

基于生态文明的 土地综合整治内涵与思路探析

——以广西为例

张中秋^{1,2}, 胡宝清², 韦金洪³

(1. 钦州学院 资源与环境学院, 广西 钦州 535000; 2. 广西师范学院
北部湾环境与资源利用教育部重点实验室, 广西 南宁 530001;
3. 钦州学院 经济管理学院, 广西 钦州 535000)

[摘要] 土地综合整治的内涵与思路应该随着社会经济发展变化而相应变化, 生态文明建设背景下的土地综合整治是指在政府政策支持和鼓励下, 以整治农村土地和更新农民观念为双核心, 以实施改进后的土地工程措施为主的带有土地利用创新理念的更高一级的二次土地综合利用行为。基于生态文明建设和广西土地整治自身发展的要求, 土地综合整治的实施思路有三种: 即空间优化型土地综合整治思路、“一整四效”多部门联动型土地综合整治思路和低碳型土地综合整治思路。

[关键词] 生态文明建设; 土地综合整治; 广西

[中图分类号] F301

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-8314(2015)08-0053-06

近年来, 在《全国土地整治规划(2011-2015)》和《2012年全国高标准基本农田建设计划》等相关国家政策的号召下, 广西土地综合整治事业取得了丰硕的成果, 立项批复实施的土地整治项目逐年增加, 在实现广西耕地总量动态平衡、改善农业生产条件、提高农用地产能、保障粮食安全、促进城乡协调发展等方面发挥了巨大效应。随着广西土地整治数量、规模、力度、涉农的包容性不断深入以及生态文明建设的不断推进, 带来了当前土地综合整治如何更加符合生态文明发展理念与要求的现实问题, 特别是土地综合整治如何更好地服务于生态文明建设的问题。深入

开展土地综合整治, 既是解决我国农村资源、环境、社会、经济诸多问题的现实要求, 也是推进生态文明建设和统筹城乡协调发展的战略选择^[1]。植入生态文明建设理念的 land 综合整治理论研究及探讨还处于起步和探索阶段, 土地综合整治的内涵还有待进一步提炼升华, 土地综合整治的实施思路有待进一步创新, 土地综合整治的工程技术措施有待进一步改革升级。

从桂中农村土地整治工程完成之后到目前为止, 广西在积累土地整治经验的基础上开始大规模的 implementation 土地开垦项目, 土地开垦项目已经成为当前广西区内耕地占补平衡和耕地后备资源开发

[收稿日期] 2015-03-13

[基金项目] 国家自然科学基金项目: 北部湾海陆过渡带生态环境演化机理及其情景模拟研究(41361022); 广西北部湾重大专项: 北部湾经济区科学数据共享平台构建与决策支持系统研发(2011GXNSFE018003); 广西科技开发项目: 基于水—土—气—生—人耦合的西江流域生态环境风险评价与情景模拟(2014DD29090)。

[作者简介] 张中秋(1989-), 男, 内蒙赤峰人, 钦州学院资源与环境学院教师; 通讯作者: 胡宝清(1966-), 男, 江西临川人, 广西师范学院北部湾环境与资源利用教育部重点实验室教授, 博士。

利用的主要手段和方式,在取得一定成效的同时也暴露了当前土地综合整治的一些问题,比如出现了政府部门盲目追求新增耕地指标、打政策擦边球、扩大对土地开垦项目的支持、缩减土地综合整治项目实施规模和实施数量的问题;政府部门侧重对土地的整治,忽略了对村民思想观念的更新与引导,导致新施工后的土地整治工程使用状况不佳,甚至出现人为破坏修建工程的问题;政府部门把土地整治项目理解为用地结构调整、整治农田道路、水利工程和造地增地工程,很少考虑把土地整治与促进生态文明建设和统筹城乡发展进行挂钩等问题。

