

# 强化土地资源管理实现节约集约用地的措施分析

陈万荣

盐城智达土地咨询有限公司，江苏 盐城 224000

**摘要：**随着我国经济的快速发展，土地资源管理的重要性日益凸显。本文分析当前我国土地资源利用中存在的问题，如城市化进程加快导致的土地资源浪费、耕地面积减少以及土地资源利用率不足等。本文还讨论了江苏省在节约集约用地方面取得的显著成效，多市县曾获表彰，通过创新实践，如光伏用地、地下空间开发和乡村节地模式，提升了土地利用效率，促进了生态与经济发展，被列入典型案例目录全国推广。在此基础上，提出构建土地生态产权机制、加大耕地保护力度、合理开发现有土地资源、推广土地集约利用技术、强化各部门间沟通、科学推进管理开发工作、提升土壤环境质量及盘活存量用地等节约集约用地的建议。研究成果对于推动我国土地资源管理向节约集约方向发展，实现可持续发展具有重要意义。

**关键词：**土地资源管理；节约集约用地；耕地保护；政策效果

随着我国经济社会的飞速进步，民众的生活水平得到显著提升。在城市化进程加快的背景下，土地资源的稀缺性仍旧是制约城市扩张的核心问题之一，受此问题的困扰，人口与土地之间的供需矛盾日益尖锐，迫切要求管理人员及相关从业者对有限的土地资源进行高效管理<sup>[1]</sup>。因此，采取节约用地和高效利用土地的策略，最大化土地资源的价值，成为缓解人口与土地矛盾的有效途径，进而促进社会持续健康发展。

## 1 土地节约与集约利用的内涵

相较于传统的土地管理模式，土地集约化管理模式为土地资源的高效利用提供了更为科学的理论指导，并显著提高了土地资源的使用效率，为我国土地资源管理水平的提升奠定了坚实的基石。实施土地资源的合理集约管理，不仅能够增加单位面积土地的经济产出，而且具有重要的现实意义<sup>[2]</sup>。首先，通过科学利用土地资源，可以显著提高土地的经济效益，彰显节约型土地管理理念的优越性，并推动社会整体发展，增强社会对土地资源珍贵性的认识。其次，对现有土地资源进行有序开发和利用，可以加速项目的实施进度，避免因土地资源投入与项目发展节奏不匹配而导致的资源浪费和目标未达成的情况。工作人员在优化土地规划的基础上，能够对现有土地资源进行更合理的配置，充分发挥其潜力，有效缓解人口与土地之间的紧张关系。

## 2 土地资源利用情况概述

### 2.1 城市化建设较快

当前，我国正经历着快速的社会经济变革和城市化的加速发展，这一过程中出现了土地资源利用上的诸多浪费问题。此外，为深入实施乡村振兴战略，尽管一些农村地区在经济建设方面取得了显著成就，但仍然存在着规划不合理的现象，这些因素共同导致土地资源的利用效率不高。因此，迫切需要相关工作人员依据当地的具体情况，进一步优化土地资源的利用方式，提高资源利用效率。

### 2.2 耕地面积逐渐减少

尽管我国的国土辽阔，土地资源丰富，但随着人口的增长，人均土地拥有量持续减少，我国的人均土地面积不仅低于世界平均水平，而且远低于多数其他国家。伴随着科技的进步和工业化的快速推进，许多地区出现将耕地转为工业用途的现象，这虽然推动了当地经济的快速发展，但同时也不断侵蚀着我国的耕地红线。此外，为改善生态环境，我国实施包括退耕还林在内的一系列生态恢复措施，这也导致可用于耕作或其他用途的土地资源减少。长期来看，这种趋势可能会使得粮食安全成为影响我国未来经济发展的关键因素之一。

### 2.3 土地资源利用率不足

我国在土地资源利用方面普遍存在着效率不高的问题。自改革开放以来，尽管我国的社会经济得到了

持续的发展，并且在土地资源的开发和利用上也进行不断的优化，提升利用效率。然而，在社会经济发展的同时，不可避免地出现一些影响土地资源利用效率的因素，例如工业建设中耕地的减少。在这种背景下，有些地区的土地资源利用率持续走低，导致宝贵的土地资源被闲置，未能得到有效的开发和利用，进而影响社会经济的进一步发展。

