

建立健全土地管理体制推动经济社会可持续发展

李军华

(成武县自然资源和规划局, 山东 菏泽 274200)

【摘要】发展是兴国战略的重中之重,现代经济社会系统的协调发展必须建立在开发国土资源的现实基础上,土地始终是现代人类社会一切生产发展和生活的根本基础,是世界上极其重要和难以替代的物质资源,这无疑对现代人类经济和社会的生存、稳定和可持续发展至关重要,对确保经济和社会的可持续发展具有决定性意义。随着经济社会的快速深入发展,特别是地区城市化转型发展和工业化整体步伐加快,土地建设需求日益增长与城市土地建设供给相对严重不足的矛盾日益突出,国土资源管理面临一系列严峻竞争形势。科学开发利用城市土地资源,保护和利用人居生态环境,是促进经济社会健康可持续发展的客观必然的现实要求,是有效优化城市人居环境、提高城乡人民基本生活保障质量的重要基础。

【关键词】土地资源;可持续发展;探索

引言

土地一直是制约人们生存和发展道路的一个根源。因此,加强土地资源的统筹管理也是现阶段国家政府民生措施最重要的基本内容之一。对于我国目前的发展来说,直接影响是由国家在当前和未来时间框架内的主要经济发展政策模式决定的。由于土地使用权形成的土地资源类型多样,这一时期与土地资源管理改革相关的工作也将得到完善和拓展。一方面,其结果将影响与人口规模发展水平的密切关系,也可能影响土地环境形势的复杂变化和土地经济政策的新制定和调整。每一个问题都可能影响土地资源管理相关领域的长期持续健康发展,如何处理和协调这些问题,提高它们的综合协调性,才能更好地认识其中的问题。

一、中国土地资源管理现状

目前,随着社会可持续发展的战略理念在世界范围内越来越深入人心,各国政府部门已经结合中国自身经济社会的具体特点,制定并实施了各自可行的实施战略,我国政府也紧随其后。近年来,可持续发展理念和战略的实践和推广确实下了很大功夫,取得了很大进展。但在其快速发展的过程中,仍不可避免地暴露出一些社会问题,这些问题将直接影响我国土地资源综合治理的长期有效进展。

(一)耕地面积不断缩减

在我国城市投资的开发利用和整个规划建设中,不可避免地会逐渐出现一些过度浪费或滥用土地资源的现象。这种过度滥用土地的现象,必将随着整个经济社会事业的发展而迅速发展,并将不断加剧。在建设过程和开发过程中,对我国土地资源合理利用和开发的各种合理资源的需求必然会越来越多。

虽然中国大部分土地面积非常广阔,但实际上还有很多农业地区交通非常不便,地形还很难统一平整,开发与管理的协调更是难上加难。因此,目前中国的土地资源总的来说还是非常非常有限的。在中国的许多农业地区,实际上在规划和使用方面存在着许多不合理和不规范的落后现象,在土地开发的规划和使用方面的相关行政监督管理和制度仍然十分松懈,这暴露或产生了各种突出的矛盾,如征地监督制度和补偿制度等许多其他方面的建设不健康和不完善,这将加剧今天中国土地资源仍然极其紧张甚至稀缺的现状。农村和各行各业都在不断向前发展。然而,各种填挖荒地、开山建房、砍伐土地等土地开垦和破坏现象越来越严重,也是因为许多农业用地的建设、生产和使用过程中,也存在许多土地开垦和破坏现象无法彻底清除。然而,对于这种废弃的土地,即很难再利用它来种植其他农作物,这些种植问题通常是导致中国土地面积大幅减少的最重要原因。

(二)土地质量存在严重问题

其实这是困扰了中国农业发展几千年的问题,在我国现阶段,大多数农民都非常清楚,在农业和经济发展的历史进程中,在发展自己的农业产业时,他们并不是非常重视自己土地资源的管理和维护,因为他们只关注农产品的收获和收入的分配。事实上,这种传统的粗放型农业经营和生产发展模式与我国农村经济社会持续稳定发展的总体战略是背道而驰的,这是统一农业发展观的要求。长期以来,在传统农业经营模式、现代新型集约农业经营模式、生产方式发展模式的影响下,我国农民对耕地的使用开始逐渐普遍化,具有实用价值的土地资源长期使用质量开始逐渐下降。此外,随着现代人类农业技术和生产方

法的现代化,各种农药的使用已经变得越来越广泛和普遍,尽管现在它们已经大大地提高了整个农业的实际经济。然而,对于人类土地生产者本身来说,其负面效应和影响将远远大于其他正面效应。土壤中含有的大量天然无机养分也在减少,这将使人们越来越依赖农药和肥料产品来使用。这种恶性循环无疑会带来非常严重的后果,会不断降低资源和土地的生产力。

