

以土地综合整治助推新型城镇化发展

——谈土地整治工作的定位与战略思考

陈 熙

(云南省国土资源厅整理中心,云南昆明 650224)

摘要:土地综合整治主要是在一定区域内,结合土地利用总体规划确定目标和用途,并且以土地整理和城乡建设用地增减相挂钩,推动水、路、林、田、村进行综合整治,进而改善农村生活、生产和生态环境,促进农业规模化经营,产业集聚化发展,实现城乡协调发展。在文章中,以云南新型城镇化建设为例,分析和阐述云南土地整治工作定位和实施战略,以提供借鉴和参考。

关键词:土地综合整治;新型城镇化;工作定位;战略思考;分析

中图分类号:F301.1

文献标志码:A

文章编号:2095-2945(2018)11-0057-02

Abstract: Comprehensive land renovation is mainly aimed at determining the objectives and uses in a certain area. In view of the overall land use planning, and linking land consolidation with the increase or decrease of urban and rural construction land, it is intended to promote comprehensive regulation of water, roads, forests, fields, and villages. And then improve the rural life, production and ecological environment, promote large-scale agricultural management, industrial agglomeration development, to achieve coordinated development between urban and rural areas. Taking the construction of new urbanization in Yunnan as an example, this paper analyzes and expounds the positioning and implementation strategy of land renovation in Yunnan, in order to provide reference.

Keywords: comprehensive land renovation; new urbanization; work orientation; strategic thinking; analysis

随着我国社会经济和科学技术不断发展,我国也加快了现代化城市的建设,然而目前中国城镇化发展对于土地的需求,出路只能立足于现有的城乡存量建设用地,通过大规模的土地整治,可以消除我国土地城镇化快于人口城镇化的弊端,提高城镇的承载能力,推动农民市民化。土地整治搭建了一个城乡资源交换的平台,城市利用农转地为建设用地,获得了发展空间,同时也改善农民生产和生活的条件,提高人民生活水平,也推动我国社会主义新农村建设,实现城乡统筹发展^①。基于此,对以土地综合整治助推新型城镇化发展——谈土地整治工作的定位与战略思考进行分析和探讨。

1 云南土地整治背景

(1)构建“宜居、宜业、宜游”城市需要。在新时期背景下,对云南进行重新规划,将着重凸显出云南“旅游城市”的功能,同时增强各方面资源配置的能力,并提升在我国城市中的影响力。而城市影响力大多数是与高品质生态环境相互联系,其中尤为重要是对生态廊道和生态空间的构建,就需要进一步的将云南郊野地区耕地、生态等空间资源转变成为云南“旅游城市”的竞争力,同时也可以降低城市社会经济发展对生产各方面造成的压力,如:城市的安全、基础设施等等。就需要对这些资源进行统筹安排,构建城市生态环境舒适性,创造出高品质的城乡环境^②。(2)建立城乡内涵式增长,突破城镇化资源瓶颈。随着我国自贸区的设立及长江三角区域一体化发展,也为云南新型城镇化发展提供了参考和借鉴,获得进一步发展的机遇。但是也受到土地资源的制约,现状建设用地又集中在

郊区的农民的宅基地和应用效益较低的工业用地,由于这些土地资源在布局上比较分散,在基础设施构建方面也有待完善,其土地的实际权属情况也较为复杂,运用怎样的方式改善土地现状,进一步提高其利用综合效益,推动农用地多功能整治,也成为实现可持续发展必须解决的问题。(3)城乡一体化发展,全民共享新型城镇化发展成果的需要。近几年,随着城市化建设进程不断加快,城市发展不平衡现象也较为突出,其中尤其是云南郊区综合发展比较滞后。建设新型城镇化就需要打造“区域一体、城乡统筹、服务完善、人民幸福”的城市,并完善周边新城和小城镇发展体系,不断壮大镇村两级集体经济实力,让广大人民群众受益^③。

2 土地综合整治战略定位

2.1 以土地整治助力城乡生态文明格局

通过对土地整治增加城市建设用地,并不断扩大城乡生态空间。随着我国国务院批复新一轮云南土地利用规划和生态网络结构规划,将大面积农田为主的土地作为生态保育区,以强化和保障云南城市生态安全。同时以综合型的土地整治推动云南转型,实现可持续发展,并积极推进农用地多功能整治和分类,推动零星工业用地搬迁和复垦,运用开创性的“郊野单元”规划理念,通过对土地资源的综合整治,提高郊野用地效率和生态效益。通过对城市生态网络结构的建设和实施,也从对传统土地整治项目向改善生态环境,对城乡空间进一步优化,也使得城乡空间获得延伸和拓展^④。

2.2 以土地整治推动紧凑型城市建设

作者简介:陈熙(1975,01-),女,云南昆明人,本科,中级工程师,主要研究方向:土地整治监测监管系统的开发利用和使用、土地整理重大工程管理模式研究、土地整理重大工程信息档案建设与管理。

对土地进行综合整治,主要整治的对象是农村用地,实现增减挂钩、结构优化的效果。如果根据云南建设生态宜居的城市要求来看,对建设用地实施有效管理也将朝着流量管理方向发展,在管理的过程中也结合云南“规土合一”体制的优势,综合整治郊野单元,并运用城乡管理和土地规划方法,遵循节约用地的建设标准对土地的综合利用效益加以评估,与此同时,减少效用比较低的土地,并对现有的城乡用地规模进行优化,进而将现有的用地转变成为可利用的新增用地,对这些用地也运用动态管控方式,满足城乡可持续发展的用地需求,这种“总量锁定,存量优化”的规土管理方式,也是提高土地综合利用效益,拓展未来发展空间的重要探索^[4]。

