

我国土地整理模式的多元化探析

吴兰田 彭补拙

(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

摘 要 随着我国人口的增多,耕地的绝对和相对减少,人地矛盾日益突出。为保护耕地,实现我国耕地总量动态平衡,土地整理工作已成为土地管理的中心内容。本文就土地整理模式的有关问题进行了初步探讨,阐述了土地整理模式的概念和意义,目前我国土地整理模式建立的情况和存在的问题,土地整理多元化模式存在的必然性,以及建立土地整理模式的原则和程序。

关键词 土地整理;模式;多元化

当前我国的土地整理是指在一定区域内,依据土地利用总体规划,采取行政、经济、法律和技术手段,综合整治土地利用中不合理、不充分和混乱现象,调整土地利用和土地权属关系,改善土地结构和生产、生活环境,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^[1]。土地整理的内涵随一个国家经济、社会发展而相应变化。

广义土地整理包括农地整理和非农地整理。农地整理:一是农田整理,包括地块合并、农田平整、明渠改暗渠、坡地改梯田以及水冲砂压农田的垦复等^[2];二是荒地开发,包括荒山、荒坡、荒滩、荒水等的开发和改造;三是中低产田治理;四是划定地界、确定权属;五是改善环境,维护生态平衡;非农地整理:一是农村建设用地整理,包括村庄改造、乡村工矿企业破坏土地和废弃农业建设用地的整治垦复、平坟复田等;二是城镇建设用地的整理,包括旧城改造、城镇产业用地置换闲置、低效用地的开发与再开发;三是大型建设项目用地的整理,包括工矿、交通、水利等建设直接破坏土地的复垦、线状工程两侧畸零土地的调整利用以及水库下游河道土地的整治开发等^[2]。四是各级各类开发区用地整理;五是乡镇企业用地整理。

1 土地整理的意义

1.1 土地整理是实现我国耕地总量动态平衡目标的重要举措

我国耕地保护面临的形势严峻:一是人均耕地资源数量少、质量低。人均耕地不及世界人均耕地的47%,全国耕地分布在地、丘陵、高原地区的占66%,分布在平原和盆地的仅占34%,真正能作为耕地的面积占总土地面积的14%,不到20亿亩,而这20亿亩里,有水源保证的仅占39%^[3]。二是近年来我国耕地大量减少。1986—1995年,统计的非农地建设占用耕地2960万亩,而实际远远高于此数,据对一些省抽样和典型调查,非农业建设实际占用耕地数一般是统计数字的2.5倍左右^[3]。主要表现在城市扩展和开发区盲目征用土地以及农村居民点建设分散用地超标。如果不对现有耕地加以保护和占用耕地实行更严格的控制措施,随着人口的增长,人地矛盾将进一步加剧,达到人口高峰16亿时,人均耕地将只有1.08亩了^[3]。通过土地整理工作,可以挖掘土地潜力,更加有效地配置土地资源,提高土地利用效益,减少土地浪费,达到保护耕地,实现耕地总量动态平衡的目标。

1.2 土地整理是土地利用总体规划的最具体体现

土地整理规划作为土地整理的依托,是在县、乡土地利用总体规划指导下编制而成的,县乡土地利用总体规划是土地利用总体规划体系中的基础,是依据国家级、省级、市级总体规划编制而成,具有全局性、战略性和长远性。土地整理规划突出研究土地利用结构的优化和空间定位配置^[4],把县、乡土地利用总体规划内容完善、补充,并落实到具体空间地块,明确每个地段的具体用途,形成具体的土地整理规划图,直接对土地整理提供指导。

1.3 土地整理可以促进城镇土地利用合理布局,从外延扩展向内涵挖潜转变。

城市土地利用通常是在长期历史发展中形成的,不同时期往往有不同的城市土地利用布局要求。历史上合理的布局,在今天可能是不合理的,这要根据城市发展规律和新时期城市发展要求不断进行城市土地利用布局调整和旧城区的改造。城市的土地整理就在于控制城市土地的外延扩展,挖掘内部潜力,盘活现有存量,达到高度集约化利用,充分合理布局的目的。

