

农村土地管理与规划中的核心问题浅析

杨建

(宁夏回族自治区土地征收储备中心, 宁夏 银川 750002)

【摘要】土地资源作为一种宝贵的不可再生资源,是人们从事一切活动的载体。随着我国工业化生产对土地资源造成的污染和城镇化建设对土地资源的征用,我国农村可用耕地面积在不断减少,在土地规划与管理中出现了各种各样的问题,对我国整个农业生产和发展影响很大,严重阻碍了土地资源的可持续利用与发展。在新时代背景下,实现土地资源的可持续利用与发展,切实保障农民的根本利益,土地管理与规划的创新优化就显得十分重要。党的十九大以来,国家实施乡村振兴战略,提出要加快完善乡村振兴用地保障的体制机制,因此分析和探讨农村土地管理与规划中的核心问题,并提出改进策略,推动农村土地管理与规划改革。

【关键词】农村土地;管理;规划;问题;分析

导言

土地作为人类一切活动的载体,管理和规划至关重要,是实现土地资源持续发展的前提。在新的形势下,农村土地管理和规划中都会遇到哪些核心问题,对于这些核心问题又应该如何解决呢?这恐怕是所有土地管理者必须思考的问题。新中国成立以来,国家不断完善土地管理制度。但从目前农村土地管理实际现状来看,相关管理体系不健全,农村土地管理部门实施土地资源管理作业期间还存在一定的违规现象,导致农民自身权益受到影响,不利于农村土地管理活动的开展,对农村土地流转工作造成一定阻碍,特别是针对新农村建设以及发展作业方面,更是产生了不良影响。未来的发展中,自然资源管理部门需要加强对农村土地管理问题的探究以及分析力度,结合实际情况制定完善的策略,进而贯彻落实乡村振兴战略,实现新农村发展目标。

一、农村土地管理和规划核心问题的标准

确定农村土地管理和规划的核心问题,必须遵循如下的标准:首先,典型性的标准。“核心”一词的意思与“关键”具有相同的含义。即在农村土地管理和规划中具有关键性的问题。对这些核心问题,或者说对这些具有典型性问题的解决,既可以在理论上为土地管理和规划提供一定的借鉴,又可以在实践中为处理其他地域与之相似的问题提供一定的参考。为此,核心问题之核心才具有价值。其次,时代性的标准。不同的时代,农村土地管理和规划所面对的背景是不同的。在不同的背景里,影响土地管理和规划的核心问题也是有所不同的。随着我国城镇化速度的不断加快,越来越多的开发商让农民转让自己的使用权,并加大对土地的开发,建造景区、工厂、住宅以

获取更多的经济利益。在城镇化的背景下,农村土地管理和规划中的核心问题就是建设用地与农业生产用地的矛盾^[1]。

二、农村土地管理以及规划的核心问题特点

“新”是农村土地管理以及规划中的第一项核心问题,所提出的“新”主要是指基于新管理以及规划形势下产生的并且尚未从土地管理以及规划中形成的问题。具体表现为城镇化运行期间城镇建设用地和农业生产用地之间存在的各项矛盾。国家提出加快城镇化进程,各地方在大力推进城镇化过程中不断扩大城市边界,建设用地指标不断增加,使得农业生产过程中配套的生产用地不断变为建设建设用地,严重制约了农业生产发展,对粮食安全以及农村社会稳定产生了不利影响。共性是农村土地管理和规划中的第2项特征。从哲学角度考虑各项问题,共性与个性之间处于不断转化的状态,从农村土地管理以及实际规划现状看出,必须将共性特征有效地呈现出来,只有有着共性特征的土地管理以及规划问题,才有着相应的代表性,凸显出应有的价值。如,要想大力发展乡村旅游,关键在于构建良好的土地,但受土地产权界定问题以及土地流转法定方式等因素的影响,在农村集体土地朝着乡村旅游用地转变期间,存在着不良行为,对农民自身权益产生了不良的影响,不利于乡村旅游产业的稳定开展。虽然乡村旅游有利于提升农村经济发展水平,然而在该项方式广泛应用于农村期间,又容易形成了新土地管理和规划问题。在界定土地产权期间,也包含了土地管理制度的完善以及土地流转方式的管理等。所以,正确应对农村土地管理以及规划中的各项难题,是我们当前必须面对的考验。

三、农村土地管理与规划中的核心问题探究

（一）管理活动不到位

人类在土地管理的过程中，主要的目标就是确保土地利用效率最大化。但实际上在土地资源管理以及使用的过程中受一定因素影响，使得土地管理未达到人们所预期的目标。如，农民在申请宅基地的过程中，虽然在审批的过程中严格按照有关程序进行，但在实际的使用过程中为了日常生活和农事作业提供方便，对所建房屋和相关规定是否相符考虑不到位，存在着占用大量农田建设房屋的现象；虽然国家鼓励农村集体土地流转，但是在实际过程中，土地流转未能达到预期，部分农民即使已经进城创业或打工，或因流转价格低而导致部分承包土地未进行流转，出现撂荒状态，使得农村耕地总量减少；并且流转后土地受地形地貌等影响，不利于实施集约化和规模化生产作业。

