

Land Remediation Boosts Rural Revitalization

Zhen Guo^{1,2,3,4}

¹Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co. Ltd., Xi'an Shaanxi

²Institute of Land Engineering and Technology, Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

³Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering, the Ministry of Natural and Resources, Xi'an Shaanxi

⁴Shaanxi Provincial Land Consolidation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

Email: 675334047@qq.com

Received: Aug. 27th, 2019; accepted: Sep. 11th, 2019; published: Sep. 18th, 2019

Abstract

The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China clearly stated that it is necessary to implement the strategy of rural revitalization, which also puts forward new requirements and opportunities for the rural land improvement project. Land remediation and rural revitalization complement each other and develop together. This paper focuses on the prominent problems of insufficient space utilization, hardening of remediation mode and difficulty in resource integration in rural land remediation, and puts forward research countermeasures based on the appeal of rural revitalization to existing land improvement (ecological livability, industrial prosperity and life affluence): first, we must implement global land remediation, second, we must explore multi-functional production space remediation, third, we must strengthen ecological benefits, and fourth, we must strengthen the construction of human settlements. This is of great practical significance for promoting rural revitalization, accelerating poverty alleviation and promoting rural economic development.

Keywords

Global Rectification, Ecological Benefits, Human Settlements, Rich Life, Rural Revitalization

土地整治助推乡村振兴

郭 振^{1,2,3,4}

¹陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

²陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

³自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

文章引用: 郭振. 土地整治助推乡村振兴[J]. 社会科学前沿, 2019, 8(9): 1623-1627.

DOI: 10.12677/ass.2019.89220

⁴陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安
Email: 675334047@qq.com

收稿日期: 2019年8月27日; 录用日期: 2019年9月11日; 发布日期: 2019年9月18日

摘要

党的十九大报告明确提出要实施乡村振兴战略, 这给农村土地整治工程也提出了新的要求与契机。土地整治与乡村振兴相辅相成, 共同发展。本文着眼于乡村土地整治的空间利用不够、整治模式固化和资源整合难度大等突出问题进行探讨, 结合乡村振兴对现有土地整治的诉求(生态宜居、产业兴旺和生活富裕)提出了研究对策: 一是要实施全域土地整治, 二是要探索多功能导向型生产空间整治, 三是要强化生态效益, 四是要加强人居环境建设。这对推动乡村振兴、加快扶贫攻坚、促进农村经济发展具有非常重要的现实意义。

关键词

全域整治, 生态效益, 人居建设, 生活富裕, 乡村振兴

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

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。农村土地整治是优化土地资源配臵、促进城乡统筹发展和服务“三农”的有效途径, 是实施乡村振兴战略的重要抓手[1]。近20年来, 随着中国农村土地整治工作的持续推进, 土地整治内涵不断丰富、整治方式日趋多元化, 农村土地整治的相关研究也逐渐引起学术界关注。目前已有研究将土地整治分为两类, 一类是基于政策性研究, 基于现有问题探索新的发展模式; 一类是定量分析不同土地整治类型的效益和整治潜力[2] [3] [4]。这两类研究整体上互为补充, 遵循定性指导、定量检验研究思路, 有效促进了农村土地整治研究体系的系统化和科学化。

关于乡村振兴战略, 是以习总书记为核心的党中央在深刻把握我国现实国情农情, 深刻认识我国城乡关系变化特征和现代化建设规律的基础上, 着眼于党和国家事业全局, 着眼于实现“两个一百年”的伟大目标和补齐农业农村短板的问题导向, 对“三农”工作做出的重大战略部署、提出的新目标要求[5]。2018年中央1号文中共中央国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》(中发[2018]1号)中提出, 深入实施藏粮于地、藏粮于技战略, 大规模推进农村土地整治和高标准农田建设, 稳步提升耕地质量等有关推进土地整治的政策措施[6]。

可见, 土地整治事关长远、牵动全局。然而, 乡村振兴究竟如何与土地整治有效结合, 仍是当前理论研究者和政策实施者较为困惑的问题, 亟需进一步从源头理清乡村振兴与农村土地整治在目标体系和实施路径上的内在关联。

2. 土地整治存在的主要问题

20世纪90年代以来, 中国农村土地整治在保障耕地总量动态平衡、促进建设用地集约利用与生态

环境保护等方面发挥了积极的作用[7]，一定程度上促进了农业规模化经营与农村人口适度集中居住，这与当前乡村振兴战略的核心目标是基本一致的。农村土地整治本质上是“以地为纲”，局限于土地利用层面的结构优化与功能提升，忽略了农村土地整治的社会功能和生态服务价值，对于乡村振兴战略下的土地利用、人口发展和产业升级之间的联动效应考虑不足[8]。主要存在如下问题：

