

新形势下土地资源管理策略分析

王娟

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 221000

摘要：新形势下，我国土地资源管理面临供需矛盾加剧、利用效率低下、生态压力增大及体制机制失灵等挑战。策略上需完善国土空间规划体系，强化“三线一单”约束；推进土地要素市场化配置改革，释放农村集体建设用地活力；构建差异化土地政策工具箱；应用大数据、区块链等技术提升管理效能；同时强化耕地保护与生态修复，确保土地资源可持续利用。

关键词：新形势；土地资源；管理策略

引言：随着我国新型城镇化加速推进、乡村振兴战略全面实施以及生态文明建设的深入开展，土地资源管理正面临前所未有的挑战与机遇。一方面，人口集聚、产业升级对土地资源的需求结构发生深刻变化；另一方面，资源约束趋紧、生态环境脆弱等问题日益凸显。在此背景下，如何创新土地资源管理策略，平衡发展需求与生态保护，提升土地利用效率，成为亟待解决的关键问题。

1 新形势下土地资源管理的核心特征与挑战

1.1 新形势的核心特征

(1) 经济维度：新型城镇化推动人口向城镇集聚，催生大量居住、交通等建设用地需求；乡村振兴战略下，农村产业融合、基础设施建设需优化土地配置；产业升级促使高耗能、低效益产业用地退出，高新技术产业、现代服务业对优质土地需求增加，土地需求结构持续调整。(2) 生态维度：生态文明建设要求土地利用兼顾生态保护，严控生态敏感区开发；“双碳”目标下，需通过调整土地利用类型（如增加林地、湿地）提升碳汇能力，同时限制高碳排放项目用地，土地利用面临严格生态约束。(3) 技术维度：大数据实现土地利用动态监测与数据分析，提升管理精准度；遥感技术助力快速获取土地覆盖、变更信息；区块链技术保障土地产权登记、交易信息透明可追溯，推动土地管理从传统模式向智能化、数字化转型^[1]。(4) 政策维度：国土空间规划体系改革构建“五级三类”规划框架，强化土地用途管制与空间统筹；土地制度改革深化，如集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革，进一步释放土地要素活力，政策导向对土地管理影响显著。

1.2 当前土地资源管理面临的主要挑战

(1) 供需矛盾：城镇化与产业发展需持续扩张建设用地，而我国耕地保护红线不可突破，部分地区存

在违规占用耕地现象，建设用地扩张与耕地保护的冲突加剧。(2) 利用效率：一些城市存在低效工业用地、闲置商业用地，土地集约利用水平较低；农村部分宅基地闲置、集体建设用地利用不充分，受规划限制、产权流转不畅等因素影响，低效用地与闲置土地盘活难度较大。(3) 生态压力：工业生产、农业面源污染等导致部分土地质量下降，土壤污染治理周期长、成本高；矿山修复、湿地恢复等生态修复工作进度滞后于土地破坏速度，生态修复任务艰巨。(4) 制度瓶颈：部分农村集体土地产权归属不清晰，产权登记存在漏洞；土地征收、流转过程中，政府、企业、农民等主体利益诉求差异大，利益协调机制不完善，易引发土地纠纷。

2 新形势下土地资源管理的创新策略

2.1 政策优化策略

(1) 完善国土空间规划体系，强化“三线一单”约束：以“多规合一”为核心，细化国土空间规划编制内容，明确生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的刚性管控要求，同时结合“生态环境准入清单”，对不同区域土地利用实施差异化管控。建立规划动态调整机制，定期评估规划实施效果，根据经济社会发展与生态保护需求，科学优化用地布局，避免规划与实际需求脱节，确保土地利用始终符合国家战略导向。(2) 推进土地要素市场化配置改革：深化集体经营性建设用地入市改革，完善入市交易规则，明确入市范围、交易流程与收益分配机制，保障农民集体在土地交易中的合法权益，打破城乡土地市场分割壁垒。同时，健全建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，简化交易审批流程，降低交易成本，促进土地要素自由流动，提高土地资源配置效率，满足产业发展与城镇化建设的合理用地需求^[2]。(3) 构建差异化土地政策工具箱：针对不同产业、不同区域特点，推出弹性年期出让

政策,对高新技术产业、战略性新兴产业等重点领域用地,可根据企业生命周期灵活设定出让年限,降低企业初始用地成本;推行点状供地模式,适用于乡村旅游、现代农业等项目,按照项目实际用地需求点状布局,避免大面积占用耕地与生态用地,实现土地集约利用与项目发展的双赢,提升政策对土地管理的精准支撑作用。