### 3 集约用地政策实施效果例

2016年，江苏扬州、常州获国土资源部节约集约模范表彰，新沂等10县市也获殊荣，江苏国土厅连续三年蝉联优秀组织奖。江苏领先构建特色节约集约用地体系，各地结合实际创新实践。南京划定城市开发边界，建立闲置土地管理系统；无锡推“四全”服务窗口标准，实施“1236”节地战略；常州灵活供地方式降成本，强化设施农用地监管。苏州推进“三优三保”，加快乡镇规划编制。连云港率先实现不动产统一登记，创新土地收储融资。淮安则出台“三统筹三促进”政策，深化新型城镇化土地改革，拟定多项改革措施。江苏在节约集约用地、促进生态与经济发展上展现了显著成效与前瞻布局。

近年来，江苏省更是坚持在集约用地政策实施方面进行积极探索，形成了一系列具有示范意义的典型案例。宿迁泗洪“光伏+”节地技术、南京江北新区中央商务区地下空间集成开发、苏州昆山祁浜村特色田园乡村发展节地模式等被纳入2022年自然资源部《节地技术和节地模式推荐目录（第三批）》典型案例名录：

(1) 泗洪县针对西南岗地区特有的丰富日照资源、水域及滩涂优势，创新性地发展了光伏新能源产业，投资建设了总装机1000兆瓦、总投资75亿元的光伏发电基地。该基地巧妙利用水面、未利用地及滩涂布局光伏板，极大提升了土地利用效率。项目不仅年发电量达14亿千瓦时，贡献税收超亿元，还带动了渔业养殖和旅游消费，分别实现年收入9500万元和4000万元。同时，该项目显著促进了节能减排，年节煤52万吨，减排二氧化碳128万吨。泗洪县光伏项目的成功实践，为其他地区在光伏用地节约集约、生态保护及乡村振兴方面树立了典范。

(2) 南京江北新区中央商务区的地下空间采用了创新的集成开发建设模式，实现了垂直空间的最大化

利用。该模式自规划设计起便摒弃了传统的限制，促进了土地使用的集约化和空间的互联互通。通过分层出让和集成开发的方式，江北新区不仅实现了土地的节约，还保持了规划的和谐与一致性。这一策略为地面新增了12.5万平方米的建设面积，并为地下空间新增了62.25万平方米的建设面积，使得整体的节地效率达到了121%。

(3) 苏州昆山祁浜村通过采用创新的节地发展模式，实现了产业结构的优化和乡村环境的转型升级，将村庄转变为一个富有吸引力的景区。当地将废弃的农房改造成成为热门的民宿，吸引游客前来居住体验；同时，将老旧厂房改造成成为集稻作展示、青年公寓、养老服务和特产销售等多功能于一体的乡村旅游综合体。经过综合整治，曾经杂乱的河道也焕然一新，成为充满诗意的景观。祁浜村正在逐步转型为一个融合旅游、民宿、餐饮和农活体验于一体的“香村”。推出的“沉浸式”乡村旅游体验项目，不仅每年为村民和村集体带来近百万的租金收入，而且创造了众多就业机会，为当地经济和社会发展注入了新活力。

## 4 强化土地资源管理和实现节约集约用地的措施

### 4.1 构建土地生态产权机制

土地生态产权机制的核心宗旨是确立土地资源的所有权归属，合理划分使用、收益及处置的权利边界，确保土地资源在利用过程中的合法性、合理性与高效性。一方面，土地资源管理机构需构建和完善土地产权的登记体系，涵盖国有、集体及私人土地的注册，明确各方的权利和责任<sup>[3]</sup>。另一方面，土地资源管理机构应当优化土地使用权市场化交易体系，并实施土地生态补偿政策，对生态敏感区域和农业用地给予适当的补偿。在这一过程中，监管土地利用的强化是实施土地生态产权机制的核心所在，土地资源管理机构肩负着制定科学法规并严格实施的职责，必须对非法占用土地的行为实施更严格的打击。与此同时，还需构建一个综合性的土地资源评估框架，对土地的生态和经济双重价值进行公正而合理的评估。

