

# 关于农村土地制度改革的几点思考

熊庆<sup>1</sup>, 黄智<sup>2</sup>

(1. 江西省共青城市国土资源局, 江西 九江 332020; 2. 江西省武宁县国土资源局, 江西 武宁 332300)

**摘要:** 指出我国现行农村土地制度改革的难点是宅基地管理、与土地相关的户籍制度改革, 提出农村土地制度改革的重点是建立集体土地的价格体系, 发挥税收的调控作用, 加强基层集体经济组织建设, 提高管理水平。在介绍农村土地制度改革应遵循的原则后, 提出改革建议, 如综合改革配套措施, 规划管理和用途管制等。

**关键词:** 农村土地制度; 农民; 改革

**中图分类号:** F321.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-1463(2015)04-0065-03

**doi:** 10.3969/j.issn.1001-1463.2015.04.022

土地是农民的生存之本, 发展之基, 致富之要。土地问题是农民最大的“民生”问题, 土地制度是农村各项制度的关键与核心, 农村土地制度改革是一项具有现实意义和历史意义的重大改革。未来二三十年, 我国仍将处在城镇化快速发展时期, 现行农村土地制度的缺陷也随之凸显, 农村土地制度改革已迫在眉睫。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中涉及到农村土地制度改革的内容很多, 包括建立城乡统一的建设用地市场、赋予农民更多财产权利及与农村土地制度改革密切相关的户籍制度改革, 由此可以看出农村土地制度改革实际上是一个系统工程, 其涉及到方方面面。现就农村农村土地制度改革提出几点思考。

## 1 农村土地制度改革的难点

### 1.1 宅基地管理

我国现行农村宅基地管理制度是建立在计划经济福利思想之下的产物, 是国家在农村地区实行的住房保障性政策, 为维护农民的基本生存权和确保农村社会的稳定发挥了积极作用。但现行的宅基地管理制度一方面限制了宅基地向本集体

经济组织以外成员流转, 另一方面又缺失宅基地退出机制, 不利于城镇化发展和土地的高效集约利用<sup>[1]</sup>。且目前宅基地利用普遍存在规模大、超面积、一户多宅、闲置低效及部分农村地区农村居民点规模存在不减反增现象。同时有权享有和使用宅基地的人员类别, 宅基地分配标准如何按规定操作, 宅基地如何进行流转和再分配、再利用, 都是亟需解决且复杂的问题。

### 1.2 与土地相关的户籍制度改革

我国现行的农村土地制度是以户籍制度为基础构建的。但近年来, 随着经济社会发展和户籍制度改革, 农村居民户口变动情况日益增多, 如农民流动导致的人户分离现象, 部分农民已转为市民, 却在农村同样拥有宅基地及土地承包经营权等; 还有一些城镇居民因历史原因在农村拥有宅基地(含房屋), 从而使这些人与其原有土地的关系发生了新的变化。但从户籍制度与土地制度的关系来看, 两者有着共同的一面, 那就是以户籍制度为基础构建的农村土地制度已经越来越不能适应日益增多的人、户口和土地分离及转化的现实。虽然为了解决因此发生的土地纠纷和问题, 国家和地方政府出台了许多相关法律和政策, 但

收稿日期: 2014-12-31

作者简介: 熊庆(1985—), 男, 江西九江人, 硕士, 主要从事国土资源管理工作。联系电话: (0)15879217602。

E-mail: 294675933@qq.com

[2] 彭国营, 周立林. 适合我省发展的几种林下经济模式[J]. 河北林业, 2008(6): 34.

[3] 唐慧芳, 谭子幼. 泸溪县林下经济发展初探[J]. 湖南林业科技, 2012(3): 82-84.

[4] 孙毅. 豫西黄土丘陵地区林下经济发展研究[D].

郑州: 河南农业大学, 2011.

[5] 罗金丁. 集体林权制度改革后发展林下经济探析——以广西田林县为例[J]. 中共桂林市委党校学报, 2011(2): 19-22.

