**城镇建设用地增加与农村土地减少的思考**

**王绪习**

**一、 目前存在的现状及原因。**

1城乡关系上的一个极端现象——单向促进农民进城。随着工业化’城镇化的快速发展，各种力量让农民腾出土地进城购房，以此作为城镇化的标志，城镇化的政策导致了乡村人、财、物、信息向城市集中，像一台大功率’吸水泵’,把乡村的各类优质资源源源不断地吸到城市，直接导致农村消失，农村独有的社会结构被瓦解，当然城镇化是当今社会发展的必然趋势，但是不能简单的以城镇化为理由消灭农村社会，中国是传统的农业国家，几千年的农业文明孕育了灿烂的中华文明，也造就了乡村文明成为中华农业文明的主体。乡村蕴含着中国五千年文化的基因和密码，是中华文化的载体。如果我们简单套用单向城镇化模式对待农村，就会促其衰败，瓦解其应该具有的社会功能。单方向城镇化的另一个表现是限制城市人才下乡和返乡，在乡村建设的实践中，我们发现很多乡村由穷变富就是由乡贤返乡所带动的。例如浙江义乌的何斯路村,在目前乡村价值规范体系坍塌的情况下，新乡贤的核心作用在于凝聚乡邻，以道义整合利益，发展出在新时代下适应乡村发展的共享价值体系。因此重塑城乡关系不是切断人们的返乡之路，而是给返乡创造条件，使之成为乡村振兴的重要力量。只有完善城乡融合的体制建设，才能促进城乡发展要素在城乡简的合理配置，只有让有条件进城 的农民融入城市发展成为真正的城市居民，才能为留在乡村的农民提供更大的发展空间，为下乡的人才创造机会，为发展现代农业和建设美丽乡村提供条件。因此乡村振兴要把城镇化、农业和乡村现代化作为有机整体来对待，要为进城的人、返乡的人和下乡的人创造自由流动体制，实现真正意义的城乡融合。

2土地流转与规模经营的盲目性。一些官员热衷于搞土地流转进行‘招商引资’以种种理由迫使农民腾出土地，把土地流转给所谓的‘大户’，把农业变成排斥农民的产业，这一做法，导致了三方面的消极后果。首先是伤害了农民。农民拿着地租，或外出打工，或无所事事，成为游离于乡村外的边缘人，农民失去土地的同时，也失去了在乡村的主体地位，失去了对生产的支配权和参与权，自然也失去了发展农业的积极性、主动性、创造性，加速了乡村萧条和衰败。其次是伤害了农业投资者，政府主导的土地流转，极大地推高了地租，提到了农业生产成本，增加了农业经营风险，如果没有政府强有力的财政支持，农业‘大户’苦不堪言，难以为继，很多凭着热情和理想作农业的人，其积极性受到挫折和打击。其三，伤害了国家的农业安全，想当然地认为通过土地流转可以获得所谓的‘规模’效益。实际上收获的是规模风险，制造了规模化荒地，有的千方百计、绞尽脑汁地改变土地用途，对农业的贡献微乎其微。这些做法完全误解了现代农业的含义，理论和实践反复证明，农业的发展必须坚持农户经营，这是由农业特点和规律所决定的。农户经营固然存在很多缺点，解决这题要通过制度创新，而不是以否定农户经营为代价。乡村振兴战略下的农业兴旺，要以适度规模的家庭些问农场为基础，家庭农场既体现农民的主体地位，也具备现代农业生产的基础条件，家庭农场为乡村多种经营提供了空间，为乡村兴旺提供必要条件，对实现乡村振兴具有重要意义。

3大规模的拆村 、并村、移民搬迁，把多个村庄并到一起搞新型农村建设，模仿城市的住宅建设，其特征是把农民被上楼，规模居住。农民因此远离自己的耕地，失去了从事农业生产的便利条件，削弱了农业生产，甚至完全丧失了农业生产的生产条件，也因为没有了农家院里，家庭养殖业和种植业难以为继。大部分新型社区难以就地解决农民就业问题，农民为了生计只能外出打工，导致所谓的新型社区和小城镇走向衰弱。在实际工作中，受土地增减挂钩利益的驱动，地方政府劲头十足，每年拆迁好几个村，不需要30年，村庄就消失没有了。

**二 、科学规划，严格控制用地规模，节约集约利用土地，保护耕地与保障发展同步进行。**

1科学制定土地利用总体规划，严格按照土地利用规划，加强各种占地项目的管理，引导企业向园区集中，严把建设用地关，严格按照国家的产业政策和用地标准供应土地，保障基础设施用地和民生工程。对技术含量高、社会效益好的产业发展用地优先供应；对高能耗、高污染项目要关停并转，腾出土地。通过土地利用现状与土地利用规划、城市规划、国民经济和社会发展情况进行对比分析，确定建设用地的供应能力，结合各单位申报建设用地的情况，按照功能区位，编织供地计划。执行严格的建设用地标准和控制标准，对拟落户项目提前拟定供地方案，确保用地既不出当前需要，又能适应中期发展需求。对用地规模大，建设周期长的项目，实施分期供地，在保证一期用地的前提下，预留企业发展用地，预留期一般包不超过两年，原则上一期用地竣工并通过验收后方可申请二期用地，凡是实际投资和建设进度未达到约定条件的，不再提供后期用地，坚决杜绝虚假包装项目圈地。

2在坚守耕地红线的同时，走出一条保护耕地、保障用地的新路子，实行行政首长负责制，完善政府为责任主体、部门联动监管、社会广泛参与的共同责任机制，按照基本农田‘五不准’的要求严格保护，县、乡、村、农户四级逐级签订责任书，建立监察体系逐地块保护到位。

3开展旧城改造，优化城区布局，提升城市品质，统筹规划，分期实施旧城改造，鼓励开发建设地下空间，形成地下商场、地下停车场、地下储存、地下生产线、地下道路等多种利用方式，能极大地节约土地。

1. **破除城乡二元结构，从农村到城市建立双向流动体制。**

1中国的城镇化是一个慢长过程，在这个过程中已经出现了进城失败的农民，户口制度、土地政策、教育制度是双向流动的障碍，农民全家进城，进城失败又不能返乡，于是形成了城市贫民窟，贫民窟是现代化进城中的定时炸弹，如果进城失败的农民再回到农村，他们住自己的房子不花钱，种自己的土地能解决温饱问题，孩子能有一个好学校上学，这是他们最后的保障，也是中国现代化的蓄水池和稳定器。破除城乡二元结构，实现城乡一体化，让农民自由进城、自由返乡，让市场在资源配置过程中发挥作用，才能提升中国城镇化的品质，实现城乡一体化。

2严禁资本自由下乡，当前城市资本贬值过剩，如果允许资本自由下乡，将如洪水猛兽一般吞噬农民赖以生存的土地。“富人郊区有点田”这个露骨的口号坚决堵住，城市里的人希望在农村有一个休闲去处，每年去度度假，享受田园风光。但是那些失去土地的农民，又没有一技之长的农民将成为一颗定时炸弹，随时成为社会不安定因素。

3完善的乡村教育体系成为乡村振兴的重要因素，学校的撤点并校，“小手拉大手”其逻辑就是利用中国人望子成龙的心理，农民为了子女受到一个好的教育，选择放弃乡村，进城买房，加速了乡村衰败。学校、家庭和村庄只有结合到一起，才能推动村庄发展，成为乡村振兴的重要条件。

作者单位：山东省临沂市临沭县自然资源和规划局