2.1. 资源和资金有效整合难度较大

助推乡村振兴战略的提出，为土地整治整合部门的资源和形成提供了契机，也给有关涉农政策、资金融合深化提出了挑战。当前，各部门有众多支农惠农项目，如交通部门的农村公路建设、农业部门的农业综合开发、水利部门的农田水利建设等。由于不同部门的项目立项要求、资金来源和用途各不相同，部门间尚未形成综合性政策意见，造成资金投入难以发挥最大效用[9]。

2.2. 理论研究不足，整治模式固化

农村土地整治是一个复杂的系统工程，同时也是一项重要的民生工程，农村土地整治的顶层设计需要扎实的人地关系理论、可持续发展理论和景观生态理论等作为坚实基础。然而，当前农村土地整治的基础理论研究相对薄弱，对城乡转型发展格局及其土地配置规律等基础理论缺乏规范性、系统性集成研究。理论基础不足，带来的直接问题是整治模式缺乏创新，过多地追求整治效果的“短、平、快”，忽略农村自然条件和地方需求的差异性，带来整治模式的趋同化[10]。这不利于乡村农业的可持续发展，更难以有效支撑乡村振兴战略的实施。

2.3. 空间逻辑不强，人地关系泛化

当前农村土地整治在空间层次对城乡统筹关系考虑不足，往往局限于单个项目的分散整治，忽略整治项目之间的空间关联性与功能互补性；在地块层次存在整治项目空间重叠与时序安排不合理的现象，带来了事倍功半的整治效果。很多地区在农村居民点整治项目安排中，缺乏对农村人口流动与非农化可能性的详细调查分析，没有充分考虑农村发展现状和未来发展情景，往往规划大规模的农村居民点整治范围，但实际仅实施了小规模农村居民点整治项目，大大降低了规划的指导性，这种规划缺乏科学的论证分析，脱离了乡村地域具体的人地关系[11]。

3. 乡村振兴对土地整治的诉求

3.1. 乡村“生态宜居”对土地整治的诉求

首先，在“生态”方面，反映的是自然生态与人文生态共生共融的高度耦合关系，是达到生态宜居状态的必要条件，但却不是充分条件，要求保障自然生态环境，修复受损生态，保证乡村留存浓郁的地方特色和农村风情的物质形态、人文景观，让人们记得住乡愁；其次，在“宜居”方面，要以“生态”为基础，保障乡村可持续发展和居住人群的身心健康，要求房、路、水、电、气等生活设施、教育卫生文化等公共服务设施、农田水利等基础设施完善、社会安定和谐[12]。可见，生态宜居包含乡村生态与乡村宜居两重状态，二者缺一不可。建设生态宜居乡村应注重绿化建设、基础设施建设、村级规划建设等综合性建设项目，重点侧重于乡村的土地整治与生态建设。

3.2. 乡村“产业兴旺”对土地整治的诉求

“产业兴旺”是乡村振兴的重要基础，更是首要任务。产业兴旺，要求围绕产业体系做文章，实现增产增收增效增绿，实现一、二、三产业融合发展[13]。近年来，休闲农业和乡村旅游等新产业发展迅猛，2017年休闲农业和乡村旅游营业收入近5500亿元，整个产业呈现出“井喷式”增长态势。2016年，农

业部会同国家发展改革委、财政部等 14 部门印发了《关于大力发展休闲农业的指导意见》；2017 年，农业部办公厅又印发了《农业部办公厅关于推动落实休闲农业和乡村旅游发展政策的通知》。在政策的引领带动下，休闲农业和乡村旅游将有更大的增长空间。因此，在产业方面，土地整治要结合农村产业发展的方向，助推农业产业发展和乡村旅游。

3.3. 乡村“生活富裕”对土地整治的诉求

“生活富裕”就是要让农民有持续稳定的收入来源，经济宽裕，衣食无忧。总而言之，就是要让村民的“钱袋子”鼓起来。结合土地整治的范畴，土地整治让村民的“钱袋子”鼓起来，一方面要充分应用增减挂钩盘活乡村土地资源；另一方面要实现产业融合发展，让农民得真实惠，可以鼓励当地村民从娱乐、特色产品展销、特色手工制作体验、民族歌舞表演、民宿等方面高规格、高起点进行建设。

4. 土地整治推动乡村振兴的对策

4.1. 倡导全域土地整治

与传统的土地整治方式相比，全域土地整体在整治范围、整治对象、整治目标、整治模式、实施主体、资金来源等方面都具有较大的优势，在多方协同配合下，能够有效发挥参与方的优势，提升全域土地整治的针对性和实效性[14]。在全域土地整治思路，全域土地整治注重外延整治和内核整治相结合。在外延整治上，通过优化农田、盘活农居、产业融合、乡村旅游、生态美化等多种方式开展工作；在内核整治上，主要从全域土地综合整治、提升耕地质量、农村建设用地盘活利用、生态修复及永久基本农田调优等方面进行。

