

实践、转向与模式：乡村振兴背景下农村土地综合整治研究

沈菊生，汪磊

(安徽建筑大学 公共管理学院, 安徽 合肥 230601)

摘要：从乡村振兴视角构建土地整治效益评价指标体系，对近年发生在合肥市黄麓镇的土地整治模式进行验证，得出研究区产业兴旺、生活富裕和文明有效三项指标优秀，生态宜居指标良好，表明该地区土地整治效果明显。对黄麓镇田野调查，结合文献爬梳，发现农村土地整治路径呈现出三大新动向：一是分散整治走向空间统筹，二是问题导向转向目标导向，三是以地为本转向以人为本。在此基础上，进一步归纳总结出农村土地综合整治三大新模式：主导提升型、短板补齐型和优先发展型。因地制宜，选取不同土地治理模式是促进不同村社发展、加速乡村振兴的应然选择。

关键词：乡村振兴；土地整治；主导提升

中图分类号：F301.2

文献标识码：A

文章编号：2095-8382(2022)05-037-08

Practice, Turn and Model: Research on Comprehensive Improvement of Rural Land Under the Background of Rural Revitalization

SHEN Jusheng, WANG Lei

(School of Public Policy and Management, Anhui Jianzhu University, Hefei 230601, China)

Abstract: From the perspective of rural revitalization, the evaluation index system of land improvement effectiveness was constructed, and the effect of land improvement in Huanglu Town, Hefei City in recent years was verified, resulting in three excellent indicators of industrial prosperity, affluent living and effective civilization, and a good indicator of ecological livability, indicating the obvious effect of land improvement in the study area. The field survey of Huanglu town, combined with literature review, found that the rural land improvement showed three new trends: first, from decentralized management to spatial integration; second, from problem-oriented to goal-oriented; third, from land-oriented to people-oriented. Hence, three new models of comprehensive rural land improvement are summarized: the advantage model, the disadvantage model and the priority model. Selecting a land improvement model accordingly is the proper choice to promote rural development and revitalization.

Keywords: rural revitalization; land improvement; leading improvement

二元体制的城乡分割、重城轻乡的注意分配严重阻碍了我国农村地区的发展,引发“农民老弱

化”“农村空心化”“农业滞后化”等新“三农”问题。面对“三农”难题,十九大报告提出了乡村振兴战

收稿日期: 2021-08-19

基金项目: 安徽省高校省级人文社会科学研究项目(SK2019A0653); 安徽省社科联项目-攻关研究项目(2020CX032); 安徽建筑大学引进人才及博士启动基金项目(2019QDR09); 安徽省社科规划项目一般项目(AHSKY2021D71)

作者简介: 沈菊生(1976-),男,副教授,博士。研究方向:城乡基层社会治理。

略。土地作为最基础的资源和最宝贵的生产要素,在乡村振兴中起着支撑性作用,对土地的有效利用与整治直接影响到美丽乡村的实现进程。然而,乡村振兴战略到底赋予了农村土地利用整治哪些新内涵?新时代的土地利用措施又出现了何种新变化?面对这些现实问题,本文基于田野调查,探寻乡村土地整治利用的有效方法,以期为乡村全面复兴提供理论贡献和实践指导。

对农村土地整治问题,学界开展了大量研究,可归纳为以下 3 个方面:

(1) 基于城乡融合的土地整治研究,重点关注土地整治促进城乡发展的治理模式和策略。根据城乡地域的差异性和关联性,刘彦随^[1]将土地整治模式总结为地域差异性模式、城乡融合模式、统筹联动决策模式;张健^[2]调研了江苏省土地整治模式,并从农业发展、生态保护、水域资源角度总结出农村居民点、环太湖水系城市带、城镇发展型 3 种不同土地整治模式;李芳等^[3]以桂平、沈阳等地为例研究了因地制宜的土地整治策略。在土地整治模式上,国外学者更多从宏观层面进行探讨,如 Bourne L S^[4]认为德国的土地整治模式体现出从碎片化到规模化、区域化向国土化转变的显著特征;Smith C S^[5]认为欧美国家从治理策略上将土地整治升华为国土整治,工作重心着眼于城乡社会的协调发展与环境保护。

