

市域土地综合整治路径探索

——以合肥市为例

余 芸

合肥市土地整治办公室,安徽 合肥 230071

摘要:进入 21 世纪以来,自然资源和生态环境问题成为我国工业化、城镇化和农业现代化发展的瓶颈。在同一空间上,乡村用地碎片化、空间布局无序化、土地资源低效化、生态质量退化等多维度问题并存。基于此,为完成变土地整治为国土综合整治,变土地利用为国土利用与修复,通过实例研究,提出市域土地综合整治开展路径的建议。

关键词:土地综合;耕地保护;自然资源

中图分类号:F293.2

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2024.03.017

0 引言

新发展形势下,全域土地综合整治是提升区域资源环境承载力、统筹城乡均衡发展、调适人与国土关系、推进生态文明建设的重要工具和平台。但目前实践中,部分地方仍以传统土地整治为主,单一的追求建设用地指标。对于中央的乡村振兴战略中加快全域土地综合整治的理解不到位,忽视了规划引领、产业导入、生态修复等全域土地整治的新内涵,造成全域土地综合整治举步维艰。本文以安徽省合肥市为例,通过调查法、文献研究法等研究方法,调查梳理合肥市的土地整治项目实施情况,检查整治项目实施的效益,分析存在问题,提出市级土地综合整治效率提升的对策和建议。

1 研究背景

1.1 耕地保护和粮食安全的国家要求

18 亿亩(120 万 km^2)耕地红线是我国的基本国策之一,是中央给地方政府划的红线,也是关乎我国粮食战略安全的生命线。中央一号文件从 2022 年提出“落实‘长牙齿’的耕地保护硬措施”,再到 2023 年要求“加强耕地保护和用途管控”。自然资源部在发布农村乱占耕地建房“八不准”、耕地保护“六严禁”后,又针对违法违规乱占耕地等行为发布耕地用途“五不得”、永久基本农田“四严禁”。关于耕地保护的要求越来越高,耕地保护的措施越来越严^[1]

1.2 乡村振兴深入推进的战略要求

全面实施乡村振兴战略是党中央做出的重大决策,总体要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,首要任务既是确保农产品特别

是粮食供给,而产业兴旺,构建现代乡村产业体系,发展新型农村集体经济,实现一二三产业融合发展,则是解决乡村一切问题的前提。

1.3 全域土地综合整治实施的政策要求

2018 年 6 月,我国发布《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,提出加快国土综合整治,实施农村土地综合整治重大行动。2019 年底,自然资源部发文开展全域土地综合整治试点工作^[2]。全域土地综合整治是在以乡镇为单元的一定区域内,按照乡镇国土空间规划和村庄规划确定的目标和用途,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村综合整治,推进城乡一体化进程的一项系统工程。相对于单一类型的土地整治,全域土地综合整治是对一定区域内土地类型的整体规划和综合整治,强调系统组织空间布局、生态修复和产业引导。

2 合肥市土地整治基本情况

2.1 土地整治项目实施情况

2.1.1 耕地占补平衡情况

2016—2021 年,合肥市共实施补充耕地(用于占补平衡)项目 2 704 个,整治规模 13 144.73 hm^2 ,补充耕地面积 6 760.67 hm^2 。其中国家、省级投资项目 7 个,县级实施项目 2 690 个。历年数据分析显示,平均单个项目规模仅为 2.38 hm^2 ,2019 年以后补充耕地面积逐年减少,单个项目面积趋于减少。

2.1.2 城乡建设用地增减挂钩情况

2016—2021 年,合肥市共实施城乡建设用地增减挂钩项目 349 个,整治规模 9 178.04 hm^2 ,补充耕地面积 8 361.14 hm^2 。历年数据分析显示,挂钩项目实施规模和实施力度趋于增加,新增耕地率趋于降低。

2.1.3 工矿废弃地复垦情况

2016—2021年,合肥市共实施工矿废弃地复垦项目31个,整治规模608.34 hm²,补充耕地面积535.02 hm²。

2.2 土地整治效能分析

2.2.1 社会效益角度分析

(1)提高了就业率和农村居民收入。现阶段合肥市土地整治实施主体为乡镇、村,土地整治过程中,会投入大量的人力和物力。很多整治工作都需要人工完成,有利于提高当地的就业率和收入水平,土地整治项目实施完成,产生补充耕地指标后市级、县级财政补贴和奖励有利于提升财政转移支付水平,提高乡镇、村财政能力,在很大程度上能够提升当地人民的生活水平^[3]。同时,通过城乡建设用地增加挂钩,合并分散居民点,引导农村居民集中居住,有利于改善农村面貌,形成集聚效应,促进农村地区新业态产生。

