

新时期土地利用转型及土地资源管理探析

王莹莹

河北省霸州市自然资源和规划局

摘要：得益于土地资源的开发利用，我国社会经济以及发展在向好的方向迈进。作为重要资源之一，土地资源能够推进区域内社会经济发展，增加耕地面积，并在此基础上缓解粮食安全问题。因此，如何进行土地利用转型及土地资源管理成为当前重要研究问题。管理人员应当通过节约用地、集约用地的方式对土地资源进行管理，并优化科学技术、管理制度、体系和机制等相关内容，切实推进土地利用转型，从而有效发挥出土地资源的价值，助力社会经济发展。

关键词：土地利用；土地资源；管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.20.054

前言

我国社会及经济发展十分迅速，目前已经进入了城乡发展的关键转型阶段，此背景下土地作为人们社会活动和经济活动开展的重要载体，传统用地模式的弊端逐渐凸显，已经不能够满足现阶段发展的需求，因此土地资源诸多矛盾也是日益加剧。现阶段，我国城镇化以及工业化发展迅猛，随之而来的建设用地需求持续增加，这也使农用地朝着非农化发展，进而带来城镇及农村地区土地出现低效利用的情况。在城乡发展转型阶段，我国农地的非农化、宅基地的空废化、农地经营的细碎化等现象将持续且长期存在，这使土地利用的机制和用地模式等都要积极转型。

一、土地利用转型及土地资源管理

（一）土地利用转型

土地利用转型的核心思路是土地可持续利用，相关部门要做到以下几点。其一，在土地资源配置过程中，相关部门应充分认识到土地资源的稀缺性。具体而言，由于总量有限，土地应优先分配给社会效益、生态效益、经济效益较高的项目。其二，相关部门要注意土地资源的质量。不同的项目对土地资源的质量有着不同要求，但质量较高的土地资源的总量是有限的，其必须得到合理分配。其三，相关部门要合理安排土地资源的利用时间。尽管土地资源属于不可再生资源，但这种资源与石油、煤炭等能源不同——石油、煤炭等能源经过燃烧并提取能量之后，便会消耗一空，从此不复存在；土地资源虽然属于不可再生资源，但是可以重复利用。其四，相关部门应考虑我国各地区的差异性。只有确保土地资源配置充分反映各地区特点，才能激发各地区的发展活力^[1]。

（二）土地资源管理

对于土地资源管理来说，主要是国家以法律、行政

等手段并合理借助土地财产的制度从土地资源利用出发实施的管理措施和方法，即国家及相关部门综合借助法律、行政、技术等手段，为了促进土地资源生态和效益提升，对社会中土地所有制的维护，合理调整和规划土地资源，实现对土地合理利用和监督而采取的一系列决策、规划、组织与协调等活动^[2]。

二、土地资源利用情况

（一）城市化建设较快

当下，我国社会经济发展十分迅速，城市化进程不断加快，导致工作人员在对现有土地资源利用的过程中出现大量资源浪费的现象。同时，为了进一步推进乡村振兴工作的落实进步，虽然部分农村地区在经济建设工作方面对比之前已经有了长足进步，但是建设不合理的情况依然存在，这就导致当下土地资源利用率较低，需要工作人员根据当地实际情况进一步对土地资源的利用进行优化。

（二）土地制度不够完善

家庭联产承包责任制实施至今已表现出其局限性：一是农民的耕种土地大多地块狭小，难以进行大规模的机械化农业，土地生产效益较低。二是经营管理粗放，农民的各项耕种工作无法做到统一，遇到各种灾害，如水灾、虫灾时，也无法及时处理，造成农作物大面积减产。三是集约化程度低，尤其是在地形较为崎岖的西北地区，难以全面推广使用现代科学技术，严重影响了当地农业的生产效率和农业经济的发展。此外，我国农村的土地流转制度也还不够完善。农村土地的流转主要是农民间自愿自发地进行，且法律意识淡薄，一般只是口头承诺，很少有签订正式的纸质合同，容易造成各种纠纷和矛盾。更有甚者，对土地进行变相出卖，非法出售土地，使得适宜的耕地被楼房和工厂等占用。这不仅进一步造成土地资源的紧张，打击农民进行农业种植的积极性，也导致了后期土地经营出现了制度性的障碍，间接阻碍了农村经济的发展。

