

构建可持续发展的土地开发与利用长效机制

黄彪

徐州市工程咨询中心有限公司 江苏 徐州 221000

摘要：随着社会的发展，人们对土地的开发利用越来越重视，土地开发利用关系到社会稳定和经济发展，因此，要想使土地资源得到合理、科学地开发利用，必须建立一套符合社会可持续发展要求的土地开发利用长效机制。文章通过对目前我国土地资源的开发与利用情况进行分析，在此基础上探讨了建立可持续发展的土地开发利用长效机制应注意的问题，并从加强规划管理、规范和完善相关法律法规体系、科学制定土地开发规划、加强土地复垦、重视对生态环境保护的宣传、创新和完善体制机制等方面提出了构建可持续发展的土地开发利用长效机制的对策。

关键词：土地开发；利用；创新

引言

随着我国经济的快速发展，工业化和城市化进程不断加快，土地利用已成为经济发展和社会进步的重要保障。为了合理开发利用土地资源，实现我国经济社会的可持续发展，必须建立一套符合社会可持续发展要求的土地开发利用长效机制。因此，在我国进行土地开发利用时，应充分考虑到其对社会、生态环境和经济的影响，积极采取有效措施，促进土地资源的可持续发展。

目前我国正处在工业化和城市化进程中，一方面要坚持保护耕地和节约用地的基本国策；另一方面要建立健全符合可持续发展要求的土地开发利用长效机制。在这一背景下，本文就如何建立可持续发展的土地开发利用长效机制进行了探讨。

1 土地开发与利用现状分析

1.1 土地开发现状

土地是人类赖以生存的资源，人类对于土地的开发利用与保护之间始终处于一种相互制约的关系，但是目前我国土地开发利用现状不容乐观。据调查，全国耕地后备资源中可开发潜力仅占全国耕地后备资源总量的1%，其中人均耕地不足0.3亩，远低于国际公认的1.5亩左右的警戒线标准；全国人均耕地仅为0.37亩，远低于国际公认的1.3亩的警戒线标准；我国人均林地仅为0.2亩，低于国际公认的0.8亩的警戒线标准；人均草地仅为0.4亩，低于国际公认的0.4亩的警戒线标准。目前我国土地开发利用中存在着严重的问题。

1.1.1 城市土地开发情况

我国城市土地利用程度较高，但利用效率不高。目前我国城市土地开发利用主要以“摊大饼”的方式进行，由于城市用地规模不断扩大，单位面积上的投资强度过大，城市土地资源利用效率较低，城市土地资源浪

费现象严重。据统计，我国的城市建成区面积已超过全国国土面积的1/3。在这一过程中，还存在着相当数量的城市低效建设用地。根据2003年自然资源部统计资料，我国约有4个直辖市和29个省会（自治区首府）的城市建成区面积超过2000平方公里。此外，据调查估算，我国还有约200个地级市和3000多个县级市不能满足土地利用总体规划确定的建设用地规模。

1.1.2 农村土地开发情况

我国农村土地开发利用程度较低，人均耕地和建设用地都明显不足。据自然资源部统计，我国农村人均耕地仅为0.3亩，远低于国际公认的0.5亩的警戒线标准。同时，我国农村土地利用方式粗放，建设用地占用耕地现象严重。据统计，2002年底全国非农建设用地总面积为982万公顷，其中占用耕地的面积为534万公顷，这一数字占全国总建设用地总面积的25%左右。近年来农村建设用地规模不断扩大，大量占用了农村耕地、林地和草地等土地资源。

1.2 土地利用现状

我国土地利用存在着诸多问题，特别是耕地和林地。我国人均耕地面积仅为0.37亩，低于国际公认的0.4亩的警戒线标准，严重制约了我国经济的可持续发展。土地利用结构不合理，农用地特别是耕地数量与质量都很低，建设用地过度开发和粗放利用等现象突出。另外，土地利用效益也较低，由于经济发展速度过快，城市建设用地盲目扩张和农村建设用地粗放利用等情况不同程度存在。同时，土地污染问题也日益突出。由于对土地资源的掠夺式开发与利用、城市化进程加快、城市化过程中工业污染和农业面源污染等原因导致环境污染日益严重。

