

关于加快土地整治创新的思考

郟文聚

(中华人民共和国国土资源部土地整理中心, 北京 100035)

摘要 近年来,土地整治工作取得了明显成效,为我国粮食的连年增产和国家粮食安全奠定了重要的物质基础。未来 10 年,通过土地整治,预计可新增粮食产能约 2 000 亿 kg。如何把潜能变为现实? 加快土地整治、加强土地整治制度创新和科技支撑是根本途径。土地整治创新需要重视土地整治内涵和类型的变化;需要重点关注农村腹地、城乡结合部、农牧交错带、山缘带、城中村等区域;急需解决科学编制和严格执行土地整治规划、平衡资源与资金匹配、切实维护土地权益、加强土地整治制度建设、充分调动基层国土资源管理工作者的积极性、加强土地整治队伍建设、提高土地整治科技支撑能力等关键问题。

关键词 土地整治; 土地整治内涵; 粮食安全; 制度创新; 科技支撑

中图分类号:F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2011)06-0001-05

2011 年 7 月 25 日,胡锦涛总书记在中共中央政治局第 31 次集体学习时的讲话强调,“要推进农村土地整治,加快农村土地整理复垦,着力提高耕地质量建设,大规模建设旱涝保收高标准农田,夯实农业现代化基础”。温家宝总理 2011 年 7 月 20 日在国务院第 164 次常务会议上强调,要“制定并实施全国土地整治规划,加快建设高标准基本农田,力争‘十二五’期间再建成 4 亿亩旱涝保收的高标准基本农田”,并于 9 月 2 日考察国土资源部时提出,“要充分认识资源是数量、质量和生态三者的有机统一,在做好数量管控的同时,加强质量管理和生态保护”。

从 2011 年 7 月 20 日到 9 月 2 日,短短 1 个多月的时间内,中央领导同志先后 3 次就国土资源管理工作发表重要讲话,而且每次都对土地整治提出明确要求,这是中央领导同志对国土资源管理工作、对土地整治工作的充分肯定和高度重视。土地整治上升为国家战略,迎来了历史性的重大发展机遇,表明了时间的紧迫性。如何在加快土地整治中加强制度创新和科技支撑,切实贯彻落实好中央领导指示精神,是当前需要思考和研究的重点。

一、土地整治创新是保障国家粮食安全的需要

胡锦涛总书记指出,维护国家粮食安全是治国

理政、改善民生的头等大事;确保国家粮食安全,最根本的措施是施行最严格的耕地保护制度(划定永久基本农田,强化耕地保护责任、健全耕地保护补偿机制、从严控制建设占用耕地、完善耕地占补平衡制度);加快农村土地整理复垦,大规模建设旱涝保收高标准基本农田,夯实国家粮食安全的物质基础。

近年来,我国坚持最严格的耕地保护制度,土地整治工作取得了明显成效,耕地减少过快的势头得到有效遏制,基本农田保护面积稳定在 1.04 亿 hm^2 以上,为保障国家粮食安全、促进新农村建设和城乡统筹发展等方面发挥了重要作用^[1]。据国土资源部统计,“十一五”时期我国通过土地整治建成高产稳产基本农田约 1 067 万 hm^2 ,新修建沟渠超过 493 万 km,建成田间道路超过 460 万 km,经过整治的农田产量比过去增加 10%~20%,实现新增粮食产能超过 65 亿 kg,为我国粮食的连年增产和保障国家粮食安全起到了重要的基础作用。

据估算,未来 10 年,通过土地整治,预计可新增粮食产能约 2 000 亿 kg;预计全国整治耕地约 1.2 亿 hm^2 ,按照 7% 的新增耕地面积计算(近 10 年全国各地基本农田整治增加有效耕地 3%~15%),可挖掘有效耕地面积 667 万 hm^2 以上,换算成粮食生产能力,挖掘出的有效耕地可以增产粮食 500 亿 kg 以上;预计改造和建设约 6 000 万 hm^2 高标准、成规

