华南农业大学学报(社会科学版)
2008年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2008
(第7卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 7)

土地整理与可持续发展

石 英[1], 郧文聚[2], 吴中元[1]

(1. 天津工业大学 管理学院,天津 300387;2. 国土资源部 土地整理中心,北京 100035)

摘 要: 通过分析国外土地整理的发展过程和特征、我国土地整理取得的成效以及面临的挑战与问题,探讨了新形势下我国土地整理的基本目标和发展方向,重点是补充耕地、提高土地生产能力、优化城乡用地格局、改善生态环境和保护塑造景观、大力开展基本农田建设。

关键词: 土地整理; 可持续发展; 发展方向

中图分类号: F301.21 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2008)02-0078-04

一、国外土地整理的发展

土地整理起源于欧洲,最早可以追溯到中世纪。国外土地整理的发展过程可以大致分为三个阶段。第一阶段称为简单土地整理阶段。第二阶段称为特定内容的土地整理阶段。第三阶段称为综合土地整理阶段。[1,2]。从国外土地整理的发展过程中,可以看出,由于自然环境和社会经济发展的变化,土地整理的内容、目标也在进行不断的调整和完善,即社会经济发展到特定阶段、对土地利用提出新要求时,根据有关社会经济发展规划、计划和土地利用规划,调整土地关系,使土地利用方式和结构适应社会经济发展的需要[3]。当前,国外土地整理呈现出以下主要特征:

(1)更加强调综合的土地整理理念。土地是一种直接关系经济社会发展的基础资源。在土地整理过程中,如果过分追求某一目标,措施单一,往往会引起不同程度的负面影响,因此需要从经济社会发展全局来确定其内容,评估其影响。如比利时的土地整理从内涵到工程措施都体现了全面考虑经济、社会、生态等多方面的原则,避免因过分强调某一方面而产生较大的负面影响,充分发挥了土地整理在社会经济可持续发展中的重要作用[4]。

(2)更加突出对景观和生态环境的优化,以建设促保护。土地整理是对土地资源及其利用方式的再组织和再优化过程,应遵循景观和生态保护的基本原则和要求,以实现人与自然和谐发展。如德国现阶段的土地整理特别重视对景观和生态的保护,确保规划设计具有生态可行性,强调土地整理要与整理区的自然生态环境和社会经济发展水平相适应,尽量减少对动植物生存环境的不利影响,防止对景观的持久改变和破坏,并在此基础上采取积极的措施,形成更加合理、功能性更强的景观生态环境,以利于生态的稳定和环境的美化[5]。荷兰的《土地整理条例》,明确要求在土地整理规划中,采取必要的措施保护土地景观。从荷兰土地整理项目的发展趋势来看,其重心逐渐从为农业生产等经济因素服务,发展为注重有效的土地利用与景观品质、生态进程的保护和发展相结合[6]。

(3)更加强调通过科学规划丰富可持续土地整理理念。国外土地整理特别强调要有一个科学规划设计的过程,规划制定过程不仅要考虑更高层次、更大区域范围内土地利用规划的要求,还要考虑土地整理区域之间的衔接以及不同整理区目标的协调。如日本将土地整理作为"城市规划之

收稿日期:2008-01-15

基金项目:天津市哲学社会科学研究规划资助项目(TJGL06-106)

作者简介:石 英(1976—)女,江西九江人,天津工业大学管理学院讲师,主要研究方向为土地评价、土地整理.

