

新常态下江苏省耕地保护与土地综合整治研究

施振斌¹, 冉娜² (1. 江苏省土地开发整理中心, 江苏南京, 210017; 2. 南京大学地理与海洋科学学院, 江苏南京 210023)

摘要 分析了江苏省耕地保护中存在的主要问题, 并根据新常态下江苏省土地综合整治的战略需求, 明确整治的目标和任务, 创新耕地保护机制, 推动现代农业的发展进程, 进而积极推进新型城镇化。探索土地整治模式创新的研究, 可以为促进耕地保护和土地整治研究深入发展提供参考和借鉴。

关键词 新常态; 耕地保护; 土地综合整治; 创新机制; 江苏省

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)03-0230-02

Cultivated Land Protection and Land Comprehensive Consolidation of Jiangsu Province in the New Normal

SHI Zhen-bin¹, RAN Na² (1. Jiangsu Land Consolidation and Rehabilitation Center, Nanjing, Jiangsu 210017; 2. School of Geographic and Oceanographic Science, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210023)

Abstract The main problems in the protection of cultivated land in Jiangsu Province were analyzed. According to the strategic requirements of comprehensive land reclamation in Jiangsu Province, the objectives and tasks of remediation were clarified, the protection mechanism of cultivated land was innovated and the development of modern agriculture was promoted to actively promote the new urbanization. Exploring the innovation of land reclamation model can provide reference for the further development of cultivated land protection and land renovation.

Key words New normal; Cultivated land protection; Land consolidation; Innovation mechanism; Jiangsu Province

20世纪90年代中期以来,我国城镇化进程持续快速推进,《国家新型城镇化报告2015》显示,我国城镇化率已达56.1%,经济进入新常态发展时期^[1]。随着城市数量的增加与城市规模的扩大,城市扩张过程中的矛盾也日益突出。在土地利用方面,对于城市建成区而言,空间结构不合理,土地利用效率较低,存量建设用地未能充分挖掘潜能,不能达到“紧凑发展”的要求,与节约集约土地利用相冲突;对于城市建成区外部空间而言,一方面城市的无序扩张占用耕地,导致耕地质量下降以及更多的耕地转为建设用地,与耕地严格保护政策相冲突,另一方面城市用地“不透水面”向外扩张覆盖的过程也会导致生态环境的破坏,与生态文明建设相冲突。国土资源作为经济建设的基本要素,面对新形势、新要求,如何构建新常态下的国土资源利用战略体系,成为重要的研究课题^[1-2]。

土地是人类生存和发展的基础^[3],耕地集约利用是当前城市化进程中必须选择的一种耕地利用状况,在资源限制在一定的条件下采用对耕地进行高投入的手段,以取得单位耕地面积的高收益,从而满足人们不断增长的物质需求。耕地的集约利用改变了以前分散经营、利用率不高、投入低的情况,转变成为在单位面积上投入更多的生产资料、更多的科学技术、更多人力和资金的现象,来实现在不可增加耕地面积的情况下,在有限的耕地中得到更大的产出,解决人类的粮食问题,这是耕地集约利用带来的前瞻性的好处,更是落实最严格的耕地保护制度的重要手段^[4]。土地整治自1997年发展至今,内容不断丰富、功能不断拓展,对于我国实行最严格的耕地保护和节约集约用地制度的作用越来越显著^[5]。但是,江苏省仍然面临人均耕地逼近警戒线、耕地后备资源不足、耕地持续生产能力下降等诸多问题,鉴于此,根据当前土地整治客观战略需求,明确目标、任务,探索创新发展理

念、模式、措施,对加强耕地保护、有序推进全省土地综合整治工作等具有重要意义,从而为提高土地集约利用率、人地关系的和谐、可持续发展提供有效途径。

1 江苏省耕地保护中存在的主要问题

1.1 人均耕地接近警戒线,粮食安全面临考验 2014年江苏省人均土地面积(按常住人口计)为0.13 hm²,仅为全国平均水平的18.53%,人均土地占有量不足。苏南地区人均土地占有量仅为0.08 hm²,远低于全省平均水平,土地资源十分紧缺;苏北地区人均土地占有量虽高于全省平均水平,但也仅为全国人均水平的25.65%,总体上全省土地资源紧缺。随着经济社会发展及建设用地规模进一步扩张,江苏省耕地面积将呈进一步下降趋势,人均耕地面积将不断减少,耕地保护及粮食安全面临严峻考验。

1.2 耕地后备资源有限,补充耕地压力增大 随着江苏省省各类土地整治复垦项目的实施,可用于开发利用补充耕地的土地后备资源逐年减少。2006—2011年江苏省土地开发复垦整理增加耕地面积分别为1.65万、2.31万、2.23万、2.64万、2.24万、2.06万hm²,共计13.13万hm²,年均新增补充耕地2.20万hm²,已占到2020年整理复垦开发补充耕地规划目标17.46万hm²的87.8%,占全省农用地后备资源总量48.07万hm²的31.9%,补充耕地难度将持续加大。