(2)提高了农业基础设施水平。全域土地整治项目实施在补充耕地的同时也进行了灌溉水渠、取水井、农业生产道路等配套设施的建设,通过基础设施改造提升,有效地改善了农业生产条件。

(3)促进了农业经济的规模经营。通过全域土地整治项目实施,可以实现田块整合,复垦零散农村居民点、林地、园地等,实现“小田并大田”,为实现规模化、机械化种植提供了便利,为促进农田规模经营提供了条件。

2.2.2 经济效益角度分析

(1)实现了城乡用地效益的提升。土地整治提供了城乡资源要素调整交换的平台,实现了农村地区用地结构调整和耕地及粮食产能的补充。合肥市2016—2021年单位建设用地平均产值由19.89万元/亩提升至33.71万元/亩,农业用地平均产值由0.22万元/亩提升至0.30万元/亩,可见建设用地的经济效益远大于农业用地,通过土地整治进行用地结构调整,有利于更大发挥土地的经济效益。

(2)实现了农业产值提升。通过土地整治补充了耕地数量,保障了农业耕作面积的相对稳定,落实了耕地占补平衡。以2021年计,合肥市补充耕地项目新增耕地413.83 hm²,建设用地增减挂钩项目新增耕地1 719.70 hm²,若全部采用购买调剂指标,按补充耕地项目新增耕地指标21万元/亩、建设用地增减挂钩指标35万元/亩计,合肥市通过土地整治节省购买调剂指标资金103.32亿元。同时,通过土地整治修建农业生产基础设施,提高耕地质量,2016—2020年(2021年统计数据缺失)全市年均亩均粮食产能提升14.065 kg,按2020年国家公布的

中晚籼稻最低收购价0.635元/kg、2020年夏收粮食面积122 447 hm²计,较2019年实现夏粮产值提升0.16亿元。

2.2.3 生态景观效益角度分析

通过土地整治将农田水利配套设施建设、土地平整及田间建设紧密地结合在一起,实现“田成方、路成网、林成行”的农业生态系统,可以促进农业生态景观形成,对涵养水源、保持生物多样性及促进生态平衡起到积极的作用。同时对生产建设活动新产生的损毁土地进行及时复垦,加强水土流失严重区域小流域综合治理,对荒山荒坡土地利用的生态环境及时进行整治和维护,可以降低水土流失风险,提高土地生态安全程度和生态效益。创造出来的舒适的生态环境及优良、整洁的景观布局。

2.3 市域全域土地整治开展的困境

2.3.1 补充耕地潜力减少,难度加大

2018年后土地整治项目主要以县级实施项目为主,补充耕地来源主要是坑塘和林地复垦,随着土地整治工作的推进,整治潜力日趋降低。尤其是2019年以后洪涝旱灾的交替发生,坑塘、沟渠的水源调蓄功能凸显,坑塘整治重点逐步由复垦改为清淤,同时,随着土地开发利用率的提升,绿化造林空间减少,林地保护要求提高,林地复垦难度也进一步加大。

2.3.2 补充耕地指标缺口大,指标外购成本高

合肥市经济社会发展迅速,受全市补充耕地潜力低、实施难度大的限制,为保障重大建设项目落地,合肥市通过有偿调剂购买补充耕地指标、城乡建设用地增减挂钩指标方式落实耕地占补平衡。随着全省补充耕地资源趋紧和各地对此存量资源重视程度提升,可供交易面积越来越少,单价越来越高。

2.3.3 整治地块碎片化,以完成补充耕地任务为导向

地方建设对土地的需求量越来越大,地方政府为获取建设用地指标,在补充耕地工作上求速度、数量,对补充耕地的质量不够重视,部分耕地复垦后未及时组织耕种,新增耕地耕作主体耕种意愿不强,复垦后耕地难以与邻近地块统一耕种,造成了耕地的隐性减少^[4]。乡镇、行政村作为土地整治实施项目的主体,在实施过程中往往从容易整治地块开始入手,而这些地块大都是地理位置偏或地力差的,与周边基本农田不连片,极易造成后期二次抛荒,同时,地块碎片化导致项目资金整合度不高,难以对区域地块内的农业基础设施进行整体改造提升,也不利于后期土地集中流转。