母”,体现出土地整理和规划之间的相互依存关系。加拿大在土地整理中特别突出规划管理,地方政府通过立法来保证自己行使规划与管理工作的合法性[7]。

二、我国土地整理的发展

我国土地整理的正式提出是以 1998 年颁布的《中华人民共和国土地管理法》为标志,并因此形成符合我国当前经济社会发展需求的土地整理概念:即在一定地域范围内,按照土地利用计划和土地利用总体规划的要求,采取一定的措施和手段,调整土地利用和社会经济关系,改善土地利用结构,科学规划,合理布局,综合开发利用,提高土地资源的利用率和产出率,增加可利用土地数量,确保经济、社会、环境三大效率的良性循环。

(一)我国土地整理取得的成效

我国土地整理概念与国际通行概念没有差异,但由于我国与国外一些典型国家所处的发展阶段、提出部门的主要职责不同,因此在具体内容和重点上稍有区别。我国土地整理工作开展来自耕地补偿制度建设,是为了完成国土资源管理部门担负的耕地保护职责而设定的,其基本目标是补充耕地。《中华人民共和国土地管理法》颁布实施后,我国土地整理工作得到了迅猛发展。

(1)增加了有效耕地面积。上世纪 90 年代以来,我国开展了对农村地区田、水、路、林、村的综合整治;大力开展基本农田整理和基本农田示范区建设,以建设促保护。尤其是“十五”期间,通过土地整理,我国补充耕地 142.67 万 hm^2, 31 个省份全部实现占补平衡;累计安排 8 批、2259 个国家投资项目,对约 158 万 hm^2 的土地进行了开发整理,改善了土地利用结构,提高了土地集约化程度,促进了土地可持续利用。

(2)优化了农村土地利用结构。通过土地开发整理复垦,农用地、水利设施用地、道路用地、林网用地和农村居民点用地的布局更加合理;通过归并田块,调整土地权属,农田破碎程度明显降低,农用地结构明显改观,土地利用的效率和集约化水平得到提高,耕地利用程度普遍提高了 3 – 10%,为发展现代农业提供了基础平台。

(3)提高了农业综合生产能力。我国约有 84% 的国家投资土地开发整理项目和多数省级投资项目,是以现有耕地,特别是基本农田整理为重点,项目区农田普遍成为田块成方、路渠相连、设施配套、旱涝保收的高产稳产农田,在降低生产成本的同时,生产能力得到普遍提高。此外,归并分割细碎的地块,又为规模经营创造了条件,促进了农业产业化、规模化。

(4)促进了农田生态保护和建设。在国家投资项目中,有近一半的项目是安排在西部和灾毁地区,有力支持了西部和灾毁地区生态恢复和治理。一些地区结合小流域治理,将耕地进行“坡改梯”,有效减少了水土流失。如三峡库区的“移土培肥工程”项目,注重处理好工程建设与生态环境保护的关系,以建设永久性的保土、保肥、保水的“三保生态田”为目标,正在成为一项“生态工程”。

我国的土地整理虽然在增加有效耕地面积、提高耕地质量、优化农村土地利用结构等方面有了一定成效,但其整理内容、整理理念与国外一些典型国家相比还是有一定差距,可持续土地整理理念[8]、景观保护与塑造思想[9]、生态文明建设与保护意识还没有在当前的土地整理实践中得以充分贯彻。总体上看,我国有组织的土地整理工作还处于起步阶段。

(二)我国土地整理面临的挑战与问题

一方面,土地整理工作面临着更大的挑战:人口持续增长,国民经济快速发展对耕地的需求增加,补充耕地的压力进一步加大;土地粗放利用的观念在短期内还难以完全扭转,引导土地开发整理向内涵挖潜、集约利用转变还需要做出艰苦的努力;易开发整理的土地后备资源逐步减少,补充耕地的成本提高,难度逐步加大;耕地质量仍然较差,部分耕地养分失衡、水土流失及污染严重;优质耕地集中地区占用耕地量大,后备资源集中地区水、热条件差,补充优质耕地、保持和提高粮食综合生产能力的任务更加繁重。

另一方面,土地整理工作也存在一些问题:一些地方还存在着“重开发、轻整理和复垦”、“重数量、轻质量和生态”、“占多补少、占优补劣”、“重农用地,轻建设用地”的问题;土地利用规划对土地整理活动的宏观调控和引导作用尚未得到充分发挥;有些忽视了土地整理中的生态建设,部分项目盲目的高标准、高投入,不重视规划中对景观和生态环境的保护[10-12]。

