

浅析农村土地资源管理存在的问题及应对策略

杜秀兰

吉林省大安市两家子镇综合服务中心自然资源所

[摘要]随着乡村振兴战略的提出、城乡一体化的发展,农村土地资源的开发利用也成为建设新农村的有效途径之一,但在建设用地方面存在较多问题。对此,需要对农村建设用地管理与利用的实施意义和存在问题进行分析,提出改善对策,以更好地实施乡村振兴战略。

[关键词]农村土地资源管理; 存在问题; 应对策略

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.069

引言

党的十九大以来,乡村振兴战略作为我国的国家战略成为各级党政工作的关键任务与中心任务。乡村振兴战略是一项利国惠民战略,总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。切实保障农村社会与经济发展的最基本要素是人口、土地和产业,作为最基本的生产要素,土地的利用情况以及如何协调土地与人口、产业之间的关系成为实现乡村振兴的重要一环。面对乡村振兴的长远战略要求,应坚持绿色、和谐的发展模式,时刻盯紧自然环境的生态环境容量和众多自然资源的承载力,倡导低碳、绿色、集约、节约、共享、循环利用的可持续发展模式,分析当前农村土地利用过程中存在主要问题,提出农村土地利用的对策,为实现农村土地的可持续发展、促进农村发展的内生动力、实现乡村振兴战略打下坚实有力的基础。

1. 农村土地资源利用中存在的问题

1.1 利用效率低下

农村地区大部分群众的思想比较传统,在使用建设用地时,效率较低。目前农村用地较多,但农村的人口逐渐减少,很多都已移居到城市,这使得农村人口人均占地面积大,超出国家标准水平。主要表现为:单户占地面积较大,户与户之间留有巨大的间隙,有的建设有庭院、菜场等,浪费了很多耕地;一户多宅在某些农村比较普遍,建设新居但不拆除旧居,也占据很多土地;农村人口进城,户口迁移出去,但是没有按规定归还宅基地等。这些问题导致很多宅基地闲置或荒废,利用率低下。另外在公路沿线建房的趋势比较突出,但受公路路线的闲置,很多房屋与公路之间的土地直接闲置,造成浪费。

1.2 布局散乱

农村地区的建设用地杂乱无序,很多村民都是随意选址建设住宅,一般是选择在自留地、承包地或在公路两侧。也有部分村民选择地势好的区域建设,导致整体的房屋旧宅比较错杂,朝向、大小、高矮度参差不齐,而且乱建乱占现象比较严重,影响到乡村的美观度,也造成土地资源的浪费,同时也不利于建设一些基础设施。这些问题都与新时期新农村建设的标准不贴合,带来一定阻碍,影响到乡村振兴战略的实施。

1.3 违规建设现象普遍

农村地区进行土地资源的利用,大部分是用作耕地、宅基地。因为越来越多的农村人口流向城市,不仅是去城市中工作,也有很多直接定居在城市。这导致农村地区有大量空置的土地资源和房屋资源,并存在很多违建现象。过去最开始建设用地的使用都在国土部门进行申报和审批,整体秩序良好,但后来税费体制改革取消了土地管理费,再加上土地二轮承包实行长久不变的政策,使得部分村民以为建房不收费,可以在私有土地上建房,还可以按照自己的想法随便建设,导致违建现象普遍。

2. 农村土地资源管理优化策略

2.1 建立起齐抓共管的联动机制

在十九届四中全会之后,习近平总书记进一步提出在新时代要推进农村土地制度改革、做好农村承包地管理工作。要积极开展农村承包地确权登记颁证工作,确定对土地承包经营权的物权保护。在这个背景下,农村地区要积极对建设用地进行整理,针对出现的问题进行解决。首先是加强建设用地的管理考核,发挥乡镇政府的审批和审核作用,对各乡村的建设用地进行考核和责任追究,并将工作结果纳入乡镇的综合考核体系中,与政府干部的绩效挂钩。然后是形成规范建设用地的管理合力,按照法律规定,提出一些程序性要求,办理相关土地使用手续。最后是对土地隐形市场进行整治,对于迁到城市的农村户口,不再安排宅基地;如果是迁到城郊或城乡结合部,则限制安排宅基地;对于村民提出的宅基地申请,要严格审核是否符合申请条件;禁止土地违规交易,从严查处非法转让耕地等行为,强制拆除违规建筑等,打击违建行为。

2.2 立足国情,构建具有中国特色的土地管理制度

在实际农村土地规划管理工作开展阶段,应当突出科学化工作的落实,为其工作的开展提供强有力的制度保障。我国乡村建设工作,正处于新型城镇化建设的关键时期,必须突出农村“土地”的市场价值与社会影响力,保证新型城镇化建设的有效性与可行性。为此,在具体工作落实阶段,应当立足我国社会发展的基本国情,建构具有中国社会发展特色的农村土地规划管理制度,为后续相关工作的开展铺垫基石。

其一,在农村土地规划管理时,应当建构全国统一的土地管理制度,不断细化管理的规范与标准,避免各个地区农

村土地规划管理时，各自为政进行土地规划管理，严重影响国家土地改革工作的深化落实。在统一规范的土地规划管理制度运行下，可有效提升农村土地规划管理的工作效能。

其二，必须加强土地规划管理制度的落实力度，杜绝形式主义、官僚主义问题的出现，影响到新型城镇化的发展建设。为实现预期工作目标，则需要建构政府与民众相互信任、相互尊重的民主管理工作环境，不断提高政府部门的社会公信力，保证每一项工作的开展，都可得到民众的积极拥护与支持，使得土地规划管理工作体现出真实效能。

