

土地整治工作促进美丽中国建设*

刘新卫, 杨磊, 梁梦茵

(国土资源部土地整治中心, 北京 100035)

摘要: 土地整治工作从提高节约用地水平、优化农田生态景观、提升人居环境质量和改善生态环境质量等方面, 促进了生态文明建设。“十八大”对加快推进生态文明建设提出了任务要求, 土地整治工作应该通过调整区域土地利用格局、推动土地利用方式转型、修复受损自然生态系统和优化生产生活生态空间等, 在促进生态文明建设中发挥更加重要的作用。土地整治工作需要围绕美丽中国建设目标, 加快实现向国土综合整治的转型跨越, 并且通过组织编制国土整治规划、建立部门联动机制和加强理论方法研究等推进国土综合整治。

关键词: 土地整治; 国土综合整治; 美丽中国

中图分类号: F301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)59-0081-05

1 引言

十八大报告基于人民福祉和民族未来的长远考虑, 明确提出要“大力推进生态文明建设”, 将其纳入社会主义现代化建设“五位一体”总布局, 并要求融入经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程。这是继十七大报告首次提出“生态文明”概念后, 就如何建设生态文明做出的战略部署, 而“努力建设美丽中国, 实现中华民族永续发展”也作为生态文明建设的根本目标得以明确。作为对低效利用、不合理利用和未利用土地进行治理以及对生产建设破坏和自然灾害损毁土地进行恢复利用的土地利用活动, 土地整治工作涉及人们的生产、生活方式变革, 也符合节约资源和保护环境国策, 本质上服从并服务于生态文明建设。而且, 在经过 20 世纪 80 年代中后期以来广泛深入开展后, 土地整治工作已在促进生态文明建设中发挥了重要作用。但是, 较之十八大提出的新要求而言, 土地整治工作仍然需要加大改革创新力度, 以期在推进美丽中国建设中做出更大贡献。

2 土地整治工作在促进生态文明建设中发挥的重要作用

近年来, 为了适应经济社会发展和土地利用管理需要, 土地整治不仅实现从“土地整理”向“土地整治”的概念改变, 而且内涵从增加耕地数量为主向增加耕地数量、提高耕地质量和改善生态环境并重深化, 外延从偏重农用地向农用地、未利用地和建设用地并重拓展。这些深刻转变不仅促进了土地管理数量、质量和生态全面管护目标的初步实现, 也促进了生态文明建设。

2.1 提高了节约集约用地水平

随着经济社会持续较快发展带来建设用地需求日益高涨、生态环境保护诉求不断增加, 以及后备土地资源经过长期开发后日趋匮乏, 中国工业农业争地、城镇农村争地、生活生产生态争地格局呈现加剧态势。有鉴于此, 土地整治在增加耕地数量巩固国家粮食安全基础的同时, 通过调整用地结构、优化用地布局和节约集约用地, 努力做到各类建设少占地、不占或少占耕地, 力争以较少的土地消耗支撑较大规模经济增长。2001~2010 年间, 全国土地整治补充耕地 276.1 万公顷, 超过这一时期生产建设占用和自然灾害损毁耕地面积, 对于严守保护耕地红线、严格土地用途管制起到了重要作用; 同一时期, 随着针对各类建设用地的土地整治活动开展, 全国节约集约用地水平持续提高, 单位国内生产总值建设用地降低 41%。可以说, 土地整治工作在探索走出一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的

收稿日期: 2013-10-18

作者简介: 刘新卫, 副研究员, 主要从事土地整治规划与管理政策等方面的研究。E-mail: liuxw@igsrr.ac.cn

* 国土资源部 2012 年度软科学研究课题“国土综合整治研究” (项目编号: 201204)

科学发展之路和建设资源节约型、环境友好型社会方面做了有益尝试,并且取得较为显著成效。

2.2 促进了农田生态景观优化

由于家庭承包经营,加上年久失修,导致田间排灌设施陈旧、沟渠道路配套较差,以及农田地块形态破碎、耕地质量总体较低等状况在中国农村地区普遍存在。土地整治工作瞄准现代农业发展需求,以建设“布局合理化、农田规模化、农艺科技化、生产机械化、经营现代化、环境生态化”的高标准基本农田为重点,通过实施土地平整工程,合理确定田块规模、适当规整田块形状,以及提高田面平整程度;通过完善田间道路和防护林网系统,优化道路林网格局,改善道路通达状况,增强林网防护能力;通过建设农田灌排工程,提高耕地灌溉比例和灌溉用水利用系数。仅“十一五”期间,全国就建成高标准基本农田 1 066.7 万公顷,种植农田防护林 2.75 亿株,新(修)建排灌沟渠 493 万公里,建成田间道路 460 万公里。在提高农业生产要素利用效率、增强农业生产抗御灾害能力的同时,也优化了农田生态景观,土地整治项目区普遍呈现“田成方、林成网、路相通、渠相连”的土地利用格局,农业生态环境得到显著改善。