模的基本良田,提高土地生产力 20%以上,从而通过土地整治提高耕地质量等级可以增产粮食约 500 亿 kg;通过在土地整治后各方面的条件都得到了改善的“良田”上广泛应用农业新技术、新装备,预计可增加粮食产能 1 000 亿 kg 以上。

总体上看,我国粮食产能再上几个台阶是有土地资源基础的,但是不能忘记耕地资源的稀缺性、多功能性以及提高粮食产能的艰巨性、长期性和复杂性,致使土地整治成为上述潜能变为现实的重要途径。然而,目前我国土地整治中存在着土地整治规划的权威性不足、资源与土地整治资金不匹配、基层国土资源管理工作者对土地整治不积极、土地整治队伍建设急需加强等问题。因此,为了确保国家粮食安全,亟需加强土地整治创新,加快做好土地整治工作。

二、土地整治创新需要重视的 2 个方面

随着社会和经济的发展,土地整治的内涵在不断地充实和完善,类型也在不断地丰富和变化。因此,土地整治创新要根据土地整治内涵和类型的变化而进行。

1. 土地整治的内涵

土地整治是指对低效利用、不合理利用、未利用的土地进行治理,对生产建设活动破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用,以提高土地利用率的活[2]。

1997 年的《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号)提出“积极推进土地整理,搞好土地建设”。1999 年 1 月 1 日起实施的新《土地管理法》,进一步明确和巩固了土地整理的法律地位。随着土地整治工作的不断推进,我国土地整治正在发生深刻转变,主要表现在:①在整治范围上,由分散的土地开发整理向集中连片的田、水、路、林、村综合整治转变;②在整治内涵上,由增加耕地数量为主向增加耕地数量、提高耕地质量、改善生态环境并重转变;③在整治目的上,由单纯的补充耕地向建设性保护耕地与推进新农村建设和城乡统筹发展相结合转变;④在整治手段上,由以项目为载体向以项目、工程为载体结合政策工具的运用转变,特别是将农用地整理与城乡建设用地增减挂钩相结合,土地整治管理模式有了显著改变,综合效益有了质的飞跃。

2. 土地整治的类型

(1)农用地整治。农用地整治是指在以农用地(主要是耕地)为主的区域,通过实施土地平整、灌溉与排水、田间道路修建、农田防护与生态环境保持等工程,增加有效耕地面积,提高耕地质量,改善农业生产条件和生态环境的活动。农用地整治任务是加强农田基础设施建设,按照“田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的标准,大规模建设旱涝保收高标准基本农田。科学划定基本农田集中区,优化耕地多功能布局,有效引导耕地集中连片。组织实施基本农田建设重大工程。适度开发宜农未利用地,强化补充耕地的质量建设与管理,加强国家粮食战略后备区建设。合理引导农业结构调整,提高其他农用地利用效率。

(2)农村建设用地整治。农村建设用地整治是指对农村地区散乱、废弃、闲置和低效利用的建设用地进行整治,完善农村基础设施和公共服务设施,改善农村生产生活条件,提高农村建设用地的节约集约利用水平的活动。农村建设用地整治任务是以“空心村”、废弃地、闲置地整治和乡(镇)企业用地整治为重点,稳妥推进农村建设用地整治,加强基础设施与公共服务设施配套建设。严格控制增减挂钩规模与范围,合理使用节余指标,确保土地增值收益返还农村,促进城乡一体化发展。

(3)城镇和工矿用地整治。城镇和工矿用地整治是指对旧城镇、“城中村”和旧工矿等进行改造,完善配套设施,加强节地建设,拓展城镇发展空间,提升土地价值,改善人居环境,提高节约集约用地水平的活动。城镇和工矿用地整治任务是鼓励有条件的地区开展旧城镇改造,加强配套设施与节地建设。积极开展旧工业区改造,优化工业用地布局。有计划有步骤地推进“城中村”改造,加强土地权属管理,切实改善“城中村”人居环境。

(4)土地复垦。土地复垦是指对生产建设活动和自然灾害损毁的土地,采取整治措施,使其达到可供利用状态的活动。土地复垦任务是加大对历史遗留损毁土地的复垦力度,全面实施生产建设新损毁土地的复垦,及时复垦自然灾害损毁的土地,努力做到“快还旧账,不欠新账”。完善土地复垦质量控制标准,加强土地复垦监测监管,推进土地生态环境整治,不断提高生态环境质量。

