

当前农村土地管理存在的问题及对策研究

罗静

(通化县自然资源局不动产登记中心, 吉林 通化 134100)

【摘要】作为一个农业大国, 实行农村土地管理是我国现阶段的基本国策之一。我国呈现出农村人口基数庞大, 土地资源总量较多, 人均数量较少, 土地类型复杂多样, 可用耕地比重较小, 类型分不均等特点。随着经济的发展和进步, 特别是城镇化、工业化、农业现代化水平的进一步加快, 城市化水平得到显著提升, 但是农村土地使用和管理在一定程度上出现了大量的问题, 还存在诸多的不足之处。本文在对当前农村土地管理工作现状分析的基础上, 进行合理分析, 及时发现问题, 并在此基础上提出相应的对策研究, 从而促进农村土地管理工作的顺利开展。

【关键词】农村; 农村土地管理; 存在问题; 对策研究

作为一个农业大国, 我国呈现出农村人口基数庞大, 土地资源总量较多, 人均数量较少, 土地类型复杂多样, 可用耕地比重较小, 类型分不均等特点。随着经济的发展和进步, 特别是城镇化、工业化、农业现代化水平的进一步加快, 城市化水平得到显著提升, 但是农村土地使用和管理在一定程度上出现了大量的问题, 还存在诸多的不足之处。如果不能做好当前的农村土地管理, 将会直接影响到新农村的建设, 制约和影响农村经济的科学发展和可持续发展。所以, 要想用合理的方式解决农村土地管理工作存在的问题, 需要对当前的现状进行合理分析, 及时发现问题, 并在此基础上提出相应的对策研究, 从而促进农村土地管理工作的顺利开展。

一、当前农村土地管理的现状

土地是农民赖以生存的根本, 是“三农”问题的一个重要组成部分, 关系到农民最为基本的利益。土地资源是农村经济发展的基础和命脉, 耕地保护更是必须长期坚持的一项基本国策。但是随着经济的发展, 城乡建设的加快, 农村土地管理呈现出新的状态, 各种矛盾日益突显, 主要几种表现在以下几个方面:

(一) 耕地保护与城乡建设的矛盾

改革开放以来, 我国经济发展快速增长, 无论是城市, 还是农村, 都对土地提出了新的要求, 出现了耕地保护与城乡建设地矛盾。突出表现在住房开发和交通设施占用大量的土地资源。现阶段, 人们对住房、商场、交通、居住环境等要求越来越高, 人居住宅面积不断攀升, 占用了大量的耕地。我国机动车保有量超过 3 亿辆, 且逐年上升, 道路用地不断扩张, 导致更多的土地资源被用来建设公路、停车场等相应的基建及服务场所设施。在城市化建设进程中,

城市发展和城市蔓延用地必然占用大量的土地资源, 地方政府在农田耕地与城市建设用地之间的选择上, 更多衡量土地经济价值的发展与产出, 导致将土地不断向城市用地转化, 甚至是随意占用耕地, 推波助澜了城市的扩张和土地的占用。

(二) 经济发展与环境保护的矛盾

我国前期经济的高速增长, 很大程度上是以牺牲环境为代价的, 靠占用和消耗大量的资源换取的。土地资源的过度开发, 对生态环境造成严重的破坏, 耕地不断减少, 草原不断退化, 林地不断缩减, 在工业化和城市化进程中, 土地更是污染严重, 浪费严重, 荒废严重, 一些地方甚至付出了惨痛的代价。现阶段, 我国开始逐渐重视环境保护, 提出经济发展由高速增长向高质量发展, 但是矛盾依然存在, 如退耕还林, 退耕还湖, 退耕还草等, 在很大程度上恢复了生态, 但是也在一定程度上造成了耕地的进一步减少, 如何平衡经济发展与环境保护之间的矛盾, 还需要更深入的探讨。

(三) 资源配置与资源开发的矛盾

长期以来, 在资源的规划和配置上, 主要考虑城镇空间的结构和布局问题, 忽视了农村地区的资源开发和持续发展。这种情况导致了农村各种资源缺乏相应的规划和协调, 严重影响了农村资源的开发和利用, 农村土地的资源配置在供需矛盾上日益突显, 不断增长的用地需求和土地管理开发之间的矛盾得不到有效的解决。与城市化的农村土地日益紧缺相反, 其他地方的农村土地却出现了大量的闲置和浪费, 特别是一些偏远地区的农村, 年轻人随着城市化浪潮, 进城务工, 农村土地逐渐荒废, 在很大程度上造成土地资源的不合理利用。有些农村在基地和农田自建房

严重,形成了一户多宅的现象,违法建房层出不穷,土地资源过于凌乱分散,对土地资源管理造成了严重的影响。

二、当前农村土地管理存在的主要问题

(一) 人地关系紧张

我国土地资源总量虽然不少,但是人口众多,人均耕地占有量明显较低。据2021年的数据统计显示,中国现有耕地面积约为20亿亩,人口总数突破14亿大关,人均耕地面积约为0.07平方公里,约为1.4亩,只有世界人均耕地面积的四分之一,且优质耕地面积呈现出逐渐减少的趋势,远低于联合国世界粮食组织确定的人均0.8亩警戒线。特别是在城市化进程中,占用了大量的耕地面积,更加造成了土地资源的紧缺和人地关系的紧张。