1.2.1 城市土地利用情况

近年来,我国城市化进程加快,城市用地规模不断扩大,但人均建设用地明显偏低。据统计,从2000年到2002年,我国城市人均建设用地从179.6平方米上升到253.2平方米。但从整体来看,我国城市人均建设用地明显偏低。2003年全国城镇建成区面积已达到8227.8平方公里,城市人均建设用地已经达到381平方米,而国际上公认的警戒线标准是200平方米左右。目前我国城市土地利用效率不高,在土地使用结构方面存在着粗放利用的现象。如许多城市建设用地的投资强度低,土地集约利用程度不高,交通设施不足等。

1.2.2 农村土地利用情况

我国农村土地利用程度较低,主要表现为耕地面积减少和土地生产力下降。据统计,在2000年全国耕地面积为18.21亿亩,到2002年,这一数字减少到16.14亿亩,耕地减少了2.21亿亩。此外,我国农村建设用地也出现了快速增长的态势,农村建设用地规模不断扩大。目前我国农村建设用地占总建设用地的比例为26%,远远超过国际公认的警戒线标准。在这一过程中,还存在着大量的空闲宅基地、闲置土地、废弃的工矿用地以及其他用地。造成农村建设用地闲置、浪费现象严重的主要原因是农村土地利用缺乏有效的监管和调控。

2 可持续发展土地开发与利用的重要性

2.1 可持续发展理念

可持续发展是指既满足当代人的需求,又不损害后代人满足其需求的能力,实现经济、社会 and 环境的协调发展。这一概念最早由联合国环境与发展大会提出,它不仅是联合国为解决全球所面临的生存与发展问题而提出的指导思想,也是对可持续发展内涵进行概括的科学总结。它不仅强调了土地资源的可持续性,还强调了经济发展、社会进步与生态环境保护三者之间相互促进、相互协调的关系,实现了经济效益、社会效益和生态效益的统一。土地是人类赖以生存和发展的重要基础,而土地资源是人类最重要的资源之一。因此,保护土地资源就是保护我们生存和发展的基础。

2.2 可持续土地开发与利用的意义

首先,可持续发展是人类社会发展的必然趋势,土地是人类生存与发展的基本资源,是一切自然资源中最基本、最重要的资源之一,是人类赖以生存和发展的物质基础;其次,土地是重要的自然资源,对土地合理、有效利用可以提高土地利用率和生产力水平,提高经济效益和社会效益;第三,可持续发展能够协调经济、社会 and 环境的协调发展,提高土地利用效率和经济效益;第四,可持续发展有利于国土资源合理配置,节约利用

土地资源;第五,可持续发展能够推动社会进步和经济增长,促进可持续发展进程;第六,可持续发展有利于改善生态环境和生活质量。

2.3 创新对可持续发展的影响

土地资源作为一个特殊的资源,是一种不可再生的自然资源,因此,土地开发与利用需要不断进行创新,通过创新来提高土地的利用率,实现土地的可持续发展。我国是一个农业大国,同时也是一个人口大国,对土地资源的需求很大。土地资源是人们赖以生存和发展的物质基础。对土地进行开发利用可以提高土地利用率和生产力水平,提高经济效益和社会效益。但是,我国人口众多、耕地面积相对较少、人均占有耕地面积较少且土地质量相对较差,因此对土地进行开发利用的难度非常大。所以,对我国土地资源进行有效的开发利用是当前社会面临的一项非常重要而又紧迫的任务。

3 构建可持续发展的土地开发与利用长效机制

3.1 政策与法规

一是以保护耕地为核心,制定土地利用总体规划;二是以提高土地利用效益为目标,制定土地开发、建设和保护的相关政策;三是以提高土地质量为核心,制定土地开发和保护的相关法律;四是以保护环境为目标,制定相关政策;五是以合理利用资源为核心,制定土地开发和保护的相关政策。

在此基础上,逐步建立起一个由法律、政策、标准、规划等构成的完整的土地开发与利用法律法规体系。目前我国已有《中华人民共和国土地管理法》等多部法律法规,但仍需要进一步完善,并要逐步建立起一套包括土地储备制度在内的完整的制度体系。

3.2 技术与工艺

一是坚持“以科技为先导,以创新为动力”的原则,推进土地资源的合理开发、有效利用和可持续发展。

二是以提高土地资源利用率、产出率为目标,坚持“节约、集约、高效”的原则,按照节约、高效的要求,大力推广应用和发展先进适用的农业技术和农业机械化技术,不断提高土地资源的利用效率。

