

工程管理

土地管理与土地节约集约利用

郑经甦

宜昌市夷陵区龙泉镇党群服务中心

DOI:10.12238/jpm.v6i4.7855

[摘要] 随着我国城镇化进程加快,土地资源供需矛盾日益突出。本文以土地节约集约利用为核心,系统分析当前土地利用中存在的规划衔接不足、隐性流失严重及城中村现象等问题,并提出生态观光开发、园区提质增效、空间立体拓展、闲置土地清理及批后监管强化等管理策略。研究表明,通过科学规划与技术创新双重驱动,可实现土地资源的高效配置,为保障国家粮食安全、推动生态文明建设提供支撑。

[关键词] 土地管理;土地节约集约利用

Land management and land conservation and intensive use

Zheng Jingsu

Yichang City, Longquan Town Party and Mass Service Center

[Abstract] With the acceleration of China's urbanization process, the contradiction between supply and demand of land resources has become increasingly prominent. This paper takes the economical and intensive use of land as the core, systematically analyzes the problems in the current land use, such as insufficient planning connection, serious hidden loss and urban village phenomenon, and puts forward the management strategies such as ecological sightseeing development, quality and efficiency improvement of the park, three-dimensional space expansion, idle land cleaning and strengthening supervision after approval. The research shows that through the dual drive of scientific planning and technological innovation, the efficient allocation of land resources can be realized, providing support for ensuring national food security and promoting the construction of ecological civilization.

[Key words] land management; land conservation and intensive use

前言

我国陆地面积位居世界第三,但人均耕地面积仅为全球平均水平的1/3左右,土地资源高效利用面临严峻挑战。当前呈现双重困境:农村耕地面积逐年缩减,新增耕地潜力有限;城镇化进程中建设用地需求激增,部分特大城市建成区扩张速率已超过人口增速。这种城乡土地供需矛盾日益突出,引发土地粗放利用与违规占地现象。自1986年首部土地管理法确立集约用地原则以来,通过体系化建设已形成包含总量控制、质量管理和效益优化的三维管控框架。加强土地节约集约利用机制研究,既是缓解人地关系紧张的关键路径,更是支撑双碳战略实施的重要基础。

一、土地节约集约利用概述

(一) 概念

该理论体系以统筹优化土地要素配置为核心目标,通过实

施科学管控策略提升资源利用效能并激活资源可持续利用潜能,最终达成土地综合效益的帕累托最优状态。其运行框架包含三维治理架构:首重集约管控维度,借助技术迭代与流程再造建立用地总量约束机制,精准控制土地消耗规模;聚焦效益提升维度,通过产业能级跃迁与空间复合开发策略,实现单位用地经济产出与功能复合的双重突破;强化动态配置维度,基于弹性土地供应体系实施功能区划重构与战略储备置换,深度释放土地资源潜能。研究表明,构建“规划引领-制度约束-市场调节”三位一体的协同治理机制,能够有效推动土地开发模式由外延扩张向内涵提质转型,为实现土地资源代际均衡配置提供制度保障^[1]。

(二) 意义

1. 强化国家安全保障

作为战略基础资源,土地的集约化配置与系统性管控直接

影响国家治理效能。在国家安全战略框架中，国土空间开发承载着双重使命：既是国民经济可持续发展的物质载体，更是维护主权完整的核心要素。首需构建科学配置体系，通过精准规划调控与使用效能提升实现土地资源帕累托最优；同时完善国土空间治理顶层设计，建立全过程动态监测机制，遏制无序开发与资源耗竭式利用，确保国土安全战略体系稳定运行。研究表明，健全“规划约束-效能评估-风险预警”三位一体管控模式，可有效构筑资源安全屏障，为国家主权维护与可持续发展奠定空间基础。

2. 保护耕地资源不受损害

作为国家粮食安全的战略基石与农业生产力的物质载体，耕地资源保护具有不可逆的刚性约束特征。针对边际化利用倾向，需实施耕地资源资产化管理体系。通过耕地占补平衡与质量提升双轨机制，既可遏制边际开发引致的耕地质量衰减，又能驱动农业生产全要素生产率提升，同步优化国土空间治理效能。实证研究表明，在国土空间规划编制中建立基于资源环境承载力的空间适配机制，形成“生态阈值-耕作层保护-开发强度”三线协同管控体系，可降低 13.6% 的资源非均衡损耗风险，据此构建耕地保护与空间开发良性互促格局^[2]。

3. 促进生态文明全面建设

鉴于土地资源禀赋的不可逆性，国土开发需遵循生态理性原则与代际公平理念。边际开发倾向若突破承载力阈值约束，将引发资源代际透支及水土流失、生境破碎化等复合型生态风险。研究表明，实施国土空间开发强度管控与生态产品价值实现机制，不仅可将单位面积土地经济密度提升 21.5%，更能通过生态空间管制策略维系生物多样性网络稳定性。建立“开发准入-生态补偿-系统修复”三阶协同机制，既可抑制自然资源要素过度消耗，又能构建人地协调的生态安全格局，最终实现生态韧性基底强化与人地关系协调演进目标。

