

自然资源资产管理体制下储备土地资源调查的思考

姜猛

四川光雾山—诺水河世界地质公园管理中心

DOI : 10. 12238/j pm. v6i 3. 7819

[摘要] 本研究分析了自然资源资产管理体制与储备土地资源的管理问题，重点探讨了当前土地储备规划的不合理性、管理效率低下及市场需求脱节等问题，并提出优化土地储备管理的对策。研究表明，合理的土地储备规划、智能化管理和改进的评估机制对提升土地资源管理效能至关重要。此外，政府与市场的有效协调可以促进土地资源的优化配置，推动土地储备管理的可持续发展。本研究为土地资源的合理利用和城市发展的可持续性提供了理论基础和实践指导。

[关键词] 自然资源资产管理；土地储备；管理效率；智能化

Thoughts on the Reserve Land Resources Survey under the Natural Resource Asset Management System

Jiang Meng

Sichuan Guangwu Mountain Yinuoshuihe World Geopark Management Center

[Abstract] This study analyzes the management problems of natural resource asset management system and land reserve, mainly discusses the irrationality of the current land reserve planning, low management efficiency and the disconnection of market demand, and puts forward the countermeasures to optimize the land reserve management. The research shows that reasonable land reserve planning, intelligent management and improved evaluation mechanism are very important to improve the efficiency of land resource management. In addition, the effective coordination between the government and the market can promote the optimal allocation of land resources and promote the sustainable development of land reserve management. This study provides a theoretical basis and practical guidance for the rational utilization of land resources and the sustainability of urban development.

[Key words] natural resource asset management; land reserve; management efficiency; intelligent management

1 引言

随着城市化进程的加速与经济社会的不断发展，土地作为重要的自然资源，其合理利用与高效管理成为各级政府面临的重要课题。尤其在土地储备过程中，规划不合理、管理低效以及市场需求脱节等问题亟待解决。本文通过对现有土地储备管理体制的分析，提出了相关优化措施，并探讨了如何借助先进的技术手段提升土地储备管理的效率与效果，以应对未来城市发展对土地资源的多样化需求。

2. 自然资源资产管理体制概述

2.1 自然资源资产管理体制的定义与目标

自然资源资产管理体制是指国家和地方政府通过制定政策、法规，实施系统化、科学化的管理措施，对自然资源资产进行有效保护、合理利用、优化配置和持续发展的管理机制。其核心目标是平衡资源的利用和生态环境保护，确保自然资源的可持续性，同时促进经济发展和社会进步。在这一体制下，自然资源被视为国家的重要资产，不仅要保障当前的利用需

求，还要为未来的发展提供可持续的资源保障。因此，自然资源资产管理体制的建立，旨在通过规范管理、创新机制、加强法制建设，确保资源的公平合理分配和长远保护。

2.2 当前自然资源资产管理的法律法规

当前，我国自然资源资产管理的法律法规体系已经初步构建，涵盖了资源保护、合理利用、生态修复等多个方面。这一体系由国家层面的法律法规与地方性政策措施组成，主要包括《自然资源法》《土地管理法》《森林法》《矿产资源法》以及《环境保护法》等法律文件。这些法律为自然资源的管理提供了法律依据，确保了资源开发利用的合规性，同时强化了生态保护的法律保障。

3. 储备土地资源的现状分析

3.1 土地储备规划不合理

土地储备规划的不合理是当前许多地区面临的普遍问题，表现在储备土地的数量、布局、功能划分等方面的不协调。具体来说，一些地区存在土地储备过度或不够的问题，导致土地

资源无法合理配置。另外，在一些经济相对滞后的地区，土地储备不足，导致城市建设与发展受限，无法满足社会经济发展需求。

土地储备规划的不合理还体现在储备土地的功能性布局上。部分城市过于侧重于住宅用地储备，而忽视了产业用地、公共服务设施用地及生态保护用地的储备，导致土地储备结构单一，难以满足城市发展的多元需求。因此，必须从宏观角度出发，进行科学的土地储备规划，合理配置各类土地资源，确保土地储备的高效性和可持续性。

3.2 储备土地管理效率低

目前，许多地方土地储备的管理效率低下，主要表现在土地储备的行政审批繁琐、土地信息不透明、储备过程中的各项管理制度不完善等方面。这些问题不仅导致了土地储备过程中的效率低下，还使得储备土地的利用周期延长，无法及时应对市场需求和城市发展的需要。

管理效率低的原因之一是政府部门之间缺乏有效的协调与配合，导致信息传递滞后，政策执行力度不足。其次，土地储备的资金投入与流动性问题也制约了管理效率的提升。资金的短缺和土地闲置期间的资金占用，使得土地储备管理的整体效益受到影响。为了解决这些问题，政府需要建立更加高效、透明的土地储备管理机制，推动土地信息化建设，加强多部门之间的协作，提升土地管理效率。