广西各市、县土地利用总体规划实施已近中期,作为托举生态文明建设大船的土地,其规范化、合理化、合规化利用局面已经基本形成,我们不可否认在城镇化、工业化、现代化建设进程中暴露出来的各种各样的经济、社会、环境、生态问题均可在土地利用上得以反映,也可通过开展土地综合整治加以调解^[2]。但是如果继续将土地整治作为调整化解土地利用中的经济、社会、环境、生态问题及矛盾的手段,而不适时加以转型升级,是不能满足当前广西社会发展对土地综合整治的需要,同样也限制了土地综合整治理论的创新与发展。本文试图转化思路,把土地综合整治作为广西生态文明建设的重要抓手,升华土地综合整治的内涵,创新土地综合整治的实施思路,为深化广西土地综合整治领域的学术研究、科学决策和规划实践提供参考。

1 土地综合整治的内涵

土地综合整治是从土地整理逐渐演变而来^[3],当前已有很多学者对土地整治概念进行了界定,如国土资源部土地整理中心鄢文聚从土地整理角度定义了土地整治^[4];中国人民大学张正锋从土地整治宏观作用和以人为中心的思路界定了土地整治活动^[5];吴次芳从工具理性、价值理性和交换理性升华了土地整治概念^[6];刘彦随从适时补充耕地、盘活存量土地、优化城乡用地、强化集约用地、提升土地产能的角度,概括了土地综合整治^[7];冯应斌提出土地整治应该以生态文明建设为导向,具体是对土地资源及其利用方式的再组织和再优化过程^[8]。从纵向来看,国内学者对

土地整治内涵的界定也在不断的深化,总结概括起来就是以整治土地为单一核心,是解决、调整、优化土地利用问题的措施、方法、手段、工具,并在这一过程中发挥了一定的功能和作用。

从我国经济社会发展的进程角度考虑,我国当前土地综合整治相关基础理论的研究进度与社会发展的步伐不一致,理论研究相对滞后于社会发展,二者的匹配度不理想,特别是当前把土地综合整治作为生态文明建设的重要抓手,何为土地整治、土地怎么整治、如何优化土地整治等方面的问题,还值得深入的研究和探讨。一般说来,生态文明分摊到土地领域可称为土地生态文明,是在人和土地并重的双重界面上展开的。笔者认为,在广西当前的社会经济发展和生态文明建设的总体要求下,结合土地综合整治领域的现状,土地综合整治是指在政府政策支持和鼓励下,以整治农村土地和更新农民观念为双核心,以实施改进后的土地工程措施为主的带有土地利用创新理念的更高一级的二次土地综合利用行为(图1)。具有如下几个特点:

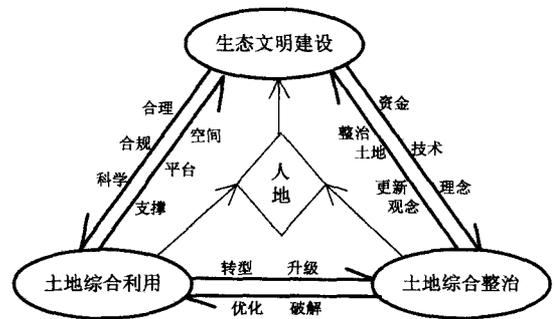


图1 生态文明建设中的土地综合整治与土地综合利用

(1)土地综合整治的本质是带有理性利用意识的高级二次土地综合利用行为。作为生态文明建设的重要抓手,土地综合整治在包涵传统土地整治内涵的基础上,已经颠覆了带有理性反思意味的人类对土地利用环境行为的纠偏工具这一范畴,不仅仅局限于对低效利用、不合理利用、未利用、生产建设破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用,其更加趋向于带有理性利用意识的二次土地综合利用行为,这种土地综合利用行为表现为土地利用方式的不同。首先,土地综合整治这种带有理性利用意识的土地利用行为是人们在总结以往土地利用行为产生弊端的基础上加以改进的,是通过更加优化空间格局的利用布局、更加节约集约的利用方

式、更加注重生态储备的利用理念加以引导来实现的。其次,土地综合整治是二次土地利用行为,是在现状土地利用现实的基础上进行的,现状土地利用现实不仅包括低效利用、不合理利用、未利用、生产建设破坏和自然灾害损毁的土地,还包括中低产田、高标准基本农田建设区等。