2.2 技术赋能策略

(1) 搭建“天空地一体化”监测平台:整合卫星遥感、无人机航拍、地面监测站点等数据资源,构建覆盖全国的土地利用动态监测网络。通过卫星遥感实现大范围土地覆盖与变更情况的定期监测,利用无人机航拍对重点区域、敏感地块进行高频次精细勘察,结合地面监测站点采集土壤质量、植被覆盖等实时数据,实现土地利用“天上看、空中拍、地上查”的全方位监管,及时发现违法用地、耕地破坏等问题,提升土地管理的动态性与精准度。(2) 应用AI与大数据优化土地利用决策:依托大数据技术,整合经济、人口、生态、土地等多维度数据,建立土地利用决策分析模型。利用AI算法对土地供需趋势、低效用地分布、生态风险等进行预测,为国土空间规划编制、建设用地审批提供科学依据;开发智能审批系统,实现土地审批流程自动化处理,缩短审批时限,同时构建土地利用风险预警模块,对耕地保护、生态破坏等潜在风险提前预警,辅助管理者制定应对措施,提升决策效率与科学性。(3) 推广区块链技术保障土地权属交易透明化:将土地产权登记、权属变更、交易合同等信息上传至区块链平台,利用区块链去中心化、不可篡改的特性,确保土地权属信息真实可追溯,避免产权纠纷。在集体经营性建设用地入市、宅基地流转等交易中,通过区块链记录交易全过程,实现交易信息公开透明,保障交易各方权益,增强市场主体对土地交易的信任度,推动土地市场规范有序发展^[1]。

2.3 生态保护策略

(1) 实施全域土地综合整治与生态修复工程:以县域为单位,统筹推进农用地整理、建设用地整理与生态修复,优化田、水、路、林、村空间布局。在农用地整理中,通过田块合并、土壤改良提升耕地质量;在建设用地整理中,对闲置宅基地、废弃工矿用地进行复垦复绿,恢复生态功能;针对矿山、湿地、盐碱地等受损区域,开展专项生态修复工程,采用生物修复、工程治理等技术,逐步恢复土地生态系统,实现土地利用与生态保护的协同发展^[4]。(2) 建立生态产品价值实现机制:将土地生态价值纳入土地管理评价体系,探索碳汇交易模式,鼓励企业、社会组织通过购买林地、湿地等土

地的碳汇额度,抵消自身碳排放,推动土地碳汇资源转化为经济收益;完善生态补偿机制,对生态保护红线区域、永久基本农田保护区域的土地所有者与使用者给予经济补偿,激发其参与生态保护的积极性,实现“保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿”的生态保护格局。

(3) 推广绿色低碳用地模式:在城镇规划与产业园区建设中,推行绿色低碳用地标准,要求新建项目优先采用节能建筑、绿色交通设施,预留生态绿地与通风廊道,降低土地开发利用的碳排放强度;在农村地区,推广生态农业用地模式,减少化肥、农药使用,保护土壤生态环境,同时发展农光互补、林光互补等复合用地模式,实现土地资源的多功能利用,推动土地利用向绿色低碳转型。

2.4 协同治理策略

(1) 构建“政府-市场-社会”多元共治机制:明确政府在土地管理中的监管与服务职能,加强对土地利用的宏观调控与执法监督;发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,引导企业、社会组织参与土地整理、生态修复等项目;畅通社会公众参与渠道,通过公示规划方案、设立举报平台等方式,保障公众对土地管理的知情权、参与权与监督权,形成政府主导、市场运作、社会协同的土地治理格局,提升治理效能。(2) 强化跨部门数据共享与业务协同:以“多规合一”平台为基础,打破自然资源、住建、环保、农业等部门的数据壁垒,建立统一的土地管理数据库,实现土地规划、审批、执法、监测等数据的实时共享。同时,推动跨部门业务协同,建立联合审批、联合执法机制,避免部门间推诿扯皮,提高土地管理业务办理效率,例如在建设用地审批中,相关部门同步审核规划、环保、农业等要求,缩短审批周期,提升管理服务水平。(3) 推动区域土地资源统筹配置:针对不同区域土地资源禀赋差异,建立跨区域土地资源调配机制,通过飞地经济模式,引导经济发达地区产业向土地资源充裕地区转移,实现产业与土地资源的优化匹配;完善跨区域补偿机制,对承担耕地保护、生态保护任务的区域,由受益地区给予经济补偿或土地指标置换,平衡区域间土地利用利益,促进区域协调发展,避免因土地资源分布不均导致的发展差距扩大^[5]。

