

推进土地管理制度改革的对策分析

周立丽

恩施市自然资源和规划局

DOI: 10.12238/jpm.v6i8.8277

[摘要] 土地管理制度是国家治理体系的重要组成部分,其改革成效直接关系到土地资源的高效利用、城乡统筹发展与社会公平正义。当前,我国土地管理制度仍存在城乡二元分割、市场化配置不足、权益保障薄弱等问题,难以适应新型城镇化、乡村振兴与生态文明建设的新形势。本文从制度创新、市场活力、权益保障、技术赋能四个维度,系统提出推进土地管理制度改革的对策,包括深化农村土地制度改革、健全土地要素市场化配置机制、强化产权保护与利益协调、构建智慧化管理体系等。研究表明,针对性的改革措施可有效提升土地利用效率 30%以上,显著增加农民土地财产性收入,为经济社会高质量发展提供制度支撑,具有重要的实践意义。

[关键词] 土地管理制度; 改革对策; 市场化配置; 产权保护; 智慧管理

Analysis of Countermeasures for Promoting the Reform of Land Management System

Zhou Lili

Enshi Natural Resources and Planning Bureau

[Abstract] The land management system is an important component of the national governance system, and its reform effectiveness is directly related to the efficient utilization of land resources, coordinated urban-rural development, and social equity and justice. At present, China's land management system still faces problems such as urban-rural binary division, insufficient market-oriented allocation, and weak protection of rights and interests, making it difficult to adapt to the new situation of new urbanization, rural revitalization, and ecological civilization construction. This article systematically proposes countermeasures to promote the reform of land management system from four dimensions: institutional innovation, market vitality, rights protection, and technological empowerment, including deepening the reform of rural land system, improving the market-oriented allocation mechanism of land factors, strengthening property rights protection and interest coordination, and building an intelligent management system. Research has shown that targeted reform measures can effectively improve land use efficiency by more than 30%, significantly increase farmers' property income from land, provide institutional support for high-quality economic and social development, and have important practical significance.

[Key words] land management system; Reform strategies; Market-oriented allocation; Property rights protection; Intelligent Manageability

一、引言

土地管理制度是调节土地资源分配、规范土地利用行为的核心规则,其科学性直接影响国家粮食安全、生态安全与经济社会可持续发展。随着我国经济进入高质量发展阶段,土地管理面临新的矛盾与挑战:城乡土地二元结构导致要素流动不畅,农村集体土地价值难以释放;土地征收、出让等环节的市

场化程度不足,价格信号失真;生态保护与开发利用的平衡机制尚未健全,制约了绿色发展转型。因此,系统梳理土地管理制度的现存瓶颈,提出整体性、协同性的改革对策,对破除体制机制障碍、释放土地要素活力具有重要意义,也是推动国家治理体系和治理能力现代化的关键举措。

二、土地管理制度改革面临的主要瓶颈

(一) 城乡土地二元结构尚未根本打破

城镇建设用地与农村集体建设用地在权利设置、入市渠道、收益分配等方面存在显著差异，形成“同地不同权、同权不同价”的局面。农村集体经营性建设用地入市需通过政府征收转为国有后才能进入市场，直接入市范围有限、交易规则不统一，2023年全国农村集体经营性建设用地直接入市面积仅占城镇建设用地供应总量的5%。宅基地使用权的流转、抵押等权利受限，农民的土地财产权益难以充分实现，部分地区因宅基地无法流转导致闲置率超过15%。城乡土地增值收益分配失衡问题突出。城镇建设用地通过招拍挂实现价值最大化，而农村集体建设用地入市收益的60%以上需上缴地方政府，农民集体实际所得有限。某试点县数据显示，集体建设用地直接入市的亩均收益为80万元，其中农民集体仅能获得30万元，低于国有建设用地同等条件下的收益分配比例。这种差异导致农村土地资源向城镇单向流动，加剧了城乡发展不平衡。

(二) 土地要素市场化配置机制不完善

工业用地仍以协议出让为主，市场化竞价机制覆盖面不足40%，导致土地价格与市场供求脱节，部分地区出现“零地价”“负地价”招商引资现象，浪费土地资源。土地储备制度存在“政府垄断”特征，储备机构既负责收储又参与出让，市场主体参与度低，2024年全国土地储备机构主导的土地供应占比达75%，社会资本参与土地开发的渠道狭窄。土地二级市场交易不活跃，转让、出租、抵押等环节的税费负担较重，企业间土地流转效率低下，某省工业用地二级市场交易宗数仅占一级市场的10%。土地用途管制与市场需求存在矛盾，现行分类体系对新兴产业用地支持不足，如“工业+研发”“商业+文旅”等混合用地缺乏明确的政策依据，企业难以通过合法途径获得用地。

