

经济发达地区农村土地整理可持续发展模式探讨 ——以江苏省丹阳市为例

吴怀静 杨山

(南京师范大学地理科学学院 210097, 南京)

[摘要] 土地资源的可持续利用是实现可持续发展战略重要组成和基础,在我国人地矛盾日益严峻条件下,农村土地粗放经营影响土地资源的可持续利用.农村土地整理活动是实现土地资源可持续发展战略目标的重要手段和途径.本文结合经济相对发达的丹阳农村地区的土地整理,从农村土地整理可持续发展的内涵和目标出发,阐述了土地整理的动因,对农村土地整理的实际运作模式进行探讨,提出了实施组织化管理、投资多元化、产业化经营的整理运作模式,并对土地整理可持续发展提出一些实际对策.

[关键词] 农村土地整理,可持续发展,模式,丹阳

[中图分类号] F301, [文献标识码] A, [文章编号] 1001-4616(2004)01-0106-05

土地是人类最重要的资源财富.从可持续发展角度讲,土地资源持续利用是资源与环境持续性和经济社会持续发展的重要内容和物质基础,是解决当前人地矛盾突出的必由之路^[1].对于经济发达、土地利用率高和人地矛盾尖锐的地区,后备资源十分短缺,一方面土地资源相当紧缺,另一方面土地资源粗放利用,浪费相当严重,影响土地资源的可持续利用.要解决耕地锐减、人地矛盾日益突出等一系列土地利用问题,大力挖掘土地利用潜力,加强农村土地整理被提到前所未有的战略高度.本文结合江苏省丹阳市土地整理的实例,对经济发达地区农村土地整理可持续发展模式进行研究,具有很大的现实意义.

1 农村土地整理可持续发展的内涵和目标

1.1 内涵

农村土地整理活动在可持续发展理念下就是指综合该区域的社会、经济和生态条件,在环境代价和资源代价最小的情况下所取得经济最大收益的一种发展方式.农村土地整理可持续发展的内涵现在还没有确定的定义,一般是指在广大农村地区土地整理过程中,在国家采用行政、经济、法律和技术手段同时,调整土地关系,改善农业生产结构和生产、生活条件,增加土地可利用面积,提高土地利用率和产出率的国家措施.保证社会经济发展与生态环境关系的协调一致,尽可能地保持和提高农村土地的生产性能与生态功能,以便同时达到保持或提高生产服务,降低生产风险,保护自然环境潜力和防止土壤退化,保证与提高土地的数量与质量,使其具有经济活力和为社会所接受的目标^[2].提高生活环境质量与农地生产质量.

1.2 目标

土地整理可持续发展是根据社会可持续发展的需要和农业现代化进程的特点,对不符合可持续发展要求的土地现状进行重新规划和整理的运作过程^[3].农村土地整理通过对田、水、路、林、村的全面规划与综合整治,建成“田成方、路成网、林成行、渠相连”的现代化农业园区,使农业生产与农村面貌发生根本变化,也有力地增加了后备耕地的储量,提供城建用地,有利于耕地占补动态平衡.土地整理最终目标不仅仅是保持耕地总量动态平衡,土地整理可持续发展的战略目标是耕地质量的不断提高、城乡土地利用环境的极大改善,实现景观和生态环境的保护,达到土地的持续利用^[4].有效地满足了当地国民经济和社会发展、国土整治与资源环境保护以及农业和农村现代化的要求.

2 土地整理的动因

2.1 土地整理的长远发展原因

由于生产力的发展,原有土地利用地块零碎和产权变更使土地地块零碎,影响生产力的发展,因此需

收稿日期:2003-06-24.

基金项目:江苏省土地利用课题《丹阳市土地开发整理规划》.

