

# 新农村建设中存在的土地问题及几点建议

陈新华, 刘 峥, 刘卯钊 (保定市国土资源局, 河北保定 071000)

**摘要** 新农村是构建社会主义和谐社会的重要基础, 而农村土地问题是新农村建设的核心问题。该研究针对当前新农村建设中出现的土地利用管理问题, 如村镇建设缺乏统筹规划; 过分追求眼前经济利益, 导致耕地面积大量缩减; 农村土地闲置现象严重; 土地节约、集约利用率低等。提出了合理规划, 统筹推进农村土地综合整治工作, 坚持耕地保护制度, 加快推进农业产业化, 加强土地的节约、集约、可持续利用, 完善土地政策和法规等对策建议, 为新农村建设提供参考。

**关键词** 新农村建设; 农村土地; 综合管理

中图分类号 S28 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2014)13-04097-02

## The Problems and Suggestions of Rural Land in the Process of New Socialistic Countryside Construction

CHEN Xin-hua et al (Baoding Bureau of Land and Resources, Baoding, Hebei 071000)

**Abstract** New socialistic countryside construction is the important foundation of building a harmonious socialist society and the problem of rural land is the core of new socialistic countryside construction. In view of the problems of rural land utilization and management in new socialistic countryside construction, such as lack of coordinated planning of rural construction, excessive pursuit of immediate economic benefits, rural land serious idle phenomenon, low intensive land use rate and so on. Several suggestions were put forward, such as rational planning, coordinated promoting rural land comprehensive integration, insist cultivated land protection system, speeding up promotion of agriculture industrialization, strengthening land intensive and sustainable use, perfecting land policy and laws, which will provide reference for new rural construction.

**Key words** New socialistic countryside construction; Rural land; Integrated management

建设社会主义新农村, 是全面建设小康社会的重点任务, 是构建社会主义和谐社会的重要基础, 是实现伟大中国梦构建的一条重要途径。新农村建设是一项长期而又艰巨的任务, 而土地问题则是新农村建设的核心问题, 是解决“三农”问题面临的一项重要内容。土地是农村、农业、农民之间的重要联系枢纽, 是农村之根本, 是广大农民赖以生存的主体。土地管理一旦出现问题, 就会影响农村经济产业链的稳定持续发展, 进而影响新农村建设进程。因此, 合理规划利用农村土地, 解决土地管理中遇到的各种问题, 不仅直接关系到广大人民群众的切身利益, 也关系到国家的长治久安, 对于建设创新、和谐、发展的社会主义现代化新农村意义重大。

### 1 新农村建设进程中存在的土地管理问题

**1.1 村镇建设缺乏统筹规划** 近年来, 我国经济飞速发展, 农民的生活水平得到明显提高, 但其生活习惯和传统观念并未产生根本思想转变。农民在住房建设方面, 依然受传统思想影响, 如建房选址随意、随意拆迁、盲目攀比等, 整个村落没有统一协调、长远的规划, 村庄建设处于无序的自由发展状态, 对新农村建设造成很大的困扰。

**1.2 过分追求眼前经济利益, 耕地面积缩减** 随着人口的迅速增长及以土地带动经济发展的模式, 城市化和工业化进程不断加速, 我国农村用地不合理现象越来越严重。许多农民为了追求眼前经济方面的巨大利益, 忽略了农业发展的长远未来, 如将肥沃的耕地改成养鱼池塘或是家禽饲养场, 完全破坏了村落原有耕地结构, 影响农业生产增收, 阻碍了农村经济持续, 长远发展<sup>[2]</sup>。此外, 我国房地产业的迅猛发展给“小产权房”带来了发展契机, 虽然国土资源部曾经多次指

出小产权房的不合法性, 但小产权房较于商品房的价格优势, 对于中、低薪阶层依然有巨大吸引力, 此类现象更是屡禁不止。越来越多的小产权房的建立, 必然会对农村耕地资源造成威胁, 农业用地资源的不断缩减即将成为新农村建设亟待解决的难题<sup>[3]</sup>。

