

# 浅析土地资源规划管理措施

王翠翠 位文政

青岛城市建筑设计院有限公司 山东 青岛 266000

**摘要：**土地是民生之本、发展之基。本文针对我国土地资源总量有限、分布不均及利用效率较低等现实问题，系统剖析了当前规划管控、集约利用及生态保护等环节的核心痛点。结合数字化国土空间规划新趋势，重点探讨了法规体系、技术应用及生态管控等创新举措。研究表明，唯有强化科技赋能与制度创新，方能实现土地资源的优化配置，为经济社会可持续发展筑牢坚实根基，具有重要的理论与实践价值。

**关键词：**土地资源管理；现状；成因；措施

引言：乡村振兴双重战略驱动下，传统的粗放式管理模式已难以为继。面对人口红利消退与生态环境约束趋紧的新形势，如何通过科学手段提升土地利用效率，破解供需矛盾，成为学术界与管理界亟待攻克的课题。本文立足宏观政策导向与微观实践需求，旨在构建一套兼具系统性与可操作性的土地资源规划管理优化体系，以期为高质量发展提供决策参考。

## 1 土地资源规划管理相关概念与理论基础

### 1.1 土地资源规划管理核心概念界定

(1) 土地资源：指在一定技术条件和经济社会发展阶段，能为人类利用并产生价值的土地总称，按利用类型可分为农业用地、建设用地、未利用地等。其核心特征突出，不可再生性决定了土地总量有限、耗损后难以恢复；稀缺性体现在人口增长与经济发展对土地需求激增，供需矛盾日益突出，此外还具有区域性、整体性等特征。(2) 土地资源规划管理：是以土地资源为对象，通过一系列行政、经济、法律、技术手段，对土地的开发、利用、保护和整治进行统筹协调的活动。管理主体包括政府、企业、社会组织等，客体是土地资源及相关土地利用行为，核心目标是实现土地资源的合理配置、高效利用，兼顾生态保护与经济社会可持续发展。

### 1.2 土地资源规划管理的核心理论支撑

(1) 土地可持续利用理论：核心是兼顾当代人与后代人的利益，实现土地利用与生态、经济、社会发展的协调统一，要求在土地利用中避免过度开发、破坏生态，为土地资源规划管理提供了“兼顾当前与长远”的指导方向，是实现土地长期高效利用的核心准则。(2) 土地产权理论：土地产权明晰是土地资源规划管理有序进行的前提，明确土地所有权、使用权等产权归属，能有效避免产权纠纷，激励产权主体合理利用土地，约束违法用地行为，为土地流转、有偿使用提供制度保障，

提升土地利用效率<sup>[1]</sup>。(3) 资源稀缺性理论：该理论指出，土地资源作为稀缺性资源，其供给量有限而需求无限，这决定了土地资源规划管理必须注重合理配置，通过科学规划、优化布局，将土地资源分配到效益最高的领域，实现资源利用效益最大化。

### 1.3 土地资源规划管理的核心原则

(1) 节约集约利用原则：要求严格控制土地消耗，提高土地利用效率，杜绝浪费，实践中需严格执行用地标准，盘活闲置土地，推动土地利用方式从粗放型向集约型转变，提升土地利用的经济效益和社会效益。(2) 统筹兼顾原则：核心是协调经济发展、生态保护与土地利用的关系，在保障经济发展用地需求的同时，坚守生态保护红线，统筹城乡用地、各业用地，实现土地利用与生态、经济、社会发展的协同推进。(3) 依法管理原则：法律法规是土地资源规划管理的根本遵循，通过完善土地管理相关法律法规，规范用地行为，强化执法监管，严厉打击违法占地、破坏土地资源等行为，为土地资源规划管理提供坚实的制度保障。

## 2 当前我国土地资源规划管理的现状、问题及成因分析

### 2.1 我国土地资源规划管理的现状

(1) 土地资源总量与分布现状：我国土地资源总量丰富，陆地面积约960万平方公里，耕地、林地、草地等各类用地齐全，但人均占有量远低于世界平均水平，人地矛盾突出。区域分布不均衡，东部地区人口密集、经济发达，土地利用强度高，耕地资源紧张；中西部地区土地面积广阔，但多为山地、荒漠等，优质耕地和可利用土地较少，且分布零散，不利于规模化开发利用。

(2) 土地资源规划管理的现有实践：当前我国已形成以规划管控为核心、用途管制为基础的土地管理体系，先后实施耕地保护红线、永久基本农田特殊保护等举措，

严格控制建设用地规模。同时,推进土地整治、闲置土地盘活、城乡建设用地增减挂钩等工作,逐步优化土地利用结构;加强土地执法监管,严厉打击违法占地行为,土地资源利用的规范化水平不断提升,在保障经济发展和保护土地资源方面取得初步成效。

