

土地整治促进城乡统筹发展

——基于重庆的实践考察^①

信桂新¹, 陈 兰², 杨庆媛³

1. 长江师范学院 武陵山区特色资源开发与利用研究中心, 重庆 涪陵 408100;

2. 长江师范学院 重庆教育改革研究中心, 重庆 涪陵 408100;

3. 西南大学 地理科学学院, 重庆 400415

摘要: 土地整治在城乡统筹发展中的支撑作用日益凸显. 以刘易斯经济增长的通道说为视角, 分析土地整治与城乡统筹之间的关系, 研究表明: 城乡统筹和土地整治分属于两者关系的需求导向面和供给调整面, 发挥土地整治对城乡统筹的支撑, 必须搭建城乡统筹发展的土地整治“有形”和“无形”通道, 而与“通道”相契合的关键环节和落脚点, 是土地整治促进城乡统筹发展的实践载体和具体抓手. 重庆土地整治在促进城乡统筹发展方面取得了实效, 其经验证实, 土地整治促进城乡统筹发展的关键是利用“有形”与“无形”通道, 抓住关键环节和落脚点实施“人地分离”的农地集中连片整治和“地随人走”的农村建设用地整治, 以便对土地及其附属资源要素进行有效整合.

关键词: 土地整治; 城乡统筹; 通道; 重庆

中图分类号: F301

文献标志码: A

文章编号: 1000-5471(2017)06-0065-08

城乡差距是中国发展面临的最大差距之一^[1-2]. 城乡差距与长期以来实行的城乡二元结构体制密切相关, 这一体制适应了建国初期工业化优先战略, 但也造成了长期的城乡社会断裂, 带来了资源流动、配置、分配上的一系列壁垒, 成为全面建设小康社会的严重阻碍. 在新常态下, 统筹城乡发展成为国家经济社会发展的重要战略任务^[3].

土地整治是土地资源合理可持续利用的保障^[4]. 近十多年来, 我国土地整治在促进城乡土地要素配置, 提升农村公共服务均等化水平, 改善农村生产生活条件, 提高农民收入, 缩小城乡、区域差距等方面起到了重要作用^[5]. 土地整治已成为打破城乡隔阂、扩展城市资本与农村土地资源自由交换和流动的重要渠道, 成为提升区域土地资源保障能力、实施主体功能区规划的重要手段^[6-7]. 但是, 土地整治与城乡统筹之间的关系如何, 土地整治促进城乡统筹有哪些方式和手段可循, 是否有典型的经验做法可鉴, 随着经济社会发展对土地整治需求的日益深化和强烈, 对这些问题的回答显得愈益紧迫. 基于此, 本文试以刘易斯经济增长的通道说为视角, 分析土地整治与城乡统筹之间的关系, 并基于对全国统筹城乡综合配套改革试验区——重庆市的实践考察, 总结土地整治促进城乡统筹的经验做法及成效, 以期对土地整治更好地促进城乡统筹提供参考.

1 土地整治与城乡统筹关系解读

1.1 “刘易斯通道”的启示

在促进经济增长问题上, 刘易斯^[8]分析了各类资源对国家实现经济增长的意义, 认为只有“进出通道”

① 收稿日期: 2016-07-08

基金项目: 国土资源部土地整治中心委托项目(2015-01-06); 武陵山区特色资源开发与利用研究中心重点项目(WLYJ2017001).

作者简介: 信桂新(1981-), 男, 山东邹平人, 博士, 讲师, 主要从事土地经济、土地利用工程的研究.

在刺激经济增长方面具有决定性作用,可谓之“刘易斯通道”。“刘易斯通道”作为资源指的是一种地理特征,反映一个国家或地区的地面形态、河流、入海通道、港口数量和质量以及这个国家与其他文明世界之间有无不可逾越的屏障。“刘易斯通道”对于经济增长的意义在于:一方面直接地通过刺激贸易扩大需求的范围,进而促进生产的专业化;另一方面,间接地通过不同习俗和不同思想的人混合、碰撞、交流,加速知识的增长,使人们的精神和社会的制度能够保持自由与活力。简而言之,“进出通道”的开辟从供需上扩充了实体经济体量,并加速了知识、技术和制度的进步,从而促进了经济增长。