(2) 基于产业发展的土地整治研究,主要讨论土地整治促进农业现代化发展的路径。冯磊^[6]提出土地整治应与治理环境相匹配,并基于农业发展与土地整治的关系提出 3 类不同地域的土地整治模式;赵瑞^[7]讨论农业现代化的实现途径与农村土地整治模式之间的关系。国外认为保障农业现代化发展最重要的途径是法治,早在 1924 年荷兰就通过了第一部土地管理法。Pryor R J^[8]发现西方各国都通过立法强调农用地整治与规划的匹配性,规定省级土地整治项目必须与地区空间规划相吻合,凸显规划的纲领性作用。

(3) 基于生态建设的土地整治研究,注重土地整治的具体实施程序和生态评价。许刚^[9]从治理模式、整治区域和治理内容 3 个方面讨论了生态型土地整治规划设计的特点和基本原则;朱帅蒙^[10]从农业资源、生态环境和生产效益 3 个层面评价山

水田林湖村综合整治的生态效益。西方的土地整治非常注重生态建设保护,体现出从提高生产力向全面统筹演进的渐进思路。Binns B O^[11]对美国的土地整治研究发现,该国特别强调改善农村生产生活环境,遵循绿色、可持续发展理念,追求经济、社会、生态统筹发展。

学界从产业发展、城乡融合和生态建设等角度对土地整治进行横向研究,有很强的指导意义,紧扣乡村振兴的时代主题。但很少有学者从历时性角度对乡村振兴政策实施前后不同地域土地利用效果和土地整治动向进行纵向对比研究。本文立足安徽实际,以合肥市黄麓镇土地整改为切入口,探讨近年来我国农村土地利用出现的新变化。

1 农村土地综合整治的实践探索

安徽省合肥市黄麓镇近几年进行全域农村土地整改,取得了显著成效,为研究我国农村土地整治现状提供了契机。

1.1 研究区基本概况

黄麓镇为合肥市辖镇,常住人口 2.8 万余人,包括 2 个居委会和 7 个行政村。土地面积 3 039 hm²,其中耕地面积 1 264 hm²,建设用地面积 415 hm²。农用地主要为耕地和林地,园地较少。已开展高标准农田建设项目 33.4 hm²,治理闲置及低效利用建设用地 26 hm²,复垦废弃坑塘、荒草地 9.7 hm²。具体土地利用现状如图 1 所示。

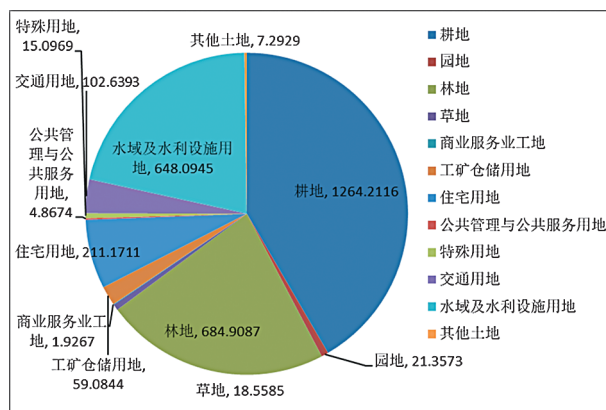


图 1 黄麓镇土地利用现状图 (单位:hm²)

1.2 传统模式下黄麓镇土地利用的不足

乡村振兴战略实施之前,黄麓镇的土地利用效果不足,原因主要有以下几点:

1.2.1 空间逻辑不强,复合功能弱化

传统治理模式下的黄麓镇土地利用忽视了整治项目之间的空间关联性与功能互补性,注重单个项目的分散治理,缺乏对城乡关系的统筹思考,土地利用时序安排不合理、项目空间重叠等乱象严重影响了土地利用总体效果。土地利用中以单一主导功能衡量其复合功能,如传统农地利用聚焦于耕地的数量和质量,忽视其生态功能;建设用地开发聚焦于用地空间和结构优化,忽视农民诉求。这些很大程度上降低了土地利用效果,不利于乡村振兴。

