结合片区发展定位，精准划分城郊融合、集聚提升、特色保护、搬迁撤并四类村庄。中心城镇周边村庄融入镇区一体化发展；农业片区重点培育中心集聚村；文旅生态片区严格保护传统村落与乡土风貌；基础条件较差、人口较少偏远零散村庄有序搬迁撤并。以片区为单位统筹供水、污水、道路、环卫、养老、教育等公共基础设施，避免村村小而全，降低建设成本，提升服务均等化水平。同时统一片区建筑风貌、田园景观、乡村肌理，塑造辨识度高的乡镇地域特色。

（七）健全长效实施机制，保障规划落地见效

建立“规划＋项目＋用地”闭环管理，把片区发展任务转化为年度实施项目清单。加强规划实施监督，实行片区规划动态维护，根据发展形势、政策调整、项目落地情况优化完善规划。强化分片执法监管，严厉查处违法占地、违规建设。针对不同片区出台差异化产业扶持、用地保障政策，精准招商、精准培育，保障分片区特色定位长期落地见效。

四、结　语

分片区特色定位是新时代乡镇国土空间总体规划编制改革的创新举措，是落实国土空间规划体系改革的要求，通过理念创新、科学划片、差异布局、分级管控、产业赋能、镇村统筹、技术支撑、长效管控，能够有效破解乡镇空间同质化、碎片化、难落地等突出问题。分片区编制规划有利于高效节约成本，融合资源优势，形成特色鲜明、功能互补的空间格局。在乡村振兴与国土空间精细化治理背景下，持续深化片区化规划编制方法，因地制宜塑造乡镇特色格局，统筹保护与发展，统筹城镇与乡村，统筹当下与长远，统筹生态、生产、生活三生空间，提升乡镇的整体竞争力和可持续发展能力，为有效推动乡镇高质量融合发展提供有力的空间支撑保障。□

作者单位：江西省安福县自然资源局

可持续发展背景下的土地利用与保护优化

丁　群

摘　要：在可持续发展战略深度推进的背景下，土地资源作为经济社会发展的核心载体与生态系统的重要基础，其利用与保护的协同优化成为高质量发展的关键议题。本文阐释土地利用与保护优化的核心内涵与现实价值，剖析当前土地资源供需矛盾、利用效率、生态环境及规划管理层面的突出问题，从规划、结构、效率、生态、机制、政策六大维度，提出兼具实操性与科学性的优化路径，旨在实现土地资源的永续利用，推动经济发展、社会需求与生态保护的协同共进，为土地资源管理实践提供理论参考。

关键词：可持续发展；土地利用；土地保护；优化路径；资源集约

一、引　言

土地是人类生存发展的物质根基，更是维系生态平衡的核心要素，其合理利用与有效保护是践行可持续发展理念的重要抓手。当前我国城镇化、工业化进程持续推进，土地资源的稀缺性与发展需求的增长性形成显著矛盾，粗放式利用、生态保护缺位、管理机制滞后等问题逐渐凸显，制约着人地关系的协调发展。立足可持续发展背景，探索土地利用与保护的优化路径，盘活存量土地资源，提升土地利用质量，对筑牢生态安全屏障、推动经济社会高质量发展具有重要的现实意义。

二、土地利用与保护优化概述

土地利用与保护优化是以可持续发展理念为核心指导，结合区域经济社会发展实际与生态环境承载能力，对土地资源的开发、利用、整治、保护进行系统性、综合性的调整

与完善，实现土地资源配置的合理化、利用效率的最大化与生态效益的最优化[1]。这一理念并非单纯限制土地开发，而是强调开发与保护的动态平衡，兼顾当代人发展需求与后代人资源继承权益。其核心内涵体现在三个层面，即资源利用的集约性，通过盘活存量、优化结构提升土地单位产出；生态保护的优先性，将生态承载力作为土地利用的重要依据；发展的协同性，推动土地利用与区域产业布局、城乡建设、生态保护的深度融合。土地利用与保护优化是破解资源约束瓶颈的必然选择，也是践行生态文明建设、推动高质量发展的重要举措，能够有效协调城乡发展、产业升级与生态保护之间的关系，促进人地关系的和谐共生。

