

# 统筹城乡发展中的土地管理问题浅探

张志国

山东省成武县自然资源和规划局 山东 菏泽 274200

**摘要:** 随着中国社会主义现代化的迅速发展,城市和乡村已经发展成为相互的、彼此联系和相互依存的复杂联系,因此现代社会主义市场经济建设的根本需要就是逐步缩短城市距离、破除城市二元结构,以及实现农村统筹发展。城乡统筹发展的进程中,关键的是科学合理规划使用和控制土地资源。农村生产活动的根本就是土地资源,把城乡统筹的进程中用地控制问题正确的处理好才能够使“三农”矛盾得以良好的缓解并促进农业增收和推进城市化能力增强。

**关键词:** 城乡发展; 统筹城乡; 土地管理; 管理问题

## 1 城乡统筹发展的内容

城市统筹开发的重点指的是在实际的开发活动当中可以将城市和乡村二者的发展加以连接与融合,利用互相发展的方式来使二者的发展同时加以推动与促进,同时在平时的日常生活和管理工作中还可以对城市和乡村二者之间面临的困难及其互相联系加以研究与探索,由此来一起解决,促进经济社会发展。但究其实质也正是要求各政府部门及其单位能在平时的管理工作过程当中增加对乡村经济社会发展的关注程度,尽量采取各种合理的方式以及对策来把乡村和城市间产生的经济差距进一步缩小,由此来达到在县城与乡村区域内统一规划经贸、文化和教育等各个社会经营事务<sup>[1]</sup>。在统筹发展的实践应用过程中,有了一个完善的土地使用管理系统就可以在很直接程度上直接影响和促进了城市发展的速度与品质,所以在当前的农村日常工作流程中,政府有关机关和单位就必须对其的土地使用管理系统加以监测与分析,由此来确定在此类的管理体系中是否存在漏洞以及问题由此来保证管理体系的准确性与可行性。

## 2 城乡统筹发展的实际意义

改革开放以来,国家综合能力明显提高,人们的经济收入虽然持续提高,但在发展过程中农村和城市之间的差异却日益扩大,使得城市整合发展遭遇了障碍。因此为了推进国家的可持续发展进程,并推动城市经济与社会的和谐发展,就必须透过对城市不同层次的改造来逐步提高与农村共同分享城市经济社会发展成果的机会,改善了城市的二元经济结构,从而推动了都市和乡村的共同融合发展<sup>[2]</sup>。2003年,党的十六届三中全会上明确提出了“五个统筹”的相关改革要求,以推动国家深化改革。随着经济社会发展,城市化成为主要趋势之一。与此同时,由于在城镇发展进程中,耕地仍是刚需,所以农村土地流转也越来越活跃。而耕地的高速流转,在对

农业发展作出贡献的同时,也束缚了农民使用耕地的自由,从而使得农村无法充分地享用城市化发展所带来的经济利益。

## 3 土地管理方面的问题

### 3.1 土地的征用问题

近年来,由于城市统筹开发,当前城区非农业的土地并不是行政部门划拨,而是必须通过市场化的手段进行转让,使得土地出让的价值逐步提高。在这个进程中,随着征收农民集体土地的补贴措施和实际比例没有得到有效提高,部分地方继续采取政府划拨的形式,导致农户获得的补贴远远低于土地出让价款。

随着中国工业化和城镇化的进展,耕地征用问题正逐步上升。不少村民提出了有关农村土地征收的问题,比如个别乡村干部利用自身的特殊地位或者谋求政治便利,把原本发包的耕地收回后重新分配,或者强制毁掉土地的承包合同等问题<sup>[3]</sup>。将这归结于群体性事故和纠纷,实际的社会问题并不能得到有效处理。农村土地征收的问题不但影响着中国农业生产和农村经济的健康发展,而且还在一定程度上牵扯着农村村民的基本生活问题、基础设施问题及城市建设问题。

### 3.2 城市建设用地不够合理

#### 3.2.1 城市空间布局不够合理

在城镇化建设的进程中土地盲目浪费的问题普遍存在,从而导致小镇的建筑规模大幅增长。不过这些小城镇都与相应领域的产业界分开,城市化开发规划相对片面,不管从社会效益出发,还是从经济性方面考虑,城市化开发使用的设计方案都不能保证小城镇的可持续发展。另外,由于部分地方政府在城市土地资源规划开发的过程中还未能兼顾对土地、生态的容忍度,最后造成了耕地质量大幅度降低,非常不利农村的可持续发展。

#### 3.2.2 农村建设用地大而分散

土地的过度占用现象严重。农业建设土地的使用一直处在一个相对分散的状况,且农业建设土地的随机性较强,对各种土地资源并没有统一的管理规范<sup>[4]</sup>。

