

新时期农村土地资源管理与土地利用问题的分析

石柱秋 赵林

山东省菏泽市鄄城县自然资源和规划局

摘要：土地资源在国家科技进步和社会经济发展中发挥了至关重要的根本作用。特别是随着现阶段城市化改革的蔓延趋势，对土地资源的需求也在增加。如何合理分配土地资源，最大限度地发展经济效益，是土地和资源管理部门在全面土地利用规划中面临的一个重要问题。事实上，多年来，我国土地资源管理的时间和阶段不同，对土地资源管理的要求也不同。当今土地资源管理需要将先进技术与经济发展紧密结合起来，完善土地资源管理法规，建立严格的监测制度，有效提高土地资源利用的质量和效率，从而为今后土地资源和国民经济的可持续发展奠定重要基础。本文对新时期农村土地资源管理与土地利用问题进行分析，以供参考。

关键词：土地资源管理；土地利用；问题分析

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.02.032

引言

土地资源是城市建设和发展中不可缺少的基础资源之一。近年来，随着国内城市化进程的不断加快，土地资源日益紧缺，在利用和规划方面存在一些问题，导致土地资源矛盾加剧，不能满足日益增长的用地需求，土地问题成为国家发展进程中急需解决的关键问题。合理开展土地资源管理和综合规划工作，不仅可以满足城市发展的用地要求，而且可以最大限度地提升土地资源的利用效益，杜绝滥用情况。由此可见，土地资源管理和综合规划对社会经济的发展具有积极影响。新时期，相关人员应正视土地管理和规划工作中存在的问题，积极采取有效应对措施，充分发挥土地管理和规划的作用，不断优化其效果。

一、土地资源管理与土地利用概述

土地资源管理重点是相关部门依照具体的标准对土地资源加以管理，确保土地资源科学合理的利用。规范的土地资源管理能够对我国的现代化城市、现代化农村建设起到较强的促进作用。诸多研究表明，土地利用转型如若能够很好地实施，将会对我国的未来经济转型起到至关重要的影响。现阶段，我国城镇化迅速发展，相应的经济增长方式已然发生变化。但是值得注意的是，目前我国一些地区仍然实施的是传统的土地资源管理模式，已经无法适应我国发展的需要。此外，我国现有的能够用于耕种的土地资源呈现逐年下降的趋势，这和所实施的土地资源管理模式有着极大的关系。所以，应持续加快现有土地制度的深入改革。

二、土地资源分类

一般来说，分类指的是按特定属性对某物或现象进

行分类。土地资源分类，简称土地分类，是根据区域差别法对土地综合特征和利用特征进行分类。按照一定的规则（土地资源和土地利用的特点和从属关系），这种分类将确定一种称为土地资源分类制度的定期排列顺序（类别和层次）。因此，许多个人可以被土地资源分类，属于彼此。土地分类方法很多，由于分类的目的、基础、特点和功能不同，可以形成不同的分类体系。土地分类大致可归纳为三种制度：第一，基本分类制度，即土地，被认为是自然复杂的，根据其异同进行分类，即在前一地理（特别是综合物理地理）中分类的“土地类型”。当然，也可以按照构成国家的自然地理要素进行分类。例如，根据地貌特征，一般可分为山区、高原、丘陵、平原和盆地五大类型；根据气候区划分，可分为9个气候区：赤道热带区、中热带区、边缘热带区、南亚热带区、中亚热带区、北亚热带区、暖化区、中温带区和冷温带区。根据土壤分类，中国土壤可分为12个土壤类、57个土壤类和198个子类。等一下！二是应用基本分类体系。该分类方法将土地视为自然社会经济综合体，并从土地属性中选择与某一特定目的明显相关的土地作为分类基础。因此，这里的土地属性应考虑到国家的自然属性和国家的社会经济属性。例如，在石玉林先生编辑的中国11亿份土地资源图中，将“土地资源类型”分类。第三，应用分类体系是基于土地综合体与生产利用关系的直接表达（例如b .土壤侵蚀、土壤生产潜力、土地开发利用方向、土壤保护和转化措施等。生产部门将在此基础上获得的分类结果直接应用于土地规划、土地管理和土地转换等领域，从而发挥土地资源纪律在直接服务于国家经济建设中的作用。

