



土地综合整治的理论创新与实践探索

李佩桢

目前,江苏对土地综合整治的实践探索已上升到理论探讨的层面,对土地综合整治的概念内涵,从整治目标多向化、整治内容综合化、整治手段多元化、整治效果显著化等方面进行了创新性探讨,其理论探讨与实践探索对于新时期土地整治工作的发展具有借鉴意义。

——编者

多年来,随着土地整治的持续推进,土地整治范畴不断扩大、方式不断创新,其对于国家城乡经济发展的重大推动作用越来越突出。与此不太相称的是,我们现有的对土地整治的理解和认识尚存在着认知狭隘、定位偏低、创新不足、目标单一、趋于同化等问题,这在相当程度上阻碍了土地整治对社会经济发展驱动作用的充分发挥。进入新时代,如何让土地整治进一步适应经济发展的新常态、满足生态文明建设的新要求?如何融入新的发展理念、让土地整治更加有效地助力城乡统筹发展与乡村振兴战略的实施?这些问题是我们当前亟须思考与研究的重要问题。

准确把握土地综合整治的形势与选择

充分发挥土地综合整治之于生态环境保护与建设的重要作用。当前江苏省土地生态环境质量与生态文明建设的目标要求仍有差距,群众不断增长的环境需求与环境公共产品供给不足的矛盾将长期存在。通过土地综合整治,一方面,可优化国土空间开发格局,改善与恢复

已退化的生态环境;另一方面,通过土地开发与整治,对占全省面积43%的耕地实现数量与质量的提升,本身也是对区域生态环境的重要贡献。

充分发挥土地综合整治在推动土地利用方式转变促进经济发展方式转变进程中的重大作用。通过土地综合整治,转变土地粗放利用方式、挖掘存量建设用地的潜力,在提高土地利用效率与效益的同时,也重新调整与优化了城镇土地利用空间布局,有利于促进粗放型、消耗性经济发展方式的转型。

充分发挥土地综合整治在落实占补平衡、严格保护耕地、实现数量质量生态“三位一体”保护方面的重要作用。随着江苏省耕地面积的持续减少,耕地占补平衡难以继,迫切需要通过土地综合整治,加大耕地后备资源的开发利用力度,拓宽补充耕地来源渠道,缓解耕地占补平衡压力。同时,队于部分耕地土壤受到污染,环境质量有所下降,也需要通过土地综合整治实现对耕地土壤污染的治理与耕地质量的保育。

创建土地综合整治的理论体系

基于近年来全省范围内开展的土地综合整治实践,通过总结经验和概括提炼,我们初步尝试创建土地综合整治的理论体系。

概念内涵更加综合。在多年实践探索中,江苏的土地整治已经历了从最初的“农用地整理”、发展到“土地



开发整理”、再到“土地整治”“土地整治+”等多个发展阶段,直到现在我们提出“土地综合整治”的概念。这一概念融合了创新、协调、绿色、开放和共享的发展理念,试图树立“数量、质量、生态、人文”四位一体的土地整治新理念。

实施手段更加综合。土地综合整治利用开发、复垦、整理、修复等一系列手段,统筹市地整理与农地整治,通过对“山、水、林、田、湖、村、城”七要素的综合整治,改善人类生活和生产条件,保护生态空间和人居环境,最终促进人与自然可持续发展。

组织形式更加综合。土地综合整治转变了以具体单个项目为整治统筹的形式,转向全域规划、全域设计和全域整治,形成多对象整治、多部门参与、多形式组织的格局。

目标效果更加综合。土地综合整治的目标效果从“同质同化”转向了“差别整治”,土地综合整治由土地利用的管理手段,发展为推动土地利用方式转变促进经济发展方式转变的抓手,成为促进区域社会经济生态协调发展的重要举措。综合整治后:农田地块集中成片,便于规模化和机械化作业;通过农村建设用地整理,解决农村大量土地闲置问题,也能减少城市发展对土地需求的压力;对废弃工矿复垦和市地挖掘,促进土地资源的节约集约利用和产业集聚发展;综合整治后的土地更有利于流转,是缩小城乡二元差距。

土地综合整治的实践成效

江苏省全面推进“土地综合整治”战略,从多个角度、不同层次布局与实施了一系列土地综合整治的实践探索,开展了以土地综合整治为平台的高标准农田建设、以土地综合整治为手段的生态环境整治、以土地综合整治为路径的城乡统筹发展、以土地综合整治为载体的美丽乡村建设、以土地综合整治为工具的精准扶贫等。

提升耕地数量质量,实现了资源全面保护。通过土地综合整治,江苏省的耕地质量平均提高了1.6个等级。党的十八大以来江苏省累计整治土地678.59万亩,新增可用于占补平衡的耕地面积90万亩,建成高标准农田2856万亩。

优化空间开发格局,促进了城乡统筹发展。通过土地综合整治全域规划、全域设计、全域整治、协同推进,在更大范围内实现生产、生活、生态空间的优化配置,促进城镇化发展的同时改善了人们的生存环境,有利于协

调人地关系,实现了土地利用社会功能的基础性,经济功能的支撑性和生态功能的可靠性,使资源价值能够得到有效的发挥。

促进节约集约利用,实现了土地利用“双提升”。党的十八大以来,江苏省通过土地综合整治,完成整理农村建设用地约45.02万亩;完成工矿废弃地复垦项目730个,工矿废弃地复垦建设规模6.35万亩;积极推进城镇低效用地再开发,重点推进旧城镇、旧工矿和“城中村”改造,盘活存量建设用地98.89万亩。

改善生产生活条件,保障了农村发展权益。党的十八大以来,江苏省通过土地综合整治,新建桥梁39424座,修建和改建了田间道路30060.32千米,田间道路通达度达到97.24%,修建灌排渠管98694.69千米,修建了9876座水站,修建和改建农用桥33540座,修建和改建水闸35881座,新增和改善节水灌溉面积199.64万亩,改善了农业生产条件,从而综合提高了耕地生产能力。

推进农村扶贫开发,加快了农民脱贫致富。通过搭建平台和落实项目,增加了农民收入,拓宽了惠民利民渠道,农村基层组织能力明显提升,农民获得感显著增强。党的十八大以来,江苏省深入推进精准扶贫精准脱贫,200个以上省定经济薄弱村集体年收入达到18万元,实现农民人均年增农业收入约981.99元,惠及708.84万农民,改变了农村散、乱、差的面貌,有力推进了社会主义新农村建设。

强化生态环境建设,护美了绿水青山。党的十八大以来,江苏省通过土地综合整治完成了1813.69万株防护林工程,治理水土流失面积72.3万亩,结合矿区生态环境整治,治理恢复矿山环境面积5.1万亩,促进了江苏省生态环境的优化改善。

(作者单位:江苏省国土资源厅)

(摘自《中国土地》)

