

# 加强土地资源管理，推进节约集约用地

陈美燕<sup>①</sup>

(浙江省金华市磐安县自然资源和规划局, 浙江 金华 322300)

**摘要:** 中国人口众多, 土地面积小, 但国土是人民之本、财富之基、发展之源、调控之门。在中国的经济社会发展进程中, 人口及用地问题始终是重要问题之一。近些年来人口土地之间的关系问题越来越突出, 因此要求人们越来越关注国土资源的日常工作开展, 认真处理好人和国土之间的关系问题, 更加注重国土资源管理, 以更好地促进国家和社会发展。由此, 本文针对加强土地管理, 促进节约集约的土地发展研究。

**关键词:** 土地资源; 管理; 节约集约用地  
**中图分类号:** F301.2 **文献标识码:** A

近年来, 中国在增加了一定的耕地基础之上, 又提升了农村整体的土地质量, 从而提高了农村生产环境和条件, 大大推动了农业经济的成长<sup>[1]</sup>。为适应中国当前经济社会发展进程需要, 为满足全面小康社会的经济建设需要, 通过依照国家土地资源管理法律法规, 合理有效地运用国土资源, 以促进国土资源可持续利用是中国当前更加重要的政策研究课题, 是实现国家对土地资源体系进行规范化管理、促进经济建设的关键发展环节。

## 1 当前土地资源利用概况

### 1.1 耕地面积逐渐减少

中国目前是全球国土面积排名第三的国家, 但我国的人均耕地资源一直低于全球的平均水平。而与此同时国家的整体耕地资源正逐步减少, 因此中国当前的耕地资源利用率已经受到很大的负面影响。中国的农业人口十分庞大, 因此耕地资源与粮食的总体供给之间存在着相当重要的关系。同时由于耕地资源的逐步短缺, 因此粮食的总体供给也在逐渐地紧张<sup>[2]</sup>。

### 1.2 土地资源利用率不高

改革开放以来, 中国的经济社会得到了飞速的发展, 对土地资源的整体利用率更是呈现逐步上升的趋势。但在基础工程建设发展中所遗留下来的重大问题却极大地影响了国土资源的总体使用率。对部分开发区, 政府为了能够有效地推动土地之间的共同建设发展, 大范围圈地, 致使发生严重的土地浪费问题。

### 1.3 城市化建设土地浪费现象严重

在中国社会经济持续的发展进程中, 高度城

市化的社会发展进程也必然会导致更大规模的土地资源浪费状况出现<sup>[3]</sup>。当前中国城镇人口的总体土地资源使用率已经超过我国的人口总体发展指标, 这与中国的人均国土资源使用率相背离。此外, 中国的乡村区域总体的城乡建设事业也达到了相当的建设成就, 不过依旧存在着一些不合理的城乡建设, 从而造成整体土地资源使用率下降。

## 2 土地资源利用存在的问题

### 2.1 环境问题较为严重

在土地资源使用方面, 环保问题既是常见问题, 又是首要问题。目前, 中国不少地方发生了过量使用耕地和林木乱砍滥伐等状况, 导致农田发生严重的土壤侵蚀和沙砾化现象, 农田地力下降状况更加突出, 造成自然污染<sup>[4]</sup>。

### 2.2 使用量失控

由于社会经济的高速发展、城镇化建设进程推进以及产业化管理水平提升, 导致土地使用率的提高。城乡建设的规模扩张, 造成土地利用结构严重失调, 从而产生了土地资源使用率失控的状况。对土地资源的总体使用规模来说, 使用率失控不仅仅反映在工业、建筑类用地的占有比过高上, 而且反映在土地资源浪费严重上<sup>[5]</sup>。

### 2.3 缺少科学化管理

在土地资源使用方面, 也存在着管理不严格、不科学的问题。在城市化发展速度日益提高的情形下, 住宅区和工业用地面积日益扩大, 农村耕地逐步减少。部分地方政府在国土资源管理方面缺乏科学认识, 没有严格执行农业土地补偿制度和配套优惠政策, 从而造成农户的合法权益

<sup>①</sup> 作者简介: 陈美燕 (1973— ), 女, 汉族, 毕业于中国农业大学, 职称: 土地管理工程师, 研究方向: 土地资源管理。

遭受影响。同时部分地方乡镇企业为取得更高的经营效益,在土地资源开发与使用过程中,存在没有批准就肆意发展的情形,进一步激化了城乡土地资源和农业用地间的矛盾冲突。另外,不少区域政府在土地资源利用规划方面也出现了“只顾当下,不顾未来”的状况,未切实做好总体规划,从而造成土地资源的滥用、浪费等现象更加严峻。另外,在对国土资源的管理制度方面,不少地区还出现了不合理、不科学的情况。有些区域的国土管理机关还没有建立科学的管理机构,未形成健全的管理体系,相关部门之间缺少沟通,导致土地资源供需严重不平衡。虽然一些地方制定了相应的土地资源管理制度,但是落实效果不好,工作人员在实际管理中仍然沿用传统的理念、方法,无法满足土地资源的科学管理要求,给土地资源的管理、利用埋下隐患。

