

城镇化进程中土地管理制度的优化途径研究

刘忠仁

(梨树县土地管理工作总站 吉林 四平 136500)

[摘要]土地管理制度优化是城镇化进程的动力源泉,完善并强化土地管理制度可以为解决“三农”问题提供新路径,有利于统筹城乡土地市场、贯彻落实耕地资源保护及节约集约用地,进而转变城乡二元结构、推进城乡一体化发展。基于对土地制度优化必要性的思考及辨析,从土地产权制度、土地规划制度、土地征收制度、土地流转制度四个方面探究城镇化进程中土地管理制度的优化途径,以供参考。

[关键词]城镇化进程;土地管理制度;优化途径

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.05.554

土地问题是城镇化建设的核心问题之一。在新型城镇化语境下,若想切实解决城乡土地问题,保障城乡居民基本土地权益,便需要从土地管理制度优化入手,进一步理清政府及市场在土地要素市场化中的关系、加强政府土地管理体制建设及转型升级,在做好统筹规划及顶层设计、牢固树立可持续发展观、兼顾平衡发展与利益共享的基础上变强制性土地管制为激励性土地管制,通过土地管理制度的优化探寻解决“三农”问题新道路、突破城乡二元结构的新契机,进而发挥土地管理制度作用、扎实推进新型城镇化建设。笔者粗浅地认为,解决城镇化土地问题需要从土地产权、土地规划、土地征收及土地流转四项基本制度的革新为着力点,才能够实现土地利益兼容性 & 多方共享。

一、城镇化进程中土地管理制度优化的现实意义

土地管理制度与城镇化进程具有密切的联系性。在城镇化建设中不可避免地对土地资源进行开发征用,完善的土地管理制度是协调各方利益诉求、土地利用科学高效的基本保障。同时,城镇化建设也为城乡经济、文化及政治互联提供契机,推进我国土地管理制度朝向市场化发展。综合来看,城镇化进程中土地管理制度优化具有以下现实意义。

(一) 有助于转变城乡二元结构

城乡二元结构是横亘在城乡一体化建设及城镇化进程中的“结构鸿沟”,制约着城乡经济流通与文化交流。因此,转变城乡二元结构是城镇化进程中亟须解决的关键问题之一。优化土地管理制度、统筹城乡土地市场、强化对土地使用权划拨、出让、租赁、转让交易等行为的管束,切实做好土地市场秩序维护、土地资源资产化管理等相关工作,可以在新型城镇化语境下协调好、统一好国家及集体土地所有制、城乡土地管理模式,促进城乡土地资源、土地资产及土地资本有序流通,在保障城乡经济与城镇化建设协同推进、城乡统筹规划及协同发展的基础上使农户获得相应的土地利益,可以突破城乡二元结构的桎梏,为城镇化进程提供永续动力^[1]。

(二) 有利于缓解“三农”问题

习近平总书记强调,解决“三农”问题的要点在于农村农业发展,而农业农村发展必须坚守的底线便是坚持“公有制主体地位不能动摇”。习近平总书记关于解决“三农”问题的重要论述与指导思想反映在城镇化进程的土地管理制度上便是“土地公有制性质不能变、不容变”。土地管理制度改革作为全面深化农业农村改革的有力抓手,从纵深方向深入明确农地所有权、承包权及经营权,通过实行地政管理、组织地籍调查、开展土地统计及动态监测组织开展、高效率完成土地权属、确权、登记及发证等相关工作,以促进农地流转、增强农地效能,既能够夯实农村集体主义制度经济实力、切实提升农民收入、解决农业农村发展及城镇化建设经济问题,又能够保障农民合法土地权益,增强农民对集体的归属感与信任感,可以从制度、经济水平、思想文化等方面为“三农”问题的解决开辟新道路。

(三) 可为城镇化发展提供永续动力

我国农村地区经济发展水平滞后既与农村地理位置、人口规模、产业结构、科技水平等自身条件相关,又源于城市经济

带动及溢出效应不足。城镇化进程中,城乡一体化发展与协同推进、城市高效率发展并带动农村经济体制转型都离不开城镇化建设中对土地资源的科学规划与合理利用。土地管理制度优化、相关法律法规条例完善,可以贯彻落实可持续发展的土地开发法政策、按计划实施土地用途管理、严格审核土地增建及扩建项目、监督检查城镇范围内土地执行情况,促进城镇土地资源优化配置、提升土地空间利用效率,可以解决城镇化建设中土地资源浪费及过度消耗、土地资源匮乏等问题,进而为城镇化进程提供永续动力。

