

土地整治的差别化探索

——以重庆市为例^①

邓 华¹, 信桂新², 杨朝现³

1. 重庆青年职业技术学院 旅游与人文艺术系, 重庆 400712;
2. 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;
3. 西南大学 资源环境学院, 重庆 400715

摘要: 差别化土地整治已成为回应经济社会发展新需求、供给优质土地空间服务不可或缺的重要途径。本研究从重庆土地整治的实践出发, 分析发现其常规性土地整治的缺陷亟待克服。为有效对接重庆改革发展的新阶段、新需求, 将重庆差别化土地整治格局划分为重庆主城优化整治区、环主城重点整治区、渝东北生态屏障建设特色整治区、渝东南岩溶生态恢复综合整治区 4 个类型区, 并对准区域多元化整治需求设计了设施农业包装模式、高标准农田建设模式、国土综合整治模式、农村建设用地整合模式 4 种整治模式, 最后分区提出了重庆实施差别化土地整治的基本方略和保障差别化土地整治实施的对策。

关键词: 差别化; 土地整治; 格局; 模式; 方略; 对策

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1000-5471(2019)01-0040-08

习近平总书记提出五大发展理念, 其中协调发展理念是着眼于解决当代中国经济社会发展中不平衡、不协调问题的重要理念。改革开放 40 年来, 中国经济社会发展成就引人瞩目, 但也出现一系列不协调、不平衡、不可持续的现实问题。增强发展整体性, 必须坚持协调发展, 统筹区域、城乡发展就是关键环节之一。在统筹区域、城乡发展进程中, 土地整治作为一项涉及面广、政策性强、技术综合的系统工程, 综合性强, 外部效应显著^[1], 能够有效增加耕地面积, 提高耕地质量, 改善农村生产生活条件和生态环境, 逐渐成为调整区域土地利用格局, 推动土地利用方式转变, 修复受损自然生态系统, 优化生产生活生态空间的重要平台和有力支撑^[2]。但是, 我国不同区域的社会经济发展和土地利用总体战略、生态环境建设和保护重点各有不同, 充分发挥土地整治的平台和抓手作用, 还必须在更宏观的层面依据区域发展总体战略和主体功能区战略, 实施全域规划、全域设计和全域整治^[3]。这就需要进一步立足于区域间的差异性、关联性, 紧紧围绕充分发挥各地区的比较优势、促进区域间合理的分工与协作等目标, 统筹各区域土地利用, 防止产业结构趋同和重复性建设, 促进区域经济、产业、人口发展与土地利用相协调, 通过分区域、分类别差别化重点整治, 明确不同地区土地整治工作定位、方向和措施^[4], 以便助推人口、资源、环境相均衡的国土空间开发格局加快形成。作为全国粮食产销平衡区、长江上游地区经济中心和长江上游重要生态屏障区, 重庆在大城市、大农村、大山区、大库区的区域格局下, 区域差异特征鲜明。其粮食安全、经济安全和生态安全三者既系于一体, 又分别对应不同的国土资源空间。在深入实施乡村振兴战略, 增强乡村发展整体性的新要求下, 重庆既要立足于全域统筹和整体性发展构建“大安全”格局, 又要遵循区域间的差异性和关联性采取差

① 收稿日期: 2018-06-26

基金项目: 重庆市教委科技项目(KJ1738462); 重庆市社会科学规划重点项目(2017ZDYY48)。

作者简介: 邓 华(1977-), 男, 博士, 副教授, 主要从事土地资源利用与旅游管理研究。

别化治理策略,推动城乡融合发展.这对重庆土地整治工作提出了更高要求,有必要在总结常规性土地整治经验和教训基础上,实施差别化土地整治,使之成为实施乡村振兴战略、促进乡村整体性发展的新利器.

1 差别化土地整治的相关文献综述

在人类社会的生产实践中,对差别化问题的关注由来已久.中国古代奴隶社会初期,古人便选择高地种植黍稷等需水少的旱性作物,而在“下田”种植需水多的稻麦作物^[5].19世纪40年代,西方经济历史学派的先驱李斯特发现各国经济发展的情况和程度都不相同,各有其具体特点、条件和道路,提出发展国家经济学,主张研究各国发展经济的具体道路,并据此指出以亚当·斯密为代表的古典经济学忽视单个国家而以世界各国经济发展的普遍规律作为研究对象的缺陷^[6].当前,随着我国全面深化改革的推进,为重构中央与地方互动模式,实现顶层设计与地方实践的良性互动,鼓励和允许不同地区进行差别化探索受到社会各界的广泛讨论和支持^[7].