(2)土地综合整治的核心是对农村土地的整治和对农民观念的更新。当前土地整治的核心是土地,轻视农民主体地位的土地综合整治,其整治效果是打折扣的,因此必须注重提高村民对土地整治的认识,更新农民思想观念。首先,当前土地整治的主要对象大部分是单独、孤立、分散的项目。区内的土地,随着逐年项目的累加,表面上构成了相对集中的整治区片,但这种形式上的区片,仅仅是数量、位置上的单纯累加,并不具备整治区片的集聚效应。生态文明建设背景下转变、升级后的土地整治对象应该具有区域性,是一个集生产、生活、生态于一体的空间范畴。当前人口城镇化、土地城镇化、工业村城镇化给乡村(特别是中低产田分布较多的乡村)带来的生活空间不便、生产空间受限和生态空间恶化等一系列问题^[9],均可通过开展土地综合整治来重构区域空间加以调解。具体细分土地整治的主要对象应该是土地整治规划划定的区域性连片集中的中低产田,今后土地整治项目的立项重点区域应该转向区域性集中连片的中低产田,为建设国家级基本农田保护示范区、基本农田集中分布片区和耕地重点保护区服务。其次,重视村民的主体地位,强调以人为本,注重对村民思想观念的更新与引导。土地整治项目不仅仅是对土地的整治,更重要的是要提高农民对土地整治的认识和更新农民现有的用地观念。土地整治的实施对整治区内及其周边农民土地利用的思想观念具有极强的感染力和典型示范作用,在实施土地综合整治过程中,要积极主动

强化对区内及其周边农民群众的政策引导和科技传播,使土地综合整治区在一定范围内大部分农民能够掌握较为先进、前沿的土地利用理念和农业技术,进一步增强整治效果(图2)。

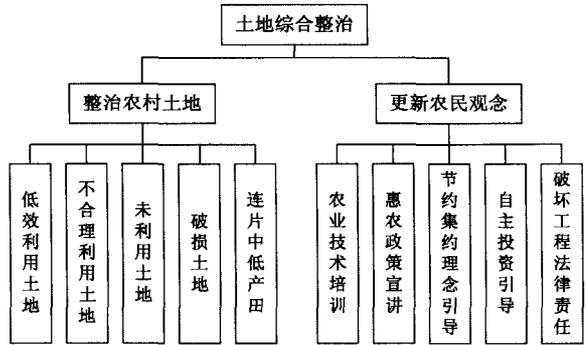


图2 土地综合整治核心结构

(3)土地综合整治的基本目的是保持土地资源的可持续利用,核心功能侧重于促进生态文明建设。实现耕地占补平衡、保持耕地总体数量、质量不变是土地整治的原始出发点,能够在维持耕地资源动态平衡、保障粮食安全、协调城乡发展方面发挥一定的功效,保证土地资源的可持续利用,其核心功能应该转向促进生态文明建设。土地综合整治的实施能够从优化土地利用结构和土地生态景观两个方面优化土地空间布局,能够从增加耕地面积、提高土地利用效率、提升农业水资源利用率、增加粮食产量、提高土地产值、扩大土地投资等方面提高土地节约集约利用程度,能够从修复农田灌溉水源、提高农田灌溉能力、防治洪涝灾害、扩大受惠农民人数等方面增强土地生态储备能力(图3)。因此,土地综合整治功能效果评价的重点应该是向能否统筹优化区域土地空间布局、提高土地节约集约利用程度和增强土地生态储备能力转变。不仅要考虑单个项目的土地空间布局 and 土地生态储备能力,更要考虑项目所在区片的整体土地空间格局和土地生态储备能力。

