

# 加强土地管理促进土地复垦及开发整理

李为明

沈阳恒信土地整理有限公司

DOI:10.12238/btr.v5i5.4029

**[摘要]** 我国经过长期的发展在各方面均取得不错的成绩和进步。但在发展的过程中,出现比较明显的问题是土地资源的浪费,需要着重进行解决。随着我国经济的高速发展,土地资源变得尤为重要,但是同时在开发的过程中遇到不同的问题,消耗大量的土地资源。早期阶段中,我国土地资源有着一定的优势。但是由于人口的增长和人们的无节制开发,造成土地资源的锐减,较多建筑物的建立,导致土地逐渐被占用,不合理的规划和开发土地资源,不断出现荒地的情况,严重降低土地资源利用率。对于这种情况需要引起绝对的重视,加强土地资源的管理,并且进行相应的整顿。

**[关键词]** 土地管理; 土地复垦; 开发整理

**中图分类号:** F301.2 **文献标识码:** A

## Strengthening Land Management and Promoting Land Reclamation, Development and Consolidation

Weiming Li

Shenyang Hengxin Land Consolidation Co., Ltd

**[Abstract]** After long-term development, China has achieved good results and progress in all aspects. But in the process of development, the obvious problem is the waste of land resources, which needs to be solved emphatically. With the rapid development of China's economy, land resources have become particularly important, but at the same time different problems are also encountered in the process of development, consuming a lot of land resources. In the early stage, China's land resources had certain advantages. However, due to population growth and people's uncontrolled development, land resources have decreased sharply, and more buildings have been built, resulting in the gradual occupation of land, unreasonable planning and development of land resources, and continuous occurrence of wasteland, seriously reducing land resource utilization rate. For this situation, absolute attention needs to be paid to strengthen the management of land resources and carry out corresponding rectification.

**[Key words]** land management; land reclamation; development and consolidation

土地是人们赖以生存的社会资源。在人类的早期阶段,土地资源异常的丰富,并且对土地的利用和开采也毫无节制。致使发展到现代,世界上有大约70亿人口,人口的增多导致人均土地资源份额不断减少,人均土地资源占有率在不断的下降,面对于这样的情形,必须要对于土地资源进行合理地利用。在保护现有土地资源的前提下,加大土地开发整理和复垦是最好的增加耕地面积的有效途径。

### 1 当前土地现状和加强管理的重要性

社会的进步、经济的发展离不开土地资源。尽管保护耕地是我国的一项基本国策,国家也出台和制定了最严格的加强土地管理的政策、制度和办法,现状仍然存在占用耕地、农用地用于非农建设的现象。上级批转的农用地指标不足以地方建设的

发展和需要。以租代征、未批先建、不批就占现象时有发生,由此不能达到占用耕地与补充耕地的占补平衡。工业的快速发展、城镇建设的推进和城乡一体化的实施都与土地息息相关,因此解决土地供需矛盾,维护正常发展和社会进步,严格土地管理迫在眉睫。加强土地资源管理、保护资源是社会的需要、发展的需要,更是一项长期坚持的任务。如果,不加节制地使用与浪费,耕地面积将会不断地缩小,我们的生存环境面临着严峻的形势。为了更好地可持续发展,以及为了人类生存,在这一方向必须加以重视。

### 2 土地开发整理、复垦的对象和目标

土地开发主要是指对未利用地的开发利用,同时也包括其他土地资源类型如水域中的苇地和滩涂的开发利用;土地整理

主要是以农田、空心村和低产田为对象,通过基础设施建设和土地产权调整,达到改善生产条件,提高生活质量和维护生态环境的一项整体性、综合性的土地利用调整措施;土地复垦,是指对在生产建设过程中,因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地,采取整治措施,使其恢复到可供利用状态的活动。从目前社会经济发展对土地的需求层面来看,土地开发、整理、复垦主要实现以下四个方面的目标:增加可耕地面积,提高土地利用效率;扩大综合生产能力,提高土地产出率;实现土地资源的可持续发展;调整土地产权关系,使土地产权关系适应土地生产力提高的要求。

### 3 当前土地复垦及开发整理中存在的问题

#### 3.1 可持续发展理念不强

土地开发整理形象工程的政绩标志在地方官员的心里已经打上了深深地烙印。为了一味追求政绩,一些领导超前意识特别强,不论自然条件如何,均要求农田实现“田成方,树成行;路相通,渠相连;旱能灌,涝能排”的标准。大量的土地平整工程费用占去了土地整理费用的一半以上,不仅缺少土地整理方面的专家指导,还误将土地整理等同于土地平整。片面地追求数量,忽视了对质量的重视。为了实现耕地总量动态平衡,需要大量的开发整理土地,而结果是很多地区整理出的耕地质量低劣,即新开垦的耕地质量远低于被占用的耕地质量。普遍存在政府对土地整理的目标过分强调数量的增加,而忽略了质量的提高。由于受耕地总量动态平衡目标的制约,很多地方开展土地整理只是为了完成折抵建设占用的耕地任务,责任心不强,造成高质量耕地的整理项目改造难以开展。

