同步纳入临时用地需求预测、在规划执行阶段对接审批系统并设立动态调整窗口，可有效实现用地审批与村庄空间布局的一致性，推动临时用地审批行为全面纳入国土空间治理法定轨道。

五、结　语

乡村临时用地管理作为空间治理体系中的关键环节，面临法律适用模糊不清、审批流程割裂、监管机制中断等实际挑战。经过系统整理制度基础、精准找出执行困境，进而提出合规性的改进路径，已形成涵盖用途分类监管、规划嵌入机制与全周期追溯的系统性提升办法。进一步优化审批前置把控、空间信息集成与执法协同的机制，将有助于实现乡村用地审批与空间治理的统筹融合，为建设规范有序的国土空间管控体系提供政策保障与路径借鉴。□

参考文献：

[1]荣煦,张辉.临时用地审批全流程审计要点与方法[J].中国审计,2024(15):42-44.

[2]《自然资源通讯》编辑部.不断提升临时用地监管的实时性、实效性[J].自然资源通讯,2023(13):1.

[3]章兰兰.临时用地基层管理现状及对策建议[J].浙江国土资源,2025(4):45-46.

[4]李乐,张新花,朱小娟,等.临时用地涉及土地复垦问题浅析[J].中国国土资源经济,2022,35(12):56-63.

[5]潘聪,方勇.国土空间规划体系下规划许可改革研究 [J]. 城乡规划,2025(3):46-52,62.

作者单位：山东省莱西市自然资源局

内外业一体化集体土地所有权更新模式研究

温永波

摘　要：在统筹城乡发展的过程中，过去农村集体土地产权制度受到了一系列的挑战，所以对这项制度进行变革是十分必要的。在现阶段，如何使集体土地所有权更好地满足经济社会发展的实际需求，是一个值得深入研究的问题。因此，本研究提出了一种内外业一体化的工作思想，希望可以通过这个方法来集体土地所有权的更新变革。在研究过程中，对现有的大量文献资料进行梳理，也进行了很多的实地调查，系统的把我国集体土地所有权面临的现实问题做出详细的分析，特别是对于利用效率低、管理制度漏洞、农户权益分配不公等较为严重的问题进行了梳理。内外业一体化更新再实践里取得了比较好的成效，既能充分发挥集体土地的价值潜力，还可以使农民增加收入，更让土地资源得到了合理的配置和有效的利用。通过内部管理标准的规范化以及外部合作机制的建立，对传统的管理方式中权责不清、协调不足等问题进行了很好的解决，提升了农业生产的现代化水平，激发了乡村集体经济的活力。本研究对我国集体土地所有权制度的改革具有十分重要的意义，这样的理念和运作方式，可以帮助解决与农村集体土地所有权有关的很多实际问题，同时还可以为优化土地管理方面的法律和政策创新提供一系列参考。

关键词：内外业一体化；集体土地所有权；土地管理；城乡一体化；政策改革

一、引　言

中国城市乡村融合速度很快，集体土地所有权现在遇到很多转变带来的压力和机会。仔细分析了在城市乡村融合方法里面，依靠内部管理跟外部合作两种方式互相配合，来加快集体土地所有权的更新和统一，这样可以提高土地使用效果，推动土地资源合理分配，加强农业现代化水平和集体经济发展能力。研究把查阅资料和实际考察两种方式结合起来，清楚说明了现在集体土地所有权出现管理不好、使用效果差以及利益分配不公平这些问题，并且研究了城市乡村融合方法在改善集体土地所有权方面的实际作用，目的就是给土地管理法律法规的修改和完善提供理论支持和操作建议，最终让土地资源得到更好使用，同时让农民家庭收入一直

增加下去。

二、土地所有权现状与挑战

1. 城乡发展一体化对土地所有权的影响

城乡发展一体化促进我国土地利用与管理方式革新，传统集体土地所有权制度面临挑战。大量农村土地资源朝城市建设转让，集体土地所有权结构显现出与现代经济发展不匹配的弊病。城镇化过程中，农民朝城市迁徙，导致集体土地利用率减少、权属纠纷增加，土地改革需求急迫。城乡融合下，土地使用功能拓展，集体土地自单一农业生产朝多元化开发转型，产权归属明确化和制度支撑极其关键。当前集体土地所有权没有完全发挥土地资源高效果利用，制约农村经济发展与城乡资源整合，土地管理模式应顺应新环境，改进所有权结构与制度设计，确保土地资源效益最佳化。