### 3 强化土地资源管理措施

#### 3.1 完善土地生态产权机制

要想有效促进土地资源的高效管理和节约集约利用,政府有关部门就必须不断完善土地生态产权制度,为今后的规范化管理夯实基石<sup>[6]</sup>。实行土地生态产权制度,就必须有效处理生态价值产权问题,同时对土地资源的合理开发与使用实施更加严厉的制约。如果土地生态所有权并不明确,有关主管部门就必须形成健全的生态补偿制度,从而使土地资源能够逐步转变为拥有生态资本的形式。而生态补偿制度的实现,必须能够合理反映生态资源的价格,以便于对土地资源实施集约化管理,从而取得一定的效益。

#### 3.2 做好土地资源管理规划

在社会主义市场经济蓬勃发展的大环境下,要想真正做到有效节约集约利用土地,就必须针对国土资源管理工作做出科学、严谨的设计,并进行科学管理规范工作,以化解国土资源利用与经济社会发展之间出现的矛盾问题。有关单位也应当完善各自职责,针对国土资源利用进行集中管理,以提升国土资源利用率。国土资源管理部门还必须对县城、乡村地区的土地资源使用现状进行严格评估和研究,建立规范和完备的审核流程,并根据审核流程及时处置,以保证土地资源获得更加科学合理的使用。除要注重经济开发之外,还必须保护好农村土地,防止耕地环境污染与浪费,做到城镇化发展和耕地资源节约集约使用的有效融合<sup>[7]</sup>。

#### 3.3 加强土地耕地资源保护与城市用地资源比较

城镇用地相对特殊,有关主管部门必须合

理划分农业耕地与非农业耕地,并对两种类别耕地资源实施监督管理。有关主管部门必须根据经济社会发展、区域发展的需要,把耕地资源开发和利用管理视为一项重点工作,形成配套的管理体系,以遏制土地盲目扩张和不合理使用耕地资源的情况,并合理保护城乡结合部的土地资源。有关主管部门必须合理调控建设外延的规模,以防止盲目征地。有关部门必须合理加大对土地资源的投资,通过兴修水利或引进种植新品种,有效开发利用土地资源,以做到对土地资源的合理保护利用。在对土地资源的管理维护中,政府必须进行适当的监督工作,引入法律机制,对土地资源的开采、使用进行严格管理。监督部门一旦在土地资源的开采、使用中发现不合规的情形,必须及时与有关主管部门取得联系,及时叫停土地资源的不合理开采活动。通过对用地的定额管理、土地存量的盘活以及用地总量增加,以及调整总体的用地容积率以及建筑密度,从而对地块的使用结构加以优化,提高地块的使用集约率,规范国土的总体资源存量,并进一步优化具体的土地使用组织结构。针对新建项目的发展需要先考察存量土地的合理利用情况,而针对新建项目用地也必须关注新地块的总体投资情况和用地开发进度,并认真地研究国家产业有关规定,限制和约束相关用地。不断投资能够提高整体的土地使用效益,从而增加整体的土地产出规模<sup>[8]</sup>。

#### 3.4 加强宣传教育引导

土地资源的管理和节约集约用地,需要相关部门加强宣传、教育以及引导工作。土地资源的合理利用,与管理者的专业水平、认知水平相关,作为土地资源的管理者,需要不断提高环保意识。有关政府部门应当利用电视、广播、纸媒和新兴媒介等,广泛传播有关土地资源使用方面的基本知识,以进一步增强民众对国土资源的认同感,从而使政府科学合理地使用国土资源,使保护国土资源的理念更加深入人心<sup>[9]</sup>。另外,政府有关行政部门也要指导人们建立科学利用合理土地、节约集约土地的观念,使其意识到土地资源的重要性,详细了解土地资源蕴含的生态价值,在社会上树立科学、可持续利用土地资源的观念。

#### 3.5 实施高效管理

关于国土资源的保护与使用,有关主管部门必须根据国土资源实行定额管理,盘活用地存量,增加用地容积率和利用密度,优化用地结构,增强国土资源使用的集约程度。有关主管部门还必须对全国土地资源的总量实施合理、规范的管理,以优化土地资源利用的整体空间结构。