(三) 人均土地资源数量少,后备资源不足

虽然中国土地总面积一直位居世界前列,但当时由于中国人口众多,土地难以大规模种植,耕地面积相当有限,所有用于建设农业基础设施的土地利用率远低于目前世界平均人口水平,耕地开垦率远低于目前世界平均耕地占用水平,甚至低于一些亚非国家目前的人口水平。目前,随着我国老年人口数量的进一步增加和城市化进程的加快,我国储备资源极度匮乏等现实问题将越来越突出。

二、开展土地整治,改善生态环境

进一步利用、开发利用现有土地资源和进一步的生态治理,增加现有土地的植被面积,集中治理原有荒漠化面积,增加投资管理或投资者,减少原有荒漠化面积^[1]。在土地开发管理方面,要始终以预防为主,采取综合防治措施与整治相结合的管理方法。部分地区可开展综合治理措施,减少洪涝、干旱等灾害造成的严重社会损失,坚决加大对人为破坏土地环境的处罚和管理力度,提高人民群众依法保护和开发土地的法治意识。

三、实行节约用地

如今,随着我国城市工业规模的不断扩大和人口城市化的逐步深入,非农用地面积逐渐扩大,耕地面积减少是未来的必然趋势。此外,长期以来,我国农村地区土地复垦的综合技术能力极低,复垦的农村土地难以有效满足迅速增长的农村人口的需求。这一切都需要我们农民真正节约土地。我们要珍惜对手的每一寸土地,尽量做到少用土地,少占耕地,防止土地浪费。

四、加强耕地保护

粮食安全也是保障社会经济发展繁荣的重要基础。新冠肺炎疫情对全球农作物种植和生产以及全球需求造成了毁灭性的影响。许多国家相继提出限制本国农产品出口,进一步凸显了加强农业耕地质量保护与保障本国食品质量安全同等重要^[2]。近年来,虽然我国经济社会发展取得了许多显著成就,但目前集约用地保护与利用建设仍面临土地供需矛盾突出、需求区域差异明显、土地开发利用总体效率不高、土壤环境质量监管亟待进一步规范和加强一系列深层次问题,给我国耕地保护工程带来了前所未有的压力。对依法批准的非农建设活动,需要占用耕地资源

的,要求县级以上地方人民政府应当依法建立耕地占补平衡综合项目库,确保本行政区域管辖范围内全国耕地合理占补平衡。对未经依法批准临时占用集体所有耕地自然资源的,要坚持谁临时占用土地、谁作出补偿处理谁承担国家赔偿责任的法律原则。明确国家依法统一划定的现有永久耕地基本标准农田范围不得随意变更。法律规定的永久占用基本标准,要求按照保持永久基本技术标准耕地数量不明显减少、质量水平不明显降低的原则,继续逐年逐步补充耕地面积。要求县级市人民政府所在地应依法重新申请划定省级基本标准农田保护区区划,作为今后新增永久或基本保护农田的土地储备补充资源库。要明确建立健全农村生态功能区保护、修复、补偿联动制度,要求造成土地复垦破坏严重事故的项目用地相关法人和个人按规定履行恢复原土地复垦保护义务。规定实施农村耕地质量保护工程奖励补偿,要求省、县级人民政府优先安排永久耕地实质性保护取得良好成效的典型地区,以及所在市、县人民政府可以对直接承担农村耕地实质性保护、基本保护农田永久占用等保护建设任务的村级集体经济组织和贫困农户给予专项奖励。此外,还包括一些重点明确的基层地方政府机构的主任及其下属主管单位和主要职能机构负责人在耕地质量等级保护和管理方面的具体责任。

五、完善相关制度,保障被征地农民合法权益

立法为民就是土地立法为民。迄今为止,中国政府和人民始终坚持把国民政府的经济立法作为第一执政宗旨。众所周知,土地制度一直是我们现代传统农业制度最基本、最普遍、最重要的原始生产经济资料之一,也是我们中国传统农民制度的耕地面积决定人们生存、发展、再生产和农业可持续发展的最根本、最基本、最物质的条件。为进一步努力使建议修订条例规定的事项范围更加充分细化,符合我省当地经济实际,更好及时反映当地群众意愿,在一审工作座谈会召开前,农业厅党组负责人,省发展和改革委员会自然环境和资源专门向当时与常委会负责人接触最频繁的省级常委会和NPC主要常委会部门和机构的人员进行了面对面的汇报,并就修改和完善现行农业法案和草案修改中涉及的几个重大法律和政策问题听取了意见和建议。介绍了其他施工企业征用新增农用地和荒地的相关审批权限标准和具体操作程序。对未征收土地和拟征收项目的公告、征收前期土地动态调查和政策风险评估、被征地农民补偿安置工作方案的公告审查和公开听证、被征地移民补偿方案的登记公告和相关协议的备案签署流程等提出了一系列具体管理要求,规范了土地使用权征收补偿费用的标准体系和支付要求,规定因征收使用土地使用权给予村民公平、合理、适当的安置补偿,依法及时足额支付与

