

# 农村土地综合整治中存在的问题及对策研究

关生辉

东营市自然资源和规划局垦利分局 山东 东营 257500

**摘要:**现阶段,尽管我国农村土地综合整治工作在各地均已取得了可喜成效,但少数地区仍然存在农民权益受损、规划管理设计不合理和组织协调不科学的问题,严重阻碍了当地的经济水平。基于此,本文探究了现阶段农村土地综合整治中存在的问题,而后据此进一步分析了改进土地综合整治工作的策略思路。旨在通过此文为相关部门提供一些理论帮助,进一步推动农村经济长期稳定发展。

**关键词:**土地综合整治;问题;对策

## 引言

随着城镇化进程的不断加快,农村劳动力逐步涌入城市务工,农村只留下老人、孩子和劳动能力有限的群体,造成部分农村土地出现撂荒现象、宅基地破败闲置以及空心村现象较为严重。这些现象与国家提出的乡村振兴战略背道而驰,为了提升农民的生活质量与幸福感,打造美丽乡村,建设美丽村容,必须贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,科学、合理的对农村土地进行综合整治。农村土地综合整治关系到农村的发展和乡村的振兴发展,也是利国利民的一件大事、好事。农村土地综合整治的关键是既要使村庄用地满足当前发展需要,又给村庄留有余地,既注重发展特色,又要与区域整体发展相衔接。

## 1 农村土地综合整治的作用意义

### 1.1 发展现代农业的必要基础

农业产业经济在我国经济体系中具有特殊地位,除了少数调剂口味品种来自于国外进口之外,市场上其他以粮油、瓜果、肉蛋奶等为主的农副产品均要依靠本国自有农业。除此以外,许多轻工业产业的基本原料也是来自于农产品供给,所以,农业产业经济繁荣发展是我国社会稳定、人民安居乐业的基本保证。长久以来,我国农业发展一直存在着耕地生产技术落后、生产规模小、抗风险性差等问题,严重阻碍了农村经济的发展脚步。从产业经济的视角来看,农村土地综合整治政策,就是为了深化推动我国农业产业形成生产规模化、产业化、现代化的发展格局。以此为目的鼓励引导农村居民集体土地流转,形成区域种植规模,这样的产业模式能够在我国农村地区全面推广现代新型高产的农业技术,优化农村地区的经济产业布局,确保农村林业、种植业、畜牧业、水产养殖业等产业持续增收<sup>[1]</sup>。

### 1.2 完善农村基础公共设施配套

在过去较长的一段时间里,农村地区一直以来都难以彻底摆脱贫困落后的发展面貌,这主要是因为我国以往的城乡建设格局中,城乡之间的空间分布距离较大,且在计划经济时期我国的经济发展中心主要落在城市。受到历史发展因素的影响,农村地区与城市地区的经济生产水平差距逐渐被拉开,导致农村地区基础民生福利水平长期停滞不前<sup>[1]</sup>。在农村地区开展土地综合整治工作,就是要从农村地区通电通网、供水改造、交通改善、环保治理等多个方面,逐步完善农村的教育、医疗卫生、文化娱乐、社会保障等公共服务设施与网点配套。在乡村振兴战略背景下,加快实现农村布局优化、村庄绿化、道路硬化的发展目标,解决工农收入与城乡差距持续拉大的社会矛盾问题。

### 1.3 推进村庄整治工作,解决建设用地难题

从20世纪末开始,由于城乡经济发展差距过大,多数农村地区出现“进城热潮”,导致农村生产力质量锐降,由于农村人口迁移,多地均出现了“空心村”现象。村内留守老人较多,年轻劳动力数量极少,十分不利于农村经济体系发展。通过土地综合整治工作开展,可以合理利用空闲废弃的旧村,打造农村宅基地格局。在这样的“新农村”建设格局下,可以通过提供优质就业岗位促进农村人口回流,平衡城乡生产劳动力的质量差距。另外,在农村当地纳入用地“增减挂钩”的土地综合整治方案,可以在确保农村建筑耕地不流失的情况下,通过土地集中规划,解决城市工业建设用地资源短缺的问题。在“增减挂钩”的土地资源分配调控政策下,部分地区闲置空余的土地资源以农村节约建筑用地的指标进行有偿转让,农民在得到优惠的同时,也可以调剂给城镇产业集聚区使用。

## 2 农村土地综合整治存在的问题

### 2.1 整治项目成本投入大,资金筹集困难

就目前情况来看,农村地区土地综合整治工程项目的实施主要分两大类。一是经济发达地区的东部沿海地区财力雄厚,有利于新项目实施。另一个是西部地区。因为区位优势缺点、交通不方便、经济水平欠缺等多种因素,新创建、拆卸、复垦的高额运营成本没法保持<sup>[2]</sup>。因而,无法支撑点土地整治配建。土地整治主要是由国土部门整体规划实施,其自有资金依赖于政府资金。融资方式十分单一,没法不断加强社会发展资金分配项目实施计划。因为没有足够的土地整治资产,这不但限制了工程项目的实施,并且无法合理确保工程质量。