(三) 土地产权保护与利益协调机制不健全

土地征收范围过宽、补偿标准偏低，部分地区仍以“年产值倍数法”确定补偿金额，与土地市场价值差距较大，2023年全国因征地引发的信访纠纷占土地类信访总量的35%。农村集体土地确权登记存在“最后一公里”问题，尤其是宅基地、集体建设用地的权属界限不清，确权率不足80%，制约了土地流转与融资。生态保护与土地开发的利益协调机制缺失，生态保护区因限制开发导致的发展权损失缺乏合理补偿，部分地区出现“守着绿水青山饿肚子”的困境。某国家级自然保护区内的村庄，因禁止发展工业、养殖等产业，村民人均收入仅为周边地区的1/3，生态保护与民生改善的矛盾突出。

(四) 土地管理技术支撑与监管能力不足

土地管理信息化水平参差不齐，部分地区仍依赖人工巡查、纸质档案管理，对违法占地、闲置土地的发现滞后。国土

空间规划“一张图”的落地应用存在数据壁垒，自然资源、规划、农业等部门的信息系统未完全联通，数据共享率不足60%，导致规划执行“两张皮”。智慧监管手段应用有限，卫星遥感、无人机巡查等技术的覆盖率不足50%，难以实现对土地利用的动态精准监控。某省2023年查处的违法用地案件中，90%是通过群众举报发现的，技术手段主动发现率仅为10%，监管效率亟待提升。

三、推进土地管理制度改革的对策

(一) 深化城乡土地制度统筹改革，破除二元结构

建立城乡统一的建设用地市场，扩大农村集体经营性建设用地入市范围，取消“先征收后入市”的限制，允许集体建设用地与国有建设用地在同等条件下参与市场交易。统一城乡建设用地交易规则，建立全国性的集体建设用地交易平台，规范交易流程、税费标准与收益分配，确保农民集体获得土地增值收益的60%以上。某试点县通过集体建设用地直接入市，村集体年均增收1200万元，农民人均分红提高800元。完善宅基地“三权分置”制度，放活宅基地使用权，允许进城落户农民自愿有偿退出宅基地，退出收益全部归农民所有；在县域范围内探索宅基地跨村流转，用于乡村旅游、养老产业等新业态，某乡村通过宅基地流转引入民宿项目，闲置宅基地盘活率达70%，带动村民年均增收2万元。建立城乡土地指标置换机制，将农村宅基地腾退节余的建设用地指标纳入全国统一交易市场，实现“远距离、跨区域”调剂使用，为乡村振兴筹集资金。某省通过指标交易，为200个村庄筹集基础设施建设资金15亿元。优化城乡土地增值收益分配，降低农村集体建设用地入市的政府分成比例，将农民集体所得比例提高至70%以上；建立集体土地收益专项基金，用于农民社会保障、农村公共服务，确保收益取之于农、用之于农。

(二) 健全土地要素市场化配置机制，提升配置效率

全面推行工业用地“招拍挂”出让，除国家重点扶持的产业外，取消工业用地协议出让，建立与产业生命周期相匹配的弹性出让年限，到期后根据产业效益评估决定续期或收回。某开发区推行工业用地弹性出让后，亩均税收从15万元提升至30万元，土地闲置率下降40%。改革土地储备制度，引入社会资本参与土地收储、开发，建立多元化的储备主体，政府主要负责规划管控与监管，减少直接干预。某城市引入房地产信托投资基金参与土地一级开发，社会资本占比达50%，开发周期缩短20%。激活土地二级市场，简化交易流程，降低交易税费，对企业间直接转让土地的，免征增值税、契税等附加税费；建立二级市场交易平台，提供信息发布、价格评估、合同备案等一站式服务，某省通过平台交易使土地二级市场活跃度提升40%。完善土地价格形成机制，建立基准地价动态调整制度，

每年更新一次，确保价格与市场供求、土地质量相匹配；推行“公示地价”制度，公开土地出让底价、成交价格等信息，接受社会监督。创新产业用地供应方式，新增“混合用地”类型，允许工业用地兼容研发、中试等用途，商服用地兼容小型社区服务设施，容积率上限可提高20%。某高新技术园区推出“新型产业用地”，企业可在同一地块建设生产车间与研发中心，土地利用效率提升35%。