三是加强土地开发项目可行性研究工作,建立健全土地开发项目管理体系和运行机制,对土地开发项目进行全过程管理。

四是坚持科学的发展观和生态效益观,科学合理地确定土地开发利用与保护的目标和方向,坚决杜绝一切对生态环境造成污染、破坏或破坏土地生态环境的行为。

3.3 市场机制

一是加强土地开发和建设项目的前期管理,建立土地开发区建设项目前期管理制度,提高土地开发和建设项目的可行性研究水平,对项目的实施进行严格控制,提高项目管理水平和效率。

二是建立土地开发和建设项目的招投标制度,完善土地开发和建设项目的招投标管理机制,完善招投标管理制度,严格按照《中华人民共和国招标投标法》以及《招投标法实施条例》等法律法规进行操作。

三是建立土地开发和建设项目竣工后的验收制度,制定土地开发和建设项目后评估制度,对土地开发和建设项目后评估结果进行验收。

四是建立健全土地市场退出机制。

3.4 管理模式

一是积极探索和推进以政府为主导、以土地开发公司为主体,以市场化运作为手段的土地开发新模式。

二是积极探索和推行土地开发项目法人责任制,逐步建立健全土地开发项目的法人治理结构,构建以政府为主导、以市场为导向的土地开发管理体制,充分发挥市场在土地开发管理中的作用。

三是建立健全土地开发项目法人的激励约束机制,严格按照国家规定的程序实施项目的投资决策、建设用地审批等环节,对不履行程序、不按规定程序擅自立项以及弄虚作假骗取土地开发资格等行为进行处罚。

四是积极探索和推行委托代理、联合经营等多种形式,提高土地开发利用水平。

4 案例分析与对比研究

4.1 国内可持续土地开发与利用案例

以“十一五”到“十四五”期间实施的“基本农田保护”为例,通过构建制度、完善机制、严格管理、强化监督,在保障国家粮食安全方面取得了明显成效。具体包括:建立了基本农田保护长效机制;完善了基本农田保护考核办法,加大了对基本农田保护的奖惩力度;将基本农田保护工作纳入政府绩效考核体系,加强对基本农田的保护和管理;在全国范围内开展“占补平衡”专项整治工作,逐步完善占补平衡制度;将基本农田保护工作纳入地方政府政绩考核指标体系,加强对土地管理的领导和监督,提高土地管理的执法水平;加强耕地质

量建设,提高耕地质量等级;加强监督检查,强化执法监督。

4.2 国外可持续土地开发与利用案例

以日本的“可持续土地利用计划”为例,在土地开发和利用中,注重发挥市场作用,通过采用法律和经济手段,把土地的规划、开发、使用和管理融为一体。在具体实施过程中,采用了严格的规划制度,实现了从源头上控制建设用地总量的增长;加大对耕地保护的激励力度;开展土地整理,提高耕地质量。通过制定相关法律法规及政策措施,推进土地市场建设,通过完善相关配套制度建设和社会监督机制来保障市场运行机制的有效运作;政府通过提供公共服务,确保政策和措施落到实处;公众参与和监督土地利用活动。注重发挥法律制度的约束作用。

结语

土地资源是经济社会发展的基础性、战略性资源,土地的合理开发和高效利用是社会经济可持续发展的基础,也是生态文明建设的重要内容。通过分析我国土地开发利用中存在的问题,结合国内外先进经验,提出了构建可持续发展的土地开发利用长效机制的几点建议:一是完善法律法规体系,规范土地开发利用行为;二是优化产业结构和布局,提高土地使用效率;三是加强政府宏观调控能力,切实保障农民利益;四是探索多元化投入机制,提高资金利用效率;五是转变经济增长方式,促进土地节约集约利用;六是加强规划管理和监督,实现土地开发利用良性循环。

参考文献

- [1]彭传明,王元昌,李成发.我国土地开发利用存在的问题及对策.中国土地,1997.
- [2]朱建达,杨广祥等.我国耕地保护的思考与实践.自然资源部法规司,2006.
- [3]孙秀萍,刘淑云,孙秀萍,贾桂霞,王素娟,等.我国基本农田保护与土地整治研究[J].农业工程学报,2003(03): 34-38.
- [4]吴清平,王瑞年,周亚娟,等.我国基本农田保护与土地整治问题研究[J].中国土地科学.2003(01): 35-42.
- [5]唐启盛,徐金海.可持续土地开发与利用长效机制研究[J].经济体制改革,2003(01): 65-67.