

新型城镇化背景下长江流域土地整治策略选择*

刘建生¹, 鄢文聚²

(1.南昌大学公共管理学院,南昌 330031;2.国土资源部土地整治重点实验室,北京 100035)

摘要:该文用文献综述法和归纳推理法研究在新型城镇化背景下长江流域发展的土地利用特征及开展土地整治的策略选择。研究表明在“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路”原则指导下,长江流域土地整治应结合流域内土地利用特点,统筹区域土地整治规划;根据长江流域的空间差异特征,实施差别化土地整治;以生态文明建设和修复为导向,促进生命共同体建设;以高标准基本农田建设为重点,增加长江流域的粮食保障能力;以建设用地整治为手段,提高土地使用效率,优化空间布局,进而促进长江经济带新型城镇化的建设以及经济社会的可持续发展。

关键词:策略选择;土地整治;新型城镇化;长江流域

中图分类号:F019.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2015)67-0051-06

引言

当前中国已进入全面建成小康社会的决定性阶段,正处于经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期,也处于城镇化迎来拐点、深入发展的关键时期。中国传统的城镇化模式是高投入、高消耗、高排放、低效率的城市经济发展模式和规模扩张模式,带来的是城市病、千城一面、资源短缺、生态破坏、社会矛盾多发等必须高度重视并着力解决的突出问题。鉴于此,走“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的中国特色新型城镇化道路既是中国当前经济社会发展的时代要求,又是城镇化转型发展内在要求。

长江流域是中国重要的经济发展区,又是世界自然基金会所定义的全球200个淡水生态区域之一,受人类开发利用活动影响较大,土地生态系统脆弱。长江流域地势西高东低,地形复杂多样,高原、山地、盆地、丘陵、平原兼备。土地资源表现为山地多,平地少,土地利用结构及开发利用程度具有多样性等特点。长江流域建设是长江经济带建设的主战场,

同时也是推进新型城镇化建设的主战场。土地整治对推进长江流域新型城镇化建设意义重大。土地整治是对田、水、路、林、村进行的综合整治,整治后田块更加平整,灌排设施更加完善,路网林网更加科学便利,田块集中连片程度提高,生产能力增强,耕地质量有提高。积极开展土地整治,有利于盘活存量土地、强化节约集约用地、缓解人地矛盾,缩小城乡差距,为城镇化建设腾出新空间,改善农业生产条件和生态环境。

长江流域新型城镇化建设中土地整治实施战略亟待研究。新型城镇化规划是战略型、方向性规划,牵一发而动全身。学界主要围绕城镇化的发展水平、阶段特征、发展模式、趋势等方面进行了广泛的研究。在土地整治方面,学者主要围绕土地整治的战略、空间优化重构、整治模式类型等进行了有益的研究。在土地利用、土地整治和新型城镇化相互关系方面,有学者认为土地利用规划应该引导和促进新型城镇化的健康发展,并讨论了新型城镇化背景下土地整治的方向、思路和模式。遗憾的是,至今为止,尚缺少文献分析长江流域新型城镇化建设中的土地整治实施策略。本文将在讨论长江流域新型城镇化建设中的土地障碍因素基础上,探索土地整治的实施策略,对认识落实国家新型城镇化建设策略、长江经济带发展策略及土地整治战略具有重要意义。

收稿日期:2014-10-16

作者简介:刘建生,副教授、高级工程师,博士,主要从事土地整治工程、土地规划研究;鄢文聚,研究员,博导,主要从事土地整治工程、基本农田建设和土地质量监测等研究。

E-mail: Liujiasheng99@163.com

基金项目:国家社科基金项目:(12CJY031;13BGL034);国土资源部软科学研究项目(201240)