(二) 土地资源短缺与浪费并存

在城市化和新农村建设进程中,土地的集约和节约用地意识薄弱,土地资源的浪费和土地资源的短缺现象二者并存。土地资源的短缺主要集中体现在非农用地侵占大量的耕地,导致了农村土地资源减少。城镇化建设速度的加快,盲目扩张,超标准、无规划的用地大量存在,加剧了农村土地资源的短缺。土地资源的浪费主要集中体现在土地多年未进行重新分配,导致土地占有量与实际人口需求不符,制约和影响了农民的积极性。现阶段,农业生产投入与产出不成比例,导致一些农户将耕地私自改为经济作物用地、养殖用地等收益较高的产业,对耕地造成了严重的破坏。此外,在城市化进程中还存在一个不容忽视的问题,城乡经济的差距不断拉大,农民为了获得更多的收入,选择进城务工,留守农村的老弱病残无法实现土地的耕种,长此以往,造成了大量土地资源的闲置和浪费。

(三) 土地流转不规范

目前,我国农村的土地流转不够规范,主要存在以下几个方面的问题。一是土地流转未能形成一种完善的机制,很多农户之间的土地流转,往往只是达成一种口头上的协议,一旦产生纠纷,很难获得法律上的支持,容易造成农民和土地利益的受损。二是在土地流转合同不规范,未能按照规范的要求签订,某些条款和标注往往不够明确,一些关键问题容易忽视,细节不够严谨,甚至存在与法律相悖的条款。三是土地流转合同只在双方范围内,没有经过公证机关或签证机关进行公证认可,缺乏一定的法律性和监督效果,造成很大的隐患。四是在土地流转过程中,一些地方的基层干部无视合同约定,随意变更、调整合同内容和条款,侵犯了农民的利益,甚至为了获取个人利益,存在强制签订或不经农户许可私下签

订合同,出租或出卖集体土地,违法进行土地流转。五是国家相关建设对农村土地进行征用,往往采用强制的手段,虽然对农民进行了相应的补偿,但是标准往往过低,对农民而言,失去赖以生存的土地,仍是一种实质性伤害。

(四) 不动产问题突出

目前,农村土地不动产现象混乱,问题突出,主要表现在以下几个方面。一是随意占用耕地建房,这是目前农村土地管理方面最为突出的问题之一,也是最为常见的问题之一。农村存在很多未经土地管理部门批准私自占地建房,或采用欺骗的手段获取新的宅基地违规建房,很多农村土地不动产都是未批先建,批少建多,批东建西,批甲建乙等现象层出不穷。二是存在非法转让宅基地和房屋,私下进行交易,从中进行牟利。三是超规划建房,擅自更改耕地和宅基地的用途,造成很多原有的耕地变为新的宅基地,更有超面积建房,实际面积和规划面积相差甚大。

三、农村土地管理的对策研究

农村土地管理的重要性不言而喻,一是切实践行保障不触碰耕地红线的行动;二是实现农村土地资源的合理配置,保障农村土地资源的科学合理利用,避免资源的闲置和浪费现象产生;三是有效推进城镇化建设和新农村建设的进程,促进农村经济的快速发展;三是打造城乡一体化,促进农村的健康和谐发展。由此可见,加强农村土地管理是现阶段的一个重要课题,也是“三农”问题中一个重点关注的问题,因此显得刻不容缓,亟需做出相应的对策研究。

(一) 完善土地管理制度 规范土地流转

完善土地管理和规范土地流转,可以从以下几点加以改进和落实。首先,加强农村土地管理制度相关法律法规等政策的宣传力度。对农民和基层干部进行多种形式的宣传和普及,增强他们的土地管理意识,避免违规、违法操作,保护农民的切身利益不受侵犯。其次,按照《农村土地承包经营权流转管理办法》的规定,对于承包和流转的土地,不得改变土地的性质和用途,不能超过承包的年限等,这些基本的要求,将其纳入农村土地管理的日常工作当中,规范操作流程和管理措施。再者,做好监督管理,要有一套科学合理的惩罚机制,对违法行为进行相应的制裁。最后,要做好积极引导,及时调解土地流转过程中的各种问题和纠纷,使得农村土地流转真正落到实处。

