

城乡统筹发展中的土地管理问题探析

文 / 杨倩 乌鲁木齐市自然资源和不动产登记中心 新疆乌鲁木齐 830000

【摘要】城乡统筹发展是科学发展观的科学内涵和内在要求，也是全面建设小康社会的根本要求。近年来，多数地区基于城乡统筹发展背景，积极探索城乡建设，而城乡建设尚处于探索、实践阶段，不同地区对城乡建设路径的选择不尽相同。在城乡统筹发展的过程中出现了不少问题，其中，土地管理方面的问题作为核心工作受到广泛关注。结合实际情况分析探讨城乡统筹发展过程中的土地管理问题，提出相应的解决措施，以促进该项管理工作的优化改进，进而推动城乡之间的协调发展，不断优化国土开发格局。

【关键词】城乡统筹发展；土地管理问题

【DOI】 10.12334/j.issn.1002-8536.2022.07.025

引言：

城乡统筹发展实质上是以同等地位角度看待城市经济与农村经济，强调在社会发展与国民经济发展中通盘筹划城乡发展，促进城乡社会经济一体化建设。农村社区属于农村社区服务管理中的基本模块，积极建设农村社区创新农村社区服务体系与管理体系，能有效推动城乡发展。新型农村社区能为我国社会基层治理提供优化保障，可以促进农业稳定发展、农村居民幸福快乐以及农村社会更加和谐。随着我国经济水平的逐步提升，在发展过程中出现一些问题，例如乡村与城镇之间的差距较大等。为此，相关工作人员对这一问题进行探索研究，提出了城乡统筹发展的理念并加以实施。土地管理方面的问题较为突出，在一定程度上阻碍了该项工作的进展。相关工作人员需调控土地管理问题，进而促进城乡统筹发展。

1、城乡统筹发展概念及内涵

因为我国经济的持续发展，城乡间的冲突在持续增加，怎样减轻乃至解决城乡发展中存在的相关问题与纠纷，使其能均衡进步已变为我国社会十分重要的一个热点问题。如果想彻底处理城乡发展不均衡的问题，就必须使用城乡发展共同规划的方法，然而，早在 21 世纪开始党中央就根据城乡发展的实际情况，逐渐对城乡关系进行了相应的调整。2002 年，党的十六大给出了“统筹城乡发展”一说；五年后，党的十七大给出“城乡一体化”的概念；2012 年，党的十八大后，城乡发展一体化已经变为党与国家的一大工作核心；2017 年，党的十九大清晰地指出，必须设立完善的城乡融合发展的制度与方针机制。在中国发展的道理上要遵循一系列的准

则，尤其是统筹城乡发展到城乡融合，这既是历史沿袭的需要，也从内容方面反映了党中央对城乡发展失衡问题的关注水平在持续提升，对设立新型城乡关系的路径在持续改善。城乡融合发展既是达成城乡发展一体化的关键方法，也是新时代下城乡发展一体化的短期目标。党的十六大在 2002 年 11 月给出了“统筹城乡发展”一说，在报告中进行了具体的介绍，“兼顾城乡经济进步，进一步处理三农问题，是达成小康社会的必要性工作”。城乡统筹是指基于国家经济与社会进步的综合层面把城市和农村的发展做好协调，充分做好综合性的考虑，将城乡之间的关系和存在的问题进行深层次的研究。

2003 年 10 月，《中共中央就完善社会主义市场经济体制相关问题的决定》对统筹给出了更详细的解释，主要包含五个方面统筹：地区的发展、城市乡村的建设、社会经济与市场经济的发展、人与自然的的关系、国内与国外的发展关系。城乡统筹主要是为了减少城乡发展间的不同，以城市发展较快的经济与产业，促使并影响区域乡村中的生产力发展，并进一步处理“三农”问题，并将农村经济从不够多元的农产经济发展方法中解脱出来，且以该方法使城乡能携手共创未来。城乡统筹发展有利于处理“三农”问题，变更以往城乡分割，打破城乡间的限制条件，协助城镇与农村、工业与农业间的进一步互动，完善城乡间资源的安排。城乡统筹反映的是国家的一种方针意识，政府必须展现其主体效果，利用调控方式，改革制度与调整方针，兼顾城乡社会经济进步，达成城乡的有效交流。城乡统筹发展是协调城市与农村两个地区的共同发展，重点是促进“三农”问题的处理与协助农村经济获得发展。详细而言，即在马克思主义城乡关系理论的前提下，将城市与农村视为一个综合体，一视同仁对待，在政权、