1.3 重数量轻质量,耕地持续生产能力下降 2014年江苏省耕地保有量517.50万hm²,超出国家下达任务42.36万hm²,耕地保护目标实现程度为108.9%。从耕地数量来看,由于耕地保护制度的严格性,《江苏省土地利用总体规划(2006—2020年)》确定的江苏省耕地保有量得以实现。但是在耕地占用和补划过程中,很多地方只重视数量平衡而忽视质量平衡,对补划的耕地只管数量上补充而不重视补充划入耕地的质量保证。

2 新常态下江苏省土地综合整治战略需求

2.1 实施节约集约用地“双提升”行动的重要路径 节约集

作者简介 施振斌(1963—),男,江苏南通人,高级工程师,硕士,从事土地整治规划设计研究。

收稿日期 2016-11-30

约用地旨在提高土地的综合利用效率,解决城镇发展建设与耕地保护之间的矛盾。我国人多地少、耕地资源短缺、后备资源不足的国情使“大规模开垦后备土地资源的依赖难以为继”,唯有全面落实资源节约优先战略,着力推进土地资源节约利用,才能缓解土地资源供需紧张的矛盾。农村建设用地整治与土地复垦通过对不合理利用、低效利用、废弃以及闲置的建设用地进行整治,盘活存量,逐步减少经济发展对土地资源的消耗,可有效解决耕地补充与建设用地需求等土地利用问题。

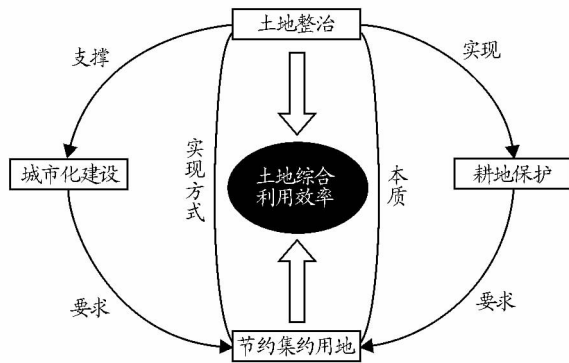


图1 节约集约用地与土地整治关系构架

Fig. 1 Relationship framework between saving intensive land use and land consolidation

2.2 推动城乡统筹发展和新农村建设的根本要求 当前江苏省已经到了以城带乡、以工促农、工业反哺农村的阶段,社会经济转型将进入较为剧烈、各类矛盾较为突出的关键时期。土地综合整治是建设生产发展、生活富裕、生态友好、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村的具体行动。它的一项重要措施就是大力推进村庄整治,着力改变农村面貌,在新农村建设方面为国家大规模投资及高效利用土地资源提供重要支撑。江苏省坚持把土地综合整治与优化城乡建设用地布局和结构、建设美丽乡村紧密结合,使得一幅幅彰显“耕地得保护、农民得实惠、发展得空间、产业得集聚、生态得提升”的美丽乡村画卷在江苏各地逐渐展开。

2.3 发展现代农业和保证粮食安全的基础工程 国家粮食安全是关系国计民生的大事要事,粮食生产离不开耕地,加快良田建设、促进农业转型是当前确保国家粮食安全、加快经济转型发展的全局性和战略性重大问题。在不滥用资源、不破坏环境的前提下,实现粮食丰产,关键是让适宜耕种的土地得到更好的保护和利用,因此,实施科学严谨的耕地保护政策则是确保国家粮食安全的根本途径。土地综合整治作为增加耕地面积、提高耕地质量、实现土地资源的合理配置的重要手段,在提高土地利用率和改善农业生产条件、生态环境方面起到重要作用。

2.4 构建国土生态文明格局的重要支撑 中共十八大把生态文明建设放在十分突出的地位,把“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标。在新常态下,土地综合整治俨然成了提高土地承载力、提供更多生态建设空间、实现资源与人类的永续发展的有效途径。多年来,江苏各地坚定尊重、顺

应和保护自然的生态文明理念,科学合理地进行土地综合整治,使得土地沙化、盐碱化、石漠化等生态环境问题得到有效缓解,减轻了水土流失,提高了土地生态涵养能力,为建成美丽中国、实现中华民族永续发展的战略目标奠定了良好基础。

3 江苏省耕地保护与土地综合整治目标及任务

3.1 耕地保护与土地综合整治目标

3.1.1 实现耕地数量与质量并重管理。2014—2020年,江苏省通过开展农村土地综合整治(包括沿海滩涂围垦开发),平均每年整治土地 6.67 hm^2 ,新增可用于占补平衡的耕地 1.07 万 hm^2 以上。到2015年,全省建成高标准基本农田 157.67 万 hm^2 ;到2020年,计划建成高标准基本农田 285.00 万 hm^2 ,整治后项目区耕地质量平均提高1个等级以上,在确保耕地保有量不减少的同时,不断提升耕地质量。