#### 3.2 项目审批程序繁琐,周期长

土地开发过程由多个环节组成,主要环节包括:进度审核,设计对比,项目实施审核,工程规划,检验获批以及各类工程资质的检查。项目从开始到结束,需要花费大量的时间进行审核、报批,整个过程消耗大量的人力物力,且涉及多次会议评审,过程十分繁琐。在实际的项目实施过程中,相关管理部门还需获得国家资源管理部门的批准手续以及相关单位的委托。同时为了更好地了解和利用土地,基层走访次数一般不低于三次。总而言之,从最初的选择审批立项,到最后的检验收尾,需要经过漫长的审批流程。虽然起到了监管的作用,但不利于土地整理与规划的前期工作。

#### 3.3 投融资渠道单一,基层干部监督不严

土地开发整理由政府下达指令,然后由各部门层层下发指令并实施,可见土地开发整理的资金来源是政府的财政。政府乐于开发比较大的项目,这样就可以获得更多的资金,因为土地整理方面的资金主要是由土地出让金、耕地开垦费以及新增的建设用地有偿费用提供的,而这些费用则是从政府开发得较大的项目之中获取的。开发较大项目就会得到较大的收益,部分审核项目工作的干部有时会出现收受贿赂的现象,他们将这项工作作为一个中饱私囊的机会,只为个人的利益而考虑,并没有为我国的中国特色的社会主义道路的发展和城乡建设以及新农村建设考虑,这样就无法促进农村经济发展,提高耕地质量,保护生态

环境,合理利用土地资源,使土地整理工作不能够正常地运行。

#### 3.4 重开发,轻复垦和整理

土地开发、整理、复垦作为各地方国土部门补充耕地,实现耕地动态平衡的手段,但由于土地整理投资大、周期长,一些地方“重开发、轻整理”的问题仍然比较突出,习惯于走开发宜农土地后备资源补充耕地的老路子,忽视过度开垦对生态环境的影响。开发利用土地要在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下进行。但乱开乱垦现象时有发生,有些地方不按规定进行论证报批,盲目开垦造成生态环境破坏,给土地资源可持续利用带来严重影响。

### 4 加强土地管理促进土地复垦及开发整理的措施

#### 4.1 拓宽土地开发整理范围

拓宽土地开发整理范围,将单纯的土地开发整理向集中连片的田、水、路、林、村进行全面综合整治,将增加耕地数量为主,向提高耕地质量、改善综合生产生活条件、改善生态环境转变。在整治目标上,应由单纯的补充耕地向建设性保护耕地与推进新农村建设和城乡统筹发展相结合。在整治手段上,应以项目为载体向以项目、工程、结合城乡建设用地增减挂钩政策的实施转变,使土地整理管理模式有了显著改变,综合效益有了质的飞跃。以建设高标准基本农田为重点,推进建设用地整治;以提高绿色生态环境为核心,加快土地开发、整理、复垦,整体推进改善生态环境;以土地集约利用为出发点和落脚点,逐步推进村镇建设用地整治;以通榆县自然、经济、社会条件为依据,合理安排土地整理项目。

#### 4.2 以可持续发展为主

随着我国对于可持续发展战略的实行,人们对于可持续发展有了更深的关注,坚持可持续发展原则,必须对于环境和经济带来的效率都进行综合考虑。同时,必须对于眼前的利益和长远利益进行统筹兼顾。在土地资源管理过程中的可持续发展,就是要求人们不能过度的使用土地,对于土地的使用会进行保护措施,例如保护有绿植的土地,防止人们因为使用过度而造成生态破坏。

#### 4.3 把好选址审批关

土地开发整理工作质量的好坏与工作人员的选址有直接关系,选址选择在坡度较大或者山顶等地方进行开发整理,导致工程造价高,质量下降,因此,选址是土地开发工作的组成部分。在土地开发整理的过程中,各部门到现场进行考察,收集数据,现场进行讨论,对坡度大、工作强度大、影响质量的项目当场否决,对于取土条件好,但是工程造价较大的项目聘请专业人士对其进行评估,并根据评估结果作出最后的决定。只有对选址进行严格的把控,才有利于提高土地开发整理工作的质量,从而促进土地开发整理工作发展。土地开发整理工作是工作开展的基础,其中地址的选择尤为重要。在选址工作中,工作人员应该严格要求自己,对选址的审核高度重视,只有把握住选址,工程的质量才能够得以保证,才能够推动土地开发项目的进程。

