

和谐美丽乡村视角下土地整治项目实施战略刍议

焦晓西¹, 王娟², 刘全亮²

(1. 定西市国土资源局, 甘肃 定西 743000; 2. 定西市农业科学研究院, 甘肃 定西 743000)

摘要: 通过分析土地整治及和谐美丽乡村建设的内涵、辩证关系、土地整治在和谐美丽乡村建设中的作用和目前土地整治中存在的问题, 提出了加强土地整治专项规划的引领作用; 树立“土地整治+”理念; 加强资金整合管理, 发挥资金叠加效应; 加大监管力度, 提升工程质量; 创新土地整治项目建设机制等和谐美丽乡村视角下土地整治项目实施战略。

关键词: 美丽乡村; 土地整治; 战略

中图分类号: F327 **文献标志码:** A **文章编号:** 1001-1463(2018)06-0087-05

doi: 10.3969/j.issn.1001-1463.2018.06.023

Discussion on Implementation Strategy of Land Renovation Project from Perspective of Harmonious and Beautiful Countryside

JIAO Xiaoxi¹, WANG Juan², LIU Quanliang²

(1. Dingxi Bureau of Land and Resources, Dingxi Gansu 743000, China; 2. Dingxi Academy of Agricultural Sciences, Dingxi Gansu 743000, China)

Abstract: Through the analysis of the connotations and the dialectical relations of land reclamation and rural construction for a harmonious beautiful countryside, the role of land management in rural construction and the problems existing in the current land management, the implementation strategy of land renovation project from perspective of harmonious and beautiful countryside was put forward, including scientific planning, strengthening the leading role of specific planning of land management, establishing the concept of “land consolidation +”, strengthening the management of funds integration for a superposition effect, strengthening supervision and improving project quality, and innovating the construction mechanism of land remediation project.

Key words: Beautiful countryside; Land renovation; Strategy

随着城市化进程的不断加快, 长期以来存在的城乡二元结构并没有得到有效缓解, 农村地区的基础设施建设和人居环境与城市的差距越来越明显, 这与建立美丽中国, 实现伟大中国梦远不相适应。2013年中央一号文件第一次提出了要建设“美丽乡村”的奋斗目标, 进一步加强农村生态建设、环境保护和综合整治工作。“十九大”报告又提出实施乡村振兴战略的伟大创举, 把乡村振兴战略按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的方针进行贯彻实施, 从根本

上加快了我国和谐美丽乡村建设的步伐。

土地整治是对土地平整、农田水利、田间道路、林网修建、村庄整治、生态环境等的综合性治理, 土地整治的功效与新农村建设的需求具有一致性。土地整治可作为推进新农村建设的有效手段, 深入探讨服务于和谐美丽乡村建设的土地整治目标与内容, 对指导今后土地整治事业发展方向具有重要战略意义^[1]。开展和谐美丽乡村视角下的土地整治项目实施研究, 能在保障项目完成质量, 增加农村经济效益, 提高生产生活水平

收稿日期: 2018-03-23

作者简介: 焦晓西(1981—), 男, 甘肃定西人, 工程师, 硕士, 研究方向为土地资源管理。Email: 531374981@qq.com。

通信作者: 王娟(1980—), 女, 甘肃民勤人, 副研究员, 硕士, 研究方向为农田水肥高效利用。Email: wj0110@126.com。

[55] 张庆钢, 陶乐仁, 邓云, 等. 蓝莓不同冻结方式下工艺特性及贮藏品质的研究[J]. 食品工业科技, 2015, 36(4): 348-351.

[56] 姜力群, 胡太君, 郑加希. 果蔬冷藏保鲜技术的试验、应用与研究[J]. 食品科技, 2003(8): 65-66.

[57] 宋洪文, 周鑫. 蓝莓蜡膜保鲜对比试验研究[J]. 现代园艺, 2016(3): 10-11.

