

新时期国土资源管理与新农村建设的思考探究

王志明

四川广蕴信息技术有限公司 四川成都 610041

摘要: 2019年5月《中国中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布。该意见提出国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。同时早在十九大习近平同志提出乡村振兴战略,对于如何推进我国的新农村建设,合理规划用地,自然资源管理部门则发挥着巨大作用,对于保护农村居民用地、农田、提高农村用地管理、防治自然灾害具有重要意义。但当前,我国的国土资源管理和新农村建设用地方面还存在一些缺陷和不足,具体表现在居民缺乏环保意识、缺乏资金支持、缺乏对土地资源的保护意识等问题。基于此,相关部门则需要采取相应的优化策略,贯彻国土资源用地政策、健全相关法律法规、加强监督等措施,来提高农民的土地保护意识。本文主要对在国土空间规划体系下,新时期国土资源管理与新农村建设用地进行探索和思考,为相关人员提供参考意见。

关键词: 国土空间规划; 乡村振兴; 国土资源管理; 优化策略; 土地保护意识

引言

我国是世界农业大国,所以,农村用地管理非常重要,农业的进步对农村的发展至关重要,更加推动了国家的进步。在新农村建设有序推进的前提下,强化国土资源是当前推进新农村建设的首要工作,既可以实现国土资源的高效管理,又科学合理地安排国土资源的使用^[1]。基于此,科学的国土资源管理既可促进农民的用地资源管理,又可促进农业发展的需求,进一步推动生态化新农村的可持续性发展。

1. 新时期国土资源管理与新农村建设存在的问题

1.1 缺乏环保意识

经过分析新时期下国土资源管理在新农村建设中的完成情况发现,农民因其教育条件有限,对农村的环境保护意识较淡薄。很多农村的经济发展水平较低,对农村土地的开发利用比较粗放。就目前的新农村建设而言,恶意扰乱环境,乱扔垃圾、随意使用农村用地等现象,严重破坏了农村的生态环境,这种破坏环境的现象对我国国土资源的合理规划,产生了一定的影响。

1.2 缺少资金支持

在新时期下新农村的用地规划建设,首先要有充足的资金,但是,在土地真正得到开发前,资金储备往往很紧张。等到国土资源即将开发和利用时,资金虽有,但却不能保证保护自然环境服从政策的正常开展。部分涉及人员自身不能树立严格的管理意识,不能发现问题或不重视问题,使这些问题越来越严重。由于缺乏足够的资金流,导致对农村土地建设自然资源的保护控

制措施不能到位。

1.3 缺乏对资源的保护

新时期下国土资源与新农村的建设涉及很多自然资源的应用,但很多建设没有专业人士的指导,在应用自然资源时造成了很大的浪费,在新时期下大范围不合理地利用自然资源,很大程度上,严重阻碍了新农村的规划用地建设,有些地区的农村规划建设缺乏根本性、全局性、长远性,只注重近期资源的利用与开发,严重缺乏长远资源规划,不重视资源的再利用。在土地资源方面,在应用自然资源时没有相对应的保护措施,造成耕地资源的浪费,也是缺乏综合资源的表现。

1.4 缺乏管理方针

在我国,农村的用地规划和管理比较薄弱,自然资源严重浪费的问题较为突出。因此,从某种程度上说,大多数农村在规划管理方面都缺乏管理方针,在国土资源管理与新农村建设相结合的过程中,需要完善农村规划管理,科学合理地利用土地自然资源,更快地提升国土资源的管理水平。从农村土地规划管理的角度出发,改进现行管理政策,最大限度地实现对农村土地资源的综合利用,确保合理用地,营造科学合理的全新农村风貌,是当前新农村管理的工作重点。新农村建设中要严格保护耕地,做到不占用耕地。对农村荒地进行合理规划,优化开发,实现新农村建设的规范化管理。

2. 新时期国土资源管理与新农村建设的优化策略

2.1 积极以片区为单位编制村规划

传统单村规模小,发展潜力受限,部分行政村犬牙

交错，行政管理思路已经阻碍了区域联动和产业融合。同时乡村人口快速流失、老龄化趋势不可逆，全球化竞争趋势不可逆，农业比重快速下降，国内单项农业竞争力较弱。村级片区规划是未来一段时期内乡村生产力布局发展和公共资源投放的基础和依据。在县域和乡镇国土空间规划布局下，剖析传统乡村规划在实施时所产生问题，并结合当地农村实际，充分尊重村民民主意见，提升规划的适用性，以片区为单位编制村规划打造美丽乡村示范样本。

