

新时期土地资源管理与土地利用综合规划浅析

赵克会 廖玉佳

重庆市勘察规划设计有限公司 重庆欣荣土地房屋勘测技术研究所有限责任公司

DOI:10.12238/gmsm.v5i2.1359

[摘要] 随着经济社会的持续快速发展,土地资源管理工作面临着崭新局面,如何有效运用科学合理的方法与策略,全面优化提升土地利用综合规划成效,备受业内关注。基于此,本文首先介绍了土地资源管理的重要性,分析了土地资源管理与土地利用的内容,在探讨当前土地资源管理现状与存在问题的基础上,结合相关实践经验,分别从建立健全土地资源管理和规划制度等多个角度与方面,探讨了土地资源管理与土地利用综合规划的方法路径,阐述了个人对此的几点浅见。

[关键词] 土地资源管理; 土地利用综合规划; 现状问题; 方法对策

中图分类号: P641.8 文献标识码: A

Brief Analysis of Land Resources Management and Comprehensive Land Use Planning in the New Era

Kehui Zhao Yujia Liao

Chongqing Survey Planning & Design Co., Ltd

Chongqing Xinrong Land and Housing Survey Technology Research Institute Co., Ltd

[Abstract] With the continuous and rapid development of the economy and society, land resource management is facing a new situation, and how to effectively use scientific and reasonable methods and strategies to comprehensively optimize and improve the effectiveness of comprehensive land use planning, has attracted much attention from the industry. Based on this, this paper first introduces the importance of land resource management, analyzes the content of land resource management and land use, and on the basis of discussing the current status and existing problems of land resource management, combined with relevant practical experience, from the perspective and aspects of establishing and improving the land resource management and planning system, discusses the methods and paths of land resource management and comprehensive land use planning, and expounds some of the individuals' views on this.

[Key words] land resources management; comprehensive land use planning; current situation issues; methods and strategies

引言

当今社会,经济发展质量显著提高,对土地资源管理工作提出了更高要求,土地利用综合规划面临着挑战与考验。当前形势下,有必要立足土地资源管理现状实际,灵活运用多样化的方法与策略,全面优化提升土地利用综合规划的整体效果。本文就此展开了相关探讨。

1 土地资源管理的重要性

土地资源是现代经济社会高质量发展的重要保障,在现代经济社会体系中发挥着不可替代的关键作用。在我国综

合国力不断提升的趋势下,土地资源紧张的宏观特征愈发明显,对有限土地资源利用率的提升产生了更为迫切的现实需求。近年来,国家相关部门高度重视土地资源管理的创新发展,在土地资源管理法律法规体系建设、土地资源经济价值挖掘与土地资源管理信息化等方面进行了大量卓有成效的改革与创新,充分有效激发了土地资源管理潜能潜力,进一步发挥出土地资源对于保障经济社会高质量发展的促进作用,初步实现了以土地资源管理带动经济社会发展的预期

目标。同时,各级土地资源管理单位同样在创新管理方法、优化管理方式与调整土地关系等方面进行了积极探索,辅助促进了现代土地资源管理体系的建立,土地资源管理职能得到充分巩固,为新时期土地资源管理赋予了新鲜活力^[1]。尽管如此,受土地利用模式与经济发展路径方面的限制,当前土地资源管理水平尚有较大提升空间,土地综合利用规划的针对性有待于进一步增强,理应通过更为符合实际的方法路径,予以改进提升。

2 土地资源管理与土地利用的内容

2.1 地籍管理

地籍管理是现代土地资源管理的关键构成要素,对于明确细化土地资源所属权限等具有重要作用。地籍管理需要以地籍调查结果为依据,在土地资源管理信息上进行全面统计,为后期土地综合利用提供有价值的基础参考。在新时期土地资源管理体系中,地籍管理的内涵与外延得到显著拓展,对地籍资料的完整性与透明性提出了更高要求,需要完整详细地记录土地资源信息,完成相应的登记分析等工作。在地籍管理中,需在相应规范制度约束范围内,把握动态性和准确性等原则,定期组织开展广覆盖的普查活动。

2.2 建设用地管理

作为土地资源综合利用规划的重要基石,建设用地管理可有效界定其与农业用地之间的关系,对各类建设项目占地情况进行统筹管控,为建设用地审批提供依据。建设用地管理的宏观性较强,且具有一定的行政化管理色彩,需要结合区域性经济发展特点与实际需求,对建设用地规模进行调控和管理,细化土地使用权的变更状态,及时跟进监督,防止出现用地随意与混乱等问题。同时,建设用地管理还应与本地区经济状况、产业结构等密切结合,做好阶段性与长期性利用规划,促进土地资源的合理分配^[2]。

