

基本农田土地整理规划设计的制约因素及应对措施

王芳¹ 刘宽²

1. 九江市测绘地理信息有限公司; 2. 瑞昌市规划设计院

摘要: 为了能够有效缓解国内人地冲突, 处理好土地利用问题, 长时间以来, 我国都把土地整理作为保障土地合理利用的主要方式。在进行农田土地管理规划设计过程里呈现出了较强的复杂性, 并且兼具系统性, 此过程里规划设计发挥着极为重要的作用, 如若未能够对此环节工作予以重视科学设置, 势必会对农田土地整理工作起到极大的影响。基于此, 本文分析了土地整理规划设计的主要内容及依据原则, 由此对工作开展过程中的制约因素予以了分析并针对性的给出了对应的处理措施, 希望可以带来一定的借鉴。

关键词: 基本农田土地; 整理规划设计; 制约因素; 应对措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.011

一、规划设计的内容和原则

(一) 规划设计的内容

作为土地整理顺利开展的重要依据, 土地整理规划设计内容包括: ①分析项目区的基本情况、水资源供需平衡、土地利用限制因素、土地开发整理潜力等; ②制定土地整理的总体目标、具体任务, 落实土地开发整理的各项指标; ③确定项目区土地利用类型和方向, 合理配置区内土地资源; ④建设和完善各种配套基础设施, 改善农业生产条件; ⑤合理布置项目区土地平整、农田水利、农村道路、电力设施、农田防护林等各项工程; ⑥通过技术、经济论证, 确定规划方案; ⑦拟定规划实施和管理的相关政策和措施^[1]。

(二) 规划设计的原则

1) 提高土地利用、产出率的原则。基本农田整理的根本目标就是要增加耕地面积, 提高土地利用率和产出率, 通过对田、水、路、林、村的整治, 减少未利用荒地、沙地、盐碱地、低效闲置的土地, 扩大可利用土地的规模; 通过完善农田耕作的基础设施, 改良土壤, 实现增加农作物产量的目标。2) 经济、生态、社会效益相结合的原则。制定土地整理规划方案时必须从长远利益出发, 既要保证整理后增加收益, 又要改善生态环境, 体现经济、生态与社会相结合的原则。3) 统一协调原则。土地开发整理规划必须与国土空间规划以及相关部门的各项规划协调统一, 从全局考虑, 使各工程设计与相关规划有机结合起来, 使基本农田整理规划与有关规划相协调。4) 因地制宜原则。土地整理必须从实际出发, 合理布局和布置各项工程, 优化土地利用结构, 改善土地利用条件和土地质量, 因地制宜, 综合规划^[2]。

二、国内基本农田研究现状

在对基本农田进行整理的过程里, 所对应的内容主要表现为: 一是对土地的平整进而达成对土壤质量的有效改良。其次, 对土地利用结构的调整, 如此便能够对零散地块予以集中, 促使土地利用效率得以增加。第三为对零散分布农村居民点予以规划。第四则是对沟渠、道路等予以综合规划整治。第五为划定地界, 明确土地权属。整体而言, 在进行基本农田整理时主要表现为三个阶段, 首先为发育环节, 接着为发展环节, 最后是综合整治发展阶段。国内学者在借鉴国外土地整理的前提下, 通过持续性的实践并由此构建出满足国情需求的土地整理措施。在这些年, 由于存在着耕地被大量占用的现实, 这会造成耕地资源减少, 而单一的农田整理无法符合现实的需求。所以, 在农田整理内容方面便更多的朝向深挖土地利用上, 由此实现对闲置用地的有效盘活, 这样会使得农田土地面积得以提升, 并可以保障耕地质量, 最终助力于农业生态环境的优化^[3]。

进行基本农田项目作业时, 通常都会雇用所在区域的农民展开, 如此便会使得其收入得到提升, 而就业压力也会大大减少, 这对于社会的稳定会产生极大的作用。借助基本农田项目建设工作的推行能够使得土地利用面积获得提升, 而所对应的土地利用也会大大增加, 并可以增加一些排灌设施, 最终促使地力得到强化, 生产条件会得到改善, 而农作物也会高产, 此项工作的进行能够促使耕地数量变得更多, 会使得生产能力增强, 而农田土地数量紧张的问题会被有效缓解。在具体项目操作过程里, 会使得所在区域的生态环境得到更好的保障, 而经济也会实现可持续发展。

通过基本农田项目工作的进行, 能够发挥出保护土地的效用, 也可以推动关联的配套工程, 这样制约农业生产的不利因素便会被有效调整, 防止水分流失等问题的加剧。对于先前一些未使用的土地等都会成为稳产耕地, 在土地划拨面积上也会大大减少, 耕地能够得到更好的保护, 而耕地质量也会大大提升。还有, 通过农田项目能够达成完善水利设施的效果, 这样便可以发挥出抵御自然灾害的能力。

