

新型城镇化背景下土地利用转型与土地资源管理分析

文 / 邓大鹏 营特国际工程咨询集团有限公司

魏 生 营特国际工程咨询集团有限公司

摘要:我国地域广阔,土地资源十分丰富。作为一种无法再生的宝贵资源,如何高效、合理地运用土地资源,是发挥其最大价值的关键所在。伴随着城镇化进程的加速推进,土地资源的开发利用与管控任务变得更加繁重和复杂。虽然挑战涉及多个领域和层面,但也催生了巨大的发展空间。因此,探索如何科学、高效率、公平地开展土地资源的管理和使用,成了当务之急。基于此,文章重点就土地利用转型与土地资源管理展开分析。

关键词:新型城镇化;土地利用;土地资源管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.04.011

引言

在城镇化快速推进的背景下,新型城镇化战略随之出台,其目的在于完善城市布局,增强资源使用效能,以及提高居民生活水准。在城市建设过程中,土地是至关重要的资源,因此,其科学使用和高效管理对于推动城市可持续发展具有决定性意义。

一、新型城镇化背景下土地利用管理的必要性

新型城镇化模式旨在促进经济社会的长期繁荣,通过改善城市布局和提升资源使用效能,达到城镇化发展的新阶段。这种城镇化战略的核心在于,通过提升土地和资源的利用效率,最大化城市空间的开发。为此,众多地区实施了改造老城区、增强城市现代化功能、增加建筑密度等措施,以降低对新增土地的需求。比如,对老旧工业区及废弃地的改造重建,不仅提高了土地的使用效率,还改善了周边生态环境。同时在新型城镇化的大背景下,合理规划新农村建设和土地整治,不仅能提升农村的生产生活水准,还能加强基础设施建设,为完善基础设施打下坚实基础。此外,对废弃地、零散地、闲置地的有效整治,能提升土地的生产效能,进而有效保护生态环境。针对污染区域的治理与维护,有助于实现区域发展与改善生活环境的和谐平衡。

二、新型城镇化背景下土地利用转型及土地资源管理内容

(一) 土地利用转型

近期,城镇化的步伐加快与社会经济的迅猛发展,使得土地利用方式的转变成为公众瞩目的焦点。土地利用方式的转变,即土地从一种功能向另一种功能的转变,揭示了地区在经济、社会及环境方面的演变。一方面,在城市扩张的过程中,众多农田被转化为城市建筑用地。这种扩张不仅使大量农田消失,还对农业生产造成了无法挽回的损害。同时,城镇化进程也加剧了土地资源管理的难度,迫切需要提高土地利用的效率和集中度。随着经济结构的优化升级,土地需求的结构也随之调整。传统农业用地的需求逐渐降低,而工业、商业和住宅用地的需求则持续上升。这种结构性调整为土地利用方式的转变带来了新的机遇与挑战。面对环境污染和

生态破坏的加剧,可持续发展已成为社会共识和国家的战略目标。土地利用方式的转变应着眼于保护生态环境和提升居住环境,强调节约用地、提升土地利用效率以及促进资源循环利用。唯有采取可持续发展的模式进行土地利用方式的转变,才能确保经济、社会与环境的和谐共生。

(二) 土地资源管理

在以往岁月里,对土地资源的配置和运用大多依照政府的规划或是依照经验来执行。但如今,采用科学手段进行规划已经上升为土地资源管理的核心环节。科学规划不仅有助于更高效地掌控土地资源,实现空间上的合理配置,减少资源浪费与环境污染,还能提升土地资源的使用效率,推动社会经济的持续健康发展。此外,在土地资源的管理过程中,相关部门必须重视生态环境的保护与恢复。也就是说,相关部门需降低对土地资源的无节制开发,维护生物多样性,保持生态系统的平衡。同时,还需强化环境监管工作,保障土地资源的长期可用性。传统的土地资源管理模式往往以人工操作为主。但是,随着信息技术的迅猛发展,土地资源的管理模式亦随之革新。信息化技术的应用使得土地资源数据的搜集、保存和分析变得更加高效和精确,增强了土地资源管理的透明度和开放性,同时也提升了管理的效率和便捷性。