1.2.2 利用模式固化,缺乏科学论证

传统模式下的黄麓镇土地利用忽视了不同地区自然条件和土地利用需求差异性,片面追求利用效果的“短、平、快”,造成土地利用模式趋同化;土地利用工作缺少公众参与和生态保护意识,导致人地关系失衡和利用的负外部性。如很多地区进行旧村复垦时缺乏对村社现状、发展前景等论证分析,实际利用效果不理想,影响目标实现和乡村发展。

1.2.3 资源整合困难,资金来源单一

土地综合利用涉及内容庞杂,且政出多门,不同部门之间目标相异或存在管理真空地带,相关政策和利用措施难以衔接,影响了黄麓镇整体性土地利用。此外,政府是土地利用的投资主体,受制于自身财政压力导致可用资金有限,直接影响了土地利用的工作成效。

1.3 乡村振兴驱动下的土地综合整治实践

在乡村振兴政策指引下,黄麓镇全域土地整治改革主要采取了如下措施。

1.3.1 合理划定功能分区

确定了“一心一轴二廊多片区”村社总体空间布局,划分了“村镇发展区”“生态涵养区”和“现代农业区”三个不同功能分区。

(1) 村镇发展区。以花塘村为公共服务中心,以老炯忠路为发展轴,打造“一心一轴”核心发展区,面积为 566 hm²。对临湖村和合群村部分生产生活条件较差的村组实施整体搬迁,向花塘村集聚;升级改造花塘村基础设施,打造宜居美丽乡村。产业规划方面,优先扶持富煌集团、安徽环巢光电公司等规模以上工业产业。

(2) 生态涵养区。以塔山路和炯忠路两侧环境治理与景观节点打造为抓手,构建“二廊”生态涵养区,面积 887 hm²。以生态保育为出发点,培育绿色生态休闲康养项目;依托山水人文特点,塑造具有媒体影响力的景观空间。产业上发展水产养殖和林下经济种植,推进花塘河—吴家河—巢湖生态文化旅游示范区建设。

(3) 现代农业区。围绕合群村和临湖村,构建特色农业、文化遗产和田园社区相融合的“多片区”现代农业区,面积为 1 586 hm²。以作物种植、水产养殖和林业等传统产业为依托,借助地域优势,重点发展农旅休闲产业,主打名特优新水果观光采摘项目,建构具有地方文化特色的新型农村社区。

1.3.2 开展重点项目整治

主要开展了农耕地、建设用地、人居环境和生态环境等四大重点整治项目。

首先是宜耕后备土地资源开发。基于潜力测算和现状调查,开发黄麓镇裸地、荒地和宜农园地等后备资源,增加耕地 70 hm²。其次,集中建设涣塘村等高标准农田示范区 33.4 hm²,将其打造成重要粮食生产基地。再次是实施低产水田提质改造和旱改水等耕地质量提升工程。增加对等级低、地质劣、低效田的资本投入,完善农田灌溉设施,应用土壤修复产品和新型肥料,以提高农用地质量。

建设用地整治措施主要有两点:一是村庄撤并,根据村民意愿选择留守或就近搬迁原则,对临湖村和合群村进行撤并,安置点设于老炯忠路和塔山路交口,对未搬迁村组升级改善其居住环境。二是建设用地复垦,重点整治空心村和分散偏远村庄,增减挂钩建设用地达 26 hm²。建设用地整治之后,将花塘村作为重点发展区,大力开展公共服务建设,而临湖村和合群村则优先发展规模化和特色化农业。

人居环境整治方面,首先整治乡村道路,在已有交通基础上,新建、扩建道路 22 km,在主要道路安装太阳能灯,推进农村亮化。其次,做好污水处理和厕所革命工程,建设多个污水处理站,推进“旱厕”改造升级,新建标准公厕。再次,整治村庄建筑,主要包括房屋改造、公共设施升级和优化人居环境三大项目。通过对房屋破旧部位修补、污渍清洗,外立面粉刷等项目打造美丽新居;公共服务