无疑,“刘易斯通道”所讨论的是一种“有形通道”。主流的国际贸易理论认为,贸易自由化对经济增长的重要性是决定性的^[9]。尤其在自由市场条件下,“进出通道”的通畅和拓展意味着经济增长的拉动力——需求的持续扩大。但是,相对于地理条件、资源状况、基础设施、基础条件等“硬件”而言,在这种“有形通道”之外还有一种“无形通道”,包括一个国家或地区的思想观念、文化氛围、体制机制、政策法规及政府行政能力水平和态度等,主要反映经济发展的软环境^[10-12]。由于历史和现实的各种原因,中国遗留了大量体制性、机制性、政策性或区域性的障碍,通过改革或创新打破这些障碍对构建经济增长无形的“进出通道”至关重要^[13]。因此,依托土地整治缩小城乡差距、区域差距、工农对立矛盾,不仅要充分利用各类“有形通道”,还应打通各种“无形通道”,才能从根本上厘清土地整治与城乡统筹的相互关系,使土地整治更好地服务于国家战略需求,促进国家或区域经济社会可持续发展。

1.2 土地整治促进城乡统筹发展的“通道”

城乡统筹的实质是实现城乡空间及其资源要素的有效整合。统筹城乡就是改变重城市、轻农村,“城乡分治”的观念和做法,实现以“城”、“乡”双赢为目的发展^[14]。但是,目前在统筹城乡过程中,单纯依靠加大中央政府转移支付力度并不足以从根本上解决城乡发展失衡问题,拥有较多土地的农民却只有较低的收入,以工促农、以城带乡依然缺乏有效的传导机制。究其原因根本在于城乡要素双向流动的机制没有建立起来,城乡统筹发展缺乏必要的载体和抓手^[15]。

土地整治是一个城乡资源交换的平台。通过土地整治,一方面城市利用农用地和农村建设用地转为城市建设用地,获得了发展空间,同时通过土地级差收入返还农村,解决了农村发展缺乏的资金;另一方面,在农村改善了农民生产生活条件,推动了社会主义新农村建设,实现了城市资本与农村土地的有效结合,推动了城乡统筹发展。

因此,对土地整治而言,如果能够进一步打破城乡隔阂,建立以工商资本为代表的城市与以土地资源为代表的农村自由交换和流转的畅通渠道,并借以提高农民收入、农村发展能力,则不失为一条有效途径^[16]。正如国土资源部 2009 年印发的《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》提出的“积极开展土地整治,促进新农村建设和城乡统筹发展”,即希望通过整合各类土地整治活动和资金形成城乡统筹发展的促进平台,通过实施重大工程和示范工程在城乡统筹中形成引领和示范。

由此不难发现,在土地整治与城乡统筹的关系中,城乡统筹处于需求导向面,是土地整治规划和实践的指引,是丰富土地整治内容、完善土地整治功能的立足点;土地整治处于供给调整面,是城乡统筹的内在需求和强有力的实现途径。发挥供给对需求的支撑,就必须搭建城乡统筹发展的土地整治“通道”。依据统筹城乡发展战略的指引,结合土地整治实践,可从土地整治内容和功能上辨析出土地整治促进城乡统筹发展的“有形通道”和“无形通道”。其中,“有形通道”是指土地整治在促进城乡统筹发展中提供的硬件支撑,主要包括农业生产条件改善和农村基础设施配套两个方面;“无形通道”是指土地整治在促进城乡统筹发展中提供的机制保障,主要包括农村建设用地的统筹利用和农用地的整合利用两个方面。具体而言,农业生产条件改善就是依托农田整治,对耕地、宅基地和其他集体建设用地进行综合整治,在新增耕地的同时,建设田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排的高标准农田,为规模化经营和集高效化、集约化、产业化的现代农业发展创造条件;农村基础设施配套就是依托村庄整治,对农民旧房改造、新居建设、农村基础设施和公共服务配套设施一起规划、建设,推进城乡公共服务均等化。农村建设用地统筹利用机制就是依托城乡建设用地增减挂钩,使农村一部分富余的建设用地指标调剂到城镇使用,获得的土地增值收益反哺农村,搭建城乡土地要素优化配置平台;农用地整合利用机制就是依托土地流转和土地整治,将“小块土地”归并为“大块土地”,培育新型经营主体,发展农业产业化,推进农民进城务工后土地的