## 2.2 我国土地资源规划管理存在的突出问题

(1) 土地利用效率偏低:部分地区仍存在粗放式用地模式,建设用地容积率偏低,农村居民点布局零散,闲置宅基地、废弃工矿用地等存量土地未得到有效盘活;部分项目用地超出实际需求,造成土地资源浪费,土地利用的投入产出比不高。(2) 生态保护与土地开发矛盾突出:部分地区为追求经济增长,过度开发土地资源,违规占用林地、草地、湿地等生态用地,导致土地沙化、水土流失、土壤污染等生态问题加剧,生态系统功能受损,不利于土地资源的长期可持续利用。(3) 土地管理体制不完善:土地管理涉及多个部门,各部门之间权责划分不够清晰,协同配合不足,存在推诿扯皮、监管脱节等现象;基层土地管理机构力量薄弱,监管手段有限,对违法用地、违规开发等行为的查处力度不足,难以形成有效的监管合力<sup>[2]</sup>。(4) 土地产权管理不规范:部分区域土地产权界定不够清晰,尤其是农村集体土地,所有权、使用权、经营权划分不明确,容易引发产权纠纷;土地流转机制不健全,流转程序不规范,流转价格不合理,制约了土地资源的优化配置和规模化利用。

## 2.3 土地资源规划管理问题的成因分析

(1) 思想层面:部分地方政府和企业节约集约用地意识薄弱,存在“重开发、轻保护”“重数量、轻效率”的发展理念,过度追求经济指标增长,忽视土地资源的稀缺性和生态价值,对土地节约集约利用和生态保护的重视程度不足,缺乏长远发展眼光。(2) 制度层面:土地管理相关法律法规仍存在不完善之处,部分条款滞后于新时代土地管理实践需求,对新型用地模式、生态保护、土地流转等领域的规范不够细致。土地管理机制不健全,激励约束机制缺失,对节约集约用地的扶持力度不足,对违法用地行为的处罚力度不够,难以形成有效的约束和引导作用。(3) 技术层面:我国土地管理技术手段相对落后,信息化水平不高,土地调查、监测、监管的智能化程度不足,难以实现对土地利用全流程、全方位的精准管控。土地评价、规划、生态修复等技术水平有待提升,缺乏先进技术支持,难以满足精细化、科学化土地管理的现实需求。

## 3 完善我国土地资源规划管理的具体措施

### 3.1 强化土地规划管控,优化土地利用结构

(1) 完善土地利用总体规划:以土地资源可持续利用为核心,结合我国人口总量变化、经济高质量发展需求和生态环境保护目标,科学编制、动态修订土地利用总体规划,明确各类用地的规模管控、空间布局和用途限制。严格划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界“三条控制线”,将永久基本农田纳入特殊保护范围,明确管控标准,严禁随意占用、挪用或改变用途,确保耕地数量稳定、质量持续提升;明确生态保护红线内土地的禁止开发、限制开发要求,坚守生态安全底线,为各类土地利用活动提供刚性约束,实现规划引领土地利用的科学化、规范化<sup>[3]</sup>。(2) 优化土地利用结构:聚焦城乡融合发展和产业转型升级两大核心,推动城乡用地结构合理调整,统筹城镇建设用地与农村建设用地布局,严控城镇无序扩张,推动城镇低效用地再开发、闲置用地盘活,提升城镇土地利用紧凑度和效率。同时,优化产业用地配置,建立产业用地分类管控机制,优先保障高新技术产业、战略性新兴产业、民生保障项目等优质用地需求,严格控制高耗能、高污染、低产出产业用地,推动产业用地向集约化、高效化转型,实现土地资源与产业发展的精准匹配,促进土地利用结构与经济社会发展格局相适应。

### 3.2 推进节约集约用地,提高土地利用效率

(1) 严格控制建设用地规模:规范建设用地审批流程,严格执行各类建设项目用地标准,对项目用地的必要性、合理性进行严格审核,坚决遏制粗放式、浪费式用地行为。建立建设用地总量控制和动态调节机制,合理确定各区域、各年度建设用地规模,优先利用存量土地,严格控制新增建设用地总量,确保建设用地规模与经济社会发展水平、资源环境承载能力相适应,从源头减少土地资源浪费。(2) 推动存量土地盘活:加大对闲置土地、低效用地的排查整治力度,建立闲置土地动态监测、预警和处置机制,对闲置超过法定期限的土地,依法依规采取收回、出让、置换等方式盘活利用。针对农村闲置宅基地、废弃工矿用地、旧村改造结余土地等存量资源,通过复垦复绿、改造升级、产业导入等方式,推动其高效再利用;鼓励企业通过技术改造、产业升级、厂房加层等方式提高现有用地效率,引导各类市场主体参与存量土地盘活,提升土地利用效益<sup>[4]</sup>。(3) 推广节约用地技术:在城乡建设领域,推广高层建筑、地下空间开发、装配式建筑等节地模式,提高土地利用强度,减少地面空间占用;在农业生产领域,推广节水灌溉、秸秆还田、规模化种植、休耕轮作等技术,提升