三、土地整治创新需要重点关注的5个区域

1. 农村腹地的土地整治

开展农村居民点整治、引导农民集中居住是城乡结合部、发达地区的热点、难点和重点,但这不是农村土地整治的主导面。广大农村腹地的农村土地综合整治更重要,是能否全面实现小康的决定性因素。农村腹地的土地综合整治,一是服务于当地工业化、城市化的发展要求,二是服务于当地加快发展现代农业的需要,三是服务于当地推动实现城乡均等化发展的部署。在这一广大区域推进土地整治,一要挖潜土地利用潜力,二要围绕土地用途改善土地要素质量,三要优化土地利用布局,四要保护、维护、修复、改善、建设农村生态环境,使农村地区充满生机活力,成为协调、和谐、可持续的美好家园。

2. 城乡结合部的土地整治

这个区域也叫准都市化区、都市化影响区、城乡一体化推进区。在发展方针上,有的地方提出发展都市农业,有的地方提出建设田园城市;有的地方提出圈带式发展,有的地方提出板块式布局。这是保障发展与保护耕地的矛盾十分尖锐的区域。耕地是中华民族赖以生存发展的可循环使用的生命根基和基本空间,它永远不会死,理应得到第一尊重。保护这一区域的耕地,其意义已经不仅仅是为了粮食安全,更是为了打造区域宜居生活环境、维护生态安全、强化农田景观与生态功能、保护生物多样性^[3-4]。

3. 农牧交错带的土地整治

该区域是低等级耕地的集中分布区。按照全国耕地分等成果,在这个条带上,13~15等耕地占相当比重,受土地退化的严重威胁,也是我国加强生态修复建设的重要区域。对这个条带内广泛分布的边际耕地,如何保护、如何利用、如何整治应该在科学上给予比较明确的答案,划定明确的边界,不能轻言退耕、也不能轻言开垦。该区的土地整治以土地生态修复和水土综合整治为主要方向。限制对生态脆弱地区的土地开发,加强平原、旱塬、绿洲的耕地和基本农田建设,提高水资源利用率,防治土地盐碱化;坚持以水定地,因地制宜开发宜耕后备土地资源;加强退化草场治理和草地改良。

4. 山缘带的土地整治

该地区最突出问题是地质灾害高发、易发。据国土资源部统计,我国每年灾毁耕地约6.67万 hm^2 ,其中一部分耕地将永久灭失,有一些需要迅速复耕。一方面,要建立一套应急机制,快速处理因地灾引发的土地整治问题。要认真总结汶川地震、玉树地震、丹凤泥石流、舟曲泥石流灾后土地整治经验教训,加大投入,从根本上解决受地灾威胁区域的土地资源保障能力问题。另一方面,要开展地质灾害易发区调查评价,查清山洪、泥石流、滑坡、崩塌等灾害隐患点的基本情况,结合工程、生物等措施,加强地质灾害易发区生态环境建设,有效降低地质灾害的发生。

5. 城中村的土地整治

该区域的土地整治属于市地整治的范畴。广东省“三旧”(即旧城镇、旧厂房、旧村居用地)改造,是运用土地整治手段,解决发展用地问题的重大实践探索,积累了丰富的经验。据调查,在广东省快速发展的背景下,低效利用的“三旧”土地规模庞大,总面积超过11.3万 hm^2 ,集约利用潜力巨大。到2012年,全省“三旧”改造将增加1000多亿元投资和超过2000 hm^2 建设用地。城中村地区的土地整治应有计划有步骤地推进,将“城中村”各项管理纳入城市的统一管理体系,推进土地市场和土地管理一体化,提高土地集约利用水平。尊重居民主体地位,严格按照民主程序确定改造模式和改造办法,依法依规确定权属,协调平衡各方利益,确保群众利益不受损。不整治城中村、不阻断新城中村的形成过程,就谈不上这些区域的生态环境整治。未来10年,改变城市粗放用地现状,加快城中村改造、旧城改造,盘活城镇存量土地将日益成为土地整治的新领域。

