近年单位GDP建设用地使用面积下降约45%,但区域差异显著,部分工业园区容积率仅0.6,农村宅基地闲置率超10%,整体集约利用水平有待提升^[2]。(3)现有管理政策与执行效果。已建立以《土地管理法》为核心的政策体系,推行最严格耕地保护制度,将18.65亿亩耕地保有量目标分解落地,2023年违法占用耕地数量降至2018年的1/4;城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策有序推进,全域土地综合整治试点完成整治规模720多万亩。但政策执行存在区域不均衡,部分地区补充耕地质量不高、农村土地流转机制不健全等问题仍存在。

2.2 主要问题

(1)资源保护不足。耕地减少趋势尚未完全遏制,10年间全国耕地地类减少1.13亿亩,部分地区为追求短期效益违规占用永久基本农田;生态保护与开发矛盾突出,2023年全国查处违法占用耕地案件1.2万宗,西南地区陡坡开垦、沿海填海造地等行为破坏生态系统,导致碳汇能力下降。(2)利用效率低下。粗放式开发特征明显,城镇低效用地占比偏高,部分开发区单位面积工业产值仅为发达地区的1/3;闲置土地问题突出,“圈而不建”“僵尸企业”占地现象普遍,农村“空心村”大量存在,形成建设用地“两头浪费”的局面。(3)管理机制缺陷。部门间权责划分不清,国土空间规划“多规合一”协同效应未充分发挥,部分地区生态保护红线与城镇开发边界重叠;监管手段滞后,动态监测体系不完善,对擅自改变土地用途、拖延开发等行为发现不及时,执法震慑力不足。(4)法律体系不完善。土地权属登记仍不清晰,农村集体土地确权率不足80%,导致权属纠纷频发;法律条款存在滞后性,对新型产业用地、生态修复责任等规定不明确,违法用地查处流程繁琐,难以形成有效约束。(5)技术支撑不足。信息化、智能化管理水平滞后,部分地区仍依赖传统手段开展土地调查与监管;数据共享机制不健全,国土、规划、环保等部门数据未充分整合,“互联网+监管”覆盖范围有限,精准化管理能力不足。

3 加强土地资源管理的关键措施

3.1 政策法规优化

(1)完善土地管理法律法规体系。以适应新时代土地管理需求为导向,加快修订《土地管理法》及其实施条例,补充新型产业用地、地下空间开发、生态修复责任等空白领域条款,明确违法用地行为的界定标准与惩戒细则,提升法律体系的时效性与可操作性。同步梳理地方土地管理配套法规,形成上下衔接、统一协调的法

律规范体系,为土地管理各项工作提供坚实法治保障。

(2)强化耕地保护红线与生态保护红线制度。严格落实耕地保有量与永久基本农田保护目标,细化红线划定标准与动态调整机制,严禁任何单位和个人擅自占用或改变用途。建立红线保护责任终身追究制,将保护成效纳入地方政府绩效考核核心指标。同时,优化红线空间布局,协调耕地保护与生态保护的空间冲突,构建“双红线”协同保护格局^[3]。(3)健全土地权属登记与流转机制。推进农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权“三权分置”改革,加快完成农村集体土地确权登记颁证收尾工作,提升确权登记精准度。完善土地流转交易平台,规范流转程序,明确流转双方权利义务,建立流转价格动态监测与指导机制,保障土地流转公平有序,促进土地资源向新型经营主体集中。

3.2 管理机制创新

(1)构建“中央-地方-基层”协同治理体系。明确中央统筹规划、地方细化落实、基层精准执行的权责分工,建立跨层级联动协调机制。中央层面强化战略规划与宏观调控,地方层面结合区域实际制定差异化管理政策,基层层面完善网格化管理体系,打通土地管理“最后一公里”。健全跨部门协作机制,推动国土、规划、环保、农业等部门信息共享与执法联动。(2)推行土地用途管制与动态监测机制。严格落实国土空间规划对土地用途的刚性约束,细化不同用途土地的使用标准与管控要求。建立全覆盖、全天候的土地用途动态监测机制,实时跟踪土地利用变化情况,对违规改变土地用途的行为做到早发现、早制止、早查处。完善土地利用年度计划管理,优化计划指标分配方式,提升土地资源配臵精准度。(3)建立土地资源节约集约利用评价体系。制定科学合理的评价指标体系,涵盖建设用地容积率、单位土地产出效益、闲置土地处置率等核心指标。定期开展全国及区域土地节约集约利用评价,评价结果与土地利用计划指标分配、地方政府考核挂钩。建立评价结果应用机制,针对评价发现的问题制定整改方案,推动土地利用方式从粗放型向集约型转变。