2. 集体土地所有权中存在的主要问题

集体土地所有权制度在运行中面临多种困难，土地利用方面，效率非常低效，许多地方土地空置或者应用粗放，经济与社会价值很难充分展现，在土地管理上，制度缺陷显著，归属确定不清，基层管理组织缺少权威和高效运作方式，公平分配土地权利、合理运用土地的目的很难实现，土地权益分配冲突激烈，利益分配不公平，集体成员权益保护缺失，产权争议频发且解决缓慢，妨碍了集体土地的合理安排与市场化的交易，这些问题不仅限制土地资源的持久高效运用，而且损害农村经济增长和社会安定繁荣，迫切需要通过革新制度改革来解决问题[1]。

3. 土地管理制度的不足与改革需求

集体土地管理制度具有法律框架不完备、管理机制陈旧、执行乏力等问题，导致土地产权含糊、资源配置低下，很难开发土地潜在价值，限制集体经济发展与土地资源合理利用。现行制度不能顺应城乡一体化和现代化建设，因此必须聚焦提高、健全制度、公平分配权益改革，给集体土地所有权变更给予保证，促进土地高质量公平管理。

三、内外业一体化模式的提出与理论基础

1. 内外业一体化模式的定义与特点

内外业一体化是一种提高集体土地管理效率的方法，它把内外部资源相结合，使土地的配置与利用更加合理和高效。在内部的管理方面，重点是对集体内部的土地资源进行优化分配，把制度进行系统的改进，使土地的使用更具效率也更加的标准。外部的合作侧重于与社会资本、技术、政策等紧密结合，可以把土地的多种价值发挥到极致，根据发展需要对闲置土地充分的盘活，推动土地管理与经济发展的协调。它可以从整体上提高土地管理的效益，注重多部门之间的协同，通过内部、外部资源的调动改变管理模式的单一性，以现代化的信息技术与新的制度来促进土地更新，建立起和城市发展相适应的弹性管理机制[2]。

2. 内外业一体化模式支持的理论根据

内外业一体化模式的理论基础是土地经济学、制度经济学和资源优化配置理论的综合运用。土地经济学阐述了土地资源短缺的问题，内外业一体化模式于增强土地利用率、提升经济效益和社会效益方面拥有关键意义。制度经济学显示，完善的规则体系对于经济活动具备约束和促进作用，内外业一体化模式借助融合内部管理与外部合作的方法，构造新制度体系，处理了传统土地管理效率低下之难题。资源优化配置理论为科学规划土地资源使用给予了依据。

3.模式创新与实施的必要性

模式革新与实施对于处理当前集体土地管理效果欠佳、制度缺陷及权益分配不妥当问题极其关键。城乡一体化加快，对于土地资源改善利用和管理需求更严。内外业一体化模式融合内部管理与外部资源合作，借助革新制度体系与管理方法，提高集体土地使用效率与分配公平性，展现土地最高价值，促进农业现代化，达成社会经济效益与资源可持久发展均衡，为土地制度改革给予实用应用方法，促进农村更优发展[3]。

四、内外业一体化模式的具体实施

1.内部管理的策略与措施

进行内外业一体化更新模式工作的时候，内部管理特别重要，因为这能让所有事情都顺利运行。好的内部管理方法能够提高土地资源的使用效率，改善集体土地的管理系统，促进土地所有权的更新。需要制定一套标准统一的土地管理制度，依靠规范化的操作步骤和清楚的责任分工，尽量减少过去管理中存在的漏洞和不够透明的地方，加大土地信息的整合和更新力度，确保管理数据真实可信。推广土地规划和管理的数字化方式，使用像地理信息系统（GIS）和卫星遥感技术这些先进工具，彻底弄明白土地的实际

