

乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展研究

高哲 郭菲

天津市城市规划设计研究总院有限公司 天津 300190

摘要:近年来,随着乡村振兴战略的提出与落实,我国乡村用地需求发生明显改变,传统整治模式缺乏适用性,存在着空间布局无序化、土地资源利用率低下等实际问题,有待解决。基于乡村振兴战略需求,指出了全域土地综合整治转型发展方向和可供选择的实施路径。针对当前试点工作中存在的主要问题,提出了推进全域土地综合整治的进一步思考和相关建议。

关键词:乡村振兴;全域土地;综合治理转型发展

引言

农村土地综合治理对农村土地的管理和资源的合理分配具有重要的作用。作为社会主义国家,乡村土地的性质是公有的,只有坚持土地公有制,才能更好地保护农民的合法权益。在乡村振兴战略全面落地中国乡村、深入落地试点乡村的基础上,乡村的全域土地综合整治要求和原则发生了一定的改变。为了适应乡村振兴背景下提出的乡村土地综合治理新要求和新办法,必须要对乡村的全域土地综合整治模式进行调整,以探索更加适合新时期乡村建设和发展的整治路径。

1 乡村全域土地综合整治的内容

我国的乡村面积和乡村人口仍然在整体乡村面积和乡村人口中占据着主要比重。单从农田数量和面积上来看,我国总体农田面积很大,但是结合人口数量来看,我国实现了用不到世界10%的土地养活了世界超20%的人口的奇迹。在这奇迹背后,除了农业技术的发展,杂交水稻等大产量农作物的研发和推广种植以外,还说明了我国土地的分配和使用效率都得到了全面提高^[1]。中国的土地管理关键在于乡村的土地治理。为了提高土地资源的合理分配和高效利用,政府通过出台一系列的 land 政策,推动乡村零散杂乱的 land 朝着高度集中和系统化管理的方向发展。乡村全域土地综合整治主要是依托乡村土地,乡村土地的治理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩是乡村土地整治的主要方式,可推进城乡一体化建设的进程,实现乡村农林牧渔、田水路林村的全面综合治理。乡村全域土地综合整治已经成功试点,已经有很多乡村完成了整治目标,建立起了现代化的乡村土地管理体系。基于此,政府将继续推动其他乡村的全域土地综合治理,推动乡村土地的高效治理,及时修复受到污染的农用地,以优化农业生产的效率和质量,构建现代化的新型土地使用和乡村生活的空间结构,全面助

力乡村振兴。

2 土地整治的历史演进

农村人口在中国总人口中占据着非常大的比例,土地问题与民生问题之间有着非常密切的联系,对于土地利用方式的选择会直接影响到农业生产的质量和效率,因而土地整治工作深受政府关注和社会关注。我国开展土地整治工作的时间非常早,自21世纪以来通过实施相应措施,已经取得较好的整治成果,耕地面积稳定增长,农作物产量逐渐趋于稳定。在最新的乡村振兴战略中,针对农村地区的生态环境保护提出了非常多的要求,对于土地整治工作的本质、途径以及目的都提出了全新的要求。最早期的土地整治工作以不断增加耕地面积为主,因为当时全国都面临着非常严峻的粮食短缺问题。在粮食问题得到解决之后,土地整治工作的目的发生了变化,措施又得到了进一步优化,耕地的质量成为主要的关注对象^[2]。在此之后,土地整治工作与生态环境保护联系在一起,同时也引入了多种多样的控制手段。全域土地整治工作是土地整治经过多年发展后形成的更加丰富的、符合时代发展趋势的整治手段,能够在极大程度上使得农村土地的利用效率得到显著提升。土地整治工作已开展多年,取得了一定的成就,使得现代化的农业基础得到了进一步的稳固。在过去阶段,土地整治工作过于重视单方面的优化,并没有给予全局部署足够的重视,而现代化乡村振兴的主要目的,是要能够从各个方面开展建设工作,实现土地综合利用。

3 乡村振兴背景下全域土地整治转型的具体发展路径

3.1 强化生态功能与空间平衡性

全域综合土地整治目的在于改善农村生态环境,充分挖掘不同用途土地资源的景观生态价值,践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念。因此,在推动全域土地综合整治体系转型期间,必须强调对土地资源生态

功能与空间平衡性的强化,将全域土地整治与景观生态学理论进行完美结合,采取调整土地资源布局规划、加强生态环境监控治理力度、建设水库与人工湿地等功能性设施的措施,重点恢复农村生态环境的自净能力。为实现这一目的,需要从修复受污环境与调整全域土地景观生态格局两方面共同着手。一方面,开展全域土地整治工程,对水田、荒草地、盐碱地、旱地等类型土地进行平整处理,修复受污土壤环境,在不破坏农村生态系统稳定性的前提下,尽可能增加耕地数量与提高耕地质量,优化土地结构,为农业集约化生产经营模式的推广奠定良好基础,以此来获取更高的土地投资效益与生产效益;另一方面,结合生态环境现状与具备的生态景观价值,通过修建生态廊道、斑块景观等生态旅游设施,采取生物手段清理外来入侵物种与不具备良好经济价值和景观观赏价值的绿化植物,从而实现优化调整全域土地景观生态格局的整治目的,积极发展乡村旅游业、娱乐业,完善乡村产业链,与传统的种植业共同构成立体化产业结构,这将在客观层面上起到改善乡村生态空间平衡性的整治效果。

