

生态文明视野下如何优化土地资源管理

韩德来

(单县自然资源和规划局 山东 菏泽 274300)

[摘要]当前,我国经济发展正处于转型的关键时期,传统工业盲目扩张的发展模式,带来的生态隐患非常大,如何实现可持续发展,优化土地资源管理,成为非常重要的课题。在“两山论”下,需要改变传统土地管理的思维,不断创新,通过市场化的方式实现生态产品的价值,坚持山水林田湖草沙冰一体化,不断完善土地资源管理生态补偿机制,实现自然资源产权制度以及双碳目标。

[关键词]生态文明;土地资源;管理;优化

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.08.1231

一、耕地土地资源调查评价方法

(一) 宜耕地土地资源调查评价方法

首先,通过收集相关影响资料、土地利用资料、基础地理信息和相关成果资料,比如:第二次土壤普查成果、农业普查资料、耕地质量等级成果补充完善成果、土地整治规划数据、土地利用总体规划、自然保护区规划、环保规划等;其次进行评价单元的划分,通过内外业调查,在年度调查数据中,对盐碱地、沼泽地、内陆滩涂、沙地、裸地等进行调查评价。第三,评价指标,选择涉及气候条件、生态环境、立地条件、区域等方面的11项指标,生态条件、年积温、年降水量和灌溉条件、排水条件、土壤污染状况、土壤质地、土壤pH值、土层厚度和母质条件、地形坡度、盐渍化程度、耕作便利度。第四步,根据外业补充调查,充分进行评价指标的补充,收集到各种资料,形成评价专题图,经过数字化,在利用GIS技术,使得参评指标土层可以与调查对象土层,逐个进行叠置分析,并对叠加获取评价单元的指标和结果,通过限制性因子的方法进行评价。在评价单元参评指标中有任何指标项,是不宜耕条件的需要划分为不宜耕,其他的都是宜耕地土地资源。

(二) 宜耕地土地资源成果检查内容与与方法

根据相关要求对宜耕地土地资源评价过程以及结果,进行自查、专查、互查。主要包括:成果齐全性检查;范围检查;地类一致性检查;属性内容检查。根据内业核查结果,选取有疑问的图斑,针对问题,设计调查路线,进行外业实地核实,填写外业调查记录表,拍摄地块实地照片,并看是否宜耕,用以修正内业评价成果。

二、当前土地利用中存在的问题

(一) 建设用地利用粗放低效

当前我国在土地资源利用过程中仍然存在着粗放浪费、保护不足等问题。“十二五”规划期间我国建筑用地年均供应量为975万亩,比“十五”增长了170%,比“十一五”增长95%。人口方面,“十二五”期末达到7.7亿,比“十五”增长了37.2%,比“十一五”增长了15.1%,建设用地的增长需求大于人口的增长速度。据调查在农村地区,闲置面积占建设用地的10%~15%,约为2480万亩~3700万亩,城镇规划内的闲置土地面积约为400万亩,两项总计闲置、空闲面积约为3000。在土地资源利用过程中,重视数量方面的扩张,发展模式较为粗放,并且存在土地资源利用率低的问题。

(二) 耕地“三位一体”保护任务依然艰巨

当前我国在耕地保护方面,虽然已经建立了完善的制度,但是“三位一体”的保护任务还存在较大的问题。人口的增长以及对粮食的需求还在不断上升,工业以及城镇化,对土地的需求也在不断增长。在我国8000万亩后备耕地资源中,除了一些沿海的滩涂外,大部分在西北、东北等生态环境较为脆弱的地区,开发潜力十分有限。全国优质土地只占总耕地面积的三分之一,旱地超过一半,水田约有26%。近年来生态涵养功能的灌溉水田,面积减少了约1500万亩。对土壤污染情况调查,显示全国受到污染的耕地面积约1.5亿亩,其中有十分之一都存在重金属超标问题。为了追求耕地数量的平衡,一些崎岖通过填海造地、毁林造田、低丘缓坡开发等方式增加耕地,容易对沿海生态环境、景观生态、森林生态生态系统等造成破坏。