#### 4.4 提高土地整理认识,强化监督

很多农民在土地开发整理的工作过程中会表现得很抗拒,尤其是在基地互换这一情况下,这是因为一些农民知识匮乏,对土地整理的认知不够。因此,政府应该大力宣传,通过多样化的渠道让农民知道土地整理的重要性,让其了解这项工作的好处。在进行工作之前,为保障工作进行得更加顺利,应该在相关地域设立有关信息的公告牌,使农民对这项工作重视起来,同时,邀请其对这项工作监督,避免有些管理人员借此机会以权谋私、收受贿赂。农民也可以向管理部门提出自己的意见,使工作完成得更加顺利。除了对相关群众普及有关工作的内容,更应该让相关管理人员认识土地整理的任务及目标。这样就能够稳定民心,也让所有人都知道土地开发整理的重要意义,即推动了我国农业现代化发展和城镇化发展。因此管理人员一定要在这项工作中奉献出自己的最大精力,加大监督力度,为工作的质量作出保障。

#### 4.5提高土地利用效率

首先,加强农田建设,提高土地利用效率,增加农作物产量。深入开展土地整理复垦和开发,在原有耕地面积的基础上提高粮食产量,增加农民收入。在调整农作物产业结构的过程中,不能缩减耕地面积、破坏耕地质量,保护农用土地资源。其次,加强建筑用地管理,提高建筑容积率,加强对地下空间的利用和建筑立体空间的开发,争取用最少的土地,解决最多的问题。

#### 4.6土地的投资要体现公益性与有偿性

土地的投资问题上主要是体现多元化的问题,更要体现公益性与有偿性。土地的开发是一项系统的工程,这项投资不仅要靠政府更要扩宽这一渠道进行发展。从各个方面进行筹集资金是很必要的更要建立高效机制的筹集机制。从投资多元化方面来看效益问题就是这一核心问题。然而在各个经济、企业和个人参与土地整理等方面,这些原因追根到底就是土地整理的后续产业很好的效益与回报,因此在这一方面土地的发展与整理方面必须要体现出自愿与有偿的原则。然而面对社会主义经济,土地整体体现出了政府的行为与选择,要根据其行为与选择找到结合点。政府与企业的目的明确,从增地增效等方面进行了考虑,虽然角度不同但是出发点总是相同地,都是以土地这一

对象,这正是政府企业及个人的目的所在。要建立好的机制必须根据这一情况,政府投资体现公益性,企业、个人投资体现有偿。

#### 4.7科学地制定土地规划,优化土地利用

前期做好土地规划防范,这对于加强土地管理具有重要作用,在正在进行的城市化建设过程中,针对土地资源利用与需求之间的紧张关系,有必要通过制定科学前期规划来对土地结构进行优化、利用,从而使得土地利用水平能够得到质的提升。在具体的管理工作中,土地管理的需求对当前土地利用信息状况进行全面把握,并以规范工作为出发点,以发展土地利用,利用各种有效手段实现合理,分配土地资源,确保土地资源在时间和空间上能够有效满足社会需求,实现土地利用结构优化,确保土地经济效益,社会效益和生态效益的实施。

### 5 结语

综上所述,土地问题始终是社会要面临的一个最关键的问题,目前形势下,针对现存的诸多问题,如何解决应该作为相关管理者的工作重点。土地管理整治与土地资源可持续利用对提升土地资源利用率,促进我国社会更好地发展起到了重要作用。因此,对于土地管理整治及土地资源可持续利用要给予更多的重视与关注。采取有效措施,尽早发现并解决土地资源利用过程中存在的问题,使有限的土地资源能够充分发挥自身的价值与优势,以促进我国社会稳定发展。

#### [参考文献]

- [1]李俊梅.土地资源可持续利用的环境经济学分析[D].江苏:南京农业大学,2003.
- [2]张安录.城乡生态经济交错区土地资源可持续利用与管理研究[D].华中农业大学,2000.
- [3]金勇.浅论山区土地资源可持续利用及其管理[J].低碳世界,2017(27):133-134.
- [4]武锐.土地整治与农业综合开发建设高标准农田的实践与思考[J].居舍,2019(14):179+185.
- [5]张小宝.土地开发整治的项目资金管控模式探究[J].中国市场,2019(13):117-118.