

新时期土地资源管理与土地利用综合规划浅析

李硕

(曲阳县自然资源和规划局, 河北 保定 073100)

【摘要】本文分析了当前我国土地管理和规划领域存在的主要问题,例如体制机制不健全、规划落实不到位、土地利用效率不高、耕地保护压力大等。针对存在的问题,提出了一系列政策建议,包括:完善法律法规体系,强化规划的权威性和约束力;健全耕地保护补偿机制,落实最严格的耕地保护制度;创新土地管理方式,盘活存量建设用地;加大农村土地整治力度,提高农用地产出效率;加强国土空间规划统筹,优化城乡建设用地布局;深化土地管理领域改革,建立健全工作机制等。只有从制度、规划、利用、保护、整治、统筹等方面系统施策,完善土地资源管理和综合利用规划,才能为新时代生态文明建设和经济高质量发展提供坚实保障。

【关键词】土地资源管理;土地利用;国土空间规划;粮食安全;生态文明

引言:

改革开放以来,随着工业化、城镇化进程不断推进,我国经济社会发展取得举世瞩目的成就,但也带来了土地资源的无序开发和粗放利用问题。进入新时代,党的十九大报告提出要建设“美丽中国”,十九届五中全会《建议》进一步明确了“十四五”时期生态文明建设和国土空间开发保护的目标任务。2021年,自然资源部等部门联合印发《国土空间规划“十四五”规划纲要》,对“十四五”时期国土空间开发保护和土地资源管理提出了明确要求。在新的历史起点上,土地资源管理和综合利用规划面临新的形势、新的任务。

一、土地资源管理与综合利用规划的重要性

(一)保障国家粮食安全的需要

我国是世界上人口最多的国家,人均耕地面积不足世界平均水平的40%,耕地后备资源极其有限。随着人民生活水平不断提高,粮食消费需求不断增长,人口增长与耕地减少的矛盾日益突出。在此背景下,加强土地资源管理,优化土地利用结构,提高耕地保护水平,对于稳定粮食播种面积,提高粮食单产水平,确保谷物基本自给、口粮绝对安全具有重要意义。只有把饭碗牢牢端在自己手中,才能把发展主动权牢牢掌握在自己手中。

(二)推进生态文明建设的客观要求

改革开放以来,在推动经济高质量发展的同时,一些地区也出现了土地资源过度开发、粗放利用等问题,导致水土流失加剧、环境污染严重、生态系统退化等一系列问题。党的十八大以来,习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”的理念,强调要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命

一样对待生态环境。加强土地资源管理和综合利用规划,优化国土空间开发保护格局,推动形成绿色发展方式和生活方式,对于维护国家生态安全,筑牢生态安全屏障,推进生态文明建设,实现人与自然和谐共生具有重要作用。

(三)实现经济社会可持续发展的重要基础

土地资源是各项经济社会活动得以开展的载体,是先进生产力布局和区域经济布局的空间基础。一个地区的经济社会发展水平,很大程度上取决于土地资源的配置和利用效率。加强土地资源管理和综合利用规划,盘活存量土地资源,科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,优化城乡建设用地布局,大力推进节约集约用地,对于转变经济发展方式,推动经济社会高质量发展具有重要意义^[1]。只有走出一条资源节约、环境友好的可持续发展之路,才能为子孙后代留下一片青山绿水,让中华民族的明天更加美好。

二、当前土地资源管理与综合利用规划存在的不足

(一)土地管理体制机制有待健全

在土地所有权与使用权方面,尽管已经实现了两权分离,但在实践中还不够彻底,土地使用权的市场化配置程度有待进一步提高。同时,土地管理职能分散在多个部门,缺乏统一高效的管理体系,部门间职责重叠、协调不畅等问题时有发生。此外,土地全民所有、集体所有的产权界定还不够清晰,产权保护还不够有力,不利于调动社会各界参与土地资源管理的积极性。总的来看,当前的土地管理体制机制还不够健全,与建立现代土地管理制度的要求还有一定差距,需要在理顺管理职能、深化产权制度改革、健全

法规政策等方面下更大功夫，为土地资源的优化配置和可持续利用提供坚实的制度保障。

（二）土地利用规划落实不到位

在实际工作中，一些地方重规划编制、轻规划实施的问题较为突出。一些地方在规划编制中存在“重指标、轻布局”“重数量、轻质量”等片面追求时髦指标的倾向，规划目标与本地实际脱节，可操作性不强^[2]。有的地方规划审批把关不严，随意修改调整规划，削弱了规划的严肃性和权威性。规划实施中，缺乏有效的监管考核机制，规划落实不到位、规划执行偏差等问题时有发生。特别是一些经济欠发达地区，受经济利益驱动，违规占用土地、突破规划控制指标等行为屡禁不止。种种问题导致一些地方土地利用与规划要求不符，规划的指导和约束作用难以有效发挥。

