

国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思考

陈实

浙江万维空间信息技术有限公司

摘要: 土地资源是不可再生的自然要素,人类的大部分生产生活都依赖于土地资源的承载功能。时值“两个一百年”奋斗目标进程中承前启后的新时期,加强土地资源管理促进土地利用转型,有助于平衡经济发展与生态环境保护的关系,推动经济从高速增长迈向高质量发展。本文简要分析国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型之间的关系,分析土地利用转型的重要意义,重点阐述加强土地管理的主要举措,以供规划管理决策借鉴。

关键词: 国土空间规划;土地资源管理;土地利用转型;意义与措施

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.01.047

土地资源的开发利用是经济发展的重要载体,合理使用土地资源能够促进经济发展,但是随着土地利用率的不断地上升,土地资源供给形势越来越紧张,发展与保护的矛盾空前突出。当前土地供给形势趋紧,经济发展用地紧缺,愈发需要守住发展底线,努力提高土地利用效率,从而对土地资源管理提出了更高要求,土地利用转型势在必行。

一、国土空间规划的背景

2019年5月,《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》正式印发,明确要建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各项规划的指导约束作用。全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,对生产空间、生活空间、生态空间进行统筹,构建新时代国土空间规划开发保护新格局,绿色生产方式和生活方式加速形成,生态文明建设、美丽中国建设有序推进,进一步促进国家治理体系和治理能力现代化。国土空间规划的一张蓝图正徐徐铺展,助力生态文明建设的千年大计。

早前编制的用于资源管控的各类相关规划由于缺乏自上而下的顶层设计,在类型与内容上各规划大多存在交集,管控用途方向容易产生空间上的矛盾,导致相关规划在管控应用上难以协调。确立“五级三类”的国土空间规划体系,将以前相互分离的各类、各层级涉及自然资源空间的规划整合为统一的国土空间规划,实现了国土空间规划体系的顶层设计,真正建立了从全国到省、市、县、乡镇国土空间规划管控的完整规划体系^[1]。

二、我国土地资源管理现状

我国城市化进程在不断推进、快速发展的过程中,出现了很多违法使用土地资源的现象,给土地综合管理

行政执法带来了很多考验。尤其在农村地区,农民法制意识淡薄,违法占用耕地的现象时有发生,占用耕地发展林果经济、私建农房等,造成耕地“非粮化”“非农化”,尤为严格保护耕地的基本国策。虽然国家制定了相应的土地资源管理及土地利用的法律法规,但规划的执行监督体系仍需完善。土地管理主要涉及土地利用结构与土地利用效率的问题,市场经济规模的不断扩张,造成人地关系紧张,资源配置失去了平衡。在经济发达地区,不合理的土地资源配臵不仅无法助力经济发展,反而成了经济发展的掣肘,不利于当地经济的可持续发展。当前土地资源管理的重点与难点是寻求经济发展与农地资源保护的平衡点,在空间及时间序列上加强土地资源的合理布局。

三、土地资源管理与土地利用转型关系

(一) 二者的基本概念

土地管理是国家运用法律和行政手段对土地财产制度和土地资源的合理利用实施的各种管理措施的总和。土地管理注重土地资源的合理利用,其内容涵盖土地资源合理配臵、环境保护、生态修复等方面。土地资源管理的本质是综合运用行政、经济、法律、技术等方法,提高土地利用生态、经济、社会效益,调整土地关系,监督土地利用,而进行的决策、计划、组织、协调和控制等综合性活动。土地资源管理活动分为行政管理和非行政管理活动,是调节社会主体占有、使用和利用土地的过程和行为,现代土地管理体系包括地权、地籍、地用、地税、地价等主要内容。土地利用转型最初是指土地利用形态的变化,尤其是指土地利用形态在时间序列上的变化;土地利用形态分为显性形态与隐形形态,显性形态是指土地在某一时间段内由主要土地利用类型构成的结构,隐形形态是指通过分析调查而获得的土地形态数据,包括产权、质量、投入产出、经营方式等。由此可见,土地利用转型是指土地资源由一种形态向另一