2.3 提升了城乡人居环境质量

随着城镇外延扩张、产业调整升级和新区开发建设中产生的城中村、旧厂矿和旧城区不断出现,以及农村村庄因为规划管控缺乏和配套建设滞后而导致村容不整成为普遍现象,土地整治工作近年来逐步加大城乡建设用地整治力度。不仅遏制了城中村现象蔓延、促进了旧厂矿循环利用、推动了旧城区更新改造,而且通过引导农民向中心村镇集中居住和加强农村基础设施配套、公共服务设施建设,促进了农村整体风貌和生活环境改善。“十一五”以来,以“三旧”(旧城镇、旧厂房、旧村庄)改造为重点的城镇工矿建设用地整治在广东、浙江等沿海发达省份得到积极试点,在缓解了这些地区建设用地供需矛盾的同时,经过改造的城镇面貌发生极大改观,城镇宜居水平明显提升;2006~2010年间,全国直接投资 2 390 多亿元整治低效、废弃农村建设用地约 20 万公顷,加上通过开展城乡建设用地增减挂钩试点而获得指标收益并返还用于农村发展建设,一举改变了一些农村地区的“散、乱、差”面貌。

2.4 改善了区域生态环境质量

针对一些地区土地退化程度较为严重,以及自然灾害损毁和生产建设破坏土地现象较为普遍,各地在推进土地整治工作过程中,综合运用工程、生物和耕作等措施,着力改善土地生态环境,修复、提升土地生态功能。“十一五”期间,全国各类土地整治项目通过开展坡改梯和实施坡面防护建设等治理水土流失面积 145.1 万公顷,推进工矿废弃地复垦率从 10% 提高到 15%。从各地实践来看,2006~2010 年间,吉林省通过推进土地整治耕作治理盐碱、沙化土地 8.8 万公顷,宁夏回族自治区通过实施土地整治项目治理沙漠 0.4 万公顷、盐碱地 0.6 万公顷,陕西省延安市结合生态建设开展土地整治工作治理沟道 100 多条,内蒙古自治区阿拉善盟一些矿区周围和生态环境治理区的盐碱地、沙地等未利用地经土地整治改造治理后成为生态景观功能用地。总体来看,通过在生态退化、破坏严重地区有针对性开展土地整治工作,有利于修复和保护自然生态系统,实现生态安全和粮食安全有机结合,促进区域生态环境质量整体提升。

3 建设美丽中国对土地整治工作提出的新任务和新要求

实践证明,土地整治工作已经在促进生态文明建设方面做出了重要贡献。但是,较之“十八大”提出的任务要求而言,目前仍然存在诸多不足,特别是对照建设美丽中国的决策部署,土地整治工作应该在生态文明建设中发挥更加重要的作用。

3.1 调整区域土地利用格局优化国土空间开发格局

近几十年来,中国经济社会持续较快发展,但由于之前缺乏国土空间开发格局的总体考虑,经济社会总量与国土自然基础之间失衡态势日趋严重,不仅导致区域资源环境普遍恶化,而且区域发展差距持续拉大。近年来,随着区域发展总体战略和主体功能区战略相继实施,全国人口、产业空间集疏正在发生深刻变化,国土空间开发格局也在加速重构之中。为了加快形成人口资源环境相均衡的国土空间开发格局,需要加速重塑美丽国土,夯实美丽中国基础。土地整治工作是促进区域土地利用结构布局调整的重要手段,也应成为优化国土空间开发格局的重要手段。当前,要围绕构建符合生态文明建设要

求的国土空间开发格局,统筹推进区域土地整治活动。具体而言,一方面要通过实施差别化土地整治,明确不同地区土地整治工作定位、方向和措施,落实区域发展总体战略;另一方面,要根据区域整体功能定位管控土地整治活动,促进形成科学合理的城镇化格局、农业发展格局和生态安全格局,推动主体功能区建设。

3.2 推动土地利用方式转型提升资源环境承载能力

中国以相对不足的资源禀赋和相对较差的环境本底支撑了改革开放以来长达 30 多年的经济社会快速发展,但不容忽视的是,资源环境承载能力已经呈现整体下降态势,一些地方甚至达到极限,资源环境约束日趋强化,经济社会发展面临的风险日益增大。与此同时,中国经济增长主要依靠过量资源投入的特征依然较为明显,资源粗放利用现象更是非常普遍。以土地资源为例,中国人均耕地目前仅为世界平均水平的 1/3,年均建设用地供应仅能满足需求总量的 50~60%,但土地利用粗放浪费现象仍然较为严重,城镇建设“摊大饼”和“空心村”几乎各地都有。提升资源环境承载能力是促进经济社会可持续发展的必然选择,而这无非要通过“开源”或者“节流”予以实现。在“开源”面临后备资源匮乏时,“节流”就成为希望所在,也即要通过推动资源利用方式根本转变,加强全过程的节约管理。就土地整治工作而言,要继续推进城乡建设用地整治,通过开展诸如“三旧”改造和“空心村”治理等,推进土地资源节约集约利用,以土地利用方式转型提升区域资源环境承载能力。

