

基于农村土地资源管理中存在的问题及改进对策

颜红娟

安丘市自然资源和规划局, 山东 安丘 262100

[摘要]土地作为人类一切活动的载体, 土地管理至关重要, 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发展战略, 实现新农村发展目标。

[关键词]农村; 土地资源; 管理; 问题; 改进对策

DOI: 10.33142/mem.v2i4.5010

中图分类号: F32

文献标识码: A

Based on the Problems Existing in Rural Land Resource Management and Improvement Countermeasures

YAN Hongjuan

Anqiu Natural Resources and Planning Bureau, Anqiu, Shandong, 262100, China

Abstract: As the carrier of all human activities, land management is very important. Since the founding of new China, the state has continuously improved the land management system. However, from the current actual situation of rural land management, the relevant management system is not perfect, and there are still some violations during the implementation of land resource management by rural land management departments, which affects the rights and interests of farmers, is not conducive to the development of rural land management activities, and hinders the transfer of rural land, especially for the new rural construction and development, which has had a negative impact. In the future development, the natural resources management department needs to strengthen the exploration and analysis of rural land management, formulate perfect strategies in combination with the actual situation, and then implement the rural revitalization and development strategy to achieve the goal of new rural development.

Keywords: rural areas; land resources; administration; problems; improvement countermeasures

1 深刻认识农村土地资源可持续发展重要意义

我们可以从以下几个角度来认识农村土地资源可持续发展的重要意义。第一, 农村土地资源可持续发展是促进农业健康稳定的内在要求。在农业生产活动中, 土地资源是重要的生产要素。如果要保证农村农业健康稳定发展, 这就要求农业生产要素呈现可持续发展的健康状态。如果农业生产要素并没有保持可持续发展的良好状态, 那就会影响农业的可持续发展。作为生产要素的农村土地资源, 保持良好的状态是推进农业高质量发展的内在要求。如果农村土地资源没有可持续发展, 就会在方方面面面对农业产生不利影响。第二, 农村土地资源可持续发展是促进农村稳定发展的内在要求。众所周知, 农业是农村的重要经济活动, 也是农村主要的收入来源之一, 关系到农民生活的衣食住行, 关系到农民生活的方方面面。如果农业没有健康稳定发展, 那农业的健康稳定发展也会存在这样或者那样的问题。从前文可以知道, 农村土地资源是否可持续健康发展, 关系到农业是否可以可持续发展, 进而影响到农村是否可以可持续发展。也就是说, 农村土地资源是否可持续发展, 会间接影响到农村的发展状态, 是农村健康发展的内在要求。第三, 农村土地资源可持续发展是促进农民素质提升的内在要求。农村土地资源与农民息息相关, 农民是农村的主要居住人员, 农民是农业的主要生产主体。农村土地资源要发挥自身作用, 促进农村和农业发展, 这就客观需要农民具有良好的素质, 能够较好使用农村土地资源。如果农民没有较好的素养, 那就不能较好的利用土地资源, 发挥土地资源促进农村、农业发展。

通过上述三个角度的分析, 我们可以看到农村土地资源是否可持续发展, 关系到农业、农村、农民的状态。

2 农村土地资源利用与管理面临的问题

2.1 农村土地利用率低

近年来, 越来越多的农民选择到城市务工, 造成大量农村土地闲置。另外, 农村土地分布散乱不均, 难以高效整

合，所以农村土地资源浪费情况严重。同时，农村宅基地管理问题重重，村民宅基地违法层出不穷。一些农村为扩大宅基地面积，忽视对耕地的管理，加之农民节约集约意识薄弱，不仅造成土地资源的严重浪费，而且破坏了农业耕地。有些农村建设用地还出现超标使用，出现大一户多宅、空心村等现象，还有一些倒闭或破产的乡镇企业占据大量农村土地，导致农村土地被闲置和荒废^[1]。

2.2 农村耕地质量不断下降

农村耕地近年一直存在质量下降的问题。随着近几年农村土地资源的过度开发利用，农村耕地质量遭到严重破坏。例如，一些农民过度使用化肥、农药等，缺乏日常土地维护和养护意识，从而加剧了农村耕地质量的下降，给农村耕地带来严重污染，导致土壤中营养成分缺失，不利于农作物生长。另外，近几年我国农村经济得到飞速发展，尤其是农村工业经济。由于工厂在生产制造中排放大量废气、废水，经过水力流入土壤，给土地造成严重污染，降低土地质量。