国外土地整治具有悠久的历史,并较早地步入了差别化整治阶段^[8].针对经济社会发展对土地资源的需求和土地利用存在的问题,德国土地整治对症下药,采取了农地归并、村镇改造、建设用地开辟、大型公共建设用地整治、景观塑造和保护、森林土地整治、特种作物用地整治、地籍更新测量等差别化措施^[9];荷兰的土地整治也由较为单一的以经济为核心的农业发展目标,逐步转向农业生态保护、土地景观美化、公共服务设施配套等农村土地多重利用和综合发展等方面^[10];俄罗斯土地整治则通过划定特殊自然保护区、休养区、禁区等采取不同的具体整治措施,以适应农业生产、生态保护等不同区域的发展需求.总之,国外差别化土地整治的深刻理念和丰富实践,为中国探索实施差别化土地整治提供了良好的启示和借鉴.

作为中国改革开放向纵深发展的若干重大成功实践之一,土地整治在回应和对接经济社会发展新需求过程中,也步入了差别化发展的新阶段^[11].近年来,基于自然资源的地区差异和经济发展的地区不平衡等现象,大量研究指出制定和实施差别化土地政策有利于提高土地资源的空间配置效率,增强区域发展活力^[12-13],呼吁应构建差别化的土地管理政策框架体系^[14-15].在差别化的土地政策导向下,罗明等^[16-17]较早地提出应按照地域差异性来确定我国土地整治发展的对策和战略目标,刘彦随等^[18]从理论和模式角度探讨了农村土地整治的区域差异性和城乡一体化问题.郑治文^[19]、宇振荣^[20]、梁梦茵^[21]从宏观层面,分别结合统筹区域发展、生态国土建设、主体功能区战略,阐明了制定差别化土地整治的重要性和具体方略;鄢文聚^[11]通过回顾“十三五”以来国土综合整治领域的创新实践,指出“土地整治+”已成为实施差别化土地整治的有效途径;邵文成^[1]、周世荣^[22]、王天喜^[23]、刘建生等^[24]结合基层土地整治实践,总结了乡村地区土地整治差别化的新做法、新模式;鄢文聚等^[25]以上海的土地整治实践为案例,通过总结土地整治在设施良田和设施菜田建设、村庄改造等方面取得的综合性实效,为大都市区实施差别化土地整治提供了参照;贾雷等^[26]根据三峡库区土地整治的区域特点,构建了土地整治可持续性评价的指标体系;王婕等^[27]基于我国现有的耕地质量评价体系,以差异化土地整治原则为导向,提出了服务山地丘陵区土地整治的耕地质量提升潜力测算方法.由此来看,实施差别化土地整治,不仅是土地政策差别化的内在要求,对优化国土空间开发格局,促进城乡融合发展也具有重大意义.

2 重庆常规性土地整治存在的缺陷

作为落实耕地保护、优化用地结构、锚固生态空间、促进区域经济社会转型发展的重要平台和有力抓手,土地整治在重庆补充耕地、改善生产条件、建设新农村、治理生态环境、助推脱贫攻坚方面已发挥出了“1+N”的综合效应.但是,基于重庆大城市、大农村、大山区、大库区的基本市情,要适应重庆社会主要矛盾的新变化和发展的新阶段,巩固长江上游地区经济中心和国家重要中心城市的发展定位,以及适应乡村振兴、基础设施建设提升、内陆开发高地建设、生态优先绿色发展、精准脱贫攻坚等各类战略行动需求,如果不克服常规性土地整治在理念、规划、设计和施工上的诸多缺陷,土地整治恐难成为新时期全市“大安全”格局构建和城乡融合发展的有力支撑.具体来看,重庆常规性土地整治的缺陷表现在以下几个方面:

1) 整治理念重农业生产空间,轻农民生活空间和乡村生态空间.多数土地整治项目对乡村空间的结

构、功能、边界及整治目标、整治重点的差异没有明确的规划导向,仍停留在田、水、路、林、村的综合整治和一般配套上,包揽式的基础设施建设和“一刀切”式的规划设计施工,无法和项目区产业选择与培育、居民生产与生活便利、生态环境保护与修复等内容协同。如新增耕地虽兼顾到数量与质量并重,但缺乏生态指标监测和生态管护措施;与农户生产生活密切相关的田间道路,往往在量上“打通”有余,而在质上却“畅行”不足;与农业生产生态关系密切的灌排沟渠,往往对生产的保障有余,而对生态的兼顾不足。