### 4.2 加大耕地保护的力度

耕地资源对于维护我国经济社会长期稳定发展扮演着至关重要的战略角色。首先，政府部门必须执行最为严格的耕地保护政策，强化对耕地保护红线的界

定与监管力度，保障耕地总量不减少，同时确保耕地质量不下降；此外，实施耕地占补平衡策略，确保在耕地被占用的情况下，通过适当的措施进行补偿和恢复，保持耕地数量的整体稳定<sup>[4]</sup>。应当着重提高耕地的品质，通过开展科学的农田水利基础设施建设、土壤改良以及农业技术革新等活动，提高耕地的生产效率和生态服务能力。此外，需要加强耕地保护相关的法律体系构建，完善耕地保护责任体系和评价机制，并增加财政投入与政策支持，例如提供耕地保护补贴、开展耕地保护项目等。最后，政府部门还应积极采用遥感监测、地理信息系统（GIS）等先进信息技术手段，加大对耕地保护的监督力度，巩固耕地保护的防线。

### 4.3 合理开发现有土地资源

首先，需对土地资源进行科学合理的配置，保障生产用地、居住用地、生态用地等各类土地的平衡分配与高效利用，满足不同领域的土地需求。其次，需积极推动土地的综合性整治，通过对荒漠化、盐碱化等低效土地的改良，可以有效提升这些土地的利用效率；此外，通过对旧城区和棚户区的综合改造，不仅能够提高现有建设用地的使用效率，还能提升其整体品质，充分挖掘现有土地资源的潜力。执行精细化的土地管理策略，对土地利用进行实时监测和评估，采用科学的方法确保土地资源的合理开发与高效利用。强化对土地市场的监管，合理控制土地的供应量，避免土地市场的过度热炒和资源的浪费。

### 4.4 合理推广土地集约利用技术

城市建设中：

（1）推广高强度、多功能的城市建筑模式：通过垂直建筑和多功能建筑的设计，提高单位面积的土地使用效率，减少对土地的占用。

（2）实施土地复垦和改良工程：对废弃、低效或污染的土地进行复垦和改良，使其恢复到可利用状态，增加土地的可用面积。

（3）优化城市空间布局：通过科学的规划，合理配置居住、商业、工业和生态用地，减少不必要的基础设施重复建设，提高土地利用效率<sup>[5]</sup>。

农业用地中：

（1）精准农业技术：利用现代信息技术和智能设备，实现农业生产的精细化管理，提高单位面积产出。

（2）立体农业模式：通过构建多层次、立体化的

农业生产系统，提高单位面积的土地利用效率。

（3）建立土地节约集约利用评估体系：制定包括土地使用效率、生态效益等在内的评价指标，对土地利用进行科学评估。

（4）明确土地利用效率标准：设定土地使用的效率和生态效益标准，引导农业向高效、生态方向发展。

（5）实施生态补偿机制：对于具有重要生态功能的农业用地，实施生态补偿，保障其生态效益。

### 4.5 强化各部门之间的沟通

考虑到土地资源管理的复杂多变和广泛影响，建立一个高效的跨部门协调体系变得至关重要。这一体系需联合城市规划、土地监管、环境维护、水利管理、农业发展和林业保护等多个领域，构建起一个综合性的土地资源管理协作网络。制定明确的工作程序和协作标准，为各相关部门在土地资源管理领域的职能分配和任务执行提供清晰的指导，保证各项措施的统一性和协调性。定期举办跨部门协调会议，促进土地利用规划、项目审批进展以及土地政策动态等方面的信息共享和交流。搭建统一的信息交流平台，促进数据共享和信息的无缝连接，提升决策过程的透明度和效率。此外，还应建立高效的监督体系，强化部门间的联动效应，及时发现并解决协作过程中的问题。

### 4.6 科学推进管理开发工作

实现节约集约用地策略的核心在于对土地资源的合理开发与利用。相关部门需要转变观念，摆脱过去只注重短期效益的做法，转而制定并执行具有长远视角的土地资源管理规划。应当采用科学的方法论，确保土地资源的开发与利用既高效又可持续，促进土地资源的最优化配置和社会经济的持续健康发展。

#### 4.6.1 有序推进城中村改造

城中村是我国城市化特定阶段的产物，体现了城市化过程中的体制转型与适应问题。政府需出台详细的改造计划，确立改造目标、区域和时间表，保障改造工作的顺利进行。在改造实践中，政府应融合公众参与市场化操作，重视并保护居民利益，通过政府引导和市场力量的配合，促进城中村的有序开发。此外，政府应强化规划执行的监管，确保改造项目与城市规划及环保标准相契合。

