

乡村土地集约化利用现状及治理对策

——以湖南省桃江县为例

王太明¹

(辽宁师范大学 马克思主义学院, 辽宁 大连 116029)

【摘要】: 从乡村土地资源的利用结构及其集约化利用的强度、投入程度、综合效益 4 个维度分析了桃江县乡村土地集约化利用现状,认为集约化缺乏法制保障、土地规划科学性差、土地市场秩序混乱、土地利用模式粗放是制约桃江县乡村土地可持续发展的四大问题,应从健全土地法制与管理制度、完善土地利用的科学规划、加强土地市场监管机制、严格土地流转审批程序 4 个维度发力,加强乡村土地集约化利用治理。

【关键词】: 新型城镇化 桃江县 乡村土地 集约化利用 土地治理

【中图分类号】:F329. 64 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1671-3079(2019)01-0120-06

随着《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》和《国家“十三五”规划纲要》等一系列政策性文件的制定及颁布,标志着新型城镇化上升为国家级重大战略,预示着新型城镇化建设迎来新的历史机遇。但在城镇化迅速发展的背后,土地利用的弊端也逐渐暴露,这将对我国经济社会的健康发展造成极其不利的影响。本文以湖南省桃江县为例,分析该县乡村土地集约化利用情况,发掘该县在乡村土地集约化利用方面存在的问题,提出具有针对性和可操作性的乡村土地集约化利用治理策略,为加强乡村土地治理、科学推进乡村土地集约化提供借鉴。

一、桃江县乡村土地集约化利用现状

湖南省桃江县行政管辖 11 个镇、4 个乡(其中 1 个民族乡)、2 个国有水库、3 个林场及 1 个矿场,土地总面积 2068.14km²,县政府驻地桃花江镇。2016 年,全县土地资源利用水平为 96.16%,城镇人均建设用地面积达 75.38m²。⁽¹⁾

(一)乡村土地资源利用结构

桃江县依据原国土资源部颁布的《全国土地资源利用总体规划》,参照其分类标准及相关指标,将土地分为三大类别:农业用地、建设用地和其他用地。通过对地籍变更的数理统计分析,2016 年,桃江县土地总面积达到 2068.14km²,其中农业用地面积 1836.78km²,约为土地总面积的 88.81%;建设用地面积约为 151.86km²,约占土地总面积的 7.34%;剩下的为其他用地。⁽²⁾

如表 1 所示,桃江县农业用地所占比例最大,建设用地次之,其他用地最小,这表明桃江城镇化建设拥有较为充足的后备土地资源,具有较大的开发潜力。

¹作者简介:王太明(1993—),男,河南南阳人,辽宁师范大学马克思主义中国化研究专业 2017 级硕士研究生,主要从事马克思主义中国化研究。

表 1 桃江县 2016 年土地利用现状结构表

地类			面积/km ²	比重/%
土地总面积			2068.14	100.00
农 业 用 地	耕地		441.18	21.33
	园地		32.67	1.58
	林地		1268.05	61.31
	其他农业用地		84.91	4.11
	合计		1826.82	88.33
建 设 用 地	城 乡 建 设 用 地	城镇用地	19.94	0.96
		农村居民点	112.93	5.46
		采矿及独立建设用地	3.95	0.19
		小计	136.82	6.62
	交 通 水 利 用 地	交通运输用地	11.49	0.56
		水利设施用地	12.97	0.63
		小计	24.46	1.18
	其他建设用地		0.59	0.03
	合计		161.87	7.83
其 他 用 地	水域		55.22	2.67
	自然保留地		24.23	1.17
	合计		79.46	3.84

注:数据源于桃江县 2016 年地籍变更调查数据,并参照《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》(国土资厅发[2009]51 号)进行了相关数据的转换。

(二)乡村土地集约化利用强度

土地资源利用强度一般指土地资源利用的程度或效率,是土地资源集约化利用的一项重要的衡量指标与参考依据。为了解土地资源集约化利用现状,可借助人口密度、人均建成区面积以及房屋建筑容积率 3 个房屋建设指标,运用数学计算的方法进行相关分析:

城镇基本人口密度=城镇总人数(以统计部门或户籍为主要依据)/该城镇基本建成区的面积;

城镇人均建成区面积=城镇建成区的总面积/该城镇总人数(以统计部门或户籍为主要依据);