三、城市土地的特点

（一）差异性

由于城市功能区划分不同，城市土地存在明显差异，不同地点不同功能区的土地存在一定差异。根据不同的功能，城市分为住宅区、商业区和工业区。因为它们的位置不同，例如b .但是，在市中心和郊区，土地价值和发展成本存在明显差异。因此，需要充分考虑到国家的区域特点，进行良好的初步调查和分析，实现国家的科学规划和利用，以减少资源浪费，促进城市的快速发展，提高城市的形象和外观。

（二）区位优势性

土地利用是衡量某一特定经济部门在某一地区集中程度的尺度。对区域效益进行分析和讨论的良好工作，可以准确了解区域内的工业发展，分析未来的发展趋势和发展特点，并进行科学调整，以减少资源的浪费或过

度消费。土地景观效益控制是实施土地开发利用、实现城市规划目标的重要手段，也是促进城市健全发展的关键。深入了解和掌握区位优势对于提高城市发展总体水平和提高经济效益具有重要意义。

四、农村土地资源管理与土地利用存在的问题

（一）利用效率低下

农村地区大部分群众的思想比较传统，在使用建设用地时，效率较低。目前农村用地较多，但农村的人口逐渐减少，很多都已移居到城市，这使得农村人口人均占地面积大，超出国家标准水平。主要表现为：单户占地面积较大，户与户之间留有巨大的间隙，有的建设有庭院、菜场等，浪费了很多耕地；一户多宅在某些农村比较普遍，建设新居但不拆除旧居，也占据很多土地；农村人口进城，户口迁移出去，但是没有按规定归还宅基地等。这些问题导致很多宅基地闲置或荒废，利用率低下。另外在公路沿线建房的趋势比较突出，但受公路路线的闲置，很多房屋与公路之间的土地直接闲置，造成浪费。

（二）可利用土地资源的面积相对较少

中国的土地面积虽居世界前列，人均面积却很小，可用土地资源面积也不富裕。特别是大沙漠、戈壁、高山丘陵的广泛存在，会引起土地资源利用不足的问题，从而给中国土地资源利用带来普遍压力。

（三）管理制度尚未真正落实、管理人员缺乏认知

尽管我国目前在土地资源管理和规划领域存在着比较完善的法律法规，但仍存在着一系列土地资源浪费现象。此外，一些土地管理人员缺乏土地资源管理方面的专门知识以及对相关政策和制度的深入了解，大大降低了他们的土地规划能力。在实际综合土地利用规划中，一些土地所有者甚至有许多问题，如滥用权力谋取个人利益，忽视长期利益发展，对土地资源管理的整体质量产生严重的负面影响。土地资源配置中，合理配置不严格结合《中华人民共和国土地管理法》的实施规定，而是采用各种土地混合管理战略，这不仅大大增加了前期投资，而且对城市的长期发展产生了负面影响。因此，在土地资源管理规划方面缺乏明确的监测和控制机制也成为影响土地资源管理的一个重要问题。在这些问题的影响下，提高土地资源管理规划质量非常重要。如何适当促进土地资源管理质量的有效提高也成为当前土地资源管理部门应解决的一个重要问题。

五、农村土地资源管理中土地利用的措施

（一）深化农村土地制度改革

农村地区要对当地的农村建设用地进行登记和汇总，掌握整体的资源信息。然后对建设用地实行复垦整理工作，按照上级部门提出的管理办法，在符合规划的基础上，将建设用地整体复垦为耕地或农用地之后纳入土地资源储备库，进行新的应用和管理。对此农村地区需要按照先易后难的原则，对建设用地信息进行调查和

