

中国土地综合整治战略顶层设计

严金明, 夏方舟, 李 强

(中国人民大学公共管理学院土地管理系, 北京 100872)

摘 要: 目前, 中国土地整治事业正处于前所未有的重大战略机遇期, 土地整治的推进与发展面临新形势、新机遇, 也面临着诸多严峻的挑战, 亟需土地综合整治战略顶层设计的指引。该研究基于土地综合整治的优势 (Strengths)、劣势 (Weaknesses)、机遇 (Opportunities) 与威胁 (Threats) 分析, 揭示了土地综合整治的战略背景, 根据土地综合整治战略设计思想和原则提出了国家层面的土地综合整治战略定位, 明确了土地综合整治战略目标与任务, 形成了区域统筹的土地综合整治战略模式与未来土地综合整治战略的总体设计构想, 并进行了土地综合整治战略保障机制设计, 从宏观层面上确保土地综合整治战略的合理制定和妥善实施, 解决社会经济资源发展的资源瓶颈, 为提高土地综合整治的针对性、前瞻性、稳定性、协调性和有效性奠定战略导向支撑。

关键词: 土地利用, 战略规划, 机制, 土地综合整治, 目标任务, 统筹模式, 保障机制

doi: 10.3969/j.issn.1002-6819.2012.14.001

中图分类号: F301.1

文献标志码: A

文章编号: 1002-6819(2012)-14-0001-09

严金明, 夏方舟, 李 强. 中国土地综合整治战略顶层设计[J]. 农业工程学报, 2012, 28(14): 1-9.

Yan Jinming, Xia Fangzhou, Li Qiang. Top strategy design of comprehensive land consolidation in China[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2012, 28(14): 1-9. (in Chinese with English abstract)

0 引 言

现代意义的土地整治在中国经过了二十几年的发展, 其范畴、目标、内涵和方式等都发生了深刻变化, 在整治范畴上已由分散的土地开发整理向集中连片的田、水、路、林、村综合整治转变, 在整治目标上已由单纯的补充耕地向建设性保护耕地、推进新农村建设和城乡统筹发展相结合转变, 在整治内涵上已由增加耕地数量为主向“数量管控、质量管理、生态管护”三位一体综合管理转变^[1], 在整治方式上已由以项目为载体向以项目、工程为载体结合城乡建设用地增减挂钩政策、工矿废弃地复垦调整利用等政策的运用转变^[2], 土地整治已经成为建设社会主义新农村、统筹城乡发展的重要抓手和平台^[3]。

“战略”指对重大的、全局性的问题的谋略和策划, 是对事物发展的内在联系和规律的解答和诠释, 是人类根本需求和最佳预期的体现和控制。土地综合整治战略是指导区域土地整治的基本方针, 是土地整治规划编制和实施的根本依据, 当前中国正处于经济社会发展的重要战略机遇期, 为深入贯彻落实科学发展观, 解决资源瓶颈制约问题, 提高土地综合整治的针对性、前瞻性、稳定性、协调性和有效性, 迫切需要研究制定和实施土

地综合整治战略。战略顶层设计是从当前中国土地综合整治的战略需求出发, 深入结合时代背景切实剖析土地综合整治的机遇和挑战, 以科学发展观特别是新型的资源观和资源管理观为指导, 以解决突出问题与服务国家发展目标为导向, 以任务设定实施为重点, 以统筹协调区域整治为核心, 以保障措施为关键, 提出今后一个时期土地综合整治战略的总体构想。

1 土地综合整治战略背景

1.1 土地综合整治战略 SWOT 分析

SWOT 分析法是 20 世纪 80 年代由美国旧金山大学管理学教授韦里克提出, 现被广泛应用于战略规划制定。将 SWOT 分析工具运用于中国土地综合整治战略背景分析, 可以清晰地认识到中国土地综合整治的优势 (S)、劣势 (W)、机遇 (O) 与威胁 (T), 能够综合分析中国土地综合整治的内外部条件, 得到当前中国土地综合整治战略背景的概括总结, 为土地综合整治战略设计提供基础。概括而言, SWOT 可以分为 SW 和 OT 两个部分, SW 代表内部因素, 主要由中国土地综合整治自身目前所具有的优劣势条件入手, 着眼于整治开展的自身驱动力和阻碍原因进行分析; OT 代表外部因素, 主要由中国土地综合整治所处外部环境入手, 着眼于政治、经济、文化以及生态环境对中国土地综合整治的影响。

1.2 土地综合整治战略需求分析

1) 开展土地综合整治战略设计是推进城乡统筹发展的根本要求

开展土地综合整治已经上升为国家层面的战略部署, 从中央的决策部署看, 党的十七大提出推进城乡统筹发展的根本要求, 现在中国已经到了以城带乡、以工促农、工

收稿日期: 2012-06-07 修订日期: 2012-06-28

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (09&ZD047); 国土资源部公益项目 (200911014)。

作者简介: 严金明 (1965—), 男, 江苏南通人, 副院长、教授, 博士生导师。主要研究方向为土地规划与管理, 土地经济与政策。北京 北京市海淀区中关村大街 59 号中国人民大学公共管理学院土地管理系, 100872。

Email: yanjinming@263.net

业反哺农村的阶段。土地综合整治是落实中央解决“三农”问题的决策部署、扩大内需、改善农村和农民的生产生活条件的重要抓手和平台。从中央惠农政策措施看,农村基础设施、公共服务在加快推进,农村改善生产生活条件的

愿望和能力在逐步增强,土地综合整治是整合资金,提高效率的重要手段。土地综合整治搭建了城乡资源交换的平台,有利于城乡建设用地增减挂钩,优化土地利用空间格局,解决城镇化、工业化发展的用地需求。