种形态的转变，通过改变土地的原始形态类型，挖掘土地资源内在价值，实现土地资源的高效利用。

（二）二者相互影响

土地管理是手段，土地利用转型是目的，二者相互关联又相互影响。土地管理的手段分为经济手段、技术手段、政策手段。经济手段包括土地价格调控、土地租金收取等，针对不同条件的土地设置不同的价格，由此影响土地的供需关系，促进土地资源的合理利用，充分发挥土地的价值。社会主体使用土地需要缴纳土地使用税，通过调节土地税收能够扩大财政收入，通过土地转型带来良好的社会效益，进而促进土地管理获得实效。土地管理的技术方法分为很多种，需要结合土地所处的区位环境特点采取合适的技术方法，充分分析技术方法的优缺点，发挥土地的最大效用价值，提高土地管理的效率。土地使用政策根据当下的社会经济环境灵活设置，政策体系以服务地方经济发展为前提，最大限度地通过土地管理，使土地利用符合当地的发展政策，在土地利用转型的过程中促进经济发展转型。土地利用政策不是一成不变的，在应用过程中不断地调节、优化，以期形成适合经济发展形势的土地管控政策，促使土地管理水平提升。早前由于土地行政执法监督等政策未有效落实，很多地方土地使用不合规现象频出，例如随意开垦、乱砍滥伐等，不仅无法发挥土地的价值，还会造成自然环境受损。这种行为需通过土地监管措施督促整改，采取行政处罚，责令退耕还林、植树造林等，促进依法、依规用地，在打牢经济发展基础的同时保护生态环境。

四、土地利用转型的重要意义

近年来随着经济的高速发展，消耗了大量的土地资源，土地开发利用大幅上升，对应的是农用地尤其是耕地等资源空间被大幅压缩，18亿亩耕地的安全红线受到严峻考验，生态环境污染受损的现状也不容忽视。经济需要发展，生态安全也需要守护，土地利用方式转型升级成为当下社会进步的迫切需求。从土地供给情况来看，国家下达新增建设用地计划指标逐年减少，旨在引导把解决发展用地的方式转向盘活存量、节约集约用地，以少量的新增建设用地撬动低效存量土地再开发利用。低效闲置工业用地、废弃的农村住宅成为优先开展整治的对象，土地利用方式的转型也给乡村振兴带来动力。乡村空间重构对土地利用转型提出了较高要求，土地形态的转变需满足乡村社会经济重构过程中生产要素的流动，处理好“三农”问题，形成人与自然和谐发展的新格局；全域土地综合整治与生态修复等工程技术促

进土地利用形态的进一步转型。土地利用转型与社会经济发展相互促进，为人居环境提升、基础设施完善、公共服务高效配置创造了必要条件。

五、土地资源管理的具体措施

（一）合理规划用途

加强土地管理首先要制定合理的土地规划用途，比如确定地块利用类型为居住用地、商业服务业用地、工矿用地、耕地等。首先，对于已开发利用但是用途不适应社会经济发展的土地资源需采取措施制止其继续发展，比如很多地方为了过度追求经济发展，盲目进行城镇化拓展，造成土地资源承载超负荷；还有些地方人口密度过高，导致土地空间利用紧张；虽然很多地方意识到了土地资源合理利用对环境的重要性，开始实施退田还林、还湖，但是过多的树木种植同样造成土地压力，无法保留住土壤水分与营养。对于这部分土地应加强整改，依据国土空间规划用途管控，坚持生态保护优先的整改原则，长远规划，在保证合法合规的基础上守住用地底线^[2]。其次，对于还未被开发利用的土地资源，其潜在价值还未被开发，加强这一部分土地资源的管理有助于促进农业生产与经济建设，未被开发的土地资源需采取先进的科学技术、合理经济投入改变其原生条件，使其土地资源价值能够充分发挥，一是可以开发为生态景观，需要改善原生水系、土壤环境等，还需进行植物景观的种植、生态湿地系统的再造等；二是可以开发为农业用地，提高农田集中连片度，提升低效农田的产出，还可以通过挖塘及防渗处理将内陆滩涂变为养殖鱼塘，通过植树造林将荒沙荒山变为果园或动植物养殖场所；三是建设用地开发，此类土地资源利用需经过严格的用地审批流程，且以基础设施、公用设施建设为主，满足城乡生活与生产服务配套需求。

（二）土地资源合理定价

土地资源定价的主要方式是土地评估，需专业的土地资源评价组织机构实施，才能真实通过价格反映土地的价值，提高土地的利用率。土地评估要综合考虑各要素，实现对土地资源的全面评估，包括土地年产值、土地环境、区位条件、自然因素等。不同的地方由于天气、土壤、气候等自然环境差异大，土地的价值也相差较大，而通过土地评估能够挖掘土地的潜在价值，探索出最适合当地土地资源的开发方案，制定合理的土地价格，吸引优质资源进入当地，促进经济可持续发展。土地评估机制的建立需以科学合理为前提，土地储备监督评价体系能够通过高度透明的信息传递机制，向社会大众公开政府的土地管理行为，让社会大众能够及时清楚