作者简介:吴怀静,女,1979-,南京师范大学地理科学学院硕士研究生,从事土地利用与区域规划的学习.E-mail:wuhuaijing123@163.com

万方数据

要重新规划和调整土地产权,经济发达地区土地利用缺乏在可持续发展理念下的评价体系和决策观念,城市化和工业化的迅速发展使土地利用方式发生变化,耕地锐减、土地景观价值下降、生态环境恶化等问题出现,这些问题与社会经济可持续要求的矛盾越来越大^[5].因而,通过土地整理可持续发展,无疑是减轻生产力发展中土地资源面临的压力的重要途径.

2.2 土地整理的现实需求原因

耕地保护作为社会经济可持续发展的战略问题来对待,我国提出实现“耕地总量动态平衡”的战略目标.经济发达地区后备资源缺乏,丹阳市人均耕地少,耕地后备资源不足仅占土地总面积的1.76%.土地资源集约利用和优化配置不够,土地整理成为实现耕地总量动态平衡的重要手段和途径.

3 农村土地整理实际运作

3.1 我国农村土地整理模式

我国农村土地整理模式主要有两大类:一种是综合整理模式,这种模式适合在经济发达地区,对于经济发达、土地利用率高和人地矛盾尖锐的地区,结合经济发展和农业结构调整时机,重点挖掘农地内部潜力,提高耕地质量和耕地经营规模水平,努力提高耕地的经济效益^[4-6,7],使低效利用的非农用地向高效集约利用转化,这种整理重视土地的深度整理.另一种是专项整理模式,这种模式主要适用于经济欠发达地区.这一地区人地矛盾不十分突出,土地利用程度不高,一般都是传统农业区,商品经济不发达,处于封闭和半封闭状态,农业生产规模小而分散,农民组织程度低.在这一地区,土地整理开展有一定困难,应采取“专项整理”模式^[6-7],因地制宜的进行各类土地专项整理活动.

3.2 经济发达地区农村土地整理模式建立

本文所指的经济发达地区是指具有如下自然禀赋和社会经济特征的区域:人口和产业经济高度密集,农村经济实力发达,土地利用率高以及人地矛盾尖锐的地区.农村土地整理模式,是指在一定阶段所表现出的具有典型意义的作业模式、组织模式和资金投入模式的总称^[7].经济发达地区农村土地整理模式由于有强大的经济实力和科技水平做后盾,可以在追求环境资源代价最小化的同时实现经济的最大收益.本文的农村土地整理可持续发展模式是属于我国农村土地整理模式中的综合整理模式.农村土地整理可持续发展模式追求的最终目标是土地资源的持续利用.农村经济实力较强的地区,可以将保护耕地与农村现代化建设,农村城镇化以及可持续发展结合,对土地进行综合整理,建立一套较为完整,具有长期战略性的土地整理可持续发展模式.因此结合丹阳的土地实际情况,实施组织化管理、投资多元化、产业化经营的整理模式.

如图1中农村经济水平及科学发展程度决定着农村土地整理的运作模式.土地整理可持续发展模式既受区域自然条件约束,又要与当地的社会、经济发展以及生态基础条件相适应.全国各地土地整理区域自然、社会、经济基础条件千差万别,土地利用状况也各不相同,客观上决定了土地整理模式各不相同,重点也不同.不同地区的农村土地整理有不同的模式.农村雄厚的经济发展水平为土地整理规划提供技术支持和资金的保障.土地整理的结果获得农村经济的进一步的发展,获得了土地利用的社会效益、经济效益和生态效益的统一,发展后的农村经济会为土地整理提供更高层次的技术保障和物质的完善^[7].这样,农村土地整理和农村经济发展水平不断提升,表现为持续发展的良性循环机制,达成和谐、统一、持续、动态的发展.通过土地整理规划设计的实施,采用组织管理、投资多元化和产业化经营模式对土地进行整理,在资源和环境代价最小的情况下取得经济效益最大化,以改善农业生产条件和提高土地的集约化利用为手段,以获得土地利用的社会效益、经济效益、生态效益三者协调统一的综合效益为目标.

