

# 城乡统筹发展中的土地管理问题研究

伍继林, 莫军术

(广西壮族自治区柳州市三江侗族自治县自然资源和规划局, 广西 三江 545500)

**摘要:** 为了促进城乡规划建设健康发展, 必须加强土地资源的科学规划, 从而使土地资源得到合理、高效、集约利用, 基于此, 本文概述了城乡规划与土地管理, 对城乡规划中的土地管理问题及其措施进行了探讨分析, 旨在促进城乡建设的健康发展。

**关键词:** 城乡规划; 土地管理; 要求; 问题; 措施

**中图分类号:** TU984

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-7344(2022)07-0001-03

在长期发展过程中, 城乡规划建设处于自我发展状态, 缺乏整体和长远规划, 或规划过于简单, 没有城乡规划的具体标准, 适用性不强, 难以指导实际建设。在城乡规划建设过程中, 忽视了地方特色, 不适应当地的条件, 只是按照模型设计理念统一, 导致城乡建设千篇一律的现象。并且, 城乡规划建设缺乏管理, 这使得生活混乱, 垃圾、污水等不加区分的排放, 没有严格和统一的管理。城乡规划是以促进城乡经济社会全面协调可持续发展为根本任务, 以促进土地科学使用为基础, 改善人居环境为目的。因此为了促进城乡规划建设的顺利开展, 本文就城乡规划中的土地管理进行了探讨。

## 1 城乡统筹发展的实际意义

改革开放以来, 我国综合实力显著提升, 人们经济收入不断增加, 但在发展过程中乡村与城市之间的差距不断增大, 导致城乡统筹受到了阻碍。为推动我国可持续发展进程, 促进社会和谐发展, 需要通过对城乡各个阶层的改革来逐渐增加农民享受社会发展成果的机会, 改变城乡二元经济结构, 进而促进城市与农村相互融合<sup>[1]</sup>。2003年, 党的十六届三中全会提出了“五个统筹”的相关改革要求, 推动国家深化改革。

随着社会发展, 城镇化成为主流发展趋势之一。加快城镇化建设有利于促进农村经济发展, 增加农民收入, 促进社会的发展。城乡统筹发展对社会的现代化以及工业化发展有深远的意义。与此同时, 在城镇发展过程中, 土地是刚需, 因此土地流转逐渐频繁。土地的高速流转在为农村经济作出贡献的同时, 限制了农民行使土地的权利, 导致农民无法充分享受城镇化发展带来的成果。相关工作人员应该强化在发展过程中的协调性, 坚持城镇统筹规划的发展方向, 进而提高城乡一体化的建设水平。

## 2 城乡统筹发展带来的问题

### 2.1 土地污染问题严重破坏了生态环境

现阶段, 传统的农业生产已无法满足社会需求, 因此, 需向农业与工业相结合的方向发展。工业化建设逐渐转移至乡村, 在占用农村土地的同时, 对农村地区的环境造成了很大的破坏<sup>[2]</sup>。一些企业在生产过程中缺乏环保意识, 将未经处理的生产废气污水随意排放, 对周围的空气、土壤以及水域造成了很大的污染。

目前, 城乡发展引发的环境问题缺乏合理的环境执法标准以及环境规划体系, 在发展过程中仅关注经济效益, 忽略了生态效益以及相关的社会效益, 在经济效益有所提升的同时, 给环境带来了巨大的压力, 长此以往, 不仅会阻碍城乡统筹发展, 还会给人们的生活带来不利影响。

### 2.2 土地规划存在问题阻碍了城镇化建设发展

土地的利用规划工作是控制以及指导城镇化建设的重要手段之一。就目前的发展来看, 土地的利用规划工作滞后于城镇化的建设, 严重影响了城乡统筹发展的进程。关于土地规划存在的问题, 主要体现在两个方面: ①城镇化没有较为完善的土地利用管理规划方针。在过去的发展过程中, 不少地区特别是一些村镇之间, 对于土地规划的重视程度不够, 加上相关的政策内容不够完善、可操作性较低, 使得土地规划仅局限于形式, 并没有发挥出其自身的实际作用。②改革开放以来我国城镇化的发展速度不断加快, 但是相关的土地利用管理工作较为落后, 缺乏严格的科学规划, 导致城镇化发展过程中出现了大量的土地问题, 土地资源被浪费、大量占用耕地资源的现象严重。