城镇房屋建筑容积率=城镇房屋总建筑面积/该城镇建成区面积(指涵盖该城镇规划区的面积)。

桃江县由于住宅、产业集聚性差以及配套设施水平较低,致使建成区总体人口密度、建筑容积率较小,相对其他工商业发达的城市,其土地利用强度偏低。⁽¹⁾

(三) 乡村土地集约化利用投入程度

从表 2 可以看出, 2013-2017 年桃江县单位用地固定资产投资由 378.98 万元/km² 上升至 1007.74 万元/km², 5 年内增加了 628.76 万元/km², 但仍落后于益阳市每年的单位用地固定资产投资, 年均低 21.73 万元/km²。总体而言, 桃江县土地集约化程度低于益阳市的平均水平, 其投入要素的水平也低于益阳市的平均水平, 土地资源利用率相对而言没有达到应有的效果, 需要多方协调建立完善的投入-产出机制, 增加土地生产实践中的要素投入数量和质量。^[1]

表 2 2013-2017 年桃江县与益阳市单位用地固定资产投资对比表 万元/km²

年份	2013	2014	2015	2016	2017	5 年增幅	年均增幅
桃江县	378.98	514.77	693.65	848.65	1007.74	628.76	157.19
益阳市	539.73	688.23	867.87	1036.39	1225.42	685.69	171.42

数据来源: 1. 桃江县统计局: 桃江县国民经济和社会发展统计公报, 2013-2017 年; 2. 益阳市统计局: 益阳市国民经济和社会发展统计公报, 2013-2017 年。

(四) 乡村土地集约化综合利用效益

由表 3 可知, 2013-2017 年随着经济的快速发展, 桃江县土地资源的地均 GDP、地均二产产值以及地均三产产值较之前均有不同程度的提高, 其中地均三产产值较二产产值增长很多, 这表明第三产业是拉动桃江县域经济发展的重要产业; 然而, 与益阳市相比则存在较大的差距, 尤其是第三产业的差距最明显, 桃江县需要进一步增加第三产业用地数量、优化第三产业用地结构和水平。

表 3 2013-2017 年桃江县与益阳市土地利用经济效益对比表 万元/km²

年份	地均 GDP		地均二产产值		地均三产产值	
	桃江县	益阳市	桃江县	益阳市	桃江县	益阳市
2013	727.63	928.69	315.17	442.02	252.98	355.97
2014	840.15	1045.80	377.70	496.05	294.57	408.10
2015	924.84	1156.83	416.01	545.51	330.87	475.80
2016	1031.91	1277.08	454.32	589.33	386.79	538.55
2017	1115.29	1371.44	469.62	611.68	438.64	602.46
四年增加值	387.66	442.75	154.45	169.66	185.66	246.49
年均增加值	96.92	110.69	38.61	42.42	46.42	61.62

数据来源: 1. 桃江县统计局: 桃江县国民经济和社会发展统计公报, 2013-2017 年; 2. 益阳市统计局: 益阳市国民经济和社会发展统计公报, 2013-2017 年。

另外, 据桃江县统计局资料显示, 2015 年, 该县建设用地中绿地占比与人均绿地面积分别为 8.6%、2.85m²/人, 两项指标与国家标准相差较大,⁽¹⁾ 这表明桃江县土地集约化利用的生态效益表现不佳; 此外, 由表 1 可知, 桃江县公共设施用地超标在很大程度上是因挤占城市绿地面积造成的。因此, 桃江县需要重点建设城市绿地, 缓解人均绿地面积偏少的问题。

二、桃江县乡村土地集约化利用存在的问题

(一)集约化缺乏法制保障

近年来,随着桃江县经济社会的发展以及农业科学技术的推广,该县土地集约化利用逐渐受到地方政府重视。但由于缺少必要的法律、制度保障,致使桃江县推行土地集约化利用工作的成效不佳,存在土地市场的良性运行能力较差、城镇化建设过度占用耕地、乡村土地大量闲置、乡村土地利用集约度低、乡村土地生态遭到破坏等一系列问题。^[2]