(二) 坚守耕地红线 增强土地保护

耕地是粮食安全最为根本的保证,保护耕地是我国的一项基本国策,我国提出了“保经济增长,保耕地红线”的行动,牢固树立耕地在数量、质量和生态

三个方面保护理念, 坚守 18 亿亩的耕地红线不得触碰, 既要保护耕地的数量, 又是要保障耕地的质量, 做好耕地的可持续发展和粮食的高产。城市化进程中如何缓解城市建设用地与耕地保护之间的矛盾, 需要从宏观的角度思考。一是要建立可持续的土地管理和规划体系, 对土地进行综合评估, 在保护和开发做到一种相对的平衡, 既不影响城乡一体化的建设和农村经济的发展, 也不触碰耕地的红线。二是注重集约和节约用地, 提高土地的经济效益和社会效益, 对存量土地进行摸底和清理, 用活现有的存量土地, 同时加大土地资源的开发力度, 做好土地的集约和节约。三是严查土地违法行为, 规范土地管理市场。对待占用基本农田和耕地的违法行为, 要严惩不贷, 起到警示教育的目。四是加强土地复垦和土地整理, 可以使更多的土地用来粮食生产, 增加耕地面积, 提高土地利用的效率。

(三) 加强土地开发 提高土地利用效率

加强土地开发, 提高土地的利用效率, 合理规划土地资源, 改善生态环境和人居环境, 促进土地资源的可持续发展, 实现耕地保护的目标和农村经济发展的效果。土地开发要坚持统筹规划, 合理利用, 促进经济、社会、环境和生态的协调统一发展。首先, 要建立健全土地开发的规划体系, 编制科学合理的开发计划, 具有前瞻性、指导性的开展农村土地开发工作。其次, 要加强土地资源的调查和评价机制, 在此基础上, 制定优化的土地资源开发方案和开发措施, 为科学开发打下坚实的基础。再者, 要加大政府的投入, 建立多元融资渠道, 实现综合开发和整体开发。最后, 要培养一批适应新时期农村土地开发和管理的优秀基层人才, 扎根农村, 为农村土地开发提供更多的知识和技能。目前而言, 农村土地闲置和浪费严重, 可以从政府牵头, 引导农村进行土地流转, 通过转包、租赁等形式, 提高土地利用效率。

(四) 规范养殖用地

随着经济的发展, 人民的收入逐渐增加, 生活水平得到显著改善, 很多农民在粮食种植的基础上, 开始大量养殖牲畜、禽类和鱼类, 这就需要占用一定的土地资源。针对这种情况, 要对农村的养殖用地进行规范管理, 做到整体规划, 合理布局, 既要鼓励农民开展养殖, 又要引导避免占用基本耕地和农田, 同时还要注意生态环境的保护, 一旦形成规模化生产, 就要严禁将养殖用地改为非农建筑用地, 土地性质和使用不得随意更改。如果农民不再从事养殖, 也要规范土地的恢复和使用。

(五) 改进不动产登记与规划

针对农村土地不动产登记混乱的现象, 不仅要做好不

动产的登记工作, 更要做好不动产的规划管理工作, 才能从根本上达到有效遏制。利用新农村建设的契机, 对农民的不动产进行以此摸排和登记, 凡是不登记的不动产, 将被纳入违建领域, 责令拆除。同时, 将农村的老宅基地纳入乡村建设和规范范畴之中, 坚决贯彻落实“一户一宅”的法律规定, 鼓励农民腾出空闲多余的住宅, 凡新建住宅的农户, 按期拆除旧的不动产, 交出旧的宅基地。鼓励农民在旧的宅基地上进行房屋建造, 集中建设新农村、扶贫搬迁等形式搬进新住宅的农民, 对于占用的老宅基地, 可以收归集体进行新的整合、开发和利用。对于已经既成事实的“一户多宅”用户, 或已将宅基地出卖、出租、转增等形式给他人的, 将不能再获批新的宅基地申请。在不动产的登记和管理上, 要做到实事求是, 不允许农民私自建房。只有做到合理使用农村土地不动产, 才能更好地规范和管理农田土地。

(六) 走农村土地新型发展之路

在新时期农村土地管理上, 要紧跟时代的发展, 走新型发展的道路。这就是乡村振兴之路、绿色发展之路、城乡一体之路和土地股权之路。村振兴的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。在农业方面, 我国面临着资源配置不合理、农民收入不高现实问题, 走乡村振兴之路、绿色发展之路城乡一体之路和股权之路, 就是利用生态优势, 把绿色发展理念贯穿其中, 构建新型工农城乡关系, 探索股权改革实践, 从而打造出宜居的生活环境, 促进农村的经济发展和共同富裕。

四、结语

综上所述, 在社会主义新农村建设进程中, 农村土地管理工作还存在诸多的问题, 等待进一步的探讨和分析。土地是农民赖以生存的基础, 加强农村土地管理, 有利于土地资源的合理开发和利用, 保护土地资源, 保障农民利益, 为建设社会主义新农村夯实基础, 促进农村经济的健康、稳定和可持续发展。

参考文献:

- [1] 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).
- [2] 刘天昊. 关于我国农村土地规划的管理办法分析 [J]. 中国市场, 2020(13).
- [3] 谭志琴. 城镇化中的土地经济问题探微 [J]. 商业文化, 2021(01).
- [4] 王秀月. 乡村振兴背景下土地集约化经营问题及治理措施探析 [J]. 农业开发与装备, 2020(09).
- [5] 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).