

论土地利用转型与土地资源管理

韩延京

(邹平市自然资源和规划局, 山东 滨州 256200)

摘要:本论文集集中讨论了土地利用转型、土地资源管理的概念以及二者间关系,认为土地利用转型指的是同一块土地有关的利益主体之间的冲突随着社会不断发展而不断改变,是从一种形态向另外一种形态转变的过程。土地资源管理的最终目的是提升土地利用效率,杜绝土地浪费。显然土地利用转型和土地资源管理二者具有互馈机制,能够彼此影响和促进。

关键词:土地利用转型;土地资源管理;土地;资源

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2021.02.284

1 前言

土地利用转型这一概念的引入,是在我国水土流失加重导致的人和土地矛盾加深这一背景下,社会转型期的到来而形成的土地利用形态于时序上体现出的改变。土地利用转型通俗来说就是改变了过去只知道利用而不知道保护的观念,能够从微观层面入手改善土壤结构,提升土壤健康度,寻求可持续发展。土地资源管理也必须遵循可持续发展战略,要提高每一份土地的价值。二者是互为因果的,都是为了子孙后代的繁衍生息做长久打算的。

2 土地利用转型概念及其功能作用

2.1 土地利用转型的概念

在该概念最初进入我国时,主要是指随着社会变迁,同一块土地的有关利益主体间的矛盾冲突在时序上的不断转变。随着研究的不断深入,目前土地利用转型由最初的土地利益主体矛盾冲突的不断变化向区域内不同土地的利用方式在总体土地面积当中的占比转变。例如单一耕种土地面积在总体土地面积中占比,宅基地占地面积在总体土地面积中的占比等。这些占比结果体现了当地土地利用的多元性。故而我们也可以认为:土地利用转型是土地利用形态从一种形态向另一种形态转变的过程。而土地利用形态具有显性形态和隐性形态。显性形态指的是面积(数量)、空间结构(土地地形、种植情况);隐性形态指的是土壤的营养成分、土地产权归属、土地经营、土地经营投入水平、土地产出、土地功能等,这些组成需要通过认真的土地成分测量以及有关数据来最终完成确认^[1]。土地利用转型过程中土地利用的显性形态、隐性形态都在发生相应的改变。

2.2 功能作用

土地利用转型和乡村经济发展有十分紧密的关系。例如,在土改初期土地归贫农所有,这在一定程度上激发了贫农的生产积极性;在家庭联产承包责任制后,集体土地被家庭承包,农民是为了家庭的利益而努力劳作,在一定程度上激发了农村家庭的劳动生产积极性。到如今,在绿色可持续发展背景之下,在保证产量基础上开始关注土地健康度,对化肥、农药的合理使用形成了强烈关注,土地和自然环境的关系日益紧密起来,越来越多人关注绿色农产品。这意味着土地利用形态从之前的“只管高产不管土地保护”向“既要实现高产又要保证土地健康”转变,显性形态和隐性形态都在发生明显的转变。这对于乡村经济发展形成了有利的触动,开始涌现出农村旅游经济,农村土地利用开始向多元化发展。

3 土地资源管理概念及其功能作用

3.1 土地资源管理的概念

在我国土地归国家所有,故此国家来负责土地的整体统一规划。一般来说,我国有关部门,如国土资源局会通过政令、法律、经济等手段来对土地的使用途径、使用面积、使用方法等形成详细的划分,确保每一寸土地得到有效利用,提高土地的经济效益、生态效益、社会效益,确保每一个行业稳定发展,最终实现和谐社会,保证国家的长治久安^[2]。

