

土地资源合理利用与管理的对策探讨

——基于严格控制建设用地供应总量的角度

邱瑜杰 (南京农业大学, 江苏南京 210095)

摘要 以合理利用与管理土地资源为中心, 结合广西南宁兴宁区的土地资源利用的实践经验, 探究土地资源开发利用与综合管理的现状及存在的问题, 并以严格控制建设用地供应总量为出发点提出有效的处理对策, 以提高对土地资源的开发利用的合理性, 促进资源的科学规划, 确保土地资源向着稳定、长期以及持续性的方向发展。

关键词 土地资源; 管理; 合理利用; 建设用地供应总量; 控制

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)17-197-02

Discussion on Countermeasures for Land Resource Rational Utilization and Management Based on Perspective of Strictly Controlling Total Amount of Construction Land

QIU Yu-jie (Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract With rational use and management of land resource as the core, combined with experiences of land use in Xingning District, Nanning City, Guangxi Province, the status of development and management of land resource and existing problems were explored. Starting from strictly controlling total amount of construction land, several effective proposals were put forward, so as to improve land resources rational development and utilization, and promote scientific planning of resources, ensure stability long-term and sustainable development of land resources.

Key words Land resource; Managesment; Rational utilization; Total amount of construction land; Control

随着我国社会经济的高速发展, 大量的土地资源被用于城市建设, 使得农用地的规模不断缩减。土地资源是人类实现自身与社会发展必不可少的条件, 然而大部分人未能正确认识到土地资源对人类发展的重要性与必要性, 使得土地资源开发利用及管理过程存在着大量影响土地增值效益的问题, 使得大量土地资源被破坏、浪费以及污染, 不利于保证土地资源的持续性发展^[1]。如何实现对土地资源的高效利用以及科学配置已经成为重要的研究课题^[2], 笔者结合广西土地资源利用与管理的实践经验, 探究当前我国土地资源开发利用与综合管理存在的问题, 提出有效的处理对策, 实现对土地资源的科学配置和高效利用, 促进社会经济的稳定和持续发展。

1 研究与概况

广西土地类型齐全。山地面积约 9.43 万 km², 占全区面积的 39.7%; 丘陵约 2.45 万 km², 占全区面积的 10.3%; 台地约 1.50 万 km², 占全区面积 6.3%; 平原约 4.89 万 km², 占全区面积的 20.6%; 石山约 4.68 万 km², 占全区面积 19.7%; 水域面积约 0.80 万 km², 占全区总面积 3.4%; 山地、丘陵和石山面积共占 69.7%。岩溶石山面积之大, 全国少见。要做好广西的土地资源开发利用及管理需要耗费大量的人力、物力以及财力。

2 土地资源开发利用与管理中存在的问题

人类为了满足自身发展的需要, 一味地对土地进行开发和利用, 不注重对环境的综合性保护, 使得土地资源的开发利用及管理环节存在较大的问题, 主要体现在以下方面。

2.1 对土地资源的开发利用及管理缺乏科学的规划 主要体现在以下几点: 一是土地资源管理等部门对土地资源的利

用规划不合理, 开展土地综合管理的准备工作不足^[3]。日常工作事务中, 很多工作人员未能针对土地资源实际的运用情况进行详细的统计, 使得部门内部关于土地资源利用现状的统计数据缺乏科学性和全面性; 加之土地调查活动未能紧随土地利用及管理活动的步伐, 数据信息的统计工作面临着较大的难题, 未能及时确保数据的真实性和时效性。正是由于未能提供及时且真实的数据信息, 很多管理部门对土地资源的利用及管理现状无法形成一个全面的认识, 难以针对现状发展制定出科学的土地利用规划, 对相应的土地项目审核、批示以及其他综合性活动产生不良影响。

2.2 土地利用模式落后 很多地区对土地资源的利用局限于城市建设领域, 土地利用的模式依然落后, 这就导致土地利用的结构出现极不平衡的现象。尤其是在城市地区, 大量的土地被用于住房或商业建筑, 这样在有限的空间里没有更多的空余土地进行绿化, 导致城市建筑过度密集。然而, 在农村地区, 大量的土地被闲置, 对土地的综合利用较差, 土地资源浪费严重。城市及农村这两大不同经济发展水平的地区在对土地的开发利用上存在不平衡^[4]。

