

关于强化土地资源管理实现节约集约用地的措施建议

陈宇昂

(山东农业大学资环学院 山东 泰安 271000)

【摘要】 随着绿色发展理念的普及,退耕还林、退田环湖等举措得到了广泛的实施。维护生态环境的种种措施,符合我国可持续发展、建设美丽中国的总体战略,但也客观上导致人类生产生活用地的减少,进一步加剧了人多地少的资源分配局面。在生态维持和经济发展并重的社会背景下,如何秉承节约、集约理念的土地资源管理模式,促进土地资源的高效利用、有序管理,便展现出研究的现实价值和紧迫性。本文从节约集约理念的科学内涵出发,结合我国土地资源利用现状,探讨分析土地资源管理中的主要问题,并以土地资源管理新形势为依据,提出实现节约集约用地的有效规划举措,供各级土地资源管理部门参考。

【关键词】 土地资源管理;节约用地;集约管理;措施

【中图分类号】 F301 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-9574(2022)16-000121-03

自古以来,土地资源的多寡,就是衡量国力强弱的最主要指标之一。常言道“国土即上限”,一个国家掌控土地资源的多少,直接决定了其发展水平的上限。我国土地面积位居世界第三,丰富的土地资源,在国家现代化进程中,发挥了无可替代的关键作用。经过近七十年发展,我国现代化建设已经取得阶段性胜利,发展速度、经济规模均实现了举世瞩目的巨大成就,但以往粗放式发展模式,对土地资源的浪费式、甚至破坏式开发,也造成了许多环境问题,严重制约了我国的未来发展潜力。要实现可持续发展,就必须在社会发展和生态环境保护两者之间找准平衡点。在这个问题上,正确的解决思路是:通过规范自然资源利用方式,倒逼生产模式创新,提高资源利用效率,从而达成节约资源保护环境、保障社会平稳发展的目的。在土地资源管理中秉承节约集约用地原则,正是践行以上思路的体现。

一、土地资源管理坚持节约集约原则的必要性

(一) 节约集约用地的科学内涵

最早提出土地集约理念的是英国政治经济学家大卫·李嘉图,土地资源的集约化特指为固定的土地资源配置更多的农业资料和生产活动,通过采用先进、科学的种植管理技术,促进农业生产总额的提升,最终实现农业生产高效化。简单来说,土地资源集约利用就是以加大生产成本的方式,提高单位面积土地总产出以及农业收入的理念。在一定面积的土地上实现农业产出和经济效益的最大化,是土地集约利用这一管理模式的天然优势。通过对土地资源的合理规划和科学利用,能够达到以加大生产资料投入的方式提高土地产出的目的,最大程度上避免土地资源和生产资料的浪费^①。

一直以来,土地资源节约集约化都是备受认可的土地利用理念。相比以往的土地粗放管理,土地资源的节约与集约化理念能够在土地利用和管理方面提供先进可靠的技术、方法参考,在土地集约化理论指导下,土地资源利用率能够得到大幅提升,国家土地管理体系也可以实现进一步完善。

(二) 我国土地资源利用现状

从我国土地资源利用和管理的总体情况分析,可以得出以

下结论。首先,农业用地逐年减少。我国拥有全球排名第三的国土面积,从这一点来看,我国的土地资源类型丰富,面积广阔。然而,国内庞大的人口数量使得我国土地资源的人均面积远远少于全球平均水平。此外,今年来,我国农业用地面积呈现出逐年递减的趋势,也使得土地资源不足的严峻形势进一步恶化。农业用地缺失情况导致粮食供不应求的问题日益严重,供需矛盾逐年扩大。

其次,土地利用效率低下。改革开放以来的土地政策在一定程度上推进了我国土地利用率的提升,农业为国家经济水平的提升提供了重要基础和可靠保障。我国农业发展虽然取得了喜人成绩,但仍旧存在许多不足,土地资源利用效率低下的问题亟待解决。部分地区进行大规模圈地活动,在地区用地尚未得到充分开发和利用的情况下进行新一轮征地,使得土地资源的浪费情况日益严重,有损我国农业发展的可持续化,为社会经济整体进步带来消极影响。