[58] 林平, 韦小平, 徐祖荫, 等. 中蜂授粉对蓝莓贮藏保鲜期品质的影响[J]. 蜜蜂杂志, 2016(3): 4-6.

(本文责编: 郑立龙)

的同时,推动社会发展,保护生态景观,改造村容村貌,加快新农村建设进程,从而实现农村产业、经济的快速发展以及社会、生态环境的有效改善,促进城乡一体化和社会的和谐健康发展^[2]。在新时代中国特色社会主义实施乡村振兴战略背景下,建设和谐美丽乡村是历史发展的必然,土地整治作为人类利用和改造自然的工程措施之一,它既是实现耕地占补平衡的有力措施,又是建设和谐美丽乡村的重要手段。

1 土地整治与和谐美丽乡村的内涵

1.1 土地整治的内涵

所谓土地整治,是指在一定的区域内,按照土地利用总体规划确定的目标和用途,采取工程和生物措施,以农用地为主要对象,同时视区域内居民点、工矿废弃地和未利用地等适宜性情况而进行综合整治,并以增加耕地面积、提高耕地质量、建设高标准基本农田为目的,改善农村生产、生活条件与生态环境的活动^[3]。农村土地整治是在一定区域内,按照土地利用总体规划确定的目标和用途,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村、房综合整治,改善农村生产、生活条件和生态环境,促进农业规模经营、人口集中居住、产业聚集发展,推进城乡一体化进程的一项系统工程^[4]。

1.2 和谐美丽乡村的内涵

和谐美丽乡村是指经济、政治、文化、社会、和生态文明协调发展,规划科学、生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主、宜居、宜业的可持续发展乡村,包括建制村和自然村^[5]。和谐美丽乡村是建设美丽中国的重要组成部分,是新时代中国特色社会主义背景下实施乡村振兴战略的伟大举措,是在生态文明建设全新理念指导下的一次农村综合变革、是符合社会发展规律的升级版新型化农村建设。它既是对“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”思路的秉承和发展,又是对自然客观规律、市场经济规律、社会发展规律的认识和遵循。

2 土地整治与和谐美丽乡村建设的辩证关系

建设和谐美丽乡村,是我国实施乡村振兴战略的一项重要任务,也是建设美丽中国的必然结果。土地整治作为人类利用和改造自然的工程措施之一,它既是实现耕地占补平衡、完善农业生产设施条件、实现土地规模经营、改善农民生产生活条件、治理水土流失的有效途径,也是建设和谐美丽乡村的重要手段。土地整治目标与生产

发展、生活富裕、村容整洁、乡风文明和管理民主的和谐美丽乡村建设具有高度一致性,两者都以农村为工作对象,工作目标和工作要求基本相近,因此,两项工作之间必然存在着一定的辩证关系^[6]。

2.1 内容相互交叉

土地整治项目实施从内容上主要有农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿用地整治、土地复垦、未利用地开发等5个方面的内容,这5个方面的整治结果都是趋向土地归并平整、区域土壤改良、提升土地产能、完善路网设施、水利设施建设、村庄废弃地整治、攻坚脱贫中宅基地统一规划后拆旧建新、地界权属调整、生态环境保护等,是节约集约利用土地、缓解城乡建设用地矛盾、统筹城乡协调发展,保护生态景观必不可少的途径。而和谐美丽乡村政治、经济、社会、文化、生态五大建设内容主要体现在完善基层民主政治、推进农村体制改革、发展现代农业、提高粮食综合产能、增加农民收入、健全公共服务体系、建设农村现代文明、保护乡村生态环境等方面,这几方面与土地整治项目实施后效能是相互促进,相辅相成的,二者在实施建设内容方面相互交叉。

2.2 建设目标一致

随着农村经济条件的不断发展,土地整治从单一的农田整理逐渐转变为“田、水、路、林、草、湖、村、房”等的综合整治;从功能上来说,土地整治具有耕地数量增加、土地质量提高、基础设施完善、土地利用结构与权属关系调整、生产生活条件与生态环境改善、城乡一体化发展的推进等功能,这与“十九大”提出的按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的建设和谐美丽乡村总体要求和建立健全城乡融合发展体制及政策体系在本质上是一致的,其目的是加速推进农业农村现代化,实现美丽中国建设的伟大创举。