**1.3 农村土地闲置现象严重** 城市是中国现代化的发展极, 农村是中国现代化的稳定器, 现代化的过程也是城镇化的过程, 意味着农村人口不断流入城市。改革开放以来, 中国步入快速城镇化阶段, 大量农民进城务工经商, 一些地方出现了“空心村”。随着农村外出务工人员日益增多, 农村青壮年劳动力的外流, 随之而来的农村耕地闲置弃荒、宅基地闲置的现象也越来越普遍<sup>[3]</sup>。同时由于我国农村土地流转市场还不健全, 缺乏有效的盘活渠道, 导致严重浪费了有限的土地资源, 这不仅会影响到粮食的供应产量以及生产安全, 阻碍社会经济的发展, 也为构建和谐建设和建设社会主义新农村带来严峻的挑战。

**1.4 土地节约、集约利用率低** 我国农村居民点数量多, 土地被居民点分割, 导致土地利用规模狭小, 集约化程度低, 客观上加大了使用大面积土地的难度。过多的居民点也导致很多基础设施重复建设, 浪费了大量土地资源。农用土地与非农建设用地的互相切割, 致使村内用地结构松散, 土地利用效率低下。这种内部布局上的松散无序严重制约了农村产业用地规模经营优势的发挥, 影响农村产业化、城镇化和现代化进程<sup>[1]</sup>。

### 2 农村土地管理问题的几点建议

**2.1 合理规划农村土地** 在符合国家国土利用规划政策背景下, 根据本地的实际现实情况, 科学编制农村乡镇、村庄规划, 合理确定乡镇和村庄的数量、布局和用地规模, 加强新农村土地利用总体规划、主体功能区规划、产业发展规划等各

作者简介 陈新华(1981-), 男, 河北景县人, 硕士, 从事土地集约利用研究。

收稿日期 2014-04-14

类规划的有机融合;优化土地利用的结构,合理安排土地用途,防止非法建设;合理确定各类农用地、生态保护用地、建设发展用地的规模和边界<sup>[4]</sup>。遵照“因地制宜、合理布局”的原则,做好新农村的规划工作;按照符合规划、量力而行、尊重民意、突出特色的原则,搞好民居建设,重点推广生态型、节能型和风俗型住宅,注重保持当地建筑特征,加快推进新农村建设。要强调“规划先行”的地位,对规划实行高标准要求,坚持立足长远发展的观念,不得随意突破各类规划要求,确保一张蓝图绘到底,实现新农村建设的最终目标。

**2.2 统筹推进农村土地综合整治工作** 农村土地整理是建设社会主义新农村的首要任务。在一定区域内对现有资源进行清查,调查核实本地的土地利用情况,依据土地利用总体规划,采用行政、经济、法律和技术手段,对田、水、路、林、住宅等进行综合整治,调整土地关系,改善土地利用结构和生产、生活条件,增加可利用土地面积,提高土地利用率和产出率,可实现农村现有资源的优化配置,有效改善农村的生产生活<sup>[5]</sup>。新农村的硬件基础设施建设也需要在土地整治工作上进行,使农村的土地结构得以调整,利用好农村的每一寸土地,从而保证农村的可持续发展。

**2.3 坚持耕地保护制度,永保耕地红线** 保护耕地的最主要目的在于维护粮食的产量,保证农业生产的正常进行,对增加我国的国民收入有着重要的推动作用。保护耕地还有保护环境、维持生态平衡的功能,也是新农村建设中的重要要求。因此,各级政府应严格依据土地利用总体规划,按照“供给引导和制约需求”的原则,合理确定各项非农业建设用地的规模和布局,严格建设用地审批程序,对建设用地依法进行审批,严禁“圈地”、囤地,禁止不合理的破坏耕地改建池塘的行为,确保耕地面积能够在可控制的范围内<sup>[6]</sup>。