三、土地利用转型与土地资源管理的关系

(一) 土地利用转型影响土地资源管理

相较于一些先进国家,我国在土地资源转型上进度稍显滞后,某些土地利用规则与我国的经济走向存在矛盾。面对生态环境的严峻挑战,加快土地转型步伐显得尤为迫切。当前,随着城镇化与工业化的快速推进,我国耕地正面临减少的趋势。为切实维护土地资源,相关部门早已实施“退耕还林”和耕地保护措施,对部分农民的耕地使用进行限制,倡导植树造林,以期改善我国某些地区的生态环境。通过“退耕还林”策略,还能提升国家对土地资源的管理效率,这是土地转型的一个具体实践。此外,国家根据社会、政治等任务,对土地的开发、利用、治理和保护等方面制定了相应的制度。实

际上，在执行土地政策时，土地法规是其行动的指南，涵盖了建设用地和农用地承包两大领域。为确保我国现代农业的持续进步，监管机构必须强化土地流转市场的监管，积极监控土地流转的经营状况。在这一过程中，问题在所难免，为有效解决这些问题，相关部门已出台指导意见，大力推动农业规模化经营，并在某些地区开展了“试点”项目。

（二）土地资源对土地利用转型影响

实际上，我国的土地资源管理策略在潜移默化中对土地的使用方式产生了深远影响，它对土地利用的多样化形成了直接的制约。尤其是土地利用的集中化政策，这一政策对土地利用的范围和效率进行了严格的限制，使得土地的利用更加集中化。此外，土地资源的管理体系为土地利用的转变提供了便利条件。根据我国的管理法规，农村集体土地的使用权是不允许转让或出租的，这限制了农村集体土地转变为国有土地的过程，导致农村的发展受到阻碍。最终，在个别地区实施的承包经营权流转政策，激励了部分农民将自己的土地使用权进行转让，这为农村土地利用的规模化转变提供了新的途径。

四、土地资源管理与土地利用转型现状

（一）存量资源利用率不高

针对土地资源的维护与开发应用，我们必须着眼于实际需求，依据自身资源状况进行科学调配，确保项目顺利实施，并严格执行保护措施。通过分析现阶段的土地资源保护与利用状况，我们发现诸多亟待改进与优化的环节。比如，随着社会经济的高速发展，对土地资源的需求日益增长，然而土地资源本身却是有限的，众多闲置土地尚未得到充分利用。此外，现行的土地利用模式较为陈旧，未能充分挖掘现有土地资源的潜在价值。

（二）需求与供给的矛盾突出

随着城镇化进程的推进，城市居民数量持续攀升，这直接促进了住宅需求的激增。同时，各类项目和活动实施均离不开土地资源的支撑，进一步加剧了对土地资源的需求。面对如此庞大的需求量，而土地资源又相对有限，如何确保城市发展需求得到妥善满足，成为当前关注的焦点。实际上，不少地方仍拥有大量未被充分利用的土地资源，这些资源具备进一步开发的潜力。在土地资源管理方面，存在已批但未供应的土地问题，这需要针对具体情况进行深入分析，以改进资源管理策略。

（三）农村集体土地征地拆迁困难重重

在新的历史时期，我国对土地产权体系进行了深入的优化，土地征用政策同样融入了更多的社会属性。土地作为一种不可再生的宝贵资源，其合理配置对社会进步具有深远意义。长期以来，乡村集体土地的征用问题始终是棘手难题，目前社会迫切需要解决这一现象。探究其根源，影响因素错综复杂，包括实际存在的利益冲突、城乡土地二元管理体制与现行政策的不协调，以及征地双方在土地补偿标准、产权归属、个人利益和成本

等方面的认知差异和不足。此外，政府部门、基层组织和执行人员的行为也是导致集体土地征用难题的重要因素。正是由于这些因素的交织，导致部分群众不配合拆迁，使得征用农村土地的过程耗时巨大。因此，征地方必须针对实际情况进行深入研究，探索行之有效的问题解决方案和策略。