1.4 土地整理农业和农村现代化建设奠定了基础

土地整理对规划区内农业生产区、工业区、住宅区、副食品基地等进行合理布局和功能划分,对区内的农田水利设施、道路、田块大小和方向进行科学的安排。通过土地整理,建成区田块连片,格田划一,道路畅通,水泥沟管联网,排灌渠系配套^[4],有利于农业规模经营和高效优质化,为农业现代化建设创造条件。

1.5 土地整理还可以加速农村城镇化进程

通过对农村居民点、乡镇企业用地的改造,将其集中统一规划,加强集聚规模效益,推进农村剩余劳动力向城镇转移,加快城镇化步伐。

2 我国土地整理模式的发展现状

目前我国土地整理的模式主要反映在对农村土地整理上,归纳起来有以下两种:

2.1 综合土地整理模式

即田、水、路、林、村等的综合整顿和治理。这种模式是为了合理利用土地,改善农业内部用地结构、农业生产条件和农民生活条件,对农村土地的利用在空间上科学组织和合理配置,对农田进行基本建设和综合治理,对农村居民点进行改造的综合措施^[5]。这类综合土地整理大多发生在我国东部平原区。如上海奉贤县推行“三个集中”的战略(工业区向园区集中,居民向集镇集中,耕地向规模经营集中),通过土地整理、整治和建设,开展整治的6个镇可增加2086亩耕地,占原有耕地面积的22.32%^[6]。

2.2 专项土地整理

它的特点是因地制宜,突出重点,从当地挖掘耕地潜力最易见效着手。主要包括:

2.2.1 农村居民点的改造,这种模式又分三种:一是村庄内部的改造,如河北黄骅市齐家务乡三牛村是个有538家农户的大村,但由于村民近年来纷纷在村田边区盖新房,村内大面积的旧宅区成了无人居住的空心村。为解决农户盖房外扩占地问题,村委对村内旧宅区进行整治改造,平整出可用宅基地82.7亩。二是村庄搬迁,是指单个村庄整村搬迁或部分搬迁,另辟坡地或劣质地作为新村用地,退出原来村庄占用的耕地或好地。如河南汶上县“规划浓缩旧村庄,挖复垦新农田”,已完成搬迁改造的村庄有65个,共腾田造地6338亩。三是村庄兼并,指将原

有规模小,布局分散的农村居民点合并为大村,集体统一建设,将迁走的旧村址退耕还田。浙江海宁市农村村民建房星罗棋布,农村居民点呈现散、乱、多的特点。全市286个行政村,拥有14194个农村居民点,平均每个村有50个居民点,平均每个居民点仅10户,宅基地面积过大,村内空闲地、荒废地、废沟塘很少利用,海宁市为填补“空心村”,将全面实行撤“小”点并“大”点村庄规划,按此规划,全市可节省耕地3万亩^[7]。

2.2.2 乡镇企业的集中。将大量以原来的自然村落为依托,零散分布的乡村企业向小城镇或工业园区集中,并将原址复垦。乡镇企业的集中,一般伴随小城镇建设、村镇建设、村庄兼并进行,按科学规划实施。天津市西清区张家窝镇按照“控制总量,盘活存量,保护耕地”的指导思想,确定了“人口向城镇集中,工业向小区集中,土地向农场集中”的集约利用土地的发展方向,将散居在16个村的2.8万人口,按规划逐步向城镇集中,将原村庄住宅用地、乡镇企业用地逐年还耕或用于农业产业化、社会化服务体系建设。

2.2.3 农地整理。是在耕作区进行地块合并、农田平整、兴修水利、调整道路、坡改梯等,提高农业生产条件,增加耕地面积的治理措施。如江苏吴江平八农业示范区,总面积5066亩,自1995年秋起,在原有的基础上,对基本农田进行复垦整治,开新河,填老河,从京杭运河中取泥,复垦荒水面、低洼地,经复垦整治,净增粮田298亩^[4]。

2.2.4 开荒复垦,充分利用空闲地,增加耕地面积。如湖北随州市对“四荒”(荒山、荒水、荒坡、荒滩)和“四废”(砖瓦厂、道路、工矿地、宅基地)等进行了复垦,1996年开发复垦土地55500亩,其中开垦耕地4218亩,净增耕地3554亩。