2.3 建设资金来源渠道相同

目前土地整治项目实施资金主要有5个方面的来源,一是政府投资。政府利用耕地开垦费、新增建设用地使用费切块资金、土地出让金地方留成部分,用于土地整治项目实施中,高标准基本农田的建设和中低产田的改造。二是农民自筹资金。由于中国大多数农村均呈现贫困落后现状,农民自筹用于土地整治项目实施的资金数量非常有限,并且实施的规模特别小。三是企业投资。企业投资用于土地整治项目实施的,主要是企业以营利为目标,以调整农村土地利用结构为手段,

这种投资方式目前还在不断实践中,单个项目投资量较大,模式单一。四是社会捐助。以社会捐助方式投入在土地整理项目实施方面的资金主要配合在和谐美丽乡村建设方面投入。五是PPP项目资金。和谐美丽乡村建设的基础是农村经济的大力发展,而充裕的资金是农村建设项目得以启动和开展的保障,乡村落后和发展不平衡的现状使和谐美丽乡村建设需求的资金量数量极大,资金非常匮乏。总体上看,目前和谐美丽乡村建设资金也来源于政府投资、农民自筹、企业和社会捐助、PPP项目资金5个方面,这与土地整治项目实施资金来源方式相同。

2.4 重大战略意义

2.4.1 为和谐美丽乡村建设奠定了基础 和谐美丽乡村建设,首要任务是生产发展,农村生产发展的根基在于农业的大力发展,基础设施的不断完善。恰恰现代意义的土地整治是对农村土地进行田、水、路、林、草、湖、村、房等的综合治理,是以现代高效农业发展、土地节约集约利用、调整土地利用结构为理念,按照水利化、机械化、产业化、整洁化、规模化的要求,对中低产田的改造、项目区内道路、农田水利设施、农田防护林、农村生态环境、农村住宅集中安置等项目的建设,促使农业生产条件得到改善,促进城乡一体化及二、三产业发展,从而拓宽农民的就业机会和增收渠道,为和谐美丽乡村建设奠定坚实的基础。

2.4.2 是和谐美丽乡村建设生活宽裕的基础 农民生活宽裕的先决条件是增加收入,而土地整治项目实施后一方面增加了耕地面积,提高了耕地质量等级,提高了耕地产出率,进而增加了农民收入;另一方面在土地整治实施时,就结合当地实际充分考虑了今后的土地流转和规模化种植等情况,因而在土地整治项目实施后有利于改变农村传统种植模式,有利于农村土地利用结构的调整和农村产权结构的调整,从而推进生产方式创新、农业技术推广,为现代化生产打下了基础,有效减少了农业劳动力,利用剩余劳动力通过从事非农产业扩充增收渠道。

2.4.3 是和谐美丽乡村建设村容整洁的基础 现阶段土地整治已将过去的土地模型提升到了景观模型。土地整治是在土地整治专项规划和村镇规划指导下实施的,项目实施后,一方面将实现布局优化、道路硬化、村庄绿化、环境美化,改善农业生产条件,形成项目区内道路网络畅通,基础设施完善,将原有的“三跑田”变为了“三保田”,

提高了单位面积生物量及土地利用效率,改善了农业生产条件和农村自然生态环境及人文景观。另一方面,通过对居民点拆旧建新规模安置,将原有垃圾、废水及固体废弃物乱推乱放乱排的进行集中治理,从而美化环境,实现村容村貌的整洁。

3 存在的问题

土地整治作为人类社会利用自然和改造自然的措施,是我国一项重大惠民工程^[7],是经济社会发展达到一定阶段,解决土地利用问题的必然选择。尽管我国的土地整治项目已实施多年,成效显著,但在具体的工作中也存在不少问题。