## 2.2 土地资源的过度消耗使用问题

要严格把控土地资源开荒和利用经营规模。一旦超过土地资源较大开发设计范畴,土地资源将不能及时井然有序提供。事实上,乡村很多农牧业种植大户为了实现扩张栽种经营规模的效果,通常过度种地,盲目占有农村耕地网络资源。除此之外,乡村目前土地资源与矿山开采商业用地网络资源呈愈来愈紧缺的态势,其主要因素是过度 and 盲目土地资源的修复与利用。一部分农村土地承包遭受人为污染毁坏,深层次土中有危害有害物质不在短时间内彻底消除,威胁农村百姓日常生活用水和食品卫生安全。

## 2.3 人才队伍与技术体系队伍建设

人才队伍建设、理论研究和体系建设是保障农村土地综合整治工作顺利开展的重要条件。由于我国农村土地综合整治工作起步较晚,当前农村土地综合整治人才队伍建设、理论研究和体系建设严重滞后于实践应用。一方面,农村土地综合整治是一项涉及多领域、多学科的综合工程,在项目的规划、立项、实施、监管、验收到上图入库等各个流程均需要综合专业知识的复合型人才作为有力保障,但从当前从业人员来看,多数来自土地、农业、水利、地理、测绘、土壤等某一领域,难以满足现实工作的需要。同时,受社会环境因素的影响,区域间交流学习、集中培训等专项技能提升活动开展相对较少,加之高层次人才教育体制尚不完善,全国开设土地整治工程专业院校相对较少,造成了高学历专业技术复合型人才紧缺。另一方面,随着农村土地综合整治工作的持续深入推进,土地整治也由单一技术向多目标综合技术发展,加大了对生态化新材料和新技术的需求。然而,有研究表明,目前土地整治的生态化新材料、新工艺在国内依然欠缺,难以满足土地整治发展的需要<sup>[3]</sup>。

# 3 改进我国土地综合整治工作的有效对策

## 3.1 将土地收益回流农村

在农村土地整治工作中,也要高度重视合理利用市场经济体制,将完善的市场行为引入土地整治工作中。比如,创建严格评价制度,综合考核农村土地整治流程的各个阶段,在地区项目建成后进行全面的日常检查。在调查评定工作中,为了能扩张参考范围,不但要注重经济收益,还需要高度重视自然环境和生态的提升,农村设施设备基本建设。不仅摸透土地整治区农户现实状况,又要保证新农村基本建设指导思想标准的各项指标全面实施。因而,土地整治工作中也为农村产生越来越多具体经济效益,最大程度地降低农户因新发展、新领域导致的不适应。土地整治的最基本总体目标也应当作为重要评价指标体系。如耕地有效面积是不是扩张,耕地品质能否合格,高端耕地占占地面积占比怎样,生态环境和自然环境是否得到了改善,林木、公路、水渠的规划以及实际完成情况是否达到要求等等。

## 3.2 强化人才培养,做好全面技术保障

人才是第一生产力,首先要做好现有人才的培训和再教育工作,开展有针对性的业务技术培训,快速夯实从业人员的专业理论基础,强化从业人员专业知识储备,提升从业人员专业技术能力,不仅要通过典型案例的分析,拓宽从业人员的眼界,提升从业人员的实践操作能力,而且要通过新政策、新技术的讲解,拓展从业人员的知识面,使其及时掌握行业发展新动态、新政策和新要求,以便更高效地完成自身领域的专业技术性工作。同时,要加大后备人才的培养规模,进一步推进高校土地整治相关专业的设置和土地整治相关专业综合性技术人才的培养,鼓励各高校(科研院所)结合地域特征对土地整治工作的特殊要求,采用“政、产、学、研、用”协同办学模式,培养“接地气”的土地整治专业人才,为国土综合整治提供更多的人才资源储备和技术支撑。更重要的是,要积极做好技术研发和保障工作,要切实发挥高校(科研院所)的技术和研究优势,加大对高水平科研工作者和工程技术人才的培养力度,并搭建好自主创新的工程技术成果向产业转移应用的桥梁和平台,推进“产、学、研”融合机制建设,加快成果转化,推进国土综合整治工作的创新<sup>[4]</sup>。