表 1 中国土地综合整治战略 SWOT 分析

Table 1 SWOT analysis of comprehensive land consolidation in China

优势 (S)	劣势 (W)
<p>S1: 全国土地整治已有一定经验积累:自《全国土地开发整理规划(2001-2010年)》批准实施以来,相关政策体系和技术标准初步形成,土地整治已取得较大的成果,1999年至2008年,土地整治工作卓有成效。全国用于土地整治的资金合计每年约有1000多亿元。通过土地整治补充耕地277.54万hm²,为坚守12000万hm²耕地红线发挥了极为重要的作用。</p> <p>S2: 土地综合整治已具备较为广泛的群众基础:随着土地综合整治实践的深入,全国人民对土地综合整治有了更加深入的理解,农民期盼通过推进土地综合整治进一步改善生活生产条件、发展村镇经济的愿望愈加强烈,成为土地综合整治坚实的群众基础。</p> <p>S3: 土地综合整治潜力巨大、前景广阔^[4]:目前中国存在村镇土地利用粗放,人均村镇居民点用地达218.69m²,比国家标准140m²高出78.69m²,总体而言,中国城镇“三旧改造”和集约节约利用空间较大,建设用地整治潜力巨大。</p>	<p>W1: 现行土地整治目标单一、缺乏综合统筹兼顾:中国当前的土地整治仍以增加耕地面积为首要目标,缺乏对农民生产、生活以及改善环境需求的统筹兼顾,缺乏田、水、路、林、村用地的整体设计,缺乏对各县建设工作的协调安排,用于经济发展的基础配套设施严重不足,使得土地整治在实际中难以发挥综合性作用。</p> <p>W2: 对城乡土地权利主体权益保护力度不高:对城乡权利主体平等的问题重视程度不高,各地在建设用地上土地收益在相关各方分配中存在不公平,尤其对农民群体的保护力度不足,可能会造成实际工作农民群体利益流失等问题。</p> <p>W3: 缺乏基础理论研究以及关键技术和人才支撑^[5]:中国土地综合整治基础理论研究有限,没有形成主流理论,缺乏土地综合整治综合规划设计,缺乏全国土地综合整治技术支撑体系以及相关技术和人才的支撑。同时土地综合整治法制建设相对薄弱,国家至今还没有出台土地综合整治专门法规,影响了土地综合整治的顺利开展。</p>
机遇 (O)	挑战 (T)
<p>O1: 国家高度重视、地方积极响应:开展土地综合整治被已经被多次写入中央1号文件和《政府工作报告》,实施土地综合整治科技工程也被列入科技部等14个部门联合发出的《农业及粮食科技发展规划2009-2020年》的国家科技重大工程。国家相继多次出台文件指示,从资金、政策等多个角度为土地综合整治提供支撑。同时地方政府积极性空前高涨,各地都把土地综合整治作为推进农村工作的重要抓手和平台。</p> <p>O2: “十二五”时期新农村建设和城乡统筹发展工作深入推进:“十二五”时期是中国经济社会发展的重要战略机遇期,国家明确了今后一段时期土地综合整治的任务,把实施土地综合整治重大工程作为新农村建设的12项工程之一,随着《全国土地整治规划(2011-2015年)》的实施,2666.7万hm²高标准农田建设、新农村建设和城乡统筹发展工作的深入推进必然推动全国土地综合整治的蓬勃开展,为土地综合整治创造了重大机遇。</p> <p>O3: 土地成为最稀缺的资源,市场需求强劲:在工业化、城市化快速推进的背景下,工业和城镇建设用地、农用地和生态用地需求都在扩大,使得土地资源日益成为中国经济发展中最为稀缺的资源,土地综合整治存在着巨大的社会需求。</p>	<p>T1: 农用地特别是耕地保护形势严峻:到2020年,中国人口将达到14.5亿,为保障中国粮食安全,《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020)》划定了12033万hm²的耕地保有量目标。然而中国城市化的迅速发展不可避免地侵占农用地,加上中国耕地后备资源不足^[6],农用地特别是耕地保护的形势依然十分严峻,构成了中国土地综合整治的巨大威胁。大规模开展土地综合整治是一项新的复杂的系统工程,极具挑战性,需要解放思想,理清思路,进行机制创新,做好制度设计。</p> <p>T2: 建设用地供需矛盾突出:土地综合整治的开展有利于中国新增建设用地数量的增加。中国目前处于城市化加速发展阶段,每年新增建设用地占用耕地20~33万hm²,促进社会经济各项工作的开展都需要土地作为支撑,故而建设用地需求量将在长期内处于一个较高水平,然而中国新增建设用地后备资源不足,供需矛盾突出,给中国土地综合整治带来了巨大压力。</p> <p>T3: 生态环境恶化以及地质灾害给土地综合整治带来了巨大的威胁:当下耕地污染也越来越严重,基本农田10%以上已受重金属污染,全国水土流失面积达356万km²,退化、沙化、碱化草地面积达135万km²,一些地区自然灾害、地质灾害频发。生态环境的恶化以及地质灾害的频发对中国土地综合整治开展构成了严重阻碍和威胁。</p>

2) 开展土地综合整治是协调统一新农村建设和现代农业发展的客观需求

土地综合整治改善了农业生产条件和农村生活环境,达到耕地增加,粮食增产,农民增收,生态改善,达到土地资源利用三效益协调统一,达到社会主义新农村建设和现代农业发展的要求。土地综合整治是建设生产发展、生活富裕、生态友好、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村的具体行动。“十一五”期间,国家累计投入土地综合整治资金近300亿元,建设了一批高质量的基本农田,提高了中国粮食综合生产能力,促进了土地资源集约高效利用。“十二五”期间,国家在新农村建设领域将进一步加大土地综合整治力度,预计投入资金将超过600亿元。土地综合整治战略设计可在新农村建设方面为国家大规模投资及其高效利用土地资源提供重要支撑。

3) 开展土地综合整治战略设计是构建土地综合整治技术支撑体系的必然要求

开展土地综合整治战略设计是构建土地综合整治技

术支撑体系的基础。目前,科学合理地开展土地综合整治缺乏技术支撑,尤其是在规划设计、土地综合整治专用设备、信息化监管和技术标准规范方面。目前,全国98%以上的村镇没有综合整治规划设计,村镇土地整治工作无规划可依,在国家指导村镇土地综合整治的宏观层面,缺少《市级土地整治规划编制技术规程》、《典型区域土地整治规划编制技术规程》、《村镇田、水、路、林、村整治规划综合设计规程》,急需修订《省级土地整治规划编制技术要点》、《县级土地整治规划编制规程》,以指导区域内村镇土地整治规划编制和整治工作的开展。土地整治技术方面,缺乏专用整治设备和信息化监管,缺乏土地综合整治技术的工程化、模块、标准化和系统化技术,缺乏分区指导下规划设计、工程技术与投资标准研究等,亟需构建全国土地综合整治技术支撑体系。