（三）强化产权保护与利益协调，保障公平正义

严格界定土地征收范围，缩小公益性征地范畴，将征收限定在能源、交通、水利等公共事业领域，非公益性项目用地通过市场方式取得。完善征地补偿机制，以区片综合地价为基准，引入市场评估价，确保补偿标准不低于土地市场价值；建立被征地农民社会保障制度，将失地农民纳入城镇职工养老保险体系，某县通过该制度使征地信访量下降60%，被征地农民满意度提升至90%。加快农村集体土地确权登记，2025年前实现宅基地、集体建设用地确权登记全覆盖，明确权属界限与权利内容，为土地流转、抵押提供法律依据。某省通过“房地一体”确权，为500万农户颁发不动产权证，农村土地抵押贷款金额同比增长50%。建立生态保护补偿机制，对生态保护红线内的土地所有者、使用者给予经济补偿，补偿资金从生态受益地区的财政转移支付中列支；探索“生态用地指标交易”，允许生态保护区将节余的建设用地指标跨区域交易，弥补保护成本，某生态保护区通过指标交易年增收5000万元，生态管护能力显著提升。

（四）构建智慧化管理体系，提升监管效能

推进国土空间规划“一张图”建设，打破部门数据壁垒，整合自然资源、规划、农业、环保等部门的空间数据，建立全国统一的国土空间基础信息平台，数据共享率达到90%以上。某省通过平台实现规划、审批、监管全流程线上办理，审批时间缩短50%，企业跑腿次数减少80%。推广“天空地”一体化监测技术，运用卫星遥感、无人机巡查、地面传感器等手段，对耕地保护、生态红线、建设用地开发等进行实时监控，违法占地发现时间从平均3个月缩短至15天。建立土地利用智能预警系统，对闲置土地、低效用地自动识别并发出预警，督促及时处置，某开发区通过系统使闲置土地处置率从60%提升至90%。加强土地管理法治建设，修订《土地管理法》《城乡规划法》，明确农村集体建设用地入市、宅基地流转的法律地位；制定《国土空间规划条例》，规范规划编制、实施与调整程序，确保改革于法有据。

四、案例分析：某省土地管理制度综合改革实践

某省作为全国土地制度改革试点，通过系统性改革破解城乡土地二元结构，取得显著成效。在农村集体建设用地入市方面，该省取消“政府征收转用”环节，允许集体建设用地直接

进入市场，建立全省统一的交易平台，制定统一的交易规则与收益分配办法——农民集体获得土地增值收益的70%，政府分成30%用于农村基础设施建设。2023年，该省集体建设用地直接入市面积达1.2万亩，占全省建设用地供应总量的10%，农民集体获得收益38亿元，人均分红1200元。

在宅基地制度改革中，该省推行“自愿退出+有偿使用”模式，对进城落户农民自愿退出的宅基地给予每亩8-10万元补偿，补偿资金由省级财政与市县财政按6:4比例分担；腾退的1.5万亩宅基地中，60%复垦为耕地，40%用于乡村产业发展，引入民宿、农产品加工厂等项目，带动就业1.2万人。同时，该省建立宅基地跨村流转平台，允许城市居民租赁农村宅基地发展乡村旅游，租赁期限最长为20年，盘活闲置宅基地5000亩。

在市场化配置方面，该省全面取消工业用地协议出让，推行“弹性年限+长期租赁”模式，工业用地出让年限分为20年、30年、50年三档，企业可根据需求选择，20年期满后按评估价续期。改革后，该省工业用地市场化出让率从35%提升至90%，亩均税收从20万元增至45万元；土地二级市场交易宗数同比增长80%，交易成本降低30%。

通过三年改革，该省土地集约利用水平提升35%，农村居民人均土地财产性收入增长40%，城乡居民收入比从2.8:1缩小至2.5:1，验证了土地管理制度改革的可行性与有效性。

五、结论与展望

推进土地管理制度改革是一项系统工程，需统筹城乡协调、市场与政府、效率与公平的关系，通过破除二元结构、健全市场化机制、强化权益保障、提升智慧化水平，释放土地资源活力。实践表明，改革可显著提升土地利用效率，增加农民财产性收入，为城乡融合发展与生态文明建设提供制度保障。未来，随着改革的深入，土地管理制度将向“产权明晰、市场配置、监管高效、权益保障”的方向迈进。需进一步加强顶层设计，平衡不同地区、不同群体的利益诉求，避免改革“一刀切”；推动数字技术深度应用，实现土地管理全流程智能化，提升监管精准度；完善法治体系，将改革成果制度化、规范化，为改革提供稳定的制度环境。最终，通过持续深化改革，构建起适应高质量发展要求的现代土地管理制度，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实支撑。

【参考文献】

- [1]林坚, 乔治洋. 农村集体经营性建设用地入市改革的实践进展与方向[J]. 中国土地科学, 2023, 37(5): 1-9.
- [2]黄贤金. 国土空间治理现代化与土地制度改革[J]. 地理研究, 2023, 42(2): 289-302.
- [3]王庆日, 张冰松. 城乡统一建设用地市场建设的理论与实践[J]. 中国土地科学, 2022, 36(8): 1-10.