(四) 能够保护耕地资源,推进节约集约用地

伴随着城镇化建设进程的持续推进、城镇人口规模的显著扩大、人们对美好生活不懈追求的意识明显提升,城镇化进程对土地资源的需求量达到了前所未有的高度,但我国土地资源有限,人均土地占有面积较低,不能适应城镇化的快速发展及人们的生活需求,呈现出资源日渐匮乏、资源消耗型发展的态势。加大土地管理制度优化力度,贯彻上级指定的耕地保护政策,保证土地开发及利用与土地资源保有量协调性,查处各类国土资源违法案件,并且在节约集约用地上下足功夫、找准细节、抓在基层、严格执法,可以有效提升土地利用效率、促进我国土地管理朝向集约型、高效型、科学化发展,对于化解城镇化进程中土地供需矛盾、节约土地资源意义重大。

二、城镇化进程中土地管理制度优化的有效途径

(一) 土地产权制度及其优化

城镇化进程中土地产权制度优化涉及土地所有权、土地承包经营权、土地集体建设用地使用权三个方面,前两项土地产权致力于夯实农村土地公有制性质,立足农村实际、以全局意识为农地流转及交易提供制度保障;后一项产权涉及农民切实的土地权益,旨在保证农民可以获得相应的土地收益,增加自身的收入,以此缩小城乡差距。当前我国土地产权制度核心内容为土地所有权、承包权及经营权“三权分置”,但在实际的制度执行中依然存在操作粗糙、部分制度规定不明晰且权责划分不充分的问题。为此,建议在土地所有权、承包权、经营权“三权分置”基础上进一步探索农村宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”,积极开展经营权入股、抵押等相关工作。同时,完善建设用地上、地表及地下使用权相关制度及规定,以此促进城镇空间的充分利用^[3]。

(二) 土地规划制度及其优化

城镇化进程中,优化革新土地规划制度的目的在于实现土地管理现代化,面向市场经济体制促进土地资源的科学开发与合理利用,通过不断改革尝试、运行实践逐步建立起契合城镇化建设要求、功能完善且高效运转、可支持动态化调整的土地规划制度体系。以该目标为导向,建议从顶层设计与统筹规划入手编制并实施全镇国土规划、土地利用总体规划及其他相关规划,进一步完善土地规划制度体系内的决策机制、监督机制、利益均衡机制等,保证土地规划制度能够协调多方利益诉求、化解土地经济纠纷、促成切实可行且严谨周密的土地规划方案,并且充分发挥相关部门监督职能,密切关注并检查土地利用规划执行情况,以此形成科学决策—利益均衡—全面监督的土地规划制度运行体系。

（三）土地征收制度及其优化

城镇化进程中，工业园区建设、住宅建筑建设、基础设施完善等不可避免会加大对土地资源的消耗，并且存在征用农民土地的开发行为。为切实保障农民合法合理的土地权益，需进一步优化土地征收制度。其一要严格落实增建、扩建项目用地踏查报批，全方位了解项目征用土地的目的、用地范围及征地用途等，根据实际情况及征地需求尽量缩小征地范围，在保证开发项目有序实施的基础上节约集约用地；其二要改进征地补偿政策，积极实行以购代征，在精准测绘征地面积、确定征地权属的基础上给予农民合理的补偿，在维持农民长期生活的前提下为其融入城市提供必要的社会保障。

（四）土地流转制度及其优化

土地流转制度涉及土地权属、确权、登记、发证，囊括土地使用权划拨、出让、租赁、转让交易等管理内容。为保证土地资源、资本、资产有序流通，需从三个方面优化土地流转制度。其一，在法律允许的前提下适当放宽农地流转条件，当权利人取得土地的使用权后尽量精简并规范土地利用申报及审批程序，促进土地合理并及时利用，推进土地市场高效率、稳定运行；其二，提升农地流转监督力度，积极宣传土地节约集约利用思想，提升农民法律意识及遵守法规的责任感。在土地

流转过程中开展征地跟踪检查工作，重点检查征地补偿落实情况，最大程度上防范侵害农民权益的问题；其三，积极改进土地流转模式，在原有家庭联产承包责任制基础上增加两种或多种模式混合的土地流转模式，以此形成规模效应、鼓励农民自由处置土地、赋予农民择业的自主权，并且解决城镇建设用地问题。