2 中国土地综合整治战略定位

2.1 土地综合整治战略设计的思路

贯彻落实科学发展观,按照全面建设小康社会的目

标和转变经济发展方式的要求，坚持节约资源和保护环境的基本国策，落实“三个最严格”的土地管理制度。以促进统筹城乡发展、社会主义新农村建设、现代农业发展、城镇化进程为目的；以统筹规划、聚合资金、整合资源为方式；以土地整治和城乡建设用地增减挂钩相结合，综合推进田、水、路、林、村综合整治为平台；优化城乡用地结构和布局，改善土地生态环境，增加有效耕地面积，提高耕地质量和粮食生产能力。协调土地综合整治与耕地保护、产业发展和城乡建设的关系，提高土地资源保障和支撑经济社会又好又快发展的能力^[7]。

2.2 土地综合整治战略设计的原则

土地综合整治首先要聚焦耕地保护，保障粮食安全；其次要根据区域特征因地制宜，科学规划、统筹整合，实现区域全域规划、全域设计、全域整治、整体推进；三是把握关键，规范健全土地综合整治市场化机制，优化生态环境治理；四是以民为本，充分尊重农民意愿，切实维护农民权益，合理促进解决“三农”问题，推进城乡一体化发展^[8]。

1) 保持耕地数量，提高耕地质量，保障粮食安全。大力开展粮食主产区农田整治，突出基本农田和基本农田整备区土地整理，把适当增加耕地面积、提高耕地质量、增强粮食综合生产能力放在首要位置^[9]，确保建设占用耕地占补平衡，确保国家粮食安全的土地资源基础。

2) 全域规划、全域设计、全域整治、整体推进。根据中国各地区间的区域差异、相互关联，围绕充分发挥各地区的比较优势、促进区域间合理的分工与协作等目标，统筹各区域的土地利用发展，防止重复建设、产业结构趋同，促进区域经济、产业、人口发展与土地利用相协调。

3) 整合部门资源，吸纳社会资金，健全土地综合整治市场化机制。整合各部门涉地、涉农资金，确保渠道不乱，用途不变，统筹安排，集中使用。通过公开招标，规范有序引导社会资本进入土地综合整治领域，逐步建立政府为主、社会为辅、村民投劳的土地综合整治市场化运作机制。

4) 优化生态环境，增强防灾能力，促进土地资源可持续利用。坚持因地制宜、尊重生态规律，保留当地传统农耕文化和民风民俗中的特色和风貌，保护自然、人文景观和生态环境，建设与城镇同样便利但风貌有别的现代农村。整理后的土地环境要更加适合人们生产生活^[10]，更加有利于防灾御灾，大力促进土地综合整治健康、有序发展，实现土地资源可持续利用。

5) 尊重农民意愿。充分征求土地综合整治项目所在地群众意见，争取村民的理解和支持后，按照维护农民权益的原则，做到整治前农民愿意，整治中农民参与，整治后农民满意。并严格控制整治规模，稳妥有序地开展土地综合整治各项活动。

6) 改善农民居住条件，完善农村基础设施，推进新农村农村建设。充分发挥土地综合整治在新农村建设和城乡统筹发展中的基础平台作用，推进农村建设用地整治，

完善农村配套基础设施建设，大力改善农民生产生活条件。大力推进具有区域特点农村土地综合整治重大工程建设，使优质耕地集中连片，改善农田水利配套设施，形成机械化耕作条件，实现农业规模化、产业化。一如既往地将土地综合整治作为国家扶贫政策的主要发力点，促进“三农”问题的解决，实现农民增收、农业增效、农村发展。

7) 促进城乡一体化建设。以城乡建设用地增减挂钩试点为突破口，推进散乱、废弃、损毁、闲置、低效建设用地集中整治，开展存量非农用地整理，稳妥有序开展村庄整治，缓解城镇经济发展用地需求的巨大压力。加大旧城区、城中村土地综合整治力度，不断提高城乡土地节约集约利用程度。

2.3 土地综合整治战略设计的定位

根据土地综合整治战略设计思想和指导原则，针对当前土地综合整治面临的诸多复杂问题，中国特色的土地综合整治战略体系应是由战略背景、战略目标、战略任务、战略统筹、战略保障等共同构成的一个多层次系统（如图 1 所示），整体战略定位为保障经济发展、社会进步、人地和谐、生态友好和可持续发展，其战略内容包括明晰土地综合整治形势和需求，突出当前亟需解决的重大问题，把握工业化、城市化进程中耕地保护和建设用地需求的平衡关系，探讨强化土地作为基本要素的经济技术途径，统筹协调地域异同、城乡差距和区域问题，提升国家可持续发展重大生态安全、粮食安全等土地综合整治支撑战略。战略内容重点在于凸现土地资源和资产属性，推进土地节约集约利用，统筹区域土地资源资产配置，优化土地利用结构与格局，强化土地社会、经济、生态和科技创新导向，充分体现土地法律、法规与政策对土地综合整治的调控效能。