五、新型城镇化背景下土地利用转型及土地资源管理方法

（一）完善土地利用政策和法规

首先，有关机构需出台具体的土地配给策略，保障土地供应与实际需求相契合，强化土地出让流程的监管，避免土地资源过度集聚，确保土地资源得到科学配置，同时制定土地开发的标准和指导原则，以维护生态环境和公众权益，满足可持续发展的需求。其次，在土地利用规划和审核环节，有关机构必须恪守可持续发展的基本原则。在土地规划阶段，相关部门应全面考量社会和经济效益，重视区域发展的均衡性，防止盲目开发土地。审核流程应当公开化、透明化，接受社会公众的监督，确保土地利用符合规划要求、达到环保标准。此外，相关部门还需强化对土地利用的监督力度，构建和完善土地利用的标准与评价机制，定期对土地利用状况进行审查和评价。对于不当使用土地资源的行为，相关部门应实施必要的惩处措施，避免土地资源的滥用和浪费。同时，推广节地型土地利用模式和农业生态化发展等科学用地方式，也是实现土地资源可持续利用的关键。最终，加速推进土地利用的信息化建设对于加强土地资源管理同样至关重要。利用现代信息技术构建土地利用信息管理系统，实现土地利用数据的集中管理和信息共享，不仅有助于提升土地利用的科学性与规范性，也能更好地服务于土地资源的管理工作。

（二）推动土地节约集约利用

首先，主管单位需降低对农用地及耕地的侵占与破坏。农用地的减少不仅限制了耕作面积，阻碍了农业的发展，还会加剧对自然环境的负担，破坏自然生态的平衡。因此，主管单位必须强化对农用地保护的监管力度，保障土地资源的持续发展。其次，城市用地应采取复合利用与高强度开发模式，以提升土地利用的效率。在城镇化快速推进的背景下，单一功能的土地利用易导致资源浪费。而混合用途的土地开发能够充分利用土地的多样化潜能，从而提升土地利用的总体效能。此外，高强度开发有助于减少土地占用，实现土地资源的节约。再次，主管单位需构建一套科学的土地评价机制，依据土地的品质与用途，制定恰当的土地利用策略。最后，主管单位还需强化对土地利用的监督管理，及时识别并处理土地资源利用中的问题，同时加大对土地规划与政策研究的力度，为土地的高效利用提供科学依据与政策指导。

（三）构建土地储备“一张图”

依据土地资源专项调研（排查）成果，全方位整理

并优化储备土地的核心资料，搜集整合出储备地块的矢量数据，创建土地资源储备数据库，打造土地储备信息的“一张图”。在此过程中，把国土空间规划中划定的关键发展区域内的土地纳入储备规划，并将未来三至五年内计划收回储备的地块，整合入土地储备规划的“一张图”；同时，将纳入年度土地储备计划的地块，整合成土地储备计划的“一张图”，并归入土地储备信息管理系统。在土地利用转型和土地资源管理工作中，通过构建土地储备“一张图”，能够智能化地提取和管理土地储备信息，进行动态监控等操作，为储备土地的开发利用策略制定提供数据支持，促进土地储备向城市关键发展区域集中，助力城市空间结构的优化，为土地利用的转型和土地资源管理提供决策依据。

（四）推动土地复垦和整治

首先，还耕于林、还牧于草作为我国关键的生态战略，通过缩减耕地面积，将部分农田归还给自然环境。执行生态恢复项目，能显著恢复土地的生态服务效能，增强生态系统的稳定性与抗干扰力。相关部门需增加对还耕于林、还牧于草项目的资金投入，强化政策的具体实施与可行性，激励农民广泛参与，形成协同效应，确保项目顺利实施。其次，土地沙化问题是我国面临的严峻生态挑战。为解决土地沙化，相关部门必须实施包括植树绿化、固沙屏障、水土保持在内的多项有效策略。这些策略有助于提升土地质量，遏制沙尘暴的侵袭，确保土地的持续利用。最后，农田水利设施建设是确保农业产出稳定的关键措施。水是农业生产的根本，农田水利设施的建设对于提升灌溉效率、优化农田生产条件具有显著作用。相关部门需增加对农田水利设施建设的投资，优化灌溉系统，提升水资源的利用效率，保障农田水源充沛，从而提升农产品的产量与品质。