生产力、精神等领域形成融合发展，设立城乡资源平等互换与公共服务平衡安排机制，将新型城镇化、新农村建设与农业现代化建设作为动力，提升城镇对农村的影响力与工业对农业的促进作用，协助城乡间的协调与后续进步。其目的是突破城乡二元体系的不足，慢慢去除城乡间的差异，设立以工促农、城乡一体的良好城乡关系，达成城乡居民的共同发展。

2012年，党的十八大提出“统筹城乡经济进步，是属于一种道德回归、人本金融思想的再建与体系正义的呈现，为全面建设小康社会中十分关键的工作”，统筹城乡发展也属于科学发展观中5个统筹中的一项关键内容，也是党中央结合我国经济社会的新属性，重点在于处理“三农”问题，摒弃城乡“二元”经济系统，为达成全面建成小康社会而给出的主要规划。

2017年，党的十九大清晰地提及必须实行“乡村振兴规划”，主张先发展农业与农村，根据产业兴盛、自然宜居、乡风和睦、治理科学、生活富足的总需求，设立完善的城乡融合发展体系与方针机制。这就为处理城乡发展差异大、“三农”问题日益显著等问题点明了方向。2019年5月，党中央又制定了相关文件，并主张协调城乡关系，协助城乡融合发展，减少城乡差距。

2、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。随着社会的发展，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，促进社会的发展建设。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做出贡献的同时，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。相关工作人员应该加强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。

3、城乡统筹发展带来的问题

3.1 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，需向着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。一些企业在生产过程中缺乏相应的环保意识，将未经处理的生产污水随意排放，对于周围的空气、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。

3.2 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。一方面，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。另一方面，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。

4、土地管理方面的问题

4.1 土地的征用问题

近年来，随着城乡统筹发展，我国城镇非农业建设用地已不由行政部门划拨，而是需要以市场化的方式进行出让，导致土地出让的价格逐渐增加。在这个过程中，由于征用农村集体土地相关补偿办法以及实际标准未能得到及时更新，部分地区仍然使用行政划拨的方式，使农民得到的补偿远不及土地出让价格。

随着我国工业化以及城镇化的发展，土地征用问题正在逐渐增加。许多农民反映关于土地征用的问题，例如一些村镇干部利用自身的职位谋求便利，将原本承包的土地回收并重新分配或是强行毁掉农民的承包合同等。这归结于群体性事件或者纠纷，实际的问题并没有得到有效解决。土地征用的问题不仅影响了农业与农村的健康发展，还在一定程度上牵扯到农民的生存问题、基础设施问题以及城市建设问题。因此在城乡统筹发展过程中，相关工作人员需注意土地征用的问题，积极探索并提出相应的解决办法。

4.2 土地收益的相关分配问题

在农地非农化的过程中，土地收益的分配问题逐渐暴露出来。在现阶段的发展过程中，土地收益分配不均、农民占比较少，分配给农民及集体的纯收益不到20%，直接削弱了农民的根本利益，引发了农民的不满。这种土地收益不均匀的情况在一定程度上阻碍了城乡统筹发展，对我国农业经济发展、农民生活、社会和谐稳定发展造成了不利影响。

4.3 农地的经营规模以及生产的实际效益问题

相关调查显示，交通用地或工矿用地远远高出耕地的生产率，这也是导致城镇与农村之间在用地生产效益上有很大

差别的重要原因之一。现阶段,我国农民生产经营正处于高度分散的状态,随着分散小农户不断增加,农地生产经营的规模小以及农业生产条件较差等问题成为了影响农地生产经营的直接因素。除此之外,工业化及城市化的发展需要征用大量土地,这使建设用地与耕地保护之间形成了尖锐的矛盾。就目前的发展状况来看,耕地保护的形式严峻,全国建设占地逐年增加,耕地面积逐步减少。相关工作人员应意识到保护耕地的重要性,积极探索、采用合理的手段,保护农民耕地并建设长期有效机制。