(三) 国土生态环境整体较差

当前我国对自然资源,实行条块的分割管理方式,从而使得土地资源的开发空间比较小。在土地资源开发利用过程中,不能按照人口资源环境均衡性以及生态效益的统一,对开发的强度进行控制,对空间结构进行调整。在国家出台的产业规划、退耕还林、湿地保护等政策,与土地规划没有形成有效的衔接,用地规模相差比较大。公路、住房、工厂、林草、水利等土地生态综合管理难度大。我国因水土流失、土地荒漠等造成的土地面积损失非常大,水污染、大气污染、土壤污染较为严重,重金属对土地资源造成的污染不断增加。

三、生态文明视野下如何优化土地资源管理

第一,发挥国土规划引领作用,实现生态文明价值。在国土空间规划工作中,以“双评价”为基础,划定“三区三线”空间框架,对未来城镇发展、农业用地、生态用地的规模和边界进行规划。未来土地资源管理要在划定的规模和边界约束下,实现生产、生活和生态三个活动的帕累托最优,进而把人类的开发建设活动尽可能地控制在较小的空间范围,探索构建合理、紧凑、高效、公平的国土空间。第二,发挥土地政策的前置作用,引领生态产业体系合理构建。用好产业用地“政策工具包”,包括土地用途管制、土地利用计划、国有建设土地供应、地价评估与管理、集体建设用地利用等。在规划环节尊重自然地理规律,做好土地市场的空间配置;在出让、利用和不动产登记环节,发挥好政

府的宏观调控作用,鼓励新产业、绿色能源产业用地,限制双高产业用地需求;引领以绿色能源为主体、涵盖相关上下游产业在内的产业发展,推进生态产业规模扩大和品质提升。此外,激活农村集体土地市场,推进城乡统一的土地市场建设。第三,推进工业用地可分割混合化发展,纠正工业用地比例过高的情况。改革开放以来,为了承接国际制造业转移,我国进行了快速的工业化,参与国际分工,带来的结果是工业用地规模过大,工业用地占建设用地的比例过高。对此,建议做好退出的工业用地收储或者在二级市场盘活再利用。当前,我国鼓励专业化、精细化、特色化、新颖化的中小企业发展,土地资源管理需要对现存的大量存量工业用地提供分割服务,新增工业用地也要适应未来发展态势,推进可分割、混合化的工业用地出让和登记服务。第四,在生态保护补偿制度的基础上,土地市场管理要探索以市场化方式助力生态产品价值实现的机制,包括做好生态用地、集体建设用地、旅游文化用地互相结合、互相补充,完善临时用地、点状供地相关政策,服务乡村振兴,助力生态文明。

四、生态文明建设下土地资源开发利用对策建议

在生态文明建设理念引导下,在土地资源利用和管理工作中,应以生态保护为基础,以“生态合理建设,资源协同发展”的思路,在生态文明建设下,对宜耕土地进行合理开发,增加耕地数量,提高耕地质量。

(一) 退耕还林、退耕还草、退耕还湿是生态文明建设有效手段

宜耕土地资源关闭西这农业的发展,也关系着广大农民的经济收入,对于社会和谐与经济发展有着非常重要的作用。对于农业基础设施较差、产量较低,且存在一定的农林矛盾的土地资源,应逐步退耕还林;土壤肥沃、水资源有保障、农作物产量较高且不再在保护区内土地资源可以继续耕种,反之,应逐步实施退耕还草;位于河流湖泊周边较近,且受丰水期影响较大,风蚀荒漠化较严重的耕地,应实施逐步的退耕还湿。有计划有步骤的退耕还林、还草、还水,加强生态退耕的工作力度和投资强度,改善生态环境,提高抵御自然灾害的能力,增强土地资源生态功能。

