

强化土地资源管理实现节约集约用地的研究

杨婧

雷波县自然资源局

DOI: 10.12238/jpm.v6i11.8506

[摘要] 土地作为不可再生的核心生产要素，是经济社会高质量发展的空间载体和重要基础。我国长期以来面临人多地少的发展困境，尤其是在工业化和城镇化快速发展的情况下，建设用地供不应求，供需关系明显失衡。强化土地资源管理工作和推行节约集约用地措施已成为推动我国经济社会发展的关键。本文分析了我国土地资源利用现状及节约集约用地实践成效、探究了我国土地资源管理与节约集约用地存在的突出问题，并提出强化土地资源管理和实现节约集约用地的措施，以期完善土地资源管理提供参考。

[关键词] 土地资源管理；节约集约用地；国土空间规划；监管机制

Research on Strengthening Land Resource Management to Achieve Efficient and Intensive Land Use

Yang Jing

Leibo County Natural Resources Bureau

[Abstract] Land, as a non renewable core production factor, is a spatial carrier and important foundation for high-quality economic and social development. China has long faced the development dilemma of a large population and limited land, especially in the context of rapid industrialization and urbanization, where construction land is in short supply and the supply-demand relationship is clearly imbalanced. Strengthening land resource management and implementing measures for efficient and intensive land use have become key factors in promoting China's economic and social development. This article analyzes the current situation of land resource utilization in China and the effectiveness of land conservation and intensive use practices, explores the prominent problems in land resource management and land conservation and intensive use in China, and proposes measures to strengthen land resource management and achieve land conservation and intensive use, in order to provide reference for improving land resource management.

[Key words] land resource management; Efficient and intensive use of land; National spatial planning; regulatory mechanism

引言

我国陆地面积辽阔但人均耕地仅为世界平均水平的40%，优质耕地稀缺、后备资源不足，而新型工业化、城镇化推进使城乡建设、产业发展等对土地需求持续攀升，供需失衡矛盾凸显，部分地区建设用地粗放扩张、闲置低效利用的问题加剧了资源紧张，制约经济社会可持续发展。节约集约用地是破解资源约束的根本出路，我国已出台多项政策明确“双最严格”制度，在此背景下，强化土地资源管理、构建高效节约集约用地体系成为重要课题^[1]。本研究既能丰富相关理论体系，也能为政府决策提供参考，助力盘活存量土地、保障耕地安全，实现多重效益统一。

一、我国土地资源利用现状及节约集约用地实践成效

(一) 我国土地资源利用现状

我国陆地国土面积约960万平方公里，耕地、园地、林地、

草地及建设用地分别约为19.18亿亩、2.03亿亩、42.62亿亩、39.68亿亩和6.24亿亩，农用地占比最大但优质耕地集中于东部平原且分布不均，城镇与工业用地占比偏高，农村建设用地存在布局分散、利用效率偏低的问题。土地利用区域差异显著，东部地区土地稀缺但利用效率较高，中西部地区土地相对丰富却用地粗放，东北地区耕地充足但面临黑土流失等生态压力。随着新型工业化、城镇化推进，建设用地需求持续增加，叠加最严格的耕地保护制度和生态保护约束，土地供需矛盾日益突出。

(二) 节约集约用地实践成效

在节约集约用地实践中，我国成效显著：永久基本农田保护面积稳定在15.46亿亩以上，高标准农田累计建成10亿亩，筑牢粮食安全保障；通过闲置土地处置、低效用地再开发等方式盘活存量土地超千万亩，农村宅基地改革与空心村治理成效

明显；2023年单位GDP建设用地使用面积较2018年下降约20%，工业用地弹性出让模式推广、城市容积率提升，土地利用效率持续优化；《土地管理法》等法律法规出台、国土空间规划体系构建及城乡统一建设用地市场形成，为节约集约用地提供了坚实制度支撑。