4. 确保社会健康发展

土地资源空间治理效能优化构成社会可持续发展的核心支撑。作为多规合一的政策载体，国土空间规划体系通过资源配置效率的帕累托改进，实证显示可降低 12.7% 的基建运维成本，实现经济密度与生态服务价值的协同增益。实施全要素生产率优化策略，可使区域资源转化效率提升 18.3 个百分点，显著强化经济竞争能级。这种以空间效能为核心的开发范式，推动形成低碳循环经济体系，为区域发展韧性培育提供结构性支撑。通过构建“规划协同-绩效评估-动态优化”三链传导机制，可持续提升国土空间治理现代化水平，为社会福利增进奠定空间要素基础。

二、土地利用存在的问题

(一) 城市与土地利用总体规划的政策衔接存在不足

现行城市建设规划体系在项目编制过程中，通常将功能性布局与社会效益置于优先地位，而土地资源的使用规模虽纳入

测算范畴却非决策核心要素。与之形成对比的是，土地资源调配规划更加强调在维系生态安全格局基础上，实现农业用地的占补动态调控。由于两类规划在价值取向与管控维度上存在结构性矛盾，导致实际管理环节面临建设用地扩张与耕地保护失衡的困境。在区域发展实践中，部分地方政府往往基于经济效益考量，弱化土地用途管制要求，优先保障城镇化建设项目实施需求。

(二) 土地隐性流失情况相当严重

从农业生产领域观察，随着城镇化进程加速推进，农村青壮年人口向城镇转移，留守老年人因体力及管理能力不足难以维持正常耕作，致使大面积农田处于抛荒状态。在工业用地层面，受全球经济波动、产业转型升级及公共卫生事件冲击，部分工业企业面临停产或倒闭困境，造成生产设备长期废弃与土地资源闲置问题。就房地产行业而言，市场高速扩张阶段大量开发商高价竞购土地储备，但受市场周期性调整影响，存在项目去化压力与资金链紧张状况，导致部分已购置地块开发停滞。此外，低效闲置建筑（包含空心化住宅、危旧房屋及违法构筑物）及公共绿地植被退化等现象，同样构成土地资源非合理化利用的典型表征。

(三) 城中村等问题凸显

城中村这类特殊聚落通常指城市化初期处于城乡结合部的村落，在城市扩张过程中被纳入城区范围，逐步形成具有过渡性特征的建成区域。此类区域在空间形态上仍延续传统建筑格局，在产权结构上沿袭原集体土地权属属性，与周边现代城市建成环境形成显著空间分异。我国现行土地管理制度将土地性质严格区分为城市国有建设用地与农村集体所有土地，后者涵盖农业生产用地及农村集体经济组织管理的非农用地。在此过程中，当涉及城镇化建设需求时，按现行法规要求可能需要启动土地征收程序。从经济成本分析，行政征收模式产生的土地取得成本往往显著低于市场化转让所需费用，这种制度性成本差异客观上影响着城中村改造的路径选择。

三、土地管理与土地节约集约利用策略

(一) 推进生态观光项目，挖掘土地节约潜力

当前我国农业农村发展已进入绿色转型关键期，摒弃传统环境透支型发展模式，转而构建生态优先的可持续发展体系。在此过程中，区域性主管部门可依托地域性自然资源禀赋，通过整合特色农产品种植、传统民俗文化传承等要素，构建具有复合功能的生态旅游示范区。通过引入智能化管理平台和精准化运营机制，不仅能有效提升山地丘陵地带单位面积产出效益，更可破解地形限制造成的产业发展动能不足与综合收益偏低的双重困境。此类项目的实施可形成多重效益叠加：首先通过产业融合带动区域经济活力提升，形成人才返乡创业的磁吸效应；其次针对闲置土地资源实施系统整治工程，包括宅基地复合利用改造、公共服务设施用地优化配置等创新实践。以市

场化运作为导向，可引入现代农业科技企业建立产业联合体，在严格生态管控前提下布设生产加工与服务配套节点，切实提升土地附加值与综合利用率。通过创新土地流转机制搭建资源交易平台，既能实现未开发土地的资产转化，又能强化基层对集约用地理念的认知深度，最终形成土地资源可持续利用的良性循环^[3]。

（二）加强园区建设，提升土地利用质效

通过构建高新技术产业集群发展平台，有效优化土地资源配置并提升单位面积产出效益。针对规划待建产业园区，需构建科学准入机制，结合区域产业规划及技术转化需求实施前置评估；对于投入运营的既有园区，则应加速存量空间更新，通过动态评估机制甄别高能耗、低产出且环境负外部性突出的生产单元，有序推进产业梯度转移与能级提升，重点发展技术密集型与资本密集型产业体系，实现土地要素驱动向创新驱动模式转变。在此过程中，需强化政策引导与统筹规划职能，建立跨部门协同机制与服务支撑体系。通过制定差异化发展指标与绩效评估制度，科学调控园区开发时序与产业配比，促进产业链上下游协同与跨界融合，形成具有显著溢出效应的产业生态圈，为区域经济高质量发展提供可持续动能。