（二）土地资源受到破坏

从农业用地实际情况来看，有着分散性特征。如，部分农用地一般是在山地或丘陵区域分布，不能达到集中连片，水电路全通条件达不到，大多数农民在农业生产活动过程中付出多、回报少，农业生产强度特别大，农民从事农业生产复杂程度高，一定程度上推动了土地流转。在土地流转后，部分地区农村在提升经济发展水平过程中，引入了农产品加工企业，但在农产品加工企业落地的过程中对企业的能耗与排放要求较低，部分加工企业属于城市生产链淘汰的高污染以及高消耗企业，加之部分土地非本地村民或企业进行流转，为了在流转期达到经济效益最大化，对土地进行掠夺式耕种，没有考虑长期的生态效益。

（三）土地利用的可持续发展性考虑不够

我国在土地管理过程中，规划的实施目的是指导社会方面对土地资源进行规范性应用，但是实际工作中对城市土地的规划多于农村土地规划。在近些年，伴随着社会经济水平的不断发展，城镇化进程速度加快，农村土地流转也逐渐提升，城市边界不断扩展，城市周边农用地不断开发，农村集体土地逐步减少。同时，在乡村振兴的过程中，新农村建设、现代化农业加工厂建设等，致使耕地数量减少，粮食安全受到危机。在较短时间内农民能够获得相应的经济补偿，但从长远角度进行分析的话，由于土地资源的不可再生性、农民对土地的严重依赖性，致使农民的长期收入无法得到保障，且存在部分企业借着发展乡镇企业的名义套取国家资金补助，农民实际收益十分有限。

（四）土地利用缺乏系统性

从当前农村土地规划情况来看，缺乏规划的整体

性系统性，对农村土地的规划与实际情况结合不到位，不能因地制宜地制定合理的规划，其中较为突出的问题是农村居民房屋建设规划，在房屋建设前期没有进行统一系统规划，没有明确的衡量标准。此种现象体现为农村自建房有着一定的随意性特征，房屋建设位置散乱，房屋的高度、方位、外观，甚至建筑材料都由农村自行确定，同时还存在私自搭建现象，不利于提升土地资源利用率，村庄形象也受到影响。

四、农村土地规划与管理的原则

（一）保证农村土地的质和量

虽然我国现在已成为世界第二大经济体，但在我国人口构成中，农民依然占据着最大的比例，因而保证我国农村土地的质量和数量，就是保证农民赖以生存的基本条件。因此，对于土地的规划和管理，应遵循的原则就是确保农村用地的安全和土地的数量及质量，保证农民和土地收益效率的最大化，维持社会的稳定发展。要严守国家提出的18亿亩耕地红线的目标，以保证我国农用耕地的数量。要坚决执行“占优补优”的原则，确保耕地质量不下降。

（二）节约用地

随着我国经济的发展和人们生活水平的提升，为了追求高质量的生活，人们在不断的翻新房屋、增加建筑面积。但我国人口众多，人均占有土地面积相对较少，不断的侵占耕种用地来建造房屋，使得耕种用地越来越少，因此重视对土地的节约，提高对土地的利用率，合理地进行土地的规划和管理，少占或者不占耕地进行建设，才能够从根本上保证耕地面积。

五、对策

（一）完善土地管理与规划系统

为有效提升农村集体土地的管理和规划水平，应建立完善的土地规划与管理制度，提高管理水平和规划标准，进行高质量的农村土地管理与规划，明确区分农村耕地、住宅用地及商业用地等，从而达到系统管理的目的。相关部门应建立起完善的、具有导向作用的管理框架体系，做好对土地管理的引导性规划，明确工作的目的，并做好规划宣传。对农村常住居民的搬迁问题，政府应在规划新农村的前提下，集中建设集体住房，提升土地规划和配置的效率，并同时做好空置房屋、危房及空心村的处理，利用和建设用地增减挂钩的方式来节约建设用地^[4]。在比较偏远的农村实行土地管理规划时，应考虑当地的实际情况，综合考量，以加快偏远农村经济建设为目的来进行土地规划，并结合城镇建设来实现两者之间的优势互补，利用农村来引导城镇，不断拓展偏远农村的发展范围。