耕地利用效率,减少土地资源消耗和生态破坏。加强节地技术研发与推广,建立节地技术示范基地,开展宣传培训,引导全社会树立节约集约用地理念,形成政府引导、企业主导、全民参与的节约用地良好氛围。

### 3.3 健全土地管理制度,强化监管执法力度

(1)完善土地法律法规体系:结合土地管理实践中的新问题、新情况,修订完善《土地管理法》《耕地保护法》等相关法律法规,细化条款,明确各级政府、相关部门及市场主体的权利和责任,填补新型用地模式、生态保护、土地流转等领域的法律空白。强化法律法规的可操作性,完善配套政策措施,形成“顶层设计+具体实施”的法律制度体系,为土地资源规划管理提供坚实的法律保障。(2)强化土地监管执法:加大对违法用地、违规开发、破坏土地资源、侵占耕地和生态用地等行为的查处力度,建立常态化监管与专项整治相结合的工作机制。运用卫星遥感、大数据、物联网等现代技术手段,构建全方位、全流程、全覆盖的土地监测网络,实现对土地利用行为的实时监测,做到早发现、早制止、早查处。对违法违规行为依法从严处罚,公开曝光典型案例,形成强大震慑,规范土地利用秩序。(3)健全部门协同机制:打破部门壁垒,明确国土、农业农村、生态环境、住建、林业草原等相关部门的权责分工,建立健全协同管理、信息共享、联合执法机制。定期开展部门联合排查、专项整治行动,加强沟通协作,形成上下联动、左右协同、齐抓共管的土地管理工作格局,破解监管脱节、推诿扯皮等问题,提升土地管理的整体效能。

### 3.4 加强土地生态保护,推动可持续利用

(1)开展土地生态修复:针对土地沙化、水土流失、土壤污染、矿山废弃地等退化土地,制定专项生态修复方案,采取工程治理、生物修复、土壤改良等多种措施进行综合治理,逐步恢复土地生态功能。加强土壤污染防治,开展土壤污染状况详查,建立土壤污染数据库,推动受污染土地安全利用和治理修复,保障土地生

态环境质量和农产品安全。(2)严格保护生态敏感土地:严格执行生态保护红线管控要求,明确生态敏感区域(林地、草地、湿地、饮用水源保护区等)的保护范围和管控标准,严禁在生态保护红线内开展违规开发、建设、采矿等活动,严禁随意占用生态用地。加强对生态敏感区域土地的动态监测与保护,严厉打击破坏生态用地的违法行为,维护生态系统的完整性和稳定性<sup>[5]</sup>。

(3)推动生态用地优化配置:合理划定生态用地规模,保障生态用地总量不减少、质量不降低,优化生态用地空间布局,推动生态用地与农业用地、建设用地的协调发展。加强生态廊道建设,连通碎片化生态用地,提升土地生态系统的连通性、稳定性和服务功能,实现土地资源利用与生态保护的协同推进,推动土地资源可持续利用,为经济社会长远发展提供生态支撑。

### 结束语

综上所述,新时代土地资源规划管理是一项系统工程,需统筹保护与发展、生态与效率、当前与长远等方面。本文所论述的规划创新、技术赋能与生态优先策略,构成了实现土地高效化、智能化管理的关键路径。展望未来,随着大数据与技术创新的深度融合,土地管理的效率将大幅提升。我们坚信,只要坚持绿色发展理念,必能实现土地资源的高效利用,为中国的现代化建设铺就一条可持续的发展之路。

### 参考文献

- [1]饶冬梅.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思路[J].今日国土,2025,(8):20-22.
- [2]李春阳.立足土地资源整治管理的城镇土地利用[J].新型城镇化,2025,(6):34-36.
- [3]郭良栋.新时期土地资源管理与土地利用综合规划浅析[J].华北自然资源,2022,(1):136-138.
- [4]陈海贝,宋晓丽.资源资产并重管理背景下土地管理制度体系构建的思考[J].安徽农业科学,2022,50(2):260-263.
- [5]张青军.城镇化进程中的土地利用管理问题及对策探析[J].农业开发与装备,2021,(9):98-99.