在城乡统筹发展的过程中, 相关布局较为分散、土地缺乏合理利用成为城镇化发展的重要矛盾。就目前的发展来看, 我国的城市土地利用结构缺乏合理性, 第二、第三产业用地不够合理。随着近年来工业不断发展, 加上部分工业投资成本较低, 导致大量土地被占用但没有得到有效的开发与利用, 在造成土地浪费的同时破坏了周围的环境, 影响了居民生活, 降低了土地利用效率。

## 3 城乡规划建设中与土地管理相关的影响因素

### 3.1 土地管理的不重视

在城乡规划建设中, 许多承包商往往将追求自身的经济利益放在首位, 为了眼前的利益不惜一切。在城乡规划建设中, 过分强调眼前利益, 会导致土地资源的任意破坏, 因此, 必须根据相应的规划和具体的设计方案进行建设。但是, 有的开发商没有严格按照规划进行, 在设计制度上做了不合理的修改, 不仅影响规划的整体和长远发展, 而且还会导致土地资源的不合理使用, 导致有关部门对土地管理不够重视, 对承包者的土地利用不够重

视,对承包者的土地使用管理不够严格,导致土地和环境受到破坏。

### 3.2 土地管理投资主体单一

城乡规划与建设需要大量的资源作为保障,这是其规划建设的基础。由于受到区域经济发展的制约,政府投资能力有限,往往存在项目前期预期效果较好,后期资金难以获取,导致项目未能达到预期成果,或被取消,一些社会投资力度不大,主要局限于与各部委有良好关系的公司,没有发展态度,这也增加了其投资管理的风险。

### 3.3 土地管理灵活性与稳定性不足

城乡规划建设必须严格按照反映城乡规划建设稳定性的规划进行。因此,应根据不同的需要,适当调整空间规划,体现规划与设计的灵活性,认识土地管理的灵活性与稳定性,平衡两者之间的关系,促进土地管理科学、理性地发展。土地管理本身往往缺乏灵活性,规划与建设不能很好地适应实际情况和发展需求的预测,这可能导致设计和施工制度的不当改变,过度偏离预期目标,从而影响其稳定性。

## 4 城乡规划中的土地管理问题分析

### 4.1 土地管理与城乡规划建设不协调

目前我国城乡规划中土地管理利用的内容在土地管理总体规划和城乡规划中均有相应的规定,土地分类体系不同,土地的统计口径不同,每一轮规划编制的时间不同,规划编制的出发点也不相同:土地管理总体规划强调耕地保护,而城乡规划建设则强调建设规模,这些差异给土地的开发、利用、管理带来诸多困难,同时两个规划中有关城乡规划中土地管理利用的内容均存在与城乡经济发展战略相脱节的现象,不能与城乡总体发展融为一体,保证用地规模的合理扩张。

### 4.2 法律法规问题

城乡规划中土地管理体系包括:土地管理总体规划、土地管理专项规划和土地管理详细规划,土地管理详细规划又分为城市城乡规划中土地管理和乡村城乡规划中土地管理。但目前我国城乡规划中土地管理主要进行的是土地管理总体规划,而对其他的用地规划利用则缺乏相应的法律法规指导。

### 4.3 土地管理信息管理不完善

土地管理数据反映了当前土地的利用情况,是对各类用地进行有效控制、提高土地管理集约度、开展城乡规划中土地管理利用的基础。目前我国大部分的土地与规划部门对各类土地の利用情况掌握不足,一些建设项目用地相关数据记录上存在数据缺失、不详等现象;随着时间的推移,相关统计数据不能做到及时更新与存储;记录在案的资料繁杂、混乱,缺乏系统规范的整理,不能将现代先进的管理信息系统与土地数据的管理相结合。规划部门对用地信息的掌握不足必然会导致对土地管理效率低下、布局不合理等问题的出现。

## 5 城乡规划中的土地管理措施分析

### 5.1 严格做好土地整理工作

土地整理通常是指农地整理,农地整理的目的就是要提高土地在农业中的使用率。为了做好土地整理工作,可以采取填海造田、排水造田等措施,也可以对蓄水池、道路、畦畔、沟渠、堤塘等实施改造,进而提高土地在农业中的使用率。土地整理的措施和

方法有很多,实际工作中一定要认识到,土地整理工作要坚持保护生态环境、协调城乡发展、科学分配土地资源等原则,进而对耕地进行补充,保障国家的粮食生产能力,同时要改善农业的生产条件,不断提高农村地区的经济发展水平,另外还要改善生态环境,实现可持续发展。在土地整理项目的实施过程中,要制定相关政策,鼓励社会力量参与土地整理,大力吸引社会投资,此外应该创新工作理念,大力落实国际合作,努力引进外资,形成政府投资为主,政府投资与社会投资相互结合的运作机制。