整理，适合复垦的进行复垦，增加耕地有效面积，节约利用建设用地，同时要优化建设布局，调整各个住宅的布局位置，保证美观度。

（二）健全社会保障体系

地方政府要加强宣传，让更多的基层群众认识到土地资源管理利用的积极意义，明确土地资源管理利用不仅不会损害村民的权益，还会增加村民的收入。建立起配套的社会保障体系，重点是要健全农业保险制度，鼓励农户购买农业保险，分散经营过程中的风险，可以更从容地应对突发事件，从而推动更多有意向的人员积极承包土地，推动土地资源管理利用。同时，一方面要发挥政府的主体导向作用，为这方面的工作提供政策支持，包括明确建设要求，提出建设目标等。另一方面则是发挥市场经济的作用，在市场经济体制下发展农业的多功能化，思考农业资源的优化配置以及多途径发展的挖掘，比如可以考虑发展乡村旅游、文旅融合等模式。

（三）加强土地集约节约利用

土地集约节约利用不足，容易导致浪费。对此，相关部门应提高对农田土地资源保护的重视程度，促进土地资源的集约节约利用。针对农田土地资源制定有效的土地利用整体规划及城乡规划，严格明确耕地保有量控制指标，统一安排不同类型、不同区域的用地，保护好基本农田的同时严格控制非农业建设占用农用地情况，提倡集约节约用地。政府部门可采取价格机制方式对土地进行调控，通过征收土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税等提升土地集约利用的动力。此外，应该科学规划城市土地，有效布局城市用地，结合空间限制因素与土地用途，缓解城市的用地压力，提升土地利用效率。要提升土地利用效率，就要定期普查存量建设用地资源，制定鼓励盘活存量土地资源的措施，树立长远集约节约利用理念，科学布局耕地以及建设用地，保证生产经营的同时控制好建设用地的总量，完善土地利用结构，发挥建设用地的作用。同时减少对耕地的占有量，确保耕地红线。最后，要对空置、闲置以及利用率低的土地资源进行整合，盘活闲置土地。合理运用城市地下空间，积极挖掘建设用地潜力。针对利用率较低的城镇土地，应具体规划用途，并有目的地组织落实。

（四）加大土地整理力度

为了更好地对现有土地资源进行利用和开发，应改进目前存在的不足之处。譬如，在开展具体的土地资源整理工作中，负责人员应尽量采用有效的措施对未使用的土地进行种植，并留意土地资源使用率，避免因过度追求经济利益而引发的众多土地问题，要开展有效的土地整理活动。与此同时，要时刻关注农村人口迁移问题，不断调整土地管理模式。但是对于一些人口较少的城镇，政府应当对人口迁移速度进行管制。此外，针对一些常见的问题，要在综合考察当地资源条件后，最终制定能够匹配当地发展的规划，从根本上保证我国土地

资源的管理跟得上经济发展水平。负责人员整理土地资源相关问题时，还应严格按照流程进行，保证大众利益。

（五）构建专业队伍

土地资源管理和流转工作具有一定的复杂性及专业性，对于工作人员的综合能力及素养要求较高，因此在工作当中应该构建高素质的专业队伍，为实践工作的长效推进保驾护航。做好管理人员的专业化培训工作，使其掌握更加先进的管理理念和方法，从思想上提高重视程度，加快土地利用转型的步伐，真正解决当下土地资源管理中的问题。做好思想政治教育，确保工作人员能够具备较强的思政素养，在工作中保持高度责任意识，防止出现相互推诿的情况。为了提高管理人员的积极性，还应该实施科学的奖惩机制，形成良好的工作风气。

（六）提升土地利用规划编制的科学性与合理性

在土地利用规划过程中，规划者应当以城市、社会和经济可持续发展的需要为指导。土地利用规划应同时考虑到建设性和前瞻性。编制前，从生活各个方面征求意见和建议，深入研究和分析城市建设和城市发展的主流方向，满足城市发展的既定要求，做好城市利用规划，积极协调城市建设、经济发展和环境保护之间的关系。规划过程中，要全面展示城市建设的服务功能，界定城市的不同功能区域，确定建设和环保用地，对城市商业区、绿地、工业区和工业区进行集约化管理，充分展示土地利用规划的科学性和实用性。