（三）耕地面积逐渐减少

我国国土面积十分广阔，拥有大量土地资源。但是随着人口数量不断增加，人均土地面积逐步下降，导致我国人均土地面积远低于其他国家，甚至低于世界平均水准。同时，科学技术不断发展，以工业为首的产业领域发展进程不断加快，导致多数地区存在减少耕地，将耕地用于建设工厂的情况。虽然当地社会经济发展迅速，但是长此以往我国土地红线会被逐渐侵犯。除此之外，我国为了改善自然环境，还出台了退耕还林等系列措施，导致土地资源利用不断减少，无法用于耕地或其

他方面。经历漫长的时间发展，粮食安全问题可能会成为未来制约我国经济发展的重要因素之一。

（四）土地资源浪费严重

农村土地在利用中的非农化现象比较显著，经济的非农化发展需要占用一定的土地资源，但是在这一过程中出现了不合理甚至非法占用的情况。究其原因，主要在于自然村落的布局散乱，占用了大面积的土地资源且缺乏科学合理的规划。由于农村经济的快速发展，富裕起来的农民首要做的便是自建房屋。村民们大多将村落里的旧屋废弃，新住宅多建在村庄外围，导致旧村庄内闲置出大量的农用地，从而形成了“空心村”，致使土地资源浪费严重。此外，随着农村交通条件的不断完善，农村的居民住宅也逐渐向公路两侧发展，占用了公路两侧肥沃的农地。这一现象也越来越普遍，进一步造成了土地资源的严重浪费^[3]。

（五）土地资源利用率不足

土地资源利用率不足是我国土地方面常见问题之一，自改革开放以来，虽然我国社会经济不断发展，对土地资源的利用不断开发，优化了土地资源的利用率。但是在社会经济的过程中难免会出现影响土地资源利用率的因素，比如建设工厂减少耕地。在此环境下，部分地区的土地资源利用率不断下降，导致当地土地资源被浪费，无法进行有效利用，也无法推进社会经济发展。因此，进一步强化土地资源管理，实现节约集约用地，是当前重要难题之一。

三、新时期土地利用转型及土地资源管理探讨

（一）树立科学的可持续发展观念

针对土地质量下降的问题，当地政府应加强农业科技创新和推广能力建设。围绕现代化农业发展要求，积极宣传和推广可持续发展理念，加大对科技创新和环保种植的投入。对已出现荒漠化、沙化和盐碱化的土地，应根据国家政策严格整治，并积极退耕还林，逐渐恢复其生产能力，提升土地的利用率。同时，积极向农民宣传科学教育。帮助他们树立起科学的可持续发展观，改变不合理的耕种方式，规范化肥和农药的使用，避免土地污染和过度开垦。加强土地资源的可持续利用，推进农业经济的可持续发展。

（二）加强土地利用的合理规划

根据当地的实际情况，合理规划耕地的人均面积。以平衡好经济效益和生态环境为前提进行合理利用，既要获取较高的经济效益，也要注重对生态环境的保护，以实现可持续发展的目标。针对自然村落散乱和农民自建房不合理的问题，当地政府可设立相关的规章制度来管理农民的自建房。对农村宅基地的面积和位置，进行严格的管控和限制，积极推进新农村的建设，合理规划农村住宅。同时，可采用统一拆迁安置的方式合并自然村落，将那些村落占用的土地资源开发利用起来，可有效增加土地的利用面积。针对当地农村的非农化建设用地，也要进行登记和管理，以避免其对耕地资源造成不