三、可持续发展背景下土地利用与保护面临的挑战

当前我国城镇化、工业化进程加快，土地资源开发强度持续走高。在耕地保护与生态安全的刚性约束下，土地利用与保护的矛盾逐步凸显，亟须梳理现存核心问题，为后续优化路径的制定提供靶向依据。

1.土地资源供需矛盾突出

城镇化与工业化的刚性推进使得建设用地需求持续攀升，而耕地保护“红线”与生态保护“底线”的双重约束，让土地资源供需失衡问题愈发显著。城市建成区不断向外扩张，部分区域存在盲目占用近郊优质耕地的现象，耕地保有量维持难度加大，人均耕地面积远低于世界平均水平。耕地质量层面，部分地区长期过度耕种、化肥农药过量施用，导致土壤板结、肥力衰退，中低产田占比居高不下，耕地生产能力有所下降。同时，生态用地被挤占问题较为突出，林地、草地、湿地等生态用地被违规开垦为耕地或转为建设用地，生态系统的调节功能受损，进一步降低了土地资源的可持续供给能力，供需矛盾在城乡接合部与产业集聚区表现尤为突出。

2.土地利用效率低下问题

我国土地利用仍未摆脱粗放式发展模式，低效利用现象在城乡区域均有体现。城市建设用地中，部分工业园区与新城新区存在土地利用强度不足的问题，部分项目存在用地规模过大、容积率偏低的情况，闲置土地与低效利用土地占比偏高，土地单位面积产出效益较低。农村土地利用层面，宅基地布局分散化特征明显，部分区域存在一户多宅、宅基地闲置废弃的情况，农村居民点用地效率偏低，土地集约利用潜力未得到有效释放[2]。农业生产中，土地碎片化问题突出，小规模分散经营模式难以适配农业机械化与规模化发展要求，耕地复种指数与单位面积产量提升受限，农业用地的生产效率未能充分发挥，土地资源的配置效能与利用效益存在较大提升空间。

3.土地生态环境恶化趋势

人类生产生活活动强度的不断加大，使得土地生态环境面临多重压力，恶化趋势尚未得到根本性扭转。土壤污染问题较为突出，工业废水、废气、固体废弃物的不合理排放，农业面源污染的持续累积，导致部分耕地与建设用地受到重金属、有机物等污染，部分污染地块的利用受到严格限制，威胁农产品质量安全与人体健康。水土流失与土地沙化问题在部分区域依然存在，中西部部分地区因植被破坏、陡坡开垦等行为，水土流失面积扩大，大量肥沃表土流失，导致土地生产力下降。北方部分地区土地沙化趋势未得到彻底遏制，土地沙化不仅侵占耕地与生态用地，还加剧了区域生态脆弱性。此外，部分区域土地利用过程中存在生态保护缺位问题，土地硬化、植被减少等现象导致土地生态系统的生物多样性降低，自我修复能力减弱。

4.土地利用规划与管理的不足

土地利用规划的科学性与前瞻性不足，成为制约土地资源合理利用的重要因素。部分区域的土地利用总体规划与城乡规划、产业规划、生态环境保护规划衔接不畅，存在规划内容冲突、实施步调不一致的情况，导致土地资源配置与区域发展需求不匹配。规划编制过程中，对区域生态环境承载能力与土地资源禀赋的考量不够充分，部分规划指标设定缺乏实际依据，规划的可操作性与指导性偏弱[3]。土地资源管理层面，管理机制不够完善，多部门协同管理机制尚未完全建立，各部门在土地审批、利用、监管等环节的职责划分不够清晰，存在监管重叠与监管缺位并存的问题。土地利用动态监管能力不足，对土地违法违规利用行为的发现与处置不够及时，部分区域存在未批先建、违规占地等行为，土地有偿使用与集约利用的激励约束机制不够健全，难以有效引导市场主体规范、高效利用土地资源。

四、可持续发展背景下土地利用与保护优化路径

针对前文梳理的土地利用与保护四大核心挑战，紧扣可持续发展的核心要义，从规划引领、结构优化、效率提升、生态修复、机制创新、政策支持六个层面，构建系统化的优化方案。各项举措兼顾科学性与实操性，旨在破解土地开发与保护的现实矛盾，推动人地关系走向和谐共生。