对于乡镇企业建设、公共设施完善等需要利用集体经济组织和农民集体所有土地时,必须符合土地利用的整体规划,并在依法办理规划建设许可证后进行申请各个项目的审批。全面提高耕地占用和用地成本,严禁以办乡镇企业为名非法占有或租用农民集体所有土地。严禁耕地占补平衡中占优补劣、占水田补旱地的情况。严格控制“小产权房”的建造与交易,坚决制止打着建设新农村和改造旧村的旗号建设小产权房的行为,以保护农村土地资源。

**2.4 加快推进农业产业化,促进闲置土地再利用** 国家应该重视农业发展,加大对农业科技的投入,开发高产量的农作物新品种,努力研制低造价、高性能用于农业生产的机器,不断提高农业生产力。同时大力发展与农业相关的行业,以解决劳动力在农村就业机会过少的问题。总之,要按照区域特征,调整农业用地结构,促进农业产业化,增加农民收入,缓解农村劳动力外流以及土地抛荒、闲置现象。在新农村建设中对于住宅用地还应坚持“一户一宅”政策,进一步规范宅基地审批制度,同时探讨农村宅基地退出机制。全面整治“空心村”,根据农村经济实际,将分散零星或相对集中连片的旧房进行拆建,鼓励农民新建住宅向中心规划建成区、中心村集中,积极推进中心集镇和中心村建设,同时建设新民

居要与拆旧相结合,不能进一步扩大农村居民点面积;将因倒闭、破产的乡镇企业闲置用地与新生企业力量相结合,使闲置土地纷纷“上岗”,充分利用有限的土地资源<sup>[7]</sup>。

**2.5 加强土地的节约、集约、可持续利用** 节约集约用地,是当前严格土地管理,实施土地精细化管理的重要环节,也是建设节约型社会,有效保障社会经济可持续发展的主要措施之一。现阶段推进农村城镇化,实现农村土地的节约、集约利用有3条途径:一是以“人口集中”促农村土地集约利用,让那些有能力、有意愿进城落户的农村人口能够很方便、很放心地出让土地产权,为人口集中和土地集约利用创造条件<sup>[8]</sup>。农民居民点集约利用不仅可以增加有效耕地面积,而且还可以大大改善农村居民的生产生活条件,是当前农村土地集约利用的重点。二是严格执行“产业集聚、布局集中、用地集约”的原则,以新型农村社区建设促进用地空间优化布局,推进农村土地集约,同时加强产业升级,提高产业规模和产值产能。三是建立土地流转机制,推进农村土地市场化。土地流转是构成农村土地资源合理配置、提高土地利用率的的前提条件,也是土地相对集中和土地规模经营的重要途径,而土地的相对集中和适度规模经营则是发展农村经济的必要前提。农村土地流转有利于农村经济的健康快速发展,对于我国新农村建设发展及“三农”问题的解决都是极为关键的因素<sup>[9]</sup>。

**2.6 完善土地政策和法规** 农村土地问题关系到农村的发展稳定大局,必须以政策为引导。目前国家已经制定和出台了有关土地整理的相关政策,但是在新农村建设过程中土地管理还会出现这样那样的新问题,这就需要政府不断完善和改进相关土地管理制度和政策,各地也要结合当地情况敢于突破、勇于尝试、创新理念,制定强制性或鼓励性的政策措施,以保障社会主义新农村建设工作的顺利推进。同时政府还应加大督查督办力度,及时解决在征地过程中出现的问题,切实维护农民的利益,有效规范,对农村土地利用严格监管。

### 3 结语

建设社会主义新农村是实现城乡协调发展和构建和谐社会必然要求。在社会主义新农村的建设中,土地管理问题一直是焦点和热点,其规划、利用、管理都存在很多问题。想要切实有效解决农村土地管理问题,需要在不断的发展中完善农村土地管理,维护农民的利益,改善农民的生活水平,同时还需要政府和人民群众的协同努力。