### 3.2.3 各个开发区、公园空间布局处于一种分散的状态

随着开发区建筑总量的增加,居民区建筑规模萎缩,小区格局呈现散乱的态势。有些开发区在没通过有关主管部门的审核之下就盲目发展用地,从而占用了相当大量的土地资金。其四,农村耕地空村问题导致耕地资源的盲目浪费。随着更多的农户进入到都市以后,经济社会建设对耕地资源的利用规模加大,但在经济社会领域内还是出现相当多的耕地违规浪费问题,最后造成社会领域内产生了巨大的农民闲置耕地。

### 3.3 乡村集体土地的所有权流转问题以及土地使用问题

城乡集体土地的相关流转、出让和租借,只有通过国家的征收后才能够实现,而这对于农户而言是不公平的,给农户、村庄集体带来了不小的损失。尽管政府依法规范了农村土地所有权范围,但仍然存在着农村土地内非法交易的现象。在农村开发进程中农村集体经济组织和村民集体所有的概念含义并不明确,使得农村所有权主体显得非常模糊不清,对集体所有权和土地所有权范围的划分不明伤害了广大农户的基本权益,在农业现实的生产活动中,导致了农村土地产权权能的不健全以及有关权益人的缺位,也不利于农业的发展壮大。农村土地流转没有一定的公平竞争市场环境、交易成本相对较高、农民各项权益未能获得合理保护、政府没有相对完善的土地流转模式和相关的技术支持等<sup>[5]</sup>。所以,对于确保农村土地资源顺利流转,政府有关部门应当引起广泛关注,并严格依据《农村集体土地价格评估技术指引》通过建立完整、全流程、全范围的农村集体土地价值评估技术系统,将逐步规范农村集体土地价值评估,进一步显化农民集体土地资源资产价值,有效推动城乡统筹用地市场建立,支撑国家城市融合发展和乡村振兴战略。

### 3.4 环境污染严重

在进行城市城乡规划的时候并未注意规划好整个城市建设的资源环境,从而产生了大量的环保问题,导致了对城市自然环境的严重污染与损坏,也对市民的正常生活形成了不良的影响。当前,城乡规划工程所存在的环境污染问题表现如下:首先,城市固体废弃物的排放泛滥成灾,在社会范围内引发了大规模的环境污染。第二,城市水域环境污染严重。随着中国城镇化进程的加速,下城市化区域中产生了较多的污染物,城市污水的产生将严重威胁到我们人类所赖以生存的自然环境。第

三,城市空气污染严重,大气质量污染。城市道路和产业开发建设需要耗费更大量的资金,而且在道路修建和产业开发的过程中也会带来大量的灰尘和臭氧,从而加剧了大气环境的污染问题。

## 4 城乡统筹发展农村土地管理策略

### 4.1 加强土地流转管理,规范土地流转程序

为促进城乡统筹发展,对农村的土地管理制度实行重大变革是必然选择。而形成合理规范的管理制度体系,对规范农村土地流转管理和经营将大有帮助<sup>[1]</sup>。由于农村土地所有权包含多种不同的形式,不同的所有权流转形式具有不同的契约约定方式。在编制农村土地流转契约时,必须遵循一定的农村土地流转过程机制,严密把控承包人协议和流转抵押协议制订的流转过程,同时建立一定的风险预警机制,确保农村土地流转过程正当、合法。另外,由于目前农村土地流转工作还没有制定相关的法律法规,在监督管理上也还存在着诸多难以解决的情况,所以政府对农村土地流转工作要尽快出台相关法律法规,并进行依法治理。再者,还要积极搭建农村土地流转的公共信息服务平台,更有效地服务于农村群众,以提升农村土地流转效益。

### 4.2 调动各方力量合理使用土地资源,减少土地资源浪费

现阶段,中国经济正呈现高速发展的趋势,而与此同时,中国社会经济也在高速进步,城市化发展也不断深入,使得中国土地资源浪费的问题越来越严峻。所以,要充分调动起社会各界的力量,来积极投入到国土管理中,努力提高土地规划管理工作的科学化和合理化,以发挥好国土资源在城市化的进程中的重要功能和作用,尽量减少国土资源闲置现象。此外,地方政府部门还必须发挥好土地政策的带动和宣传功能,尽量减少土地的占用现象<sup>[2]</sup>。此外,政府部门需要发挥好政策的带动与宣传功能,通过举办一系列具体的宣传教育项目来开展政策推广,增强民众对国土资源管理的认识;另外,政府还可采取派发宣传单、利用新兴传媒网络平台,微信、微博、公众账号等手段来开展宣传推广,以形成透明化、合理化和科学化的土地管理流程。还需要设立土地资源监管体系,通过采取监管的方法来提高土地资源的使用率,从而减少了一些违规违法行为,保障耕地资源,增加耕地资源的效益,发挥出城市化的进程中耕地管理的有效功能和作用。