3.3 修复受损自然生态系统提升国土生态安全水平

经过多年持续治理,中国部分地区生态环境有了明显改善,但整体退化趋势尚未根本扭转,局部地区甚至有所恶化。目前,全国水土流失面积和荒漠化土地面积分别接近陆地国土面积的 40% 和 30%,生产建设及自然灾害损毁土地超过 1 亿亩,一些地区耕地重金属和有机污染物严重超标,部分地区生物多样性、水源涵养能力及生态系统服务功能严重下降。面对环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,亟需树立并遵循尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,加大自然生态系统和环境的保护力度,并以解决突出生态环境问题为重点加强综合

治理,不断提升国土生态安全水平。就土地整治工作而言,今后要在继续坚持保护优先、自然恢复为主的前提下,一方面要做好环境影响评价并尽可能降低土地整治对生态环境的损害程度,另一方面要在沙漠化、荒漠化、石漠化、盐碱化、水土流失、土壤污染和生物多样性损失严重地区,实施以生态修复为主要内容的土地生态环境整治工程,促进区域生态环境改善,增强生态产品供给能力。

3.4 优化生产生活生态空间建设宜业宜居美好家园

随着工业化、城镇化和农业现代化同步加快推进,特别是城市建成区外延扩张和新农村建设深入开展,城乡建设用地空间持续增加,农业生产空间和生态保护空间受到严重挤压,生产、生活和生态的“三生”空间结构布局在部分地区趋于失调。有鉴于此,“十八大”报告提出要促进实现“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”目标,并且强调要通过努力,“给自然留下更多修复空间,给农业留下更多良田,给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”。对照上述要求,结合土地整治工作在农田整理、村庄改造、城镇开发等方面发挥的成效,今后,土地整治要更加适应建设宜业宜居美好家园的现实需要,在农村地区持续推进田、水、路、林、村综合整治,在城镇地区统筹推进旧城改造和新区建设,特别是要在统筹谋划下协调推进集中连片高标准基本农田建设和城乡建设用地整治联动,通过调整城乡土地利用结构布局,优化生产生活生态空间格局,真正做到为人民创造良好生产生活环境。

4 土地整治工作更好适应美丽中国建设要求的对策建议

2012 年 3 月,国务院批复同意《全国土地整治规划(2011~2015 年)》,并于同年 4 月由国土资源部正式印发,这标志着土地整治工作已经上升成为国家层面的战略。随着“十八大”有关生态文明建设目标的提出,特别是建设美丽中国决策的安排部署,土地整治工作亟需根据新形势新要求和现有基础加快转型发展,推进美丽中国建设。

4.1 实现从土地整治向国土综合整治转型跨越

近年来,土地整治工作根据经济社会发展需要,从单纯的农用地整治转变为涵括农用地、农村建设用度和城镇建设用地的综合整治,并从零星分散开

展转变为集中连片、整村整乡推进。面对当前资源约束趋紧、环境污染加重、空间开发失序和生态系统退化的严峻形势,土地整治工作要以适应和满足时代需求为使命,进一步内强外拓,实现从土地整治到国土整治的转型和跨越。目前,要从提升资源环境承载能力、优化国土空间开发格局、提高资源开发利用效率、加强生态系统自然恢复,以及改善提升生产生活条件等角度入手,加快推动土地整治工作向国土综合整治领域延伸拓展,不仅通过治理改造来重塑遭受破坏的国土形态,而且通过协调自然生态系统和经济社会系统关系,促进形成和谐的人地关系系统,进而促进实现经济社会持续发展。

4.2 组织编制国土整治规划统筹国土整治活动

作为实现政府宏观调控职能的重要手段,国土整治对于协调全局与局部、长远与近期、城市与乡村、资源与环境关系,以及产业和地区之间国土资源(空间)开发利用的利益冲突等意义重大,必须强化规划引导。要在加强与相关规划协调衔接基础上,围绕国土空间开发格局、资源节约优先战略、重大生态修复工程等,加快组织编制国土整治规划,明确国土整治战略,统筹区域整治活动,推进重点地区整治,科学制定整治措施,组织实施重大工程等。当前,尤其要注意从规划层面,加强农村土地整治、低丘缓坡利用、戈壁荒滩开发、城镇“三旧改造”、海域环境整治、国土生态屏障建设、受损生态系统修复等专项国土整治活动的规划统筹,促进形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势。