### 参考文献

- [1] 果文力,郭素芳.基于可持续发展的新农村改造问题探讨[J].中国集体经济,2010(10):7.
- [2] 王爱莲.新农村建设思路下的农村土地管理研究[J].财经界:学术版,2013(15):262.
- [3] 闫业广.关于新农村建设背景下农村土地管理的一些思考[J].科技风,2013(15):256.
- [4] 刘展鹏.浅析土地整理对新农村建设的作用[J].民营科技,2014(1):278.
- [5] 刘宗连.新农村建设背景下农村土地整理研究[J].安徽农学通报,2006,12(11):12-13.
- [6] 李非平.基于新农村建设背景下浅谈农村土地管理[J].现代经济信息,2012(14):280.

保障体系<sup>[11]</sup>。主要体现在:具有健全的法律法规体系、实用性强的标准体系、检测体系健全完善和监管得力、重视认证工作和逐步国际化、有力的政策和科技及资金支持。

### 3 发达国家蔬菜质量安全体系建设的启示

**3.1 完善法律法规体系和标准体系是保障** 蔬菜质量安全体系的有效运行关键是必须有与之相对应的完善的法律法规体系和质量安全标准体系。发达国家注重从源头上控制蔬菜质量安全,制定的法律法规和质量标准种类多、涉及面广、系统性强、可操作性强。我国蔬菜质量安全管理方面的法律法规及质量安全标准尚未健全,尤其是标准制订不完整,不能满足国内和国际贸易的需要。因此,应从增强蔬菜质量安全法律科学性和可操作性,完善质量安全的法律及标准责任制度,完善质量安全的监管机构和监管制度这几个方面着手,进一步完善我国质量安全法律法规体系<sup>[12]</sup>。

**3.2 缓解信息不对称问题是根本** 导致蔬菜质量安全水平的不高的根本就是信息不对称造成的。据联合国粮农组织对全世界120个国家进行了统计,至少已经有53个国家和地区,包括南美、非洲的一些国家和地区,都建立了较为完善的农产品市场信息服务体系<sup>[13]</sup>。当前,一定要充分发挥政府在蔬菜质量安全信息体系建设方面的主导作用,利用先进的网络技术,加强信息网络和信息库建设,重视市场信息的收集、整理和发布,并制定相应的法规政策促进农业市场信息化发展,注重本地和外地、国内和国外市场的信息,建设质量安全信息共享系统,缓解信息不对称给蔬菜质量安全带来的压力。同时,也可以为政府相关部门提供信息以支持合理决策,也提高了政府各部门蔬菜质量安全监管的能力。

**3.3 政策支持和资金投入是基本条件** 由于蔬菜质量安全信息带有公益性特点,政策的支持和资金的投入就成为提高蔬菜质量安全水平的基本条件。无论是科研、教育、技术传播、品种改良与繁育无一不是强有力的政策和资金保障才能取得成功。要想从根本上提高蔬菜质量安全水平,研发出优质高效抗病性强的品种,必须要有强有力的经费支持,才能为提高蔬菜质量安全水平创造良好的条件。

**3.4 实行全程控制是核心** 发达国家在政策层面,实行农业全面直接补贴;在法律法规层面,实行配套齐全的规章制度;在监管层面,实行高效灵活的监管体系;在生产管理技术层面,实行规范有序的管理模式;在风险评估管理层面,实行科学的评估预警<sup>[14]</sup>。为了蔬菜质量安全水平,要实行全程控制,仔细分析从生产到消费的每个环节,要从抓好基地生产和投入品管理、产地认定和产品认证、市场流通中检测

和市场准入等多个方面开展,还要重视标准体系和国际接轨,在加强法律法规体系建设的前提下,依法开展蔬菜质量安全监管工作。推动“从农田到餐桌”的全程管理,加大质量安全监管力度,建立依法监管的长效机制<sup>[15]</sup>。