2.3 土地市场和法规管理

在当今经济社会发展趋势下,土地市场日趋活跃,其在土地买卖及产权变更等方面的价值作用愈发突出,并往往与涉及土地资源管理的相关法规形成更加直接的关系。通过土地市场和法规管理,可有效约束土地一级、二级市场各项经济活动与经济行为,使土地交易更加符合新时期市场变化规律,防范各类市场风险与隐患。此外,土地市场和法规管理还可为土地资源管理宏观战略的制定与实施提供基础保障,及时对土地资源管理路径方法作出调整,进而对土地交易中的配置和收益等进行监管。

3 当前土地资源管理现状与存在问题分析

3.1 土地资源利用总规划缺乏长远性

土地资源利用总规划关系到土地资源管理的整体成效,与未来一段时期内的土地资源利用效益密切相关。纵观当前土地利用总规划实际,普遍存在着长远性与前瞻性不足等共性问题,对长期性的供地用地需求考量不足,致使土地资源管理长期处于被动、尴尬的状态,与当前快节奏、高要求的宏观发展要求不相吻合。由于土地资源利用总体规划的长远性不足,土地资源管理的相关配套政策与土地市场发展规律相背离,无法充分实现有限土地资源的现实价值作用。

3.2 土地资源规划和其他资源规划脱节

在当前经济社会条件下,土地资源并非孤立存在的单一资源要素,而是与其他资源具有高度关联性,这需要在土地资源管理中充分有效把握其与其他资源之间的潜在关联,使相应的管理策略与路径更具系统性。现状表明,部分土地资源管理实践的独立性突出,与水利资源、农田资源等类型资源要素的规划脱节,不能够立足宏观实际,有创造性地开展土地资源管理工作。也正是因此,土地资源管理策略存在一定的随意性与盲目性,难以为经济社会高质量发展提供坚强保障。

3.3 土地规划管理体制不够健全

在当今土地资源管理中,相应管理体制始终处于基础性地位,对于土地资源管理具体方案的制定与实施具有突出导向作用,要根据实际情况,确保土地规划管理体制的合理性。从当前现状来看,部分土地资源规划管理体制不畅,不同部门与不同阶段的土地资源利用规划缺乏有效依据。同时,部分土地资源管理体制的导向性与约束性不甚清晰,多个部门之间的权责关系不对等,加之现代信息化与智能化管理手段的缺失,难以构造更加稳定有序的土地规划管理路径,土地资源浪费问题不同程度存在^[3]。

3.4 土地资源管理成效评价缺失

科学合理的评价体系在当今土地资源管理中发挥着关键导向作用,对于修正土地资源利用规划具有直接影响。但部分土地资源管理未能选择科学有效的评价体系,无法对阶段性的土地资源管理成效作出科学评价,难以精准查找土地综合利用规划中的薄弱环节,致使单一化的潜在问题逐渐演变成多样化的问题,不仅造成了耕地质量不佳问题,而且还诱发草地、林地减少等问题,加剧资源短缺和环境恶化,不稳定性因素逐渐增多。

4 土地资源管理与土地利用综合规划的方法路径探讨

4.1 建立健全土地资源管理和规划制度

结合当前土地资源管理的客观实际需求,建立健全完善的土地资源管理规划体系,明确土地资源管理各项基础业务工作具体流程,将所有影响土地资源管理的潜在影响因素纳入其中,实现集中统一管理,为土地资源管理具体方案与策略的制定及实施提供可靠依据与基础保障。对土地资源管理规划体系的运行效果进行动态化检查,突出其约束性与导向性价值,对其中不符合区域经济社会发展需求、不符合土地利用综合规划趋向、不符合土地弹性空间要求的规则条款予以修订,始终保持其基础性导向作用。将精细化的土地利用价值理念纳入土地资源管理规则体系范畴,创造和谐有序、高效稳定的环境,有创造性地开展土地资源管理价值分析与系统控制,有效规避社会经济发展和土地资源利用规划之间矛盾问题。

4.2 提升土地资源管理的信息化水平,实现虚拟化管理

通过信息化的土地资源管理模式,可显著提升土地资源管理整体效果。应构建基于计算机技术、网络技术与大数据技术的土地资源管理信息化平台,整合土地利用现状评估、用地状况检测、土地资源管理模型构造等环节与步骤之间的关系,根据不同区域经济社会发展需求,科学设定不同的土地利用综合规划体系。通

过信息化手段的充分应用,构造搭建土地资源管理预警机制,针对各类土地资源管理的疑难问题现状及趋势,为特定预警指标赋予相应权重,对不同用地需求,予以细化分类管理,将土地资源管理风险掌握在可控范围内。通过信息化管理平台,实现土地资源管理数据信息的互联互通共享,深入把握土地资源管理发展趋势,解决土地资源结构配置不合理问题^[4]。

