

土地利用转型与农村土地资源管理措施研究

张振华

太湖县自然资源和规划局（太湖县不动产登记中心），安徽省安庆市，246400；

摘要：城乡发展格局发生深刻变革的时候，农村土地的功能就由原来的单一生产型向多元复合型转变。本文以土地系统科学理论为基础，阐述土地利用转型的科学内涵，从城乡关系重构、制度变迁驱动、技术赋能效应三个方面分析转型机制，全面评价土地利用转型对乡村产业结构、社会结构、生态安全产生的综合影响。研究结果认为空间规划体系失灵、产权市场不健全、生态保护机制欠缺为目前管理的主要问题。研究提出创建规划引领、市场配置、生态约束、数字治理四维协同的管理框架，用国土空间治理现代化、土地要素市场化改革、生态安全格局构建、智慧监管体系应用等途径来实现土地资源的优化配置。结论是，面向乡村振兴的土地管理要创建起适应性与包容性并重的制度体系，推进土地多功能协同和城乡价值重塑。

关键词：土地利用转型；国土空间治理；乡村振兴；土地制度；生态安全

DOI：10.64216/3080-1508.26.02.062

在新型城镇化和乡村振兴战略协同推进的大背景下，我国农村正在发生着由传统生产空间向多元功能空间的历史性转变。这样的改变不只是土地覆盖物理形态的改变，更是城乡要素流动、价值观念转变、治理体系重构的一个复杂的过程。当前农业生产功能、生态服务功能、文化承载功能、居住保障功能在有限的土地资源上相互交织，相互竞争，形成了多维度的土地利用转型图景。转型给乡村发展注入了新的动力，但是也带来了耕地保护红线压力增大、生态空间碎片化、土地权益冲突明显等一连串的难题。因此，必须创建起适应转型特点、统筹发展与保护、兼顾效率与公平的现代化土地资源管理体系，这是达成农业农村现代化的基础性课题。

1 土地利用转型的理论建构与维度解析

1.1 土地系统科学视角下的转型内涵

土地利用转型实质上就是“人类-环境”耦合系统演化在空间上的具体表现。它跳出传统土地利用/土地覆盖变化的描述性范畴，重视土地利用形态、结构、功能、治理模式的系统性、阶段性演变。转型有三个主要特点，第一是多维性，包含经济产出、生态服务、社会保障等多种价值的转换；第二是路径依赖性，受历史制度遗产、地理本底条件、文化传统等的影响；第三是非线性，转型过程中会出现阈值效应和突变状态。在乡村振兴的大背景之下，土地利用转型要放在城乡关系重塑、乡村地域系统演变的大框架里，重视土地功能在“农业生产基础、生态安全屏障、文化传承载体、城乡融合空间”等诸多角色之间的动态平衡^[1]。

1.2 土地利用转型的测度维度与分析框架

科学的土地利用转型要建立多元的指标体系。从形态上关注耕地、林地、建设用地等类型的数量结构和空间格局的变化，从功能上量粮食生产、碳汇固持、水源涵养、休闲游憩等服务的供给能力，从产权上分析承包权、经营权、集体建设用地产权的流动与重组，从治理上评价规划管控、市场配置、社区自治等机制的运行效果。本文以“驱动力、状态、影响、响应”的分析框架为依托，把宏观社会经济变迁、中观制度政策调整和微观主体行为选择结合起来，对土地利用转型内在逻辑和外在表现进行系统的阐释，给管理政策设计提供科学依据。

2 城乡关系重构背景下的转型驱动力机制

2.1 城乡要素流动与土地价值重塑

城乡之间的人口、资本、技术等要素双向流动已经成了土地功能转型的根本动因。城镇化不断深入，农村劳动力非农转移越来越严重，造成农业劳动力结构弱化、部分耕地利用不充分。与此同时，来自城市的投资、消费观念和生活方式不断地渗入到乡村的地域当中，使得土地的价值认识也从原来单一的生产价值认识转变成带有生态、景观、文化等多重价值的复合价值认识。价值的改变直接推动了土地用途的改变和业态的革新，催生了乡村民宿、休闲农业、田园社区等众多新的空间形态，从根本上改变了乡村土地作为生产要素和空间资产的经济逻辑。

2.2 土地制度变革的产权激励效应

以三权分置为核心的产权制度改革，用稳定承包权、放活经营权的方式，给土地资源的优化配置和适度规模

经营提供制度保障。集体经营性建设用地入市政策的尝试,开始打破土地增值收益的城乡二元分配结构,加强了农村集体在土地开发利用中的主体地位。制度创新使土地流转的交易成本大大降低,经营主体的收益预期增加,土地资源的配置方式由政府主导转变为更多依靠市场机制,是土地利用方式调整和结构优化的制度变量。