3 我国土地整理模式发展中的问题

3.1 土地整理模式理论滞后于实践,规划不够规范

土地整理在我国刚刚兴起,相应的理论及技术研究较落后,各地区只是在实践中不断摸索前进。同时有些地方在区域土地整理项目中,实施前由地方党政领导及土管、农业、水利等业务部门现场踏勘,口头确定,即开始动工^[4],即使规模较大的项目,做了规划,也没有经过充分论证,因此规划是否合理有待商榷。

3.2 土地整理工程缺乏明确的程序和相应的配套政策

土地整理是一项复杂的系统工程,涉及面广,开展此项工程时应有一套必须严格遵守的程序,但在我国目前各地进行的土地整理工程都没有明确的程序。土地整理中需要改变界线,打破村界,涉及到利益调整,缺乏相应的配套政策。

3.3 土地整理缺乏明确而稳定的资金筹集渠道

整理复垦一亩耕地一般需要2000—4000元,对一个市来说,一年需投入数百万至上千万元^[4],这笔资金目前多由市、镇(乡)两级政府投入为主,除了可从农业发展基金中拨出一部分外,多由政府领导临时筹措,镇一级在乡镇企业中筹措。由于各市经济发展水平不同,以及乡镇企业的多少不一,经济实力各有差异,筹措资金也就没有可靠保障,这给土地整理工作的进一步开展带来困难。

3.4 我国还没有建立一套完整、健全的土地整理的法律和法规

土地整理在调整土地利用结构和土地关系时,会涉及到土地权属置换重划等法律问题,这

就必须要有健全的法律法规给予保障,以便于土地整理工程的顺利进行,同时也有利于保护土地权利人的合法权益。

3.5 对土地整理的成果缺乏效益分析评价体系

土地整理不仅要体现社会经济效益,还要保证生态效益的实现。土地整理是人们通过采取各种土地利用工程,对土地资源进行深入开发、整治、重划,这种对自然的干扰,会使土地利用系统趋于人工系统的特征,系统运转速度增快,社会效益提高,但系统本身也变得更加脆弱,系统的缓冲性能降低,生态环境问题的潜在威胁加强⁽⁴⁾。因此有必要建立适合当地自然经济条件的综合的效益分析评价体系,避免土地整理可能出现的负面影响。

4 我国土地整理模式的多元化及其存在的必然性

目前在我国各地开展的土地整理形式多种多样,呈现出多元化的特征。这种多元化模式的存在是必然的,其原因在于:

4.1 各地区自然条件的差异决定了土地整理模式的多元化

我国东部与西部、南部与北部水热条件、地形地貌、土壤以及景观等差异很大,农业结构和布局也因此产生很大差异,表现在土地利用结构和方式上必然大不相同,土地整理模式就不能千篇一律,各地应根据当地的自然条件建立起相应的土地整理模式。

4.2 各地区社会经济条件的不同决定了土地整理模式的多元化

我国各地经济发展极不平衡,社会经济条件较好,农村经济实力较强的地区,可以将保护耕地与农业现代化建设、农村城镇化以及可持续发展相结合,对土地进行综合整理,建立一套较为完整,具有长期性、战略性的土地整理模式。而在社会经济条件较差,农村经济实力较弱的地区,应根据当地的实际选准项目,突出重点,逐级推进,建立土地整理模式,整理一片,见效一片。

4.3 土地整理的内容复杂,涉及面广决定了土地整理采取多元化的模式

土地整理包括田、山、水、路、林、村、镇等的综合治理和整顿,各地区原有的土地利用规划设计就不相同,加上各地人们利用土地方式和生产生活习惯的差异,土地整理的内容必然各不一样,从而形成了土地整理多元化的模式。

4.4 土地整理投入大,资金筹集渠道的不同也会造成土地整理模式的多元化

土地整理是一项投资很大的基础工程,虽然土地整理是调整土地利用结构和土地关系的国家措施,但从我国国情出发,完全或大部分由国家负担是不太现实的,只能由国家、集体、个人三方共同承担。各地出资方式、利益分配机制的不同也会给土地整理模式的建立带来影响。