2.3 缺乏实效管理, 资源浪费突出 基于经济效益最大化的目标, 很多城市对土地资源的利用规模空前庞大。政府想要推进城市经济的快速发展, 对大量的土地开发项目未能实现全面严格的审批, 使得土地利用项目存在低效性的管理现状。加上很多城市对土地资源的利用层面未能形成系统的管理制度体系, 使得很多的土地开发项目在完成审批流程后, 没有按照相应的规定进行利用, 导致很多土地被同意征用后出现闲置、重复利用等行为, 这些行为的存在都最终造成了土地资源的浪费。

2.4 农耕地面积缩减, 种植效益低 近几十年来, 大量农村劳动力向城市转移, 使得农村地区从事农业活动的主干力量大大减少, 加上土地种植效益低下, 使得返乡农民工不愿意

投入到农业生产中,这使得农耕地的使用效率大大降低。

2.5 环境问题较为突出 由于农村地区土地资源的大量浪费、农耕地规模显著缩减等现象的存在,影响着土地资源的长效性发展,水土流失、山体崩塌等环境问题日益突出。这些环境问题的存在不仅不利于社会的和谐发展,并且对人们的生命、财产安全造成重大威胁。

3 对策与建议——从严格控制建设用地供应总量着手

想要有效地规范土地市场就需要从根本上控制建设用地供应总量,这是最主要的前提条件。一级市场中政府高度垄断土地,与此同时还严格地控制土地供应总量,在这个环境下,才能促使市场配置土地资源的基础性作用最大程度地发挥出来,与此同时最大程度地体现城镇土地的资产价值,进一步提升城镇土地资源利用价值以及使用效率。也就是说将土地利用引导到改造存量建设用地过程中去,促使城市土地利用的结构实现进一步的优化以及科学化。不仅如此,还需要进一步强化城镇闲置土地的处理管理。完成土地集中额统一管理,根据实际需要构建一个土地收购储备制度,促使该项制度实现进一步的健全以及完善。不仅如此,还要按照实际情况,严格按照城镇化的实际标准,对建设用地完成统一规划、统一开发、统一出让、统一供应,实现全过程的统一化^[5]。

3.1 严格保护耕地,控制建筑用地总量 随着社会的不断发展,我国耕地面积正呈现逐年减少的趋势,从长远考虑,会对粮食的生产以及粮食的供应产生直接的影响,最后会直接影响到我国农业持续发展。所以,在实际工作中,需要采取相应措施鼓励农民种地,在原有的基础上进一步增加我国的种植面积。

3.1.1 健全耕地保护的相关法律法规体系。促使耕地保护的相关法律法规进一步完善及健全,并在农村地区进行大范围的宣传,促使农民加强耕地保护意识。同时建立符合我国国情的土地利用规划体系。科学的规划体系控制是土地可持续利用的保障,要把所有涉及国土空间利用的规划统筹考虑,按照规划目的、内容的不同,以国土综合开发计划为最上位的规划,以土地利用基本计划为核心,以部门规划为基础建立一个统一的国土空间规划体系^[6]。

3.1.2 政府部门需要根据实际情况加大财政补贴力度。根据实际情况加大财政补贴力度具有非常重要的现实意义,可以促使农田基础设施建设实现进一步的完善以及健全,促进农业生产水平进一步提升。当前由于科技水平较低,农村生产效益较为低下。在实际工作中,政府可通过财政补贴加大对对农民的培训力度,在知识普及的过程中大力推广节水灌溉技术的使用,实现节水增效,实现中低产田进一步的改造,从而有效的提升种植效益,促进农民增收。与此同时,需要对建设征收耕地进行严格的控制以及管理,地方土地管理部门需要在实际工作中重点关注农业用地的保护,不可以只顾着眼前的利益随意征收农业用地。

3.1.3 促进建设用地的集约利用。进一步完善土地的有偿使用制度,通过经济杠杆和市场机制,遏制城镇规模的盲目

外延扩展,实现土地资源的优化配置。提高城市土地的集约利用度,调整内部结构,合理布置商、住、工等用地比例。增加建筑用地容积率,提高建筑密度,合理配置人均居住面积。农村居民点的迁并,严格按照城镇规划方案,着重改造旧村落,充分利用村中闲置土地,减少一户两宅或多宅现象,控制宅基地对耕地的占用。要严格控制建设用地的盲目扩张,各项建设用地要严格按照国家规定的定额指标来核定,实现集约利用,使有限的土地资源发挥最大的经济效益、社会效益、生态效益,促进土地资源的优化合理配置,实现土地的可持续利用^[7]。总之,调整土地利用结构,合理优化配置土地布局,充分挖掘土地利用潜力,开发盘活存量土地,搞好土地置换,减小生态赤字,保证土地生态安全^[8-9]。