土地相关的拆迁补偿相关费用，依法安排新被征地户农民自身生活和社会服务保障费用。要求副省级、区、市管理的郊区市、县人民政府要严格按照当地有关征地拆迁安置补偿资金和临时安置人员安全费用方案，负责组织实地调查研究测算各项资金，具体组织落实安置人员各项费用。与土地和房屋拆迁补偿费用等所有相关程序相关的所有费用、票据和资金，以及未纳入补偿、征地、安置和搬迁的所有与农民社会权益及其保障项目相关的费用，应提前全额支付并存入当地政府和指定机构办理的征地和安置费用补偿和安置资金专用账户。

六、加大国土资源执法力度，严肃查处违法违规案件

在经济利益的驱动下，违法用地、违法开采矿产资源的势头没有得到根本遏制。绝大多数农民违法用地主要表现为少数乡镇政府、村集体经济组织成员，为加快促进和繁荣当地区域经济事业，违反现行农村经济建设和用地审批管理法律法规及土地政策规定，大量占用集体土地，包括零星耕地甚至超出基本规划的农田，主要用于兴建集体工厂、商店转让和租赁。以推进农业结构调整、旧城镇、旧村庄、旧住宅改造工程等名义。规避项目用地相关审批和手续或超越审批范围私自开发建设、从事房地产前期，实际出现各种非法占房开发行为等。或者非法批准使用现有农用地，以出租房屋、承包建房等方式进行各种非农生产建设用地的。近两年表现尤为突出，有上升的趋势。

下一阶段，将逐步把依法用地秩序纳入重要行政议事日程，把规范查处各类违法项目工作纳入城乡建设日常秩序管理规范，建立健全土地使用长效管理协调机制，严格依法整治和规范用地秩序。一是完善执法监督机制体系，防止违法城建项目用地秩序混乱。建立健全市、县、村三级土地管理检查防范和考核机制，落实日常执法检查责任考核监督制度，以上下联动、左右联动的形式开展项目土地专项动态日常执法检查，并从开发项目建设初期就加强全过程监控，及时发现并有效制止重大违法建设用地管理行为，把违法建设用地现象遏制在最萌芽阶段。二是继续强化违法用地案件跨部门联合调查机制。加强市、县、镇与监察、公安、法院行政等部门的联合监督执法。充分运用行政、经济、法律等多种综合行政手段，依法依规、按程序严格管理闲置土地，切实从严加大各类案件的查处力度，严肃规范各类违法用地的查处和纠正。三是，坚持建设项目用地计划指标与分配责任奖惩直接挂钩制度。为有效调动各地农民依法自主使用土地的积极性，规范节约用地工作，对全市每年安排的城乡建设用地实行计划指标动态分配，并对全市

各地采取土地管理与绩效管理挂钩的考核制度。对土地开发经营责任制绩效评价好、土地利用价值潜力可挖掘的农村地区，适当增加规划指标安排和奖励扶助。对土地资产经营管理绩效差、违法用地高发地区，要加大奖惩力度，相应扣减该区域当年分配的用地计划指标数；违法情节特别严重、恶劣的，采取严厉处罚的措施。

七、增强公民的土地利用意识

公民在行使依法使用国有土地资源的权利和责任的同时，应当积极履行有效保护国有土地资源利益的相关义务。公民在依法开发利用各类土地资源的治理过程中，必须严格遵循科学、合理、经济的管理方法，保护和利用资源。对于一些国有耕地要对其进行更加合理有序的开发、安排和利用，在有效利用的同时注意环境的保护。

八、树立全球发展的管理理念

土地利用规划管理过程与地方经济社会事业发展密切相关，这实际上意味着国家在全面开展新一轮土地整理规划建设时，不仅要优先考虑土地经济发展的协调、持续、稳定发展，还要兼顾其他经济规划建设的方方面面。因此，在制定地方经济发展战略的过程中，应重点明确国土资源综合管理机构的具体责任主体，强化监管责任。严格审查土地用途和土地用途，建立耕地全球集约发展的土地管理发展理念。目前，对一些缺乏政府项目预审、违反当地相关社会发展理念规划的房地产项目进行全程严格审查和监控，以实现更好的开发、合理保护和利用土地资源。

结束语

总之，面对新形势、新问题，我国土地资源管理的任务和责任更加艰巨。只有在基层，才能大胆坚持解放思想，开拓创新，深化落实全国土地资产登记管理和监管制度措施运用的要求，扎实稳妥地做好农村基层土地资源管理和各项基础业务工作建设，为农村合理发展节约土地。这种有限而宝贵的农民长期闲置的存量土地，最终可以直接产出并转化为全国最大开发规模城市的最大经济效益、社会效益价值和城市资源生态效益，进一步有效发挥政府在各地土地资源部门依法全面参与的城市管理宏观调控机制中的主闸门作用，有效推动和促进国家经济社会的平稳、快速发展。

参考文献：

- [1] 罗浩轩. 中国农村土地节约集约利用研究 [M]. 四川大学出版社, 2017: 353.
- [2] 齐援军. 我国土地管理体制和政策改革演变 [J]. 经济研究参考, 2003(65): 11-27.