3.1 缺少与相关规划的有效衔接与协调

土地整治综合涉及面广、工作量大,科学编制土地开发整治专项规划是土地整治项目得以顺利实施的前提。由于目前《土地利用总体规划》、《土地整治专项规划》、《城市总体规划》、《村镇规划》以及相关行业规划没有多规合一,规划修编先后时点不统一,出现《土地开发整理专项规划》与其他相关规划在空间、地域、时点上存在差异性。如住建部门侧重农村建设用地方面的村庄布点规划、农房改造示范村村庄规划、村庄规划设计等,农业部门侧重于农业种植方面的农业产业发展规划、粮食生产功能区规划、农业园区规划,以及水利部门的水利建设规划、旅游部门的旅游开发规划等,形成九龙治水局面,导致在具体土地整治项目实施中受到其他规划的限制。

3.2 农用地整理重数量轻质量,重农业开发轻生态保护

导致三农问题严重的最根本的原因,在于人地关系紧张这一基本矛盾日益严重^[8]。土地整治以增加有效耕地面积并提高耕地质量为核心,特别注重以提高质量为重点。但是随着城镇化的不断推进,城乡经济的飞速发展,建设用地需求迅猛增长,人地矛盾日益加剧。为了保护耕地、保持耕地总量动态平衡,我国实行“占一补一,先补后占”的耕地保护政策,在政策上诱导了农用地整理中对数量的过度重视,项目从设计开始就对生态效应的轻视,建设占用的耕地大多数在当地属于耕地质量等级较高、种植条件较为优越的耕地,但实际补充的耕地则只是数量上的相同,质量上并未达到。个别地区还出现了一些开山到山顶、种田到溪边的重数量轻质量、重农业轻生态的土地整治项目。

3.3 项目规划设计缺乏可操作性

精确性、标准性、实用性、可操作性是土地整治项目设计最基本的要求。从目前实施的土地

整治项目看,有些设计单位在规划设计时出现与实际脱钩,对项目实施区域不进行实地测量,只是在较大比例尺的影像图进行勾绘设计,出现一些不切合实际的情况。甚至有些随意设计,出现一些与当地实际地形地貌不符合的规划设计,造成项目实施困难,有的甚至实施不了,被迫中途停工、修改方案等,项目规划设计操作性不强。

3.4 资金整合度低,综合效应没有充分发挥

土地整治是一项庞杂的系统性工程,涉及到土地、环保、农业、林业、水利、交通、建设、财政等多行业、多部门。目前,中央和省市为了支持新农村建设和解决三农问题,给多个部门下达了专项惠农资金。但由于各部门衔接不紧密,各自为政,在实施项目时对资金整合度不够,导致资金重复投入,使土地整治的资金导向效应没有在和谐美丽乡村建设中充分发挥出来。如个别土地整治项目在土地部门实施时,就对项目区内配套了水利设施、项目区内道路进行了铺沙硬化,但在土地整治项目实施后,水利部门又按照水利部门的规划对其配套喷灌等节水工程,交通部门又根据交通路网规划对其内道路进行水泥硬化,造成工程项目重叠、资金浪费。

3.5 宣传度不够,公众参与程度不高

土地整治作为一项实现农业现代化的基础性工程,是一项涉及到千家万户的民心工程。一方面在土地整治项目实施的过程中,由于对实施土地整治项目重大意义的宣传不到位,加上部分农民的认识水平有局限,出现项目实施前阻挠和实施后对权益的争执;另一方面,土地整治项目实施过程中或多或少会出现一些矛盾纠纷,部分县、乡镇干部缺乏对实施土地整治项目重大作用的认识,怕担责,推诿扯皮,对协调解决项目中涉及的问题不积极。此外,由于风水、感情等诸多民俗因素,农民对祖屋宅基地的不舍情结,不愿意建新拆旧,一定程度上阻碍了土地综合整治项目的顺利实施,也影响了和谐美丽乡村建设的全面开展。