1 新型城镇化背景与长江流域土地特征分析

1.1 新型城镇化基本原则及新要求

新型城镇化坚持“以人为本,公平共享;四化同步,统筹城乡;优化布局,集约高效;生态文明,绿色低碳;文化传承,彰显特色;市场主导,政府引导;统筹规划,分类指导”的基本原则。根据这一基本原则,对当前城市土地整治提出了更高的要求:第一,尊重公众的主体地位、首创精神和土地权利,更加注重引导社会参与,确保以人为本,群众受益。第二,尊敬自然,树立生态文明理念,节约集约利用资源,保护生态环境,确保和谐共处,持续发展。第三,尊崇历史文化,倡导文化自信,更加注重保护古村落。第四,更注重优化空间布局,通过土地使用效率。同时,新型城镇化实行城市“三区四线”规划管制措施,对禁建区、限建区和适建区作出管制,禁止在基本农田、自然保护核心区缓冲区以及城市绿地等土地上进行建设开发活动。划定绿地范围控制线,规定保护要求和控制指标(绿线);划定江河湖渠和湿地等控制蓝线;保护历史文化街区和特色村落,划定文化紫线,如图1:

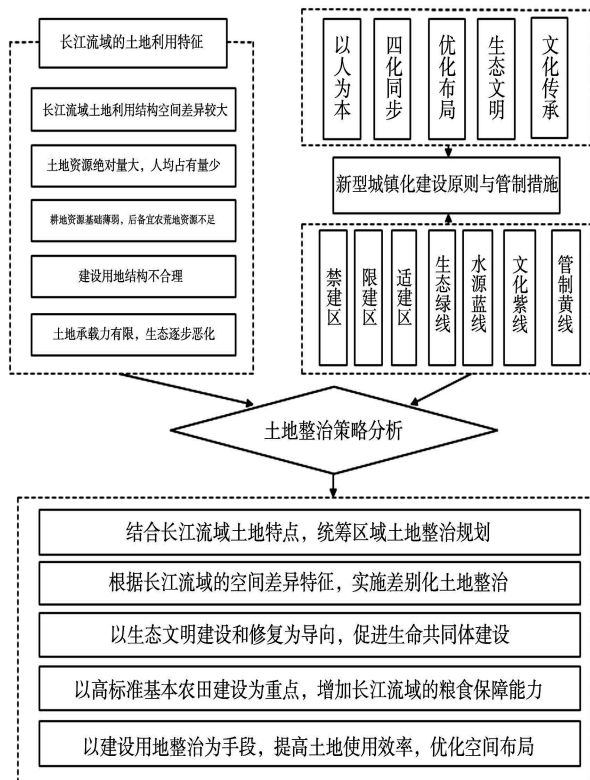


图1 长江流域土地整治策略分析图

1.2 长江流域土地利用特征分析

土地利用结构空间差异较大。长江流域内各省市之间土地利用结构差异较大,体现出一定的区域特性和特定的空间格局。长江流域东北部以耕地、城乡建设用地和水域为主要土地利用类型,包括上海、浙江、江苏、安徽、河南和湖北等省市;长江流域南部的土地利用类型是林地和耕地,包括云南、贵州、广西、江西和湖南等省市;草地和其它未利用土地是长江流域西部的主要土地利用类型,包括青海、西藏等省份。中北部的四川、重庆、陕西和甘肃土地利用结构跟长江流域整体土地利用结构特征相似,以林地、耕地和草地为主,水域、城乡建设用地和其它未利用土地镶嵌其中。整个长江流域的主要土地利用类型为林地、耕地和草地,三者占流域总面积的90%以上,水域、城乡建设用地和其它未利用土地所占比例相对较小。

土地资源绝对量大,人均占有量少;土壤种类多,农业土壤和林业土壤的特点突出,可利用土壤资源相对丰富;土壤资源再生能力强,投资效益高。

耕地资源基础薄弱,后备宜农荒地资源不足。长江流域易涝区分布面广,易涝耕地约442万 hm^2 ,目前大部分涝区排涝标准为5~10年一遇。耕地面积少,人地矛盾突出,后备宜农荒地资源不足,土壤肥力不匀,土地逐步退化,生产力不高。