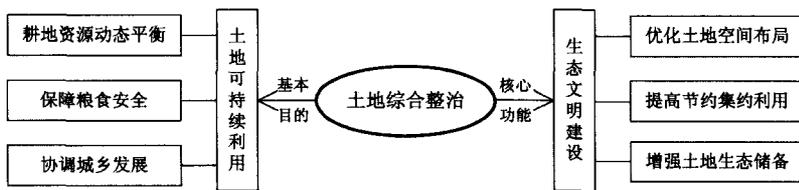


图3 土地综合整治基本目的及核心功能结构

2 土地综合整治新思路

2.1 空间优化型综合整治思路

空间优化型土地综合整治是以典型土地综合整治项目为依托,以优化土地综合整治项目区内土地空间为基础,以优化完善区域性土地空间为主要目标的土地综合整治思路模式。思路是,今后在广西区内以开展典型土地综合整治项目为主,不仅要单个典型土地综合整治项目作为个体来看待,最重要的是要将单个典型项目放入整个区域范围内众多项目集中,整个区域范围内众多项目集是包括已经实施的土地整治项目和未来规划要实施的土地整治项目的集合。一定区域范

围内的土地整治项目区应是一个彼此联系着的有机整体,从区域整体角度确定不同的土地整治项目区体系,有利于优化区域土地利用空间结构,促进城乡统筹发展^[10]。空间优化型综合整治项目强调土地的二次利用,就是以优化完善区域土地空间为目标,以调整治项目布局为手段,以新型整治项目工程技术和组织形式为保障的项目实施模式,在注重整治项目社会、经济和生态效益的基础上,更要注重土地综合整治项目在区域范围内项目集中所起到的空间作用,特别是单个典型综合整治项目在区域范围内项目集中的空间位置及其个体空间优化后对区域范围内项目集总体空间优化的作用。

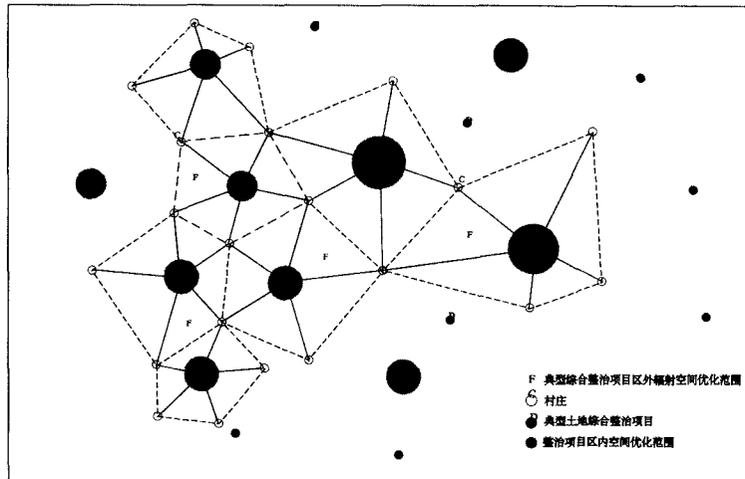


图4 空间优化型土地综合整治思路结构

空间优化型土地综合整治思路模式有两个重点,一是评价已实施土地整治项目在项目区外范围的影响辐射程度,进而确定今后单个典型土地综合整治项目在区域土地整治项目集中的空间位置的合理性;二是单个典型土地综合整治项目的土地空间优化必须要服务于区域土地整治项目集总体空间优化。

2.2 “一整四效”多部门联动型综合整治思路

“一整四效”多部门联动型土地综合整治是以土地综合整治项目为载体,以项目辐射范围内受惠百姓为核心,由财政局、国土局牵头,整合并联动交通、水利、农业、发改委等部门,在实施好综合性实体工程的同时,产生社会效益、经济效益、生态效益和附加效益,为受惠百姓带来农业技术、

农业资金、惠农政策和支农企业。思路是,政府市县交通、水利、农业、发改委、国土、财政等部门,将年度农业技术、涉农资金、惠农政策、支农项目和支农企业融合后打包,通过土地综合整治项目落实。比如将年度交通局的“村村通工程”、水利局的“小农水项目”、农业局的“农业科研项目”、发改委的“清洁乡村活动”、国土局的“早改水项目”等统一整合到土地综合整治项目中实施,财政局将个部门相关项目的专项资金打包后统一拨款。综合整治项目实施后,在起到社会效益、经济效益和生态效益的同时,还应增添附加效益,包括各个部门为项目区内外广大受益百姓带来了什么样的农业技术革新,针对不同的项目特点制订了什么样的惠农政策,通过财政资金的投资带动了