2) 立项规划重乡村传统产业和优势区域整治,轻特色农业和生态区域整治。重庆市土地整治项目和工程资源的投放,过度集中于农户小生产主导的粮油主产区和工商资本介入的土地流转集中区,对附加值高的特色农业区和以修复与保护为主的生态区却投入不足,致使农业产业结构的针对性调整和资源要素的差别化整合缺少必要的基础支撑和发展平台。

3) 设计施工重“混凝土式”粗放整治,轻景观生态型特色整治。受现代土木工程技术的影响,加之景观生态建设理念和技术的不足,重庆市土地整治已呈现“快餐化”设计、“混凝土式”施工的趋势。从发展质量上看,尽管在一定程度上改善了农村生产生活状况,弥补了农村基础设施和公共服务供给的短缺,但整治工程及其质量与乡村差异化的生产、生活、生态需求相左,难以达到路面、沟渠、土地平整和农林防护生态化要求,形成产业兴、百姓富、生态美的有机统一。

4) 整治目标重复垦增地,轻惠民增利。重庆农村建设用地复垦虽实现了“一举多得”,但实质上仍是一种复垦增地型整治。通过地票交易和增减挂钩途径置换建设用地指标,补充有效耕地面积,实现“先补后占”“补多占少”和“补优占劣”,增加农民财产性收入和经营性收入。不过,复垦过程中,并未将复垦地块的空间异质性与村域产业培育、土地利用适宜性和农业生物多样性有机联系,在改造自然村落风貌、重塑乡村景观、给当地创造发展契机等方面有待优化;而复垦农户所获财产性收入也具有一次性、短期化的缺陷,农户持续增收问题仍难解决。

3 重庆差别化土地整治格局构建与模式设计

差别化土地整治,就是针对不同区域自然与社会经济条件的地域分异及其基础上的不同需求,在具体的工程内容、建设措施与服务对象上采取差别化整治策略。重庆地域分异特征鲜明,土地整治的重点和方向各有差异,服务的对象也不尽相同,因此差别化实施农村土地整治是实现全市土地整治工作由数量转向数量、质量和生态并重,规划设计布局由均一化转向有重点、有针对性,规划效应由同质化转向差异化、多样化、综合化的必由之路。

3.1 重庆差别化土地整治格局构建

重庆山多地少、江河密布、生态敏感、环境特殊。依据地貌分异特点,可将其划分为4个基本地貌类型区,分别为西部方山丘陵区、中部平行岭谷低山丘陵区、东北部构造溶蚀层状中山区和东南部强岩溶化峡谷低中山区。依据这一地貌分异特点和社会经济发展不平衡性,再综合考虑全市农业生产发展布局、土地利用战略规划及区域资源禀赋等因素,遵循统筹兼顾、优化调整、行政界线完整和主导特征连续原则,可将重庆市土地整治格局划分为:重庆主城优化整治区、环主城重点整治区、渝东北生态屏障建设特色整治区、渝东南岩溶生态恢复综合整治区4个类型区(图1)。

1) 重庆主城优化整治区。涉及重庆主城九区,土地总面积54.67万 hm^2 ,占全市幅员面积的6.64%。区内地貌以平坝浅丘为主,水热资源丰富,自然条件较好,工矿企业集中,商业繁荣,基础设施完备,是重庆市政治、经济、文化的中心区域,也是长江上游经济中心的核心区。地理条件最为优越,经济最为发达,城市化率最高,人口密度最大,土地利用程度高,综合效益最好。但森林覆盖率低,人均耕地最少,耕地后备资源缺乏,建设需求量最大。该区农业正向都市农业和观光农业转型,主要发展高附加值的果蔬、花卉苗木产业。土地整治应结合农业的多功能性和城市生态建设需求,以农业设施化为核心,重点解决农地产权调整、土壤质量提升、基础设施配套跟进瓶颈,推动城市增绿、农业增效、农民增收共赢,同时,充分利用主城区的用地需求和资金优势,深入挖潜,整治空壳村、空置房,引导农村集体建设用地入市经营,变农村“沉睡”资源为集体经济资产和农民财产性收入。