建设用地结构不合理。城中村问题突出。城中村是城镇化双轨制所导致的历史遗留问题,在长江流域中具有普遍性。不仅严重影响城市形象,而且改善和发展越发困难;不仅滋生着吸毒、黑恶势力等城市问题,而且易成为城市管理的死角;不仅引发家庭教育问题,而且贫富悬殊威胁城市和谐。

土地承载力有限,生态逐步恶化。长江流域矿藏储量丰富、品种多、品质高,随着资源的过度开发和无序开采,资源逐渐枯竭,同时还留下了诸如环境污染、生态恶化等问题,“资源诅咒”问题较为突出。生态用地没有得到应有的重视,湖泊河流问题严峻。中国五大淡水湖之中的鄱阳湖、洞庭湖和巢湖都在长江流域内,受工业化、城镇化进程的影响,这些湖泊都面临着不同程度的湖容缩小、污染加剧、种群衰退等问题。

2 长江流域开展土地整治的策略选择

2.1 结合长江流域土地特点,统筹区域土地整治规划

根据长江流域内上、中、下游的地形、经济及各省市之间土地利用结构较大差异的特点,以耕地面积增加、耕地质量提高,建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目标,统筹安排长江流域的农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿用地整治、土地复垦和未利用地开发等各类活动。构建区域土地生态安全格局,强化生态核心区建设,保护和恢复自然山水格局,维护土地生态系统的整体性。在充分利用长江流域土地资源调查和土壤普查成果的基础上,根据资源特点、自然区位与经济的内在联系,跳出一省一市与部门之间的局限,统筹考虑资源开发与经济的发展。流域内各地区要树立区域经济观念,发挥各自的区位优势、资源优势与经济技术优势,联合协作,优势互补,互惠互利。

2.2 根据长江流域的空间差异特征,实施差别化土地整治

长江流域自然、社会、经济条件复杂,气候和地形条件差异很大,地带性和非地带性土壤交错组合,利用方向各有所宜,开发利用程度和生产水平也不尽一样。如长江三角洲和沿江地区,土地资源开发历史悠久,集约化程度高,排灌系统较完善,已建成高标准农田,农业生产水平高而稳定,经济发展有较大的活力,但人多地少,土地资源紧缺。随着农村城市化的发展,农业劳动力减少,而对农副产品多样化与环境质量要求日益提高;长江上游和流域腹地广大丘陵山区,山多坡陡,坡耕地所占比例大,农业资源利用不够合理,经营单一,工业基础较薄弱,商品经济不发达,城乡经济发展缓慢,生产水平低。结合长江流域的空间差异特点,落实区域发展总体战略和衔接主体功能区建设要求,在长江流域的东部地区要积极开展城乡建设用地整治,着力提高土地资源利用效率,化解土地资源瓶颈制约,积极探索土地整治新机制。中部地区要大规模建设旱涝保收高标准基本农田,推动农业的规模化、产业化、机械化,改善农村生产生活条件,加强田、水、路、林、村综合整治,稳步提高粮食综合生产能力,巩固提升全国重要粮食生产基地地位,保障科学发展用地需求。西部地区要推广生态型土地整治模式,加强坡耕地整治,