3.2 贯彻落实土地有偿使用制度 在实施土地管理的过程中,需要贯彻落实《土地管理法》以及《城市房地产管理法》,将内部关于用地范围划拨的相关规定进行落实,任何单位和个人均不可以随意的突破。除法律规定划拨目录允许划拨供地的这部分土地除外,其他建设需要使用国有土地的都需要遵守有偿使用制度。划拨土地使用者需要严格按照原批准土地的用途以及相应的容积率使用土地,如需要改变必须依法进行批准。如果出现土地转让、土地出租以及土地改变情况之后就不再满足划拨用地范围,必须按照实际情况依法补交土地出让金。在实际工作中还需要进一步强化城镇土地收益的征收以及管理力度,任何单位和个人都不可以对土地出让金、租金以及造地费进行挤占或者是减免。如果在土地出让、出租过程中,随意实行地价减免,挤占、挪用土地收益,导致国有资产流失,那么就应根据事件的严重性追究相关人员的行政责任以及经济责任,严重的还需要追究其相应的刑事责任。

4 结语

土地资源是非常重要的资源类型,直接影响到社会的发展以及人们生活水平的提升。所以,在实际工作中需要进一步充分利用土地资源,做好土地资源管理工作,将其价值最大程度地发挥出来。还需要协调环境、人口以及资源之间的联系,促使土地资源利用率实现进一步的提升,对生态环境进行有效的保护,实现我国社会经济的进一步发展。

参考文献

- [1] 刘文茜,刘新平. 基于 TOPSIS 模型的土地资源利用变化及其绩效分析——以阜康市为例[J]. 新疆农业科学, 2015, 15(2): 114-115.
- [2] 刘庆,陈立根. 长株潭地区土地可持续利用综合评价及空间分区[J]. 农业工程学报, 2013, 29(6): 245.
- [3] 刘明亮,雷海平. 基于空间数据整合的湖南省开发区土地集约利用评价成果数据库管理系统建设[J]. 安徽农业科学, 2013, 41(11): 5140-5143.
- [4] 宋志刚. 土地资源可持续利用与保护研究[D]. 呼和浩特:内蒙古师范大学, 2013: 114-115.
- [5] 高宇. 土地资源可持续利用评价实证研究[D]. 南昌:东华理工大学, 2013, 14(40): 447-448.
- [6] 徐志国. 土地资源可持续利用的对策分析[J]. 黑龙江科技信息, 2014(8): 288.
- [7] 刘金花. 基于“生态足迹”的山东省土地可持续利用研究[D]. 济南:山东师范大学, 2005.

(下转第 201 页)

表 4 2030 年云南省耕地需求量测算结果

预测方案	人均粮食需求量//kg/人	人口//万人	粮食自给率//%	粮食单产//kg/hm ²	播粮比例//%	耕地需求量//万 hm ²
方案 1	400	5 043	95	5 290.95	63	574.91
方案 2	400	5 043	95	5 808.74	63	523.66
方案 3	400	5 043	95	6 374.29	63	477.20
方案 4	400	5 043	98	5 290.95	63	593.06
方案 5	400	5 043	98	5 808.74	63	540.20
方案 6	400	5 043	98	6 374.29	63	492.27

注:方案 1、4 粮食单产增长率采用 1.5%;方案 2、5 粮食单产增长率采用 2%;方案 3、6 粮食单产增长率采用 2.5%。

3 云南省耕地需求平衡分析

3.1 耕地需求分析 根据表 4,在播粮比例 63%,粮食自给率 95%,粮食单产增长率分别为 1.5%、2% 和 2.5% 的情况下,云南省耕地需求量分别为 575 万、524 万、477 万 hm²;当粮食自给率提高到 98% 时,耕地需求量分别为 593 万、540 万、492 万 hm²。

云南省 2020 年耕地保有量为 598 万 hm²^[10],以 2020 年耕地保有量为参照对以上 6 个方案进行综合分析,认为方案 1 所预测的结果是较为可行的。