（三）土地资源配置效率有待提高

一些地区在工业化、城镇化进程中，片面追求经济增长和增绩，对土地资源的利用缺乏节约集约的意识，工业项目用地指标高于行业平均水平，土地粗放利用现象普遍存在。同时，受土地市场发育不充分等因素影响，“地王”频出、土地炒作投机现象时有发生，土地要素价格扭曲，配置效率不高。农村土地确权登记发证工作有待加快推进，宅基地使用权流转受限，存量建设用地盘活利用不够，也影响了土地资源的优化配置。从宏观布局看，生态、农业、城镇等空间的划定还不够科学合理，建设用地结构有待进一步优化。

（四）耕地保护和建设占用矛盾突出

近年来，我国通过实施最严格的耕地保护制度，耕地保护成效显著，但耕地数量、质量、生态俱下的势头还没有从根本上遏制住。随着工业化、城镇化快速推进，建设占用耕地现象普遍存在，“占优补劣”问题尚未彻底解决。虽然通过土地整治和垦造，为耕地保护补充了后备资源，但鉴于历史欠账多、底子薄的现实，占补平衡难度仍然较大。一些地方政府受GDP导向影响，重发展、轻保护现象普遍，耕地“非农化”“非粮化”问题依然突出。

三、加强新时期土地资源管理和综合利用规划的对策措施

（一）完善土地资源管理法律法规体系

健全完善的法律法规体系是加强土地资源管理的基础和前提。我国已先后出台了《土地管理法》《城市房地产管理法》《土地管理法实施条例》等一系列法律法规，但仍存在滞后于实践、针对性不强等问题^[3]。新时期，要立足我国国情和发展阶段，

借鉴国外先进立法经验，加快构建系统完备、科学规范、运行有效的土地管理法律体系。重点是要抓紧制定《土地管理法》的相关司法解释，明确法律条文的具体含义，细化相关法律责任，夯实依法行政的基础。围绕节约集约用地这一主题，研究制定节约集约用地条例，从项目准入、规划选址、指标控制、监管考核等方面明确法律要求，为推进节约集约用地提供法治保障。针对农村土地承包经营权流转、宅基地使用权流转等改革后出现的新情况新问题，要抓紧完善相关法律政策，做好新旧法规政策的衔接，确保农地“三权分置”改革平稳有序推进。同时，对一些已经实施多年、实践证明行之有效的土地管理政策，要以适当方式上升为法律，上升为法规，不断提高土地管理的法治化水平。要加强土地执法监督，充实基层土地管理力量，健全责任追究制度，扎实有效地开展执法检查、卫片执法等工作，让土地管理法律法规成为带电的高压线，以法治力量保障国土资源安全。

（二）强化土地利用规划的权威性和约束力

通过科学划定生态保护红线，严格管控生态空间占用，对于维护国家生态安全、筑牢生态安全屏障具有重大意义。同时，科学划定永久基本农田、稳定粮食生产功能区，对于稳定粮食生产能力、保障国家粮食安全也十分必要。合理确定城镇开发边界，引导城镇发展由外延扩张向内涵提质转变，是实现节约集约用地、推进城乡融合发展的客观要求。国土空间规划还应体现战略引领作用，着眼长远发展需求，科学配置生态、农业、城镇等功能空间，为未来经济社会持续健康发展预留足够空间。

国土空间规划的有效实施离不开现代信息技术的有力支撑。加快构建全国统一的“一张图”监管信息系统，充分利用大数据、云计算等现代信息技术手段，可以实现规划实施全过程动态监测、实时监管、及时预警，为规划落地提供有力抓手。建立健全规划实施评估考核和责任追究制度，将规划落实情况作为领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究的重要依据，可以有效传导压力、夯实责任，确保规划得到有力执行。同时，加强规划执行与土地利用年度计划、建设项目用地审批等工作的紧密衔接，依据规划从严审批各类建设项目，坚决杜绝违规占地、滥用土地行为，进一步维护规划的严肃性和权威性。

（三）健全耕地保护补偿机制，落实最严格耕地保护制度

建立健全耕地保护补偿机制和占补平衡制度，

强化占优补优、提升补充耕地的数量质量和生态功能,实现占补充数量平衡向数量质量生态并重转变,是新时期耕地保护的重要抓手^[4]。通过不断完善土地整治政策体系和运行机制,创新整治模式,加大整治力度,优化农村土地利用格局,可以进一步挖掘农村土地整治新增耕地潜力,不断巩固提升耕地保护成果。