促进国土生态安全屏障建设。加大对原中央苏区等特殊地区土地整治扶持力度,强化生态保护和修复,保护生物多样性,发展特色农林牧业,切实改善老少边穷地区生产生活条件。

2.3 以生态文明建设和修复为导向,促进生命共同体建设

长江流域是中华文明的发源地之一,也是一个生命共同体。中共十八届三中全会决定指出,山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。这一全新认识,揭示了共同体成员间的相互依存关系,这一生命共同体的和谐取决于人在生命共同体中的定位和作为。针对长江流域不同区域不同类型土地整治的特点,把生态文明建设融入农村土地整治的全过程,立足于改善生态环境,在农村土地整治项目选址、规划设计、工程施工等环节和过程中进一步强化生态理念及景观建设技术。全国 262 个资源型城市中,长江流域共有 102 个,工矿的复垦开发在土地整治中显得尤为迫切,既能促进土地资源的集约节约利用,还能促进地表植被的修复、涵养水源,进而促进湖泊河流的综合治理,修复并保护区域内生态系统。在土地整治战略规划上,完善和提升城乡一体化绿色基础设施建设;在项目规划上,提升土地整治在食物和能源生产、景观塑造、生物多样性保护、水土安全和休闲游憩等方面的多功能性;在工程设计上,强化田块、沟渠、道路、防护林网等景观要素的生态设计。注重土地生态化整治与景观设计技术在不同区域、不同类型整治区的集成应用,从不同类型土地整治区地表植被及土壤动物与微生物区系恢复和重构、不同类型整治区生态化整治技术、不同类型整治区景观设计等关键技术,并强调从物种、地块到整治区的多尺度生态化整治与景观空间优化配置的统筹设计。加快绿色基础设施建设,积极构建土地生态网络体系,发挥耕地的生态功能,保持林地、水网完整性,优化土地利用格局,恢复并提高城镇内绿地系统、河流水系等的生态功能。

2.4 以高标准基本农田建设为重点,增加长江流域的粮食保障能力

旱涝保收高标准基本农田是通过土地整治建设形成的布局合理化、农田规模化、农艺科技化、生产机械化、经营信息化、环境生态化的基本农田,要做到与现代农业发展、农田水利建设、新农村建设、农

田生态景观优化相结合。在推进农用地整治中,必须做到规划先行,划定基本农田、高标准基本农田及农业产业区块等并严格执行,促进土地资源的优化布局与耕地的节约集约高效利用。为解决耕地零碎、土地抛荒闲置等问题,实现农用地的集中连片与适度规模经营,可通过土地流转、耕地重新划分、土地复垦等促使耕地向种田能手集中,在提高耕地利用效率的同时,增强农业的综合效益;为实现农业的现代化,促进四化同步,必须加大对农田水利基础设施的整治力度与建设投入,在农业规模经营的基础上提高农业的机械化生产水平,提高劳动效率和经济效益;为减少农业生产所造成的环境污染,维护农村生态环境的平衡,在治理中低产田时,必须积极推广先进的农业科学技术,遵循自然规律,以更加生态环保的手段来改善土壤肥力,治理虫害,提高产能等,大力发展循环农业、立体农业、绿色农业。

长江流域的三角洲、鄱阳湖平原、洞庭湖平原、江汉平原、四川盆地的粮食及棉花、油料、肉类等在全国占有举足轻重的地位,有针对性地对改造中低产田,抓好长江流域的高标准基本农田建设,对保障国家粮食安全、稳定中国商品粮的供应有重大作用。沿江平原和山间盆地,要修建防洪排涝工程,改善排涝系统,调整作物结构和布局,提高土壤肥力;丘陵山区则应在防治水土流失基础上,改造坡耕地和“冬水田”,并进行综合开发,发展立体农业及亚热带水果和特种经济作物。通过土地整治,改善农用地耕作条件,提高农用地耕作质量,实现农用地适度集中连片,促进农用地向合作社、种田能手集中,依靠农业科技和现代化经营手段等规模化经营,提高农用地生产效率和综合效益。

2.5 以建设用地整治为手段,提高土地使用效率,优化空间布局

针对城市建设用地粗放、农村居民点空心化,城乡建设用地空间格局失衡等现状,以建设用地整治为手段,提高土地使用效率,优化空间布局,统筹城乡发展。

(1)在城镇建设用地使用上,通过土地整治改变粗放型的土地利用方式,推进城镇建设用地节约集约利用。对棚户区、旧城区、企业的闲置和低效用地,实施清理、盘活,整治,挖潜城镇建设用地内部潜力,提高土地利用效率。同时,落实“三区四线”规划管理,优化城镇建设用地的空间布局。重点加强