适度规模化经营。

1.3 土地整治促进城乡统筹的关键环节和落脚点

土地整治与城乡统筹间的“通道”，揭示了土地整治促进城乡统筹发展的路径，同时也体现了土地整治范围的延展性、内涵的丰富性、目标的多元性和手段的多样性，为进一步明确契合城乡统筹发展的具体载体和抓手提供了定位。因此，以土地整治的内容和功能为线^[17-18]，以土地整治促进城乡统筹的“通道”为纲，明确与各类通道对应的关键环节和落脚点(图1)，是考察土地整治实践，促进城乡统筹发展成效、问题及典型经验的重要依据和支撑。

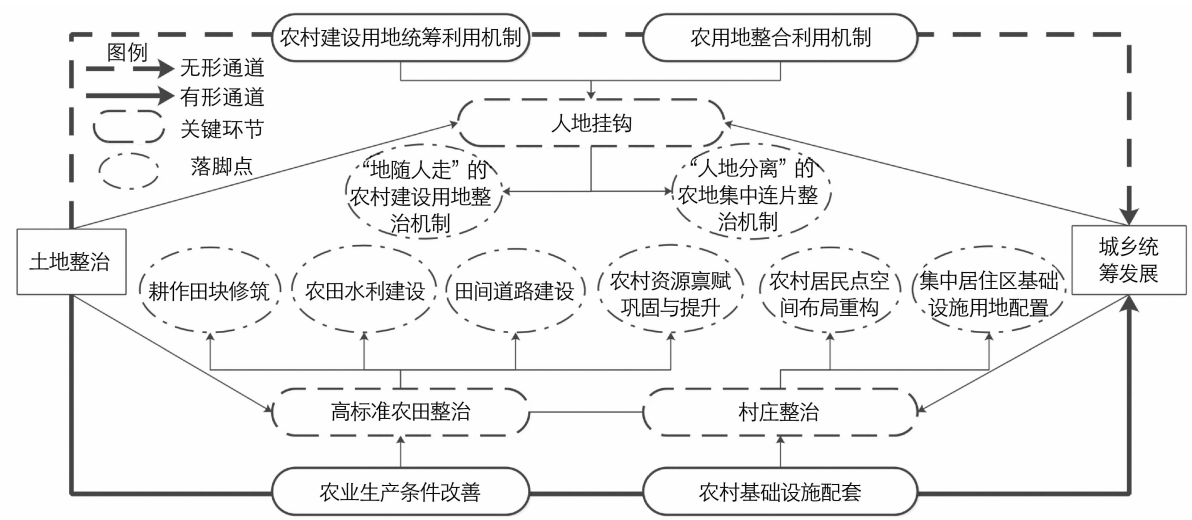


图1 土地整治促进城乡统筹发展过程图解

由此来看，从改善农业生产条件出发，土地整治与之对应的重点内容和发展方向是高标准农田整治，其包括4个落脚点。一是耕作田块修筑，即通过田块归并、调形，改善土地耕作条件，为机械化作业和适度规模经营创造条件，提高农业生产效率；二是农田水利建设，即通过农村灌溉水源和灌排渠系的修建和维护工程，优化农业水资源利用；三是田间道路建设，即通过村组道路及田间生产路、机耕道的新建和路面质量改善，提升地块间的连通性和城乡资源要素的流动性；四是农地资源禀赋巩固与提升，即通过增加有效耕地面积满足非农建设占用和生态建设对耕地的需求，通过提升耕地质量提升耕地综合生产力。

从配套农村基础设施出发，土地整治与之对应的重点内容和发展方向是村庄整治，并包括2个落脚点，一是农村居民点空间布局重构，即将废弃、闲置、低效的农村建设用地和工矿用地复垦，增加建设用地流量，促进农村土地节约集约利用，为农村居民集中居住区建设提供用地指标；二是集中居住区基础设施用地配置，并优先保障饮水、排污、天然气等基础设施用地。

从农村建设用地统筹利用机制和农用地整合利用机制出发，土地整治与之对应的重点内容和发展方向是“人地挂钩”^[19]，即结合人口的乡城转换趋势，适应人口和建设用地向城镇集中的变化需求，运用增减挂钩政策，复垦闲置、废弃宅基地以及工矿废弃地，将节余指标流转到城镇，缓解城镇用地瓶颈，解决农村发展资金问题，调整城乡土地利用的空间格局，促进城乡土地布局优化、效益提升；同时，结合农村人口非农化转移，农村劳动力格局发生的剧烈变化，加上农业生产成本的上升，运用土地流转政策，调整土地权属，将“小块土地”归并为“大块土地”，培育新型经营主体，发展适度规模经营，并依据农业产业结构调整需求，对耕地实施集中连片地工程改造，促进农业增效、农民增收。因此，其落脚点分别对应“地随人走”的农村建设用地整治机制和“人地分离”的农地集中连片整治机制。