4.5 各地区地界、土地权属情况不同也会造成土地整理模式的多元化

土地整理要合并地块,包括对一些插花地、破碎地的调整,会牵涉到土地权属单位之间的协调和统一,各地土地权属情况不一,调整方式也会不同,土地整理模式就会产生差异。

5 建立土地整理多元化模式的原则和程序

5.1 土地整理模式建立的基本原则

5.1.1 统一性原则。土地整理是一项长期的、复杂的、艰巨的系统工程,开展土地整理要统一

规划,统一领导,统一实施,有计划、有步骤地进行。

5.1.2 总体衔接、全面协调原则。合理规范的土地整理必须同本地的土地利用规划相衔接,成为土地利用规划一个重要组成部分,跨行政区的土地整理必须同上一层更大范围的土地利用规划相衔接^[4]。同时土地整理工作还必须同城镇体系规划、村镇规划、水利规划、交通规划、工矿规划与设计、农田基本建设农业规划等相协调。

5.1.3 因地制宜原则。不同地区的自然、经济、人文、历史、发展水平、生活习惯等都有所不同,不能照搬别人的模式,应因地制宜走具有自己特色的土地整理道路。

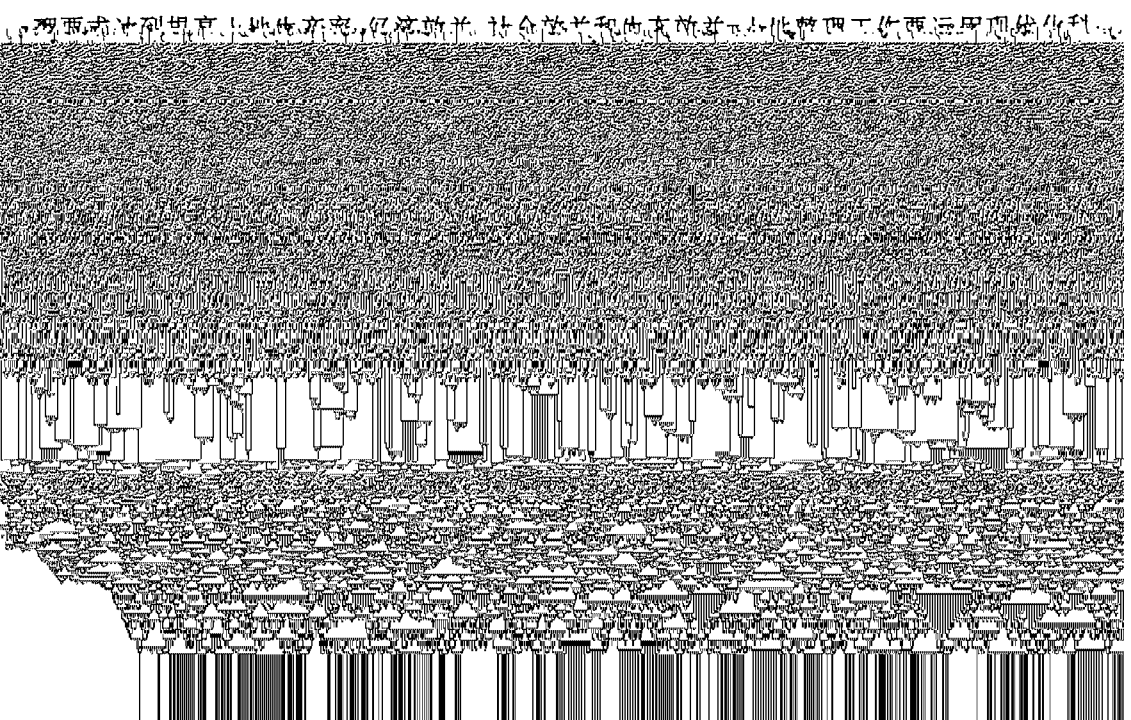
5.1.4 循序渐进原则。土地整理是一个渐进的发展过程,不可能一蹴而就。科学的土地整理,应当全面规划,结合当地实际情况,根据经济社会的发展情况,循序渐进,分步实施,由专项土地整理向综合的整理发展。