4.4 乡村集体土地的所有权流转问题以及土地使用问题

城乡集体土地的相关转让、出让或者租赁,必须经过国家的征用后才可以实施,但这对农民来说是不公平的,给农民、乡村集体造成了一定的经济损失。虽然法律规定了土地使用权,但是仍存在土地非法交易的情况。在乡村发展过程中农村集体经济组织以及农民集体的内涵不清楚,使农村土地产权主体变得十分模糊,对使用权以及土地所有权的界定不明影响了农民的利益,在实际的活动中导致土地产权权能的不完整及相关权利的缺失,不利于农村的发展。农村土地流转缺乏相应的竞争市场环境、交易成本较高、各项权利没有得到有效保障、缺乏较为成熟的土地流转模式以及相应的技术支持。因此,为了保证农村土地顺畅流转,相关部门应引起重视,严格按照《农村集体土地价格评估技术指引》通过构建全方位、全流程、全覆盖的农村集体土地价格评估技术体系,进一步规范农村集体土地价格评估,显化农村集体土地资源资产价值,促进城乡统一土地市场建设,支持城乡融合发展与乡村振兴战略。

5、相应的解决措施

5.1 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。

5.2 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,切实地控制征地范围。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。

5.3 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,最大程度上保障农民的经济来源,进一步促进乡村向着第二、第三产业的方向发展。

5.4 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,相关部门需要制定出较为合理、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,对土地进行合理开发利用,缓解人地矛盾。

5.5 强化城镇的生态环保意识

为更好地推动统筹城乡发展进程,应提升农民的生态环保意识,在城镇化建设过程中合理利用土地资源,在不破坏生态环境以及土地生态系统的前提下开展建设。相关工作人员应该坚持环境、人、地三者和谐发展的理念。为更好地改善生态环境,可以通过市场进一步提升土地的利用水平,打造优质的生态环境,从而获得更高的经济效益,刺激土地的相关需求。随着社会的发展进步,只有将生态与发展相互融合,才能更好地推动城乡统筹发展。城市环境的恶化对城市居住环境以及投资环境造成了不利影响。在城市土地生态利用方面,应减少土地浪费现象,兼顾生态效益与经济效益,不能依靠消耗自然资源为社会带来经济收益,应积极提倡生态城镇绿色发展。

结语:

为了更好地推动社会的发展与进步,应将城乡统筹发展作为迫切的任务和战略问题。统筹城乡发展是长期以来我国试图处理城乡发展不平衡问题的核心方法,对城乡统筹发展理论予以进一步分析,不但拥有理论分析价值,而且具有实践意义。相关工作人员需要针对土地管理方面的问题提出切合实际的解决策略,进一步促进农业的健康持续发展,合理分配土地收益,缩小征地范围。除此之外,应该扩大农村的生产规模,调动农民的积极性,进而推动城乡统筹发展。

参考文献:

- [1] 李瑾. 基于城乡统筹发展的农村土地管理问题[J]. 经济技术协作信息, 2019(1): 58.
- [2] 王海. 基于土地发展权视角的城乡统筹政策机制研究[J]. 上海土地, 2019(12): 28-31.
- [3] 黄俊, 郭文超. 城乡规划与土地管理的关系探讨[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2020(12): 13.
- [4] 丁蒙. 城乡规划与土地规划统筹发展探讨[J]. 建筑发展, 2020, 4(8): 29-30.
- [5] 唐从君. 统筹城乡发展中的土地管理问题[J]. 现代国企研究, 2019(2): 77.
- [6] 任平, 周介铭. 基于统筹城乡发展视角的农村土地管理问题研究[J]. 华东经济管理, 2009, 23(1): 44-47.
- [7] 陈建新, 徐保根, 陈佳骊. 统筹城乡发展中的土地管理问题[J]. 农业经济问题, 2005(6): 58-62.
- [8] 冷旭. 关于城乡规划建设中的土地管理问题及措施的探讨[J]. 建筑与装饰, 2019(11): 121-122.
- [9] 韩延京. 新形势下土地资源管理现存问题及解决措施[J]. 今日财富, 2021(11): 1-2.