2.2 矿山生态修复与保护

自然资源部门针对区域内矿山修复处理的标准及操作规范意见不一致问题，可以统一编制相关规范并组织开展透明公开的招投标活动，为引导各区积极开展矿山修复治理行动提供基本保障。同时，可借鉴“矿地融合”模式，进行矿山处理与土地开发相结合，减少矿山开发所带来的地质灾害和污染的同时实现生态修复、提高土地综合效益，为区域内的矿山治理提供参考。首先通过引入社会资本将修复后的矿山土地资源再利用，可以改造为星级酒店、网红公园、游乐设施等新型产业空间，在建设过程中要注重采石废料的重复利用和功能置换。结合乡村生态旅游趋势，在保护生态环境的同时带动区域内乡村旅游这一新型产业发展，促进农村区域产业融合，并可增加大量的就业岗位，提高了当地农村居民收入水平，多方位改善了农民的生活质量，激发了区域内新的经济活力。

2.3 坚持规划引领，激活农村土地发展要素

一是应基于各地现状，制定统一整体性规划，加强政策引导，分类治理，突出“垃圾分类、污水处理、厕所革命、村容村貌”四个重点治理方向。根据农村土地资源利用提供相应的资金，同时构建多元化的投入体系。相关部门可借鉴美国经验，使用EPC等模式，创新投融资机制，健全土地复垦保证金、宜居生态环境整治资金等资金投入政策，实现多途径多方共同参与的投入格局。

二是要在国土空间规划中盘活农村闲置用地，优化空间生态布局，在解决“三生”问题上实现土地利用规划与乡村规划的有效衔接。加强推进农村经营性建设用地入市，治理闲置土地，提高农村居民财产性收入和经营性收入，同时合理规划自由产业建设用地，让土地“取之于民，用之于民”；积极探索非经营性土地可持续性再利用的有效途径，对于乡村民宿等已发展成型的租赁业务；加强农村道路、公园等公益性设施建设，为乡村发展提供完善的基础设施。

三是在保护生态环境的前提下合理制定土地的开发整理规划，积极开展土地复垦，持续推进土地增减挂钩，实现城乡建设用地空间平衡置换；同时注重对矿山土地的整治修复。通过以上系列举措激活农村土地发展要素，促进乡村转型升级，推动乡村振兴。在规划阶段合理划分农村工业区域和居民生活区域，引导各类乡村产业和农村生态环境协调发展，促进区域之间的协同发展。同时对相似的乡村优质资源进行整合，加强农村基础设施的分区共享和合理化利用。

2.4 成片开发土地，有序进行农村用地建设

一是建立健全针对土地成片开发的法律文件，完善土地开发公共利益认定的法律法规体系。要在不断总结过往土地开发经验的基础上，为明确土地成片开发利益认定的主体和程序制定主要制度框架，对于开发计划、监察要求、成立专家委员会等保障性工作进一步细化，加快构建土地成片开发相关性的法律规范体系，切实保障土地成片开发项目服务于公共福祉[2]。

二是考虑到土地成片开发区域经济、环境等不确定性变化因素，应建立土地成片开发动态调整机制，使开发建设更具灵活性和适应性。逐步推进成片开发区域布局完善、功能齐全，为农村产业有序发展提供资源支持，为农村居民的生产、生活提供有效保障。

三是制定农村产业用地年度使用计划，并编制相应开发方案、建立批准制度。分时序协同推进农村产业用地开发，科学合理地分步接近国土空间规划布局，也有助于实现与现有乡村发展规划的平稳衔接。一方面要在符合地方社会发展规划和年度农村经济发展状况的情况下，结合现有国土空间规划合理规划制定农村产业用地年度使用计划，充分协调建设区内规划组合与建设时序的关系；另一方面，制定明晰的近期、中期和远期目标，确保近期建设符合现有乡村规划，中期建设有序平稳推进实施开展，远期建设在衔接国土空间规划的同时切实达到预期目标。

2.5 加强生态系统保护和土地修复工作

在开展生态系统保护和土地修复工作时，相关部门必须根据土地破坏状况来分别开展相应的工作。对于破坏程度较小的区域，相关部门应采用封山、植树、护绿等方式来恢复自然生态系统；对于破坏比较严重的区域，相关部门应在修复矿山、荒山和水域时，采用渐进式修补的方式。地形地貌修复是最基本的内容之一，相关部门应通过保护敏感的生态海域等措施来实现沿海城市的有效整治。土壤层修复的主要目的是修复土地污染和防