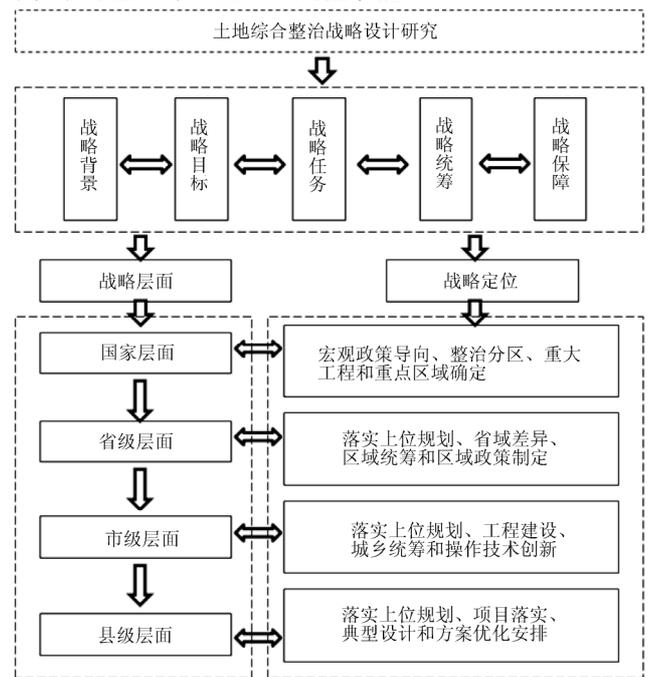


图 1 中国土地综合整治战略设计研究体系

Fig.1 Research system of strategy design of comprehensive land consolidation in China

3 中国土地综合整治战略目标与战略任务

3.1 土地综合整治战略目标

为落实中国全面建设小康社会的总体要求以及深入贯彻科学发展观,根据《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》的目标任务,结合《全国土地整治规划(2011—2015年)》的规划安排,将中国土地综合整治战略目标设计为十年战略目标(2011—2020)及二十年战略展望(2020—2030)。

3.1.1 十年战略目标设计(2011—2020年)

1) 以农用地整治为基础,保障粮食生产安全。坚持以大规模建设旱涝保收高标准基本农田为重点,建立基本农田保护奖励机制,提高高产稳产的基本农田比重,加大基本农田保护区、粮食主产区、基本农田整备区的耕地整理力度,推进中低产田改造,复垦因自然灾害和生产建设损毁的耕地,改善水利灌溉条件,完善农田生产配套基础设施建设,合理开发增加耕地数量,不断提高耕地质量,确保国家粮食安全。

2) 以建设用地整治为重点,促进土地节约集约利用,满足社会经济可持续发展的要求。发挥建设用地整治对社会经济发展用地需求的贡献,加大农村建设用地整治力度,合理迁村并点,大力开展旧城区、城郊村、城中村、地质灾害易发区村庄整治,建立健全农村宅基地退出机制,规范城乡建设用地增减挂钩试点,盘活城镇存量建设用地和农村非农用地,加强农村基础设施与公共服务设施配套建设,积极保障农村产业发展和农业生产、农民生活条件的改善,积极开展城镇和工矿建设用地整治,切实转变土地利用和管理方式,充分利用城镇闲置土地,提高城镇和工矿建设用地集约利用程度,推进城乡土地节约集约利用。

3) 以生态环境整治为途径,提升土地资源整体环境质量。以合理利用土地为依据,以改善生态环境为目标,进一步加快土地复垦,适度开发宜农未利用地。坚持因地制宜,尊重生态规律,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,恢复重建退化土地生态系统,不断优化现有生态环境,提升人们生产生活环境质量^[11-12]。

4) 以土地综合整治为平台,统筹城乡土地利用。开展田、水、路、林、村综合整治,提高农村建设用地利用率,提升农村土地经济价值,建立城乡土地使用联动机制,实行城乡土地互动,农村土地为城镇经济发展提供支撑,城镇土地反哺农村产业发展,实现城乡土地高效利用。

3.1.2 二十年战略展望(2020—2030年)

坚守耕地红线不动摇,全面落实耕地数量补充和质量提高任务,进一步建设旱涝保收高标准基本农田;进一步优化城乡土地利用布局,大力推进农村建设用地整治和城镇工矿建设用地整治,村庄空间结构全面得到调整,以旧城镇、旧工矿、“城中村”整治工作为切入点,力争在2030年土地节约集约利用程度大大提高,城乡收

入差距大大减少,农村生产、生活条件大大改善;全面改善城乡土地生态环境,促进城乡统筹发展;土地综合整治工作机制、制度规范健全,科技支撑有力,公众参与充分,监督管理有效,为土地综合整治持续推进提供有力的保障。总之,土地综合整治有机融合“三生”(生产、生活、生态)理念,并不断提高土地利用率和生产率,来满足社会经济发展对土地资源的要求,保证土地资源的合理利用,全面达到现代意义的土地综合整治要求,即进入景观生态型土地综合整治新阶段,使大地呈现出欣欣向荣的生态世界和可持续利用的壮丽美景。

3.2 中国土地综合整治的战略任务设计

1) 以严格保护耕地为前提,大规模建设高标准基本农田。加强农田基础设施建设,完善农田水利设施,改善农业生产条件;有效引导耕地向集中连片的方向发展,防止各类非农建设包围、切割基本农田保护区,实现耕地适度规模经营^[13];适度开发宜农未利用地,积极整治污染土地,强化补充耕地的质量建设与管理,合理引导农业结构调整,提高其他农用地利用效率。按照“田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的标准,有计划分片推进中低田改造工作,不断优化基本农田布局,采取多种途径提高耕地质量,建设田块平整、渠网配套、道路通畅的高产稳产基本农田。在“十二五”期间旱涝保收高标准基本农田建设规模达到2666.7万 hm^2 的基础上,“十三五”期间再建设旱涝保收高标准基本农田2666.7万 hm^2 ,至2020年,总规模达到5333.4万 hm^2 ,占全国基本农田50%以上,经整治的基本农田质量平均提高1个等级,粮食亩产增加100kg,粮食安全保障能力明显增强。到2020年,确保全国耕地保有量保持在12033.33万 hm^2 以上,为此,整治补充耕地264万 hm^2 ,其中,农用地整治补充耕地119万 hm^2 ,损毁土地复垦补充耕地40万 hm^2 ,宜耕未利用地开发补充耕地105万 hm^2 。