设施升级包括修建生态公园、休闲广场和停车场等;优化人居环境主要是推行“一村万树”工程,打造公路两侧绿色廊道。

生态环境整治包括河道和水源环境整治。花塘河观光大道河道淤塞严重,改善其原有生态系统,在河道两岸硬化部分进行地形重塑、植被补绿等。适度拓宽吴家河两侧驳岸,在保持原有树木的前提下实行护坡和绿化。整治黄麓水库,采取边坡护理、水库生态景观建设、水库生物链配置及修复等措施,保障水源地可持续开发利用。

2 农村土地综合整治的效益评价

黄麓镇开展全域土地综合整治取得的成效可用相应指标体系进行验证。在文献资料和田野调查数据基础上,建构一套土地整治效益评价指标体系,并具体分析评价过程及结果。

2.1 土地整治效益评价指标体系构建

以黄麓镇 2020 年土地利用变更数据为基础,依据《合肥统计年鉴 2020》中该镇的人口、粮食产量、收入等数据,利用 ArcGIS10.3 软件提取各行政村主要用地信息,重点参照《安徽省建设用地使用标准(2020 年版)》和《建设项目节地评价规程》(DB34)中关于村庄建设用地控制指标要求,结合乡村振兴战略具体措施,设计包括目标层、准则层和指标层的土地整治效益评价体系。按照指标选取原则,基于研究区治理现状,在准则层四个维度

下建立相应指标,最后形成完整评价体系,具体指标体系构成如表 1 所示。

本文运用模糊综合评价法计算土地整治效益相对等级。

①规定评价因素集合 $u=\{u_1, u_2, \cdots, u_n\}$, u_i ($i=1, 2, \cdots, n$) 为评价因素。

②规定评价等级标准集合 $v=\{v_1, v_2, \cdots, v_n\}$, 设优、良、一般、较差、差五个评价等级。

③建立权重集 $a=\{a_1, a_2, \cdots, a_n\}$, 其中 a_i 为第 i 个评价指标的权重。

④构建评价指标隶属度矩阵:将评价指标进行量化,采用相对客观的隶属度函数来计算指标评价集,选用半梯形函数作为隶属度函数,评价因素集合 $u=\{u_1, u_2, \cdots, u_n\}$, 评价等级标准集合 $v=\{v_1, v_2, \cdots, v_n\}$, 其中 v_i 表示评估指标由高到低 i 个等级分别对应的标准值,本文拟定 5 个等级,则该定量指标各隶属度函数为:

$$\text{差: } r_5 = \begin{cases} 1 & u_i \leq v_1 \\ \frac{v_2 - u_i}{v_2 - v_1} & v_1 < u_i < v_2 \\ 0 & u_i \geq v_2 \end{cases}$$
$$\text{较差: } r_4 = \begin{cases} \frac{u_i - v_1}{v_2 - v_1} & v_1 < u_i < v_2 \\ \frac{v_3 - u_i}{v_3 - v_2} & v_2 \leq u_i < v_3 \\ 0 & u_i \leq v_1, u_i \geq v_3 \end{cases}$$

表 1 土地整治效益评价指标体系

目标层	准则层	指标层	计算方式
土地综合整治效益评估	产业兴旺	耕地质量等级提升	根据国家农用地质量分等成果,耕地平均等级整治后与整治前的差
		新增耕地率	新增耕地规模 / 项目区总规模
		耕地连片度改善率	用景观格局指数中的聚集度指数进行表示
		土地流转面积增加率	土地流转规模整治后与整治前的差 / 项目区总规模 × 100%
	生活富裕	农民人均年纯收入增加率	人均年纯收入整治后与整治前的差 / 整治前人均年纯收入 × 100%
		人均农业产值增加率	人均农业产值整治后与整治前的差 / 整治前人均农业产值
		农地单产增加率	农地单产整治后与整治前的差 / 整治前农地单产 × 100%
		土地平整率	土地平整规模 / 项目区规模
	生态宜居	优质道路增加率	主要道路硬化量整治后与整治前的差 / 整治前主要道路硬化量 × 100%
		绿色植被覆盖度增加率	植被覆盖度整治后与整治前的差 / 整治前植被覆盖度
		整治后生物丰度	[(0.35 × 林地面积 +0.28 × 水域面积 +0.21 × 牧草地面积 +0.11 × 耕地面积 +0.04 × 建设用地面积 +0.01 × 其他土地面积) / 项目区总面积] × 100%
		村民满意度	(满意的户数 / 调查总户数) × 100%
	文明有效	村民参与率	(参与项目户数 / 调查总户数) × 100%
		后续保护意识增强度	定性指标
土地权属纠纷减少率		(整治前年土地权属纠纷件数 - 整治后年土地权属纠纷件数) / 整治前年土地权属纠纷件数	