4.3 构建部门联动机制建立健全共同责任制度

建国后,特别是改革开放以来,国家层面相继组织实施了一些国土整治类重大工程,但由于缺乏规划引导特别是部门联动机制尚未有效建立,虽然在推动解决区域国土空间开发问题方面发挥了一定作用,但预期目标并未完全实现。土地整治工作近年来之所以能够持续深入推进,主要原因之一就在于建立了相关部门共同参与的工作机制。国土综合整治较之土地整治工作涉及面更广、系统性更强,因而更需要强化部门协作。为此,要在国土整治规划统领下,围绕重塑美丽国土的共同目标,明确相关部门职责,建立部门联动机制,尤其是在生态文明建设任务面前,最大程度地凝聚共识、共担责任,建立健全共同责任制度。共同责任制度的建立,有助于相

关部门根据任务要求加强协调联动、形成合力,确保来自不同渠道的国土综合整治类项目整合到位、资金投入到位、技术指导到位和监督管理到位,提升国土综合整治的整体成效。

4.4 加强理论方法研究促进国土整治持续发展

近年来土地整治工作深入开展并且成为国家层面战略,为土地整治转向国土整治打下了坚实基础,但要胜任新时期所赋予的新使命,仍然需要加强相关基础研究工作。在理论研究上,要加强国土综合整治的概念内涵、目标任务、整治内容、战略方针,以及区域划分和政策体系等方面研究。在技术方法上,要加强国土整治调查评价、标准规范、模拟分析、决策支持、动态监测和实施监管等方面研究。在法制建设上,要适应推进国土综合整治工作需要,加快研究起草国土整治法律法规,巩固强化国土整治法制基础,当务之急是要在目前已经正式启动的《土地整治条例》中明确国土综合整治的法律地位。在宣传教育上,要加大国土综合整治宣传教育力度,提高公众参与意识,确保公众知情权和参与权,建立公众参与机制,提升政府决策水平。

5 小结

近年来,土地整治的概念、内涵和外延等发生了深刻变化,通过提高节约集约用地水平、促进农田生态景观优化、提升城乡人居环境质量和改善区域生态环境质量,推进了生态文明建设。

“十八大”对加快推进生态文明建设提出了任务要求,土地整治工作对照建设美丽中国的决策部署仍然存在诸多不足,需要通过调整区域土地利用格局、推动土地利用方式转型、修复受损自然生态系统和优化生产生活生态空间等,在生态文明建设中发挥更加重要的作用。

围绕美丽中国建设目标,土地整治工作应加快实现向国土综合整治的转型跨越,并且通过组织编制国土整治规划、建立部门联动机制和加强理论方法研究等推进国土综合整治。

参考文献

- [1] 王军. 土地整治:推进生态文明建设美丽中国的平台——学习贯彻党的十八大精神心得体会[J]. 中国土地, 2012, (12):8-9.

- [2] 韩霁昌. 生态文明是土地整治的终极目标[J]. 中国土地, 2012, (4): 46-47.
- [3] 郎文聚, 宇振荣. 生态文明: 土地整治的新目标[J]. 中国土地, 2011, (9): 20-21.
- [4] 钞小静, 任保平. 资源环境约束下的中国经济增长质量研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(4): 102-107.
- [5] 黄砺, 王佑辉, 吴艳. 中国建设用地扩张的变化路径识别[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(9): 54-60.

On Constructing Beautiful China Promoted by Land Consolidation and Rehabilitation

Liu Xinwei, Yang Lei, Liang Mengyin

(Center of Land Consolidation and Rehabilitation, Ministry of Land and Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: Land consolidation and rehabilitation do promote the ecological civilization construction through improving the level of optimal and intensive land-use, optimizing the farmland ecological landscape, upgrading the human living environment and raising the eco-environment quality. As the Eighteenth National Congress of the CPC put forward tasks and requests for accelerating ecological civilization construction, land consolidation and rehabilitation should play a more important role in promoting ecological civilization construction, regulating regional land-use pattern, prompting land-use mode transformation, repairing damaged physical ecosystem and optimizing the producing, living and ecological space. Centered on the aim of Beautiful China construction, Land consolidation and rehabilitation should accelerate the pace of transformation of the territory comprehensive improvement, and carry out the territory comprehensive improvement by compiling the territorial consolidation and rehabilitation planning, establishing the linkage mechanism among departments, and reinforcing the specific study on the relevant theories and methods.

Key words: land consolidation and rehabilitation; territory comprehensive improvement; Beautiful China