

土地利用助力四川省丘陵地区乡村振兴——以绵阳市三台县为例¹

西南科技大学 江涛

【摘要】乡村振兴党中央在新时代的重大战略部署，是推进农业农村发展、决胜全面建成小康社会的重大历史任务。四川省丘陵地区处在平原和山区的过渡带，集聚全省 60%的人口，涵盖所有百万人口大县，是四川乡村振兴战略的关键区、核心区和攻坚区。绵阳市三台县位于四川盆地西北部，属川中丘陵地区，是四川农业大县，幅员面积 2661 平方公里，人口 148 万（占绵阳市 30%），在全省、全市丘陵地区占据重要地位。本文以三台县乡村振兴土地利用管理分析研究，探索四川省丘陵地区乡村振兴土地管理改革创新之路。

【关键词】丘陵地区；乡村振兴；土地利用

【中图分类号】D601 **【文献标识码】**A

一、三台县乡村土地利用

效益分析

笔者依据具有数据连续性的第二次全国土地调查成果和历年来土地利用变更调查成果，对三台县 2009-2017 年以来土地利用情况及效益进行分析。

（一）农业用地

1. 耕地

2009 年，三台县耕地面积为 116689 顷，2017 年底耕地面积为 118069 公顷，增加 1380 公顷。其中水田（可以经常蓄水用于种植水稻等水生作物的土地）从 35486 公顷增加为 35984 公顷，净增 498 公顷（详见表 1）。表明近年来在城镇建设和交通水利建设占用耕地的情况下，三台县不仅实现了耕地数量的增长，也确保了耕地质量不降低。

表 1 三台县 2009-2017 年耕地变化情况

单位：公顷

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
耕地	116689	116229	116993	116888	118468	118439	118371	118315	118069
水田	35846	35685	35931	35872	36132	36119	36096	36078	35984

作者简介：江涛，生于 1986 年，学生，法学硕士，研究方向为马克思主义基本原理。

表 2 三台县 2009-2017 年园地变化情况

单位：公顷

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
园地	4231	4225	4220	4216	4209	4207	4205	4196	4183
其中	果园	3376	3368	3363	3360	3353	3352	3350	3341
	茶园	7	7	7	7	7	7	7	7
	其他园地	848	850	849	848	848	848	848	845

表 3 三台县 2009-2017 年设施农用地变化情况

单位：公顷

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
设施农用地	141	152	164	165	188	193	200	224	241

表 4 三台县 2009-2017 年设施农用地变化情况

单位：公顷

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
农村道路用地	3554	3544	3547	3545	3545	3545	3544	3544	3541
公路用地	1589	1974	2005	2022	2055	2065	2071	2080	2238

表 5 三台县 2009-2017 年城镇村级工矿用地变化情况

单位：公顷

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
建制镇	2505	2588	2630	2750	2840	2853	2915	2890	3046
村庄	22087	22175	22188	22197	22212	22223	22236	22296	22323
合计	24592	24764	24818	24948	25052	25075	25151	25187	25370

2. 园地

2009 年，三台县园地面积为 4231 顷，2017 年底为 4183 公顷，减少 48 公顷。其中果园在园地中的比例为 79.6%、茶园占 0.2%、其他园地占 20.2%（详见表 2）。2009-2017 年，三台县的果园用地保持在 4200 公顷的水平，水果产业规模总体偏小。

3. 设施农用地

三台县 2009 年设施农用地为 141 公顷，2017 年底达到 241 公顷，增加 100 公顷（详见表 3）。因三台县幅员面积广、乡镇数量高达 63 个，平均每个乡镇的设施农用地面积仅 3.8 公顷，整体规模较低，表明三台县农业规模化经营的生产设施及附属设施、配套设施建设水平不高，农村生产业态较为传统。

4. 农村道路用地

三台县 2009 年农村道路用地为 3554 公顷，2017 年底为 3541 公顷，基本持平。以此同时，三台县 2009-2017 年公路用地从 1589 公顷增加至少 2238 公顷，净增 649 公顷（详见表 4）。由此可以分析，虽然近年来三台农村公路建设得到加强，但直接服务农业生产的道路变化不大，为农业规模化、机械化生产提供的基础建设不够。