3.6 项目实施监管不到位,工程质量问题多

在土地整治项目的实施过程中,一是部分测量、设计、施工、监理、管理队伍缺乏土地整治工作要求的技術能力,而导致项目工程质量差。二是真正的项目竞标单位在竞得项目后,往往将项目转包给资质等级低,甚至于没有资质的施工单位进行施工,导致豆腐渣工程时有发生。三是项目施工单位、项目监理单位,也存在一家大公司旗下的子公司或项目施工单位、项目监理单位

之间串通,尽不到监理监管职责。四是在项目投资预算中没有后期管护资金,并且随着城镇化的推进,一部分农民弃地进城务工,导致土地整治项目实施后期管护制度执行上存在困难,单靠项目所在地的乡镇政府及村组管护力量有限,甚至有的项目实施后政府、村集体没有及时组织流转或农业种植结构调整,致使项目验收后就开始荒芜,不但造成资金的浪费,而且影响了和谐美丽乡村的建设。

4 推进土地整治项目实施的战略措施

在新时代中国特色社会主义乡村振兴战略背景下,土地整治的范畴、目标、内涵和方式等都发生了深刻变化。整治范畴已由分散的土地开发整理向集中连片的田、水、路、林、湖、草、村、房综合整治转变,整治目标已由单纯的补充耕地向建设性保护耕地、推进和谐美丽乡村建设和城乡统筹发展相结合转变^[9],整治内涵已由增加耕地数量为主向“数量管控、质量管理、生态管护”三位一体综合管理转变^[10],整治方式上已由以项目为载体向项目、工程为载体结合城乡建设用地增减挂钩政策、工矿废弃地复垦调整利用等政策的运用转变^[11]。土地整治已经成为建设社会主义新农村、统筹城乡发展的重要抓手和平台^[12]。

4.1 加强土地整治专项规划的引领作用

科学规划是土地整治项目顺利实施的先决条件,自然资源部、发改、住建、规划、测绘等相关部门,应以实施乡村振兴战略为抓手,按照规划科学、生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主、宜居、宜业的可持续发展乡村的建设理念,从土地整治的功能定位入手,统筹编制农村土地整治专项规划,使土地整治规划与涉土、涉农、涉水的多个相关专业规划互补、互通、互动。合理安排农田保护、基础设施、土地利用结构调整、产业发展、生态涵养等空间布局,从规划编制源头上注重山水林田湖生态保护与修复,对土地整治的规模、布局和时序因地制宜,对田、水、路、林、草、湖、村、房进行综合整治,使土地整治规划不仅成为建设高标准基本农田的工作平台,而且成为建设和谐美丽乡村规划落地的工作平台。

4.2 树立“土地整治+”理念

“土地整治+”是土地整治发展的高级形态,是打通阻碍城乡各类要素有序流动的壁垒。在今后土地整治过程中,要建立并形成多方集聚的“土地整治+”生态圈,塑造全新的土地整治格局^[13]。一是要坚持土地综合整治与农村土地利用结构调整、

产业结构升级、现代高效农业相结合,促进城乡一体化的发展。二是要从战略高度认识土地整治的多功能定位,彰显土地整治1+N效应,把建设高标准农田与土地整治项目区域的生态景观、村落文化等资源的开发、保护有机结合,在促进现代农业发展和新型城镇化建设的同时,引入文化、教育、休闲、观光等多元要素,培育多种产业融合发展的新业态,打造富有区域特色的经济新增长点,促进农业生产方式转型发展。三是要创新多样化的土地整治实施模式,充分调动各方参与土地整治的积极性。