#### 4.6.2 解决供需矛盾

土地资源的有限性和不可再生性使得协调农业、

工业和住宅等不同用途的土地需求变得极具挑战性。因此，高效管理和调整土地资源的供需平衡对于推动土地资源的可持续利用极为关键。首先，应当强化对土地市场的供需情况进行分析，利用科学的数据分析方法预测土地需求的发展趋势，并据此制定合理的土地供应计划。其次，对土地供应采取差异化的管理策略，依据各区域的发展阶段和需求特性进行针对性的分类指导和细致调控，推动土地的复垦和整治工作，提高低效和废弃土地的利用效率，增加土地资源的有效供应。最后，灵活运用土地政策，通过改变土地出让方式、优化土地使用的年限和条件等手段，满足市场多元化的需求。

#### 4.6.3 利用土地资源信息系统分析现有资源

土地资源信息系统结合了土地信息与地理信息系统的功能，综合分析土地的自然属性数据（如土壤、地形、水文、地质、气候）和与之紧密相连的社会经济数据，为土地的分类、评估、规划及管理提供全面的信息支持。在使用土地资源信息系统对现有资源进行分析时，需构建一个综合性的土地资源数据库，广泛搜集和整合关于土地利用、分类、质量、分布等方面的数据。应用地理信息系统（GIS）和遥感技术对土地资源进行实时监测和详细分析，便准确把握土地的使用现状及变化动态。此外，还需采用系统分析方法来探究土地资源的供需情况、利用效率以及潜在的开发价值，并根据系统分析的结果来制定相应的土地利用规划。

#### 4.7 积极提升土壤环境质量

《土壤污染防治行动计划》设定了明确目标：到2030年，我国土壤环境风险预计将实现全面管控；到2050年，土壤环境品质有望得到根本改善，生态系统也将逐渐进入正向循环阶段。依据既定规划，相关部

门需不断加大土地污染防治的工作力度，针对工业及农业用地实施更为严格的污染源头监控与整治措施，特别注重对重金属和化学物质的污染治理。此外，政府部门应启动土地复育与改良项目，针对废弃矿区、闲置荒地等利用率较低的土地进行生态重建与功能优化，进而提升土地的经济效益。与此同时，政府还需大力推广生态农业、绿色建筑等可持续的土地利用模式，以增强土地生态系统的自我修复与恢复功能。

#### 4.8 盘活存量用地

秉持“以存量为增量”的原则，采取多种措施加快消化已批未供的土地，激活搁置和低效使用的土地资源，最大限度地发挥现有土地的潜力。对于上一年度闲置土地新增量超过处理量，或未完成已批未供及闲置土地处理任务的地区，实施相应的规范性和制约性措施。强化对已批未供和闲置土地的清查与处理工作，加速推动供而未用、用而未尽等低效用地的二次开发。通过合理的用途转换、用地置换与退出等方式，激活这些土地的利用价值。对于长期占用而未使用的土地，应实施复垦，以此提升土地的节约与集约使用效率。对于建成率显著偏低的情况，应严格控制新增产业用地的征收和成片开发规模，优先考虑盘活和利用现有的存量土地资源。

### 5 结语

总体来看，我国在土地资源管理方面已取得了一定的成效，但仍需在多个层面加强改进。未来，应继续深化土地管理制度改革，优化土地资源配置，提高土地利用效率，确保土地资源的可持续利用。政府应充分发挥政策引导作用，激发市场活力，推动社会各界共同参与土地资源节约集约利用，为我国经济社会的持续健康发展提供坚实的土地资源保障。

#### 参考文献

- [1] 郭艳伟. 土地管理视角下完善土地利用规划的相关策略[J]. 中国商界, 2024, (07): 131-133.
- [2] 栾淑丽. 用地审批管理效能分析评价模型初探——以上海市建设用地审批为例[J]. 上海国土资源, 2024, 45(02): 87-91.
- [3] 殷淑燕. 加强土地节约集约利用统筹推进城乡融合发展——以范县为例[J]. 资源导刊, 2024, (13): 24-25.
- [4] 刘义雄. 浅谈土地资源可持续利用及利用对策[J]. 房地产世界, 2024, (10): 59-61.
- [5] 陈艺元. 土地集约利用与经济高质量发展的耦合协调及障碍度分析——以环长株潭城市群为例[J]. 湖南农业科学, 2024, (03): 69-76.