3.3 土地储备与市场需求的脱节

土地储备与市场需求脱节是土地储备管理中一个较为突出的难题，表现为储备土地的功能与市场需求之间的不匹配。在很多地区，储备土地的规划没有充分考虑到市场的实际需求，导致储备土地的供需关系失衡。例如，在某些城市，储备的土地多为住宅用地，但市场上却更多地需要产业用地或公共设施用地，导致储备土地不能有效满足社会经济发展的需求。

4. 储备土地资源调查的关键步骤与方法

4.1 调查范围与对象的确定

储备土地资源调查的首要步骤是明确调查的范围和对象。调查的范围和对象直接决定了调查工作的深度和广度，同时也影响着最终数据的准确性和应用效果。调查对象则主要包括土地本身的各类特征及其在土地储备中的作用。主要的调查对象包括：土地的基本属性（如地块位置、面积、土地性质等）、土地的使用现状（如是否已被开发或存在其他限制性用途）、以及土地的规划用途（如住宅用地、商业用地、工业用地等）。此外，土地的环境特征（如是否位于生态保护区、是否存在污染等）和社会经济背景（如周边的公共设施、交通状况等）也是调查的关键对象。

4.2 数据收集与分析方法

4.2.1 土地利用现状调查

土地利用现状调查是土地资源调查中的基础工作，旨在获取土地的当前使用状况及其发展潜力。通过这项调查，可以清晰了解各类土地的使用情况，如是否已经开发、正在开发中，

或是否有特殊的法律、环境保护等限制。此外，土地利用现状调查还涉及土地的可用性评估，即分析土地是否符合当前规划要求，是否存在土地利用冲突或土地闲置现象。土地利用现状调查通常需要结合现场调查与资料收集两种方式。通过现场勘查，调查员可以直接观察土地的使用情况，获取土地是否被建筑物占用、土地是否被荒废、周围环境是否适合开发等第一手资料。

4.2.2 土地市场需求分析

土地市场需求分析是对土地需求变化趋势、未来开发需求、市场经济影响等因素的综合分析。该项分析旨在帮助政府或相关部门了解在未来若干年内，不同类型土地（如住宅、商业、工业、生态保护等）的需求变化情况，从而指导储备土地的布局与供应。

进行土地市场需求分析时，首先需要收集相关的市场数据，如人口增长预测、区域经济发展规划、房地产市场变化趋势等。其次，需要通过历史数据的回顾与趋势分析，预测未来土地需求的方向和规模。可以采用多种市场预测方法，如时间序列分析、回归分析等，通过对历史土地需求数据的建模，进行未来需求趋势的预测。此外，政策、技术和社会因素也会对市场产生需求产生影响，需在分析中考虑到这些外部因素。

4.2.3 土地质量与开发潜力评估

土地质量评估主要考虑土地的自然属性，如土壤条件、地形地貌、气候条件等。评估的指标包括土地是否存在洪涝、滑坡等自然灾害风险，是否符合农业或建筑开发要求。开发潜力评估则考虑土地的经济适应性和市场需求。包括周边设施（如交通、公共服务）的配套情况，土地的开发可行性，土地价值的提升空间等。通过土地质量与开发潜力评估，能够为储备土地的开发决策提供重要支持，确保储备土地能够满足长远的城市发展需求。

4.3 调查工具与技术

4.3.1 地理信息系统 (GIS) 应用

地理信息系统 (GIS) 技术在土地资源调查中发挥着重要作用，尤其在土地的空间数据收集、分析与展示方面具有独特优势。GIS 可以通过空间信息的可视化手段，将土地的基本属性、使用现状、地理环境、交通网络等信息整合在一起，从而更直观地呈现土地的多维特征。使用 GIS，研究人员可以对储备土地进行多角度的空间分析，诸如土地的空间分布、土地与周边基础设施的关联性等。

GIS 技术能够帮助分析土地利用模式，预测未来土地需求变化，并提供土地储备和开发的优化方案。例如，通过叠加分析，GIS 能够显示某一区域内土地开发的优劣势，帮助决策者作出更加科学的土地储备决策。此外，GIS 还能进行土地规划的模拟，评估不同规划方案的优劣，为政府的土地管理与政策制定提供数据支持。

4.3.2 遥感技术的应用

遥感技术利用卫星或无人机等设备，通过对地球表面进行

远程感知,获取大范围、高精度的土地信息。在土地资源调查中,遥感技术常用于大范围土地利用现状的监测与分析,尤其适用于地广人稀的区域或需要高频次更新数据的地区。

遥感技术能够实时捕捉土地变化,提供动态监测功能。例如,遥感影像可以帮助分析某地区土地是否发生过度开发、是否存在非法建设等情况。遥感数据还可以与GIS技术结合,进行更深层次的空间分析,评估土地的开发潜力。通过遥感技术,土地资源调查能够实现低成本、高效率的数据采集和动态监控,极大地提升土地调查工作的质量与精度。