的看到土地出让、土地收购、土地出租的信息。建立土地储备相关信息定期发布制度,有利于社会全体积极参与到对土地利用的绩效评估中,结合社会各界的建议和意见,进一步提高土地资源的利用效率^[3]。

(三) 规范土地登记

有效的土地登记有助于掌握土地资源开发利用的真实情况,而实际由于土地资源类型多样、空间分布广,部分土地归属不明确,导致土地登记程序繁琐,甚至出现土地登记结果不实的情况,给土地管理带来不便。加强土地登记能够明确土地管理权,落实土地管理责任,促进土地合理转型。规范的土地登记有助于明晰土地产权主体,我国的土地所有权名义上由国家和集体所有,而管理方是地方政府,形成了中央与地方政府土地资源管理的委托代理关系,从而造成中央与地方在土地管理方面存在博弈,而中央由于无法直接监督土地的使用,造成地方屡屡存在滥用土地权利的情况。在土地利益关系博弈中需要厘清中央与地方的关系,在土地管理的渠道、方式方面,从法律的高度进行权限约束,达到两者土地资源利益分配的均衡。同时,要通过土地资源管理公共服务平台,促进土地资源登记管理的公平、公正、公开,引导社会大众共同监督土地资源利用,最终实现土地资源的合理配置。

(四) 提高土地利用率

一是采取集约化的土地管理方式,土地资源是有限的,而市场主体的发展规模不断扩大,对土地资源的需求越来越旺,而开发新的土地资源不仅会增加市场主体的成本,而且城市中也并没有更多适合的土地资源能够开发用于经济生产。此时,现代自动化、智能化、集约化技术便能发挥巨大作用,这些技术不仅能够提高土地资源单位利用率,而且能够发挥节能减排的作用,保护了土地的生态环境,同时也实现了市场主体的可持续发展。二是开发贫瘠土地,很多土地资源由于环境恶劣,不适合动植物生长,也不适合经济发展,至今未被开发,而部分经济实力强劲的龙头企业,尤其是对环境具有一定污染性的行业企业,可以尝试对未被开发的贫瘠土地进行开发,避开永久基本农田保护红线和生态保护红线,合理的土地利用能够促进资源效用最大化,不仅企业得到了规模发展,同时也为粮食安全保护好优沃的耕地资源。三是运用信息化手段提高土地利用率,土地资源范围广且用地类型繁多,大数据与人工智能信息化时代,国土空间规划信息化平台运用电脑终端、远程数据采集等功能,实现了土地资源的线上管理,不仅土地的详细信息能够通过数据搜索一键查询与调用,方便对

土地资源使用的总结与汇报,而且能够通过参数设置对于违规使用土地的现象及时发现并进行查处,借助信息化技术搭建清晰的土地管理架构,促进土地利用的有效转型。

(五) 加强土地使用监督

通过加强制度建设监督土地管理,尤其是土地市场制度建设,土地出让一般需经过招标、拍卖、挂牌等程序,自然资源相关部门需严格各流程的法治监督,加强土地出让的公开透明化,发挥市场机制的促进作用,减少人为干预,防止暗箱操作^[4]。在土地出让前后,需将相关信息包括招投标程序、招投标要求、招投标信息、招投标结果及时向社会大众公布,接受社会各界的监督。工业发展是地方经济实力的象征,但是工业用地需实施最低价标准,杜绝为了招商引资而人为的压低土地价格,使国有资产与国有利益流失,扰乱土地资源交易市场的自然规律。严格土地出让、征用过程中的资金管理,实施省以下垂直管理、资金收支分离的管理原则,由上一级自然资源管理部门统一进行土地利益再分配,避免寻租行为的产生。

结束语

综上所述,在土地资源管理中要优化每一个环节,规范相关管理工作的具体职责,将每个细节落到实处,充分发挥监督部门的监督职责,促进土地资源利用的科学转型。我国的土地资源管理模式已日趋完善,土地转型升级的经济效益与社会效益也逐渐显现,但土地资源管理任务任重而道远,需要相关部门切实履行责任义务、社会公众积极参与,不断完善土地管理制度,顺应时代发展规律,提高土地利用率,实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建“五位一体”全面推进。

参考文献

- [1] 王芸. 新形势下土地资源管理与土地利用转型研究[J]. 城镇建设, 2020(2):1.
- [2] 龙花楼. 论土地利用转型与土地资源管理[J]. 地理研究, 2015, 34(9): 12.
- [3] 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, 000(027): 34-34.
- [4] 刘丹. 论土地利用转型与土地资源管理[J]. 科学技术创新, 2018.

作者简介: 陈实(1984.10-), 女, 湖北武汉, 本科, 汉, 工程师, 研究方向: 土地管理、国土空间规划。