2 土地整治促进城乡统筹的实践考察

2.1 重庆市区域概况

重庆市集大城市、大农村、大山区、大库区并存，有连片贫困地区和少数民族地区，具有典型的城乡二元结构特征^[20]。2007年6月，重庆市被国务院正式批准为“全国统筹城乡发展综合配套改革试验区”，承担

起率先破除城乡二元经济社会结构、实现经济社会发展方式转型的国家战略任务。为破除城乡二元结构、促进城乡统筹，在国家政策指引下，重庆一方面基于“大城市带动大农村”的城乡格局和“核心—边缘”的区域格局设计总体发展框架，实现城市、农村的整体统筹和对区域国土空间结构的合理安排。即依据市域空间经济格局及其演变轨迹，构建差异化的国土空间格局，将全市划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区五大功能区域(图 2)，以实现发展资源在各区县的合理配置，进而形成优势互补、城乡统筹、区域协调的发展新格局。另一方面，以特色效益农业为导向，以土地整治、农业综合开发、“小农水”为重要平台和抓手，夯实现代农业基础，推动农村发展。实践证明，这些探索在促进城乡土地要素资源配置、提升农村公共服务均等化水平、提高农民收入、缩小城乡差距方面起到重要作用，成为促进城乡统筹发展的重要途径。

“十二五”期间，重庆市土地整治以项目为平台、专项资金为牵引，在推进统筹城乡发展、夯实现代农业基础、改善农村生产生活条件和生态环境、促进扶贫解困等方面取得了良好效果。为对重庆市土地整治促进城乡统筹发展进行从面到点的全面考察，本研究借助于媒体报道、网络调查、文献检索和部门资料搜集等手段，整理得到全市“十二五”期间土地整治实施情况；同时基于五大功能区选取社会经济发展水平有差距、发展功能定位各具特色的区县为样区(图 2)，选取整治内容、项目规模、建设成效具有代表性的项目为样点，开展案例调查，总结土地整治促进城乡统筹发展的具体做法和典型经验。