（二）改善土地生态环境

将保护和改善土地生态环境作为目标，对被工业化生产和因历史遗留问题遭到破坏的土地进行修复和改善，从而保证农业用地的质量。运用科学的管理手段来确定需要整治和改善的重点土地，制定具体的治理模式和标准，采用合适的工程和生物技术措施来进行治理。此外，还应把土地质量与农业可持续发展有机结合起来，将土地综合整治和中低产田改善相结合，并与发展农业规模化经营相结合，利用新工艺、新设备和新技术来进行土地质量的完善和提升，实行有效的日常监测监管，通过对土地的改良和修复，实现我国农业永续的现代化发展。

（三）加强土地管理与规划信息化建设

在当今信息技术高度发达的时代，实现土地管理与规划的信息化，建立信息化管理系统，可以有效提升土地管理的效率。因此，相应的管理部门可以建立用于土地管理和规划的数据库，做到数据库对乡镇及农村的全覆盖，实现对土地规划和管理的实时监控，实现对土地资源数据的准确、及时记录，从根本上保证数据信息的真实性和可靠性，提高土地规划和管理效率和水平。

（四）政府方面强化监管程度，给予土地补偿

政府管理部门可以从多方面入手加强土地的监督管理力度。譬如，制定健全的监督体系，成立专业性强且经验丰富的监督调查小组，长期动态性监督、调查农村土地管理工作，以提升土地资源管理的规范性和利用长效性。落实责任追究政策，明确各级管理人员的职责，拓展和延伸工作领域，提升管理效率，创建信息反馈制度。国家建设工程征占用土地补偿问题是农民关注的首要问题，务必落实三至五年提高土地综合地价，给予农民合理补偿，创新和改进优化土地补偿标准计算方式，不能仅考虑植粮食作物的产量和价格作为参考标准，应对土地市场价值加以考虑。改善补偿分配机制，合理确定集体和农民比例，确保农民获得土地补偿费用后生活标准不降低，尽可能减少征占用耕地。制定完善的管理制度，对国家建设尤其是线性工程征地形成的夹心地、边角地，实施有效的利用和管理。

（五）明确管理标准

在高效率规划以及管理农村土地期间，需要精准区分农村土地的不同用途，以此和管理规划要求相符合。如，有效分析农村建设基地的配置情况，依照实际配置现象和住宅建设等对农村土地规划发展加以健全。相关部门正确性引导土地规划，创建有着良好导向作用的规划框架，同时要做好规划宣传。对农村

常驻居民开展移民搬迁，基于建设新农村的基础上建设住房，采取该项方式提升公共资源配置效率，同时做好遗留老房子、空心村及闲置土地的处理工作，通过实施建设用地增减挂钩项目结余建设用地指标。在对偏远农村土地规划管理过程中，充分考虑当地实际情况，综合性考察土地规划现象，在加快偏远农村经济建设进程的基础上达到偏远农村朝着优质农村转变的目的。关注农村土地规划和城镇建设实际进程，将两者全面融合，利用农村引导城镇，拓展发展范围。在农村用地配置的基础上确保耕地数量，提升耕地质量，落实标准要求。

六、结论

总之，农村土地管理和规划是一项依法依规进行的工作实践。农村土地的规划和管理，关系到我国土地资源的合理利用及农业的可持续发展，是一项长期且艰巨的任务。为了提升管理与规划的效果，我们必须对其所面对的核心问题有一个客观的把握与科学的分析。相关部门应不断完善和创新土地管理制度，并在土地管理过程中，充分结合当地实际情况，做好对土地管理工作的宣传和监管，确保土地资源的合理利用，促进我国农业的可持续发展。因此，在今后的土地管理过程中要充分认识农村土地规划的重要意义，同时强化农村土地规划力度，按照“五位一体”发展理念，大力做好农村土地规划和管理，服务新型城镇化建设，助推乡村振兴。

参考文献：

- [1] 陈媛. 新型城镇化农村土地规划管理探析[J]. 河南农业, 2021(29):63-64.
- [2] 王艳杰. 完善我国农村土地管理的策略研究[J]. 新农业, 2021(17):91-92.
- [3] 柳晓军. 完善农村土地管理方式促进乡村振兴[J]. 黑龙江粮食, 2021(07):89-90.
- [4] 左壮. 当前农村土地管理中存在的主要问题及对策[J]. 住宅与房地产, 2021(19):179-180.
- [5] 王国. 城镇化中的农村土地管理问题探析[J]. 山西农经, 2021(09):138-139.
- [6] 徐启龙. 浅谈农村土地管理中存在的主要问题及对策[J]. 农村. 农业. 农民(B版), 2021(03):51-52.
- [7] 曹灿. 浅谈城镇化中的农村土地管理问题及优化措施[J]. 山西农经, 2021(03):63-64.
- [8] 唐东. 当前农村土地管理中存在的主要问题及对应策略探讨[J]. 新农业, 2021(03):98.
- [9] 王月. 基于农村土地资源管理中存在的问题及改进对策[J]. 南方农机, 2021, 52(03):77-78.