2) 以改善农村生产生活条件为宗旨,稳妥推进农村建设用地整治。加强农村基础设施与公共服务设施配套建设,积极保障农村产业发展和农业生产、农民生活条件的改善,对散乱的、低效利用的建设用地进行整治,提高土地利用效率;以“空心村”整治和乡镇企业用地整治为重点,因地制宜制定建设方案,规范有序推进农村居民点布局优化,形成合理聚散度和合理布局体系的土地利用格局;尊重农民意愿,严格控制增减挂钩规模,限制增减挂钩范围,合理使用节余指标,确保土地增值收益返还农村,支持农村的卫生、教育等公共事业的发展,促进城乡一体化发展^[14];加强特色村庄保护工作,保留特色农村的传统农耕文化和民俗文化。在“十二五”期间整治农村建设用地30万 hm^2 的基础上,“十三五”期间再整治农村建设用地45万 hm^2 ,到2020年,农村建设用地整治规模达到75万 hm^2 。

3) 以提高建设用地保障能力为出发点,积极开展城镇和工矿建设用地整治。以开发区为建设用地整治工作着手点,调整各类土地用地结构,防止开发区土地粗放、浪费利用;切实转变土地利用和管理方式,充分利用城

镇闲置土地，提高城镇和工矿建设用地集约利用程度；鼓励有条件的地区加强配套设施与节地建设，开展旧城镇改造，积极优化工业用地布局，开展旧工业区改造，探索工业企业用地退出机制；有计划有步骤地推进“城中村”改造，切实改进“城中村”的人居环境；在保护和改善生态环境的前提下，充分利用荒山、荒坡进行城镇和工业建设。力争在“十二五”期间促进单位国内生产总值建设用地降低 30%， “十三五”期间单位国内生产总值建设用地再降低 30%，并细化分解任务，逐级落实到省、市、县。

4) 以提高生态环境质量为核心，进一步加快土地复垦。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。有步骤地推进历史遗留破坏废弃土地复垦，全面实施新增破坏废弃土地及时复垦，积极推进自然灾害损毁土地及时复垦以及矿山生态环境建设，组织实施土地复垦重大工程，合理安排复垦土地的利用方

向、规模和时序；重点抓好煤炭矿区复垦，优先复垦基本农田保护区内被破坏废弃的土地；加强土地复垦工作的管理监管，做好破坏废弃土地复垦专项规划和计划，注重加强治理生态环境量的目标^[15]。预计至 2020 年，损毁土地复垦得到推进，生产建设活动新损毁土地全面复垦，自然灾害损毁土地及时复垦，历史遗留损毁土地复垦率达到 50%以上。

5) 以制度建设为基础，切实保障土地综合整治实施。统筹区域土地综合整治，构建整体推进土地综合整治的工作模式，积极探索土地综合整治管理和监督工作新方式；完善规划体系，布局土地综合整治战略方针，充分发挥规划对土地综合整治的管控和指导作用；加强规划实施的公众参与，广泛吸收群众意见，切实维护土地综合整治中人民群众合法权益；健全土地综合整治实施管理制度，加强土地综合整治实施监测监管和考核评价；探索市场化运作模式，创新土地综合整治激励机制；加强土地综合整治法制、科技和队伍建设，夯实土地综合整治实施基础。

表 2 土地综合整治战略具体任务指标

Table 2 Task indicators of strategy of comprehensive land consolidation in China

指标年限	高标准基本农田建设规模/万 hm ²	经整治的基本农田质量提高程度	耕地保有量/万 hm ²	补充耕地总量/万 hm ²	农地整治补充耕地/万 hm ²	复垦补充耕地/万 hm ²	开发补充耕地/万 hm ²	农村建设用地整治/万 hm ²
2011—2015	2666.7	1 个等级	12120.0	160.0	72	28.3	59.7	30.0
2011—2020	5333.4	1 个等级	12033.3	264.0	119	40.0	105.0	75.0

注：任务指标主要依据《全国土地利用总体规划（2006—2020）》、《全国土地整治规划（2010—2015）》和综合分析研究确定。

4 中国土地综合整治战略的区域统筹

随着新时期土地整治的目标和重点日益多样化，考虑到土地整治面临的地域辽阔、区域差异显著的基本特

征，需要在研究区域差异化的土地整治方向^[16]的基础上，明确土地整治重点区域和重大工程，从而采取更有针对性的政策，发挥资金投入的最佳效益，实现全国土地整治的区域协调发展^[17-18]。（图 2）。

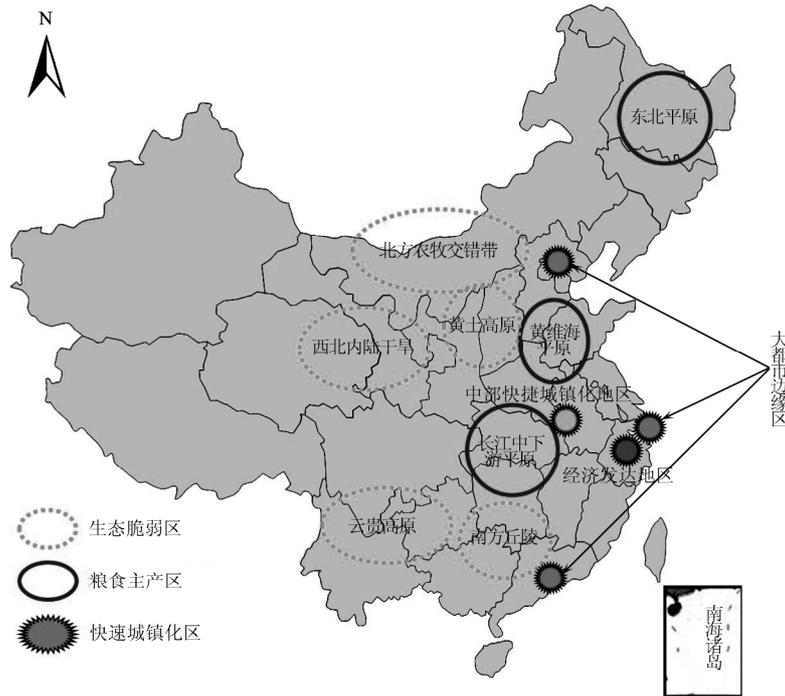


图 2 中国土地综合整治战略区域统筹示意图

Fig.2 Indication diagram of strategy co-ordinates of comprehensive land consolidation in China