对城中村的治理,为实现城中村与城市的一体化和统筹发展,在新城市建设和老城扩张中应“统一规划,整体置换”。既要加强城中村的治安整顿、环境美化、生态修复,更要在城市规划和城市建设中不留缺口,彻底解决,抹掉城市永久的“伤疤”。长江流域面临着旧城改造、棚户区改造、城中村园中村改造等问题,可以充分借鉴广东的成功经验。在不突破土地利用总体规划确定的耕地保有量指标、新增建设用地指标、土地开发整理计划指标及生态退耕指标的前提下,加大财政资金支持力度,拓宽社会融资渠道,将“三旧”改造与农村土地整治有机结合,统筹规划、全面推进土地综合整治。

(2)完善基础设施建设,推进农村居民点的空间格局优化。通过土地整治,治理空心村,发展中心村,保护特色村。长江流域应优先加强空心村治理,在实施整治时,必须做到规划先行,统筹区域经济、社会、自然等因素基础上,优化村庄分布格局,实现村庄集中有序合理分布;通过大力实行村庄合并、整体迁移、鼓励宅基地翻建及复垦等,缩减农村新建宅基地占地规模,挖掘宅基地生产潜力,同时,积极探索宅基地有偿退出机制、规范宅基地有偿流转机制,实现宅基地的高效利用。发展中心村,在尊重农民意愿的基础上,适应农村人口转移和村庄变化的新形势,科学编制县域村镇体系规划和镇、乡、村庄规划,建设各具特色的美丽乡村。保护特色村。古村落、特色村是人类文明的结晶,具有丰富的文化底蕴,是不可再生和不可替代的历史文化遗产,以土地整治来助力文化紫线的无限延伸。长江流域是中国的大中原,是中华文明的根祖之地,孕育了湖湘文化、荆楚文化、皖江文化、鄱阳湖文化等,拥有大量宝贵的历史文化遗产。因而,以土地整治来确保文化紫线的源远流长是现实的客观要求和必然选择,充分发挥长江流域的人文资源、自然资源的优势,大力推进古城旅游、生态旅游等文化产业。

(3)优化城乡建设用地布局。在推进城市建设用地节约集约利用和农村土地利用空间格局优化的同时,实施城乡增减挂钩,促进城乡统筹和谐发展。依据土地利用总体规划和专项规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城镇建设的地块等面积共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现建设用地总量不

增加,耕地面积不减少、质量不降低,城乡用地布局更合理的目标,进而缓解吃饭与建设的土地之争,构建城乡一体化土地市场,统筹城乡发展,促进新型城镇化的建设。

3 结论与讨论

本研究在新型城镇化背景下分析长江流域土地利用特征,研究长江流域的土地整治实施策略。研究表明,在“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路”原则指导下,长江流域土地整治应结合流域内土地利用特点,统筹区域土地整治规划;根据长江流域的空间差异特征,实施差别化土地整治;以生态文明建设和修复为导向,促进生命共同体建设;以高标准基本农田建设为重点,增加长江流域的粮食保障能力;以建设用地整治为手段,提高土地使用效率,优化空间布局。

不论是开展土地整治还是新型城镇化建设,都必须注重强化公众参与,始终坚持以人为本。公众既是开展土地整治工作和新型城镇化建设的主力军,同时还是享受土地整治工作成效和新型城镇化建设成果的受益者。要充分发挥公众的主体性和主动性,注重公众参与,切实维护好公众的切身利益,使公众充分享受土地整治政策的实惠与新型城镇化的成果,实现好社会效益和公众权益的平衡。此外,也应该进一步加强对农村土地综合整治过程中涉及的有关资金筹措与分配、产权调整与界定以及与区域社会经济发展阶段、乡村基础设施完善配套程度相适应的整治模式等方面的研究。