2.3 以土地整合促进涉农资源整合

对郊野单元进行统筹规划,并逐步建立起农村地区各种涉农规划、实施的平台,在对这些规划编制过程中,也需要结合土地利用的总体规划,对基本的农田、生态空间加以限制,进而实现对土地的整治、生态补偿、调整产业结构、村庄改造等规划,打造集生产、生活、生态于一体的郊野建设格局,并引导郊野地区获得进一步发展,也能够避免出现资金浪费、资源流失等情况,其整合的政策措施就体现在聚焦和支持郊野地区发展上。

2.4 以土地整合促进地区社会经济发展

在对郊野地区土地进行综合整治之后,也壮大了镇村集体经济综合实力。具体体现在:(1)引导了集体经济组织建立起长效的造血机制,即有效利用土地利用规划中尚有一部分落地规划空间的基础上,将减量建设用地转化成为建设用地,又或者是安排到土地开发效益较高的区域,进一步提升经济收入和规模生产水平;(2)淘汰了复垦有污染、收益率低的工业用地,也盘活其他闲置的集体建设用地,进而减少污染源,也减少了征地动迁矛盾^[4]。通过减量化的土地综合整治,扩大土地可利用空间,提高农村集体土地利用效率,进而为郊野地区持续发展提供源源不断的动力。

3 土地整合核心内容及实施途径

3.1 核心内容

(1)农用地整治。对农用地进行整治,涉及的内容包含了水、路、田、林等用地,也包括未利用的农业布局规划、农田水利规划、农田生态环境等内容。在整治的过程中也要全面落实市、区两级土地整治规划要求,这些也都是后期土地整治项目实施的依据。(2)建设用地整治。对建设用地进行整治,主要是对集建区以外的土地进行处置,进而获得更多的建设用地,对这些用地进行整治的重点则体现在:对集建区以外的农村用地和低效用土地进行拆除,并进行复垦。其具体体现在以下两方面:a. 根据农民搬迁的意愿制定减量化的目标;b. 通过减量化激励措施,明确集建区以外集建区的空间规模、适建的内容等,也为郊野地区开展土地资源增减项目提供决策依据^[4]。(3)专项规划。梳理各项专业规划,就需要确保各项专项规划与单元规划之间保持一致,并对这些规划整合之后进行有效控制,针对需要进行调整的规划,需要经过专业部门之间沟通

协调之后,才能够对后续的专项计划进行完善和优化,最后再将之纳入到郊野单元的规划中,在规划中也要着重体现出统筹性和开放性特点。

3.2 政策机制

对郊野单元进行规划,就需要确保最终实施的可操作性,并且在规划的阶段也需要将政策保障融入到其中。基于此,也尤为需要对规划实施相关政策和机制的研究,在对已有的增减挂钩、土地整治整合的基础上,对以下四方面做出了创新:(1)实施减量化规划空间奖励机制,对增减挂钩进行升级;(2)加强对带动地块的开发力度,促使这些区域获得集约化发展;(3)强化研究力度,提出更加长远化的出让方式,保障人民群众收益;(4)构建联动管理机制,有效管理土地资源^[5]。

4 案例

比如云南新一轮规划中,将各区域郊野单元作为试验点,对曲靖市、红河州、大理市等地区的土地资源进行总体规划,并以为之郊野单元建设指导,在充分了解企业、农民搬迁意愿之后,对宅基地、低效用工业用地进行整治,最终减少了污染源的排放,提高了郊野地区城镇化水平、用地的综合效益和该区域生活水平;增加了区域发展的空间、农村的收入和开展生态化建设用地,进而实现顶层设计与基层探索的良性互动^[6]。

5 结束语

在本文中,对以土地综合整治助推新型城镇化发展——谈土地整治工作的定位与战略思考进行分析和探讨,主要是结合云南城镇化发展实际情况,对土地综合整治的背景和土地综合整治战略定位进行详细的阐述,也着重阐述了土地整合核心内容及实施途径,以提高用地综合效益,农民的整体收入和生活水平得到提高,也推动城乡统筹发展。

参考文献:

- [1]殷海燕,汪静,阿拉腾图乐嘎.浅议青海省土地整治工作现状[J].青海国土经略,2017(4):30-32.
- [2]黄昌奕,覃坤兰.广西农垦土地整治工作的思考[J].探索科学,2016(6):227,303.
- [3]刘泽红.土地整治工作中生态建设问题及发展建议[J].大科技,2017(32):206-207.
- [4]崔卫国.我国重点农区农村空心化机制与整治模式研究——以河南省周口市为例[D].中国科学院大学;中国科学院地理科学与资源研究所,2013.
- [5]宇振荣,苗利梅.土地整治应注重生态景观服务功能[J].南方国土资源,2013(04):19-21.
- [6]庄少勤,史家明,管韬萍,等.以土地综合整治助推新型城镇化发展——谈昆明市土地整治工作的定位与战略思考[J].云南城市规划,2013(6):7-11.
- [7]蒋艺.土地整治项目工程管理存在的问题与解决方法[J].科技与企业,2016(06):19.