2) 环主城重点整治区。涉及涪陵、江津、合川、永川、长寿、南川、綦江(含万盛经开区)、潼南、铜梁、大足、荣昌、璧山、梁平、垫江等14个区县,土地总面积265.95万 hm^2 ,占全市幅员面积的32.28%。区内地势相对平坦,水热土资源匹配较好,土地利用率高、垦殖率高,综合效益较好,土地利用类型多样,优质耕地比例较大,农业区位条件优越,是重庆粮食主产区和主城区农副产品重要生产基地。土地整治应结合现代农业发展和适度规模经营需求,以农业机械化为核心,优先加强农业基础设施和高标准农田建设,提升有效耕地面积和集中连片程度,扩大农机作业面和作业单元,同时,顺应农村适度集中化居住趋势,通过复垦还耕降低农村空心化、农房空置化程度,利用增减挂钩、地票交易、土地流转、农户自营等途径多管齐下,增加农户财产性收入和经营性收入。

3) 渝东北生态屏障建设特色整治区。地处三峡库区腹心地带和大巴山区,涉及万州、城口、丰都、忠县、开州、云阳、奉节、巫山、巫溪等9个区县,土地总面积305.01万 hm^2 ,占全市幅员面积的37.03%。区内以丘陵和中低山为主,山高坡陡,水土流失重,山地灾害多,但生物资源丰富,林果等特色农产品优势突出,是三峡库区重要生态屏障保护区和重庆生态农业重点发展区。土地整治应结合特色农业发展,以农业产业生态化为核心,重点围绕生态景观建设与优化,实施农田防护、梯田修筑、道路绿化、沟渠绿化、边坡绿化等生态整治工程,营造生态农业发展环境。结合生态移民、高山移民,对空置废弃宅基地实施退宅还耕还林还园。

4) 渝东南岩溶生态恢复综合整治区。地处乌江流域和武陵山地区,涉及黔江、石柱、秀山、酉阳、彭水、武隆等6个区县,土地总面积198.11万 hm^2 ,占全市幅员面积的24.05%。区内喀斯特地貌较多,贫困与环境退化恶性循环,贫困治理与多元民族文化交织碰撞,但绿色食品、烤烟、蚕桑、中药材等特色资源丰富,是国家重要生物多样性保护区和重庆绿色经济发展高地。土地整治应结合石漠化治理和脱贫攻坚需求,以农业绿色化为核心,围绕植被保护与恢复,实施退耕还林还草、休耕种草、陡坡绿化、缓坡改梯等生态化举措,配套坡面及沟道水土保持措施和农田防护植物体系,建设绿色农田,同时,实施生态移民,减轻耕作活动对土地及生态的压力,退宅还绿。