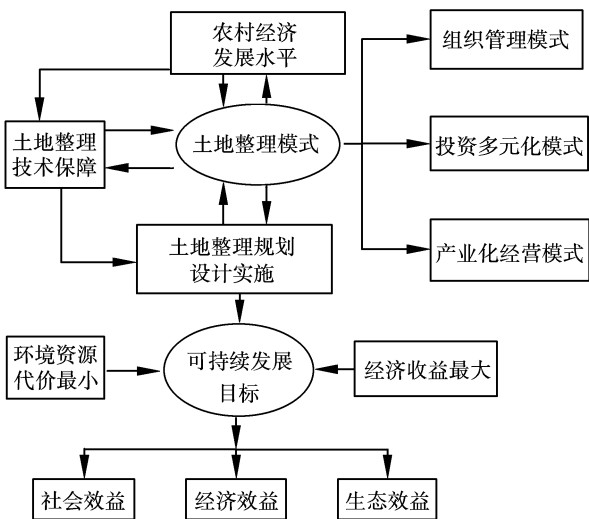


图1 农村土地整理可持续发展模式框架图

3.3 实例分析

丹阳所在的东部经济发达区在地理区位、经济、技术、市场发育程度等方面都存在明显的比较优势.在人多地少、人地矛盾突出、农地比较效益低的情况下,考虑该地区的社会、经济和生态条件,在环境代价和资源代价最小的情况下取得的最大土地经济收益.农村土地整理的总体宏观发展目标定位在两个方面:一是土地整理不应局限在地块合并、增加耕地面积等土地整理的初级水平上,而应以市场为导向,以建立生态农业等高标准农田为土地整理方向,进行土地的深层次整理.二是土地整理建立在提高集约化水平,实现产业化经营的前提下,来优化土地利用结构,增加耕地面积,提高土地产值.丹阳地区农村土地整理侧重对土地的深度整理,强调土地的生态设计与建设,采用组织化管理、投资多元化经营、产业化运作的模式.经济发达地区通过农村土地整理,提高农村土地价值,改善规划区农业生产条件,促进土地资源的规模集约经营以及农业机械化操作水平^[8].

3.3.1 组织管理模式

农村经济发展水平较高地区政府参与和组织化程度均很高,易形成市县级组织领导、乡镇级单位具体实施的组织模式,并可由乡镇自己组建统一的专业队伍.

丹阳市土地利用率高,农业用地比重大,全市已利用的土地 2000 年达 1 012.86 km²,占土地总面积的 96.7%.人地矛盾比较突出,农村地区群众对土地整理的积极性高,政府把农村土地整理当作促进经济发展的重要环节.但是目前土地管理部门、农业开发办、林业部门等各部门管理分散,各自为政,相互之间联系很少,为了便于协调作战,应该集中领导和统一规划.集中领导即在各级政府的统一领导下,成立一个专门的领导小组.针对以往由多个部门分管、不便于协调等问题,市、县政府建立健全了造田改地领导小组,确立由市、县土地行政主管部门牵头,农业、水利、农经、财政、审计、监察等部门配合的组织管理形式,实现了统一管理^[9].统一规划就是制订近期和远期的规划,结合丹阳市土地利用总体规划,制定统一的土地整理专项规划,乡镇组建统一的专业队伍,在县级规划的基础上修订乡镇农地整理规划,并报县市政府批准.做到不符合专项规划的项目一律不予批准立项.

3.3.2 投资多元化模式

多方筹集资金,土地整理主体多元化,形成政府、集体(包括村、镇)农民自筹资金、共同投入的机制.

资金短缺是制约将可持续发展观念引入农村土地整理的主导因素之一.农村土地整理在资金筹集方面,可利用多种渠道筹集造地专项资金.中央政府、地方政府和企业(个人)都应该成为投资的主体,这种投资主体的多元化成为促进经济可持续发展能力的必要途径.政府的各种政策要给予倾斜和优惠,调动土地整理复垦者的积极性,确保土地开发的资金落到实处.丹阳地区集体经济实力雄厚,加之政府对这一问题的高度重视,各级政府均应有一定量资金投入,投资主体应为乡镇政府.县市地方政府从耕地占用税、农业开发基金返回部分、土地出让金和土地有偿使用费中划出一定比例专门用于土地整理,其余应归镇以及村两级自筹.个人也可投工投劳,积极探索多方筹集资金的路子,形成政府、集体、(包括村、镇)农民自筹资金、共同投入的多元化投资机制^[10].

