

城镇化进程中的土地利用管理问题及对策

韦理会 杜金龙*

广西版图建设工程有限公司

摘要: 本文探讨了城镇化进程中土地利用管理的问题,并提出了相应的对策,涉及土地制度改革、城镇化规则优化、土地节约集约利用以及土地资源保护和修复等方面,旨在提高土地利用效率,促进经济发展与生态环境保护的平衡等。

关键词: 城镇化;土地利用;对策

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.23.008

随着城镇化的快速发展,土地利用管理问题日益凸显。要想使得城镇化进程彻底发展,就必须直面这个问题,而有效解决这些问题有助于促进可持续城市发展和提高城市居民生活质量。因此,本文将分析这些问题的成因并探讨相应的解决方案,希望能为土地利用起到指引方向的作用。

一、城镇化进程中的土地利用概述

(一) 城镇化进程中的土地利用现状

随着城镇化的加速发展,土地利用在新时代呈现出独特的特点。人口流动和工业化进程推动了土地城镇化速度的加快,城市建设用地不断扩大,而农村土地逐步向城市建设用地转化。在过去的几十年里,城市建设用地面积呈现出明显的增长趋势,表明城镇化发展对土地资源的需求日益旺盛。此外,城镇化进程中的土地利用类型也趋向多样化,包括居住、工业、商业用地以及公共设施、绿地、交通等多种用地类型。这既为城市规划和建设提供了更多可能性,也使得土地利用变得更加复杂。

然而,在城市人口增加和经济发展的同时,土地供需矛盾逐渐凸显。城市居民对高质量生活空间的需求与有限的土地资源之间的矛盾导致了土地价格上涨、土地市场竞争加剧,以及住房供应紧张等问题。在这一背景下,如何合理利用土地资源、提高土地利用效率以实现可持续发展成了一个亟待解决的问题^[1]。因此,土地管理部门需要在规划、审批、监管等方面加强协调,确保各类土地利用之间的平衡发展。同时,政府、企业和公众需共同努力,推动城镇化进程中的土地利用更加科学、合理和可持续。

(二) 土地利用与经济发展

在城镇化进程中,土地利用与社会经济发展之间存在密切的联系,相互影响。合理的土地利用可以推动产业发展、提高居民生活质量,并促进可持续发展。然而,当前许多地区的土地利用存在诸多问题,如规划失误、供需失衡以及生态环境破坏等,这些问题都会对社会经济发展的质量和速度产生影响。

土地利用与产业发展之间有着紧密的联系,恰当的土地分配为产业发展提供了充足的空间,从而推动产业结构调整 and 升级;相反,不合理的土地利用往往会导致土地资源的浪费,限制产业发展的空间和潜力。例如,一些地区过度开发土地以追求短期经济利益,导致土地资源紧张,从而影响产业发展^[2]。此外,土地利用与居民生活质量密切相关,合理的居住、商业和公共服务用地规划可以提高居民的生活质量,满足他们多样化的生活需求。然而土地利用不当可能导致城市住房紧张、交通拥堵以及公共服务设施不足等问题,降低居民的生活满意度。同时,土地利用也关系到城市的可持续发展。合理的土地利用有助于保护生态环境、减少资源消耗,为城市可持续发展创造条件。但不合理的土地利用可能导致生态破坏、资源枯竭等问题,危害城市的生态安全和长期发展。

综上所述,政府、企业和社会各界需要共同关注土地利用问题,努力改善土地利用结构,优化土地资源配,以实现社会经济发展与生态环境保护共同发展,为城镇化进程护航。

二、城镇化进程中土地利用存在的问题

(一) 土地利用效率低下

当前城镇化进程中土地利用效率普遍偏低,这在多个方面得到体现。一方面,部分地区存在大量闲置土地,而另一些城市用地则过于密集。这种现象导致资源浪费和土地供需失衡,进一步影响土地利用效率。此外,由于规划不当、审批过程不透明以及监管不力等原因,土地违规用地现象屡见不鲜,使得土地利用效率继续下降。