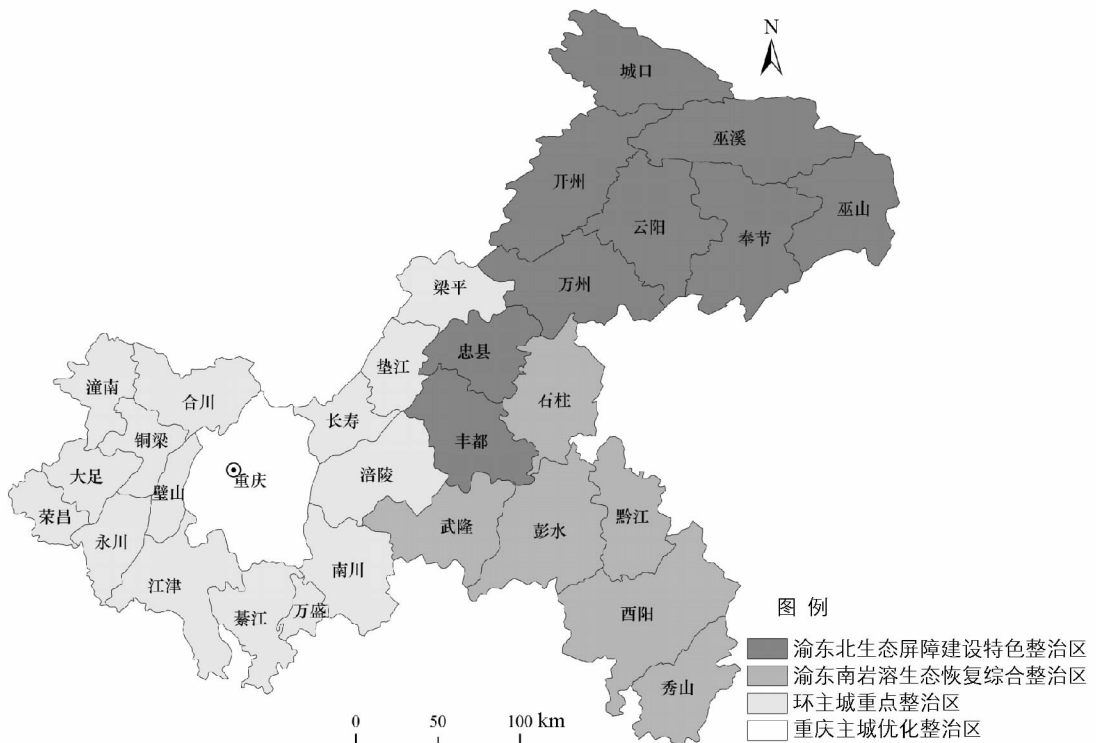


图1 重庆市差别化土地整治格局分区图

3.2 重庆差别化土地整治模式设计

对准区域多元化整治需求,设计差别化土地整治模式,构建差别化土地整治体系。主要包括以下土地

整治模式:

1) 设施农业包装模式. 以蔬菜、瓜果、花卉苗木为主导产业, 通过土地平整修筑适于环境安全型温室建设的地块, 综合考虑设施农业作业要求和观光休闲需求, 配套完善水、电、路等基础设施, 并适当提高建设规格和工程标准.

2) 高标准农田建设模式. 以大宗粮油和蔬菜为主导产业, 在耕地资源丰富地区, 通过土地平整修筑适于大中型机械作业的耕作田块(条/格田、缓坡地), 考虑大宗农产品需水特征和农机田间行走道路要求, 配套完善水、电、路等基础设施, 加强农田生态防护与建设, 发挥农田的基础生态作用.

3) 国土综合整治模式. 以特色农产品为主导产业, 在生态环境脆弱地区实施绿色、生态化土地整治, 开展农田防护、梯田修筑、道路绿化、沟渠绿化、边坡绿化等生态整治工程, 配套坡面及沟道水土保持措施和农田防护植物体系, 提高生态系统自我修复能力, 打造特色田园风光.

4) 农村建设用地整合模式. 依托当地山水脉络、气象条件、乡土文化, 整治利用村庄存量用地, 复垦垮塌、废弃、空置的农村宅基地, 修复具有民俗文化标示性意义的古迹、建筑、民居, 使用当地材料和工艺实施旧村改造和新居建设, 减少对自然的干扰和破坏, 在提升农村现代性和便利性的同时保护传统村落的历史记忆.

4 重庆差别化土地整治实施方略及保障措施

4.1 重庆差别化土地整治实施方略

4.1.1 重庆主城优化整治区

依托设施农业包装模式和农村建设用地整合模式, 该区土地整治的基本方略包括以下 3 个方面:

1) 重点推进现代农业科技示范基地建设. 一是在科技示范、引领与辐射理念的指导下, 将农业生产、科技示范、加工物流、观赏教育等耦合起来, 合理开展现代农业科技示范基地的功能区划. 二是在地势相对平缓区, 地块连片性强, 开展服务于大都市郊区科技示范多功能果蔬花农业的高规格、能适应市场变化和适度规模经营的土地平整、田土坎调形、道路和水利设施的配套建设. 三是在地势起伏较大区, 单块独立, 整体连片, 因地制宜地开展服务于林果、苗圃、特色旱作农业等科技示范的坡地梯化、缓坡整治、田间道路、坡面水系整治、微型蓄水设施建设.

2) 兼顾优化农村集体建设用地复垦. 一是根据城市未来发展方向, 结合大都市周围农村、农业和农民三者关系的耦合路径, 科学编制城市规划区以外的新村规划和都市农业产业规划, 科学划分出新建居民点、改扩建居民点和拟复垦居民点 3 个部分. 二是依据都市现代农业发展思路, 在新村产业化, 产业新村化指导下, 本着少占耕地尤其是优质耕地和有利生产、方便生活的原则, 做好新建和改扩建居民点的选址, 减少对现有地形的改造、重塑或破坏. 三是对拟复垦居民点开展宜耕则耕、宜林果则林果的复垦, 将复垦出来的土地指标直接用于大都市区的城市拓展规划, 主要发挥“挂钩”的作用. 同时将拟复垦居民点纳入到都市现代农业发展范围内, 按照产业发展需要, 开展土地平整、田块归并, 并整体配套道路和水利设施.