3.2 顶层设计

坚持以国土空间规划为总纲,通过提质增效构建土地利用的全生命管理架构,探索适应生态环境和经济增长双重约束下的城乡发展新模式。这种土地利用策略和发展模式也为农村土地综合整治指明了方向,一方面着力挖潜农村居民点用地,特别是零散、闲置的宅基地。对一些偏远地区可以通过易地搬迁和宅基地置换等形式,避免出现一户多宅等情况出现。在此基础上,着力腾出用地指标服务乡村田园综合体建设,扶持乡镇企业有效落地经营,有效开发乡村旅游资源,通过土地整治政策的实施,激活乡村产业-资源-文化要素的流动^[3];另一方面,坚持总量控制下的土地资源格局重构,从整体上进行国土空间的优化和设计。在土地综合整治实施过程中,树立耕地保护为先的理念,不可逾越永久基本农田红线;同时,考虑到乡村振兴战略下农村经济发展、社会和谐、生态良好的多重目标,依托土地综合整治平台,统筹安排城市用地、城镇用地、中心村用地指标,实施城乡建设用地增减挂钩,实现区域内农用地和建设用地的联动和同步双向优化。

3.3 实现空间统筹化治理转型

在农村地区以往的土地整治工作中,一般不会涉及以生态、生产和生活为主的空间复合功能,因而其长期采用的都是分散式的整治模式,使得农村地区的土地有着非常突出的分散特点。除此之外,农村地区的土地整

治工作还具有多元主体化的特点,缺乏顶层设计方案,使得现在整治要么缺乏整治力度,要么过度整治,整个土地综合整治工作的质量和效果都大打折扣。在现代化乡村振兴战略背景之下,土地整治工作的开展要能够尽可能地做到对总体布局的合理优化,并通过综合治理的方式使整个治理成效得到进一步的强化。农村土地整治工作涉及非常多的职能部门,因而为了提高整治效果,多职能部门间必须要联合行动,对顶层的设计办法进行科学优化和完善,从而尽可能地实现农村地区以生态、生活、生产为主的三位一体空间的综合整治。

3.4 向目标导向转型

把乡村空间建设成为“希望的田野”和“美丽的家园”是亿万农民的美好愿景。因此,全域土地综合整治应遵循山水林田湖草生命共同体理念,以建设形成集约高效、宜居适度、山清水秀的乡村空间格局为目标导向,通过修复和改善乡村生态环境,提升生态空间功能和服务价值^[4];通过对永久基本农田周边的其他农用地、零散耕地和零星建设用地的空间置换、布局优化和归并整治,形成连通连片、设施完善、质量相当的优质农业生产空间;顺应村庄发展规律和演变趋势,按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路,分类推进以人居环境治理为重点的农村建设用地整理,形成宜居适度的生活空间。总体上,形成生产、生活、生态相协调的空间格局,以优美环境吸引城市人才、资金和产业落地乡村,促进乡村振兴和城乡融合发展。

3.5 需要探索多功能多尺度空间组合模式

加快推进国土综合整治是建设生态文明、落实主体功能区战略、统筹城乡发展的有效手段。以乡、镇为基本实施单元的全域土地综合整治,虽便于组织实施,但存在主体功能不突出的问题,需要探索多功能多空间尺度的国土综合整治模式,以便精准高效地实施乡村振兴战略^[5]。从推进城乡融合发展的角度出发,可以城市近郊区,以及县城城关镇所在地、具备成为城市后花园的优势和向城市转型条件的村庄为主,实施城乡一体化的综合整治,促进基础设施互联互通、公共服务共建共享,承接城市功能外溢,实现城乡产业融合发展,在形态上保留乡村风貌,在治理上体现城市水平。从推进粮食生产功能区、重要农产品生产保护区建设角度考虑,可按基本农田集中区为单元组织实施,形成现代农业产业基地。从维护生态系统稳定性和增强生态系统功能角度,可以生态功能区、小流域或灌区为单元组织实施。

结束语

我国作为农业人口占据绝大比重的国家,推动乡村

土地综合治理非常重要。乡村全域土地综合整治的转型升级为乡村振兴的深入发展提供了动力。在全面建成小康社会的建设目标已经完美实现的基础上,继续深入推动乡村振兴战略的落实,推动城镇一体化,更加科学地处理乡村土地问题,保证农民的基本权益是推动社会主义现代化国家建设的必经之路。

参考文献

[1]贺涌源.对实施全域土地综合整治的思考[J].浙江国土资源,2018(4):37-38.

[2]樊荣.探索支持全域土地综合整治新路径[J].农业发展与金融,2018(12):30-33.

[3]乔陆印,刘彦随.新时期中国农村土地综合整治逻辑体系框架[J].人文地理,2016,31(49):67-73,160.

[4]伍黎芝.乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展及路径选择[J].小城镇建设,2020,38(11):10-15.

[5]马奇锋.诸暨市全域土地综合整治工作的探索与实践[J].浙江国土资源,2021(1):24-26.