4.3 准确评估土地资产,强化土地整理

根据新时期土地资源管理的现实特点,以土地资源价值为基础,准确评估土地资产,防止各类潜在影响因素对土地资产价值的影响。充分考量土地资源管理中的气候因素、土质因素和地貌因素等,充分保障土地利用价值与效益,避免土地资源无序利用与浪费,完善更具针对性的土地评估体系。按照细致化管理的基本要求,采取必要的监督管理举措,强化土地整理的有序推进,避免人口迁移而导致“土地纠纷”问题,确保土地质量能得以提高。开展土地资源保护教育,做好关于土地开发和管理的宣传引导,营造浓厚的土地资源利用与保护氛围,突出土地利用综合规划的实效性,促进土地资源管理的高效稳定发展。完善土地征收补偿制度,探索形成与市场机制相适应的征地补偿机制,保护被征地人群的合法利益。

4.4 强化土地资源管理成效评价,突出评价分析导向性

选择最具代表性的评价指标,建立差异化、层次化的土地资源管理成效评价体系,精准客观评价土地资源管理工作的阶段性成效,形成相应的绩效评价结论。在当前土地资源管理中,绩效分析应充分凸显出导向性,将绩效分析与评价等作为调整优化土地资源管理路径策略的重要手段,确保土地资源管理工作

始终朝着更高质量与更高效的方向发展。在土地资源管理成效评价中,应确保本项工作的客观性,避免人为主观意志的干预,并将最终结果作为改进相关工作策略的依据。实施土地资源管理风险控制,运用差异化、等级化、立体化的风险管控方式,做到土地资源管理风险可识别、可防范、可监测、可处置,顺应土地资源管理的未来发展方向和潮流。

4.5 赋予土地资源管理部门充足职能

提高土地资源管理部门在社会组织架构中的地位,充分发挥其导向作用,形成具有自我特征的土地资源管理方法创新实施方案。明确土地资源管理部门岗位的具体职责,做到权责统一,自觉规范自我行为方法,设定土地资源管理的具体行为规范与目标任务。践行集约化的管理模式,加强土地集约节约利用,按照区域统一的基本原则要求,充分衔接优化农业用地和非农业用地之间的比例关系,有效布局城市用地,减少对耕地资源的占用量,确保耕地红线。合理运用城市地下空间资源,完善土地利用结构,精准掌握与普查存量闲置土地资源,积极挖掘有限土地资源的潜力。按照未来区域性经济建设与发展趋向,结合空间限制因素与土地用途,提倡节约用地,明确土地流转现状,通过浮动价格机制调控土地利用状态,强化可持续发展的节约用地理念^[5]。

4.6 加快专业化土地资源管理队伍的建设

定期组织土地资源人员参加专项培训与学习,制定丰富完善、层次鲜明、要素齐全的土地资源人员培训计划,提高政治站位,将现代集约化与精细化的土地资源管理理念融入其中,引导土地资源人员掌握最为齐全、最为完备、最为系统的土地资源管理专业理论知识,做到活学活用,用以指导土地利用综合规划实践,熟练应用精细化、集约化、全面

化的土地资源管理手段与工具,为破解土地资源管理难点问题奠定基础。及时研究国家在土地资源方面的宏观政策,及时修正土地利用综合规划方向,并通过有效的激励机制,激发土地资源管理队伍的潜力潜能,确保土地资源管理工作的有效性和科学性。实施土地资源管理的精准督导,立足土地资源综合规划内容,配合有效的法律手段,避免土地资源浪费与人为矛盾等问题。

5 结语

综上所述,受传统固化模式的束缚,当前土地资源管理实践中依旧存在诸多薄弱环节,不利于实现最佳效益的土地利用成效。因此,相关人员应立足土地资源管理实际,创新方式方法,加强对土地利用综合规划的监管,摒弃传统僵化固化土地资源管理思维的束缚,谋求土地资源保护与综合利用之间的衔接关系,维系土地资源的可持续利用,为全面优化提升土地资源管理成效奠定基础,为促进土地利用综合效益贡献力量。

[参考文献]

[1]陈磊.土地资源利用效率研究评述及改进路径理论逻辑——基于主体功能区治理的思考[J].水土保持研究,2022,29(1):386-393,403.

[2]孙诗桐,林坚,宋怡,等.2020年土地科学研究重点进展评述及2021年展望——土地资源利用与空间规划分报告[J].中国土地科学,2021,35(2):103-112.

[3]苏海燕,苏建忠.从广州铁路新客站建设看城市化转型期土地资源利用[J].广东行政学院学报,2020,19(4):55-58.

[4]阎同生,陈印军,牛玲芳.河北省土地资源利用动态与可持续利用对策[J].中国农业资源与区划,2021,24(5):33-36.

[5]王凯,王丽,黄云.土地资源利用变化的效益评价研究——以重庆市万州区为例[J].中国农业资源与区划,2020,27(01):30-34.