三、结束语

土地管理制度优化可转变城乡二元结构、缓解“三农”问题、为城镇化建设提供动力，并保护耕地资源。为此，需要从土地产权、土地规划、土地征收及土地流转四个方面入手推进城乡土地市场统筹管理，贯彻落实国家对于城乡用地的指导意见与政策，以此解决城镇化及进程中的土地问题，提升城镇化建设质量。

参考文献

- [1]周晖.地方土地管理制度立法探索[J].北京农业职业学院学报, 2020, 34(06): 19-25.
- [2]李蕊.管制及其改进:中国土地管理制度改革的逻辑进阶[J].广东社会科学, 2020, (4)(04): 234-242.
- [3]杨航.农村集体建设用地流转与土地管理制度改革研究[J].湖北农机化, 2020, (4)(11): 50-51.

(上接第544页)

名。

环节5，拓展升华。该环节设置为学生综合运用前面所学知识完成情境对话，并对学生进行职业素养教育。教师提问：有了扎实的言语表达能力，就一定能成为合格且专业的药店销售人员吗？播放一段视频，视频中药店销售员对顾客爱理不理、态度不耐烦，给顾客推荐同类药中最贵的药物。教师引导学生反思并总结：给客户推荐药物时应“诚信”地推荐最合适的，而不是最贵的。此外，对顾客态度要“友善”。最后总结职业素养的4P原则：Polite（礼貌），Patient（耐心），Professional（专业），People-based（以人为本）。这些原则与益丰“提供超值商品和专业服务”及“人本”的企业文化也是一致的。最后，教师再给出四种情境，分别为：

情境一、病人症状：腹泻，呕吐；推荐药物：藿香正气水；用法用量：一次10ml，一日两次。

情境二、病人症状：感冒流涕，打喷嚏；推荐药物：感冒胶囊；用法用量：饭前一次2粒，一日3次。

情境三、病人症状：左眼发炎；医生推荐药物：滴眼液；用法用量：每4小时1滴。

情境四、病人症状：嗓子痛；医生推荐药物：金嗓子喉片；用法用量：一次1片，一日6次

要求学生两人一组结合3A交际模式和4P职业原则设计药店销售员和顾客的对话并上台展示。

环节6，画思维导图。旨在让学生对本课内容进行回顾与总结，学生每4人一组画出本课学习内容的思维导图并通过云班课上传，老师用云班课发起投票，学生投票选出最佳思维导图，由得票最高的小组派出代表利用本组绘制的思维导图总结本课知识点。

3.6.3课后拓展

教师发布小组任务：以寝室为单位，利用本院的留学生资源，邀请一位留学生根据教师在课堂内设置的情境在本系的模

拟药房拍摄一段对话，将视频上传至云班课平台分享、完成互评

3.7 教学评价

在本课的教学评价上，云班课平台对学生的资源学习、测试等可自动进行评分，课堂内的活动可以基于学生的完成情况，由教师做评价或由学生互评，云班课对每个活动的经验值自动汇总，从而实现对学生的过程性评价。

4. 小结

高职英语教学中适合课程思政的内容多，范围广，如何深入挖掘思政点，找到将课政思政有效融入英语教学的方法与路径，是时代赋予英语教师的使命。本课时通过云班课平台实现混合式教学设计，结合专业创设主题情境，为学生将来在职场中的涉外交际打下基础；同时化繁为简，自创职场交际3A模式（Ask-Advise-Administer）及职业素养4P原则（Polite, Patient, Professional, People-based），通过将职业素质教育和社会主义核心价值观等思政教育点融入教学，实现了高职英语课的“思政教育”功能。

参考文献

- [1]李逢庆.混合式教学的理论基础与教学设计[J].现代教育技术, 2016(09): 18-24
 - [2]朱毅,陈世润.高职英语教学中的思政教育体系构建研究[J].职教论坛, 2017(32): 26-30
 - [3]安秀梅.《大学英语》“课程思政”功能研究[J],文化创新比较研究, 2018(11): 84-85
- 作者简介：毛杰（1984-），湖南常德人，女，维吾尔族，硕士，副教授，主要从事英语教学研究。
- 基金项目：本文系2019年度湖南省职业院校教育教学改革研究项目“基于蓝墨云班课的混合式教学模式研究”（课题编号：ZJGB2019223）的阶段性成果。