### 5.2 建立健全相关的法律法规

城乡规划中的土地管理首先要不断健全法律,建立全国性的土地开发规划,之后再完善相应法律,制订地区性的土地开发规划,并且要严格立法及不断完善相关法律,保证城乡规划中土地管理等工作有法可依,做到依法行政,同时做好城乡规划中土地管理的编制工作,要充分结合我国的实际国情,考虑当前人口、土地、经济、城市化等形势,对城乡规划中土地管理进行科学调整。

### 5.3 加强土地资源的综合管理

城乡规划在完善土地管理的同时,应该注意保护生物多样性,解决沙漠化以及气候变化等问题,因此一定要强化土地资源的综合管理。砍伐森林、城市及郊区不断扩大、农业用地扩张等因素,都使得人与地之间的矛盾日益严重,同时也对氮气圈、大气层产生了很大影响,全球气候变暖就是一个明显的例子。在这种情况下,一定要做好土地资源的综合管理,在发展地方经济的同时,应该充分结合土地资源的规划利用,另外要防止地区经济发展不平衡现象的加剧,还要完善筹款机制,保证资金,进而努力实现土地可持续使用。

### 5.4 积极推进及完善多规合一

在国务院新一轮的机构改革方案中,组建了自然资源部,将国土资源部的大部分职责与发改委、住建部、水利部等部门的空间规划、资源调查、确权登记等职责进行了整合,改变了过去我国土地管理规划与城市总体规划分别由两个行政级别对等的管理部门加以编制,使行政指令得到统一,为城乡规划中的土地管理提供了依据。同时需要充分发挥自然资源部的整合作用,在土地管理过程中兼顾生态效益,避免破坏生态环境,整治并利用污染土地、废弃土地,努力改善水利环境,合理建设农田设施,增加植被,做好水土保持。通过推进及完善多规合一,科学分配开发整理土地的用途,并且结合当地的农业发展情况以及土地适应性来决定开发整理土地的用途,使城乡规划中的土地得到有效利用。

### 5.5 规范乡村集体的用地流转程序

面对乡村集体非农建设用地情况,政府应加大管控力度,将该部分用地转变成更加合法化、规范化的用地流转,在保障农民经济来源的同时,进一步促进用地的健康、有序发展<sup>[4]</sup>。

### 5.6 缩小相应的征地范围

为了更好地解决城乡统筹发展过程中土地管理方面的问题,政府应当积极参与其中,把该项工作任务付诸实践,切实控制征地范围,把人民的利益放在首要地位,建立健全相应的制度并进一步完善农村土地市场,保障失地农民的经济收入。与此同时,应严格遵循市场经济的相关原则,对土地收益进行合理分配,在

缩小征地范围的同时,进一步提升土地的实际利用率,减轻国家的财政负担。

### 5.7 促进乡村集体土地的合法流转

为了进一步解决统筹城乡发展中的土地管理问题,可以采用扩大农村生产经营规模的方式,促进农村集体土地的合法流转。在合法、自愿、有偿的前提之下,农民可以将原本的土地承包权转变成永久享受的股权分红权,最大限度保障农民的经济来源,进一步促进乡村向第二、第三产业的方向发展。

### 5.8 合理分配土地相关收益

一些地区由于土地面积较小且人口密度较大,土地供需出现极为不平衡的情况。为了解决这个问题,相关部门需要制定较为合理、科学的制度,适当增加耕地使用权有偿流转,增设相应的用地指标。与此同时,应积极鼓励企业、地方以及个人进行土地整理,进一步缓解城镇建设中用地紧缺的问题。除此之外,可以开拓新的城镇化建设道路,帮助农民树立科学的观念,对土地进行合理的开发利用,缓解人地矛盾。

### 5.9 实行土地管理权力下放,加大执法监管力度

一方面,主管部门应适当下放土地管理权,赋予土地及房屋所有者如使用权、处置权等行政权力,规定同样的土地承诺,并设定详细的收费标准,以确保所有人不仅有合法收入,而且有足够的政府税收来平衡集体和国家的利益。另一方面,要完善社会监督制度,通过权力下放,建立社会监督机构,加强行政执法,运用法律手段防止非法使用土地,提倡农村及其他非法活动,提高公众对城市和农村居民法律普及率的认识,指导市民积极参与城乡规划,配合人才引进培训机制的制定,增强城乡规划和土地管理工作的实施效果。