低效的土地利用还可能加重城市“热点”区域的拥挤和交通压力,从而降低城市居民的生活质量。为了改善这一现象,需要政府、企业和社会共同努力,推行合理的土地利用政策,优化城市布局,提高土地利用效率。这样,我们才能够在城镇化进程中实现土地资源的可持续利用,提高居民的生活水平。

(二) 土地管理体制不完善

在城镇化进程中,土地管理体制存在诸多问题,给土地利用带来了挑战。政策执行力度不足使得一些地区土地利用政策难以落地,这在很大程度上影响了政策效果的发挥。同时,权责不清成为另一个重要问题,土地管理部门和其他相关部门的职责划分模糊,使得监管责任难以明确。此外,现有的监管手段有限,传统的人工巡查和抽查往往无法满足现代城市土地利用管理的需求,导致违规现象屡禁不止。这些问题限制了土地管理

部门在规划、审批和监管方面的作用，难以有效应对土地利用问题^[3]。

不完善的土地管理体制还导致了部分地区土地资源的错配和破坏。如城市边缘地带的农田、绿地被大量开发，破坏了原有的生态平衡，同时加大了城镇化进程中的社会经济压力。为了改善这些问题，有必要深化土地管理体制的改革，提高政策执行力度，明确各部门职责划分，并采用现代化的监管手段，以确保土地利用的合理性。

（三）生态环境安全问题

在城镇化进程中，土地利用对生态环境安全产生了显著影响，生态环境安全问题不仅仅涉及土地利用对自然生态系统的破坏，还涉及对人类生命健康和社会经济发展的影响。随着城市的快速扩张，城市生态环境问题逐渐显现，例如空气污染、水污染、垃圾围城等问题，这些问题不仅给城市居民的生活带来了负面影响，也对城市的经济发展造成了威胁。

大规模的城市建设和工业化生产导致土地利用不当，严重威胁到土地资源的可持续利用和生态系统的稳定性。由于城市扩张的需要，大量的耕地和林地被开垦和砍伐，而且城市化过程中的水土流失、土地沙漠化等问题日益突出，都在极大程度上影响了生态环境的安全。随着城市化进程的不断加速，生态系统的破坏也随之加剧。土地的过度开发和利用，导致许多动植物失去了生存的栖息地，加剧了生物物种的消失。同时，由于大量的水资源被用于城市化的各种需求，如生活用水、工业用水等，水资源的过度利用导致水资源的枯竭和污染，同时也破坏了河流和湖泊的自然环境。此外，城市化进程也导致大气污染、噪声污染等环境问题。大规模的城市建设和交通运输等活动带来了大量的噪音和废气排放，对城市环境产生了极大的破坏。

三、土地利用管理对策

（一）改革土地制度，强化土地管理

在土地管理方面，政府应该注重整合各类资源，将各种利益主体纳入土地利用管理的决策、执行、监督等环节中，确保土地利用工作的科学化、规范化和民主化。

政府应该根据实际情况制定细化的土地利用政策和措施，政策的制定应该贴近实际，遵循科学合理、可行性和可操作性的原则，采取差异化的政策措施，针对不同地区、不同用途、不同群体实施不同的政策，以提高政策的执行效果和社会效益。在土地审批流程中，政府应该严格依照土地管理法律法规的要求，建立完善的审批机制和流程，确保审批程序的透明、公正、高效，同时，政府应该加强对土地利用行为的监管，严厉打击违法违规用地行为，提高土地管理的精准性和效率^[4]。

改革土地流转制度也是促进土地利用管理的重要举措。政府可以通过建立土地市场体系、规范土地流转行为、降低流转成本等方式，推动土地资源的有效流转，

提高土地的利用效率。政府还应该加强土地交易市场的监管，保证土地交易的公平、公正、公开和透明，为土地资源的合理配置提供有力的支撑。政府应该注重各利益主体的参与和协调，可以通过建立土地利用管理协商机制、开展公众参与和社会组织参与等方式，吸纳各利益主体的意见和建议，促进土地管理决策的科学化和民主化。为了实现土地资源的可持续利用和保护生态环境，政府还应该加强对土地资源的保护和生态修复工作。政府可以通过建立生态补偿机制、推进绿色发展、加强生态环境保护 and 修复等方式，实现土地资源的可持续利用和生态环境的健康发展。