多少支农企业参与土地综合整治项目以及与农民合作经营, 农民的思想、观念、意识提升度有多少等。

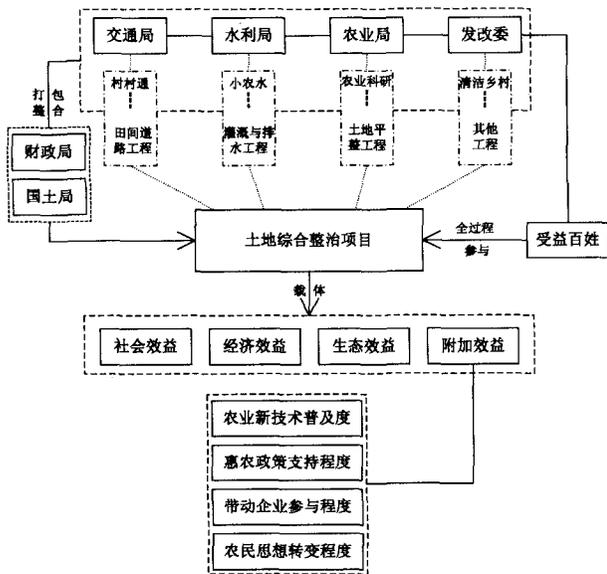


图5 “一整四效”多部门联动型综合整治思路结构

“一整四效”多部门联动型土地综合整治思路模式有两个优点, 一是整合各部门所有涉农项目与资金, 统筹实施管理, 有利于扩大投资效果; 二是整合打包后, 避免重复投资及各部门项目间的交叉, 减少项目变更因素。“一整四效”多部门联动型土地综合整治思路模式的重点和难点就是如何统筹好各个部门所有涉农项目, 再将所有项目整合打包到土地综合整治项目中, 统筹协调好各个部门需要政府有关职能部门的大力配合和通力协作才能高效、高质完成。

2.3 低碳型综合整治思路

低碳型土地综合整治思路是以减少碳排放和增加碳汇为主的低碳土地利用模式^[11], 核心途径是发展低碳土地利用技术, 革新土地综合整治工程措施(例如探索建筑废弃材料在土地综合整治工程中的再利用技术, 建设生态环保型田间道路及灌排工程等), 基于增加碳汇和减少碳排放双重目标, 测算土地综合整治实施前后碳排放量, 评价整治前后碳汇增加能力和减少碳排放程度, 实现对区域土地综合整治碳循环的调控(图6)。思路是, 基于广西生态文明建设背景和土地综合整治的二次土地利用理念, 在广西区域内实施低碳型土地综合整治试点工作, 对已经实施过的土地整治项目进行碳排放测算并低碳评估, 分析存在

的问题, 寻找解决措施, 进而确定今后土地综合整治实施低碳发展策略, 从低碳土地综合整治/利用技术出发, 构建低碳土地综合整治/利用模式, 在这一过程中, 政府有关职能部门应该制定相应的鼓励、优惠政策加以保障。