1、城镇方面:紧缺和冗余并存

随着城镇地区经济的快速发展,土地资源管理中的不协调问题,进一步突显出来。第一,城镇土地管理制度不健全。今年来,我国陆续推出了加强土地资源管理的办法和措施,旨在强化土地管理机制,提升土地管理效果,完善土地资源规划。受国家政策法规的规范和指导,我国土地资源管理体系得以建立,土地规划和管理水平在一定程度上得到提升。但当前的土地管理体系仍旧不能满足经济发展以及国家产业进步的要求,现存的土地管理模式具有制度透明性低、管理责任不明确、管理方式死板等问题。落后的土地资源管理体制严重限制了土地管理的科学化、现代化进程,不利于我国工农业的协调发展。

第二,破坏生态环境。社会经济的飞速发展使得城镇经济和相关企业迎来发展契机,特别是进入21世纪以来,我国乡镇企业在数量和发展规模上呈现出前所未有的局面,这一情况在带动城镇经济发展、提高城镇居民收入水平方面发挥了积极作用,但从城镇生态环境角度出发,城镇经济的发展严重破坏了当地的生态环境,特别是在农业用地方面,城镇工业往往以占用耕地、破坏当地农业环境以及过度垦殖等严重影响农业可

持续化的方式发展起来的，造成耕地面积减退、环境质量下降等一系列严重后果^[2]。

第三、土地资源分配不合理。土地分配工作，欠缺整体意识和全局意识，导致在进行具体土地审批环节，往往出现片面看重当前项目效益，片面考虑当前项目要求的错误思维。在此思维影响下，城镇土地资源分配呈现出紧张与冗余并存的现象。一方面，具体产业规划因土地供应不足而陷入发展瓶颈，另一方面，大批冗余用地，分散闲置在城镇的各个地区，进一步拉低了土地资源的利用效率。

2、农村方面：监管无力，用地乱象频发

第一，非农业用地管理不到位。土地资源的建设用地属于非农业用地的重要组成部分。农村土地管理工作不合规等问题使得土地资源管理效率无法得到提升，同时也限制了农村经济的进一步发展。尤其是农村工业用地和宅基地等建设用地，存在违规建筑、占据耕地等不符合土地管理规定的现象，非农业用地管理体系缺失工作不到位，造成农业用地遭到破坏、土地浪费严重等问题，对土地资源管理的集约化进程造成负面影响。

第二，土地资源监管难度大。目前，我国的土地管理规划部门在推动土地资源集约化的过程中存在监管难的问题。在违规占用耕地等情况出现时，不到位的惩罚和相关措施使得监管工作形同虚设。此外，处罚农村非法占地行为的相关法律流程太过繁琐，也是造成农村土地监管难的重要原因^[3]。农村土地资源的监督管理缺失，造成土地管理和利用的相关政策措施无法落实到位，严重阻碍了我国农村土地资源管理向节约集约型迈进。

二、土地资源管理中的问题

（一）土地资源管理体系有待加强

我国土地资源管理出现土地规划不合理、土地管理缺乏科学性等情况，特别是在当前形势下的非农业用地，往往出现企业占地和农村宅基地向耕地拓展、农业用地被迫缩减的问题。部分地区由于对土地资源稀缺性的认识和了解不到位，造成国家相关政策方针无法顺利实施。土地监管工作不到位使得部分过度追求经济效益的企业不经有关部门批准擅自对耕地进行大肆开发，致使土地资源受到严重浪费和破坏^[4]。土地管理制度不健全、管理体系不完善使得管理人员和部门无法及时有效的进行沟通，降低了监管的效率和灵活性。

（二）建设用地逐年扩张

当前我国的土地资源呈现出可用土地面积不足、人均土地面积少以及土地分配不均等问题。特别是近年来愈发凸显的农业用地和城市用地结构失调问题，严重影响了我国土地资源管理集约化发展进程。国民经济迅猛发展带来的城市化进程使得大部分行业纷纷提高土地需求量，尤其是在城市区域拓展和工业生产方面，往往需要大面积的土地作为发展前提，逐年增长的城市建设用地数量进一步减少了可用土地面积，使得土地资源破坏和浪费情况更加严峻^[5]。