（二）完善城镇化规则，优化土地利用结构

解决城镇化进程中的土地利用问题需要政府在城市规划中充分考虑土地利用的合理性、高效性和可持续性。制定科学合理的城市总体规划和土地利用规划，明确城市发展目标、土地利用结构和用地标准，将为土地资源的有效利用奠定基础。同时，规划应充分考虑不同地区的实际情况，体现区域特色和差异化，以满足各类用地需求。

在城市空间规划和建设管控方面，政府需要明确城市开发边界，严格控制城市规模，以避免城市无序蔓延。加强对城市基础设施、公共服务设施和绿地等的规划和建设，能够提高城市居民生活质量，同时实现土地资源的高效利用。此外，政府还应加强对城市更新改造项目的审批和监管，积极对旧城区进行改造，进一步提升土地利用效率^[5]。

推动产业布局优化和产业结构调整对于实现土地资源高效利用同样至关重要。政府应鼓励高效、节约、环保的产业发展，引导产业向土地利用效率高的方向发展。对于土地利用效率低、环境污染严重的产业，政府需采取措施限制其发展，以降低对土地资源的压力。在农村地区，政府应引导农业生产方式的转变，倡导现代农业发展，推动农业生产向集约化、规模化、产业化发展。提高农业土地利用效率，有助于释放农村土地资源，为城镇化发展提供更多的土地空间。

此外，推广绿色建筑和节地型建筑设计理念，降低建筑对土地资源的占用，也是实现土地利用效率提升的重要举措。政府应加强绿色建筑和节地型建筑的推广和应用，制定相应的优惠政策和标准，引导建筑业向绿色、节地、环保的方向发展。

（三）推行土地节约集约利用，提高土地利用效率

在应对城镇化进程中土地利用效率低下的问题时，政府、企业和社会需共同致力于推行土地节约集约利用。政策层面上，政府需制定一系列政策措施来促进节约集约用地，如鼓励绿色建筑和节能建筑的发展，限制不合理的土地开发强度，从而降低土地消耗。此外，政府还需加强对违规用地行为的监管和处罚力度，切实遏制违规用地现象的发生。政府和企业土地资源配置和利用方面也应发挥重要作用。技术创新和管理创新是实

现土地利用效率提高的关键。如运用土地整理、土地复垦等技术，提升土地的利用价值，实现土地资源的再生。同时，推行土地节约集约利用理念，鼓励企业在生产过程中采用节地、环保的技术和管理措施，从源头上降低对土地资源的消耗。

合理的土地规划和优化城市布局同样关键。政府应鼓励城市内部空间再开发，促进城市多层次发展。例如，优化城市基础设施和公共服务设施布局，调整城市交通规划，适度发展公共交通，以减轻对土地资源的压力。此外，政府还可以推动城市更新和旧城改造，利用现有城市空间提高土地利用效率，避免盲目扩张城市边界，这些措施将有助于解决城市中心地区的拥挤问题，同时提高城市居民的生活质量。同时，政府还应推动农业土地集约化、规模化利用，提高农业土地的利用效率。这包括推广现代农业技术，引导农民采用高产、节水、环保的种植方式，以减少农业用地消耗。此外，政府还需鼓励农民和企业土地流转和承包方面进行合作，实现土地规模经营，提高农业产出。这有助于保障粮食安全，同时为城镇化发展提供必要的农业支撑。

综合考虑多种因素，如经济发展、人口流动、环境保护等，政府、企业和社会各方都应在土地利用方面承担相应责任。只有通过共同努力，提高土地利用效率，实现可持续发展，才能在城镇化进程中更好地保障人民的生活质量和地球的生态环境。

