

# 农村土地管理与规划中的核心问题思考研究

李艳美

安丘市自然资源和规划局, 山东 潍坊 262100

[摘要] 随着我国经济的快速发展和社会的不断进步提升, 国家开始逐步推进城市化, 大量的土地资源被利用, 同时也出现了一系列土地管理问题。土地是农民赖以生存的基础, 要重视解决土地的治理问题。只有做好土地管理工作, 才能为城镇化提供助力, 解决城镇化中的土地问题。

[关键词] 农村; 土地管理; 规划; 问题

DOI: 10.33142/mem.v2i4.5012

中图分类号: S2

文献标识码: A

## Thinking and Research on the Core Issues in Rural Land Management and Planning

LI Yanmei

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

**Abstract:** With the rapid development of Chinese economy and the continuous improvement of society, the country began to gradually promote urbanization, a large number of land resources were used, and a series of land management problems also appeared. Land is the basis of farmers' survival. We should pay attention to solving the problem of land governance. Only by doing a good job in land management can we provide assistance for urbanization and solve the land problem in urbanization.

**Keywords:** rural areas; land management; plan; problem

### 1 农村土地资源情况

城镇建设相关人员需要完善土地管理体系, 主动学习、借鉴国外先进思想, 与我国国情有效地结合起来。政府需要加大调控力度, 从土地资源使用情况入手, 做好相关规划工作, 引导群众主动、积极地参与到城镇化建设与土地资源利用中, 调动人民群众的积极性与主动性, 通过这种方式不仅可以使土地资源得到合理利用, 实现对土地的有效管理, 同时也能加快城镇化建设步伐。

### 2 农村土地管理与规划中的核心问题探究

目前在农村土地规划利用中, 监管力度相对不足, 具体表现如下。

#### 2.1 现存空闲土地规模不集中

改革开放之初, 农村农业生产采用家庭联产承包责任制, 这种将土地分配给农民的改革极大程度上调动了农民的生产积极性, 解决了当时粮食短缺的严峻问题。但是这种制度也会造成农村土地碎片化, 导致现阶段土地无法进行集中化、机械化的耕种和生产, 进而提高了生产成本, 缺乏市场竞争力。其次, 因为传统农业生产是以家庭为单位, 所以农民在市场交易中不占优势, 风险无法得到有效管控。近几年虽然也有一定的土地流转改革, 但是流转主要集中在农村内部, 无法形成规模, 不足以进行规模化机械生产建设。

#### 2.2 土地供给矛盾较严重

改革开放初期, 农村农业生产实行家庭联产承包责任制。这种分地农民改革极大地调动了农民的生产活动。解决了当时严重的粮食短缺问题。但是, 这种制度也会造成农村土地的碎片化, 使现阶段的土地无法集中和机械化。从而增加生产成本, 缺乏市场竞争力。由于传统农业生产以户为主体, 农民在市场交易中不具有优势。同时, 风险也无法得到有效控制。虽然近年来进行了一些土地流转改革, 但流转主要集中在农村, 不能按比例扩大, 也不能充分推进发展大型机械生产建设。

#### 2.3 土地资源受到破坏

从农用地的实际情况来看, 它具有分散性的特点。例如, 部分农用地普遍分布在山区或丘陵地带, 不能集中和连通, 不具备全面通水通电的条件。大多数农民在农业生产活动过程中多付出少付出, 农业生产强度特别高。农民从事高度复杂的农业生产, 在一定程度上促进了土地流转。土地流转后, 一些农村在提高经济发展水平的过程中引进了农

产品加工企业，但在农产品加工企业落地过程中，企业的能耗和排放要求较低，一些加工企业被排除在城市生产链之外。高污染高耗企业，部分土地不由当地村民或企业转让，掠夺性耕作。以转移期经济效益最大化为目标，少考虑生态效益。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地资源<sup>[2]</sup>。

#### 2.4 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。

#### 2.5 土地利用缺乏系统性

从当前农村土地规划情况来看，整体规划还缺乏一定的系统性，对农村土地的规划结合实际情况不到位，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规划，在房屋建设前期没有进行统一系统规划，对其衡量标准没有明确。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。现阶段，基于农村居民收入的提升，大多数村民选择在城市内买房，但农村的房子依然保留，部分房屋农民进行了修缮，部分房屋因交通、水电等问题闲置，转变成危房。也存在部分农民重新申请宅基地进行新房修建，老房子宅基地名义上已经退出，但实际管理过程中依然占用，造成土地资源浪费。