3.2 土地资源管理功能作用

抓住土地管理工作等同于抓住了社会生产关系核心,掌控了各

行业发展基础,最终可以很好地调控人与人、集体之间、集体和集体之间的关系,确保社会每一份子都围绕在土地周围,成为社会发展不可或缺的组成,提高整个国家的向心力。

4 土地利用转型和土地资源管理二者关系

4.1 土地利用转型对土地资源管理的影响

土地利用转型是受经济发展、管理当局、自然状况三个具体因素影响的。在旧社会经济发展缓慢、管理当局昏聩、人口相对稀少情况下,土地归地主阶级所有。彼时的土地资源管理并不公平,也缺乏长远目光,导致土地有关主体彼此矛盾冲突激烈;在土地改革时期结束了封建土地制度,农民成为了土地主人,这直接导致土地资源管理发生重大改变,由原来为地主阶级服务变成为人民服务;在家庭联产承包责任制之后,土地产权分化为所有权和经营权,农民拥有土地经营权,土地归集体所有,此时形成了有统有分、统分结合的土地资源管理办法,让集体和家庭的优势得到了充分发挥。

现如今,随着环保意识觉醒,越来越多人关注到了土地的产能和土地健康度的关系,告别了传统只向土地要产量却忽视土地微观生态的错误做法,开始研究土壤结构、土地产量、土地投入等微观数据^[3]。土地利用从传统显性形式转变向显性和隐性悉皆转变过渡,形成了真正意义上的土地利用转型,这也必然对土地资源管理政策产生积极影响,会使得国土资源局为代表的管理机构积极地抓住宏观管理手段,对土地利用形成科学指导,有效地提升土地利用效率,提升土地经济效益、社会效益、环境效益、生态效益。

4.2 新时期土地资源管理对土地利用的影响

新时期因为水土流失加重,新生人口不断增加,导致人口和土地矛盾日益突出。另外社会可持续发展理念决定了土地资源管理也必然要遵从可持续发展道路,正因此我国不断推出各种土地政策,如农村地补政策、土地流转、土地确权、退耕还林、退牧还草等,这些对土地利用都会有积极影响。农民因为获得了补助,其农业经营主动性增加;土地流转则是土地使用权的流通,实现农村土地的规模化经营,推进农业机械普及速度,提高农业生产效率,同时让土地使用权可以转化为经济效益,使得有关主体都得到利益,对基层社会的稳定有着十分重要的作用^[4];土地确权则是土地流转的前提,是保证所有权、经营权、受益权分明的保障;退耕还林、退牧还草则是改变过度耕地开发、过度放牧现状,让土地进入休养生息阶段,实现基层社会可持续发展的关键。由此可见,新时期背景下土地资源管理政策的不断改变对土地利用都有非常直接的影响。

5 影响土地利用转型及土地资源管理的因素

5.1 法律因素

我国推出的《土地法》还不能完全解决由土地产生的各种矛盾,这导致实际问题在解决过程中常会进入尴尬境地,也会造成社会矛盾激化。如一直以来的个人占集体土地问题在农村广泛存在,土地集体所有这一规定往往成为了口号;个人土地被征收时,征收者给予被征收者的补偿过低,导致土地利用公平性遭受挑战。

5.2 经济因素

地区经济发展程度对土地利用转型、土地资源管理水平有着明

显影响。对比我国发达地区和欠发达地区可以发现,前者因为经济发展迅速,农村土地呈现多元化利用趋势,生态农业不断涌现,农业和旅游业跨界联合,对应的土地资源管理办法也要随之改变。当地政府的管理政策更加灵活,打破了以往一个政策雷打不动的历史,以灵活的土地资源管理办法来不断引领当地经济发展。

5.3 管理部门

土地资源管理是否有远见,是否能够掌握科学的管理方法,将直接影响土地利用转型以及土地资源管理效果。在经济多元化的今天,若是管理部门不能很好掌握土地利用的显性和隐性形式,缺乏宏观数据分析能力,就会造成土地资源浪费,不能为乡村经济振兴提供指导,使得乡村重构不能获得推进,乡村经济的裹足不前,也必然影响全国经济的发展。

5.4 人才因素

土地利用转型、土地资源合理管理都是通过具体的人才来得以实现的。人才在各种资源当中具有主观意识,能够掌握各种技术,对其他资源具有分配协调能力,故此人才才是国家发展的第一资源。目前来看,我国土地利用转型因为缺乏人才驱动导致土地利用形式不及发达国家那样具有多元化特点,土地资源管理也不尽合理,还存在规划不合理导致的土地浪费、保护不力导致的水土流失、环保理念不深入导致的土壤污染等情况。