一般: $r_3 = \begin{cases} \frac{u_i - v_2}{v_3 - v_2} & v_2 < u_i < v_3 \\ \frac{v_4 - u_i}{v_4 - v_3} & v_3 \leq u_i < v_4 \\ 0 & u_i \leq v_2, u_i \geq v_4 \end{cases}$

良: $r_2 = \begin{cases} \frac{u_i - v_3}{v_4 - v_3} & v_3 < u_i < v_4 \\ \frac{v_5 - u_i}{v_5 - v_4} & v_4 \leq u_i < v_5 \\ 0 & u_i \leq v_3, u_i \geq v_5 \end{cases}$

优: $r_1 = \begin{cases} 0 & u_i \leq v_4 \\ \frac{u_i - u_4}{v_5 - v_4} & v_4 < u_i < v_5 \\ 1 & u_i \geq v_5 \end{cases}$

⑤综合评价隶属度矩阵 $R = \begin{bmatrix} R_1 \\ R_2 \\ \vdots \\ R_N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & \cdots & r_{1n} \\ r_{21} & r_{22} & \cdots & r_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ r_{n1} & r_{n2} & \cdots & r_{nn} \end{bmatrix}$,

r_{ij} 是第 i 个因素在 V_j 上的隶属度。

$B = A \times R = \{a_1, a_2, \cdots, a_n\} \times \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & \cdots & r_{1n} \\ r_{21} & r_{22} & \cdots & r_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ r_{n1} & r_{n2} & \cdots & r_{nn} \end{bmatrix} =$

$\{b_1, b_2, \cdots, b_n\}$, 按照隶属度最大原则, 确定评估结果对应的等级: $B = \max b_i = \max \{b_1, b_2, \cdots, b_n\}$ 。

2.2 土地综合整治效益评价过程

2.2.1 综合效益权重确定

根据上述相关公式即可计算出土地整治效益评价指标权重, 具体数据如表 2。

2.2.2 效益评估标准确定

为衡量研究区土地整治效益, 测算如下评价标准表 3。

2.2.3 构建隶属度矩阵

以新增耕地率为例, 按照五级标准构建隶属度函数, 将新增耕地率值代入, 得 $r_1=0, r_2=0, r_3=0.8, r_4=0.2, r_5=0$, 则新增耕地率隶属度为 $(0, 0, 0.8, 0.2, 0)$; 按照此方法, 最终将各个指标的隶属度汇总得到表 4。

2.2.4 模型运算及评价结果

根据评价模型计算公式, 计算单项效益和综合效益。以生活富裕为例:

$$B_2 = A_2 \times R_2 = [0.36, 0.34, 0.30] \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0.1 & 0.9 & 0 \\ 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0.41 & 0.59 & 0 & 0 \end{bmatrix}$$
$$=[0.34, 0.12, 0.21, 0.32, 0.00],$$
 按照此方法, 汇总各

表 2 土地整治效益评价指标权重汇总表

准则层	权重	指标	指标权重	综合权重
产业兴旺	0.42	耕地质量等级提高值	0.35	0.15
		新增耕地率	0.32	0.13
		耕地连片度改善率	0.18	0.08
		土地流转面积率增加度	0.15	0.06
生活富裕	0.32	农民人均年纯收入增加率	0.36	0.11
		人均农业产值增加率	0.34	0.11
		农地单产增加率	0.30	0.10
生态宜居	0.14	土地平整率	0.15	0.02
		优质道路增加率	0.20	0.03
		绿色植被覆盖度增加率	0.40	0.06
		整治后生物丰度	0.25	0.03
文明有效	0.12	村民满意度	0.33	0.04
		村民参与率	0.30	0.04
		后续保护意识增强度	0.20	0.02
		土地权属纠纷减少率	0.17	0.02