### 4.3 各个部门积极展开合作保护生态环境

全面的国土管理体系可以保障城乡规划与建设协调发展,所以就对国土管理制度加以健全,并加强与

各个单位之间联系,使各个单位能够协同合作,共同推进城市规划建设,使城乡建设的发展具有坚实基础。另外,在管理国土、城市规划以及建设新城乡的过程中也要注意对环境进行维护,在发展城乡经济的同时管理好环境设施。绿地可以让城市自然环境得以全面提升,维持当地环境、实现空气治理、保护生态平衡,使城市自然景观得以美化。所以,地方各级人民政府要严格按照本地的气候状况和城乡规划要求,来合理布局建设相应的城市绿地,要形成一种生态化管理体系,并在建设的过程中加强绿地面积,提高地方绿化覆盖面,科学合理选用绿色品种,以达到城市生态多样性的发展目标,使城市生态建设水平得以全面提升<sup>[3]</sup>。要培养地方节约型的城市规划与环境建设意识,大力宣扬节能型城乡建设思想,以便于地方自然资源得以被合理保护与利用,使地方生态、经济社会等各个方面达到可持续发展水平,提高市民的素质。

4.4 贯彻保障用地供应、审查用地管理资料、规范开发用地的准则规范用地管理

#### 4.4.1 保护土地供给

在法律程序的规定作用下,合法使用了土地资源。对于新建筑用地,要注重优先发展先导产业、新兴行业、先进服务行业,并通过把土地资源合理运用到这些领域中在最大限度上充分发挥出土地资源的社会功能。

#### 4.4.2 认真审核土地资源的利用,优化结构调整

依据国家节约、集约的工业用地管理要求严格把关土地资产的合理使用,并取缔了部分产能过剩企业以及较低水平、重复建设的企业。在当前土地资源管理使用的环境中有关部门也必须反思怎样更加盘活和有效的使用存量土地,以便切实提高国土资源管理的整体使用率。

#### 4.4.3 积极、合理开发建筑用地

农村问题是直接影响我国经济社会发展的重要基础,所以,为了能够推动现代农业的开发,必须给农村开发带来充分的用地资金保障,在农村开发的进程中确保农村耕地不流失。

加大对耕地资金使用的执法力度<sup>[4]</sup>。针对某些不符合规范要求的土地资源管理使用模式,要求有关部门加强依法处罚力度。为可以有效的传达国土资源科学合理、有效使用的重要性,有关部门必须充分发挥出传播媒介的导向功能,在国土资源使用管理的同时选取几个经典

的例子来在公共媒介平台上加以曝光,根据国土资源管理使用出现的情况及时采取措施进行管理。

#### 4.5 对农村土地的征地制度进行完善

人民政府为获取公共利益而进行的征地,政府应当与农户进行协议征地,但不能采用强硬手段,并在征地时作出适当公平的赔偿。对经营性目的的征地活动,要根据土地市场化原理对农户实行适当补贴,要严格监督土地征收过程,对二者都要制定不同的管理方法,并具体划分征地区域。

政府在实施征地过程中要遵循公开公正的原则,我国政府为了获取最大公共利益,造福于人民群众利益,在耕地流转方面存在一定强制性,但同时又要认真听取广大农村群众意见,并尽可能合理公平地作出适当补偿,在征地过程中对各方面的政策规划都要透明公平,要依据有关的法律法规依法实施征地,并保证对被征地农户的社会保障标准不降低。

政府要逐步健全征地机制,明确征地流程,实现先补偿后搬迁,并严格监督被征地农户的赔偿数额,对被征地农户在搬迁后的处置情况予以密切关注,对征地过程中也要加以法律监管,以维护农户的合法权益<sup>[5]</sup>。

#### 结束语

我国政府必须关注对未来阶段城市区域的国土资源管理与使用问题,在国家给出的建设用地制度的约束下,严格约束城市土地的使用方式,尤其要关注对城乡共同建设用地的有效管理和使用,以避免土地空置与占用的现象,并建立长短期计划,以达到对国土资源的最佳使用。

#### 参考文献

- [1]梁立华,唐世斌,胡云,等.基于城乡规划建设国土资源管理探讨[J].科技创新与应用,2020(1):188-190.
- [2]倪宏斌.城乡规划建设与土地管理分析[J].科技风,2018(20):220.
- [3]王浩.土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].智库时代,2019(36):20-21.
- [4]李瑾.基于城乡统筹发展的农村土地管理问题[J].经济技术协作信息,2019(1):58.
- [5]唐从君.统筹城乡发展中的土地管理问题[J].现代国企研究,2019(2):77.