三、土地资源管理新形势

汇总多个土地资源分配案例可以发现，当前国家各级部门的土地管理规划工作，主要遵循“平——增——减”的原则。平，指的是通过土地用途更迭替补，始终确保耕地规模处在一定水平线上，保障粮农安全；增，集中体现在新增建设用地的适度增长方面，避免建设用地的过快增长，影响工农业发展平衡；减，主要是通过有所侧重的土地分配方案，减少未有效使用，或者低效使用的土地储存，使之投入粮农耕地或建设用地中，达到土地总量供给有序增长的同时，最大化促进工农业发展的目的。以上原则的实施，与我国基本国情相符，但具体实施中，存在重视数据化分配，轻视土地质量指标综合衡量；重刚性约束，轻弹性调控等弊病。即：旧有的土地分配原则，仅解决了土地“用多少”的问题，而新形势下节约集约用地理念的实施，需要重点解决“如何用”的问题。

四、节约集约用地规划措施

（一）明确生态产权

要促进土地资源管理工作朝着节约集约用地的目标正向做功，首先应当完善土地生态产权机制，确保生态产权规范化、清晰化。一方面，要充实生态产权的条例内容，以权责一体的原则，明确规定各产权方对土地生态价值的占有、使用权利和维护、恢复义务；另一方面，还要建立健全的生态补偿机制，促进土地资源向生态资产的转化，从而进一步彰显土地资源的生态价值，为土地资源的集约管理创造良好条件。

（二）科学规划土地资源

秉承科学理念开展土地资源规划工作，是从源头避免用地问题、用地矛盾的重要方法。随着经济发展体系的日趋成熟和产业门类的爆发式增长，土地规划的合理性，直接影响着节约集约用地目标的实现。作为土地资源管理机构，在规划土地资源环节，要充分调动各部门职能行动力，对城市、乡村的土地利用状况作全面细致的调查了解。根据不同区域的土地资源需求差异和经济发展特色，有所侧重地开展规划工作，乡镇用地规划，要突出保护耕地、维持农地生态的主题；城市用地规划，需避免生态失衡、土地浪费等情况。与此同时，还应注重审批流程的规范化、专业化，从制度层面确保土地资源的高效利用。

（三）宣传工作应到位

坚持群众路线，是我国成功克服无数发展难题的制胜法宝。在节约集约用地理念的推广实施上，同样应该避免相关管理部门的单打独斗，通过适当的宣传、讲解，引导广大群众正确认识节约集约的科学内涵，进而确保社会各阶层在推动土地资源科学管理、高效利用方面，形成合力。进行具体宣传工作时，有关部门应当广泛应用电视、广播、自媒体、传统纸媒等多种宣传媒介，打造集趣味性、专业性于一体的特色资源科普栏目，力求通过群众喜闻乐见的信息接收形式，使土地资源合理利用、科学管理、悉心保护等理念深入人心，使节约集约用地原则成为社会共识。

（四）强化跨区域土地资源的共管共用

土地资源开发节奏的不统一，是土地浪费、资源污染的重

要原因之一。跨区域土地资源利用过程中，各个地区缺乏必要的协调，就容易产生过度开发、逃避保护责任等问题。因此，土地管理部门应积极发挥牵头作用，在土地资源规划、开发活动中，实现多区域土地资源的整合利用，特别是在水利建设、生态建设等覆盖面较广的项目中，注意兼顾不同城乡地带的权利诉求和责任义务。具体管理中，坚持城乡一体化、一盘棋思维，确保现代农业发展、城市环境建设、城乡生态保护工作的有机统一，通过加强土地资源的协调共管、高效利用，使提升城乡发展效益和节约集约用地形成互相促进的关系，从而保障土地资源开发的有序性，在开发环节降低环境污染的可能性。

（五）落实节约集约用地管理规章

节约集约用地理念的核心精神，在于通过合理规划和规范管理，以更少的土地资源追求更高经济效益的实现。总体而言，节约集约用地理念的实践，主要包括两方面工作。首先，是土地资源总量的控制；其次是资源利用结构的优化。相关部门在开展土地资源管理工作时，一方面要通过定额管理、存量盘活等方式，进一步提升土地利用的集约度，从而优化土地资源利用结构；另一方面，要特别注意对存量土地的消化，在项目审批中，优先考虑存量土地的分配布置，以及后续开发情况，以实现土地资源规模的稳定和土地使用效率的提升^[6]。