四、土地整治创新急需解决的6个关键问题

1. 科学编制和严格执行土地整治规划

做好土地整治,土地整治规划是龙头。新一轮土地整治规划编制的基本准则是其科学性、可操作性、权威性。土地整治必须有科学基础做支撑。要尽快建立健全全国、省、市、县四级土地整治规划体系。地方各级人民政府应按照下级规划服从上级规

划的原则,组织修编土地整治规划。严格土地整治规划的编制和审批,落实《纲要》确定的各项目标和任务。省级规划重在战略布局、宏观调控和政策引导,市县规划要立足实施,重在落实。规划一经批准,必须严格执行。土地整治项目的立项审批和各类土地整治活动必须符合土地整治规划。建立有效的规划效能监督机制,加强规划监督检查,杜绝随意修改、变更规划,切实维护规划的权威性和严肃性。

2. 注重资源与资金合理匹配

我国幅员辽阔,土地资源尤其是耕地资源分布极不均衡,地域差异很大,加上各地社会经济条件不同,经济发达地区后备资源相对较少,经济欠发达地区,后备资源则相对较丰富,地域差异决定了各地土地整治潜力的差异。目前土地整治资金相对分散、平均使用,引起一些地区土地整治资金持有量与土地整治潜力的不匹配,使得有些地区受资金所限难以有效开展土地整治,而同时个别地区土地整治潜力不大,土地整治效益不明显,开展土地整治的积极性也不高。现有的这种管理机制约束了土地整治综合效益的充分发挥。

要充分发挥土地整治的综合效益,在资金充足时,应结合土地资源差异和土地整治潜力匹配使用资金。在资金数量不足时,应优先整理潜力大的区域。在这方面,各级国土资源部门可以考虑组织有关人员开展土地整治潜力评价,分析不同地区的土地整治条件及潜力,测算不同潜力区所需的整治资金数量以及整治后的效益。在此基础上,研究制订政府投资资金的科学分配办法,引导区域土地整治资金科学使用。

3. 切实维护农民权益

进一步明晰农民土地权利,广泛建立听证质询制度,实行土地整治“阳光操作”,引导农民全程参与,在土地整治规划编制、土地整治项目设计与工程建设中要充分听取当地群众的意见,切实维护农民的合法土地权益^[5]。正确对待推进土地整治过程中的各种各样的问题,深切体会和了解农民群众的真实想法,坚持以农民自愿为前提^[6]。同时,加快探索土地整治立法,借鉴国际经验,设立土地权利限制条款,尊重并支持大多数受益群众的选择和合法权益,加快推进土地整治进程。

4. 加强土地整治制度建设

土地整治在项目实施、工程招投标等方面,出现

了一些侵害群众利益的问题。这需要在制度层面上加强建设。如,现在法律法规要求加强保护农民承包经营权,但土地整治必然涉及对布局不合理的土地进行调整,在这个过程中,一些群众就认为自己的利益受到了侵害。导致这些问题出现的根本原因是在法律层面上缺乏协调,迫切需要出台一部土地整治法,依法推进土地整治也是国际上的通行做法和基本经验。在制度机制层面,我们要研究规范土地整治的有关机构行为,防范腐败和侵犯群众利益的行为发生。事实上,现在基层已经做了很多有益的尝试,比如人大、审计、纪检、监察等部门参与土地整治项目监管。