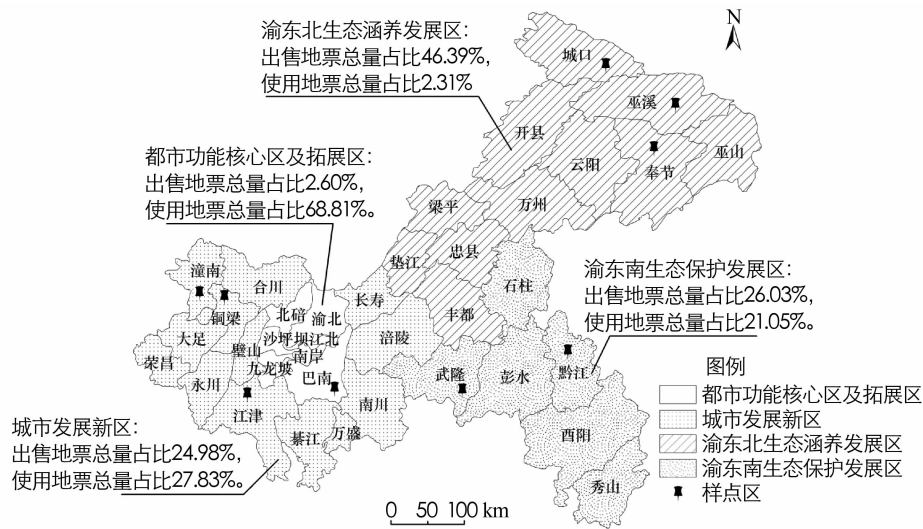


图 2 重庆市功能分区、研究样点区及地票生产和落地区域分布图

2.2 重庆市土地整治促进城乡统筹的成效及典型实践

土地整治改善农业生产条件。“十二五”期间，土地整治围绕农业产业化布局及结构调整，科学合理安排土地整治项目，建设高标准农田，在投资、选址、规划和实施环节上，按照“高产、优质、高效、生态”的要求，积极配合优质粮油、蔬菜、花卉、中药材、水果等重点和优势产业基地建设，显著改善了适度规模经营和现代农业发展条件，为江津区优质花椒、黔江区蚕桑养殖、彭水县魔芋、潼南区无公害蔬菜、武隆区仙女山生态食品、綦江区葡萄和忠县柑橘等一大批优质农产品基地发展夯实了基础。调查发现，依托土地平整工程实施耕作田块修筑，对改善丘陵山区耕作条件、实施机械化作业具有特殊意义，是解决丘陵山区农业适度规模化问题的关键；重庆市农业用水资源丰富，但时空分布不平衡，田间灌溉、排水设施和桥涵建筑物是区内农田水利建设的重点；田间道路是丘陵山区农业和农村发展最迫切的需求，田间道路建设的成效在土地整治中最为直观和显著；对丘陵山区而言，生态环境脆弱，在农地资源禀赋巩固与提升中，土地整治不仅仅是增加有效耕地面积，更为重要的是改善土地生态环境，提供生态环境基础设施(表 1)。

土地整治完善农村基础设施配套。改善农村人居环境、建设现代化的新型农村社区是统筹城乡发展的必然要求，也是众多农民群众的迫切愿望。“十二五”期间，在全域整治框架下，村庄整治不仅开展废弃、闲置、低效的农村建设用地和工矿用地复垦，增加建设用地流量和有效耕地面积，还将垃圾收集池、生活污水处理设施、卫生厕所、生态防护林等农村公共服务和生态环境基础设施纳入其中，至 2015 年末全市已实

施 4 338 个农村建设用地复垦项目，减少建设用地 1.23 万 hm²，新增耕地 1.17 万 hm²；另投资 20.43 亿元实施了 113 个整镇整村国土整治项目，有力促进了美丽乡村建设。调查发现，由于丘陵山区农村居住形态分散，依地形地势一两户便自成格局，因此重构农村居民点空间布局，不仅在于通过复垦废弃、闲置、低效的农村居民点调整内部用地布局与结构，还在于为农村集中居住区及配套基础设施和公共服务设施提供用地保障，优化提升居住聚落功能；同时，由于丘陵山区地理空间的差异连带着经济社会发展水平的不同，因此配置集中居住区农村基础设施用地，在社会经济条件较好的地区应重点保障与新型农村社区相关的公共基础设施用地，而在偏远及落后地区则应重点解决道路、饮水、地质灾害避让等问题，保障与农村居民居住生活关系密切的基础性、公益性设施用地(表 2)。

表 1 土地整治改善农业生产条件的典型案例

土地整治落脚点	调查样点	整治前状况	整治后状况
耕作田块修筑	潼南区柏梓镇郭坡村	地势平坦，但田块不规整、面积小，田土坎零乱，影响生产机械化、产业化发展。	平整旱地水田 61.34 hm ² ，剥离表土 34 940 m ³ ，移动土方 16.2×10 ⁴ m ³ ，为农业机械化、产业化提供了基础。
	黔江区沙坝乡十字村	地势起伏大，田块细碎、不规整，制约了区域特色农业发展。	通过坡改梯，6°~15°区田面降到 6°，15°~25°区田面降到 10°，田块宽 6 m 以上，长 40 m 以上；6°以下旱地和全部灌溉水田进行田块归并。
农田水利建设	铜梁区太平镇垣楼村	农田水利与建设西郊现代农业观光园的要求不相适应。	新修整修灌溉渠 951 m，新修沉砂池 8 口、纵向排水沟 321 m，整修山坪塘塘坎 266 m，提升了农业抗风险能力。
	巴南区石龙镇大兴村	高标准基本农田区水利设施老化失修、功能衰退。	新修和维修修排水沟 12 条、6 290 m，维修山坪塘 1 口，新建蓄水池 1 口，新建输水管 807 m，保障了项目区灌有水、排有沟。
田间道路建设	武隆县双河乡铁炉村	田间道质量差、密度低，生产路多断头。	新修田间道 6 条、2 850 m，新建板车道 19 条、1 050 km，新建生产路 88 条、1 860 km，维修生产路 32 条、6 330 m，提升了生产生活便利度。
农地资源禀赋巩固与提升	国家级贫困县奉节	地处三峡库区腹地，山大坡陡、沟壑纵横，贫困人口占全县总人口的 12% 左右。	土地整治新建改建水利工程 98 处，改造基本农田 1 895.73 hm ² ，脱贫村村级公路通畅率 100%，极大改善了农业生产条件和土地生态环境，至 2014 年底全县共减少贫困村 81 个。
	武隆县土坎镇清水村	市级贫困村，乌江流域典型的喀斯特地貌，1/4 的村民居住在高海拔地区，生产生活极不方便。	实施高山生态扶贫搬迁，腾出 66.67 hm ² 耕地和宅基地，通过宅基地复垦、坡耕地特色林果产业打造，明显改善了区域生产生态环境。