合理的占用。

（三）平衡土地资源结构

首先，要进一步平衡土地资源结构，做好合理的优化。例如，地区土地规划部门在划定土地资源使用情况之前，必须进行实地的考察，结合地区的实际情况进行规划和登记。对于一些地区不适合进行农业生产的耕地，要将其合理地使用起来，转为工业农地或林地等。除此之外，在平衡土地资源之前，相关规划部门可以根据现有的遥感技术、传感技术、红外线技术、GPS定位技术等将整个片区的土地信息进行采集、分析，通过分析和实地探访相结合的模式，完整地掌握地区土地资源结构现状，在此基础上进行土地资源结构的平衡。加强执法的力度，及时搜集影响土地利用效率的问题，从而积极地采取措施进行完善。例如，可以通过建立制度保障体系、建立起稳定的沟通渠道等措施，及时地收集有关土地资源利用方面的信息，经过相关部门的调研，及时将土地资源利用起来，更好地实现农业生产用地的使用情况，促进农业生产现代化^[4]。

（四）积极改造土地资源

积极改造土地资源，及时地调整土地资源的结构也是提升土地资源利用率的关键手段。积极地改造土地资源，一般是指相关的规划部门要及时地掌握土地资源的利用情况，在长期关注土地资源利用信息的基础上，对资源进行合理的改造。比如，有些农业用地不适合种植或进行农业生产，可以积极改造为林地、建设用地等，避免农业用地的荒废，这样能够及时地对土地资源进行调配，调整土地资源的结构，提升土地资源的利用效率，从而更好地推进我国土地资源的管理。因此，相关土地规划和管理部门可以积极地引入人才、专家等，借助专业人才的知识来对土地资源进行合理的改进和优化，实现土地资源的合理调整。尤其是在农业生产方面，要重点对农业生产用地进行分析，引入大批的专业人才对土地的利用效率进行实地考察，确保农业生产的现代化、专业化发展。

（五）加大对耕地质量和环境的保护力度

在国土资源的开发利用中，必须对耕地进行科学的规划，对永久基本农田实行严格的保护，对非农业建设的耕地进行严格的控制。要强化对耕地的保护，应采取有效的措施，使土地利用关系得到合理的调节，并对其进行规范的管理，大幅提高耕地的利用率。要对现有耕地进行科学、合理的规划，严格保护红线，不断提高土地利用效率，以进一步提升我国农业的现代化，增加耕地产出。

目前的土壤治理技术有很多种，比如挖掘、填埋、客土法，这些都是要必须掌握的，除此之外，就是要不断地创新，不断地完善。要根据施工现场的实际情况，将所有的工作都安排得井井有条，及时地发现问题，进行相应的调整，以保证土壤治理工作的顺利进行。现如今，土地问题日益严峻，必须抓住生态修复的关键点，

对各种问题进行妥善地处理，并合理安排接下来的工作，才能提高整体的发展水平，使每一项工作都能合理地进行，从而真正地解决问题、确保工程质量，使城市的土地生态修复工作更上一层楼。

（六）完善土地经营管理制度

为提高土地规划和管理效果，应加强对违法违规占用土地等行为的监管，对非法占用土地、破坏基础设施建设等行为，及时通过法律途径来处理。土地流转制度的不足和流转市场的不规范对农村经济的发展造成了严重的不良影响。因此，应建立合理有效的农村土地流转制度。完善土地流转市场，并做好宣传工作，提高农民的流转意识和法律意识，使农民能够认识到土地流转的市场价值，积极配合政府的土地规划管理工作。引导农民将不再耕种的土地通过合法合规的方式流转出去，再将分散的土地经过流转后，合法有序地集中到农村土地使用者手中。这样既可以加强农村土地集约化，也能减少农民之间不必要的纠纷和矛盾^[5]。

对土地流转后的经营建立动态监管机制。政府可对流转后未按要求经营的土地进行收回或转租，对流转后经营不善的土地进行合理整治，以确保土地能够得到合理利用。此外，还可以加大对污染农村土地资源的惩罚力度。当地政府应针对耕地的污染严格依照相关法律对造成污染的企业或个人进行处罚，同时提高污染企业的引入标准。

