

# 论土地利用转型与土地资源管理

任丽媛

朝阳区自然资源局

**[摘要]**一直以来,土地就是人类社会经济活动的主要载体。许多社会和经济问题可以通过农村的转型和发展暴露出来,这些社会和经济问题可以反映在土地利用上。研究土地利用形式的变化及其相关问题,可以为解决土地资源管理问题提供新的思路。相关研究指出,国家决策部门应根据土地利用模式的新年贺词对土地资源管理进行适当调整,并通过考虑目标区域土地利用转型阶段的相关问题,不断增强土地资源管理决策的科学性和合理性。

**[关键词]**土地利用转型;土地资源管理;对策建议

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.1685

土地资源是人类赖以生存和发展的根本,其对于经济建设和城市的发展都起到了非常关键的作用。近年来土地管理工作已经得到了人们越来越广泛的认可和重视,将其作为经济发展的基础。在进入新世纪以来,土地转型以及土地资源利用已经成为一个人们非常关心的问题。总体上来说我国幅员辽阔,但地势复杂,能够有效利用的土地其实并不多,同时利用率也处于一个较低的水平,加之土地利用还仍然有一些问题。土地利用转型管理可以提高土地利用效率,给经济的建设和社会的发展提供更大的推动力。

## 一、土地利用转型以及土地资源管理的含义

土地利用转型这个理念最早诞生于英国,在其传入中国之后迅速结合中国的实际发展情况,实现了进一步发展。土地利用转型这项内容的概念就是指土地利用形态随着时间的不同而发生变化。在经济发展状况的影响之下,某个区域内土地利用形态发生改变的过程,就是土地利用转型。现在已经有研究表明,土地利用转型直接和经济发展形势转型是密切相关的。这个概念最初是指国家或地区在特定时期之内的土地利用类型结构构成,这种结构分为两种表现形式,分别是空间和非空间两种。非空间表现形式是指不同土地利用类型所占据的比重,空间表现形式则是指耕地和林地等等。在后来农村也在逐渐实现宅基地利用转型,比可以说土地利用转型这个概念也就指高级利用类型和基础利用类型之间的比重。土地资源管理这项内容主要是指管理人员采用一系列措施来针对现有的土地资源进行管理、保护和利用,其对于我国农业的发展意义重大,同时也关系到经济建设水平的高低。

## 二、土地资源管理和土地利用转型之间的关系

1. 土地利用转型对土地资源管理的影响。一个国家的土地利用形态和土地资源管理的措施应与经济发展的形式相适应,根据经济发展的具体要求对土地利用存在的问题和管理的措施进行合理的调整。土地资源的开发和利用是一个国家的长期发展战略,同时也是国家经济健康发展的基础。目前,我国现有的土地利用模式具有滞后性,部分利用形式和我国经济发展的形态不相适应。在新的经济发展形态下,中国的建设用地和耕地管理需要进一步的加大改革的力度。在

长期的土地盲目开发、毁林复垦以及水土流失和荒漠化等的影响下,我国的生态问题日渐突出,长期以来掠夺式的开发方式,使得土地利用形态的调整成为必要。(1)退耕还林及耕地保护政策。由于长期的不合理开发,我国生态环境遭到了严重的破坏,出现风沙危害和水土流失等现象,严重危害了国家生态安全,面对工业化和城镇化发展造成的耕地面积减少的现象,为了保证国家粮食安全,实现土地资源的再利,提出了退耕还林及耕地保护政策,通过部分耕地退还林地,使我国的生态环境得到恢复,同时有利于我国经济以及用地的可持续发展,是对可持续发展战略的深入贯彻和落实;同时,退耕还林是土地利用转型的重要体现,对土地资源管理产生重要影响。(2)土地流转政策。土地制度得以实施的行为准则和措施体系为土地政策,土地流转政策主要包括集体性建设用地和农地承包经营流转两方面内容。近年来,我国农村劳动力大量转移,进一步加快了农地承包经营流转的速度;同时农业生产技术装备水平的提高,使得规模化的生产经营模式成为未来发展的方向。实践证明,加强土地流转市场的规范性,促进土地流转的速度和合理的规模化经营,有利于促进我国现代农业的健康、持续发展。当前,我国对规模化经营制度和模式的创新,在取得一定成效的同时,也出现了相应的问题,使得农地流转的持续性受到影响。

2. 土地资源管理对土地利用转型的影响。(1)受土地资源管理政策的影响。土地资源管理的政策在一定程度上对土地利用方式具有约束作用。为了引导土地利用转型、提高土地利用效率,结合社会经济发展以及社会利益进行土地资源管理政策的制定,促进了土地资源总体的合理利用。第一,集约化用地制度。用地的集约化是土地利用的隐性转型,对土地用地规模和用地效率的严格控制,能够有效实现土地利用,促进工业用地向高新区集中、农业用地向工业用地集中。第二,土地资源管理制度的创新。通过对土地资源管理政策的创新,促进土地利用隐性转型,从而进一步促进土地利用显性转型。第三,城乡二元土地制度。《土地管理法》中明确规定,农村集体所有土地的使用权不得出租、转让、出让进行非农业建设,这一政策使得集体土地向国有土