3 新形势下土地资源管理创新策略的实施保障与政策建议

3.1 制度保障

(1) 完善土地管理法律法规体系:结合土地制度改革与生态保护需求,修订《土地管理法》《城乡规划法》等核心法律,明确集体经营性建设用地入市、生态

修复责任等内容的法律界定,填补政策落地的法律空白。同时,制定配套法规细则,如《土地节约集约利用管理条例》《土地生态保护补偿办法》,细化执法标准与操作流程,避免法律条款模糊导致的执行偏差,为土地资源管理创新提供刚性法律支撑。(2)健全土地权属登记与流转制度:统一城乡土地权属登记标准,依托区块链技术完善不动产登记系统,实现土地权属信息全国联网查询,确保产权登记精准化、规范化。进一步明确宅基地、集体经营性建设用地等流转的条件、范围与程序,建立流转合同备案制度,保障流转双方合法权益,防止权属纠纷,为土地要素市场化配置扫清制度障碍。

3.2 资金保障

(1)创新财政投入方式:积极推广PPP模式,吸引社会资本参与土地整理、生态修复、智慧土地平台建设等项目,通过合理分配收益与风险,减轻政府财政压力;发行土地生态修复绿色债券、乡村振兴土地专项债券,拓宽资金筹集渠道,为长期土地管理项目提供稳定资金支持。同时,优化财政资金使用效率,建立资金使用绩效评估机制,确保资金向高效益、高优先级项目倾斜。(2)建立生态修复专项基金:整合中央与地方财政资金,吸纳企业捐赠、碳汇交易收益等社会资金,设立国家级、省级土地生态修复专项基金。明确基金使用范围,重点支持矿山复垦、土壤污染治理、湿地修复等生态工程,制定基金管理办法,规范资金申请、审批、使用流程,确保专款专用,为土地生态保护提供持续资金保障。

3.3 技术保障

(1)加强土地管理信息化建设标准制定:制定全国统一的土地管理数据采集、存储、共享标准,规范“天空地一体化”监测平台、土地管理数据库等系统的技术参数,避免因标准不统一导致的数据孤岛与重复建设。同时,建立技术更新机制,跟踪遥感、AI、区块链等技术发展动态,适时更新信息化建设标准,确保土地管理技术应用的先进性与兼容性。(2)培养复合型土地管理人才队伍:高校增设土地资源管理与大数据、生态保护交叉学科专业,培养兼具土地管理理论、信息技术、生态知识的复合型人才;开展在职人员培训,组织土地管

理干部学习新技术、新政策,提升实操能力;建立人才激励机制,通过职称评定、项目扶持等方式,吸引并留住优秀人才,为土地资源管理创新提供智力支撑。

3.4 监督保障

(1)构建土地资源审计与责任追究制度:将土地资源保护、集约利用、生态修复等指标纳入领导干部经济责任审计范围,定期开展土地资源专项审计,及时发现并整改问题。建立责任追究机制,对违法违规用地、破坏土地生态、挪用专项资金等行为,依法依规追究相关单位与个人责任,形成强有力的约束,确保土地管理政策落地见效。(2)强化社会监督与公众参与机制:通过政府官网、政务新媒体等平台,公开土地规划、审批、执法等信息,保障公众知情权;设立土地违法行为举报热线与线上平台,建立举报奖励制度,鼓励公众参与监督;定期召开土地管理听证会,邀请公众、专家对重大土地项目提出意见建议,形成全社会共同监督、共同参与的良好氛围。

结束语

新形势下,土地资源管理需以系统思维统筹发展与保护,通过政策优化、技术赋能、生态保护与协同治理的多维策略,破解供需矛盾与效率困境。唯有坚持创新驱动、强化制度保障、完善监督机制,才能实现土地资源的高效配置与可持续利用,为经济社会高质量发展筑牢根基。未来,需持续探索适应新要求的土地管理模式,推动人与自然和谐共生的现代化建设。

参考文献

- [1]林伟涛.新形势下土地资源管理与土地利用转型初探[J].大众标准化,2022(24):73-75.
- [2]鄢普芬.新形势下土地资源管理思路探究[J].农村科学实验,2023(6):22-24.
- [3]谭文迪.新形势下土地资源管理策略[J].低碳世界,2021,11(3):166-167.
- [4]夏立雄.新形势下土地资源管理存在的问题[J].湖北农机化,2021(8):52-53.
- [5]王丽华.新形势下土地资源管理策略分析[J].农业开发与装备,2023(6):94-96.