4.3.3 大数据分析 with 模型预测

大数据技术能够整合来自政府、企业、市场等多个渠道的海量数据,通过数据挖掘与分析,揭示土地市场需求、土地资源利用、土地价格等的变化趋势和潜在规律。通过对土地市场历史数据的积累,结合大数据分析模型,研究人员可以建立预测模型,预测未来土地市场的需求变化。这些模型可以通过回归分析、时间序列分析等方法,量化土地需求的变化趋势。

5. 优化储备土地资源管理的对策与建议

5.1 加强储备土地的科学规划与合理布局

首先需要加强土地储备的前瞻性规划。政府应根据区域经济发展、人口变化、产业布局等长远因素,科学预测未来土地需求,明确储备土地的具体目标和用途。规划应充分考虑不同类型土地的需求差异,例如,住宅用地、工业用地、商业用地以及公共服务设施用地等,确保土地储备结构的多样性和合理性。

其次,合理布局是优化储备土地的关键。土地储备不仅仅是土地的简单积累,而是要根据城市发展需求、交通网络、环境保护要求等因素,将储备土地分布到合适的区域。例如,住宅用地应优先储备在靠近交通枢纽、公共服务设施齐全的地区,而产业用地应集中在有良好基础设施和产业集群效应的区域。

5.2 提高土地储备管理的智能化水平

首先,土地储备管理平台应实现信息化和数字化,将土地储备的全过程数据化。这包括土地的获取、储备、评估、开发和利用等各个环节,所有数据都可以实时更新、共享和分析,为决策者提供准确的市场预测、土地价值评估和政策执行情况。其次,利用大数据技术,政府可以实时监控土地市场的动态变化,分析市场需求的变化趋势,及时调整土地储备策略。例如,通过大数据分析,政府可以掌握各类土地的市场供求状况、价格波动情况、区域发展潜力等,从而进行更加精准的土地储备决策。人工智能技术的应用也是提升土地储备管理智能化水平的重要途径。

最后,智能化管理还包括土地储备过程中的智能监控和优化决策。通过传感器、无人机、物联网等技术,政府可以实时监控储备土地的开发进展,及时发现土地储备管理中的潜在问题,确保土地资源的高效利用。

5.3 改进土地资源的评估机制

首先,应加强土地价值评估方法的多样化。传统的土地评估方法过于依赖单一的市场价格,而忽视了土地的综合价值和长远价值。新的评估机制应综合考虑土地的地理位置、土地的开发潜力、周边配套设施、交通便捷程度等因素,采用更加科学的评估模型。通过引入多维度的评估体系,能够全面衡量土地的真实价值,避免片面评估带来的资源浪费。

其次,应结合环境、社会和经济效益进行全方位的评估。土地资源不仅仅是经济资产,还承担着重要的社会和生态功能。因此,土地评估应将土地对生态环境的影响、对社会发展的贡献以及对未来可持续发展的潜力考虑在内。例如,土地的生态价值,如水源保护、气候调节等,应纳入评估指标,避免盲目开发导致生态环境恶化。

5.4 强化政府与市场的协调作用

首先,政府应发挥主导作用,制定科学的政策框架和规划方案,确保土地储备管理的整体方向与目标与社会经济发展相一致。政府应积极推动市场化改革,通过土地拍卖、招标等市场机制,优化土地资源的配置效率。此外,政府应与市场进行有效对接,确保土地储备满足市场需求。在土地储备过程中,政府不仅要关注土地的短期经济效益,还应重视土地的长期发展潜力和社会效益,以实现土地资源的可持续利用。

其次,政府应加强与市场主体的合作,促进土地储备资源的有效流动。在实际操作中,土地储备过程可能涉及到多方利益,政府需要协调不同主体之间的关系,避免单纯依赖行政手段,而忽视市场需求和社会效益。通过推动政府与房地产开发商、金融机构、科研机构等市场主体的合作,政府可以更好地掌握市场需求动向,优化土地储备的结构与布局。同时,政府还可以引导市场主体积极参与土地储备,利用市场力量提高土地储备的效益。

6. 结论

通过对土地储备资源管理的全面分析与优化建议,本文认为,合理规划与高效管理是确保土地资源充分利用的关键。政府需要不断加强与市场的协调合作,提升管理智能化水平,并完善评估机制,从而推动土地储备管理向更加科学和可持续发展的方向。随着技术的进步和政策的不断完善,土地资源的管理将更加精细化和高效化,为未来的城市发展提供强有力的支持。

[参考文献]

[1]包日李.浅谈完善土地储备管理机制强化资源要素保障的实践——以泰顺县为例[J].浙江国土资源,2023,(06):47-48.

[2]徐苏维,王治国,谢正栋.市级土地储备资源信息化管理模式探讨——以江苏省南京市为例[J].中国土地,2023,(04):50-52.

[3]杨红,刘鸿.自然资源资产管理体制下土地储备的实践与思考[J].中国土地,2020,(10):40-42.