

农村土地整治工程在乡村振兴战略中的功能及政策建议

——以重庆市秀山土家族苗族自治县为例¹

宋江

(秀山县规划和自然资源局, 重庆 409900)

【摘要】党的十九大提出乡村振兴战略给农村土地整治工程提出了新的要求, 其功能得到了进一步拓展。文章以重庆市秀山土家族苗族自治县(以下简称秀山县)为例, 通过对农村土地整治成果的分析, 采取对比分析的方法, 对农村土地整治工程在乡村振兴战略的功能进行研究, 从产业发展、生态修复及景观保护以及提高农民收入等方面论述了农村土地整治工程的功能, 并提出政策建议。

【关键词】农村土地整治; 乡村振兴; 产业发展; 生态景观; 生活富裕

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A

1 引言

土地整治是对土地资源的再组织和再优化, 是缓解人地矛盾, 实现社会、经济、资源和生态可持续发展的基础。农村土地整治的法律依据为《土地管理法》第三十八条和第四十条有明确规定。已有研究表明, 中国农村土地整治大致经历了三个阶段, 第一个阶段为数量潜力挖掘阶段, 主要是解决增加农用地面积, 增加粮食产量的问题; 第二个阶段为数量与质量并重阶段, 2005年, 国家提出新农村建设战略, 2006年国家开始试点城乡建设用地增减挂钩, 农村建设用地整理成为土地整治的重要部分。第三个阶段为综合整治阶段, 提出了注重生态功能, 整村推进、全域整治的新思想。2008年, 重庆率先试点地票交易制度, 对农村建设用地复垦进行了进一步规范。改革开放以来, 在市场经济进行资源配置的作用下, 中国的城乡二元结构已然形成, 城乡之间出现严重的发展不对等问题。沿海和内地大中城市得到了长足的发展, 但是, 农村地区, 特别是内陆山区的农村, 却在逐渐萧条, 人口流失, 土地荒芜, 产业荒废。为解决好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾, 党的十九大提出了乡村振兴战略。乡村振兴的内涵包括“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。乡村振兴的本质是实现人口、土地和产业的重新耦合, 打破目前城市和农村之间已经形成的不平衡格局。近年来, 关于土地整治的研究主要集中在工程建设领域, 土地整治潜力与效益评价领域, 农村土地整治中的景观生态保护与重建等, 关于乡村振兴战略视角下的农村土地整治功能研究较少。因此, 深入研究农村土地整治工程的新功能显得迫切和尤为重要, 并且给决策者以有效的政策建议, 更好发挥农村土地整治工程在乡村振兴战略中的功能。

2 秀山县土地整治工程建设基本情况

¹ [收稿日期] 2019-04-15

[作者简介] 宋江(1980—), 男, 重庆市秀山土家族苗族自治县人, 硕士研究生毕业, 工程师, 研究方向: 土地资源管理和农村土地整治。

2005年至今,自从秀山县开展农村土地整治工程以来,共实施农村土地整治工程157个。其中,农村土地整治工程137个,实施规模50.6587万亩,新增耕地8.9285万亩;农村建设用地复垦(农村废弃宅基地复垦)项目340个,减少建设用地1.8万亩。特别是在重庆市试点地票制度后,秀山县委县政府积极开展建设农村建设用地复垦和农村土地开发整理项目,规模大,效果好。

3 乡村振兴战略下的农村土地整治工程功能

3.1 农村土地整治工程传统功能

农村土地整治的传统功能是补充耕地、保护耕地、提高耕地质量、指标交易收益和改善耕作环境。补充耕地是农村土地整治最为基本的功能,国家通过实施农村土地整治政策补充耕地,提高粮食产量。如前文所述,在补充耕地为主要功能的阶段,正好是沿海城市经济大发展时期,内地的农民大量到沿海城市务工,土地荒芜严重。造成了一方面通过农村土地整治补充耕地以期达到增加粮食产量的目的,另一方面人口要素大量流失,现有耕地大量撂荒。增加粮食产量的目的并没有通过农村土地整治工程而实现,但是,通过农村土地整治产生的新增耕地作为后备的耕地资源依然有他存在的重要意义。第二阶段以来,城乡劳动力流动基本平衡,但是,这是一种城乡二元结构的平衡,农村青壮年劳动力大量流失。农村土地整治工程更加注重质量,减少了荒草地开发的面积,集中资源对现有耕地进行整治,对现有产业进行基础设施配套和土地平整。党的十八大提出美丽中国概念后,土地整治的不限于具备传统功能,更加注重生态保护。进入了乡村振兴阶段后,赋予了农村土地整治更为丰富的功能。