### 3 优化城镇化中农村土地管理问题的途径

#### 3.1 完善土地利用体系

在城镇化发展过程中，由于相关建设项目缺乏相应的人力支持，影响了城镇化发展进程。因此，不仅要继续推进城镇化，还要注意增加就业机会，确保在推进城镇化的过程中有足够的人力。土地管理人员要始终保持可持续发展的思维，及时分析我国当前面临的问题。实事求是，做好调查研究，主动听取基层农民意见，结合实际，从农民利益出发开展相关工作。如果部分工作与农民的合理需求发生冲突，必须合理解决，保障农民的合法权益。

#### 3.2 确保土地规划的可操作性

确保土地规划的可操作性是农村可持续发展的关键，如果没有可操作性，那么在具体实施的过程中就会遇到很多的困难，从而影响农村的全面发展。为了保证土地规划的可操作性，可以利用制定近期行动规划以及设置保障机制，来保障土地规划的顺利、有序进行。在做近期行动规划时，需要根据任务目标，统筹管理人财物等资源以及村民的需求，明确近期需要落实好的项目的位置、资金、规模、责任部门以及建设进度，运用保障机制督促、监督以及评估相关土地规划利用的情况，以保证土地规划项目能够顺利实施并完成，促进其早日实现效益。如果在规划的过程中遇到了困难，应该积极对其进行研究，并做出相应的调整，以使农村土地的规划更加符合当前的实际情况，以利于农村的发展。

#### 3.3 提升农民参与规划的主动性

中国特色社会主义进入新时代，必须要依法治理农村出现的新问题。一方面，要依法厘清农村集体资源资产的权属关系，尊重所有者的权益。农村土地的产权关系，关涉土地的所有权、占有权、使用权、支配权、收益权、处置权等，必须要清晰化（这是土地合法正当利用的前置条件）。不可否认，当前相关法律缺少对作为集体土地所有者和承包经营者权益的尊重，对农民的主体性、参与性不够重视。面对农村相对丰富且类型多样的土地等集体资源，如何界定好各类土地的产权关系及开发利用途径，是非常复杂的事情。作为农村资源资产所有者的村级组织，有无自由裁量权处置其掌管的土地资源以及如何合理合法使用、如何创造高效持续的经济价值、如何进行公平性收益分配等，攸关村民利益。只有在法律上厘清农村集体资源资产的权属关系和使用途径、使用方式，并尊重所有者权益，才能形成明确的权责关系以及可追溯、可持续的依法管理方式，才能从源头遏止不法行为。

另一方面，在新形势下要适时调整对作为村集体成员管理者、村集体资源所有者的村级组织的法律规定性，使其在法治规范的基础上实现有效自治。在面对农村人口逐渐流失造成的“空心化”、集体资源资产闲置低效以及农地“三权分置”改革带来的集体所有权、成员承包权与经营主体经营权的权利重构等问题时，相关法律应当适时调整，更加细化村级组织行使相关行为的法定权力和边界界定，明确村级组织的责权利关系，确保集体资源优化配置的法律规定性和处置正当性。尤其在实施乡村振兴战略背景下，更应该明确哪些是可以进行市场化经营的，哪些是限制性的资源开发，以适应以经济社会和自然条件为导向的农地制度改革，确保乡村资源的合法化使用以及各方的法定权益与平等参与。

### 3.4 完善土地流转管理制度体系

我国在改革开放初期将经济发展作为国家第一战略，这是由特殊历史时期所决定的，近些年我国经济快速发展，各行各业都取得了长足性进展，因此必须改变传统粗犷式的农村土地流转模式，以高瞻远瞩的角度进行农村土地利用改革。一系列的农村土地改革其目的均是为了国家持续发展的目标，当然这必定牵扯到农村土地流转的管理，需要以更加科学的方式明确土地责任以及土地界限划分，既为前期的工作打好基础，也为后期的监督管理做好相关数据记录。我国的农村土地资源管理在其发展过程中受到影响的因素较多，同时也受自身实际情况及技术手段所限制。我国的农村土地管理大多是以集中化制度严格管控，虽然农村土地较为集中，但是其利用手段相对单一。在农村土地利用效率方面尤其凸显，不仅限制了大量土地无法发挥自身的价值，同时由于农村劳动力向城市涌入造成了两极分化现象，城市土地越来越稀缺，而农村土地闲置荒废居多。基于以上进行农村土地流转管理，必须跟随土地利用流转进行有效改革，充分发挥土地资源的利用效率，促进我国经济结构的快速发展。