（四）加强土地资源保护和修复，保障生态安全

随着人类对土地资源的不断开发利用，许多土地遭受了严重的污染和破坏，导致了生态环境的恶化和生物多样性的丧失。因此，在城镇化进程中，加强土地资源的保护和修复，保障生态安全和可持续发展，已成为不可或缺的任务。

为了保护和修复土地资源，政府应该采取一系列的措施。首先，政府应该加强对生态保护区、自然保护区和重要生态功能区域的保护。这些区域具有重要的生态功能和生物多样性，对于生态安全和可持续发展具有重要意义。政府可以通过建立保护区域、制定管理措施等方式，加强对这些区域的保护。其次，政府和企业应该关注污染土地的治理和修复。土地污染是影响生态安全和可持续发展的重要因素之一，需要得到重视。政府和企业可以利用现代科技手段，如遥感监测和大数据分析，对受污染土地的分布和状况进行精确识别。在此基础上，选择适宜的修复技术和制定有针对性的治理方案，以减少污染土地对环境和人类健康的潜在危害。加强对土地资源的监测和评估，对于及时发现潜在的生态风险和防范措施更是至关重要。政府可以建立土壤污染监测网络，对重点区域进行定期监测，发现污染问题后进行追踪治理，确保生态安全，在监测和治理过程中，跨部门协作和信息共享也不可忽视，它可以提高监测和治理工作的效率和准确性。

（五）提高公众对土地利用管理问题的认识和参与

在实践中，政府和公众需要深入了解土地利用管理工作的复杂性和多样性。土地利用管理不仅涉及土地利用规划、土地利用权的分配、土地征收等方面的问题，还涉及土地保护、生态修复、生态环境评价等方面的问题。在制定土地利用管理政策和措施时，政府需要全面考虑土地利用管理的各种因素，并结合社会、经济和环境的实际情况，制定可行性的政策和措施。同时，公众对土地利用管理的关注也需要有所转变。除了关注土地利用政策和决策的公正性和合理性之外，公众还应该关注土地资源的使用效率和生态环境的健康发展。政府可以通过加强对公众的教育和培训，提高公众对土地利用管理问题的认识，引导公众树立可持续利用土地的观念，促进公众参与到土地利用管理的实践中来。

同除了政府和公众的努力，非政府组织在土地利用管理工作中也扮演着重要的角色。非政府组织可以通过开展环境监测、环境评估等工作，提供科学、独立的土地利用管理信息和建议。同时，非政府组织还可以组织各种形式的社会活动和公益事业，增强公众对土地利用管理问题的关注和参与。最后，为了加强公众对土地利用管理问题的认识和参与，政府还应该建立开放、透明、公正、有效的土地利用管理信息公开和反馈机制。政府可以通过建立信息公开平台、开展问卷调查、举办公众听证会等方式，及时了解公众的意见和建议，并将其纳入土地利用管理政策和措施的制定中。同时，政府还应该建立土地利用管理投诉和监督机制，接受公众的监督和检举，并及时处理和反馈相关问题。

结束语

总之，土地利用是任何时期都无法回避的议题，而城镇化过程中，土地利用更是关键。通过实施多方面的土地利用管理对策，我们可以在城镇化进程中更好地保障土地资源的可持续利用，为未来城市发展奠定坚实基础。这将有助于实现城市与乡村的协调发展，促进人与自然的和谐共生。

参考文献

- [1]徐海.城镇化进程中的土地利用管理问题及其对策[J].南方农业,2022,16(14):136-138.
- [2]郑伟民.城镇化进程中的土地利用管理问题及对策探析[J].建材与装饰,2018(36):149.
- [3]赵青.城镇化进程中的土地利用管理问题及对策[J].西部资源,2019,(01):167-168.
- [4]唐玄武.城乡统筹发展下的土地利用管理问题及策略[J].农业科技与信息,2022,(17):50-52.
- [5]黄姣,马冰滢,李双成.农业多功能性与都市区土地利用管理——框架和案例分析[J].地理研究,2019,38(07):1791-1806.

通讯作者简介:杜金龙,1983年8月,男,山西大同市人,学历:硕士研究生,职称:副高级工程师,研究方向:国土空间规划。