（二）建设用地

1. 城镇用地

2009-2017 年,三台县建制镇（含中心城区所在乡镇）的建设用地规模从 2505 公顷增加至 3046 公顷，净增 541 公顷，年均增加 1014 亩（详见表 5）。2017 年度，三台城镇户籍人口 20.42 万人、城镇常住人口为 39.62 万人，按户籍人口和常住人口测算的人均城镇用地标准分别为 149m²/人、76.9m²/人，在全市丘陵区处于中等水平。

2. 村庄用地

2009-2017 年，三台县的村庄建设用地从 22087 公顷增加至 22323 公顷，净增 236 公顷。同期三台县农村户籍人口从 128.05 万人减少至 121.95 万人，净减 6.13 万人，农村户籍人口人均村庄用地水平从 172.5m²/A 增加到 183.1m²/A,表明三台县农村范围的村庄用地粗放，闲置低效问题较为突出。

（三）林地、草地、水域等用地

2009 年，三台县林地、草地、水域等总面积为 92431 公顷，2017 年末为 92310 公顷，保持了基本稳定。表明三台县在经济发展中注重生态保护，生态环境总体较好。

二、三台县乡村振兴面临的主要矛盾

（一）乡村规划滞后，农村土地缺乏统筹安排

从宏观层面看，乡村产业发展整体规划和配套衔接不够,三台县麦冬、藤椒、生猪、粮油、果蔬等产业优势较好，但缺乏相应配套的农副产品加工、设施农用地、农旅融合发展布局，与小城镇的吸纳能力、基础设施短板等协调研究不够，产业发展缺乏相应的支撑保障。具体到村庄内部，通过到建设镇木龙村和协兴乡红花园村进行实地调研，因村庄规划滞后，建设用地布局散乱，公共服务设施用地、基础设施用地以及交用地使用面积较少，围绕产业发展预留的经营性建设用地不足。

（二）新增建设用地有限，发展压力较大

通过选取乐安镇等 20 个中心城区规划范围外乡镇就乡村振兴的用地需求进行调查，其用地需求达到 1.4 万亩，其中建设用地 1.02 万亩。按用途分类分析，其中基础设施占 9.6%、农村公益设施占 1.9%、乡村旅游占 13.9%、设施农用地占 15.2%、电子商务占 1.3%、农产品加工占 1.3%、养老产业占 2.5%、农村文化创意占 46.9%,其他项目占 7.4%,从以上数据可以看出各地在产业

发展上均倾向于文化创意和乡村旅游，同质化发展问题较为突出。按权属需求分析，需使用国有建设用地的占 5%，需使用集体用地的占 95%。而根据三台县土地利用总体规划确定的新增建设用地控制规模，2015-2020 年共 6 年时间上述 20 个乡镇规划期内新增建设用地总规模仅 900 亩，平均每年 150 亩。当前的用地需求已达到上级下达的年均新增建设用地规模的 60 余倍，依托新增建设用地解决乡村振兴用地根本无法实现。

（三）村庄建设用地使用粗放，土地利用效率较低

一方面，受丘陵地区地形条件所限，在缺乏统一规划的情况下，三台县农户建房零散分布，集约化程度低，散居呈普遍现象，既增加了基础设施的投入，又导致院坝、晾晒场的重复建设，浪费了土地资源。另一方面，三台县城镇化进程中大量人员进城入户后，空闲宅基地未采取相应措施予以收回，且部分农房改造建新后原宅基地未采取措施复垦，导致三台县近 8 年在农村人口逐年减少的情况下以宅基地为主的村庄用地确不断增长。