治土地荒漠化。植物群落修复能有效减少自然灾害导致的巨大损失,从而形成纯天然的绿色屏障。沿海地区和岛屿地域的植物群落修复不仅能够有效利用空间,还能够合理保证该区域的生态效益。园林景观重塑是在更新改造园林景观的基础上,创建绿色城市和绿色乡村,形成自然园林景观布局的一种方法,例如把“林、田、湖、草”作为一个总体的山坡地生态系统,在提高生态服务功能的基础上,开展生态系统规划设计工作。除了加强山坡地生态系统的保护以外,相关部门还需要保持生态系统的自然结构(如植物群落结构、地貌结构、水文结构等),修复相应的生态服务功能和生态过程(如生产过程、水文和水利过程、营养成分过程、原材料回收利用过程等)。相关部门还需要依靠自然生态系统的自愈能力来开展山坡地修复工作,以消除山坡地山林退化的影响因素,恢复山坡地的基本功能和价值。从生态系统的视角来看,相关部门需要根据本地生态系统的演化规律,将生态原则应用于项目区的保护、规划、建设,从而保证生态系统结构的一致性^[3]。另外,在环境承载能力和恢复力范围内,相关部门还需要应用农村自然资源来发展生态产业,为人民群众提供高质量的生态产品。

2.6 制定科学的规章制度

建立科学的国土综合整治和生态修复体系,有利于正确引导和支持新发展理念下的国土综合整治工作,有利于实现土地综合整治由单纯性的田、水、路、林、村工程向综合整治工程的转变,有利于综合保护山、河、林、田、湖、草,有利于为国土综合整治、生态修复、发展生态产业提供参考。国地资源管理部门应根据环境保护制度,在土地整治、土地修复的基础上开展土地开发利用工作。在资金方面,政府部门应加大扶持,予以合理的资金调配,以构建多样化保障体系,例如鼓励金融机构发行债券和股票,实行科学的、完善的土地整治管理模式。相关部门应创建单位联动机制,在环境保护制度的基础上,明确管控职责,落实重点管控工作。相关部门不仅需要高度重视生态文明建设,还需要做好管理体制创新工作。奖励制度能够对成绩突出的工作者产生激励效果,相关部门需要对优秀个人或单位给予物质奖赏,点评不同地区的土地综合整治工作,并且建立统一的考核标准。相关部门需要计算具体的经济效益,进一步加大国土综合整治研究力度,根据具体情况为环境保护工作提供资金支持,从而保证环境修复工作的顺利进行;对于特定的区域,应适当增加资金支持,贯彻落实优惠政策,以保证国土综合整治工作的顺利进行。

相关部门需要在开展林果业生态建设的同时,推进农业技术推广服务体系建设,为农民提供技术支持,推动国土综合整治和环境保护事业持续、健康、快速发展。

国土资源管理是一项严峻的、繁杂的、全面的工作,其不仅涉及面广、内容多、时间长,还需要大量的财力、物力、人力。因此,自然资源管理部门必须在合理预算的基础上,建立健全资金申请流程,严格控制资金支出,保证各类交易顺利进行。另外,相关部门必须明确资产动向,不仅要保证环境保护类股票、基金等产品的顺利发行,还要保证财务审计工作的真实性、公开性和时效性^[4]。

2.7 完善基础设施,实现农业农村现代化

一是要结合“多规合一”的村庄规划,立足各地方特色,完善农业生产基础设施配套,保障农村公共服务持续跟进,为农村居民的生产、生活营造良好环境。

二是在不搞大拆大建的同时,要避免低效配置农村基础设施,要通过农村人口的相对集聚与布局优化,来提高农村基础设施和公共服务建设的效率与水平。

三是要加快完善农业基础设施建设,加快推进现代化农业高效发展,并予以政策倾斜或资金扶持。通过推动数字化、智能化新农村建设,倡导新基建向农村覆盖拓展,提高农业领域新型基础设施服务水平,推动高标准农田、水利灌溉设施以及粮食仓储配套设施建设,有效提高农村现代化水平。

此外,应持续均衡城乡公共资源配置,不断提升农村区域内的教育、医保、养老等公共服务水平,统筹城乡协调发展,促进城乡间的资源要素、产业发展、基础设施和公共服务实现有机融合。

3. 结语

综上所述,在新农村建设中,加强国土资源管理,助力生态型新农村建设,从大局出发,健全规章制度,在新农村建设中发挥着重要作用。为此,新农村建设者必须充分利用国土资源管理效能,建立相应制度,遵守各项规章制度,提高管理水平。另外,还要增强农村居民的生态环保意识,通过宣传和教育,引导人们以生态环保型生活方式去生活,去改善新农村环境,打好群众基础,确保我国新型生态化农村建设目标的早日实现。

参考文献:

- [1]吕刚.新时期国土资源管理与新农村建设的思考[J].城市建设理论研究(电子版).2020,(04)
- [2]张国英.新时期国土资源管理与新农村建设的思考[J].中国管理信息化,2020,20(09):209-210.

[3]廖泉行.新时期国土资源管理与新农村建设的思考[J].农业技术与装备,2020(3):56-57.

[4]张丹丹.新时期国土资源管理与新农村建设的思考探究[J].中国地名,2020(07):54.