3.1.2 实现市地整理与农地整治统筹。强化城镇存量建设用地盘活利用,有序推进城镇低效用地再开发,进一步加大挖潜力度,充分释放城镇存量建设用地利用空间。在尊重当地人文特色的基础上,结合镇村布局规划、新农村建设以及村庄环境整治,稳妥推进整村整乡适度规模农村土地综合整治,有序开展农村建设用地复垦,不断优化农村土地利用空间布局。2014—2015年,全省力争复垦建设用地 2.00 万 hm^2 ;2016—2020年,力争复垦建设用地 6.67 万 hm^2 。

3.1.3 实现矿区整治与环境改善双赢。结合矿区生态环境整治,加强废弃矿山地质环境治理,开展生产建设活动和自然灾害损毁土地的综合整治。“十二五”期间,江苏省治理废弃矿山宕口总面积 2906.67 hm^2 ;“十三五”期间,治理废弃矿山宕口总面积 4000.00 hm^2 ,逐步恢复矿区土地生产能力,改善矿区环境,推进生态文明建设,促进社会和谐。

3.2 耕地保护与土地综合整治任务

3.2.1 大力推进耕地后备资源开发。根据耕地后备资源调查成果,有条件、有步骤地推进耕地后备资源开发,落实耕地保护目标和耕地占补平衡任务。进一步提高全社会参与耕地后备资源开发的积极性,引导各类涉农涉土资金以及社会资本,对耕地后备资源集中的重点区域进行开发。

3.2.2 全面推进农村土地综合整治。按照城乡统筹发展的要求,以土地综合整治项目为载体,以实施城乡建设用地增减挂钩政策为抓手,通过田、水、路、林、村综合整治和土壤改良,增加耕地面积,提高耕地质量,建成大面积、集中连片、质量较高的高标准基本农田;结合村庄环境整治的相关要求,在保护历史文化名村、传统村落、特色村庄的基础上,引导农民到城镇集中居住,改善农村生态环境和农民生产生活条件,优化区域土地利用结构和布局,节约集约利用建设用地,实现耕地资源、建设用地资源有效集聚。同时,探索建立完善的土地增值收益分配机制,依法保障农民公平分享土地增值收益。以建设高标准基本农田为目标,选择历史上实施土地整治项目较多且建设标准较低的市、县开展农村土地综合整治项目再整治试点。

(下转第236页)

4.3 建立休闲农场型专门人才的培养机制,提升农场经营水平 休闲型家庭农场的发展涵盖传统农业、生态环境、旅游休闲、民俗文化等多学科知识,需要复合型的专业人才。但从实践来看,由于京郊休闲型家庭农场的发展还处于起步阶段,家庭农场经营者大致分为两部分,一部分是当地土生土长的传统农民群体,另一部分是具备一定农业生产技能与经营管理知识的外来群体。无论前者还是后者对农业生产可能较为熟悉,但对休闲经营特别是休闲型家庭农场的认识与实际运营缺乏经验,应建立休闲农场型专门人才的培养机制,加大对家庭农场从业者的培训力度。可以利用北京涉农高校、旅游院校与休闲型家庭农场建立对口的支持关系,定期以专题讲座、组织相关培训班等各种形式,通过农业生产技能、经营管理知识以及农耕文化的培养,培育一批发展休闲农庄的专门人才,提升休闲型家庭农场经营者的整体素质和文化内涵。同时,政府应出台相应的政策,吸引学习农林

等专业的学生到农村就业,鼓励农业科技人员和大专毕业生到休闲型家庭农场工作^[9]。

参考文献

- [1] 范水生. 休闲农场区位选择与评价模型的构建研究[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版),2008,11(5):54-58
- [2] 高曾伟,王志民. 论乡村旅游资源[J]. 镇江高专学报,2001,14(1):12-15.
- [3] 郭焕成,李少芬. 新世纪中国观光农业与乡村旅游发展[M]. 广州:广东旅游出版社,2000:211-220.
- [4] 北京市2016年上半年GDP增6.7% [N]. 京华时报,2016-07-17 [2016-10-01]. http://china.huanqiu.com/hot/2016-07/9184168.html?_u_t_t=0.22442516265437007.
- [5] 陈碧芬,林超群,徐舒云. 休闲农场经营制胜关键与完善因素探讨:基于福建龙晶葡萄园和永泰千江月休闲农场的案例研究[J]. 绿色科技,2013(3):219-221.
- [6] 申丹萍. 休闲农庄发展现状及对策探讨:以郑州丰乐葵园农庄为例[J]. 农村经济与科技,2015,26(3):74-75.
- [7] 林子萱. 台湾地区休闲农场发展概述[J]. 产业经济,2015:285-286.
- [8] 肖熙. 台湾省休闲农场建设的经验[J]. 世界农业,2015(11):228-230.
- [9] 康保琴. 家庭农场与乡村旅游协同发展研究[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版),2014,8(3):30-33.