4.1 粮食主产区

粮食主产区主要包括东北平原、黄淮海平原和长江中下游平原粮食主产区等。以农用地整理为基础,保障粮食生产安全。坚持农用地整理为主,大幅度提高高产稳产的基本农田比重,加大基本农田保护区、粮食主产区、基本农田整备区的耕地整理力度,推进中低产田改造,复垦因自然灾害和生产建设损毁的耕地,改善水利灌溉条件,完善农田生产配套基础设施建设,适度开发增加耕地数量,不断提高耕地质量,确保国家粮食安全。建立基本农田保护奖励机制。

4.2 生态脆弱区

生态脆弱区主要包括北方农牧复合生态脆弱区、黄土高原窑洞聚落区、西北内陆干旱缺水生态脆弱区、云贵高原多民族倚山傍境区、南方丘陵生态脆弱区等。以生态环境整治为途径,提升土地资源整体环境质量^[19]。坚持因地制宜,尊重生态规律,保护河道、水库、湿地、沟渠等水体。恢复重建退化土地生态系统,治理盐碱化、石漠化土地,改良土壤。整治后的土地利用环境要突出生态要求,禁止随便改变地貌形态,不断优化现有生态环境,提升人们生产生活环境质量。

4.3 快速城镇化区

快速城镇化区主要包括中部快速城镇化地区、东部经济发达区、大都市边缘区等。以建设用地整治为重点,促进土地节约集约利用。发挥建设用地整治对社会经济发展用地需求的贡献,加大农村建设用地整治力度,合理迁村并点,大力开展旧城区、城郊村、城中村、地质灾害易发区村庄整治,建立健全农村宅基地退出机制,规范城乡建设用地增减挂钩试点,盘活城镇存量建设用地和农村非农用地,推进城乡土地节约集约利用。

总之,开展土地综合整治是统筹区域土地利用的必然要求,也是满足各个地方进行土地综合整治的紧迫要求。中国区域范围广阔,各个区域自然条件、社会经济等有大的差异^[20]。各级地方政府承受着既要保障发展、保护资源,又要推进农村土地管理制度改革的双重压力。因此,应以粮食主产区、生态脆弱区和不同经济发展区为主线开展研究,土地综合整治是粮食主产区提高耕地质量,提高粮食综合生产能力,实现农业适度规模经营的必然要求,是生态脆弱区与重点防护区防涝抗旱,进行生态修复的必然选择,是经济发达区、大都市边缘区和中部快速工业化地区解决人地矛盾的必然途径^[21]。

5 中国土地综合整治战略保障机制

提升土地综合整治的法律地位,健全土地综合整治战略实施保障、实施管理制度,逐步推行土地综合整治市场化建设,加强推进公众参与,确保土地综合整治战略目标的实现。

5.1 提升土地综合整治的法律地位

积极推进土地综合整治立法工作,倡导提出《土地综合整治法》的立法建议,为土地综合整治战略的实施,土地综合整治活动的落实建立法制保障。尽快出台《土地综合整治条例》,严格和规范土地整治规划的编制与

实施,加强对土地综合整治的监督和指导。完善配套法规,健全权属管理法规和土地置换、土地整理新增耕地指标折抵等配套政策;制定耕地占补平衡实施条例,规范耕地占补平衡制度的实施。逐步建立适应市场经济体制要求的专项法律法规体系。

5.2 健全战略实施保障制度

健全战略实施的组织、行政、经济、权益等方面保障制度。在组织保障制度方面,明确各省、自治区、直辖市的责任,将土地综合整治战略目标完成情况纳入地方政府绩效考核机制,建立政府主导、国土搭台、部门联动、多方参与组织保障体制。在行政保障制度方面,科学界定土地整治规划许可的行为主体,进一步完善土地整治规划许可制度、规划公告制度,实行规划实施程序控制与管理,建立完善的规划信息公开公示制度。在经济保障制度方面,改革新增费用于土地整治规划实施的具体措施,增加中央分成新增费“实际补充耕地”因素的分配权重,调整预算分配管理方式,明确新增费使用方向,扩大新增费支出范围,控制新增费支出结构,及时更新预算定额标准,并加快研究建立预算定额标准管理工作机制。在权益保障制度方面,研究农村土地使用制度改革,从土地使用制度上根本促进土地整治规划的实施,并建立土地综合整治收益分配制度,广泛实行听证质询制度,进一步明晰农民土地权益,切实维护农民权益^[22]。

5.3 健全战略实施管理制度

实施土地整治规划管理制度,加强土地整治规划编制和实施,强化实施土地综合整治年度计划,协调规划目标年度间的分配和土地综合整治资金的预算筹集等,从而保障战略任务持续有序的推进;以推进新农村建设为平台,健全权属调整的法律支撑,完善权属调整的规章制度,建立权属调整工作的相关政策,规范土地综合整治权属调整机制;完善战略实施效果评价制度,建立土地整治规划实施效果评价机制,确保土地综合整治战略实施的质量和效果;建立区域土地综合整治整体推进制度,以土地综合整治重大工程与土地综合整治重点区域的实施为平台,与新农村建设和村庄整治相结合,保证土地综合整治重大工程有序推进和区域土地综合整治的整体推进;试行土地综合整治区域资源补偿机制,对通过土地综合整治补充耕地较多的区域实施资源补偿,并研究建立临近省份异地占补平衡制度建立的可操作性与科学合理性,创新土地综合整治利益补偿机制。

5.4 逐步推行土地综合整治市场化建设

以政府资金为主导,吸引社会资金投入,逐步推进土地整治规划实施的市场化建设,形成多渠道筹集土地综合整治资金的机制,与土地综合整治效益分配机制相结合,通过一系列经济、金融、财政手段扩大资金筹集渠道,发挥财政杠杆作用;通过市场化机制实施的土地综合整治项目,采取政府备案并组织开展项目实施效果评价,农民参与市场化验收的方式对土地综合整治项目进行确认,纳入补充耕地与耕地占补平衡考核的范围^[23];