### 5.10 对信息化设计提高重视度

土地利用和规划管理工作必须在保证农业用地与城乡建设稳健发展的基础之上而开展的,然而,目前我国城市的迅速发展受农业用地的制约与影响,为缓解此问题,保障城市发展和农业用地的平衡,在城乡规划管理环节中应提高对信息化设计的重视程度。主要从以下几个方面进行努力:对农田进行信息化管理方式,包括信息化采集、回馈、上报与处理等等,通过信息可以直观了解农田的基本信息,农田的使用状况与变化信息都可以通过此方式来加以确定,有利于日后统计农田信息,为统计农田信息提供数据上的支持,包括农田数量、统计剖析与农田占用等信息。此外,还应在制度方面严格管理,应制订土地利用整体计划并实行土地利用计划,对基本农田保护区和土地整体开发规划提供科学的指导与审核。

### 5.11 改善土地结构

我国许多地方都需要进一步完善、重组和优化土地结构,城乡规划管理相关工作者为优化土地结构并提高土地利用效率应对其采取必要的措施。土地结构混乱非常不利于城乡规划管理工作的顺利开展,土地结构混乱导致不能正确划分土地的具体种类与类型,不利于地区的可持续发展。所以,应运用必要措施促进整体土地资源逐步完善化,积极弥补城乡规划管理中存在的不足,还包括乱占耕地的问题。我国有关土地管理部门应对耕地面积问题加以重视,提高对耕地面积问题的重视度与关注度,根

据具体情况来采取有针对性的管理措施。针对森林面积大的地域管理部门需要和农业部门一同努力,对这些有限的国土资源进行有效保护,提高森林的覆盖率与国土资源的利用率。

### 5.12 坚持科学发展和统筹协调理念

我国各级政府在开展城乡规划建设管理工作环节中,应将科学发展观作为指导思想,主要做法分为以下3点:①在规划编制工作环节中积极贯彻以人为本的理念,对社会公平和公共利益保持高度的重视,以建立优质的生活和工作环境为媒介来保障社会群众的生活质量。②应将科学布局与统筹协调理念作为城乡规划管理工作的指导思想,用此理论来帮助各个城市、各个城镇和村庄能够可持续良性发展与进步,提高对各区域协调统筹发展的重视程度。③在城乡规划管理中还须提高生态环境保护的重视度,要严格调控城市项目的数量和规模,保障自然资源开发的科学性与合理性,在开发环节中应保障经济、社会与环境等方面的效益,帮助城乡发展由粗放式升级为集约式<sup>[9]</sup>。

### 5.13 树立先进的土地档案管理意识

服务是土地档案管理工作的核心,服务根据时期的不同其表现方式也不同,在知识经济时代条件下,翻阅和查询并不是土地档案管理服务的全部工作内容,还应持以人为本的工作理念,积极运用现代化技术方法为人们提供更加专业化的服务,并保障土地档案管理服务的高效性。为满足当前土地管理的迫切需求,必须运用现代化管理模式,近年来,我国土地逐步开始信息化建设,而土地系统工作也逐渐走向信息化和数字化,应将现代化管理理念积极贯彻到土地档案管理工作当中。此外,为优化土地档案管理质量,土地档案管理者应爱岗敬业并积极的承担本职工作,努力构建出用于土地管理的“数据库”。相关工作人员应利用专业化理念积极努力工作,力争在为人民服务与实现个人人生价值方面实现双赢。

## 6 结语

综上所述,城乡规划中的土地管理是关乎民生的重要工作,并且做好城乡规划中的土地管理工作有助于促进城乡协调发展,有利于解决人与地之间的矛盾,而且只有不断完善城乡规划中的土地管理,才能实现城乡建设的可持续发展,所以必须加强对城乡规划中的土地管理的分析。

### 参考文献

- [1] 林成开.城乡规划建设中与土地管理相关影响因素的探讨[J].江西建材,2017(17):21.
- [2] 王翔.城乡规划建设与土地管理探讨[J].南方农机,2018,49(4):151-152.
- [3] 张志强.城乡规划建设与土地管理探讨[J].商品与质量,2017(25):161.
- [4] 和颂忠.城乡规划建设与土地管理探究[J].乡村科技,2020(5):35-36.

收稿日期:2022-01-11

作者简介:伍继林(1972—),男,侗族,广西三江人,大专,工程师,主要从事不动产登记工作。

莫军术(1976—),女,侗族,广西三江人,大专,工程师,主要从事不动产登记工作。