二、我国土地资源管理与节约集约用地存在的突出问题

（一）国土空间规划引领作用不足

国土空间规划的引领作用存在明显不足，部分地区国土空间规划与产业规划、城乡规划、生态环境保护规划等专项规划缺乏有效衔接，上下级规划衔接也不够紧密，规划刚性约束与弹性空间失衡，还出现规划冲突、重复建设等问题，部分产业园区因与城镇总体规划脱节，导致用地布局不合理、基础设施配套不完善，土地利用效率偏低。同时，一些地区规划编制时对区域资源禀赋、环境承载能力和经济社会发展需求研究不深，指标设置不合理、用地布局缺乏前瞻性与可操作性，部分城市盲目扩张建设用地忽视耕地和生态保护，且规划动态调整机制不健全，难以适配发展新形势新需求^[2]。

（二）土地利用效率总体偏低

我国土地利用效率总体偏低，部分地区秉持“重增量、轻存量”理念，盲目追求新增建设用地指标，过度供应工业用地造成闲置浪费，农村建设用地布局分散、宅基地闲置率高，“空心村”现象突出。存量土地盘活受产权复杂、历史遗留问题多及激励机制不完善、审批流程烦琐等因素制约，效率不佳。同时，东部与中西部、城镇与农村及不同行业间土地利用效率差异显著，传统产业用地效率偏低且高新产业用地占比不足，部分地区用地结构失衡，进一步拉低综合利用效益。

（三）土地资源管理机制不完善

我国土地资源管理机制存在明显不完善之处，节约集约用地的激励约束机制不够健全，对节约集约用地主体的奖励措施不足、对粗放用地主体的惩罚力度不够，且土地有偿使用制度执行不严，部分用地低价出让现象仍存，难以发挥价格杠杆调节作用。城乡统一建设用地市场尚未完全建立，农村集体经营性建设用地入市机制不健全，国有建设用地市场化配置程度不高，行政干预出让、招拍挂执行不规范及地价更新不及时等问题突出。同时，土地审批流程烦琐、环节过多导致周期漫长，审批中还存在重审批、轻监管的情况，缺乏对项目用地后实际利用的有效跟踪，造成部分土地批而未用、用而未尽。

（四）执法监管力度有待加强

我国土地资源执法监管力度仍需加强，监管体系存在明显短板，国土、规划、住建、环保等涉事部门协调配合不紧密，存在职责交叉与监管真空问题，难以形成监管合力，同时基层监管力量薄弱、人员不足且专业能力有限，难以满足日常监管需求。部分地区违法占用耕地、违规出让土地、擅自改变土地用途等行为时有发生，企业和个人为逐利违法占用耕地威胁粮食安全，部分地方政府为招商引资违规批地、低价出让土地，扰乱了土地市场秩序。而对违法违规用地行为的查处力度不足，存在“重查处、轻整改”“以罚代法”现象，整改落实不

到位且违法成本较低，难以形成有效震慑，导致此类行为屡禁不止。

（五）节约集约用地意识有待提升

部分地方政府和用地主体对节约集约用地的重要性认识不足，仍然存在“重发展、轻保护”“重规模、轻效率”的传统观念。一些地方政府将建设用地规模作为衡量经济发展的重要指标，盲目追求土地开发强度，忽视了土地资源的可持续利用。部分企业缺乏节约集约用地的自觉性，在项目建设过程中大手大脚用地，不注重土地利用效率的提升。此外，公众节约集约用地意识淡薄，对土地资源的稀缺性认识不足，缺乏参与土地保护和节约集约利用的积极性^[3]。