使用状况，提升管理决策的科学性。增强基层土地管理队伍的专业能力，提高管理人员的法律知识储备，解决政策执行中出现的复杂难题。

2. 集体土地所有权确权登记成果更新应用

为了保证内外业一体化模式能够顺利进行，需要特别重视集体土地所有权的确权和登记工作的成果管理以及具体使用。构建一套日常动态更新作为主要方式、定期更新作为辅助手段的双重更新机制。日常动态更新主要依靠不动产登记系统来完成，针对土地权属的变动情况和用途的变化情况进行详细记录，并且把这些信息整合到国土空间基础信息平台上，做到随时更新和及时共享。定期更新主要结合每年的国土变更调查任务，每隔 3 到 5 年安排一次专门的核查活动，全面检查登记成果是否完整无缺，是否符合当前实际情况。依靠信息化平台来实现权属信息的快速更新，防止因为数据过时而导致权属方面的矛盾和纠纷。深入研究登记成果在以下几个方面的实际应用，项目用地审核方面，把登记成果当作权属审核的法律依据，帮助建设项目用地预审和审批工作的顺利推进。土地征收和补偿方面，根据登记成果来确定土地权属的边界范围，制定规范的补偿登记流程和安置协议的签订程序。

3.外部合作的形式与效果

外部合作对于集体土地所有权的更新起到非常关键的作用，可以很好地处理好内部和外部的各种矛盾。建立一种多方合作的方式，把政府部门、专业团队、企业和农村居民的各种资源结合起来，大家一起努力，共同分享各种好处，最终形成一个良好的合作关系。外部合作需要加强政策执行方面的联系，必须更加紧密地配合自然资源管理部门的政策落实工作，建立起用地审批、征收和转用的信息共享机制，确保登记成果能够顺利融入到土地管理工作的每个环节中。比如，在建设项目用地审批的过程中，可以通过调用登记成果来快速对比权属信息，这样可以大大提高审核工作的效率。在土地征收的具体阶段，可以把登记数据当作计算补偿金额的重要基础依据。还可以和测绘单位以及技术机构开展合作，努力提高登记成果的准确性。当引入社会资本参与到土地整治项目中时，必须清楚地制定出权属变更的操作流程，确保农村集体的合法权益不受侵犯，同时给予资金和技术上的大力支持。和农业龙头企业以及科技公司展开合作，可以推广现代化的农业技术，帮助改进农业生产方式。

4. 土地资源合理配置与效率提升

内外业一体化模式中，通过优化土地利用规划，提升土地资源供需匹配效率，达成资源合理分配。内部管理依靠信息技术辅助的动态监测，精准管理各类土地用途。外部合作依靠现代化农业技术和市场机制，促进土地资源共享化与规模化利用。通过内外业协同，优化土地资源配置，平衡经济效益如农民增收、集体经济发展与生态效益如减少热岛效应、提升空气质量，促进城乡高水平发展。

五、模式效果与政策建议

1. 模式实施的经济社会效益分析

内外业一体化模式执行以后，在经济和社会层面成果非常突出。这个模式通过对内部和外部的协调，使土地资源得到更高效的利用，最大限度地挖掘出土地的价值，减少土地闲置和浪费的情况。与此同时，还可以使土地所有权更加公平合理的分配，帮助集体经济组织推动土地的开发与增值，农民的收入也会得到明显的提高，使地方的经济充满活力与动力。这一套模式改变了传统的土地管理模式的问题，把多元主体的合作机制引进来，形成了一个快速、公平、公开的集体土地管理体制，避利益分配的不公平，也降低了基层的很多矛盾纠纷。

2.面临的挑战与应对策略

内外业一体化集体土地所有权更新模式推广工作遇到难题。法律法规体系不健全，显著妨碍管理更新工作顺畅开展。信息化管理必须高质量，某些地区技术水平和和人员训练滞后，很大程度上妨碍推广工作实际执行成效。利益协调方面，相关方意见差别大，直截引起土地分配管理工作产生冲突问题。化解难题必须健全土地管理政策法规，拟定规范化操作流程。全力促进技术革新和人才培育，尽力提升基层工作人员全面能力。建立通畅的沟通方式，优化协调平台运行方式，保障相关方加入，最后达成公正适宜利益分配，确实保障推广工作长久进步，涵盖连续监控和修正。