3.2 耕地供给分析 截至 2012 年末,云南省耕地数量为 601 万 hm²,较 2000 年减少了 33 万 hm²,年均减少 2.75 万 hm²。比较历年耕地数量得知:自 2005 年以来耕地数量下降总体趋势呈现出一定规律(图 1),将表 2 中耕地数量代入 SPSS 软件进行曲线估计,发现多种曲线拟合度极为相似,拟合度较高。故将 2005 年后的耕地数量作为基础数据,进行耕地供给量预测,结果见表 5。

表 5 云南省耕地供给预测结果

预测模型	2020 年//万 hm ²	2030 年//万 hm ²	拟合度
线性模型	592.9	581.8	0.943
二次模型	592.9	581.7	0.943
三次模型	592.8	581.5	0.944
指数模型	593.0	581.2	0.943

由表 5 可知,2020 年耕地的预测结果(592.9 万 hm²)与耕地保有量控制指标(598 万 hm²)误差仅为 0.8%,故 2030 年的耕地供给预测能较为真实地反映届时情况。

3.3 耕地供需平衡分析 由图 1 可知,随着粮食产量的不断提高,耕地需求量小于供给量,2030 年云南省耕地面积总体上可以满足未来人口发展需求。

4 结论与建议

根据预测结果,云南省耕地供给和粮食产量基本可以满足未来人口发展需求。但该研究预测条件较乐观,近年来云南遭遇百年不遇的旱灾,并且灾害有持续发生的迹象。在未来 20 年内如果人口失控,或者粮食大幅度减产,将会对粮食

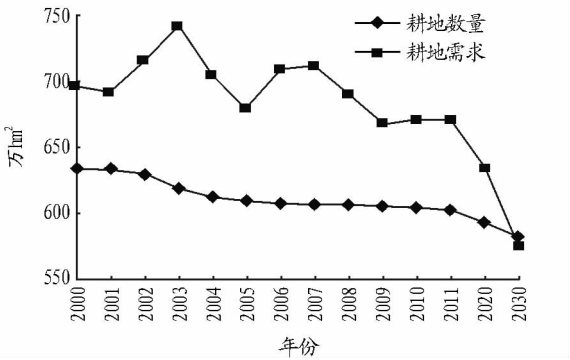


图 1 云南省实际耕地数量及小康水平耕地需求对照

安全产生较大影响。对此,为了保障耕地合理利用,预防可能到来的粮食危机,应加强以下几个方面的工作:

- (1)认真落实计划生育基本国策,强化人口动态监测。
- (2)完善农业基础设施,转变农业生产方式。
- (3)完善土地保护制度,制定合理的耕地补偿机制。
- (4)增强国际交流与合作,扩大粮食来源。

参考文献

[1] 杨晓霏,赵乔贵,杨子生.基于粮食安全的云南省 2020 年耕地需求量预测[J].安徽农业科学,2010,38(20):1086-1088.
[2] 赵筱青.云南省人口、耕地资源、粮食系统平衡研究[J].地理学与国土研究,1997,13(3):23-27.
[3] 云南省统计局.云南统计年鉴(2012)[M].北京:中国统计出版社,2012.
[4] 雷雷.2012 年云南粮食产量“十连增”[N].昆明日报,2013-01-22(2).
[5] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴 2012[M].北京:中国统计出版社,2012.
[6] 胡雪娟.云南省城镇粮食(含农村购入)缺口近 300 万 t[EB/OL].(2012-10-17) http://news.yninfo.com/yn/zhxw/201210/t20121017_1818988.htm.
[7] 王穗,陈运春,郝莉莎,等.云南省耕地需求量预测研究[J].云南农业大学学报:自然科学版,2010,25(2):257-264.
[8] 胡科,石培基.区域研究中的常用人口预测模型[J].西北人口,2009,30(1):94-98.
[9] 中华人民共和国国务院办公厅.中国的粮食问题(白皮书)[R/OL].(2000-09-08) <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1996/Document/307978/307978.htm>.
[10] 中华人民共和国国务院.全国土地利用规划总体纲要(2006-2020 年)[R/OL].(2008-10-24) http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200810/t20081024_111040.htm.

(上接第 198 页)

[8] 任志远,张艳芳.土地利用变化与生态安全评价[M].北京:科学出版社,2003:27-40.
[9] 黄光宇,陈勇.生态城市理论与规划设计方法[M].北京:科学出版社,

2003:89-111.

[10] 倪杰.基于循环经济的土地资源可持续利用[J].农村经济,2012(9):79-81.