**3.5 政府监管和社会监督是关键** 政府具有垄断性的强制力和公信力,可赋予市场主体说明义务,利用政府权威公布市场农产品质量安全信息<sup>[16]</sup>。发达国家都特别强调制度建设和管理过程的公开性和透明度,强调公众参与。这样一是为了避免人们身体健康免受危害,将蔬菜质量安全信息进行宣传;二是通过公众参与,利用公众监督力量促使政府和生产经营者对蔬菜质量安全信息更加重视,也有助于信息交流缓解信息不对称的影响。政府应该对质量安全管理要逐步一体化,进一步明确涉及农产品质量安全的各部门的职责,创新农产品质量安全监管体制机制,变现在的“多头管理”为“一家为主、相关方参与”的管理方式<sup>[17]</sup>,从而不断提高政府对蔬菜质量安全管理效率。

### 参考文献

- [1] 廉恩臣. 欧盟食品安全法律体系评析[J]. 政法论丛, 2010(2): 97.
- [2] 钱永忠, 王芳, 李耘. 国外农产品质量安全立法[J]. 科学决策月刊, 2006(2): 50-51.
- [3] 日本农业市场学会. 食品の安全性と品質表示[J]. 筑波书房, 2001(4): 14-16.
- [4] 倪凌燕. 基于国际贸易的中国蔬菜质量安全标准体系研究[D]. 无锡: 江南大学, 2009.
- [5] 陈俊科, 庞琢, 孙前宽, 等. 国内外蔬菜农药残留污染现状及质量安全管理进展[J]. 内蒙古农业大学学报: 自然科学版, 2007, 28(3): 341-344.
- [6] 李淑芬, 吴志红, 王莉丽, 等. 蔬菜生产质量安全存在的问题及其监管体系建设对策[J]. 现代农业科技, 2011(15): 372-374.
- [7] 成昕. 我国农产品质量安全认证对策研究[D]. 北京: 中国农业科学研究院, 2009.
- [8] 肖艳芬, 颜景辰, 罗小锋. 国外农产品安全生产的技术支撑及启示[J]. 世界农业, 2005(8): 12-15, 61.
- [9] 耿春燕. 农产品质量安全信息体系建设研究[D]. 泰安: 山东农业大学, 2006.
- [10] 方佳, 李玉萍. 发达国家农产品质量安全体系状况及其对我国的启示[J]. 世界热带农业信息, 2008(1): 4-8.
- [11] 郭利朋. 石家庄市蔬菜质量安全体系研究[D]. 保定: 河北农业大学, 2011.
- [12] 刘学茂. 农产品质量安全法律问题研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2009.
- [13] 赵元凤. 中国农产品市场信息系统研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2004.
- [14] 苏春森. 德国农产品质量安全全程控制技术经验及启示[J]. 农业质量标准, 2008(4): 50-54.
- [15] 高建峰, 褚培春, 陈雪民, 等. 苏南发达地区农产品质量全程控制实践探索[J]. 农产品质量与安全, 2010(6): 26-28.
- [16] 李淑文, 赵晓英. 借鉴国外先进模式完善我国农产品质量安全政府监管体系[J]. 湖南农业科学, 2010(15): 94-97.
- [17] 郑冬梅. 完善农产品质量安全保障体系的分析[J]. 农业经济问题, 2006(11): 24-27.

(上接第4098页)

- [7] 侯满平, 曹志宏, 熊凌坤, 等. 关于新农村建设的村落土地整治问题研究[J]. 国土资源情报, 2013(10): 35-38.
- [8] 刘云. 城镇化进程中促进农村土地集约经营的调查与思考[J]. 毛泽东

邓小平理论研究, 2013(1): 25-30.

- [9] 武彦丽. 浅析农村土地流转是农村经济发展的必然[J]. 经济研究导刊, 2013(30): 22, 54.