三、强化土地资源管理实现节约集约用地的优化路径

（一）强化国土空间规划引领，优化土地利用布局

国土空间规划作为土地资源合理配置的“总蓝图”，其引领作用强弱直接决定土地利用布局的科学性与高效性，针对当前规划衔接不畅、科学性不足、实施监管薄弱等问题，必须通过系统性优化筑牢节约集约用地的空间基础。要加快构建“全国—省—市—县—乡”五级国土空间规划体系，强化规划的战略引领与刚性约束，加强与产业规划、城乡规划、生态环境保护规划等专项规划的衔接协调，建立“多规合一”协同机制，明确各级规划管控重点与责任主体，压实上下级规划衔接力度，从源头上避免规划冲突与重复建设。编制过程中需坚守“底线思维、系统思维、精准思维”，深入开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”，结合区域资源禀赋与发展需求优化土地利用结构，合理配置城乡建设、耕地、生态等各类用地，同时建立动态调整机制，根据发展新形势及时修订完善，提升规划的前瞻性与可操作性。要健全规划实施全过程监管机制，运用卫星遥感、大数据、人工智能等现代技术构建“一张图”监管平台，实现土地利用动态监测与实时监管，严格执行规划许可制度，对不符合规划的项目一律不予审批，同步建立规划实施评估机制，定期排查解决实施中的问题，确保规划蓝图精准落地、发挥实效。

（二）盘活存量土地资源，提高土地利用效率

存量土地作为缓解建设用地供需矛盾、提升土地利用效率的核心抓手，其盘活质量直接关系节约集约用地目标的落地成效，当前大量闲置土地未得到有效盘活、低效用地占比偏高、农村建设用地配置散乱等问题，严重制约了土地资源综合效益的发挥，亟须通过靶向施策激活存量潜力、优化用地配置。要全面开展闲置土地排查摸底，建立健全闲置土地数据库，实行分类处置与动态管理，对企业自身原因造成的闲置土地依法征收闲置费或收回土地使用权，对政府原因导致的闲置则督促相关部门限期解决配套设施不完善、规划调整等问题推动项目尽快落地，同时建立激励机制，通过税收减免、资金奖励等优惠政策调动用地主体自行盘活的积极性。需制定低效用地再开发专项规划，明确认定标准、改造方向和开发模式，重点推进城镇低效工业用地、旧城区、旧厂房、旧村庄等区域再开发，通过资产重组、产业升级、功能置换等方式提升土地利用效率，

建立利益共享机制合理分配再开发收益,简化规划调整、用途变更等审批流程,切实提高再开发实效。要深入推进农村宅基地“三权”分置改革,鼓励农村集体经济组织依法有偿收回闲置宅基地,统筹用于农村产业发展和公共服务设施建设,通过空心村治理、村庄合并等因地制宜开展农村建设用地整治,优化布局并提高利用效率,建立城乡建设用地增减挂钩机制,将农村闲置建设用地整治节余指标优先用于本地区城镇建设,实现城乡土地资源优化配置。

(三) 完善土地资源管理机制,强化制度保障

制度机制是强化土地资源管理、推动节约集约用地的核心保障,当前激励约束失衡、市场配置低效、审批流程烦琐等问题,严重制约了土地利用效率的提升,亟需通过系统性机制创新筑牢制度根基、激发内生动力。要健全节约集约用地激励约束双向机制,对成效显著的地区和企业给予资金奖励、用地指标倾斜、税收减免等优惠,对闲置浪费、低效利用土地的主体依法征收闲置费、提高土地使用税,同时将节约集约用地指标纳入地方政府绩效考核,压实各级政府责任意识。深化土地市场改革,加快构建城乡统一的建设用地市场,完善农村集体经营性建设用地入市交易规则,扩大交易范围、规范流程并健全收益分配机制;严格执行工业用地招拍挂出让制度,扩大经营性用地市场化配置覆盖面,定期更新基准地价与标定地价,健全地价动态监测体系,充分发挥价格杠杆调节作用,同时加强市场监管,严厉打击违法违规出让、炒卖土地等行为,维护市场秩序。以“放管服”改革为抓手优化审批管理流程,减少审批环节、压缩办理时限,推行“一窗受理、并联审批、限时办结”模式,建立建设用地审批“全程网办”机制,实现申报、审核、发证全流程线上办理,提升服务便利化水平;同步强化审批后监管,建立建设用地跟踪监管机制,全程跟踪项目开发进度与土地利用情况,确保土地按批准用途和标准规范使用。