（四）基本农田零碎分布，项目落地面临制约

三台县划定永久基本农田 100000 公顷、占实有耕地的 84.69%，其中水田 29422 公顷、占实有水田的 81.7%，旱地 70571 公顷、占实有旱地的 86%，平均质量等别为 11.07 等，除北坝镇外的 62 个乡镇均有永久基本农田分布。因丘陵地区的旱地地块零散，呈碎片化分布在房前屋后和坡上坡下，夹杂在园地、林地、建设用地和未利用地之间，而三台县全域内 70.5% 的旱地都被划定为永久基本农田，导致乡村振兴项目难以避让永久基本农田。按现行政策规定，永久基本农田一经划定不得调整，除重大项目（包含国家级交通水利能源项目、军事项目、高速公路、直接连通贫困地区省级公路）经自然资源部预审后可以占用并补划基本农田外，其余项目均严禁占用永久基本农田。在此政策的制约下，三台县乡村振兴的居民集中安置点、乡村旅游、设施农用地、农副产品加工等均无法依法落地。

（五）集体资产管理松散，市场化配置水平不高

当前农村集体资产既有土地、林权、水库（池）等资源性资产，也有学校、卫生站等非经营性资产，一些城镇近郊村社甚至有较多经营性的资产，资产归属不明、经营收益不清、分配不公开、成员的集体收益分配权缺乏保障等问题不同程度存在。在资产处置、出租等过程中，也往往缺乏公开公平公正的市场交易平台，处置过程尚不规范。与此同时，因集体经济组织概念模糊，集体收益往往采取现金分红的方式一次性分配到位，集体经济造血功能缺失，无法发展壮大。此外，在农村土地流转中，缺乏集体经济组织的牵头，投资方往往需与所有农户进行协商谈判，极个别农户意愿缺乏就会影响整片土地的流转，制约了土地流转的大规模开展。

三、以三台为例的丘陵地区实施乡村振兴的

对策建议

（一）坚持城乡统筹，超前做好战略规划，切实解决发展路径问题

乡村振兴的核心是产业振兴，难点在农民增收。而新型城镇化最根本的作用就是促进城乡产业融合，直接结果就是实现城乡产业要素自由流动，特别是吸纳和承载了农村剩余劳动力。因此，乡村振兴必须首先从战略上进行谋划，把城乡统筹发展作为前提，遵循工业化城镇化和农业现代化的发展规律，服从国家、省、市的主体功能定位要求，根据丘陵地区的资源禀赋和产业基础，对各类要素特别是农村人口的流动趋势进行科学研判，找准城乡融合发展的产业路径，并在此基础上对主体空间功能、城乡空间结构进行谋划，构建县城、集镇、乡村协调发展的格局。

（二）坚持“多规合一”，加快编制乡村空间规划，解决空间布局问题

一是依据产业发展方向和人口吸纳能力，按照城乡规划的相关规范，合理布局集镇用地，确保“多规”确定的保护性空间、开发边界、城镇规模等重要空间参数一致，以实现整体统筹、优化空间布局、有效配置土地资源、提高政府空间管控水平和治理能力。二是依据耕地等资源数量，结合产业发展和区位特点，开展村庄人口承载能力评价，在遵循人口自由流动规律的基础上，合理确定村庄用地规模，按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类分类对村庄空间布局进行规划。三是应注重乡村空间规划的前瞻性和科学性。既重视现实困难，更注重长远谋划；既遵循当前政策规定，更要考虑政策的调整型。如针对基本农田零散分布的问题，应考虑到国家未来基本农田政策调整的可能性，打破思维禁锢，在不减少数量、不降低质量的前提下对基本农田布局进行优化，以最合理的形态安排农村产业用地、集中安置用地以及基础设施、公益设施和环境保护用地，最大程度提升空间布局的科学性。

（三）坚持改革创新，盘活存量土地，解决用地指标不足问题

三台县村庄建设用地规模庞大，农村户籍人口人均占地 183m²，既是突出问题，也存在巨大提升潜力。一是要全面清理，摸清闲置、零碎、废弃级利用低效等存量用地的分布与规模；二是要建立宅基地退出的鼓励政策，以适度的资金补助引导进城入户人员有序退出宅基地使用权；三是结合土坯房改造加大城乡建设用地增减挂钩试点项目的实施力度，并预留一部分用地指标用于乡村振兴发展；四是在产业基础较好、用地需求较大的乡镇开展农村建设用地布局调整工作，通过工程措施对布局散乱的建设用地进行整理复垦，节约的指标在同一乡镇内统筹安排使用。