2.3 技术赋能对土地利用模式的改造

生物技术、信息技术以及智能装备的迅猛发展,从生产与管理这两个方面对土地利用方式产生了重大改变。生产环节中现代种业、精准农业、智慧农机提高了土地产出效率,给单位面积承载多样化功能提供可能。遥感监测、物联网、大数据、人工智能等综合运用结果是实现了土地利用状况的动态感知、科学评价、智能决策,由以前的凭经验做判断变成了数据驱动。技术赋能可以提高资源的配置效率,也可以给土地多功能利用、生态产品价值实现、市场透明化提供重要的支撑。

3 土地利用转型对乡村地域系统的多维影响

3.1 产业结构演进与乡村经济重构

土地功能的转变,是促使乡村产业体系由传统的农业生产主导,变为产业深度交融的主要力量。转变表现在农业生产走向规模化、专业化的时候,也催生出以“农业+”为特色的多功能发展模式,即乡村旅游、生态康养、文化产业等新兴业态。产业结构的优化提高了乡村经济的总体活力,也拓宽了农民财产性、经营性收入的来源渠道。但是不同区位的乡村之间的发展不平衡也逐渐显现出来,地理和资源条件优越的区域集聚效应明显,普通农区面临被边缘化的风险,可能会加剧乡村内部的经济分化。

3.2 社会结构变迁与治理体系调适

乡村社会正处在土地转型所导致的结构重组过程中。由于资本、技术、人才等要素的重新配置,不同的社会群体在土地利用目标取向、价值认知、利益诉求上越来越多元化,潜在的冲突风险也随之增大。传统乡土社会秩序被冲击,新的社区关系、新的治理方式正在形成。这就要求乡村治理要提高系统整合、协商共治的能力,在土地增值收益的合理分配、不同主体的权责界定、集体事务的民主决策等各方面形成更加包容、回应、规范的治理机制^[2]。

3.3 生态系统响应与生态安全维护

土地利用形式改变之后,对乡村生态系统结构和服务功能影响大。建设用地扩大、部分农业生产开发等,

都会造成自然生境破碎、生物多样性丧失和环境污染。生态保护意识增强、政策指导的加强,促使了生态修复、环境治理、绿色生产方式的使用。整个过程中不同生态系统功能的权衡与协调伴随,比如生态游憩空间的打造常常会占用农业生产空间。因此,准确识别出重要的生态空间并加以保护,提高生态系统韧性,是保证转型期间生态安全可持续的基础前提。

4 当前农村土地资源管理面临的核心挑战

4.1 空间规划体系的协调性与适应性不足

既有规划体系存在着“多规冲突”、刚性有余、弹性不足的问题。国土空间规划和产业发展规划、生态保护规划等之间没有衔接好,造成规划难以落地。规划对乡村发展动态性、复杂性的预见不足,不能很好地回应乡村旅游、新能源项目等新业态的合理用地需求。同时,乡村规划编制过程中公众参与度不高,不能很好地体现村民多元化的需求,造成规划实施受到基层的阻力^[3]。怎样创建起“底线管控+弹性引导”相融合、既具备战略前瞻性又具有实施操作性的乡村空间规划体系,这是改善土地资源调配所面对的第一个难题。

4.2 土地要素市场化配置机制不健全

虽然土地流转规模越来越大,但是规范的农村土地市场还没有完全形成。土地经营权流转信息不对称、交易平台不健全、价格形成机制不合理的问题仍然存在。集体经营性建设用地入市范围较小,与国有建设用地同权同价同责的目标还没有完全实现。土地增值收益在政府、集体和农民之间分配机制还不完善,农民不能很好地分享城镇化带来的土地增值收益。金融市场对于农村土地抵押担保的功能认可度不高,土地的资源资产资本转化渠道不畅,影响了乡村产业发展所需资金的投入。

4.3 生态保护与土地开发的协同机制缺失

“绿水青山就是金山银山”的理念深入人心,但是生态产品的价值实现机制途径还不畅通。生态保护红线、永久基本农田等刚性管控区域的生态补偿标准低、资金来源单一,不能弥补保护主体的发展机会成本^[4]。农业生态转型缺少有效的激励,绿色生产技术的推广会受成本约束。土地综合整治、乡村建设中生态本底保护、乡土景观维系、生物多样性维护等都还存在不足,存在过度工程化、景观城市化的倾向。构建“保护者受益、使用者付费、损害者赔偿”的生态利益调节机制,是把生态约束内生于土地利用决策的重要环节。