3) 辅助建设主城区生态屏障. 一是对生态整治点实施废弃物的集中收集、转运或资源化利用与生态化处理, 如新村居民点、重点景点、农业生产废弃物的集中弃点等. 二是对生态整治面实施农田生态化田坎、生态化沟渠、生态化生产路的综合整治, 对生态保护地实施保护边界的划定, 如林草地、坑塘水库等. 三是对生态整治线实施生态廊道建设, 如田间道、水系、山脊线等. 四是借助斑块、基质和廊道的景观建设理念, 在点、线和面间建立可供生态信息流动的生态介质.

4.1.2 环主城重点整治区

依托高标准农田建设模式和农村建设用地整合模式, 该区土地整治的基本方略包括以下 3 个方面:

1) 重点推进现代农业规模化示范基地. 一是根据区域自然与社会经济条件, 合理确定未来产业发展的主导方向、适度规模以及对地块大小需求的体量. 二是结合相邻地块间的相对高差、土层厚度等, 重新调整田土坎的形状, 以利于现代农业的适度规模经营. 在地势相对平缓区开展条格田整治, 在地势起伏较大区开展缓坡整治和坡地梯化. 基础配套设施建设的内容、要求与大都市近郊区基本一致, 但主要强调骨干

路网、灌排水网、水源地的建设,目的是服务于现代农业规模化的要求。三是因大都市远郊区是重庆市粮油盛产区和蔬菜瓜果基地,对于大宗粮油主产区,差别化整治的建设内容可以进一步细化,且建设投入可由政府部门全部主导,对于名特优奇产业发展区,差别化的建设内容主要以骨干式的为主,进一步细化的部分由业主投入。四是差别化整治工程的建设要始终以市场为导向,考虑多种产业发展的需要,适应市场变化。

2) 统筹布局农村集体建设用地复垦。农村集体建设用地复垦要统筹复垦土地的“挂钩”与“地票”作用,新村居民点的选址要考虑耕作半径,考虑农村居民的便利与异地城镇化的需求,且建设规模、风格与功能布局要体现现代农业产业发展对设施农用地的需求。

3) 建设兼顾农田生态屏障。一是以自然保护地为核心,划定保护边界,以提高生态完整性为目标,尽量减少现代农业规模化生产和当地居民生活对自然保护地的干扰。二是引入斑块、基质和廊道理念,按照农田生态屏障建设的思路,加强三者间生态信息的流动。

4.1.3 渝东北生态屏障建设特色整治区

依托国土综合整治模式和农村建设用地整合模式,该区土地整治的基本方略包括以下两个方面:

1) 重点支持山区特色农业基地建设。主要开展服务于特色粮蔬、林果、中药材等的基地建设,如坡地梯化、缓坡整治、骨干路网、生产大路、灌排水网、水源地等,尊重个体分散经营农户在山区农业生产中的主体性和长期性,解决其在田间道、生产路及灌溉、排水和水源地设施等方面的差异化需求。如土地平整尽量考虑农户的生产习俗和意愿,尽量减少坡地梯化尤其是石坎的修筑;道路和灌排设施既要考虑骨干路的也要考虑细部的田间需求。

2) 分类实施农村集体建设用地复垦。重点考虑分散、零星居民点的复垦,复垦出来的土地主要用于“地票”交易。复垦方向和复垦设施配套的指导原则为:复垦点距离较远、不便耕作的,将其复垦为林果地,并不配套更多的基础设施;复垦点周围有大量耕地存在的,复垦为耕地,考虑耕作需要配套基础设施。

4.1.4 渝东南岩溶生态恢复综合整治区

同样依托国土综合整治模式和农村建设用地整合模式,该区土地整治的基本方略包括以下两个方面:

1) 重点支持岩溶山区特色农业基地建设。策应生态民俗文化旅游带的需求,充分发挥农业绿色、生态、游憩的多功能性,助力现代绿色、生态和旅游农业基地建设,并着重开展骨干路网、排灌水网、水源点等的生态化整治,同时对农田中嵌插的林草地实施保护。