2.3 土地监督管理困难

尽管我国已加大对土地资源的规划管理力度，但相关部门在土地执法监管时还未做到全面、有效、科学规划管理，未站在长远、全局的角度做好土地监管工作。农村土地监管问题主要体现在几方面：首先是惩处不严。对于农村出现的违法用地现象，相关部门处罚态度不坚决；其次是法律责任追究过程复杂。法律法规不健全，没有部门愿意接手违法资产，且财务管理缺乏监督机制，责任追究不能有效落实。

2.4 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。但在土地资源管理以及使用的过程中还受一定的因素影响，使得土地管理未达到预期目标。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，对所建设房屋和相关规定是否相符合考虑不到位，依然存在着占用大量农田建设房屋的现象，而且国家鼓励农民对农村土地流转，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，因“恋家”或流转价格低，原承包土地未进行流转，出现撂荒状态，使农村耕地总量减少。即使部分农民对土地进行了流转，但流转后土地受地形地貌影响，不利于实施集约化和规模化生产作业。

2.5 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，部分农用耕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，对土地进行掠夺式耕种，目标在流转期达到经济效益最大化，对生态效益考虑甚微。在此过程中会造成土壤污染，虽然一定程度上给当地带来了一定的经济效益，但也严重破坏了农用土地资源。

2.6 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，对城市土地的规划多于农村土地规划，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。在最近几年中，伴随着社会经济水平的提升，城镇化速度加快，农村土地流转速度逐渐提升，在经济发展的过程中城市边界不断扩大，城市周边的农村农用地由政府统征后按照有关程序进行开发，农村土地减少。同时，在乡村振兴的过程中，企业进农村占用耕地建设新农村、现代化农业加工厂，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，农民自身依赖的土地因为属于不可再生资源，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，农民实际收益未能达到预期。

3 应对农村土地资源管理问题的措施

3.1 完善土地资源管理体制

农村的土地资源管理工作对农村的长远发展有着重要的意义，因此，为了能够促进农村经济的的增长，要加强对土地资源管理工作水平的提高，所以，相关部门应该建立完善的土地资源管理机制。针对土地资源的管理机制而言，要对传统的管理体制进行有效的调整，尤其是政府半垂直的管理体制，要对其进行科学的改变，同时为了能够促进土地

资源管理人员的工作积极性，在土地资源的管理机制中要融入合理的激励机制^[2]。

3.2 加强政府相关部门的监督力度

想要使农村土地资源的管理工作更加完善，就必须对其进行有效的监督。同时，为了能够提高相关部门的监督力度，有关单位可以组建一支专门针对土地资源管理工作的监督团队，并形成专业的调查小组。同时，要求调查监督小组能够有认真负责的态度，并本着公平、公正的原则进行调查与监督的相关工作，以此来实现农村土地资源管理工作的高效进行。另外，针对监督的具体细则，相关部门及政府单位要建立完善的监督机制，并采用责任制的方式规定监督范围及责任认定，避免出现对农村土地资源管理中问题冷落的现象发生。除此之外，相关监督人员要将所了解的信息进行及时的反馈，同时，为了能够实现相关信息反馈的实效性，相关部门应该加强信息反馈制度的建立。以此来保证相关土地资源管理的信息得到及时准确的反馈，从而促进管理工作的顺利开展^[3]。

3.3 健全土地相关的法律制度

为了能够使相关土地管理工作的执法力度得到有效的提升，相关部门应该对法律法规进行完善，并以法律制度作为农村土地资源管理工作的基础保障。就法律制度而言，针对土地资源浪费的问题，法律要给出具体的保护制度，并要求农村土地资源管理部门能够对农用土地进行具体规划，不仅能够减少土地资源浪费的现象，还能够促进土地资源管理工作的有序开展。同时，针对土地的征收而言，相关部门要建立健全的补偿机制，并保证，补偿细则能够按照实际情况与相关政策的要求进行补偿，从而提高土地管理工作水平^[4]。

3.4 加强培养土地管理人才

农村土地管理是一项综合任务，需要专业人员负责，并要求土地管理人员具有专业素质和管理技能。因此，有必要组建一支高素质的土地管理队伍，组织土地管理人员进行统一的教育和学习。一方面，要增强土地管理人员的土地管理意识和服务意识，另一方面，要学习现代化新管理的概念和相关知识，从而有效解决土地管理中的问题。