3.2 与产业融合发展功能

从农村土地整治工程的传统功能来看,主要服务于第一产业。乡村振兴战略提倡的是一二三产业融合发展,进而要求农村土地整治工程要全面融合服务一二三产业。十九大明确强调,以经济建设为中心,统筹推进乡村振兴五大建设。在乡村振兴战略中,产业兴旺是关键所在,是乡村振兴其他方面的基础,具有推动作用。这给农村土地整治工程的发展指明了方向。农村土地整治工程必须为产业发展提供配套设施,与产业发展高度融合,根据产业发展的需要,合理规划设计。在乡村振兴中,应该更大范围地拓展土地整治融合产业发展的功能。例如,发展加工业,土地整治工程可以为加工厂配套土地平整工程、灌排设施和厂区道路建设等设施;发展乡村旅游项目,可以配套土地平整、休闲庭院、景观绿化、停车场建设等设施;发展特色种植产业,可以配套智能灌溉系统,项目区产业路建设等设施。农村土地整治工程必须与项目发展需要密切结合,使工程投资产生最大的经济效益。

3.3 生态修复及景观保护功能

近年来,人地关系和谐发展理念已成为一个热门话题,但在农村土地整治领域,关于生态修复和景观保护的研究比较少。在荷兰,《土地整理条例》明确要求采取必要的措施保护土地景观。德国的土地整治特别重视土地整治对景观生态的保护,土地整治中包括环境与自然保护项目,强调土地整治与整治区的自然生态环境相适应,防止对景观的持久改变和破坏。德国强调土地整治过程中要注重生态环境和土地文化的保护与发展,并要同本地区的生态平衡和更大区域乃至国家的发展规划紧密衔接,体现生态、协调、发展与共享的发展理念。秀山县在改革开放之后,得益于中国经济的发展,人民生产生活方式的改变,整个生态环境有了较大的改观,森林覆盖率得到了较大幅度的提高。随着劳动力的大量输出,农村条件较差的耕地大量撂荒,部分生态得到了自然修复。但由于城镇化建设、工业发展、交通建设、矿产资源开发、自然灾害、村庄废弃等原因,造成了较为严重的生态破坏。由于历史原因,废弃的采石场、采矿场、工厂、弃渣场、村庄等需要国家投资进行生态修复。结合增减挂钩的政策,废弃的工厂、村庄宅基地等建设用地通过土地整治复垦后,能形成建设用地指标,服务于城市建设的用地需求。废弃的采石场、弃渣场,自然灾害破坏的土地,通过复耕复绿的形式,恢复绿色生态景观。

不仅仅是被破坏的生态需要修复，而且现有的景观也需要保护。农村土地整治不但要对土地进行整理，而且，对项目区的生态也要进行保护和必要的重塑。对自然景观的保护功能主要表现为防止自然灾害、防治水土流失、涵养水源、防风固沙等方面。人文景观的配套主要是对于有价值的自然景观，通过修建休闲步道、休息庭院、观光广场等设施，让项目区具备观光旅游功能，不但能够为项目区的群众提供休闲场所，还能进一步发展乡村旅游产业。农村土地整治工程是打造生态宜居乡村的重要举措。