投资主体不能单一的依赖政府,扩大资金来源和渠道,实现土地整理投资主体的多元化,尤其是吸引企业参与将是促进农村土地整理产业化发展的突破口.在做好土地整理专项资金收缴的基础上,进行统一调度,实行项目管理、滚动开发、专款专用、专项结算^[11].

3.3.3 产业化经营模式

采取产业化运作,企业化管理、市场化竞争的新机制,开发效果与企业盈亏、群众收入挂钩模式.

这种整理模式可以促进土地整理开发工作的深层次的开展.土地整理产业化是在我国当前社会经济条件下,提高土地整理效率,实现土地利用方式根本转变的一种有效方式.我国目前各地区还没有真正把农村土地整理作为区域可持续发展的一个基础产业来对待,土地整理现在只不过是政府指令性行为.在农村土地整理产业化运作过程中可以把土地权属问题、土地整理活动、整理后的耕地经营等诸环节联结成一个完整的系统,实现土地开发、生产、农副产品营销与加工等环节的一体化经营,能形成土地整理的规模效益和良好循环机制^[11].促进土地资源产业从前期规划设计、中期项目实施到后期开发建设全过程的一体化,提高土地资源的集约利用程度和利用效率.在土地整理项目中引入市场竞争的机制,采用项目招投标的方式择优选取土地整理专业化公司,由中标的专业造地公司负责土地整理的具体实施,政府职能部门负责不同整理阶段的目标、进度和标准监督管理,最后组织有关单位和专家进行统一检查验收^[11].土地整理

活动中采取产业化运作、企业化管理、市场化竞争的新机制,开发效果与企业盈亏、群众收入挂钩模式,切实的推进土地整理工作的可持续发展。

4 农村土地整理可持续发展实施措施

4.1 从经营发展的角度看,实施土地整理集中经营战略

平原经济发达地区农村土地整理作业方式可以和村镇规划建设、生产生活基础设施建设、现代农业园区建设结合在一起,实现农村住宅向中心村和小城镇集中,乡镇企业向工业园区集中,农田向规模经营集中的集中战略^[11,12]。这种土地整理可以改善农业内部用地结构,对农村土地的利用在空间上科学组织和合理配置,结果重在提高土地产出率,以质量换数量,强调科学化、规模化、集约化,可以改变传统的农村土地耕作方式和管理方式的变革,把农业生产生活功能区和乡镇工业的分化重组,例如上海奉贤县推行的“三集中”的战略^[12],从而在追求土地质量和产出率上有新的突破。

4.2 从生态环境保护的角度看,创建生态土地整理模式

经济发达地区农村土地整理的一个重要目标是改善区域的生态环境质量,土地整理要以农村生态环境与保护为前提,不仅要考虑增加有效耕地面积,而且要考虑景观设计和生态平衡,通过农村土地整理,既改变了地形地貌,又改善了水土结构和农田小气候,旱涝保收面积显著增加,景观生态环境也得到明显的改善^[14]。在土地整理可持续发展过程中,应立足于人类持续生存的出发点,把景观资源生态规划和设计体现在土地整理的过程中,公平合理地处理自然和人文景观的关系,实现景观资源的最优管理。因此,在经济发达地区进行生态型土地整理的条件比较成熟,可以形成整体、全局和系统的观念,兼顾土地生态系统内外的各种相互关系,不能忽视生态因素的改变对周围环境造成的不利影响,积极引导土地整理向现代意义的土地整理即景观生态型土地整理的转变^[13,14]。