5.1.5 三大效益原则。土地整理应按可持续发展的要求,兼顾社会效益、经济效应和生态效益,力求三者协调。

5.1.6 动态发展原则。土地整理随着经济水平的发展,其目标、内容都会发生变化,因此建立土地整理模式应考虑动态变化的因素,以长远的眼光,战略性的思考,组织土地整理实施,保护土地整理的成果,保证土地整理持续发挥效益。

5.2 土地整理模式的编制程序

5.2.1 准备阶段。土地整理涉及的面广,内容复杂,资金投入大,技术难度高,加上是具体到地块的实施,准备工作在整个过程中显得相当重要。主要是:(1)组织准备。土地整理涉及到农业、林业、水利、交通、环保、建筑等各个部门。组织协调工作关系着整个工作的成效。当地政府应充分重视,组织协调好各有关部门,共同完成土地整理的工作。(2)资金准备。土地整理内容牵涉面广,工作量大,改造、拆迁、安置、填补、复垦等涉及的资金大,必须做好资金保障工作,通过国家、集体、个人三个渠道筹集资金,并保证资金到位。(3)技术准备。由于土地整



5.2.3 实施和验收阶段。验收是对实施成果的检验和评价,也是土地整理程序中不可缺少的一个环节。

6 结语

土地整理工作在我国刚刚展开,土地整理模式的建立必然要靠各地在实践中不断探索,同时还应借鉴国外成功的土地整理经验,比如德国就是一个在土地整理方面做得卓有成效的国家,有一套严格的运作程序,并且土地整理计划详细具体,可操作性强^[4]。借鉴国外经验,更要结合我国国情,因地制宜建立具有各地特色的土地整理模式,充分显示土地整理在我国产生的巨大效益,力求实现耕地总量动态平衡和可持续发展。

参 考 文 献

- 1 国家土地管理局土地利用规划司. 关于土地整理的初步研究与思考. 中国土地报, 1997. 3. 18
- 2 董祚继. 试论土地整理的内涵及当前任务. 中国土地报, 1997. 3. 8
- 3 国家土地管理局保护耕地专题调研组. 保护耕地必须实行治本之策. 中国土地报, 1997. 3. 8
- 4 吴次芳等. 形式多样, 重在实效——苏、浙、皖部分地区土地整理的调查. 中国土地报, 1997. 7. 5
- 5 单卫东. 土地整理的模式、潜力及发展战略. 中国土地报, 1997. 5. 17
- 6 上海市奉贤县人民政府. 开展土地整理, 优化利用结构. 中国土地报, 1997. 5. 31
- 7 中国土地报有关的新闻报道, 1997. 5. 17

(上接第 290 页)

组织实施。这将对长江流域整治经济的持续发展有重大意义。

7, 我国土壤与环境问题有关基础应用与开发项目的研究。在开发以上各项研究的同时, 必须注意土壤与环境问题的各个方面的深入研究。包括: 土壤与古环境、古地貌; 土壤物质循环与全球变化; 土壤污染物质的转化规律与形成因素; 水土资源的变化规律与调控; 城市与城郊土壤的基本特性、发生分类及其对环境的影响; 土壤资源的开发利用与环境影响; 土壤信息与遥感技术的应用; 土壤新仪器设备与手段的研制与开发; 土壤环境技术与成果的开发、转化与推广应用等。

总之, 土壤与环境问题是关系我国国民经济可持续发展的重要研究课题。为适应我国社会经济发展, 需要借鉴国内外已有的经验, 组织有关学科与部门共同完成。我们坚信, 在党和政府领导下, 今后只要加强综合协作, 发挥土壤学及各学科的优势, 我国土壤与环境的研究与治理工作必将在跨世纪中获得新的推进, 并在推进我国社会经济建设, 作出新的贡献。

参 考 文 献

- 1 Proceedings of the 16th world congress of soil science in CD-ROM - Microsoft Internet Express, 1998; Montpellier, France.
- 2 Proceedings of the 16th world congress of soil science. Introductory conferences and Debate, Convention Center Montpellier, France, 1998: 1 - 188.
- 3 Reele L. Nori M. Ferrari G. Holistic approach to sustainable development: Inteaotion of Soil Science with different disciplines; Proceedings of Bologna Workshop, Aster, University of Florence, Italy. 1995: 1 - 117.