（四）完善配套政策，激活农村资源资产，多渠道解决资金投入问题

一是应支持丘陵地区获取农村建设用地指标收益。三台县城镇化率 37.5%，未来有很大提升空间，按照目前的人均占地水平，如三台县能实现 10 万人进城落户并退出宅基地，即可获得 2.8 万亩建设用地指标。应针对丘陵地区闲置农房较多的实际情况，支持开展以宅基地退出复垦为主导的增减挂钩项目，所得收益主要用于乡村基础设施和公益设施建设，助推乡村振兴。二是应鼓励丘陵地区开展以“旱改水”为主导的土地整治工程，并支持将新增水田指标用于全国统筹。丘陵地区旱地面积广阔，与平原和山区相比，其旱改水潜力大、可行性高、投资成本较低。如三台 2017 年实有旱地 82051 公顷（123 万亩），占耕地总面积的 69.5%，开展旱改水工程可获得上万亩的新增水田指标，如纳入国家统筹用于沿海地区，可获得数十亿的资金收入。三是全面深化市场化配置农村集体资产。大力推广“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革模式，鼓励农村集体经济组织探索资产租赁型、资源整合型、稳健投资型、区位特色型、服务创收型等发展模式，支持农村集体经济组织承担或参与财政支农项目建设，探索财政支农项目实行股份量化到村集体资产，鼓励将农村集体资产入股参与农村新产业新业态发展，促进城乡要素平等交换促进城乡要素平等交换。四是大力推进农村土地流转。

在尊重农民意愿、保护农民权益的基础上，完善流转制度，通过多种形式流转，既可以提高土地的利用率、有效的促进农业现代化发展，又可以提局农民的生活水平。特别是要放宽对集体经营性建设用地使用权流转的限制，允许集体经营性建设用地与国有土地在同一市场上流转，依法明确集体经营性建设用地范围、流转方式、流转程序，构建公开透明的农村产权交易市场，确保流转规范有序，被流转土地的农民生活水平有提高，长远生计有保障。

（五）加强监督管理，切实保护耕地资源，严防乡村振兴中的非农化倾向

首先，应将乡村振兴主导产业定位于现代农业，优先发展农业规模化经营和农副产品精深加工，尽可能延伸产业链，并在此基础上适度配套发展乡村旅游、文化创意、休闲康养等产业。二是应严格控制产业项目的用地规模，坚决抵制各类圈地行为，严防非农户倾向，严禁发展房地产或变相地产项目。三是加强土地多元化复合利用。在不破坏土地耕作层的前提下，探索农用地“大类管住、小类放开”，提升产业发展的灵活性。四是严格执法，坚持维护红线。坚决查处违反相关规划、破坏生态环境

的违法用地行为，坚决制止破坏耕地行为，严格宅基地审批管理，严禁一户多宅，构建规范有序的农村土地利用管理秩序。

参考文献

[1]张佰林，高江波，高阳，蔡为民，张凤荣. 中国山区农村土地利用转型解析[J]:地理学报, 2018, 73(3):503-517.

[2]沈茂英，杨程. 乡村振兴战略的丘陵地区实践及其可持续性探究——来自西充县的调查[J]. 决策咨询, 2018(02):6-16.

[3]四川省国土资源厅，四川省统计局，四川省人民政府第二次全国土地调查领导小组办公室. 四川省第二次全国土地调查主要数据成果的公报[J]. 资源与人居环境, 2014(5):16-17.

[4]龙花楼，屠爽爽. 土地利用转型与乡村振兴[J]. 中国土地科学, 2018, :32(7):1-6.

[5]赵龙. 为乡村振兴战略做好土地制度政策支撑[J]. 行政管理改革. 部省长笔谈, 2018(14):11-14.