3.综合政策建议与法律支持措施

建议修改《中华人民共和国土地管理法》以及实施条例，明确规定以下内容，登记成果具备法律效力，把集体土地所有权登记成果当成用地审批、征收、入市交易这些环节的法定凭证。更新机制要合法化，把日常动态更新加上定期核查这种工作机制写进法律条款，清楚说明不动产登记机构跟自然资(下转第 35 页)

表1 典型区域动态调整前后指标对比

区域类型	规划符合度（%）	土地集约利用指数	耕地质量等级	生态连通性指数	调整周期（月）
城市扩张区—调整前	71.3	0.58	-	-	-
城市扩张区—调整后	89.7	0.76	-	-	4.5
农业主产区—调整前	68.9	-	7.2	-	-
农业主产区—调整后	87.4	-	7.8	-	5.2
生态敏感区—调整前	64.2	-	-	0.76	-
生态敏感区—调整后	91.5	-	-	0.89	6.0

米，恢复河岸湿地230公顷。调整后生态连通性指数提升至0.89，水源涵养能力增强18%。

5.实验结果对比分析

为评估动态调整技术应用效果，对三类区域调整前后关键指标进行量化对比。表1展示各实验区在规划符合度、土地利用效率、生态环境质量三个维度的变化情况。

通过表1可知，动态调整技术使三类区域规划符合度平均提升20.8个百分点，城市扩张区土地集约利用水平提升31%，农业主产区耕地质量等级提高0.6级，生态敏感区生态连通性改善17%。调整周期控制在六个月内，较传统规划修编缩短70%以上，验证了技术体系的有效性与实用性。

五、结　论

未来应进一步深化人工智能与国土空间规划融合，构建多尺度协同调整机制，完善政策法规配套体系，推动动态调整技术在全国范围规模化应用，为建立国土空间规划实施监测网络、实现规划全生命周期管理提供技术支撑，助力国土空间治理体系和治理能力现代化。□

参考文献：

[1]刘瑞华,邢好.国土空间规划背景下城乡结合部土地集约利用思路研究[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(20):28-30.

[2]申婵.国土空间规划背景下农村土地规划对策浅析[J].农村实用技术,2025,(07):16-17.

[3]张建中.基于国土空间规划背景下农业土地规划研究[J].河北农业,2025,(05):26-27.

[4]于耀.国土空间规划下农村土地综合整治中的环境保护问题与对策[J].中国资源综合利用,2025,43(05):214-216.

作者单位：甘肃省地质矿产勘查开发局第三地质矿产勘查院

(上接第58页)源主管部门各自承担什么职责。针对权属争议,需要制定调解规则和详细的操作办法,创建从登记到更新再到应用整个过程的法律保障机制。要加强土地使用管理方面的监督和指导工作,改善相关政策的支持条件,促进土地资源得到合理分配和高效利用。另外,还需要制定专门的法律条款来约束内外业工作的整合方式,提供长效有效的法律支持,妥善处理好保护集体利益和满足市场发展需求之间的关系。

六、结　语

这项研究关注传统集体土地所有权制度遇到的全新困难以及改进要求，仔细分析并且提出内外业融合更新方式。这种方式提升土地使用效率,改善土地权利安排,增强集体经济动力,加快农业进步速度。这种方式依靠加强内部控制、引入外面协作办法，很好解决传统土地管理里面很多麻烦。这种方式在各种大小和种类集体土地上面使用效果存在明显差别，适用范围和灵活程度需要继续深入考察和研究。实际操作当中经常遇到复杂利益分配和政策调整困难，必须根据当地实际情况制定详细运作办法和实施步骤。接下来研究可以重点考察这种方式在各个区域、各类土地的真实效果,建立完整法律政策保障体系,评估方式对于农村社会经济发展长期作用，这些方向都要认真进行探讨和落实，从而完善集体土地所有权制度管理制度。

参考文献：

[1]卢长青.集体土地所有权研究路径评析集体土地所有权研究路径评析[J].中国土地科学,2021,35(11):36-42.

[2]姜楠.集体土地所有权主体明晰化的法实现[J].求是学刊,2020,(03):107-117.

[3]郑永红.农村集体土地所有权主体的确定[J].郑州轻工业学院学报:社会科学版,2020,21(03):66-72.

作者单位：山东省平度市自然资源局