其三，摒弃传统的粗放式管理工作模式，契合新时期城镇化建设的工作要求，打造科学合理的土地规划管理工作模式，并尝试建构精细化的管理体系，实现土地规划管理工作的全面覆盖、细致入微、权责清晰、义务明确，确保国家政策方针得到有效落实，并发挥出一定的社会效能。

2.3 完善土地流转服务平台建设

首先，相关部门要建立专门的土地流转管理机构，在各个乡（镇）农业服务中心等部门的基础上，增加有关土地流转的服务部门，通过向相关农民开展土地流转培训、指导、服务等工作，规范透明流转手续及程序，并对土地流转双方关系进行沟通、联系与协调。其次，规范运作，确保权益。要建立现代化的土地经营流转机制，研究相关原则和手续，印制规范化、统一化的土地流转合同，并组织实施，能够很好地解决政策不明晰、流转不规范的问题。最后，土地流转政策需要引导建设完善的土地流转平台。土地流转服务平台是极其重要的一环，相关部门应及时建立完善土地流转服务平台，对外及时公布土地流转的相关信息，为农民与农业大户、农民专业合作社、农业龙头企业等之间架起桥梁，连起纽带。使供需精准对接，达到效率高、服务好、快捷方便的要求，提供全方位的土地流转服务，促进并提升当地农业经济的发展。

2.4 严格管理控制“非粮化”现象，加大农业技术支持力度

为保障国家粮食战略安全，进而保护国家安全，必须坚守18亿亩的耕地红线绝不动摇，也就是既要严格管控土地“非农化”问题，又要严格管控土地“非粮化”现象。作为政府及土地资源管理部门必须加大对土地的管理监督强度、力度，严格控制农村土地“非粮化”现象的不断增多、“非粮化”土地面积的不断扩大、土地“非粮化”思想的不断加深，必须依法处理打着农业、种粮旗号从事其他“非粮化”行业骗取国家对农业、农民种粮补贴的行为。只有政府加大管理监督力度，依法处理违规现象，有效遏制“非粮化”现象的增加，才能更好地保证18亿亩的耕地红线不受威胁，才能更好地为国家的粮食安全提供保障。

对于农民撂荒自己耕种的土地，有部分农民是因为耕种粮食作物收入水平低，但是种植经济价值比较高的经济作物（比如蔬菜、水果等）又缺乏技术，技术上的瓶颈与障碍使

得农民种植意愿比较低。对于政府部门来讲，首先应积极调查当地农民的实际情况，因地制宜，根据实际制定一系列帮农、惠农、利农的政策措施，公派农业技术人员下乡指导农民进行种植，解决农民遇到的技术难题，进行技术讲座、培训等，真正让农民技术上有依靠、有支持，心理上有底气，敢真抓实干快速走上致富路。其次，加大惠农政策的落地。切实加大各种惠农补贴力度，鼓励农民种粮，增加农民种粮积极性。最后，要做有“温度”的政府，真正把农民的事情放在心上，真正把农民的事情当成头等大事来抓，真正让农民感受到“收入有甜头、日子有盼头、生活有奔头”。

2.5 强化农村宣传教育，加大政府部门执法监管力度

为实现预期工作目标，则需要不断强化农村土地规划管理的宣传教育力度，促使基层民众转变思想认知，正确理解土地流转政策，并认识到新型城镇化建设的现实意义。为避免农村民众的核心利益受到损害，在实际工作开展时，应当不断突出法律法治相关内容的教育宣传，使得民众能够合理利用法律政策，保护自己的合法权益，避免不法人员利用农村民众的法治意识不足，窃取民众在土地流转中的应得利益，损害民众与政府之间的信任度。在农村土地规划管理时，农村民众应当基于发展的眼光，认识到土地流转的市场价值，进而围绕利益最大化目的，积极主动地配合政府部门的土地规划管理工作，保证农村土地规划管理工作方案的有效落实，为新型城镇化建设铺垫基石。

在实际土地规划管理时，必须不断加大政府部门的执法监管力度，不可放任开发商胡作非为，侵害农村民众的合法权益，影响到新型城镇化的有序建设。如在农村土地流转工作开展中，针对违规占用、乱开发、暗箱操作、踩红线等问题进行严肃处理，绝不可对不法分子进行纵容。为实现预期工作开展目标，在实际工作开展时，应当建构基层执法监督机构，并调动基层人民群众的监督积极性，建构线上举报、问题反馈、意见投递等多个渠道，实现对土地规划管理工作落实的动态监督管理，发挥出土地规划管理工作开展的实际价值。

结束语

国家需要重视新时期农村地区的土地资源管理和利用，在给定的土地管理制度的制约下，约束农村土地的利用渠道，特别是关注建设用地的管理与利用，避免出现空置和浪费问题，制定长短期规划，实现土地资源的最大化利用。

参考文献

- [1] 张沁晨. 新型城镇化背景下农村土地规划管理研究[J]. 管理观察, 2017, (07): 154-156.
- [2] 张士岐. 新型城镇化背景下农村土地规划管理研究[J]. 乡村科技, 2019, (12): 35-36.
- [3] 陈慧. 新型城镇化背景下农村土地规划管理研究[J]. 中国市场, 2020, (31): 43+48.