1.科学规划引领土地合理利用

以区域资源禀赋与生态环境承载能力为基础，编制兼具科学性、前瞻性与可操作性的土地利用总体规划，强化规划的战略引领作用。推进土地利用总体规划与城乡规划、产业规划、生态环境保护规划的“多规合一”，实现规划指标衔接、空间布局融合、实施步调协同，构建统一的国土空间规划体系。规划编制过程中，开展全面的国土空间调查，精准掌握土地资源数量、质量、布局与利用现状，科学划定“三区三线”，明确耕地保护、生态保护、城镇开发边界范围，严格落实耕地保护红线与生态保护红线。建立规划动态调整机制，根据区域经济社会发展的实际情况，按照法定程序对规划进行适度调整，确保规划始终适配区域发展需求，让土地利用规划成为土地资源合理开发、有效保护的重要遵循。

2.优化土地利用结构与布局

结合区域城乡发展与产业升级需求，对土地利用结构进行系统性优化，推动土地资源向高效益、低消耗的产业与领域倾斜。严控建设用地总量，优化建设用地内部结构，减少工业用地占比，增加民生保障、生态保护、科技创新等领域的用地供给，推动建设用地从增量扩张向存量优化转变[4]。调整农业用地结构，稳定耕地面积，提升优质耕地占比，因地制宜发展特色农业、生态农业，推动农业用地与生态用地、旅游用地的适度融合，提升农业用地的综合效益。优化土地空间布局，推动城镇土地集约集聚利用，引导产业项目向工业园区集聚，实现土地资源的集中开发、集约利用。统筹城乡土地布局，推进农村居民点整理，引导农村宅基地有序退出，盘活农村存量土地资源，推动城乡土地资源要素的双向流动与优化配置。

3.提升土地资源利用效率

建立土地资源集约利用的倒逼机制，多措并举提升土地利用效率与产出效益。针对城市建设用地，完善土地利用强度指标体系，提高工业园区与产业集聚区的容积率与投资强度标准，对闲置土地与低效利用土地开展专项整治，通过收回、转让、改造升级等方式盘活存量土地，推动低效用地再开发。落实建设用地增存挂钩机制，严控新增建设用地规模，倒逼区域提升土地集约利用水平。针对农村土地，推进宅基地制度改革，规范宅基地审批与使用，引导闲置宅基地有序流转，开展农村居民点整理与土地复垦，增加有效耕地面积。推进农业土地流转，培育新型农业经营主体，推动土地适度规模经营，推广农业机械化与现代化种植技术，提升农业用地的单位面积产量与生产效率。建立土地利用效率评价体系，将评价结果与土地供应指标挂钩，引导市场主体提升土地集约利用意识。

4. 加强土地生态环境保护与修复

坚持生态保护优先原则，构建土地生态环境保护与修复的长效机制，提升土地生态系统的稳定性与自我修复能力。开展全国土壤污染状况详查，建立污染地块清单与风险管控名录，对污染地块实施分类管控，采用物理、化学、生物等技术开展土壤修复治理，推动修复后地块的安全利用。加大水土流失与土地沙化治理力度，实施退耕还林，还草，还湿工程，加强植被保护与人工造林，提升区域植被覆盖率，减少土壤流失与土地沙化面积[5]。落实土地生态保护修复工程，对矿山开采、工程建设等造成的破损土地开展复垦整治，恢复土地生态功能。建立土地利用的生态环境影响评价制度，将生态保护要求纳入土地开发利用的全流程，严禁在生态保护红线区域内开展违规开发建设活动，推动土地利用与生态保护的协同发展。

5.创新土地利用与保护管理机制

构建权责清晰、协同高效、监管到位的土地利用与保护管理机制，提升土地资源管理的规范化与科学化水平。建立多部门协同管理机制，明确自然资源、农业农村、生态环境、住建等部门的职责分工，搭建跨部门信息共享平台，实现土地审批、利用、监管、保护等环节的协同联动，解决监管重叠与监管缺位问题。完善土地利用动态监管体系，运用卫星遥感、大数据、物联网等信息技术，实现对土地利用现状的实时监测，及时发现并处置土地违法违规利用行为，提升监管的精准性与时效性。深化土地产权制度改革，明晰土地所有权、使用权、经营权归属，完善土地经营权流转市场，保障土地权利人的合法权益，激发土地资源优化配置的内生动力。建立土地资源利用的全过程管理制度，覆盖土地规划、审批、开发、利用、保护、修复等各个环节，实现土地资源的全生命周期管理。