(二)土地规划科学性不足

就目前来看,随着桃江县经济社会发展速度的进一步加快,尤其是中心城区、桃江经济开发区、马武城镇一体化区域用地需求量的剧增,势必对全县耕地保护工作带来较大挑战,“保增长、保红线”^[3]的压力将日益增大。当前,整个桃江县城基本建设预留土地相对集中,由于地方政府缺乏科学有效的土地规划,导致有的乡镇几乎没有城镇发展建设用地,造成部分乡镇有项目无地可供的情况时有发生(如鲇埠回族乡等)。

(三)土地市场秩序有待规范

近年来,桃江县政府为追求经济发展和城镇建设速度,大搞经济建设与开发,^[4]盲目招商引资,这在一定程度上造成土地市场秩序不够规范,土地资源利用没有达到预期的效果。主要表现在:1)土地资源大量集中于房地产等项目的开发;^[5]2)一些优质土地资源流入低效率的开发商手中;3)企业非法乱用土地现象频发;4)农民违法填土建房现象突出。

三、桃江县乡村土地集约化利用治理对策

(一)健全土地法制与管理制度

1. 完善土地规划实施管理

应当依照相关法律程序审批各种用地项目,加大惩治违法修改土地利用规划的不良行为,捍卫土地规划部门的权威;与此同时,加强地方性土地管理法规建设,进一步完善《桃江县土地利用规划条例》,为桃江县土地资源的科学利用打下基础。

2. 建立土地听证制度

建立健全科学规范的土地资源管理与利用等相关的听证制度,建立一套由专家提供咨询、群众积极参与和领导依法协商相结合的决策程序和决策机制。完善土地资源规划及其管理工作的一系列相关流程,通过科学合理的程序依法建立健全土地听证制度,确保土地整治工程项目全过程监管。针对本地区土地资源利用规划过程中的突出问题实行年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的自上而下的全面监管体系,^[6,7]同时,将专项检查与经常性监督检查有机结合、互为补充,发挥各方优势,积极致力于完善土地利用规划及法规制度等方面的工作,进一步提高土地资源监督管理的质量和效率。

3. 健全土地资金管理制度

在确保现有资金正常使用的前提下,收好、用好、管好土地管理专项资金,确保土地利用过程中资金管理的渠道通畅。进一步推行对新增建设用地有偿使用的模式,对桃江县的乡村土地资源进行相关治理。同时,要结合土地流转中出现的一些新情况,创造条件和机会鼓励民间资金投入到的管理治理过程中来,^[8]不断拓宽资金来源,形成以桃江县政府为主导、资金来源多

元化、资金使用更合理的管理体系,有效发挥资金的综合效益。

(二)完善土地利用规划机制

1. 完善政府职责考核机制

桃江县政府要加强规划实施的组织领导,把规划实施列为政府任期考核目标的重要内容,对土地资源综合规划实行严格的责任督察制度。^[9]1)明确本县土地管理相关部门的主体责任,划定权利范围,保证土地监管部门的权利不交叉,建立和完善其规划落实情况的考核测评目标以及考量标准与依据,定期进行考核,并将考核结果公布于众;2)国土资源相关部门要认真履行自己的职责,建立健全土地利用规划监查制度、评估制度;3)加强土地资源管理,制定包括耕地保护、各种建设用地以及土地使用权流转、变更、复垦等多种土地资源的管理制度;4)对不满足土地资源总体规划、不符合国家产业发展要求和建设标准的建设项目,不得以任何形式变相通过建设用地预备审批。

2. 完善土地资源配套设施

一是依法设立土地资源开发整理专项计划,完善资金管理等各项配套措施,保障土地资源的开发、保护、整理及复垦方面;二是完善土地相关政策,放宽准入制度,拓宽资金来源渠道和发展空间,力争将社会资本有效投入到土地资源的开发、保护、整理及复垦;^[3]三是依法建立完善土地资源流转制度,落实国家相关政策及其配套措施,在维护土地生态平衡的基础上,进一步提高土地资源的利用效率;四是建立健全土地资源集约化利用的奖惩机制,引导相关企业对建设用地进行一定力度的提质改造,提高乡村土地资源的利用水平;五是积极完善农村集体用地的流转补偿体系,逐步研究并制定宅基地流转政策,实现以桃江县政府为主导、社会广泛参与的乡村土地正常有序流动的局面,并通过各项税收等优惠政策,提高现有建设用地集约化利用水平。