结合农用地定级估价工作与城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的实施,选择有条件的地方试点推进农村土地市场建设,在不转变农用地用途的前提下,通过租赁、转租、转包、入股、流转等市场形式,以市场机制调节为手段,依法促进农用地使用权的流转^[24]。

5.5 推进战略实施的公众参与

要加强土地综合整治战略宣传,充分利用各种媒体,对土地整治规划、土地综合整治年度计划与土地综合整治项目的规划设计与实施效果进行广泛宣传,提高全社会对土地综合整治的认识,增强民众对土地综合整治战略实施成效的认可;强化在战略制定与实施中的公众参与,在思想层面激励公民意识与公民本位的价值取向,在制度层面健全公众参与的具体制度,在技术层面实施信息公开与交流回馈制度,在土地整治规划编制与实施以及土地综合整治项目设计与工程建设中广泛征询当地农民的意见,实行规划公示、听证制度,依托政务信息公开等网络平台,通过媒体宣传、公开宣讲、社会调查和投票等方式,建立多渠道的公众参与方式,形成与参与者的互动交流^[25-26]。

6 结论与讨论

1) 中国的土地整治总体上还处于转型发展阶段,尚未全面进入主要以提高生活环境品质和农地生产质量为主要目的的景观生态保护型土地整治阶段。在“保发展保红线”方针的指导下,为了实现耕地总量动态平衡,中国当前土地整治仍以增加耕地为首要任务。土地整治目标单一,土地整治中“重数量、轻质量;重面积、轻效益;重耕地、轻农民;实际工作中缺乏对农民生产、生活以及改善环境需求的统筹兼顾,忽视生态环境的保护”问题突出。目前,在中国尚未解决耕地数量问题,开始解决耕地质量问题的同时,土地生态环境问题又提上议事日程。为此,中国需要积极引导土地整治向现代意义的土地整治即景观生态型土地整治转变,使土地整治与有关规划设计朝“三生”(生产、生活、生态)与景观结合的目标发展^[27]。

2) 不同部门在田、水、路、林、村单项建设管理方面已经开展了大量工作,各个单项工作都取得了较好的成果,但缺乏协调,问题明显。开展村镇土地综合整治是推进城乡统筹发展的根本要求,是协调统一“新农村建设”和“发展现代农业”两大重大任务的关键举措。土地综合整治应按照土地利用总体规划所确定的目标和用途,采取行政、经济、法律、工程技术等手段,改变原有的以耕地为核心的整治观念,转向以农民为核心,田、村为重点,水、路、林为配套的“田、水、路、林、村”综合整治新观念。

3) 如何进行区域土地综合统筹整治,应该根据不同区域特点寻求解决土地综合整治过程中遇到的技术问题、管理问题和实施问题的方法和途径。在典型区域树立样板,从土地综合整治的规划设计、工程技术、整治装备、项目监管等方面对土地综合整治关键技术进行研究和探讨。为此,应力求做到五个结合:土地

综合整治与中低产田改造相结合;与农业发展适度规模经营相结合;与新工艺新技术新装备的推广示范相结合;与农业现代化机械化相结合;与土地综合整治项目监管相结合。

4) 土地综合整治中应大力促进农村土地的产权界定,严格规范地方政府行为,维护土地产权人尤其是农民的根本利益。对于土地综合整治过程中涉及到的权属调整、安置方式、资金分配等问题,应充分发挥当地集体经济组织作用,处理政府、开发商、村集体和农民的利益分配关系;通过城乡建设用地的挂钩置换,在利益分配上将更大比例的极差地租收益返还土地的拥有者农村集体组织和农民,让农民分享工业化以及城镇化的成果;在土地综合整治中,要允许村集体经济组织参与村庄整治后的居民点布局规划和后期产业建设,充分考虑区域特有历史文化、生态环境资源、经济作物资源等比较优势,合理推动社会主义新农村建设。

[参 考 文 献]

- [1] 陈百明. 发展之要统筹之本生态之基: 展望土地整治工作新趋势[J]. 中国土地, 2012, (3): 1.
- [2] 贾文涛. 土地整治有了新目标——《全国土地整治规划(2011-2015年)》解读[J]. 中国土地, 2012, (4): 6—8.
- [3] 徐绍史. 深入开展农村土地整治搭建新农村建设和城乡统筹发展新平台[J]. 国土资源通讯, 2008, (8): 6—7.
- [4] 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.
Liu Yansui. Scientifically promoting the strategy of reclamation and readjustment of rural land in China[J]. China Land Science, 2011, (4): 3—8. (in Chinese with English abstract)
- [5] 高向军, 彭爱华, 彭志宏, 等. 农村土地综合整治存在的问题及对策[J]. 中国土地科学, 2011, (3): 4—8.
Gao Xiangjun, Peng Aihua, Peng Zhihong, et al. Problems and countermeasures of rural land integrated consolidation[J]. China Land Science, 2011, (3): 4—8. (in Chinese with English abstract)
- [6] Tang Xiumei, Chen Baiming, Zhang Leina, et al. Analysis of cultivated land consolidation potential in China[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2012, 28(1): 219—224. (in English with Chinese abstract).
- [7] 唐秀美, 陈百明, 张蕾娜, 等. 中国耕地整理潜力测算分析[J]. 农业工程学报, 2012, 28(1): 219—224.
- [8] 国土资源部. 全国土地整治规划(2011-2015年), 2012.
- [9] 郎文聚. 土地整治规划概论[M]. 北京: 地质出版社, 2011.
- [10] 范金梅, 王磊, 薛永森. 土地整理效益评价探析[J]. 农业工程学报, 2005, 21(增刊): 116—118.
Fan Jinmei, Wang Lei, Xue Yongsen. Evaluation of the benefit of land consolidation and rehabilitation[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering

- (Transactions of the CSAE), 2005, 21(Suppl.): 116—118. (in Chinese with English abstract)
- [11] 魏秀菊, 胡振琪, 何蔓. 土地整理可能引发的生态环境问题及宏观管理对策[J]. 农业工程学报, 2005, 21(增刊): 127—130.
Wei Xiuju, Hu Zhenqi, He Man. Potential problems of ecological environment resulted from land rehabilitation and their macroscopic management countermeasures[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2005, 21(Suppl.1): 127—130. (in Chinese with English abstract)
- [12] 郦文聚, 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.
Yun Wenjun, Yu Zhenrong. Ecological landscaping strategy of rural land consolidation in China[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2011, 27(4): 1—6. (in Chinese with English abstract)
- [13] 陈百明, 谷晓坤, 张正峰, 等. 土地生态化整治与景观设计[J]. 中国土地科学, 2011, (6): 10—14.
Chen Baiming, Gu Xiaokun, Zhang Zhengfeng, et al. Land ecological consolidation and landscape design[J]. China Land Science, 2011, (6): 10—14. (in Chinese with English abstract)
- [14] 程烨. 基本农田保护与采矿塌陷控制[J]. 中国土地科学, 2004, 18(3): 9—12.
Chen Ye. Conservation of prime farmland and control of collapse by mining activities[J]. China Land Science, 2004, 18(3): 9—12. (in Chinese with English abstract)
- [15] 李乐, 张凤荣, 关小克, 等. 基于规划导向度的农村居民点整治分区及模式[J]. 农业工程学报, 2011, 27(11): 337—343.
Li Le, Zhang Fengrong, Guan Xiaoke, et al. Zoning and mode of rural residential land consolidation based on plan orientation degree[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2011, 27(11): 337—343. (in Chinese with English abstract)
- [16] 胡振琪, 赵艳玲, 程玲玲. 中国土地复垦目标与内涵扩展[J]. 中国土地科学, 2004, 18(3): 4—8.
Hu Zhenqi, Zhao Yanling, Cheng Lingling. Extension of goal and meaning of land reclamation in China[J]. China Land Science, 2004, 18(3): 4—8. (in Chinese with English abstract)
- [17] 鞠正山, 罗明, 张凤荣, 等. 我国区域土地整理的方向[J]. 农业工程学报, 2003, 19(2): 6—11.
Ju Zhengshan, Luo Ming, Zhang Fengrong, et al. Developing trends of regional land consolidation in China[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2003, 19(2): 6—11. (in English with Chinese abstract)
- [18] 张正峰. 土地整治可持续性的标准与评估[J]. 农业工程学报, 2012, 28(7): 1—7.
Zhang Zhengfeng. Criteria and assessment for sustainability of land consolidation[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2012, 28(7): 1—7. (in Chinese with English abstract)
- [19] 陈百明. 土地开发整理的发展趋势[J]. 中国土地, 2008, (8): 26.
- [20] 王军, 李正, 白中科, 等. 土地整理对生态环境影响的研究进展与展望[J]. 农业工程学报, 2011, 27(增刊 1): 340—345.
Wang Jun, Li Zheng, Bai Zhongke, et al. Progress and prospect of ecological environment impact of land consolidation[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2011, 27(Suppl.1): 340—345. (in Chinese with English abstract)
- [21] 吴海洋. 农村土地整治: 助推农业现代化[J]. 求是, 2012, (7): 51—53.
- [22] 陈美球, 龚捷, 鲁敏, 等. 科学推进我国农村土地整治的策略探索[J]. 国土资源科技管理, 2011, (3): 98—102.
Chen Meiqiu, Gong Jie, Lu Min, et al. Tentative strategy for scientific promotion of rural land remediation in China[J]. Scientific and Technological Management of Land and Resources, 2011, (3): 98—102. (in Chinese with English abstract)
- [23] 郦文聚, 杨红. 农村土地整治新思考[J]. 中国土地, 2010, 7(2): 69—71.
- [24] 胡小芳, 严金明, 陈子雄. 关于土地整理项目规划实施的状况分析[J]. 农业工程学报, 2008, 24(增刊 1): 169—171.
Hu Xiaofang, Yan Jinming, Chen Zixiong. Investigation and analysis on planning implementation of land consolidation[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2008, 24(Suppl.1): 169—171. (in Chinese with English abstract)
- [25] 张正峰, 赵伟. 土地整理的资源与经济效益评估方法[J]. 农业工程学报, 2011, 27(3): 295—299.
Zhang Zhengfeng, Zhao Wei. Evaluation methodology for resource and economic profits of land consolidation[J]. Transactions of the Chinese Society Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2011, 27(3): 295—299. (in Chinese with English abstract)
- [26] 严金明, 钟金法, 池国仁. 土地整理[M]. 北京: 经济管理出版社, 2000.
- [27] 鹿心社. 论中国土地整理的总体方略[J]. 农业工程学报, 2002, 18(1): 1—5.
Lu Xinshe. General strategy of land consolidation in China[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering (Transactions of the CSAE), 2002, 28(1): 1—5. (in Chinese with English abstract)
- [28] 严金明. 农地整理要兼顾景观生态[J]. 中国土地, 2000, (5): 19—20.

Top strategy design of comprehensive land consolidation in China

Yan Jinming, Xia Fangzhou, Li Qiang

(Department of Land Management, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: At present, the career of China's land consolidation is in unprecedented strategic opportunity period. Now the development of land consolidation is facing a totally new situation, new opportunities, but also many serious challenges, which needs land consolidation strategy's top-level design guidelines. Based on the analysis of the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the comprehensive land consolidation, the strategic context of comprehensive land consolidation in China was revealed in this study. According to the comprehensive land consolidation strategy design ideas and principles, the national level comprehensive land consolidation strategic positioning was put forward, strategic goals and tasks of the comprehensive land consolidation were cleared, the overall design concept of the strategic model of urban-rural and rational co-ordinate and the future comprehensive land consolidation strategy were established, the comprehensive land consolidation strategy safeguard mechanism was designed. So reasonable development of comprehensive land consolidation strategy and the proper implementation can be ensured from the macro level, and the bottleneck of social and economic development resources can be solved, which provide the strategic orientation support for the improvement of the prospectivity, coordination, stability and efficiency of comprehensive land consolidation pertinency.

Key words: land use, strategic planning, mechanisms, comprehensive land consolidation, objectives and tasks, co-ordination mode, safeguard mechanisms