## 3.3 深化推进乡村振兴战略,落实农村基础设施民生保障

3.3.1 要把“粮食安全”问题摆在首位,以点带面地发展农业科技创新体系,重点是进一步加快对地区主要经济种植作物的农业性状、病虫害的防治、无公害种植等系统化农业科技理论的研究进度,为农业产业经济生产提供科技支撑。同时,做好农田水利项目的投资建

设,改善农业灌溉用水与抗旱抗涝条件,不断提高农村耕地的种植产出水平。除此以外,加大农业生产补贴力度,挖掘扩大农业内需市场,进一步调动农户的生产积极性。

3.3.2 加大农村各项民生事业的资金投入力度,逐步改善乡村公路、网络、供水、供电等基础民生设施的建设。同时在偏远、贫困乡村地区大力开展脱贫攻坚项目,例如利用乡村优质的自然生态环境资源,开办特色化乡村旅游区,深度挖掘乡村土地资源在旅游观光、文化教育、休闲养生多个方面的农业功能,在带动农村经济水平发展的同时,也能为当地农户积极打造平台,增加就业机会。

3.3.3 要加快乡村城镇化建设,在乡村振兴战略背景下,通过土地综合整治工作推动“新农村”建设的浩大工程,仅依靠政府部门投资拨款无疑是杯水车薪。因此,需要参考“华西村”的发展建设模式,由政府牵头少量投资来带动民间投资积极性,在当地大力开办村镇银行、医院、学校、商业圈等基础公共设施,配齐教育、医疗、就业、养老等社会福利保障体系。乡村城镇化建设对于农村土地综合整治工作的积极作用如下:一是脱离土地的农户由专业农户向兼业农户转变,直接消化土地流转排挤出的农村剩余劳动力,为农村劳动力安置提供就业机会;二是新农村建设背景下,随着农村居民经济收入与文化教育水平的提高,可以进一步缩小城乡差距,实现城市乡村协调发展。

#### 3.4 发挥综合效应

土地整理的综合经济效益让整个工作内容更顺畅,保证质量。土地资源综合梳理应有别于传统土地整理,覆盖面范围更广,不可限于传统场地平整、农田水利建设等。土地资源综合治理最主要的是其主要整体性,因而更新改造农村居民点或别的有益于改善民生的一个项目理应作为其工作中的重要环节之一。很多惠民工程能够让农民生活得很好,对农村居民交通出行有很大的帮助。在传统土地整治工作上,农村居民不选择拆迁。有一些维护故乡的成份,但更重要主要原因是农户看不见新家的好处。综合治理有益于农村居民见到更多益处,为其提供比较方便舒心的生活标准。这个就拥有更多的农村居民允许拆迁,更多人相互配合相关部门搞好有关

工作。土地整治的综合功效能够增加土地整治品质,提升土地整治总体品质<sup>[5]</sup>。

#### 3.5 优化分配农村珍贵的土地资源

农村土地资源总产量非常大,但这并不代表农村已有的土地生态环境可以随意占据消费和。因而,务必科学配置利用农村珍贵的土地资源,进一步加强土地资源安全工作。土地主管部门必须在土地生态保护实践活动的帮助下,对当前农村耕地资源、林地资源和矿山开采土地资源开展科学规划的和配备。综合整治现有土地资源的总体实施方案应当涵盖多个层面的实践操作要点,确保将土地生态保护置于首要与核心的地位。

近些年,农村很多行政机关积极主动多管齐下划分土地关键自然保护区。农村行政管理部门科学区划关键土地生态保护区,全方位突显土地生态保护和土地资源整体规划利用关键。在这里情况下,农村务必尽早产生多维度的土地综合治理系统架构。执行土地资源信息化管理保护,有益于综合性健全和改进农村目前产业布局管理体系,合理防止土地资源盲目跟风利用。

结束语:综上所述,农村土地综合整治是指在农村地区按照国土空间规划的原则,以改善农村经济生产条件、人口居住质量,推动地区产业规模化发展等综合发展为目的,以土地资源的用途、建设目标为对象的一系列整理、复垦、开发工作。现阶段基本国情下,唯有通过农村土地综合整治,进一步推动我国城乡一体化发展,才能改变我国城乡居民权益不平等的先天劣势。因此,需要农村当地政府部门,从土地流转规范化和基础设施配置两个方面做好土地综合整治工作,保障农户的切身利益,提高农村居民的基本生活保障,加快推进我国农村经济快速发展。

#### 参考文献:

- [1]柴玲,暴向平.乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展研究[J].居业,2021(11).
- [2]汤瑜,于水.全域土地综合整治:线性轨迹、逻辑框架与实践反思[J].中共宁波市委党校学报,2021,43(06).
- [3]赖松坡.当前农村土地综合整治存在的主要问题与对策[J].现代农业,2020(10).
- [4]张丽,张磊.浅析农村土地综合整治的问题与对策[J].甘肃农业,2020(05).