三、我国土地整理的发展方向

发展需要空间,建设需要土地,但如何做到理性发展,如何做到在科学规划指导下,可持续地科学发展却值得深入思考。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中强调要把节约资源作为基本国策,指出要坚持最严格的耕地保护制度,搞好土地整理。这为做好新时期的土地整理工作确定了方向。新形势下我国土地整理的基本目标可以概括为:贯彻科学发展观[13,14],落实生态文明建设的新要求,开展区域特色鲜明的可持续土地整理[15,16],保护土地资源,保障经济社会协调发展。当前的重点是:补充耕地,提高土地生产能力,优化城乡用地格局,改善生态环境与保护塑造景观,开展基本农田建设[17-19]。

(1)补充耕地。当前,我国正处于全面建设小康社会的关键时期,土地资源供求矛盾和利益冲突凸显,面临保护耕地和保障发展双重的压力,围绕18亿亩耕地红线,按照“造地、造好地”的总体要求,继续开展补充耕地,实施国家及区域补充耕地重大工程。

(2)保持和提高耕地生产能力。农业的基础地位毫不动摇,粮食安全必须保证,这是我国经济社会发展的基本要求。改革开放以来,我国经济和城市化发展水平较快,导致耕地面积的锐减和人地矛盾的进一步突出,为保障粮食安全,需要有一定数量的耕地面积作为保障。另一方面,在我国的广大农村地区,土地利用现状和粗放型利用方式,形成了对农业和农村现代化的制约和限制。当前,在通过土地整理增加有效耕地面积的同时,要更加重视通过农业基础设施的完善、农业耕作限制因素的消除、土地有效利用空间的扩展、土地质量的改善来提高土地生产能力。

(3)优化城乡用地格局。城乡建设用地整理是实现土地节约集约利用、减少建设占用耕地、实现耕地保护目标的根本出路。通过开展以土地收购储备为主要形式的城镇建设用地整理,以“空心村”的治理、宅基地整理为主要形式的农村建设用地整理,以及开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的试点工作,可以进一步合理高效利用土地,整合城乡建设用地,优化用地布局,推进土地节约集约利用,缓解建设用地供需矛盾,缓解经济发展与耕地保护目标的矛盾,促进城乡区域统筹发展。

(4)改善和保护景观与生态环境。基于建设生态文明的新要求,适度拓展土地整理建设内容,使其发挥推动和促进人与自然和谐的作用,是党的十七大对我国土地整理事业健康发展提出的新课题、新任务。要把改善生态环境放在突出位置,把是否有利于改善生态环境、有利于土地资源可持续利用作为土地开发整理的重要标准,充分发挥土地整理在生态文明建设中的重要功能。要正确处理土地整理与生态环境保护和建设的关系,在整理过程中注重生态景观的保护,并且塑造新的生态景观,尽可能消除土地整理工程对区域生态环境的改变[20-23]。在实践中应积极推动基于生态文明理念的土地整理理论、方法、技术研究。

(5)大力开展基本农田建设。基本农田作为耕地的精华,是实现粮食基本自给目标的安全底线,保护基本农田是耕地保护的重中之重。坚决落实国务院提出的基本农田保护“总量不减少,用途不改变,质量不降低”的要求,做到“以建设促保护”,将基本农田建设作为“十一五”期间土地整理的重点。

根据我国的国情,借鉴国外土地整理的成功经验,我国土地整理应按照可持续发展方向,充分吸收“数量管护、质量管护、生态管护”三者并重的理念,以促进土地资源约束条件下生态文明建设及提高土地资源对可持续发展的保障能力为根本目标,使社会经济建设和生态环境建设在土地利