表 2 土地整治完善农村基础设施配套的典型案例

土地整治落脚点	调查样点	整治前状况	整治后状况
农村居民点布局重构	潼南区柏梓镇郭坡村	农户多住在靠近河边，地势低洼，房屋修建时间较长，基础配套设施较差。	复垦受洪灾损毁的居民点，集中建成 60 户独栋居民别墅，配套硬化街道和给排水设施，统一绿化和房屋修建风格，修建了生活广场及健身设施。
集中居住区基础设施用地配置	巫溪县上磺镇羊桥村	居住生活环境差，基础设施不配套。	建成 2 个巴渝新居集中安置点，进行房屋环境综合整治，沿主要田间道布设自来水管网、电网，实施沼气工程，令绝大多数农户用上清洁能源。
	国家级贫困县城口	农村“环境脏、设施差、秩序乱”。	在 90 个村开展村容村貌环境综合整治，实施农村环境清洁、农村人畜分离、基础设施建设、公共服务配套、垃圾污水处理、生态环境改善等工程，极大改善了当地村容村貌和群众生活质量。

土地整治促进城乡土地统筹利用。随着城镇化快速推进，城镇用地快速扩张，而农村建设用地却逆向

发展,呈现“人减地增”.因此,寻求相应的解困途径、统筹城乡土地利用,对建立城乡要素双向流动机制具有重要意义.“十二五”期间,重庆市依托城乡建设用地增减挂钩政策和创设的地票制度,分别对废弃、闲置、低效和户改退地等不同类型的农村居民点进行有序复垦,不仅满足了城镇化、工业化发展对建设用地的需求,同时也开辟了城市和农村间资金、资源流动的新渠道和新途径,促进了城市支持农村、工业反哺农业,“都市区”与“生态功能为主体的经济欠发达地区”联动,加快了农业发展、农村繁荣和农民致富的进程,从而形成了“地随人走”的农村建设用地整治机制.数据显示,自创设地票交易制度以来,重庆市农村建设用地指标主要流向了地票交易市场,成交规模达到了 1.12 万 hm²,占农村建设用地指标建设总规模的 89.71%(表 3).依据重庆农村土地交易所资料,“十二五”期间全市累计交易地票 1.15 万 hm²,获得价款 345.65 亿元,惠及 20 多万农户,按户均宅基地 467 m² 计算,农户能一次性获得 10 万元左右的净收益,而复垦形成的耕地归集体所有,仍交由农民耕种,每年也可以获得收益.从农村建设用地指标的空间配置来看,地票生产集中在人口净流出的渝东南生态保护发展区、渝东北生态涵养发展区等区域,而地票落地则主要集中在人口净流入的都市功能核心区和都市功能拓展区(图 2).

表 3 2008—2015 年 9 月重庆市农村建设用地指标流向

时间	总 量		地票交易类		增减挂钩类	
	项目个数	规模/(万 hm ²)	项目个数	规模/(万 hm ²)	项目个数	规模/(万 hm ²)
2008—2014 年	4 243	1.24	3 712	1.12	531	0.13
2015 年 1—9 月	579	0.16	444	0.13	135	0.03

土地整治推动农用地有效整合.随着大量农村人口非农化转移,加之农业生产成本上升,农民对土地生产功能的依赖性逐渐退化,出现了大量撂荒地.但是,土地仍是农民看重的社会保障和财产.这样的背景下,小规模传统农业经营方式虽在延续,但融资能力差、农业机械化程度低、农业科学技术推广应用困难的问题凸显,推行农业适度规模经营成为解决问题的关键.“十二五”期间,重庆市土地整治通过拆旧建新、合村并庄、归并田块、设施建设等,引导集体土地以合作、联营、作价出资(入股)等形式依法自愿有偿向专业种养大户、家庭农(牧)场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等经营主体流转,发展多种形式的农业适度规模经营;同时,又以效益好、附加值高的优势特色农业产业为先导,围绕产业基地、示范园区、龙头企业和专业大户,抓好通村入园入户配套设施建设,确保农业综合生产能力和农业现代化水平显著提升,从而形成了“人地分离”的农地集中连片整治机制.通过集中连片整治,全市建成长寿、垫江、梁平 6.67 万 hm² 粮油基地,潼南涪陵两江流域 2 万 hm² 连片高标准基本农田,大足、铜梁 2 万 hm² 粮油蔬菜示范片,江津 1 万 hm² 现代农业综合示范区.调查发现,土地整治与土地流转的结合,满足了农民对农地保障和财产功能的需求,又实现了农业集约化经营、农地合理利用和农业发展转型,也让留守农村的中老年人免去了后顾之忧(表 4).