2) 科学审慎实施农村集体建设用地拆旧建新。在“占补平衡、先补后占”的原则下,充分考虑少数民族群众对新村居民点建设的民俗需求,体现民族村寨特色,且选址、建设、用材等结合旅游线或旅游片的布局,不能遍地开花,处处雷同。

4.2 重庆实施差别化土地整治的保障措施

1) 强化土地整治地域空间格局的导向性。在规划层面,应遵循区域间的差异性和关联性,构建土地整治地域空间格局,依据土地整治地域分区的差异化特征,强化顶层设计与落地控制,按照土地整治类型和农业产业培育重点,因地制宜,准确定位,从战略、目标、任务、政策、工程等各个层级建立土地整治地域空间规划方案,分别提出实施差别化土地整治的具体要求。

2) 校正土地整治实施的动机。实施差别化土地整治,既要充分发挥市场机制配置资源的决定性作用,更要注重发挥政府、职能部门、技术单位、施工企业、村社集体、农户等的共同作用,顺应土地整治和高标准农田建设提质改造的形势要求,将新增耕地验收工作中“数量为主、质量为辅”的取向转变为“质量为主、数量为辅”,并增加生态指标权重,探索按新增耕地质量等级确定新增耕地收购价格的调控机制,提高耕地保护的生态补偿力度,引导调控土地整治资源更多地满足土地利用方式变革及食物安全和生态环境保护等多重需求,适应不同层次的多元化目标任务。

3) 研制和规范差别化土地整治实施的技术体系。针对当前综合整治存在单项拼盘的突出问题,立足于土地整治绿色、生态新理念、新要求,开展“基础研究—技术研究—示范应用”,科学规范差别化整治区域划定、规划设计、工程施工、综合评价、监测监管的全过程,加快研制农田防护、梯田设计、道路绿化、沟

渠绿化、边坡绿化等生态化整治技术,修订相关的土地整治项目规划设计规范、工程施工要求及验收标准,满足不同区域农业产业发展对地块及农业基础设施的差异化需求。

4) 调动实施差别化土地整治的积极性。发挥土地整治撬动农村建设、农业发展、农民增收的杠杆作用,对农民能够承担的工程建设内容由农民承接,经招投标确定的施工单位要雇用当地农民,将项目经费尽可能多地转化为农民工资性收入;当地农民能够胜任的农业生产领域,整治后的土地要向他们倾斜,确保有稳定的经营性收入;引导和激励工商资本进入农业生产前后的服务环节和少数更具优势的农业生产领域,坚持“先整治后流转”,通过整治增加农民以租金和分红形式的财产性收入;整治后签订土地流转合同时做出约定,确保财政补贴类转移性收入主要由农民获得。

5 结 论

差别化土地整治已成为回应经济社会发展新需求,供给优质土地空间服务不可或缺的重要途径。本文以重庆市为例,探讨差别化土地整治在区域空间上的实施问题。研究认为,实施差别化土地整治,既是土地政策差别化的内在要求,也是优化国土空间开发格局、促进城乡融合发展的重要策略;分析重庆土地整治的实践发现,尽管实施成效显著,但在常规性的土地整治活动中仍然存在理念、规划、设计和施工上的缺陷,不容小觑;从重庆全域统筹和整体性发展的“大安全”格局出发,着眼于区域间的差异性和关联性,将重庆市差别化土地整治实施格局划分为:重庆主城优化整治区、环主城重点整治区、渝东北生态屏障建设特色整治区、渝东南岩溶生态恢复综合整治区 4 个类型区,并从整治模式和实施方略上进行了差别化设计,从而为重庆和在区域尺度上实施差别化土地整治提供借鉴和参考。

参考文献:

- [1] 邵文成. 分类建设出效益 [N]. 中国国土资源报, 2012-11-26(11).
- [2] 土流网. 我国生态文明建设对土地整治的现实需求 [EB/OL]. (2016-04-18)[2018-03-29]. <http://www.tuliuc.com/read-26688.html>.
- [3] 人民网. 未来中国土地整治转型“十大战略导向” [EB/OL]. (2016-07-18)[2018-03-29]. <http://world.people.com.cn/n1/2016/0718/c1002-28563110.html>.
- [4] 国土资源部. 全国土地整治规划(2011-2015年) [EB/OL]. <http://www.docin.com/p-1811423636.html>.
- [5] 钱穆, 叶龙. 中国经济史 [M]. 北京: 北京联合出版公司, 2013.
- [6] 尹伯成. 西方经济学说史——从市场经济视角的考察 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2006.
- [7] 郁建兴. 推进全面深化改革的地方“差别化探索” [N]. 宁波日报, 2016-04-07(9).
- [8] 杨庆媛, 周宝同, 涂建军, 等. 西南地区土地整理的目标及模式 [M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [9] 周同. 德国的土地整理模式 [J]. 国土资源导刊, 2013(8): 59-60.
- [10] 谢德体. 国外土地整理实践及启示 [J]. 国土资源, 2007(9): 30-33.
- [11] 郑文聚. 土地整治回应经济社会发展新需求 [N]. 中国科学报, 2017-09-13(5).
- [12] 郭冬艳, 毛良祥. 国内外差别化土地政策实践与启示 [J]. 中国国土资源经济, 2015(2): 65-68.
- [13] 杨刚强, 张建清, 江洪. 差别化土地政策促进区域协调发展的机制与对策研究 [J]. 中国软科学, 2012(10): 185-192.
- [14] 田春华. “差别化”成真——土地利用计划改革解读 [J]. 中国土地, 2009(3): 27-29.
- [15] 林超, 张占录. 差别化土地管理政策框架的构建 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(3): 16-20.
- [16] 罗明, 王军. 中国土地整理的区域差异及对策 [J]. 地理科学进展, 2001, 20(2): 97-103.
- [17] 李建智. 土地整理政策取向探究 [J]. 桂海论丛, 2002, 18(6): 70-72.
- [18] 刘彦随, 朱琳, 李玉恒. 转型期农村土地整治的基础理论与模式探析 [J]. 地理科学进展, 2012, 31(6): 777-782.
- [19] 郑治文. 土地整治: 差别化激活一盘棋 [N]. 中国国土资源报, 2012-08-08(7).
- [20] 宇振荣. 土地整治转型 建设生态国土 [N]. 中国国土资源报, 2018-03-02(5).
- [21] 梁梦茵. 突出区域特色 开展差别化土地整治 [J]. 国土资源, 2017(4): 41-42.
- [22] 周世荣. 探索土地整治差别化管理新模式 [J]. 中国土地, 2015(9): 47-48.

- [23] 王天喜. 土地整治项目亟待差别化政策——从审计视角出发 [N]. 中国国土资源报, 2013-08-17(7).
- [24] 刘建生, 赵小敏. 求同存异: 土地整治的差别化——探析浙江省湖州市吴兴区的做法 [J]. 中国土地, 2012(2): 49-50.
- [25] 郎文聚, 杨晓艳, 程 锋. 大都市特色的农村土地整治——上海模式 [J]. 上海国土资源, 2012, 33(3): 21-25.
- [26] 贾 雷, 邱道持. 三峡库区土地整治的可持续性评价研究——以开县大德乡为例 [J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2012, 37(3): 78-84.
- [27] 王 婕, 魏朝富, 刘卫平, 等. 基于土地整治的山地丘陵区耕地质量潜力测算 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2018, 40(7): 122-132.

Land Consolidation's Differentiation Exploration

——A Case Study of Chongqing

DENG Hua¹, XIN Gui-xin², YANG Chao-xian³

1. Department of Tourism and Humanities, Chongqing Youth Vocational and Technical College, Chongqing 400712, China;

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

3. School of Resources and Environment, Southwest University, Chongqing 400715, China

Abstract: Responding to new demand for economic and social development, and providing high-quality land space service, differentiation land consolidation has become an indispensable and important way. Based on land consolidation practice of Chongqing, it has been discovered in the paper that it is urgent to overcome defects of conventional land consolidation. In order to meet the new stage and new demand of Chongqing reform and development, it is concluded that it is extremely essential for Chongqing to build differential land consolidation pattern and design various consolidation modes. Specifically, the whole Chongqing can be divided into four types of regions, including optimized consolidation region of main urban area, key-point consolidation region around main urban area, ecological screen construction consolidation region of northeast Chongqing and Karst ecological restoration consolidation region of southeast Chongqing. To meet differential land consolidation demands, there are four modes to be designed, including package mode of facility agriculture, construction mode of well-facilitated capital farmland, comprehensive improvement mode of land and integration mode of rural construction land. At last, we put forward to a basic general plan of differentiation land consolidation based on each type of region, and implementary countermeasures.

Key words: differentiation; land consolidation; pattern; mode; general plan; countermeasure

责任编辑 包 颖