(上接第231页)

3.2.3 规范开展城镇低效用地再开发。对城镇区域内布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地进行再开发,进一步提高土地利用效益。主要包括:国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地;不符合安全生产和环保要求的用地;“退二进三”产业用地;布局散乱、设施落后,规划确定改造的城镇、矿区和城中村,以及乡镇区划调整形成的非行政中心所在集镇用地等。

3.2.4 大力加强土地生态环境整治。通过逐步外迁周边工业企业、控制生活污水排放源、取缔围网养殖、重整湿地、增加生态用地等手段,在环太湖地区开展以水污染控制与水生态修复为重点的土地生态环境整治。环太湖地区景观开发坚持生态优先、适度、有序。对太湖沿岸地区的乡村,将生态林带建设与村庄环境整治结合起来,疏浚鱼塘,绿化庭院,力求彰显江南村落原有的形态和风貌。优化区域功能定位,构建生态综合体系,从根本上改善该地区生态环境状况。

4 强化耕地保护与土地综合整治的创新性建议

4.1 耕地保护机制创新 为将耕地非市场机制尤其是生态服务功能保护的外部性内部化,让受益者支付费用,采取一定方式对保护者进行经济补偿,从而为农民进行耕地社会和生态服务功能的保护提供良好的激励机制,江苏省要创新性地建立生态补偿财政转移支付制度。创新支付制度应遵守4条原则:①统筹兼顾,突出重点;②公平公正,公开透明;③奖补结合,强化约束;④建立健全生态红线区域监测考核机制,根据考核结果进行奖惩,突出生态环境质量提升导向^[6]。

4.2 土地综合整治模式创新 按照城乡统筹发展的要求,以土地综合整治项目为载体,以实施城乡建设用地增减挂钩政策为抓手,通过田、水、路、林、村综合整治和土壤改良,增加耕地面积,提高耕地质量,建成大面积、集中连片、质量较高的高标准基本农田;结合村庄环境整治的相关要求,在保

护历史文化名村、传统村落、特色村庄的基础上,引导农民到城镇集中居住,改善农村生态环境和农民生产生活条件,优化区域土地利用结构和布局,节约集约利用建设用地,实现耕地资源、建设用地资源有效集聚^[7]。同时,探索建立完善的土地增值收益分配机制,依法保障农民公平分享土地增值收益^[8]。

4.3 土地综合整治管理机制创新 从“参与主体—资金筹措—过程管理—收益分配”全过程、各环节寻求创新的管理机制^[9]。在参与主体方面,构建“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的共同责任机制;资金筹措方面按照“资金渠道不变、相互协调配合、积极推进整合、共同完成目标”的要求,实现各级各类涉农涉土资金集中投入,并制定相关政策,创新资金管理方式;过程管理方面简化管理程序,加大统筹力度,严格监督考核,营造舆论氛围;收益分配方面要优先向农民倾斜。

参考文献

- [1] 陈岱松. 节约集约用地:我国土地利用的根本方针——《关于促进节约集约用地的通知》之解读[J]. 中国国土资源经济,2008,21(10):23-24,32.
- [2] 胡萃. 扎实推进土地综合整治建设明日现代田园城市[J]. 资源与人居环境,2010(13):28-30.
- [3] 雍新琴. 耕地保护经济补偿机制研究[D]. 武汉:华中农业大学,2010.
- [4] 叶红玲. 最严格的耕地保护制度是什么:从十八年的土地管理史看我国土地管理体制、政策的发展变化与核心趋势[J]. 中国土地,2004(21):4-10.
- [5] 程铭,李爽,贾艳萍,等. 新常态下沈阳老工业基地土地集约利用对策研究[J]. 国土资源,2015(12):53-55.
- [6] 刘彦随,乔陆印. 中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新[J]. 经济地理,2014,34(4):1-6.
- [7] 张正峰. 土地整治可持续性的标准与评估[J]. 农业工程学报,2012,28(7):1-7.
- [8] 危小建,刘耀林,王娜. 湖北省土地整治项目空间分异格局[J]. 农业工程学报,2014,30(4):195-203.
- [9] 刘姝驿,杨庆媛,何春燕,等. 基于层次分析法(AHP)和模糊综合评价法的土地整治效益评价:重庆市3个区县26个村农村土地整治的实证[J]. 中国农学通报,2013(26):54-60.