在上马或新建土地利用项目时,政府有关主管部门应当优先考察地块存量,并严格审查建设项目的土地状况,以分析开发、投资等项目进度。有关部门必须严格贯彻国家制定的用地优惠政策,合理指导土地资源使用状况,以进一步提升土地资源使用率。而在具体的国土管理中,有关部门也必须主动落实“城乡一体化”的管理理念,以形成科学合理、健全有效的管理机制,同时使机制与国民经济结构相适应,从而确保农村利益。对城镇化用地资源的建设,应当以“绿色生态农村”“生态化农村”为方式,进一步发展壮大当地民族特色农产,并利用国土资源管理促进收入的增加。这些办法既能够做到对耕地资源的节约集约使用,又能够促进农业经济增长,从而提升了耕地资源利用率。有关部门必须从现代化农村发展的整体视角考虑,积极做好农村生态建设保护,包括对城市发展中的水利建设、生态和森林资源建设等方面做出适当的保护,把国土资源发展和农村经济社会发展作为一个整体,以进一步提升国土资源效率。另外,在土地资源的管理工作方面,政府有关部门还必须引进高层次人才,并对管理人员进行培养,使其形成科学的管理理念和工作作风,以实现土地管理工作的顺利开展<sup>[10-11]</sup>。

### 3.6 体现资源与生态经济价值的资产化管理

实现对资源生态价值的高效管理,以科学的方法规范资源的合理利用和环境保护,是实现资源可持续发展的必然需要<sup>[12]</sup>。我们必须将资源生态价值和资源实物价值同样作为经营性国有资产监督管理的重要内容,进行整体化监督管理。资源生态价值资产化管理工作的主要目的,正是要针对资源生态价值功能实际情况,从资源生命支持系统功能作用实现的过程中入手,严格遵循社会主义市场经济规则和自然生态法则实施投入产出管理工作,以实现资源所有者利益不受损害、资源生态价值保值增值,并提高资源生态价值所有权的可交换性。将这种自然环境资源经济价值从立法上当作负债确定下来,将负债的所有权益主体明晰化,如此就能够防止“公地的悲剧”,否则人们可能投入或享有资源生态经济价值,却都可能无所担当,公众的资源环境经济价值权益也将无法受到法律保障。所以,确定“谁受益谁维护、谁损害谁赔偿”这样一个社会责任概念是非常关键的。土地作为国家环保资源的一部分,而它作为环保资源的法律地位并不能受到国家法规的确认,从而容易出现过量开采或浪费、破坏环境保护的现象。体现土地的生态价值,重点就

在于对这些环境资源进行资产化管理,以达到“谁拥有谁受益、谁受益谁维护”<sup>[13]</sup>。

## 4 结语

土地资源是国家经济发展过程中非常关键的主要资源,在土地资源使用中也面临着一些问题,政府有关机关领导和工作人员必须掌握当下农村土地各种资源的使用状况,并根据地方实际,选择科学合理的举措提高国土资源管理效益,以做到节约集约使用农村土地,促使农村土地资源使用得到较好的保护,从而助力经济社会进步。

## 参考文献

- [1] 周格,丁斌.论土地资源经济责任审计方法实施研究[J].农业与技术,2021,41(23):124-127.
- [2] 韦星持,王晴晴,廖蕊,等.基于互联网+的土地资源管理平台[J].物联网技术,2021,11(12):90-91,94.
- [3] 王建武.生态文明视野下如何优化土地资源管理[N].中国自然资源报,2021-12-10(003).
- [4] 李会杰,李艳,刘玉红,等.应用型本科院校土地资源管理专业人才培养目标定位探析[J].大学教育,2021(12):79-81.
- [5] 陈栋.新形势下基层国土资源管理存在的问题与解决对策[J].河北农机,2021(11):117-118.
- [6] 张易,李资华,李海峰.自然资源管理体制改背景下国有企业改制中土地资产处置研究[J].中国市场,2021(32):38-39.
- [7] 唐华.盘活资产整合资源推动系统高质量发展[N].中华合作时报,2021-11-02(A06).
- [8] 南德红.基于信息化的土地资源档案管理措施[J].黑龙江档案,2021(05):118-119.
- [9] 苗葵菊.加强土地资源管理推进节约集约用地[J].科学与财富,2020(3):155.
- [10] 初红军.加强土地资源管理推进节约集约用地[J].科学与财富,2018(7):66.
- [11] 戴丽萍,施秀红.加强土地资源管理推进节约集约用地[J].科学与财富,2018(4):83.
- [12] 刘锦,高凯.加强土地资源管理推进节约集约用地[J].建筑工程技术与设计,2018(12):4385.
- [13] 翟金环.加强土地资源管理推进节约集约用地[J].黑龙江科技信息,2013(15):131.