5 面向乡村振兴的土地资源管理优化路径

5.1 构建全域全要素的国土空间治理体系

以国土空间规划为统领,建立国家、省、市、县、乡镇、村六级规划传导机制,保证战略目标层层落实。在村域范围内,编制“多规合一”的实用性村庄规划,对生态、农业、建设空间作出规划,确定地块用途以及建设管控要求。加强规划的权威性,用卫星遥感、大数据等技术手段开展常态化的监测评估。同时给规划留出一定的弹性空间,建立规划“留白”机制和动态调整程序,给乡村未来的发展留出余地,提高规划对市场变化、新兴业态的适应性。

5.2 深化土地制度改革以激活要素潜能

在落实“三权分置”的基础上,继续探索土地承包权、宅基地资格权、集体资产股权的有偿退出和流转,畅通农民进城、市民下乡的产权通道。全面推行农村集体经营性建设用地入市,建立和土地一样的交易平台、规则和服务体系。创新土地金融产品,探索以土地经营权、集体资产股权、农房财产权为抵押担保的土地金融产品,吸引更多的金融资本投入到乡村振兴中。健全土地增值收益调节机制,确定国家、集体、个人的收益分配比例,保证农民长期可持续的财产性收入增长。

5.3 实施基于自然解决方案的生态管护策略

把生态优先的理念渗透到土地管理的全过程之中。推广生态农业、循环农业模式,用政策补贴、绿色认证、生态标签等激励农户减少化肥农药的使用^[5]。土地综合整治用近自然工法来保护和修复田间的生物栖息地,改善农业景观的生态连通性。建立全域覆盖的生态监测网络,实行对重要的生态空间智能化、精细化监管。深化生态产品价值实现机制试点,探索发展森林碳汇、湿地碳汇、农业碳汇交易,把生态优势转化为经济优势。

5.4 建设智慧赋能的土地数字治理平台

用互联网、大数据、人工智能同土地管理深度融合来打造智慧赋能的高效透明监管平台。建立统一的农村土地数字底盘,集成土地权属、规划条件、市场交易、利用状况、生态质量等各方面信息,实现“一图管地”。开发面向基层管理人员和农户的移动应用,给用户提供政策咨询、信息查询、业务办理、纠纷调解等线上服务。运用智能算法对土地利用变化趋势进行分析、对违规行为进行识别、评价政策效果,提高管理的预见性、精确度。依靠数据开放共享来提高土地管理的公众参与和社

会监督水平,创建阳光、透明、高效的治理新态势。

6 结论与展望

6.1 结论

本研究认为,农村土地利用转型就是乡村地域系统在城乡要素重组、制度变迁、技术创新等诸多动力的影响下所发生的一个深刻变革的过程。打破传统的农业社会的空间秩序,使土地的功能从单一的生产价值变成经济价值、生态价值和文化价值三者共生发展的过程。转型期间表现出的结构繁杂性、利益多元性以及风险关联性特点,给现有的土地管理方式造成了系统的考验。研究证明,创建包含空间正义、生态安全和发展效率的现代化治理体系,是达成土地资源可持续经营与乡村长久发展的重要保证。

6.2 展望

未来研究要探索土地利用转型的长期变化规律,研究它给乡村社会生态系统韧性带来的影响,还要探究各个地域类型区不一样的转型之路及政策回应。从实践角度出发,应该着重探寻土地多功能协同的量化评价和技术改良办法,加强集体土地产权制度改革和市场化配置方式革新,推进数字技术同国土空间治理的深度整合。依靠不断的理论探索和制度创新,才能形成具有中国特色的乡村土地治理范式,给乡村全面振兴提供强有力的空间治理支撑。

参考文献

- [1]赵洪涛.土地资源管理与土地利用转型的现状 & 策略[J].农村科学实验,2025,(21):48-50.
- [2]饶冬梅.国土空间规划背景下土地资源管理与土地利用转型思路[J].今日国土,2025,(08):20-22.
- [3]黄明勇,纪宇棋,李作为.土地利用转型与土地资源管理的思考[J].中华建设,2025,(07):65-67.
- [4]张春刚.新时期加强农村土地资源利用与管理的策略研究[J].山西农经,2025,(11):150-152.
- [5]龙花楼,马历,周贵鹏.中国土地利用转型研究进展与展望[J].地理学报,2025,80(08):1993-2015.

作者简介:张振华,出生年月:1973年11月,性别:男,民族:汉,籍贯:安徽省安庆市,学历:大学本科,职称:工程师(中级),研究方向:地勘土地测绘规划工程类,土地利用与保护。