六、3S技术在土地资源管理中应用进展

（一）土地利用状况调查中应用3S技术

3S技术在土地利用状况调查中的应用比较常见，土地利用状况调查是土地资源管理工作中比较基础的一个环节，在此基础上进行后续的资源管理、规划等操作。3S技术在土地利用状况调查中主要有三个过程：首先需要通过RS技术或GPS技术对调查目标地区的土地利用状况进行分类，比如对采矿区、水库区、盆地、农田等不同区域土地的实际利用状况进行分类，并提取土地利用信息制作专项地图、模型，为后续的处理和评价奠定基础。其次是建立针对土地利用状况调查的数据库，这部分主要依赖GIS系统来完成。然后是针对调查得到的土地利用状况进行评估，评估标准是土地资源利用的适宜性，即理论上该区域内比较适宜的土地利用区域、程度和实际上区域内土地利用情况的对比，判断区域内土地利用的发展潜力。

（二）土地规划中应用3S技术

土地资源管理领域中土地规划是十分重要的一个部分，开展土地资源管理工作的主要目的之一就是通过对规划调整资源应用结构，缓解人口压力、经济发展与土地

资源地矛盾。我国的土地规划工作起步较晚，但与3S技术的结合时间并不短。借助3S技术为土地资源构建数字模型，通过模型分析讨论土地资源最大利用率的规划方式，并在城市、乡村发展中切实执行，是土地规划工作中对3S技术的主要应用方式。在土地规划部分中，GIS系统起到的作用比较大，应用频率也比较高。

（三）注重3S技术在土地资源评价当中的科学利用

进行空间数据管理工作时，可以运用先进的GIS技术，通过科学分析以后，从中能够获取到精准的数据信息，进而使土地资源保护工作得以顺利进行，从中获取到有价值的资料信息，确保土地资源配置的合理性，降低配置不公平现象的发生率。与此同时，构建高效的土地资源评价信息控制系统，而且能够科学运用相关土地评价资料，充分发挥出信息资源的良好作用，如此，不但能够降低人力支出成本，而且也减轻了有关人员的工作压力。受到3S技术不断进步的影响，能够使整体的工作效率得以提升，完成科学分类相关土地资料的任务，带给后续评价土地工作很大的帮助，使其能够顺利开展。所以，注重3S技术在土地资源评价当中的科学利用可谓十分关键。

结束语

综上所述，为进一步促进土地资源管理及综合利用，相关部门要不断优化和健全土地资源管理方面的法律法规，加强对土地资源的监督和规划，提升土地管理的信息化、智能化水平，促进土地资源的可持续发展。

参考文献

- [1]刘永轩.土地利用转型与土地资源管理的相关研究[J].农业与技术,2020,40(16):108-109.
- [2]杨志平.土地利用转型与土地资源管理措施探讨[J].山西农经,2020(16):142-144.
- [3]魏妍.新时期土地资源管理与土地利用综合规划[J].住宅与房地产,2020(24):71.
- [4]周银朋.土地资源管理中的3S技术应用研究[J].西部资源,2020(03):171-172+175.
- [5]明慧群.浅谈测绘技术在土地资源管理中的应用[J].中小企业管理与科技(上旬刊),2019(12):159-161.
- [6]赵珊珊.新时期提高土地利用水平的土地管理策略刍议[J].中国管理信息化,2019,22(23):168-169.
- [7]周黎明.我国城市土地资源管理的现状与应对策略分析[J].住宅与房地产,2019(30):208.
- [8]丁晏群.土地资源管理存在的问题与对策探究[C]//.中国教育发展战略学会教育教学创新专业委员会论文集卷三一课程改革.,2018:28-29.
- [9]代群.论新形势下土地资源的有效管理和开发利用[J].环渤海经济瞭望,2018(06):36.