准则层	权重	指标	指标权重	综合权重
产业兴旺	0.42	耕地质量等级提高值	0.35	0.15
		新增耕地率	0.32	0.13
		耕地连片度改善率	0.18	0.08
		土地流转面积率增加度	0.15	0.06
生活富裕	0.32	农民人均年纯收入增加率	0.36	0.11
		人均农业产值增加率	0.34	0.11
		农地单产增加率	0.30	0.10
生态宜居	0.14	土地平整率	0.15	0.02
		优质道路增加率	0.20	0.03
		绿色植被覆盖度增加率	0.40	0.06
		整治后生物丰度	0.25	0.03
文明有效	0.12	村民满意度	0.33	0.04
		村民参与率	0.30	0.04
		后续保护意识增强度	0.20	0.02
		土地权属纠纷减少率	0.17	0.02

个指标的评价结果,得到表 5。

2.3 土地综合整治效益评价分析

2.3.1 产业兴旺

产业兴旺综合评价等级为优,表明土地整治对当地产业发展有较大促进作用。通过高标准农田、

修坎通渠等措施提升农地生产能力,推进生态建设和多样化农业发展,提高农业生产附加值。通过土地平整、科技增肥等措施有效提高耕地质量等级。鼓励农民流转土地、培育种植大户,走生产经营规模化道路。

表 3 土地综合整治效益评价标准表

准则层	指标层	评价等级标准值				
		优	良	一般	较差	差
产业 兴旺	耕地质量等级提高值	12	1	0.8	0.4	0.2
	新增耕地率(%)	10	7	5	0	0
	耕地连片度改善率(%)	10	7	5	0	0
	土地流转面积率增加度(%)	30	25	20	15	5
生活 富裕	农民人均年纯收入增加率(%)	25	20	15	10	5
	人均农业产值增加率(%)	50	35	25	15	10
	农地单产增加率(%)	25	20	15	10	5
	土地平整率(%)	13	10	7	6	3
生态 宜居	优质道路增加率(%)	9	7	5	3	2
	绿色植被覆盖度增加率(%)	5	4	3	2	1
	整治后生物丰度(%)	20	15	10	5	2
文明 有效	村民满意度(%)	90	80	70	50	30
	村民参与率(%)	90	80	70	50	30
	后续保护意识增强度	90	80	70	50	30
	土地权属纠纷减少率(%)	90	80	70	50	30

表 4 土地综合整治效益评价因子隶属度表

准则层	优	良	一般	较差	差
耕地质量等级提高值	1	0	0	0	0
新增耕地率	0	0	0.8	0.2	0
耕地连片度改善率	0	0.06	0.94	0	0
土地流转面积率增加度	0	1	0	0	0
农民人均年纯收入增加率	0	0	0.1	0.9	0
人均农业产值增加率	1	0	0	0	0
农地单产增加率	0	0.41	0.59	0	0
土地平整率	1	0	0	0	0
优质道路增加率	1	0	0	0	0
绿色植被覆盖度增加率	0	0.8	0.2	0	0
整治后生物丰度	0	0.57	0.43	0	0
村民满意度	1	0	0	0	0
村民参与率	0.3	0.7	0	0	0
后续保护意识增强度	0	0.8	0.2	0	0
土地权属纠纷减少率	1	0	0	0	0

表 5 土地整治效益评价等级隶属度

准则层	评价等级					评判结果
	优	良	一般	较差	差	
产业兴旺	0.43	0.16	0.35	0.06	0.00	优
生活富裕	0.34	0.12	0.21	0.32	0.00	优
生态宜居	0.35	0.46	0.19	0.00	0.00	良
文明有效	0.59	0.37	0.04	0.00	0.00	优
综合效益	0.38	0.22	0.28	0.13	0.00	优