(本文责编: 金苹)

仍没有能够通过制度创新从根本上消解这些现象。

## 2 农村土地制度改革的重点

### 2.1 建立集体土地的价格体系

由于历史原因,集体建设用地与国有建设用地之间的主体地位不同,在市场发展、理论探索、技术体系完善程度等方面,集体建设用地远远落后于国有建设用地,集体建设用地市场暂未形成规范的交易行为及合理的指导价格。随着土地制度改革的启动,迫切要求建立针对集体土地的价格体系,为集体土地交易双方提供公平的交易平台,逐步建立统一的城乡土地交易市场。

### 2.2 发挥税收的调控作用

在现行土地制度下,由于城乡同地不同权、不同价的二元结构,众多农民无法公平地分享城镇化进程中的土地收益。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“要求赋予农民更多财产权利”,为保障农民分享改革带来的红利,就要求深入研究怎样充分发挥税收的调控作用,让改革的红利在政府与集体经济组织及农民之间合理分配,最大限度的让利于民;同时也要兼顾以土地流转为主的农村集体经济组织与以农业生产为主的农村集体经济组织之间的利益分配,避免产生新的贫富差距。

### 2.3 加强基层集体经济组织建设,提高管理水平

由于我国农村集体经济组织享有对集体资产的占有权、使用权、收益权和处置权,而当下农村基层集体经济组织干部管理水平参差不齐,政治素质和发展经济的能力不一,部分地区还出现村干部严重损害集体利益的行为,这些问题将导致农村经济发展受到限制。因此,为发展壮大农村集体经济,顺利推进农村土地制度改革,必须加强农村基层集体经济组织的建设,通过创新选人用人办法,优化村级干部队伍,创新发展思路加强村级组织体系建设,增强村级组织的整体功能,同时搭设农民教育平台,全面提升农民素质,并将提升干部管理水平与提高农民素质相结合,为顺利推进农村土地改革打下良好的基础。

## 3 农村土地制度改革应遵循的原则

### 3.1 政府引导,村民主导

农村土地制度改革要坚持政府引导,充分发挥村民的主观能动性和创造力。政府应当加快推进土地制度改革前期基础性工作的进展,如集体土地三权确权登记发证工作,健全完善土地流转服务体系等,引导农民和农村集体经济组织

参与到宅基地有序退出、宅基地抵押担保转让、集体经营性建设用地流转等土地制度改革工作中。村民在整个农村土地制度改革过程中应始终占据主导地位,各项改革试点工作都需要以农村集体经济组织的财产为载体,因此,坚持村民主导是农村土地制度改革成功的关键所在。

### 3.2 完善自治

基层集体经济组织要合理分配和利用农村土地改革带来的红利,就必须加强自身建设,完善自治,提高管理水平,加快推进农村集体经济组织产权制度改革,充分发挥集体经济组织在农村土地制度改革过程中的组织管理作用。

### 3.3 价值是核心

农村土地制度改革的核心体现就是改变城乡二元的土地所有制,让农民真正分享到改革的红利,那么改革将赋予农民更多的财产权益,使农民充分享有农村土地潜在的利用价值和使用价值<sup>[2]</sup>。

### 3.4 配套实施

在制定农村土地制度改革政策措施的同时,要结合农村土地制度改革所涉及的其他政策制定相应的配套措施,针对每一项土地改革试点工作要制定具体的实施方案和操作方法,各项措施和办法要配套实施,才能达到预期的改革成效。

## 4 几点建议

### 4.1 综合改革配套措施

在我国需要改革的诸多领域中,土地制度改革牵一发而动全身。与农村土地制度改革密切相关的配套改革措施有征地制度改革、农村土地使用权制度改革、农村土地经营权流转机制改革、农村宅基地管理制度改革、农村户籍制度改革、财税体制改革以及农村社保、就业、教育、医疗、金融体制改革等,因此综合改革配套措施是农村土地制度改革体系中的重要组成部分,缺一不可<sup>[3]</sup>。

### 4.2 规划管理和用途管制

土地利用总体规划是国家集中统一管理土地的重要体现,是加强土地宏观管理的关键措施,是实施土地用途管理的重要依据,是充分实现规划各项目标和任务、发挥规划宏观调控作用、发挥规划在土地管理中的基础地位和“龙头”作用的重要措施。土地利用总体规划的一项基本任务是实施土地用途管制制度,根据经济社会发展的要求和土地条件,统筹安排各业用地,规定土地用途,因此,必须加强土地利用总体规划,特别是加强土地用途管制制度的建设和管理,对实现经济持续、稳定发展具有十分重要的现实意义<sup>[4]</sup>。