在土地管理机制和制度的转型中，需要关注土地的征用、土地的财政获取、土地浪费等方面的问题，做好土地规划制度、产权制度和征地制度等一系列管理制度的改革与完善，借助制度规范和要求约束推动和深化我国城乡的转型发展。

（七）加大监管力度

要促进我国的社会经济发展，实现土地资源的合理配置，就必须加强对土地资源的科学规划和管理，并加强监督，才能有效地解决城市化过程中的用地问题，保证有关工作的顺利进行。另外，在土地资源的规划和经营中，地方政府要根据实际情况，制订具体的工作内容，建立相关部门，以保证管理责任的落实，加强对土地资源的监督。另外，在对国土资源进行审计时，相关部门要对其进行联合审查，以保证工作的科学、公正。在此基础上，要加强土地资源的集约管理，在对土地资源的合理使用进行审查时，要加强对土地资源的审核工作。

（八）搭建信息化管理平台实现土地利用与管理的信息化

要依托先进的科学技术搭建信息化管理平台，根据区域土地使用的实际情况，将所有土地资源的使用情况进行共享，以满足土地集中管理的需求。在信息化管理平台上，土地资源的管理者可以依托数据技术对管辖区域的土地使用情况进行监督，厘清建设用地占地、土

地使用审批、土地归属权等情况，为土地资源的开发与利用提供支持。可结合土地资源的管理需求，依托土地地籍信息和管理标准等划分土地类型，进而构建土地利用体系。可将农村土地资源管理与城市土地资源管理整合，以获取准确的土地地籍信息。可依托多元化科技手段对土地资源进行测量，以保证平台上数据的准确性。国土资源管理者可对平台上的土地资源进行数据分析，进而制定科学的管理方案，为土地资源管理助力。

（九）构建土地管理利用回馈体系

土地利用转型和土地资源管理存在密切关系，想要实现两者协同发展，需要做好它们回馈体系的构建。在它们的发展中，一般主要集中于自然系统、经济系统、管理系统这三个方面，回馈体系的建立也要关注这些方面的相互作用和影响。当社会和经济发生变革时，驱动土地利用的转型并存在资源环境的效应，进而会导致自然系统发生影响，常见负面影响，此时要求自然系统面对灾害以及土地资源退化情况借助反馈方式推动土地利用的转型；当地表区域的自然环境发生变化，如资源衰竭、环境退化等问题，管理系统能够借助土地资源的管理相关法规制度、政策等对土地使用者的主体群体行为进行影响，并能够以土地资源工程的相关技术措施开展管理工作，并对土地利用的经济系统产生作用，进而通过调控手段实现土地利用的转型推动；最后管理部门结合管控技术措施产生的社会和经济效应进行管控手段的调整，就能够更好促进土地利用的转型符合预期要求的标准。

四、结语

综上所述，土地是人类赖以生存、发展的重要资源和社会资源。我国的土地资源总量很大，种类也很多，但是大部分都是山地和丘陵，可以利用的土地很少，后备耕地数量也很少。随着社会经济的迅速发展，土地供求关系日趋紧张，对土地开发利用提出了更高的要求。本文在对现有土地资源管理工作进行分析的基础上，结合国家制定的有关土地资源管理的政策与制度，对新时期土地利用转型与土地资源的管理进行了探讨，希望促进实现土地资源高质量利用，保障和推动现代化建设。

参考文献

- [1] 张国满. 强化土地资源管理实现节约集约用地的措施建议[J]. 智慧农业导刊, 2023, 3(14): 60-63.
- [2] 李丽雅. 集体土地资源建设利用现状及对策[J]. 现代农村科技, 2023, (07): 96.
- [3] 陈晓. 农村土地资源利用现状及对策[J]. 农业开发与装备, 2023, (06): 45-47.
- [4] 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, (06): 94-96.
- [5] 万宏强. 提高土地资源利用率推动农业生产现代化[J]. 当代农机, 2023, (06): 98-99.