3.5 加强土地使用监管

非法建设现象是导致土地资源的破坏以及耕地减少的主要原因。因此，地方政府必须对每个村庄进行监督，定期进行农村检查，及时制止村民的非法建筑活动，并处以相应的罚款以规范村民的土地使用。

3.6 提高农民的法律意识

在土地管理过程中，土地合同，使用功能的变更和土地纠纷的解决必须符合我国有关法律的规定。因此，提高农民的法律意识，让农民使用法律保护自己的利益不受侵犯是非常重要的。农民可以通过土地管理机构的解释和宣传了解相关的政策、制度和法规。

4 积极推进农村土地资源可持续发展

在认识到农村土地资源可持续发展的重要意义之后，我们就需要思考如何让农村土地资源实现可持续发展，以便于发挥土地资源作用，促进农业、农村、农民发展。因为我们认识到农村土地资源可持续发展的重要意义，不是为了认识而认识，而是在认识到它的重要作用之后，思考如何发挥它的作用。我们可以采取以下几种方法推进农村土地资源可持续发展。第一种方法，强化农民素质提升。要推进农村土地资源的可持续发展，需要不断提升农民素质。因为农民是农村农业生产活动的重要主体，农民的能力如何、素质如何，直接影响到农村土地资源是否可持续发展。如果农民没有较强的环保意识，那他们在农业生产过程中，就可能不会有可持续发展的意识，就有可能采取过度使用土地资源的手段。一旦过度使用了土地资源，那就会影响到农村土地资源的可持续发展。在现实生活当中，我们确实看到了农民由于环保意识不够强，而影响到了土地资源的可持续发展现象。鉴于此，我们需要不断强化农民素质提升，帮助农民强化环保意识，让农民在农业生产过程中，做到土地资源的可持续发展。第二种方法，解决当前土地资源管理存在问题。要推进农村土地资源的可持续发展，自然就需要坚持问题导向，找到哪些因素制约了农村土地资源的可持续发展，找到农村土地资源可持续发展存在哪些问题。当我们把这些问题解决之时，就在一定程度上推进了农村土地资源的可持续发展。比如，针对浪费土地资源的行为，污染土地资源的行为，我们不仅要认识到存在着一种现象，还需要找到解决问题的方法，着力解决这些问题。当我们解决了浪费土地资源、污染土地资源等问题时，农村土地资源就在一定程度上得到了可持续发展。农村土地资源可持续发展就存在于我们生活当中，我们解决了存在问题、消除了影响因素，就是帮助农村土地资源实现了可持续发展^[5]。

对国家来说，农村土地进行可持续发展是期望也是挑战，与诸多领域相关，需社会各界一同努力。土地资源开发

与利用要以可持续发展作为准则。以保护土地资源生态稳定的基础上进行科学的管理，将开发与保护放在同等重要的位置，改善生产模式，正确对待工业化、城镇化的矛盾，实现可持续发展农业，为社会、经济、生态的发展做出贡献。

5 结束语

综上所述，农村土地资源管理工作在的经济发展中起到了重要的作用，因此，为了能够促进经济得到有效的改善，必须提高农村土地资源管理工作的水平。基于此，本文围绕农村土地资源管理中存在的问题进行分析，并通过分析提出了解决问题的措施，以此来促进农村土地资源管理水平的提高。

[参考文献]

- [1] 邹爱华. 土地征收中的被征收人权利保护研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2011.
- [2] 郑华伟. 农村土地整理项目绩效的形成、测度与改善[D]. 南京: 农业大学, 2012.
- [3] 蔡建勋. 农村土地资源管理存在的问题及措施分析[J]. 现代国企研究, 2018(4): 157.
- [4] 左利. 农村土地管理现状存在的问题及解决策略[J]. 中国集体经济, 2017(36): 5-6.
- [5] 冯飞. 新农村建设背景下农村土地管理研究[J]. 乡村科技, 2017(32): 18-19.

作者简介：颜红娟（1980.10-）女，山东省潍坊市安丘市人，汉族，大学本科，安丘市自然资源和规划局，农艺师，从事自然资源和规划管理工作。