用上得到统一和协调,从生态的合理性、经济的有效性和社会的可承受性等方面实现土地资源的可持续发展,保障经济社会的全面协调发展。

参考文献:

[1] 杨相和. 国外土地整理的启示与借鉴[J]. 国土经济,2002,(7).
[2] 丁恩俊,周维禄,谢德体. 国外土地整理实践对我国土地整理的启示[J]. 西南农业大学学报(社会科学版),2006,(2).
[3] 刘朝晖. 关于土地整理的发展与政策研究[J]. 农业·农村·农民,2006,(4B).
[4] 薛永森,廖　蓉,王长江,等. 比利时土地整理模式特点及启示[J]. 中国土地,2006,(2).
[5] 贾文涛,张中帆. 德国土地整理借鉴[J]. 资源·产业,2005,(2).
[6] 廖　蓉,杜官印. 荷兰土地整理对我国土地整理发展的启示[J]. 中国国土资源经济,2004,(9).
[7] 中国土地勘测规划院情报所等编. 国内外土地整理借鉴[M]. 北京:中国大地出版社,1998.
[8] 吴晓锋. 关于土地整理与可持续发展的理性思考[J]. 华东经济管理,2004,(4).
[9] 蔡运龙. 土地整理要重视文化景观和农民参与[J]. 中国土地,2004,(8).
[10] 刘友兆,王永斌. 土地整理与农村生态环境[J]. 农村生态环境,2001,(3).
[11] 严丽平,邵霞珍,吴次芳. 我国土地整理中存在的问题及发展展望[J]. 农机化研究,2006,(12).
[12] 李典友. 我国土地整理中的生态学问题与对策探讨[J]. 皖西学院学报,2007,(2).
[13] 陈建设,韩武波. 浅议科学发展观对土地整理理念的指导作用[J]. 资源·产业,2005,(2).
[14] 刘　瑞. 论土地整理与科学发展观[J]. 资源·产业,2005,(2).
[15] 覃佐彦,谢炳庚,杨勋林. 土地整理可持续发展评价体系研究[J]. 经济地理,2002,22(增刊).
[16] 王万茂,张　颖. 土地整理与可持续发展[J]. 中国人口·资源与环境,2004,(1).
[17] 国土资源部. 关于印发国土资源"十一五"规划纲要的通知[J]. 国土资源通讯,2006,(9).
[18] 樊　闽,贾文涛. 新农村建设视野下的土地整理[J]. 中国土地科学,2006,(3).
[19] 陈建设,韩武波. 中国土地开发整理战略重点的新定位[J]. 中国土地科学,2005,(1).
[20] 王秀茹,韩兴,朱国平,等. 关于土地开发整理与生态环境问题的分析[J]. 水土保持研究,2004,(3).
[21] 高向军,鞠正山. 中国土地整理与生态环境保护[J]. 资源·产业,2005,(2).
[22] 魏秀菊,胡振琪,何　蔓. 土地整理可能引发的生态环境问题及宏观管理对策[J]. 农业工程学报,2005,21(增刊).
[23] 吴克宁,郑信伟,吕巧灵,等. 景观生态学理论在土地整理中的应用[J]. 中国农学通报,2006,(12).

Land Consolidation and Sustainable Development

SHI Ying[1], YUN Wen-ju[2], WU Zhong-yuan

(1. *College of Management, Tianjin Polytechnic University, Tianjin* 300387, *China*;
2. *Land Consolidation & Rehabilitation Center of the Ministry of Land and Resources, Beijing* 100035, *China*)

Abstract: The development process and characteristics of land consolidation of foreign countries, the achievements and challenges of Chinese land consolidation in current situation are analyzed in this paper. Then the fundamental goal and development trend are discussed. Increasing cropland, improving the yielding capacity of land, optimizing of land use of city and country-side, improving ecological environment and landscape, developing farmland are proposed as the priority in the future land consolidation.

Key Words: Land consolidation; sustainable development; development trend