5. 充分调动基层国土资源管理工作者的积极性

土地整治在基层国土资源管理工作中,是一些局长们最不愿意做的事情之一。主要原因,一是土地整治业务链长,业务纵贯规划、耕保、利用、地籍等基础业务,难在技术性强、政策性强;二是土地整治涉及面广,工作横联水利、交通、农业、发改、财政、纪检、监察等等部门,难在工作协调、整体推进;三是土地整治是一个新事业,本身制度还不完善,更重要的是涉及利益、权益维护的重大问题还需要通过深化改革、制度创新来予以保障。一定程度上讲,要很好地推进土地整治,还需要和现有的制度和体制去抗衡。如果不把“基层不愿意要土地整治项目”这个问题解决好,对土地整治的长期健康发展将产生很大的负面影响。要解决好这个问题,一是要在管理上切实设身处地从有利于基层做好工作出发,制定有较强操作性的制度,该交给基层干的事一定要果断地交给他们。二是从国际经验来看,土地整治项目就应该放权到基层,让他们因地制宜地去做,而不是照本宣科地完全按照既有规范去做。三是建立健全“政府主导、国土搭台、部门合作、公众参与”的工作机制,落实土地整治共同责任。

6. 加强土地整治队伍建设

土地整治是自然科学、社会科学、工程技术科学相结合的综合体系,涉及农业、水利、交通、电力、林业等多个专业,是一项技术性很强的业务工作,要求从业者具有综合业务素质。土地整治工程建设是土地整治的主要工作内容,工程实体是土地整治成果的具体体现。从全国各地的实际状况来看,各地土地整治部门的工程技术力量普遍较弱,工程建设管理能力较低是导致土地整治实施进度慢、整理质量

低的主要原因。从长远发展来看,加强土地整治专门机构建设,培养一支高素质的土地整治专业技术队伍是保证高质量、高效益土地整治,促进土地整治可持续发展的必要条件。从国内外经验来看,搞好土地整治要有专门的土地整治机构和高素质的专业技术队伍。加强土地整治专业教育,健全土地整治从业人员上岗认证和机构资质认证制度,切实提高土地整治管理和技术人才的专业素养。加强土地整治理论、方法和技术手段研究,开展针对土地整治中所需解决的重大问题的重点研究。加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,建设若干队伍强、水平高、学科综合交叉的科学研究实验基地。建立土地整治国际合作交流平台,借鉴国外土地整治的先进经验和方式^[7]。

参 考 文 献

- [1] 夏珺. 耕地保护为粮食安全打牢基础[N]. 人民日报, 2010-12-03(1).
- [2] 鄢文聚, 杨晓艳, 石英. 土地整理概念的科学界定[J]. 资源与产业, 2008, 10(5): 1-2.
- [3] 刘勇, 吴次芳, 岳文泽, 等. 土地整理项目区的景观格局及其生态效应[J]. 生态学报, 2008(5): 2261-2269.
- [4] 鄢文聚, 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.
- [5] 鄢文聚, 杨红. 农村土地整治新思考[J]. 中国土地, 2010, 7(2): 69-71.
- [6] 鄢文聚, 杨华珂. 土地整理为农村土地流转搭建基础平台[J]. 资源与产业, 2010, 12(6): 58-61.
- [7] 鄢文聚, 田玉福. 探索土地整理新机制 保障和促进科学发展[J]. 资源与产业, 2008, 10(5): 12-15.

Thoughts on Accelerating Land Consolidation Innovation

YUN Wen-ju

(Land Consolidation and Rehabilitation Center,

Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China, Beijing, 100035)

Abstract In recent years, there have been remarkable achievements on land consolidation, which has played an important fundamental role in continuously increased food production and the safeguard of food security. In the future 10 years, it is estimated that land consolidation will enable an additional production capacity of nearly 200 billion kg of grain. The fundamental approaches to turning the above potentials into reality are as follows: accelerate land consolidation, innovate land consolidation system, and strengthen science and technology support. Land consolidation innovation requires the combination of the changes of land consolidation connotation and category. It also requires special attention to such focused regions as village inside a city, rural-urban fringe zone, rural hinterland, agro-pasture ecotone, edge hill zone, etc. Furthermore, land consolidation innovation demands scientifically planning, strictly implementing land consolidation plans, solving the fitting problem of resources and fund, protecting peasant rights, strengthening the construction of land consolidation system, mobilizing the initiative of grass-roots management staff of land and resources, strengthening the ranks building of land consolidation, enhancing science and technology support of land consolidation, etc.

Key words land consolidation; land consolidation connotation; food security; system innovation; science and technology support

(责任编辑:刘少雷)