(二) 大力推进实施城乡建设用地增减挂钩项目

在生态文明理念下,应积极推进城乡建设用地增减挂钩,与项目的实施挂钩,使得废气居民点通过拆除,重新进行整合治理、工程规划,变为稳定田,提升废气村庄的利用率,也可以有效的缓解土地供需矛盾,对于耕地数量、质量以及生态进行保护,防止受到污染。在实际利用过程中,可以与项目挂钩,从而作为搬迁农牧民的重要的保障。不仅如此,还可以为农牧民建设新居,为其土地耕种提供资金保障,不断调整城乡布局,对土地优化、利用,促进集约型的土地管理的形成,对于建设社会主义新农村有着非常重要的作用。

(三) 土地利用与生态保护相结合,增强土地生态功能

生态文明背景下,应实践协同发展,结合我国土地资源管理现状,按照土地资源自身的适宜特性、承载能力和宜地

利用原则,宜林则林,宜草则草,宜水则水,遵循自然客观规律,对生态环境进行保护,防止土地污染、土地荒漠化和水土流失的出现。在生态效益外还应兼顾经济效益和社会效益,通过土地资源的改造、管理、优化,提升土地资源的整体效益,兼顾开源与节流,提升资源的利用效率,改善农业生态环境,还可以因地制宜,优化产业结构,促进土地资源的合理开发与利用。

(四) 加强经济手段对土地综合功能保护的激励机制

在土地资源管理工作中,应加大对耕地,也要提升对农田的补贴,使得农田的保有量可以稳定。因此国家应实施保护责任和财政补贴挂钩的政策,并不断探索保护基金制度。应不断完善自然资源让出规则,使得有偿建设用地的范围可以扩大,对公益事业、能源、交通、基础设施、水利等公共服务实行有偿使用,并扩大建设用地有偿使用范围,建立农场以及未利用地的有偿使用制度。

(五) 建立国土资源综合监测体系

在土地资源优化过程中,对现有土地的变更调查、根底质量检测系统、地质环境监测、海域环境监测、土地动态监测系统、耕地质量监测等不同部门,将生态环境、土地资源管理,覆盖到全国的生态环境监测系统中,加强对信息化技术的应用,实现对土地资源、土地质量的生态管理,实现动态化监测。

(六) 加强法治建设,完善评价考核制度

通过严格的法律法规的建设,为生态文明保护与发展做好保证,为土地资源的管理与优化奠定基础。在土地优化工作中还要加强管理指标的建设,使得土地资源的数量和质量,可以作为地方经济社会发展的重要考评指标。对于耕地面积的保护、固定资产投资土地消耗、单位GDP以及农田保护等,应纳入国土资源保护指标中,使其作为社会发展的重要考核项目,对于考核结果应进行奖惩,对于存在的问题进行问责,并将考核结果与干部的选拔任命挂钩,从而更好地完成生态文明考核的要求,促进生态文明的发展。

五、结语

总之,当前我国在土地资源管理过程中,还存在土地污染严重、土地荒漠、水土流失等生态问题,在生态环保理念下,应重视土地资源的优化,从政府的政策、各个部门的统计与监测、对土地资源保护的激励等,合理规划利用土地资源,防止土地资源流失,提升土地资源的利用率。

参考文献

- [1] 阮达飞. 土地资源管理与土地规划研究[J]. 科技创新与应用, 2020(30): 187-188.
- [2] 尚玉琴. 土地资源管理与土地利用综合规划研究[J]. 农业与技术, 2020, 40(17): 51-52.
- [3] 杨占国. 我国土地资源管理和利用中存在的问题及对策[J]. 辽宁行政学院学报, 2020(04): 65-69.
- [4] 李彦忠. 新时期土地资源管理与土地利用综合规划[J]. 产业创新研究, 2020(08): 94-95.