五、案例分析

（一）鹤壁市土地管理概况

早在2012年，鹤壁市即率先响应国家号召，在节约集约土地利用的思维框架下，开展土地管理规划工作。经过充分论证探讨，2012年，鹤壁市地方政府先后出台了一系列加强土地节约集约利用的有效举措。在措施意见中，详细规定了对国有建设用地、闲置低效用地、农村集体用地的处置、管理方法，提出了严控新增建设用地的重要规划原则，并对节约集约用地考核指标和奖惩办法做出细致规定，用以指导和规范土地资源利用行为。

（二）主要举措

1、“项目上山”

针对鹤壁市的荒山丘陵地貌和特有的岩层地质环境，当地政府创造性地提出“项目上山、农民进城”发展战略。经过合理规划，充分利用与城区毗邻的荒坡地带，成功打造出规划占地4.5万亩、已建成面积10平方公里的宝山产业集聚区，一举突破了传统工业发展必然侵吞农用土地的局限性思路。

2、“腾笼换鸟”

在盘活闲置用地方面，鹤壁市积极开展多种形式的工程措施，在解决工业用地需求的同时，促进了产业的转型升级。通过实施“百园节地增效”工程、“腾笼换鸟”“退二进三”等政策，鹤壁地方政府将2000余亩闲置用地，应用到新增投资项目中。通过旧地新用，盘活了闲置低效用地，激发了地方经济活力。

3、供地改革

在实践节约集约用地理念的同时，鹤壁市积极结合时代发展趋势，通过供地改革手段，促进高新产业发展，以推动传统

资源型经济的转型。在工业用地弹性出让、“标准地”模式出让等供地政策吸引下，华为、浪潮、360等知名科技企业，先后加盟鹤壁5G产业园，助力鹤壁在自动驾驶、农业物联网、VR/AR等领域的弯道超车。

4、统一厂房建设规格

随着节约集约规划政策的实施，鹤壁市积极推广厂房标准化建设。针对不同生产形式的产业厂房，规定与之相匹配的建筑密度、容积率、厂房功能架构，从而进一步提升土地利用效率，促进工业项目的规范化生产。

（三）节约集约建设成果

经过近八年的政策实施，当前鹤壁市已有四个县荣获国土资源节约集约模范县称号。其中，宝山循环经济产业特区，成为河南省首批对外开放重点产业园区、节约集约示范园区^[7]。

鹤壁市良好地实践了“科学、集约、创造式”土地资源管理理念，显著提高土地节约集约利用水平，在开发闲置低效用地、充分释放土地资源潜力、以供地改革促进新型产业发展等方面，取得了显著成绩，为其他城市探索实施节约集约用地方式，树立了好榜样。

总结：

综上，土地资源管理坚持节约集约用地原则，有利于生态友好型发展模式的实现，与我国推动产业升级、保障社会可持续发展的战略规划高度契合。土地资源，是国家发展的根本，其管理的规范性，开发的有序性，直接影响着产业发展水平的提升和国民生活质量的改善。作为土地资源管理机构的一员，应在全面把握土地资源利用现状的基础上，认真结合地区发展情况，以集约管理促进土地节约，在维护土地资源生态机制的同时，保障经济的高质量发展。

参考文献

- [1]胡炳旭.土地资源管理中节约与集约用地的有效开展策略[J].农家参谋,2019(10):203.
- [2]孙艳秋,刘晓东.土地资源管理中节约与集约用地的有效开展策略[J].吉林农业,2018(24):38. DOI: 10.14025/j.cnki.jl-ny.2018.24.020.
- [3]王月.基于农村土地资源管理中存在的问题及改进对策[J].南方农机,2021,52(03):77-78.
- [4]谢敏.强化土地资源管理,促进节约集约用地[J].中国高新区,2018(06):247.
- [5]王月.强化土地资源管理实现节约集约用地的措施建议[J].山西农经,2021(05):21-22. DOI: 10.16675/j.cnki.cn14-1065/f.2021.05.010.
- [6]谢卫玲.我国土地资源管理中节约与集约用地开展方法分析[J].乡村科技,2020(15):117-118. DOI: 10.19345/j.cnki.1674-7909.2020.15.066.
- [7]李合军,侯世豪.鹤壁:打好土地节约集约利用“组合拳”[J].资源导刊,2020(08):24.