2.3.2 生活富裕

生活富裕综合评价等级为优,表明土地整治促进了研究区经济发展,农民生活水平得到改善。土地整治后,农产品加工和乡村旅游发展增加了就业岗位,农民收入以城镇就业、农业公司务工、经商、土地租金或年底分红等为主,收入水平有较大提升。

2.3.3 生态宜居

生态宜居综合评价等级为良,从农村道路建设、生态景观营造等方面对村庄环境进行改造后,优质道路增加率达到 9.08%,景观树、花卉等绿色植被覆盖率有所提升。但由于复垦废弃坑塘、低效林地等,部分地域植被稍有减少,造成生物丰度指数为“一般”,后续要加大环境整治力度。

2.3.4 文明有效

文明有效综合评价等级为优,表明土地整治改善了村民生活条件和村庄公共活动空间。通过整治农村建设用地和人居环境,使得农民生产生活区域更加集中,邻里休闲娱乐互动增多,文明程度显著提升。

2.3.5 综合效益

在准则层四个维度测算基础上,推算得出综合效益评价等级为优,得益于农民主体地位在土地整治中获得充分尊重。研究区成立了土地整治专门委员会,成员由全体村民组成,对土地整治规划建言献策,委员会的成立推动了村民自治实践,定量分析得出村民满意度达 95%、参与率达 85%。

3 农村土地综合整治模式的反思

黄麓镇土地综合整治四项评价指标等级是优,一项指标等级是良,表明研究区土地整治效果显著。

总结发现主要采取了“主导提升”型村庄发展区、生态涵养区、现代农业区三大分区治理模式,此种治理模式与传统土地整治模式存在诸多不同,具体差异如表 6 所示。

综合黄麓镇的整治实践,反思我国农村土地整治新动向与新模式,提出如下几点思考。

3.1 乡村振兴驱动土地整治路径的新转向

3.1.1 问题导向转向目标导向

传统土地整治主要依靠未利用土地开发、废弃土地复垦等方式补充耕地;通过建设用地置换为城市发展提供土地资源,保持建设用地总量稳定,以此解决耕地保护和城市用地之间的矛盾。这种问题导向下的土地整治表面上解决了农村与城市之间的用地矛盾,实际导致了城乡发展不均衡。在乡村振兴视角下,农村土地整治要关注城乡融合发展目标,特别强调如何提高农村人、地、产的振兴与城市发展的有效对接。通过土地整治改善村容村貌,构建美丽宜居环境,吸引人口回流;优化产业布局,重点发展农旅结合的特色农业。

3.1.2 以地为本转向以人为本

农村土地综合整治本质上是人地关系的优化调整。以地为本的传统土地整治忽略了人地之间的生产、生活和生态关系,导致土地整治成效不足。实现土地综合整治效益最大化必须从土地整治的对象转向土地整治服务的主体,即由以地为本向以人为本转变。以人为本就是以农民的利益为中心,用土地整改的实效满足农户的发展需求。

3.1.3 分散整治转向空间统筹

传统的分散土地整治较少关注村社的“三生”功能空间:一是分田到户制度、地区环境差异性和地块分散性特征导致地块之间难以建立联系,难以

表 6 黄麓镇土地整治模式前后对比表

内容	传统土地整治	“主导提升”土地综合整治
整治导向	问题导向为主	目标导向与问题导向结合
整治类型	宜耕地开发、高标准农田建设、空心村整治、废弃工矿地及砖瓦窑复垦、城镇“三旧”改造	生产空间集中治理、城镇空间结构优化、生态空间系统修复
空间单元	独立项目工程	以乡镇、流域、功能区为整治修复和改造更新单元范围,保持空间功能完整性
整治对象	农田、村庄、城镇“三旧”用地等单一要素为主	山水林田湖草海
整治目标	补充耕地数量,提升耕地质量,保障建设用地	国土空间格局优化、生态景观提升、历史文化空间保护利用、生态安全
整治措施	工程措施为主,生物措施为辅	工程、生物、景观、自然恢复等措施综合运用