### 3.5 统筹开展农村土地流转工作

我国虽然在经济领域中取得了举世瞩目的成就，但是也呈现出了城市与农村发展不均衡的现状。农村地区具有广袤的土地资源，城市具有更好的经济结构，为了更好地实现土地利用统筹发展，需要缩短城市与农村的实际经济差距，让城市产业经济带动农村发展，同时也要利用农村土地弥补城市的土地资源短缺现象，从而实现协调统一发展的共同目标。农村土地流转涉及的环节较多，工作内容较为繁杂，因此要从两个方面进行效能提升。第一，相关工作人员要具备扎实的工作能力以及业务能力，秉承细致耐心的工作态度，对工作内容进行认真审核。第二，领导层应该对农村土地资源管理工作加大重视，从多方面进行工作改革，注重工作效能的提升以及繁冗环节的精简。

### 3.6 缩减征地面积

基于当前征地制度所存在的不足，强化征地管理。当有转让土地或是相应使用权需求时，一定要让农民和受让者开展交易或是相谈谈判，通过这样防止有的村领导利用集体土地来满足自我交易需求，而造成农民的极端情绪。对村集体控制土地力度未能削减，通过这样为农村土地交易活动创设更安全的环境。对于拥有商业性耕地占用，可对征收占地补偿金进行适当的调整，以构成全新税项，基于此可安排相关部门来负责征收此项税款。负责对土地交易进行监管的行政部门可通过垂直领导方式来开展工作，认证评估单位专业性的工作应由土地监管部门来实施，对于裁决机构可由土地法庭负责完成。不断健全土地资源价格条例，对于公共服务机构和商业性土地交易征用行为应加大管理力度，以此提高土地应用成本，并将使用者所使用土地期限适当延长，基于土地使用权，加强改革工作的不断深入，以更好的管控耕地专属交易，促进限制管理工作的有效实施。

### 3.7 优化农村宅基地的退出与利用

农村宅基地在乡村振兴战略下属于反映“乡风文明、生态宜居、治理有效”的关键性指标，需要遵循“资源集约”与“权益保障”原则，具体退出与补偿机制优化需遵循“退出有序、退出有路、退出有利”原则，以此保证退出与优化利用闲置宅基地的通道畅通，具体可从三方面入手：第一，优化自愿有偿退出模式。相关改革需保证农民利益不受损，同时需设法实现节约集约的农村土地使用，低效利用的农村闲置宅基地可由此盘活，具体探索可围绕退出补偿、节约有奖、超占有偿、法定无偿、面积固定等制度的建设和落实展开，“零散退出”与“批量退出”两种模式需要因地制宜的灵活应用，真正做到严控增量、盘活存量、管住总量。第二，健全退出补偿机制。为更好实现农村宅基地的退出与利用优化，还需要关注自愿退出补偿范围，保证“房随地走、房地一体”原则落实。保证补偿标准的“级差性”，宅基地增值收益也需要同时纳入考量。第三，强化退出后的优化利用，应基于“循序渐进”“先易后难”思路逐步推进宅基地收储工作，并在一定规模后开展统一建设、盘活利用等探索，如实施复垦。

## 4 结束语

在进行农村的土地规划时，要从多方面考虑，为农村发展制定科学的发展目标，并在实现这些目标的过程中坚守底线，按照国土空间规划的相关规定，保护好永久基本农田、文化遗产以及生态环境，并统筹规划农村的各个要素，灵活的进行土地规划，同时也要保证土地规划的可操作性，建立适合农村发展的土地规划，合理高效地利用土地资源，促进农村的可持续发展。

### [参考文献]

[1]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.

[2]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.

[3]吴素容.农村土地管理中存在的问题及其解决对策浅析[J].南方农业,2017,11(5):43-44.

作者简介：李艳美（1979.2-）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。