表 4 土地整治推动农用地有效整合的典型案例

土地整治落脚点	调查样点	整治前状况	整治后状况
“人地分离”的农地 集中连片整治	黔江区沙坝乡十字村	以家庭式小农生产为主,共有人口 2 868 人(2013 年),从事非农业生产 1 372 人.	村内土地流转 228 户、266.67 hm ² ,建设猕猴桃基地.从事非农业生产人数增至 1 835 人(2014 年),另有部分人到基地和包装工厂务工,包括土地租金、劳务费在内,农户可得 2 000~5 000 元/m ² ·年.
	江津区龙华镇燕坝村	地理条件优越,生态环境良好,特色效益农业发展已现雏形.	集中连片流转土地 566.67 hm ² ,建设生产道路 50 000 m、沟渠 20 hm ² 、水池 78 口,形成了集生产、加工、储藏、销售为一体的蔬菜基地和晚熟柑橘基地.

3 结论与建议

依据刘易斯经济增长的通道说,在土地整治与城乡统筹的关系中,城乡统筹处于需求导向面,是土地整治规划和实践的指引,是丰富土地整治内容、完善土地整治功能的立足点;土地整治处于供给调整面,

是城乡统筹的内在需求和强有力的实现途径。发挥土地整治对城乡统筹的支撑,就必须搭建城乡统筹发展的土地整治“通道”。而这种“通道”,既包括“有形通道”也包括“无形通道”。

城乡统筹发展的土地整治“通道”,是土地整治促进城乡统筹发展路径选择的一种理论性揭示,但要在实践中看到成效还需要建立具体的载体和抓手,明确契合城乡统筹发展的土地整治关键环节和落脚点。在此,土地整治与农业生产条件改善对应的关键环节是高标准农田整治,并包括耕作田块修筑、农田水利建设、田间道路建设、农地资源禀赋巩固与提升4个落脚点;与农业基础设施配套对应的关键环节是村庄整治,并包农村居民点空间布局重构和集中居住区基础设施用地配置2个落脚点;与农村建设用地统筹利用机制和农用地整合利用机制对应的关键环节是“人地挂钩”,落脚点分别是“地随人走”的农村建设用地整治机制和“人地分离”的农地集中连片整治机制。

实践考察发现,重庆市土地整治在促进城乡统筹发展方面取得了实效,其关键就在于对土地及其附属资源要素进行了有效整合,说明完成这一过程需正确处理“有形通道”与“无形通道”的关系,找到两者之间的内在的衔接点和一致性,瞄准关键环节和落脚点实施土地整治。基于此,应当建立土地整治促进城乡统筹发展的长效机制。不仅改变“要地不要人”的城镇化模式,还要促进农业转型和乡村转型发展,使土地整治真正成为实现新型工业化、新型城镇化和农业现代化“三化”协调的重要抓手,构建兼顾城乡的资源要素有效整合机制。具体而言,建议在农地整治中,将土地整治与土地流转相挂钩,建立“人地分离”的农地集中连片整治机制,适应农地适度规模经营需要,改善农业生产条件、配套农业基础设施,提升耕地保护与高效利用水平,推动农业转型发展;在村庄整治中,将农村居民点的复垦与再生相结合,建立“地随人走”的农村建设用地整治机制,不仅增加城市建设用地流量,还要优化农村建设用地存量、提升土地节约集约利用水平,加强农村生产生活基础设施和公共服务设施建设,推动乡村转型发展。

参考文献:

- [1] 新华社. 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [J]. 求是, 2006(20): 4—10.
- [2] 新华网. 李克强主持召开区域发展与改革座谈会时指出逐步缩小城乡区域差距是发展的潜力富民的动力 [EB/OL]. (2012—12—29)[2016—05—10]. http://news.xinhuanet.com/2012-12/29/c_124164663.htm.
- [3] 徐丽杰. 中国经济新常态下推动城乡一体化发展的新策略 [J]. 税务与经济, 2016(1): 16—21.
- [4] 于 潇, 吴克宁, 鄢文聚, 等. 三江平原现代农业区景观生态安全时空分异分析 [J]. 农业工程学报, 2016, 32(8): 253—259.
- [5] 国土资源部土地整治中心. 中国土地整治发展研究报告(No. 1) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [6] 罗隆诚, 房鹏飞. 新一轮土地整治规划“新视角”——以陕西省西安市为例 [J]. 中国集体经济, 2013(10): 6—7.
- [7] 王 成, 费智慧, 张玉英. 统筹城乡进程中丘陵山区村落空间重构机理与途径探讨 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2014, 36(7): 96—102.
- [8] 阿瑟·刘易斯. 经济增长理论 [M]. 周师铭, 沈丙杰, 沈伯根, 译. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [9] 张 健. 贸易自由化对经济增长的影响 [J]. 经济导刊, 2010(5): 56—57.
- [10] DELLER S C. Public Infrastructure in Economic Development and Growth: Evidence From Rural Manufacturers [J]. Journal of the Community Development Society, 1997, 28(2): 149—169.
- [11] RUI C. Economic Development and Growth in the World Economy [J]. Review of Economic Dynamics, 2005, 8(1): 195—230.
- [12] POVEDA A C. Economic Development and Growth in Colombia: An Empirical Analysis with Super-Efficiency DEA and Panel Data Models [J]. Socio-Economic Planning Sciences, 2011, 45(4): 154—164.
- [13] 刘维奇, 韩媛媛. 中国城乡资源流动与城乡互动关系研究——以比较经济史为视角 [J]. 现代经济探讨, 2013(10): 15—19.
- [14] 赵敏敏. 统筹城乡发展建设社会主义新农村 [J]. 社会主义论坛, 2006(2): 10—13.
- [15] 鄢文聚. 土地整治规划概论 [M]. 北京: 地质出版社, 2011.
- [16] 叶红玲. “城乡一体”发展, 用地布局新战略——上海郊野单元综合整治透视 [J]. 中国土地, 2015(9): 6—9.
- [17] 严金明, 夏方舟, 马 梅. 中国土地整治转型发展战略导向研究 [J]. 中国土地科学, 2016, 30(2): 3—10.
- [18] 潘 卓, 廖和平, 杨 伟, 等. 基于新一轮土地整治特征的农户响应与影响因素分析——以璧山县大路街道为例 [J].

西南大学学报(自然科学版), 2012, 34(10): 131—136.

[19] 杨玉珍. 城乡一体化下人地挂钩的制度创新与运行模式 [J]. 经济地理, 2014, 34(7): 143—149.

[20] 李孝坤. 重庆市城乡二元经济结构转换研究 [J]. 经济地理, 2007, 27(3): 413—417.

Land Consolidation on How to Promote Rural-Urban Integration Based on Practice of Chongqing Region

XIN Gui-xin¹, CHEN Lan², YANG Qing-yuan³

1. Research Center for Development and Utility of Unique Resources in the Wulingshan Region, Yangtze Normal University, Fuling Chongqing 408100, China;

2. Research Center for Chongqing Educational Reform, Yangtze Normal University, Fuling Chongqing 408100, China;

3. School of Geographical Sciences, Southwest University, Chongqing 400715, China

Abstract: This paper aims to revealing the relationship between land consolidation(LC) and rural-urban integration(RUI), and to finding supports of rural-urban integration. Literature research and case analysis have been used in this paper. The results show that 1) in the both relationships, RUI and LC belong to demand guide side and supply coordination side respectively, so in order to better communicate the relationships and play a supporting role of LC, both the physical passage and the invisible passage between the two should be built; 2) based on the content and function of LC, key links and footholds fitting in with these passages are practical carriers and specific means to promote RUI by the help of LC; 3) practice of Chongqing proves that positive results were brought about in the process of promoting RUI through LC. It is concluded that the key to the question is to properly take advantage of the physical passage and the invisible passage, and implement the agricultural land consolidation with “separating men from land” and the rural construction land reclamation with “land following men leaving” through aiming at the key links and footholds.

Key words: land consolidation; rural-urban integration; passage; Chongqing

责任编辑 胡 杨