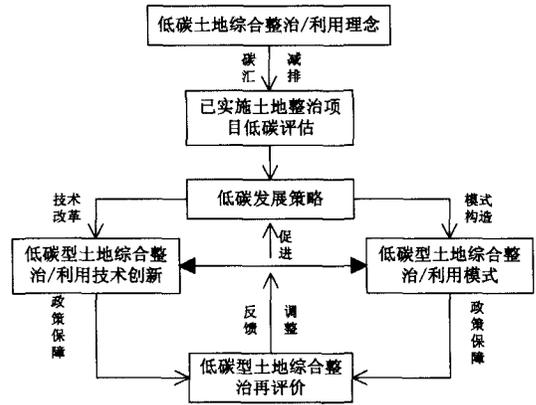


图6 低碳型土地综合整治思路结构

低碳是土地整治的必然选择^[12], 低碳型土地综合整治思路实施有两方面: 一是如何促使政府在生态文明建设背景下实施低碳型土地综合整治试点工作, 并建立一套政策加以鼓励、支持和保障, 广西当前土地整治实施的模式很多, 包括“整村推进土地整治”、“整县推进土地整治”、“兴边富民工程”、“旱改水工程”、“小块并大块工程”、“地丘缓坡工程”等, 如何将低碳融入其中, 实施低碳型土地综合整治, 是政府部门当前要考虑的实际问题; 二是广西当前土地规划资质机构总量较多, 但具有较强科研能力的土地规划资质单位非常少, 具有科研能力的资质单位能够承担的土地整治项目非常少, 而其他资质单位具有丰富的土地整治实践经验和庞大、系统、详实的一手数据资料, 由于缺乏一定的科研能力, 在一定程度上限制了土地综合整治先进理念及技术的研究与创新。如何优化广西当前土地规划资质单位结构, 支持一定比例的具有科研与生产双向型能力的土地规划资质单位, 特别是支持设有土地管理相关专业的高等院校, 同样也应该是政府部门着手要做的事情。

3 结论

第一, 广西当前处于生态文明建设全面开展阶段, 在此背景下的土地综合整治是指在政府政策支持和鼓励下, 以整治农村土地和更新农民观

念为双核心,以实施改进后的土地工程措施为主的带有土地利用创新理念的更高一级的二次土地综合利用行为。

第二,基于生态文明建设和广西土地整治自身发展的要求,结合对土地综合整治内涵的分析,提出作为广西生态文明建设重要抓手的土地综合整治思路应该进行相应的转变与改进,即为空间优化型土地综合整治思路、“一整四效”多部门联动型土地综合整治思路和低碳型土地综合整治思路。

第三,转变与创新广西当前的土地综合整治内涵及思路势在必行,其内涵与思路应该随着社会发展变化而相应变化,才能更好、更高、更快的服务广大百姓。

参考文献

- [1] 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,(6):777-782.
- [2] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构[J]. 地理学报,2013,(8):1019-1029.
- [3] 刘双良. 土地整治规划[M]. 天津:天津大学出版社,2011:1-2.
- [4] 郇文聚. 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):2-3.
- [5] 张正锋. 土地整治可持续性的标准与评估[J]. 农业工程学报,2012,(7):1-2.
- [6] 吴次芳,费罗成,叶艳妹. 土地整治发展的理论视野、理性范式 and 战略路径[J]. 经济地理,2011,(10):1719-1722.
- [7] 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,(4):3-8.
- [8] 冯应斌,杨庆媛. 转型期中国农村土地综合整治重点领域与基本方向[J]. 农业工程学报,2014,(1):175-180.
- [9] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构[J]. 地理学报,2013,(8):1019-1028.
- [10] 朱雪欣,王红梅,丁一. 佛冈县域土地综合整治项目的区位选择[J]. 农业工程学报,2013,(11):249-256.
- [11] 赵荣钦,黄贤金,刘英,等. 区域系统碳循环的土地调控机理及政策框架研究[J]. 中国人口·资源与环境,2014,(5):51-55.
- [12] 陈智华,赖雪梅. 基于低碳经济的土地整治[J]. 广东农业科学,2011,(19):202-204.

On the Connotation and Development Direction of Comprehensive Land Management Based on Ecological Civilization

—A case study of Guangxi

ZHANG Zhong-qiu^{1,2}, HU Bao-qing², WEI Jin-hong³

(1. College of Resources and Environmental Sciences of Qinzhou University, Qinzhou 535000, China;

2 Key Laboratory of Beibu Gulf Environment and Resources Utilization of Guangxi Normal University,

Nanning 530001, China; 3. School of Economics and Management

of Qinzhou University, Qinzhou 535000, China)

Abstract: The connotation and development direction of comprehensive land management change along with social and economic development. Comprehensive land management under the context of ecological civilization refers to second higher-level comprehensive land management with double cores of rural land management and updating farmers' concept and implementing land structural measures improved with innovative ideas of utilization under government's policy support. Based on requirements of ecological civilization construction and Guangxi's land management, the development aims at space-optimized management, coordinated multi-sector's management with a four-dimensional effect and low-carbon management.

Key words: ecological civilization construction; comprehensive land management; Guangxi

[责任编辑 江元杪]