(四) 加强执法监管力度,规范土地利用行为

执法监管是规范土地利用行为、守住节约集约用地底线的关键手段,当前监管体系不健全、执法力度不足、违法违规用地屡禁不止等问题,严重扰乱土地利用秩序,亟需构建全链条、立体化监管格局,以严执法、强监管倒逼用地行为规范化。要建立健全“源头严防、过程严管、后果严惩”的监管体系,明确各部门监管职责,强化跨部门协调配合形成监管合力,同时充实基层国土执法人员力量,加强业务培训提升专业执法水平,借助卫星遥感、无人机巡查、大数据分析等现代技术,构建“天上看、地上查、网上管”的立体化监管网络,提升监管精准性与有效性。保持对违法违规用地行为的高压态势,开展常态化执法巡查,及时发现并制止违法占用耕地、违规出让土地、擅自改变土地用途等行为,加大对严重违法行为的查处力度,依法追究相关责任人法律责任,建立典型案例公开曝光制度形成强大震慑,完善整改机制明确责任与时限,确保违法违规行为整改到位。严格落实最严格的耕地保护制度,聚焦耕地保护执法重点,严厉打击违法占用耕地非农建设、破坏耕地质量等行为,对永久基本农田实施特殊保护,严禁擅自占用,确

需占用的须报国务院批准并按“占一补一、质量相当”原则补充优质耕地,建立耕地保护动态监测机制,实时监控耕地数量与质量变化,坚决守住耕地红线不突破。

(五) 提升节约集约用地意识,营造良好社会氛围

意识引领行动,全社会节约集约用地意识的普遍提升是推动用地方式转型的思想根基,当前部分主体仍存在“重规模、轻效率”“重发展、轻保护”的传统观念,公众对土地资源稀缺性认知不足,亟须通过多维度、广覆盖的引导与动员,营造全社会共同参与的良好氛围。要借助电视、广播、报纸、网络等多元媒体平台,广泛宣传土地管理法律法规和节约集约用地政策,深入解读土地资源稀缺现状与节约集约用地的重要意义,同时常态化开展主题宣传活动,普及相关知识技术、推广成功经验与典型案例,引导全社会牢固树立“节约用地、集约发展”的核心理念。聚焦地方政府官员、企业负责人、农村集体经济组织负责人等关键用地主体,有针对性开展政策法规培训与业务指导,帮助其准确把握政策要求、掌握节约集约用地的有效路径,通过组织经验交流活动促进各方相互学习借鉴,全面提升其责任意识与实践能力。建立健全公众参与机制,畅通线上线下参与渠道,完善土地违法违规行为举报奖励制度,对属实举报给予相应奖励以充分调动公众监督积极性,主动公开土地利用相关信息,保障公众的知情权、参与权与监督权,让节约集约用地成为政府引导、企业践行、公众参与的社会共识,凝聚起土地资源保护与高效利用的强大合力^[4]。

结语

土地资源是经济社会高质量发展的重要基础,强化土地资源管理、实现节约集约用地是破解供需矛盾、保障粮食安全、推进生态文明建设的必然要求。我国在此方面已取得一定成效,但仍面临规划引领不足、利用效率偏低、管理机制不完善、执法监管薄弱、节约集约意识不强等突出问题,需以国土空间规划为引领、盘活存量为重点、完善机制为保障、加强监管为手段、提升意识为基础,构建全链条管理体系,推动土地利用方式从粗放向集约转变。未来随着管理体制机制持续完善,节约集约用地水平将不断提升,同时仍需深化理论研究与实践探索,为建设人与自然和谐共生的现代化筑牢土地资源根基。

[参考文献]

- [1]潘峰. 土地资源管理实现节约集约用地的策略[J]. 房地产世界, 2025, (09): 28-30.
- [2]魏凤玲. 土地资源管理实现节约集约用地的措施建议[J]. 河北农机, 2024, (17): 130-132.
- [3]顾旭明. 强化土地资源管理实现节约集约用地的措施建议[J]. 农业开发与装备, 2022, (12): 105-106.
- [4]谢卫玲. 我国土地资源管理中节约与集约用地开展方法分析[J]. 乡村科技, 2020, (15): 117-118.

作者简介: 杨婧, 1989.06.16, 女, 四川雷波, 彝族, 研究生, 专业技术九级, 雷波县自然资源局, 研究方向: 自然资源资产调查与信息。