（五）加强土地监管和执法

首先，有关单位需对土地开发与建设环节实行严格的审核与监管，保障土地利用符合规划标准；同时，对土地交易、出租和处置等流程进行严格管理，确保土地资源交易秩序合法合规。其次，有关单位应构建土地资源管理的信息系统，对土地利用进行实时监控与管理，利用统一的土地资源信息平台，全面搜集、交流和管理土地利用数据；跟踪土地利用的实时变动，及时识别问题与潜在风险，并采取有效措施应对，利用信息技术提升土地资源管理的效率与品质，为土地利用决策提供科学支撑。第三，有关单位需强化对土地交易市场的监管与执法力度。土地交易是农村经营性建设用地的关键供应方式，对推动农村产业发展和提升农民收入具有重要作用。有关单位必须强化对土地交易市场的监管，规范交易行为，遏制不正当竞争和恶意炒作现象。第四，土地资源的管理与执法工作需要专业队伍和科学执法手段作为支撑。应培养一支具备高素养、专业化的土地资源管理与执法团队，加强执法人员的培训与教育，提

升其执法技能和职业素质。同时，有关单位还需利用现代科技手段，增强执法效能和效率。

（六）加快推进土地流转和集约经营

一方面，土地流转的规范化与法制化对于促进土地利用方式的变革至关重要。通过市场化的土地交易，可以优化农业资源的分配，将土地资源纳入市场体系，从而实现其最有效的农业运用。同时，法制化的土地流转机制有助于保障农民的权益，完善土地流转法规，能够规范交易流程，确保农民的合法利益不受侵害，避免土地的非自愿交易和非法占用。另一方面，实行集约化经营对于提升土地资源的使用效率至关重要。通过发展农业合作社、农户合作等形式，可以达成农业用地的规模化管理，增加农业生产的收益。相较于单打独斗的农户经营，集约化模式能够减少成本，提高资源的使用效率。此外，集约化经营也有助于推动农业产业化进程，促进农产品加工的深化和价值提升。

（七）以项目为依托建立股份制

针对普遍存在的征地拆迁补偿不公平，一次性赔偿难以满足农户长期发展需求的状况，不妨采纳股权式开发模式，致力于搭建开发商与村民之间的沟通桥梁，推动项目以股权形式运作，以此激发农户参与征地拆迁的主动性和热情，进而促成企业、政府与农民的三方互利。投资者可以探索各种途径，让土地所有者——农民融入其中：一方面，可以激励农户将土地资产转化为股份投资，使他们从传统耕作者转变为公司股东和参与者，并按持股比例获取分红；另一方面，鉴于现代农业的劳动力密集特性，优先录用失地农民为产业工人，让他们在企业经营活动中获得劳动报酬。借助这种开发与管理模式，失地农民将直接受益于开发成果，提升他们对征地拆迁工作的认同度，这不仅有助于加快征地拆迁进程，还能为农民开辟一条稳健的致富途径，达成政府、企业、农民的多赢局面。

综上所述，随着新型城镇化建设的推进，土地的转型与合理运用变得愈发关键。通过调整土地使用布局、增强土地使用效能，我们能够有效解决城市化引发的土地短缺及环境挑战。展望未来，伴随着科技革新与政策扶持的持续加强，土地的转型与科学管理将逐步成为推动城市生态发展、提高民众生活品质的关键途径。但要想实现这一目标，政府、企业和公众的协作不可或缺，这样才能确保城市化进程在创造经济效益的同时，也能维护生态环境的长期稳定。

参考文献

- [1] 杨娟, 苗卫东. 土地利用转型与土地资源管理分析[J]. 住宅与房地产, 2024, (12): 92-94.
- [2] 吴运鹏. 土地利用转型与土地资源不动产登记管理策略[J]. 住宅与房地产, 2024, (12): 95-97.
- [3] 程文波, 孙炳鑫. 新型城镇化背景下土地利用转型及土地资源管理方法研究[J]. 房地产世界, 2023, (20): 27-29.