5.5 自然因素

多年以来,我国基层存在耕地过度开发、草原过度放牧等现象,令土壤越来越贫瘠。原本和谐的自然环境明显失衡,其反过来作用于农业、牧业乃至工业,给经济发展带来了巨大的阻碍。可以说我国目前经济发展是通过不断透支自然资源而实现的。若是不能重视自然因素对土地资源的影响,可持续发展只会停留在口号上,不能落地发挥具体作用。

6 提高我国土地利用转型以及土地资源管理效率的方案

6.1 丰富土地有关的法律体系

需要根据目前土地有关利益主体间的主要矛盾来推敲现有的法律体系,能够让现实当中无法调和的冲突获得法律依据,使得冲突获得圆满解决。这其中需要立法部门积极地联合土地资源管理部门,走入基层,了解矛盾种类以及基层土地管理部门面临的行政管理尴尬处境、司法部门面对的司法困境,制定相关的法律法规。

6.2 塑造政府土地资源管理长远目光

前文分析政府作为土地资源管理主体,其掌握的土地管理技术、拥有的管理智慧等都对土地利用以及土地资源管理有直接影响。故此政府必须要面对土地具有的不可再生性,来对土地展开具体研究,在做好宏观调控的同时,需要具有微观观察分析能力,可以

根据土地承载力、产出能力、地理位置、土壤组成等来分别形成不同的规划,确保合理使用每一寸土地。

6.3 积极培养人才

我国目前土地资源管理类专业因为学习领域不同而存在较大分别,如农业院校土地资源管理立足于农业,工业类院校土地资源管理则是研究工业用地,财经类院校则是在资源管理角度将土地作为资产来展开研究。可见各院校因为所处地区不同、社会经济差异导致彼此在人才培养上各具特色。在新时期需要将信息技术、农业技术、生态技术、经管、测绘等有关知识融合起来,培养全能型人才,这样才能保证我国的土地资源管理真正地做到宏观调控,保证土地得到合理利用和保护。

6.4 扩大土地生态效益

目前因为土地资源管理对乡村经济振兴具有直接影响,故此需要 we 积极地面对农村土地存在的粗放管理现状,要积极地引导农民合理利用土地,通过生态技术来不断改善土壤结构,提升土地的产值^⑥。另外还需要科学规划田、水、林、路,保证林业农业用地的科学合理分配,使得二者形成协同机制,能够有效缓冲自然灾害,同时可以改善小环境气候,逐渐地扭转广大农村水土流失、土壤贫瘠、土壤污染等现状,让占总国土面积 57.59% 的农村土地获得合理化保护和利用。

7 总结

土地利用转型、土地资源管理都不能摆脱土地管理当局、土地管理人才、自然因素的影响。换言之,想要土地利用转型和土地资源管理形成互馈机制,就必须抓住“人”这一因素,要积极地丰富土地有关的法律、教育、社会管理系统,实现土地合理开发和利用,告别过去粗放式管理,向精细化管理不断迈进。

参考文献

- [1]周晓飞.试论土地利用转型与土地资源管理[J].科学与财富,2020(04):240.
- [2]王惠存.论县级及以下土地利用转型与土地资源管理的主要对策措施[J].现代农业,2020,532(10):74-74.
- [3]冯晓鹏.新形势下土地资源管理与土地利用转型研究[J].城镇建设,2020,000(002):34.
- [4]白清文.新形势下土地资源管理与土地利用转型研究[J].写真地理,2020(19):11-11.
- [5]韦运来.新形势下土地资源管理与土地利用转型研究[J].地矿测绘(2630-4732),2020,003(002):110-111.
- [6]江文群.浅析土地利用转型与土地资源管理[J].建筑工程技术与设计,2017,000(007):1677.