参考文献

- [1] 长江流域 2013 年经济发展简析[EB/OL].[2014-4-11].http://www.gygov.gov.cn/art/2014/4/11/art_11900_575933.html.
- [2] 高凯,周志翔,杨玉萍.长江流域土地利用结构及其空间自相关分析[J].长江流域资源与环境,2010(8):13-20.
- [3] 刘建生,鄢文聚,赵小敏.农村居民点重构典型模式对比研究[J].中国土地科学,2013(2):46-53.
- [4] 简新华,黄锟.中国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测[J].经济研究,2010(3):28-39.
- [5] 蒋晓岚,程必定.我国新型城镇化发展阶段性特征与发展趋势研究[J].区域经济评论,2013(2):130-135.
- [6] 张占斌,黄锟.叠加期城镇化速度与质量协调发展研究[J].理论研究,2013(5):2-8,14.
- [7] 李强,陈宇琳,刘精明.中国城镇化“推进模式”研究[J].中国社会科学,2012(7):82-100.
- [8] 陆大道,宋林飞,任平.中国城镇化发展模式:如何走向科学发展之路[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2007(2):1-7.
- [9] 刘彦随.科学推进中国农村土地整治战略[J].中国土地科学,2011,25(4):3-8.
- [10] 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.
- [11] 鄢文聚.关于加快土地整治创新的思考[J].华中农业大学学报:社会科学版,2011(6):1-5.
- [12] 张杨,严金明,石义.新型城镇化背景下的国土生态文明战略框架设计研究[J].中国土地科学,2013(11):11-17.
- [13] 龙花楼.论土地整治与乡村空间重构[J].地理学报,2013,68(8):1019-1028.
- [14] Li Y R, Long H L, Liu Y S, et al. Community-based rural residential land consolidation and allocation can help to revitalize hollowed villages in traditional agricultural areas of China: Evidence from Dancheng County, Henan Province.[J].Land Use Policy, 2014,39:188-198.[EB/OL].[2014-02-16].<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.02.016>.
- [15] 刘建生.农村居民点整治之模式识别、潜力测算和布局优化研究[D].南京农业大学博士论文,2013.
- [16] 蒋仁开,张冰松,肖宇,等.土地利用规划要引导和促进新型城镇化的健康发展[J].中国土地科学,2013,27(8):93-96.
- [17] 胡传景.推进城乡土地整治,拓展新型城镇化空间——关于促进城乡一体化发展的思考[J].国土资源,2014,1:52-55.
- [18] 仲济香,陈美景.新型城镇化背景下的土地整治思路[C]//土地整治与新型城镇化新农村建设——2013年中国土地学会学术年会论文集[A].北京:地质出版社,2014:370-373.
- [19] 姚艳.新型城镇化背景下的土地整治模式创新[C]//土地整治与新型城镇化新农村建设——2013年中国土地学会学术年会论文集[A].北京:地质出版社,2014:374-379.
- [20] 周晓媛.未来城镇化发展平台:土地综合整治[J].农村经济,2011(4):43-44.
- [21] 新华网.中共中央、国务院印发国家新型城镇化规划(2014-2020年)[EB/OL].(2014-03-16).http://news.xinhuanet.com/house/bj/2014-03-16/c_

119790653.htm.

- [22] 陈鸿昭.长江流域土地资源情势及其发展战略对策[J].长江流域资源与环境,1993(1):15-20.
- [23] 罗小勇,傅慧源,李斐.长江流域综合规划的实施对流域环境影响概述[J].人民长江,2013,10(5):96-100.

Strategy Selection of Land Reclamation in Yangtze River Basin under New-Type Urbanization

LIU Jiansheng¹, YUN Wenju²

- (1. School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang Jiangxi Province 330031, China;
2. Key Laboratory of Agricultural Land Quality, Ministry of Land and Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: The paper aims to research on the strategy selection of land utilization, consolidation and improvement in Yangtze River basin under the background of new-type urbanization. Taken document summary and inductive reasoning as research methods, it presents the research results that under the principles for China's new-type urbanization of people-oriented, integrated development, spatial layout, ecological conservation and cultural continuity, land consolidation and improvement in Yangtze River basin should focus on the special features of its land utilization and make overall regional plan, implement differentiated consolidation according to the spatial difference, promote the construction of life community with ecological civilization oriented, enhance food security with focus on high standard farmland, take construction land readjustment as means to improve the efficiency of land use, optimize space layout and finally push forward the new-type urbanization in Yangtze River economic belt and the economic and social sustainable development.

Key words: strategy selection; land consolidation and improvement; new-type urbanization; Yangtze River basin