4.3 从科技发展的角度看,引入创新的科学技术于土地整理活动

引进、示范、推广现代土地开发整理创新方法和先进的技术手段,提高开发整理活动的高效性和规范性。科学技术措施是保证土地整理质量、效果的重要方面,结合土地利用总体规划管理系统的建设,建立开发整理的数据库信息系统,做好土地利用动态监测的相关技术问题,如遥感、GIS系统应用,把农村土地整理纳入科学轨道^[14],增强土地整理的有效性提高开发整理的高效性和规范性。

4.4 从规划设计的角度看,加强土地整理的规划设计工作

在一个区域开展土地整理工作,需要有详细的土地整理项目的规划设计。根据《中华人民共和国土地管理法》和国土资源部《全国土地开发整理规划》的通知,在土地开发总体规划的龙头作用下,土地开发整理规划是土地利用总体规划的深化和补充。在实施过程中,以详细科学的整理规划设计为依据,在土地适宜性评价的基础上,对土地整理的综合效益进行评价,确定土地整理目标,编制土地整理规划,绘制整理规划图,形成规划方案。

[参考文献]

- [1] 王万茂. 土地整理与可持续发展[J]. 国土经济, 2002(12):4—6.
- [2] 魏兴,孙伟,刘荣华等. 土地整理可持续发展评价体系研究[EB/OL]. <http://www.tdzt.cn>.
- [3] 杨庆元,张占录. 大城市郊区农村居民点整理的目标和模式研究—以北京市顺义区为例[J]. 区域经济, 2001(6):98—99.
- [4] 罗明,王军. 中国土地整理的区域差异及对策[J]. 地理科学进展, 2001(6):102.
- [5] 谭淑豪,曲福田. 经济发达地区土地可持续利用主要矛盾及其成因分析[J]. 中国人口、资源与环境, 2001(4):78.
- [6] 韩润仙,陈建设. 土地整理开展的动因、模式及运作程序浅析[J]. 国土经济, 2000(3):22.
- [7] 刘晶妹等. 我国农村土地整理运作模式研究[J]. 中国土地科学, 1999(11):33—34.
- [8] 楼惠新,张建新. 论经济发达地区农村土地流转问题[J]. 农业现代化研究, 2002(5):218.
- [9] 宋鸿良. 论土地整理的管理运作模式[EB/OL]. <http://www.lcrc.org.cn>.
- [10] 汪峰,吴次芳. 农村土地整理与土地利用伦理研究[J]. 中国农村经济, 2000(10):56—59.
- [11] 罗昀,黄贤金. 土地整理从行政主导型到全程产业化——我国土地整理产业化发展的基本策略[EB/OL]. <http://www.lcrc.org.cn>.
- [12] 张秦伟. 土地整理程序设计及其模式选择[J]. 咸阳师范专科学校学报, 2000(12):33.

- [13] 严金明. 农地整理要兼顾景观生态[J]. 中国土地 2000 (5):19—20.
 [14] 陈路扬, 刘为军. 新时期土地整理问题探讨[J]. 西北农林科技大学学报 2003 (1):105—106.

Analysis on the Pattern of Rural Land Arrangement of the Sustainable Development in Developed Region

——Exampled in Danyang City of Jiangsu Province

Wu Huaijing , Yang Shan

(School of Geographical Science , Nanjing Normal University , 210097 , Nanjing , PRC)

Abstract The sustainable land resource use is an important premise and foundation for the society sustainable development , but the relative absence of our land resource is a hindrance to the national economic development. The uneconomical management of rural land affects the sustainable use of land resource , the rural land arrangement is a important approach which can achieve the land resource sustainable strategic target. This paper analyzes rural land arrangement in developed areas of Danyang region. On the basis of connotation and target of rural land arrangement about the sustainable development , discusses the practical process pattern of land arrangement and advances to implement the land arrangement pattern of systemtism run、invests complication and industrialization management. The author puts forward some practical measures about the land arrangement sustainable development.

Key words rural land arrangement , sustainable development , pattern , Danyang city

[责任编辑 陆炳新]