全面落实永久基本农田特殊保护制度,科学划定永久基本农田控制线,实行最严格管控,强化用途管制,确保永久基本农田面积不减少、质量不降低,对于稳定粮食生产能力、保障国家粮食安全至关重要。大力推进高标准农田建设,促进农田集中连片、旱涝保收、稳产高产,可以显著提升粮食综合生产能力。

积极探索耕地保护市场化机制和多元投入机制,加大财政金融支持力度,充分调动农民保护耕地积极性,有利于实现政府主导、市场驱动、农民主体的耕地保护新格局。坚持农业农村优先发展,统筹兼顾工业化、城镇化与耕地保护的关系,在数量保护基础上着力提高耕地质量和农业综合效益,对于推动农业农村现代化、确保农业可持续发展具有重要意义。

(四)深化农村土地制度改革,盘活存量建设用地

在明晰农村土地所有权、承包权、经营权的基础上,稳妥推进宅基地使用权确权登记颁证,保障进城落户农民合法权益,引导其依法自愿有偿退出,有利于破除城乡土地市场壁垒,促进城乡融合发展。

建立城乡统一的建设用地市场,深化农村宅基地制度改革,积极探索宅基地“三权分置”,有序开展宅基地使用权流转试点,盘活利用闲置农房和宅基地,可以进一步提高农村土地利用效率、优化建设用地空间布局。健全部门协调配合和信息共享机制,加强农村“三块地”改革统筹衔接,确保改革政策落地见效,对于平衡好改革、发展、稳定的关系十分必要。

充分用好城乡建设用地增减挂钩政策,大力推进农村建设用地复垦,有利于盘活存量建设用地、拓展城镇发展空间。高标准编制土地整治规划,统筹生态修复、耕地开发、城乡建设用地整理等重大土地整治项目,对于提高土地整治水平、优化城乡用地格局具有积极作用。

(五)加大农用地整治力度,提高单位面积产出效率

农用地整治在提升耕地质量、增强农业综合生

产能力方面发挥着不可替代的作用,是推进农业现代化和促进农业绿色发展的重要抓手。紧紧围绕现代农业发展和农村一、二、三产业融合发展需求,持续推进高标准农田建设,大规模改造中低产田,加快天水田向水浇地转型,稳定农田有效灌溉面积,是提高农业综合生产能力的治本之策。扩大耕地质量监测监管,开展耕地质量等级评定,推广测土配方施肥,强化农业面源污染治理,切实提高耕地质量,对于保障国家粮食安全、促进农业绿色发展至关重要^[5]。

大力实施农村人居环境整治,强化村庄规划引领,优化宅基地布局,是建设美丽宜居乡村的应有之义。积极发展现代农业产业园区,引导农村土地规模经营和产业融合发展,有利于提高农业综合效益和竞争力。深入开展撂荒地专项整治行动,综合运用工程、生物等多种措施,消除农村撂荒现象,最大限度提高土地产出效益。实施新一轮退耕还林还草,加快推进国家储备林建设,巩固提升退耕还林成果,对于筑牢国家生态安全屏障、促进农业长久可持续发展具有重大意义。

结束语:

新时期,要立足新发展阶段,贯彻新发展理念,积极探索土地资源管理的新思路新举措。要树立底线思维和红线意识,筑牢耕地保护和粮食安全的“压舱石”。要坚持系统观念和一体化理念,统筹山水林田湖草沙系统治理,推动国土空间规划由“各自为政”走向“一张蓝图干到底”。在未来的工作和研究中,我将坚持问题导向和目标导向,紧扣新时期土地资源管理面临的重点难点问题,深入开展调查研究,积极建言献策。要创新土地管理理念和方式,建立健全工作机制,提升土地资源管理和规划的科学化、精细化、信息化水平。

参考文献:

- [1]王璐.“三区三线”与土地资源管理的关系及其在国土空间规划中的应用[J].住宅与房地产, 2024(12): 77-79.
- [2]陈彬彬.新时期农业土地资源管理与利用问题的分析[J].河北农机, 2023(15): 106-108.
- [3]周红艳.新形势下土地资源管理与土地利用转型初探[J].房地产世界, 2023(13): 163-165.
- [4]向志.新时期土地利用转型及土地资源管理探析[J].新疆有色金属, 2023, 46(04): 109-110.
- [5]魏妍.新时期土地资源管理与土地利用综合规划[J].住宅与房地产, 2020(24): 71.