4.2. 探索多功能导向型生产空间整治

坚持主导功能为本，提升农地生产功能，集中推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设。不断显化生态功能，农地生态功能是生产功能的前提和基础，没有健康的生态功能，生产功能就不可能得以维持，土地整治需从守耕地红线向建生态良田转变[15]。以土地整治为抓手，发展特色农业、生态农业和休闲农业等环境友好型农业，发挥农地生态涵养和休闲体验等生态功能。提升土地保障功能，挖掘土地整治在农民就业、医疗养老等方面的社会保障功能。打造生态景观，与退耕还林和退耕还湖等项目结合，通过土地整治形成林道、林网和生态缓冲系统，与毗邻城市发展区有效分离，发挥农地空间识别和景观空间隔离的功能[3]。

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[16]。

4.4. 推广人居环境改善型公共空间治理

改善农村人居环境、建设美丽宜居乡村是实施乡村振兴战略的一项重要任务。开展农村人居环境整治已不是单一的用地整治问题，而是以农村人地关系协调和人居满意度提升为目标的综合整治。在解决农村建设用地“散、乱、空”等问题的基础上，应大力推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等

化, 引导财政资金和社会资金投入农村, 促进城乡土地资源、资产、资本有序合理流动, 全面改善村庄面貌和农民生活环境[17]。

5. 结论

乡村振兴战略背景下, 传统农村土地整治在理论、方法与组织形式上存在的问题日益凸显, 带来了整治目标的短期性和整治模式的单一化, 亟需围绕以人为本的农村土地整治, 重塑农村土地整治的目标与空间治理体系。农村土地整治的本质在于优化乡村地域人地关系, 实现乡村振兴的“兴人、兴地、兴业”的核心目标。乡村振兴讲究的是实干, 既需要健全的政策“软环境”, 更需要真金白银的“硬投入”。乡村振兴为农村土地整治转型与创新提供了驱动力, 农村土地整治为实现乡村振兴提供了着力点, 两者具有很好的目标一致性和内容衔接性。农村土地整治需兼具规划视角的城乡统筹性和设计视角的空间联动性, 在重视土地生产功能提升的基础上, 挖掘土地整治蕴含的社会功能与生态服务价值, 实现乡村地域要素聚集、结构优化与功能提升, 实现全域整治新模式。

基金项目

陕西省土地工程建设集团内部科研项目(DJNY2019-12, DJNY2018-12), 长安大学陕西省土地整治重点实验室开放基金项目(2018-JC18, 2019-JC07), 长安大学中央高校基本科研业务费专项资金项目(300102279503)。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 刘新卫, 赵崔莉. 土地整合探索与农村土地整治反思——以广东省清远市为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(1): 18-26.
- [3] 郇文聚, 宇振荣. 中国农村土地整治生态景观建设策略[J]. 农业工程学报, 2011, 27(4): 1-6.
- [4] 罗文斌, 吴次芳. 农村土地整理项目绩效评价及影响因素定量分析[J]. 农业工程学报, 2014, 30(22): 273-281.
- [5] 李先德. 乡村振兴战略写下划时代的一笔[J]. 中国科学报, 2017(48): 46-47.
- [6] 胡进安. 开展农村土地综合整治应多管齐下[J]. 国土资源导刊, 2010, 7(10): 57-59.
- [7] 汤怀志, 梁梦茵, 范金梅, 等. 我国土地整治规划的发展历程、趋势与反思[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2016, 17(6): 52-59.
- [8] 饶静. 土地整治社会评价内涵、原则及框架方法[J]. 中国土地科学, 2017, 31(12): 84-91.
- [9] 周丽, 唐璐. 乡村振兴战略背景下的景观型土地整治设计研究[J]. 科技创新导报, 2018, 15(31): 120-121.
- [10] 史培军, 宋长青, 程昌秀. 地理协同论——从理解“人-地关系”到设计“人-地协同”[J]. 地理学报, 2019, 74(1): 3-15.
- [11] 吕添贵, 吴次芳, 费罗成. 基于发展视角下的土地整治顶层设计障碍分析及其路径选择[J]. 农村经济, 2014(2): 17-21.
- [12] 谢华生, 冯真真, 樊在义, 等. 天津市生态宜居城市指标体系及实现对策研究[J]. 天津经济, 2011(2): 12-15.
- [13] 韩长赋. 大力实施乡村振兴战略[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 209-215.
- [14] 郭梅. 以全域土地整治推动乡村振兴[J]. 江西农业, 2019(10): 128.
- [15] 孔雪松, 王静, 金志丰, 等. 面向乡村振兴的农村土地整治转型与创新思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(5): 95-102.
- [16] 宋江. 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县为例[J]. 农村经济与科技, 2019, 30(12): 193-194.
- [17] 李玉恒, 王永生, 阎佳玉, 等. 土地工程与乡村可持续发展典型案例分析与研究[J]. 中国工程科学, 2019, 21(2): 40-47.