2.3.4 涉及部门多,职责矛盾大

项目实施涉及部门多,组织难度大,林地、园地、坑塘等新增耕地主要来源地类均由不同部门管理,职责交叉致使项目在实施过程中遇到问题沟通协调难度大。土地整治项目实施后,由于缺乏统一监管平台,各部门因事权范围不同,出现涉农资金重复投入情况,由于乡镇管护意识淡薄,出现整治后再次占用破坏等情况,降低了资金使用效率,违背了土地整治项目管控要求^[5]。

3 土地综合整治效率提升对策

结合合肥市现状,通过分析,合肥市传统的土地整治投入产出效益低下,实施难度较大。实现乡村振兴的战略目标,就要改变以指标为目的的思路,转换模式,逐步开展全域土地综合整治。开展全域土地综合整治可以采取以下措施。

3.1 行政措施

3.1.1 注重对整治地块的选址

全域土地综合整治项目应当优先选择粮食生产功能区和高标准农田范围内整治。注重整治地块要与周边基本农田能相对集中连片,先由各乡镇套合“三区三线”,涉及粮食生产功能区、高标准农田、永久基本农田相连区块内优先规划。

3.1.2 完善公众参与机制

在规划编制阶段要坚持部门合作、公众参与,建立和完善规划编制的专家咨询制度和部门协调机制,加强规划的协调、咨询和论证等工作。规划编制完成后的听证质询制度和规划信息公示制度,实现土地整治“阳光操作”,引导农民全程参与,切实维护农民的合法土地权益。

3.1.3 开展高标准农田新增耕地、水田、产能核定入库

高标准农田建设具有实施面积大、涉及工程面广、资金来源稳定、政策阻力小等优势,基于高标准农田建设更容易推动“大田并小田”“耕地表层土壤修复”等工程,实施过程中可以产生新增耕地和粮食产能提高。联合农业农村部门开展高标准农田新增耕地、水田、产能核定并纳入占补平衡系统库,可以减少相关资源浪费^[6]。

3.2 经济措施

3.2.1 整合涉农资金加大投入

通过整合财政资金中的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让金中按规定用于农业土地开发部分等专项资金,按照“渠道不乱、用途不变、统筹使用、统一管理”的方式,整合各类支农资金,本着“建什么补什么、发展什么扶持什么”的原则,优先整

合,加大土地综合整治项目投入。

3.2.2 鼓励和引导社会资本参与土地整治

全域土地综合整治项目建设周期长、资金投入巨大,完全依靠财政资金必然举步维艰,应当发挥整合后的财政资金的杠杆能力,积极创新社会资本投入机制,鼓励和引导社会资本参与。创新分配机制,对节余的建设用地指标流转所得和挂构建新地块的上市出让收益合理分配。

3.3 技术措施

3.3.1 充分利用现有管理平台

充分利用智慧时空大数据平台、空天地信息化平台,开展“土地整治监测监管智慧平台”建设,构建“一个系统、一张总图”的系统框架,赋能合肥市土地整治全过程,通过部门共享,实现全市土地整治高效管理,为土地整治全流程分析、决策、实施、监管提供重要支撑,减少重复投资和违法行为发生。

3.3.2 发挥合肥地区科学技术优势

以合肥市建设种业之都为契机,依托丰乐种业、荃银高科、国豪农业等农业龙头企业发展现代农业生产技术,推动地企合作建立现代农业示范基地,培育高产稳产农业品种并率先推广种植,提高农业生产水平。

3.3.3 充分利用自然资源优势,建立新型康养社会

利用好巢湖这一第五大淡水湖的自然资源优势,结合我国逐步进入老龄化社会的现状,以及相应国家战略发展需要,加大康养理念宣传,扶持第三产业发展,建立宜居的养老、康复生态基地。

参考文献:

[1] 徐伟.响水县农村土地整治现状与对策[D].扬州:扬州大学,2022.

[2] 王真.乡村振兴背景下乡镇全域土地综合整治研究:以X镇为例[D].郑州:河南大学,2021.

[3] 张翼飞,孔羽超.建设全国统一大市场背景下的辽宁省集体建设用地利用对策思考[J].辽宁自然资源,2022(6):34-36.

[4] 李文龙,金志丰,欧维新,等.全域土地综合整治路径探讨[J].资源节约与环保,2022(11):21-24.

[5] 武斌敬.乡村振兴背景下全域土地综合整治策略转型及实施路径[J].中国煤炭地质,2022,34(增2):76-78,102.

[6] 曹文清,张斌.乡村振兴背景下全域土地综合整治策略转型及实施路径[J].湖北农业科学,2021,60(4):69-73.

作者简介:余 芸,女,1973年生,高级会计师。研究方向为财政金融,土地整治工程、项目管理、自然资源管理。