3.3 技术手段升级

(1)应用遥感、GIS、大数据等技术实现智慧化管理。整合遥感、GIS、大数据、人工智能等先进技术,构建全国统一的国土空间基础信息平台,实现土地资源调查、规划、利用、保护全流程数字化管理。利用大数据技术分析土地利用变化规律、预测用地需求,为土地规划编制与政策制定提供数据支撑。推进“互联网+土地管理”服务模式创新,提升土地审批、登记等政务服务效

率。(2)建立土地资源动态监测与预警系统。依托国土空间基础信息平台,构建覆盖耕地、建设用地、生态用地的动态监测与预警系统,设定耕地减少、生态破坏、闲置土地等关键指标的预警阈值。当指标达到预警阈值时,自动触发预警机制并推送至相关管理部门,为精准管控与应急处置提供技术支撑。定期发布土地资源监测报告,为社会公众了解土地资源状况提供权威信息^[4]。

(3)推广区块链技术保障土地交易透明化。将区块链技术应用于土地权属登记、交易合同备案、税费缴纳等环节,构建不可篡改的土地交易全流程追溯体系。通过区块链技术实现土地交易信息共享,提升交易透明度,减少信息不对称带来的交易风险。保障土地交易各方权益,防范土地权属纠纷与违法交易行为,营造公平公正的土地交易环境。

3.4 经济调控手段

(1)完善土地税收政策。优化耕地占用税、土地增值税、城镇土地使用税等税收征管体系,根据不同地区土地资源状况与利用类型实行差异化税率。提高违法占用耕地的税收惩戒力度,对节约集约利用土地的企业与个人给予税收减免优惠。加强土地税收征管与土地管理部门的协作,实现税收征管与土地利用监管的协同联动。(2)建立土地资源有偿使用与生态补偿机制。扩大土地有偿使用范围,逐步推进公益事业用地有偿使用改革。完善土地出让金管理制度,提高土地出让金使用效益,加大对耕地保护与生态修复的投入力度。建立跨区域生态补偿机制,对生态保护红线区域、重要生态功能区的土地所有者与使用者给予经济补偿,激励其主动参与生态保护。(3)引导社会资本参与土地整治与生态修复。制定优惠政策,鼓励社会资本通过特许经营、政府和社会资本合作等模式参与土地整治、矿山生态修复、盐碱地改良等项目。明确社会资本的投资回报机制,保障其合法权益。建立项目监管与绩效评价机制,确保项目实施质量与生态效益。

3.5 公众参与与社会监督

(1)加强土地资源管理信息公开与公众教育。建立

土地资源管理信息公开平台,全面公开土地规划、审批结果、违法用地查处等信息,保障公众的知情权与监督权。通过开展土地资源保护主题宣传活动、将土地管理知识纳入国民教育体系等方式,提升公众的土地保护意识与法治观念,营造全社会共同保护土地资源的良好氛围。(2)鼓励社会组织参与土地保护与监督。支持环保组织、行业协会等社会组织开展土地资源调查、监测、宣传等工作,引导其参与土地管理政策制定的咨询论证。建立社会组织与政府部门的沟通协作机制,充分发挥社会组织在专业监督、民意反馈等方面的作用,形成政府监管与社会监督互补的格局^[5]。(3)建立土地违法举报与奖惩机制。畅通土地违法举报渠道,设立专门举报电话、邮箱与网络平台,简化举报流程。对举报属实的单位与个人给予物质奖励,保护举报人的合法权益。加大对违法用地行为的曝光力度,依法从严查处违法用地案件,对典型案例进行公开通报,形成强大执法震慑力。

结束语

加强土地资源管理是一项长期且艰巨的系统工程,关乎国家经济社会的可持续发展与生态安全。本文所探讨的完善规划体系、强化监管执法、提升利用效率、推动科技创新等措施,是提升土地管理水平的可行路径。未来,需持续关注土地管理新动态,不断优化管理策略,凝聚各方力量,形成强大合力,切实守护好珍贵的土地资源,为子孙后代留下发展根基。

参考文献

- [1]赵桐,李俊颖,王浚浦.新时期农村土地资源管理与土地利用问题的分析[J].中国农村科技,2022,(03):61-62.
- [2]隋勇.强化农村土地利用管理工作的措施分析[J].农家参谋,2022,(04):99-101.
- [3]朱健锋.浅析土地资源管理中空间信息技术的应用[J].房地产世界,2021,(13):16-18.
- [4]黎瑞.基于城乡规划建设土地资源管理探讨[J].住宅与房地产,2021,(33):136-137.
- [5]朱小龙.土地资源管理中现存的问题及解决措施[J].长江技术经济,2022,(S1):78-80.