3.4 促进农民生活富裕功能

秀山县自开展农村建设用地复垦工作以来，通过地票交易，共获得地票价款 31.8 亿元，除去成本后，农户直接受益 20.49 亿元，涉及农户余 234 万户，户均财产性收入 8.7 万元。已有研究表明，在重庆地区进行土地整治，对项目区农民年纯收入和农地单产都有 10%左右的提高，项目区的总产值也会得到较大提高。包括地力提升效益、生产成本降低效益、生产效率提高效益，等等。在乡村振兴战略中，农民生活富裕是最终目标，既是乡村振兴的出发点，又是乡村振兴战略的归宿。就目前来看，农村土地整治工程的不是单纯地提高单产数量。秀山县委县政府根据当地的自然环境和区位优势，以最低的成本生产出附加值最高的产品，增强产品市场竞争力，决定按照“一村一品”的思路发展特色产业，将茶叶、油茶、中药材、果蔬、乡村旅游、农村电商等作为主导产业进行发展。农村土地整治工程将重点为这些产业配套基础设施和土地平整工程，致力于项目区的产业发展和县域经济总量的提高。

另外，农村土地整治工程具有社会效益，主要表现在基础设施的完善和提高农户收入两个方面，特别是通过农村建设用地复垦工程，大幅度增加了农民的收入。上述两个方面都能够有效提高农户的生活满意程度，从而对乡村社会治理产生积极的影响。乡村治理是村民自治、德治和法治的结合，通过不断优化村民生产生活环境 and 增加收入，让村民对村集体产生认同感和归属感。农村土地整治工程的功能恰好契合了乡村振兴战略中“治理有效”的要求。

4 政策建议

4.1 农村土地整治工程既要注重效益，也要兼顾公平

注重效率主要指农村土地整治工程应该对重点发展、规模较大的，或者是既有的、具备一定基础的产业予以倾斜，既能产生经济效益，又能起到一个示范引领作用，在产业发展群体中形成竞争态势。注重公平主要指农村土地整治工程应该对大量集中的农村传统产业和相对集中连片的传统产业、或者是小规模的现代农业产业进行基础设施的配套和土地平整，注重现有耕地资源的战略储备意义及农业发展的长远布局。

4.2 优先将农村土地整治工程布局在产业集中发展区

布局农村土地整治工程要与产业发展高度融合，尽量降低产业发展前期的基础设施投入成本，既要保证财政投资的有效性，也要尽量减轻产业投资者的负担。随着城镇化的进一步加强，城市和农村的分工越来越细，农业产业的发展直接关系到粮食安全和社会稳定。在现阶段，国家对农业产业发展的补助力度小，农户种植粮食作物的积极性不高，发展附加值较高的经济作物成本高，投资大，回收慢，风险高。通过配套实施农村土地整治工程，能够有效地降低农业投资者的资金负担，有利于农业产业的进一步发展。

4.3 强化生态效益

生态保护投资不计入农村土地整治工程可回收成本，生态保护与耕地保护同步进行，让农村土地整治达到既保护耕地，又保护生态，实现两者相得益彰，互利共存的效果。随着党中央提出美丽中国的概念后，加强环境保护的态势达到了空前的强化，

从国家发展的趋势来看，环境保护将会形成常态机制，且日趋严格。因而，农村土地整治工程需要和国家大政方针相一致，强化生态效益的实现。通过农村土地整治工程，加强对现有生态景观的保护显得异常重要。坚决杜绝土地整治项目对环境产生破坏性的影响。

5 结论

总之，农村土地整治工程的功能与乡村振兴内涵高度耦合。要彻底改变改革开放以来形成的城乡二元结构，乡村振兴是关键，目的是要实现农村人、地、产业的协调发展。乡村的经济发展主要依靠一、二、三产业的融合发展，农村土地整治工程刚好服务于乡村振兴的关键所在。各级政府部门应该加强对农村土地整治的资金投入，充分发挥农村土地整治工程的经济效益、社会效益和生态效益，为全面实现乡村振兴的目标奠定基础。

[参考文献]

[1]龙花楼，张英男，屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报，2018(10).

[2]刘彦随. 科学推进中国农村土地整治战略. 中国土地科学[J], 2011(04).

[3]刘妹驿，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田. 中国农学通报，2013(26).

[4]王军，钟莉娜. 景观生态学在土地整治中的应用研究进展[J]. 生态学报，2017(12).

[5]叶红玲. 我们如何理解现代意义的土地整治？[J]——霍尔格·马格尔教授访谈录. 中国土地，2016(05).