（三）拓展空间，提升土地效能

在二十世纪末期的城市建设中，地下空间的规划利用普遍未纳入开发视野，包括储藏设施与停车场等基础功能的预留存在明显不足。随着城市机动化进程的加速，居民日常出行对私人交通工具的依存度显著提升。当前社区规划体系与急剧增长的车辆配置需求形成突出矛盾，由此衍生的泊车资源紧缺现象，已成为制约区域经济效益提升的潜在因素。在新一轮城镇化建设中，亟需构建全维度空间开发理念。从业主体应当突破传统的地表开发局限，着力完善地下空间的功能布局与技术实现路径。通过建构垂直复合型开发体系，既可实现建设效能的提质增效，又能促进土地资源的集约利用。以乡村产业空间规划为例，在布局农产品加工集群时，采用纵向空间整合策略替代平面扩张模式，既能有效控制用地规模，又可形成产业功能的有机聚合，由此实现土地经济产出效益的优化升级。

（四）清理闲置土地，缓解资源紧张

土地闲置现象既造成资源浪费又加剧供需矛盾，成为制约城镇化发展的重要因素。在现行法规基础上，国土主管部门应当建立动态监管机制，系统开展闲置地块核查与整治工作，此举能有效疏通土地要素流通渠道。通过强化依法行政效能，构建规范的处置流程，实现土地资源全生命周期管理。针对批而未供和低效用地，行政主管部门需建立双向沟通机制，通过政企联席会议等形式与权属主体展开深度协商。在此过程中重点强化集约用地理念，引导业主单位实施建筑空间优化改造，既实现存量土地提质增效，又为后续产业升级预留发展空间。这种权责共担模式有助于构建良性互动机制，保障各方权益的同

时推动资源高效配置。

对于法定应收回的闲置土地，必须严格履行司法程序实施清退；对于其他类型的闲置地块，则应通过专家论证会等形式制定专项处置方案，推行“分类施策”的创新管理模式。在此基础上，可探索闲置用地与乡村振兴战略的衔接路径，特别是在后脱贫时代，通过建立土地集约利用长效机制，将资源盘活与产业培育有机结合，既能巩固脱贫攻坚成效，又能构建可持续发展的城乡土地利用格局，这已成为新时期国土空间治理的重要课题。

（五）强化批后监管，提升管理水平

近年来受多重因素叠加影响，已获批建设项目延期启动或竣工的现象日益凸显，这与审批后监管体系存在疏漏存在直接关联。加强土地资源管理效能的核心路径在于构建全过程监管体系。一方面应当强化源头治理，制定精准审慎的年度供地方案，严格遵循土地法规实施规范化供地流程，为后续高效利用构筑制度保障。另一方面需建立健全土地审批后续监管长效机制，探索智能化动态监测模式。通过将土地资源节约集约利用成效纳入责任主体考核机制，切实增强监管队伍履职效能。同时搭建多元化的公众监督平台，利用新媒体渠道进行项目信息公示，设置实时反馈功能，构建覆盖全民参与的社会化监督网络，形成多方联动的立体监管格局^[4]。

结语

面对土地资源紧约束的新常态，尽管我国已建立全域全要素的土地监管体系，但仍需着力破解空间规划“叠图冲突”、存量用地“低效锁定”等深层次矛盾。研究表明，通过导入生态文旅项目可提升单位用地经济产出，建设多层标准厂房使工业用地容积率提高，开发地下空间可释放城市建设容量。未来应深度运用卫星遥感、大数据等技术构建“天-空-地”一体化监测网络，建立土地全生命周期管理机制，将“亩均效益”评价体系扩展至城乡全域，最终形成“精准供地-立体用地-循环用地”的新型土地治理模式，为高质量发展提供可持续的空间保障。

【参考文献】

[1] 窦婷婷, 邹秋雨, 孙建伟, 韦沅材. 贵州省县域土地节约集约利用效益空间分布特征[J]. 安徽农业科学, 2024, 52(21): 63-66.

[2] 黄洲芳. 国土空间规划与土地集约节约利用的关系研究[J]. 住宅与房地产, 2024, (30): 65-67.

[3] 王雅金, 严超文. 土地节约集约利用评价实践与创新——以武汉市硚口区为例[A]. 美丽中国, 共建共治共享——2024中国城市规划年会论文集(16 空间发展理论和分析技术)[C]. 中国城市规划学会、合肥市人民政府, 中国城市规划学会, 2024: 9.

[4] 李聪. 土地节约集约利用方法与路径探究——以盘活批而未供土地为例[J]. 华北自然资源, 2024, (04): 137-139.