形成土地整治的“叠加效益”；二是多元主体的参与可以促进土地整治创新,但顶层设计不足,消减了整体效益。乡村振兴战略开拓土地整治思路,不局限于土地范畴,从产业布局、生态环境改善、社会互动便利等多方面统筹治理乡村地域“三生”空间,促进了宜居宜业的美丽乡村建设。

3.2 面向乡村振兴的农村土地整治三模式

结合黄麓镇实证分析,文章尝试提出未来我国农村土地整治的三模式。

3.2.1 主导提升型土地综合整治模式

限制发展型乡村表现为在区域内自身发展特色、产业、区位等优势不明显或受到限制,如生态优势明显缺乏有效利用和管理、产业不符合时代发展需求等。土地整治要明确乡村未来发展方向,从生产要素、生活要素和生态要素三个方面整合村庄优势资源,激活乡村发展主导要素,如针对各发展要素水平低的不宜发展型村庄,通过集聚提升、撤并搬迁等方式,节约利用有限资源,复垦建设用地以补充耕地,满足规模化生产需要。

3.2.2 补齐短板型土地综合整治模式

短板发展型乡村表现为区域内各项资源禀赋较好,主导发展资源利用效率较高,但部分重要辅助性发展要素存在严重短板,如公共服务设施相对陈旧、村庄组织管理能力低下等。土地整治从单项弱势功能出发,找准阻碍乡村发展的障碍因子,以提升短板发展要素为目标形成土地整治方案,如基础设施比较落后的村庄应重点关注生活和生态两个方面,以生态景观设计、人居环境整治为主,开展村社生活空间改造和村庄生态景观营造,提升居住生活体验。

3.2.3 优先发展型土地综合整治模式

多路径发展型乡村表现为地域区位优势比较明显,区域内产业丰富,生产、生活和生态功能匹配较合理,没有明显的障碍因子,也没有特别突出的

发展优势,土地整治需要从“点状”修复措施出发,立足治理环境,选择符合本地特色的最优发展路径,以某几个生产要素为着力点,打造规模化集约化产业链。同时,结合相关政策支持,促进发展要素之间的融合,实现乡村多功能发展。但在优先发展的同时,一定要注意“三生”之间的和谐共生。

参考文献:

- [1] 刘彦随. 中国乡村振兴规划的基础理论与方法论[J]. 地理学报, 2020, 75(6): 1120-1133.
- [2] 张健, 李梦. 基于生态控制的城市开发边界与生态保护红线“两线合一”划定方法研究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2018(12): 70-74.
- [3] 李芳, 吴凤平, 陈柳鑫, 等. 基于加权破产博弈模型的跨境流域水资源分配研究[J]. 地理科学, 2021, 41(4): 728-736.
- [4] Bourne L S. Urban geography in transition: a Canadian perspective on the 1980s and beyond[J]. Urban Geography, 2003, 24(4): 279-300.
- [5] Smith C S, McDonald G T, Thwaites R N. TIM: Assessing the sustainability of agricultural land management[J]. Journal of Environmental Management, 2000, 60(4): 267-288.
- [6] 冯磊. 土地整治促进农业发展研究: 以陕西省为例[D]. 西安: 长安大学, 2014.
- [7] 赵瑞. 农村土地综合整治促进中国农业现代化的影响路径浅析[J]. 南方农机, 2017, 48(17): 74, 83.
- [8] Pryor R J. Defining the rural-urban fringe[J]. Social Forces, 1968, 47(2): 202-215.
- [9] 许刚, 焦利民, 肖丰涛, 等. 土地利用回归模型模拟京津冀 PM_{2.5} 浓度空间分布[J]. 干旱区资源与环境, 2016, 30(10): 116-120.
- [10] 朱帅蒙, 陈伟强, 房阿曼, 等. 基于土地综合整治的生态效益评价研究[J]. 安徽农业科学, 2014, 42(16): 5252-5254, 5308.
- [11] Binns, B.O., Skovgaard, K. The consolidation of fragmented Agricultural Holdings[M]. Washington: Food & Agricultural Organization of the United Nations, 1950.