6.强化政策支持与激励引导

完善土地利用与保护的政策体系，强化政策支持与激励引导，推动各类市场主体主动践行集约用地、生态护地的理念。制定差异化的土地供应政策，对高新技术产业、绿色低碳产业、民生保障项目等给予用地指标倾斜，实行优惠的土地出让价格；对高耗能、高污染、低产出的项目严控用地指标，提高土地利用成本。建立土地生态保护补偿机制，对耕地保护、生态用地保护的主体给予经济补偿，将生态保护补偿资金

纳入财政预算，保障补偿资金的稳定投入，激发地方政府与群众保护土地生态的积极性。完善土地税收政策，对土地集约利用水平高的企业实行税收优惠，对闲置土地与低效利用土地征收闲置费，通过税收杠杆引导市场主体提升土地利用效率。加大财政资金支持力度，设立土地生态修复、低效用地再开发专项基金，支持土地保护与利用优化相关项目建设，同时引导社会资本参与土地生态修复与低效用地整治，形成多元化的资金投入机制。

五、结　语

当前我国土地资源利用与保护面临着供需矛盾、效率偏低、生态恶化、管理不足等多重挑战，破解这些问题需要立足区域实际，以科学规划为引领，以结构优化为抓手，以效率提升为核心，以生态保护为底线，以机制创新为支撑，以政策支持为保障，推动土地开发与保护的动态平衡。通过多维度、系统性的举措，盘活存量土地资源，提升土地集约利用水平，修复受损土地生态，完善土地管理体系，才能实现土地资源的永续利用，让土地资源既成为经济社会发展的坚实支撑，也成为生态环境保护的重要载体，最终推动人地关系和谐发展，为可持续发展战略的深入推进筑牢土地资源根基。□

参考文献：

[1]郭晓东.生态经济视角下耕地保护与土地可持续发展研究[J].农业技术与装备,2025,(12):34-36.

[2]李平光,卢芬,熊伟.浅析基于可持续发展的农村土地利用与保护策略 [J]. 农业科技创新,2025,(32):63-65.

[3]江艳.可持续发展背景下的土地利用与保护优化 [J]. 大众标准化,2025,(16):110-112.

[4]朱海龙.基于可持续发展理念的土地利用与保护策略[J].农村科学实验,2025,(13):55-57.

[5]宋小梅.基于可持续发展的农村土地利用与保护策略研究[J].绿色中国,2025,(09):64-66.

作者单位：安徽省肥西县自然资源和规划局

安徽省国有土地资产专项清查技术体系构建与实践

马俊祥

摘　要：为全面精准掌握省级国有土地资产状况、筑牢自然资源资产管理根基，安徽省于2024—2025年组织开展省属国有企业和省级行政事业单位国有土地资产专项清查工作。本次专项清查以宗地作为基本清查单元，整合国土变更调查、不动产登记、遥感影像等多源数据，构建了涵盖多源数据融合、实物量清查、使用权核实、价值量核算、质量管控的全链条技术体系，形成了标准化清查流程以及专项数据库。本文对安徽省国有土地资产专项清查的技术框架、实施路径及实践成效进行系统梳理，剖析清查过程中存在的空间数据缺失、权属核查困难、成果转化不充分等技术问题，并提出针对性的优化方案，旨在为全国省级层面开展国有土地资产清查、提升自然资源治理能力提供可借鉴的实践范例。

关键词：土地利用与保护；土地资产管理；专项清查；技术体系；存量盘活

一、引　言

国有土地资产是全民所有自然资源资产的核心构成部分，亦是服务于国有企业改革、城市更新及存量资源盘活的关键要素。随着自然资源资产管理体制改革的不断深化，运用国土调查与监测技术开展国有土地资产专项清查，已成为明晰资产底数、规范产权管理、实现国有资产保值增值的重要手段。安徽省严格依照国家自然资源资产清查工作要求，以省属国有企业和省级行政事业单位为清查对象，统筹推进国有土地资产实物量清查、使用权核实、价值量核算及数据库建设等工作，探索构建了符合省级管理实际的专项清查技术体系。本文立足此次专项清