3. 完善规划管理信息系统

一是建立土地利用规划管理信息系统,改进土地资源规划及其管理的技术水平和技术措施,增强其灵活性尤其是在政策方面的灵活性,提高工作效率。二是建立土地资源规划评估体系。依据客观现实的需要,设立评估的客观标准和一系列相关的衡量指标,^[6]采用科学的评价方法,定期、不定期地对土地资源利用及规划的落实情况进行有效地评估,正确把握土地资源利用及落实情况,便于修订土地资源规划管理政策和条例,提高桃江县解决土地资源管理及规划问题的能力水平,进而在一定程度上达到对土地资源规划实施调控的良好效果。

(三)加强土地市场监管机制

1. 规范土地市场秩序

政府需根据经济社会发展的实际和建设要求,按相关法律法规要求,采用科学程序规范土地准入机制,协调本地土地资源的流动量和使用情况;同时,运用税收、价格以及供应政策等手段,引导桃江县土地市场沿着健康有序的方向发展。

2. 健全土地执法体系建设

一是建立责任追究制度,健全土地执法体系,增强土地执法的透明度,杜绝土地管理部门徇私枉法;二是鼓励土地使用权的流转,调控活跃二级土地市场,实现土地资源的有效配置和合理利用;三是对土地规划、土地审批、土地流转以及土地登记等法律法规条例进行相应的补充和完善,以规范土地市场秩序。

3. 建立土地信息公开制度

建立土地资源管理部门的信息公开制度,使当地民众和开发商能实时了解县域土地资源的利用状况,也有利于加强对土地资源规划实施的社会监督。

(四)严格土地审批程序

目前,乡村农用地和建设土地之间存在着一种明显不协调的转化关系,即农业用地较容易向建设用地转化,反之则需要付出极其高昂的成本和代价。

1. 加强土地审批督察

为了切实保护耕地,土地资源部门及其相关单位务必加大执法强度,根据县域实际情况组建一批具有专业技能的土地资源管理执法队伍,定期、不定期地进行土地管理执法相关的一系列业务技能培训;同时,土管部门应着重调查统计土地资源使用情况,对本地区的土地资源利用情况和现状进行分析,制定适合本地区的土地综合规划,为土地审批提供参考意见。

2. 完善土地违法举报途径

为了有效促进土地市场秩序的正常化、规范化,不但要加大监督力度,还应进一步完善土地违法举报途径,增强对违法行为的震慑作用。一是设立固定的国土资源违法举报电话和举报信息平台;二是设立土地违法举报专项奖励资金;三是建立对相关举报人的保护机制,增强安全意识。

3. 建立土地批后监管制度

一是建立用地申报制度,形成完整的“批前介入、批中把关、批后监管”机制;二是加大对相关企业资质、产品(或者商品)的监督检查力度,同时也要不定期地对相关企业的土地使用情况、使用期限等做深入了解,随机抽查相关土地资源的使用情况,严防违法乱用土地的行为发生;三是建立获批土地的反馈机制,对土地资源使用过程中存在的问题要逐一排查解决,绝不姑息,保障土地资源的有效利用。

参考文献:

- [1] 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,2009:54-81.
- [2] 孔凡文. 城市土地利用管理[M]. 大连:大连理工大学出版社,2011:109-110.
- [3] 毕宝德. 土地经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006.
- [4] 姜海,徐勉,李成瑞,等. 土地利用计划考核与激励机制[J]. 中国土地科学,2013,27(3):55-63.
- [5] 张红霞,周霞. 新型城镇化背景下节约集约利用土地的探讨[J]. 团结,2014(3):56-58.
- [6] 韦宝玺,孙晓玲. 新型城镇化进程中集约利用土地资源的对策建议[J]. 中国国土资源经济,2014(8):59-61.

[7]张翼. 新型城镇化建设中土地节约集约利用创新研究[J]. 科学与财富, 2015, 7(12): 468.

[8]赵青恩. 城镇化背景下城镇建设用地集约利用研究——以保定市为例[D]. 保定:河北农业大学, 2015.

[9]付钦太. 新型城镇化进程中节约集约利用土地资源问题探析[J]. 学习论坛, 2014, 30(1): 39-40.

注释:

1(2)桃江县 2016 年地籍变更调查数据。

2 益阳市统计局:2016 年益阳市统计年鉴。

3 见《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2011)》。