地的转变受到限制,致使农村发展落后的显性难以摆脱。因此进行农村土地改革,促进农村用地的流转,必然会带来土地利用的转型。第四,农村土地政策。对农村土地的政策主要是承包经营权流转的政策,鼓励农民将土地的使用权转让给农业企业、家庭农场或者专业大户,发展农村用地的规模化使用。这种方式属于土地产权的变化,有利于土地利用隐性转型。随着农村用地的不断规模化,以及流转的完善和规范,将促进土地利用的转型。(2)受土地资源管理经济手段的影响。土地资源管理的经济手段是指为了实现管理职能,土地资源管理者参照相关经济发展的规律,对土地利用的活动进行引导。常见的土地资源管理经济手段有地价和地租两个方面,也是管家调控宏观经济的杠杆。通过对土地利用结构的调整达到管理土地资源的目的,同时促进了土地利用的显性转型。(3)受土地资源工程的影响。土地资源工程的技术涉及较广,包括土地规划、土地整治、系统工程技术,其涉及的学科知识从管理学、工程学到农学,内容极为广泛。耕地利用的转型需要依靠沙化土地综合治理、沟道土地综合治理、村庄空废土地整治以及高标准农田建设等工程技术推进。对土地的开发、复垦等都整治都属于土地资源工程技术,也是土地利用转型的重要方式。我国当前土地利用还存在很多不合理的结构,如农业用地的经济性不高、城市用地结构失衡等,通过对土地的治理可以有效地解决这些问题,因此未来对土地资源的管理的重点应在对土地的整治方面。土地的整治主要是对土地利用隐性形态进行优化从而实现土地利用转型,通过调整农地利用结构将零散的地块进行归并,实现土地产出率和利用率的优化;耕地隐性形态的变化,进行盐碱地的改良和田地产量的提高,提升耕地的利用价值和品质;通过增加投资整治城市的建设用地,不断发掘城市土地利用的内涵,提升土地利用效率进而实现土地利用的隐性转型;同时将促进土地利用结构的合理化、提高有效耕地面积作为工作目标,促进土地利用和经济发展的结合度。从实质上来说,土地整治就是通过优化土地利用的隐性形态,从而实现土地利用的转型。

### 三、土地资源利用建议分析

1. 统筹兼顾。现在我国社会发展当中城市化已经能成为一个主流趋势,但在这个过程中乡镇发展明显不足,我们应该首先将城乡的发展统筹起来,这样不仅可以推动农村建设水平的提高,还能推动经济互动,实现共同发展。这就需要更加关注农村经济的发展情况,做好土地资源的管理工作,采取一系列具有针对性的对策,提高土地利用效率。土地是一种特殊的资源,也是财产的一种,所以难免会受到市场经济的波及。实际上在这个方面我国仍然欠缺一个完善的制度。所以国家政府应该积极进行干预,不断完善土地资源管理的制度。

2. 发挥土地作用和潜能。土地资源管理工作最为直接的目的就是实现土地的集约化利用,提高土地的利用率。我们可以从以下几个手段采取措施:积极调查土地中的资源,可以采用已经较为成熟的3s技术来测量区域土地,绘制图纸,了解区域内土地利用情况,筹措资金提高开发利用率,最大程度上提高土地资源利用率。其次保证布局的合理性,保证能够最大限度上发挥其价值;再次,进行综合开发,从地上和地下多个角度来急性开发和利用,尽量在最大程度上满足人们的使用要求。最后要重视下就能过关技术的开发和利用,尤其是城市内部土地潜能的开发利用。所以总体上来说,应该保证土地利用强度控制在合理范围之内,城市用地也要重视绿化,保证生态系统可以良性循环,给城市发展创造最大程度的便利。

3. 重视市场秩序的新规范。土地资源管理将会在很长时间内都是我国经济建设的一项重点内容,还要在观念上积极进行创新,保证最新理念都能够落实到行动层面上。政府也要积极整合土地资源,控制市场,构建一个可以公平交易的市场环境,国家直接管理和限制土地价格。另外土地资源再分配也要以相关的政策作为依据,开展过程中也要注意循序渐进。现在很多城市在土地利用和土地分配上暴露出了不同程度的问题,其中最为集中的就是监督和控制力度不足。所以相关部门应该积极做好土地资源监察,不断整合土地资源、规范秩序,这样才能提高土地资源管理工作的效率。

4. 重视生态的建设。我国幅员辽阔,每个地区之间的土地资源特征非常明显,但近年来受到气候因素以及人为因素的影响,很多地区的土地资源价值正在不断缩减,例如土地荒漠化、水土流失等问题越来越严重。在管理过程当中,积极开展生态建设就显得非常重要了。现行的防风固沙策略包括种草、植树等等。土地利用转型最为直接目的就是提高土地资源丰富程度,改善现有的生态环境。这样看来,生态建设工程在土地资源转型当中也是一个非常重要的类型。

总之,不同社会经济发展阶段,不同区域的土地利用形态,必然会面临特定的土地利用转型过程。相信在以后的一段时间内,我国土地资源管理工作的难点问题会集中于对经济社会发展、农地资源保护关系的协调上,为了更好的与新形势相适应,决策部门必须结合土地利用形态变化,对土地资源管理政策进行实时调整,同时进一步推进土地资源管理制度建设与改革。

### 参考文献

- [1] 杨禹, 鲁阳. 探讨土地利用转型与土地资源管理[J]. 建材与装饰, 2016(35): 145-146.
- [2] 何灏. 浅谈土地利用转型与土地资源管理[J]. 建筑工程技术与设计, 2017(27): 34-34.