4.3 加强资金整合管理,发挥资金叠加效应

土地整治是一相综合复杂、投资金额巨大的民生工程,仅靠政府投资是远远不够的,必须构建多元化融资机制,多渠道、跨领域地鼓励和吸引社会投资。第一,加快推进农村农业大部委的改革步伐,把以往涉及到土地、农业、林业、水利、环境、交通、建设、财政等多行业、多部门的涉农资金统一起来,把耕地开垦费、新增费、用于农业土地开发的土地出让金集中起来,由农村农业部门集中专项使用,充分发挥各项资金的叠加效益。第二,利用当前土地流转的大好时机,充分鼓励和吸收农民、企业、社会资金,引入PPP项目融资模式,增加土地整治资金筹集。第三,利用好城乡建设用地增减挂钩项目和新增耕地指标跨地区交易等政策,缓解土地整治资金压力。

4.4 加大监管力度,提升工程质量

土地整治工程质量的好坏,体现在技术设计、项目施工、工程监管、竣工后管护等各个环节。要充分利用农村土地整治监测监管系统,强化项目实施全过程监管和信息化管理,提升土地整治工程质量。一是严把项目技术设计关口,严格执行技术标准,使项目设计规划成果具有综合性、创新性、可操作性。二是要数量质量并重,既要从数量上达到占补平衡,又要加大工程质量监管,经得起历史的考验。三是要充分发挥土地整治专业机构技术和人才优势,加大技术指导并探索开展第三方评估,确保经得起各方检验。四是要实行特殊保护,按照“谁使用谁管护”和“谁受益谁负责”的原则,做好建后管护工作。

4.5 创新土地整治项目建设机制

在新时代中国特色社会主义发展背景下,要充分贯彻“绿水青山就是金山银山”的理念,准确把握乡村振兴战略各项政策方针,把生态文明建

设和精准扶贫与土地综合整治项目充分结合,不断创新土地整治项目建设机制,为和谐美丽乡村建设奠定坚实基础。一是多开展以村、社为单位的小规模土地整治项目,做到精准整治、精准扶贫。二是加快推进机构改革步伐,对多部门涉农资金进行整合,全方位推进村社综合建设,不断完善农村基础生产生活设施,治理水土流失,构建和谐美丽乡村生态景观。三是抓住乡村振兴战略美好机遇,积极引导农民、农村集体经济组织、新型农业经营主体参与重大土地整治项目建设,建立政府主导、部门监管、社会参与的多样化实施模式。

参考文献:

- [1] 赵华甫,张凤荣,王茹,等.面向社会主义新农村建设的土地整理[J].土壤,2008,40(2):188-192.
- [2] 甘晓林.新农村建设背景下土地整理综合效益评价研究[D].武汉:华中农业大学,2012.
- [3] 广西壮族自治区质量技术监督局.土地整治工程第1部分:建设规范(DB 45/T 1055-2014)[S].北京:中国标准出版社,2014.
- [4] 冯新伟,朱嘉伟,陈伟强.浅析土地整治在促进新农村建设中的作用[J].安徽农学通报,2010,16(22):38,64.
- [5] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会.美丽乡村建设指南 GB/T32000-2015[S].北京:中国标准出版社,2015.
- [6] 蔡方明.土地整治与新农村建设的辩证关系[J].低碳世界,2017(9):260-261.
- [7] 洪士林,王艳华,阮月远,等.农用地整理中农民权益保护现状及其对策探析[J].甘肃农业科技,2016(9):70-73.
- [8] 曹健民.解决我国“三农”问题的对策[J].甘肃农业科技,2004(7):6-8.
- [9] 严金明,夏方舟,李强.中国土地综合整治战略顶层设计[J].农业工程学报,2012,28(14):1-9.
- [10] 陈百明.发展之要统筹之本生态之基,展望土地整治工作新趋势[J].中国土地,2012(3):1.
- [11] 贾文涛.土地整治有了新目标——《全国土地整治规划(2011-2015年)》解读[J].中国土地,2012(4):6-8.
- [12] 徐绍史.深入开展农村土地整治搭建新农村建设和城乡统筹发展新平台[J].国土资源通讯,2008(8):6-7.
- [13] 范树印.充分发挥土地整治1+N作用—访国土资源部土地整治中心主任范树印[J].农村经济,2017(9):10-11.

(本文责编:杨杰)