# 榆林市住宅小区绿化设计浅析

刘汉鹏

(陕西省榆林林业学校, 陕西 榆林 719000)

**摘要:** 对榆林市住宅小区园林绿化中存在的问题进行了分析, 并结合榆林市住宅小区绿化的具体情况, 提出了相应的绿化设计方法。

**关键词:** 住宅小区; 绿化; 设计原则; 榆林市

**中图分类号:** TU986.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-1463(2015)04-0067-03

[doi: 10.3969/j.issn.1001-1463.2015.04.023](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2015.04.023)

榆林市位于陕西省最北部, 黄土高原北端, 北部为风沙草滩区, 南部为黄土丘陵沟壑区, 风蚀沙化和水土流失严重, 但日照充足、光能资源丰富, 属温带大陆性季风气候。冬季寒冷漫长, 枯黄期在5个月以上; 夏季炎热, 寒潮、降温多, 无霜期短; 气温日较差大, 自然灾害多; 空气干燥, 风沙大; 污染严重, 灰尘多。近年来, 榆林市把生态、文明城市建设摆在政府的议事日程, 先后兴建了许多广场、公园, 投资数亿元狠抓园林绿化工程建设, 不断加快绿化建设步伐。

住宅小区绿化为人们创造了富有生活情趣的生活环境, 随着社会物质、文化生活标准的提高, 人们对居住环境的要求也越来越高。居住区绿地规划设计的优劣, 将直接关系到居住区环境的好坏, 只有尊重自然规律和客观实际, 遵循住宅小区绿化设计的原则, 从对当地自然生态环境的适应性、抗逆性等诸多现实状况出发, 进行合理、科学设计, 才能发挥住宅小区绿化的重要作用, 使我们的城市、家园更加美丽。

## 1 榆林市住宅小区绿化中存在的问题

### 1.1 绿化设计千篇一律, 缺乏特色

目前的一些住宅小区设计仅仅是为了绿化而绿化, 呈现雷同的植被和空间布局形式, 缺乏特色, 很难让人有眼前一亮的感觉。居住小区景观设计时应避免出现千篇一律、雷同程度高的现象, 这就要求设计者根据居住小区的实际情况, 因地制宜, 充分考虑居民的心理需要, 在注重绿化实用功能的同时, 还要发挥绿化的艺术欣赏功能<sup>[1]</sup>。

### 1.2 植物配置不科学

在住宅小区绿化设计中, 一些单位忽视了榆林市的自然条件和气候特点, 不注重植物的生物学和生态学特性, 存在“崇外迷洋”现象, 片面追求“南国风光”, 忽略“乡土牌”品种, 在树种的设计中经常出现一些不科学、随意性大的现象, 甚至盲目从外地购进不少稀有名贵树种, 移植后由于不适宜当地气候与土壤条件, 或生而不长, 或栽而不活, 管理成本提高, 且绿化整体功能差, 未能发挥其应有的功效。

收稿日期: 2015-01-22

作者简介: 刘汉鹏(1964—), 男, 陕西佳县人, 高级讲师, 主要从事园林专业教学工作。联系电话: (0912)6087579。E-mail: 513858122@qq.com

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“在符合规划和用途管制前提下, 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同权同价”, 可见建立统一的城乡土地交易市场的前提是符合规划和用途管制。因此, 需要从健全规划体系、推动专门立法、完善规划标准、扩大公众参与、严格规划监管、开展“多规合一”试点等方面入手, 加大土地利用规划管控力度, 严格土地用途管制, 为农村土地制度改革顺利推进创造条件。

## 参考文献:

- [1] 任宏, 冯迎宾. 透视城市化进程中的农民问题[J]. 城市发展研究, 2004(5): 39-44.
- [2] 陈光金. 农村土地权益问题需引起重视[N]. 中国社会科学院院报, 2003-11-27(01).
- [3] 党国英. 关于深化农村土地制度改革的思考[J]. 国土资源, 2003(6): 13-15.
- [4] 张世聪, 王乃霞. 中国农村土地产权制度改革的思考[J]. 新疆农垦经济, 2010(1): 6-9.

(本文责编: 金 苹)