现今, 在对农田进行综合整治时, 主要是借助农地分等定级等方法展开, 借助GIS等方式方法由此能够达成对基本农田的划定, 且可以以此为着力点实现布局的调整。和国外进行对比的话, 我国所进行的农田整治工作相对较晚, 在早期更多表现为探索。在进行农田土地整理潜力分析方面, 所开展的工作主要表现为当前农田治理相关理论技术获得了长足的进步, 而在农村居民点

整理潜力方面的分析则是相对较晚。

三、基本农田土地整理规划设计的制约因素分析

(一) 工业化与城镇化因素

工业化、城镇化是现阶段我国大力发展和推行的改革政策。一方面是以产业、地域扩散以及人口等形式来改变优化土地利用结构,使土地从耕地变成非耕地,另一方面由于新思想的冲撞,不少农民都想从农村走到城里,不想祖祖辈辈做农民,从而使土地利用结构发生了一定变化。随着工业化和城镇化的深化发展,大量农耕地被占用。在农田土地保护过程中,明确城镇化、工业化在土地利用中的价值是重中之重。在国民经济日益提升和城镇化步伐越来越快的情况下,所有的建设都需要有大量土地作保障,因此土地的需求量累年增加。值得注意的是,在加快工业化和城镇化发展过程中,要注意平衡耕地保护和工业化、城镇化发展间的关系。最主要的是在城镇化向发展快车道进军时怎样平衡耕地保护与食品供给安全间的关系,尽量使城镇化发展给耕地带来积极作用,而非负作用。与此同时,工业化和城镇化过程对耕地质量的影响也不容忽视^[4]。

(二) 人口增长因素

若将土地利用看成是一个开放性系统,人口就是这个系统中的一员,其具有多种身份,既是系统的参与方,也是消费者。总的来说,人可以对土地进行种植,对土地进行相应的处理;人们可以在土地上建造住房,在里面安家;人们可以享用土地上生长种植出的作物如玉米、大豆、蔬菜等,同时无形中会消耗生态系统的能量。毫无疑问,随着人口数量的增长相应物品的消耗量也会随之提升。值得注意的是,相关的土地肥力下降以及环境污染等情况也要充分重视起来^[5]。

(三) 经济管理机制因素

经济管理机制是影响土地利用的一大主因,主要是以地权制度、价值制度等制度的形式作用在土地利用上。根据土地利用的现状可知,经济管理制度的差异化是土地利用结构变化的一大诱因。现阶段,经济管理市场中市场机制趋于成熟,土地使用制度的优化创新,实行联产承包等方案,这样一来就使土地利用和经营者利益有机结合起来,农民可以以市场价格作为参照依据,合理进行土地的承包和分配,改变了计划经济时来源于国家对土地价格的控制安排,使市场变得灵活多变,商品种类也日渐增多。不过,因为现阶段价格制度尚有待进一步加以完善细化,其和比较经济利益密切相关。种植业也不断在转变发展方向,在土地利用上很多农民都转变思想,有了较大改观。相对于其他利用形式来说,种植所得到的效益甚微。所以,优化改进农业结构已是大势所趋^[6]。

(四) 社会行为因素

自90年代以来,我国经济就开始进行转型,不再是计划经济而推行社会主义市场经济。经济一度成为全民关注的热点,由于土地管理不当,导致辽宁省部分地区

有“房产热”等情况出现,不少区域的政府和商家等仅考虑经济发展,大量占用土地搞建筑来提升经济发展,而在发展经济过程中所带来的环境污染却视而不见,只是看重眼前利益,未从全局上考虑人类的长远发展。很多地方为了建设房地产,出现大量占地的行为。有数据显示,之前农民种植的农产品滞销且价格降到历史新低,很多农民一年到头收入少之又少,不少农民便滋生了不想种地的想法。有些农户之前只把种植作为副业,不想直接失去土地,可因为连年收入甚微,如果单纯依靠种地可能生存都成问题,在这种情况下,很多人主观上不想再进行种植生产活动,很多土地没有人管理种植,杂草丛生,导致土地的养分和肥力急剧减少。

四、处理基本农田土地整理规划设计的制约因素的应对措施

(一) 进一步健全与完善耕地和永久基本农田保护制度

(1) 建立并完善保护永久基本农田的领导责任制

应当将农田保护视作不同级别政府目标责任制的构成部分之一,对其展开考评、评估政绩,推行奖惩措施。应当依循相关要求,实施可行有效的策略,保证保护目标不被打破;应当认真实施年度建设用地与出让规划,对农地变成非农用地加以有效控制,防止导致耕地的大幅度缩减与破坏。相关部门应当设置专门组织承担该方面工作。

(2) 完善各种管理制度,加强检查维护工作

第一,应当推进分级管理责任制,逐层签署责任书,明确管理者及其权责,真正实现逐级管理。第二,应当有效执行奖惩制。将农田与耕地保护区的建设管理归进不同级别领导在任期内的绩效考评内容与目标,开展年度考评机制,针对在建设与管理上有贡献者提供奖励,对于管理不当者,利用一票否决制,对其加以惩处。第三,应当调动广大民众,建立多渠道举报制度。第四,应当完善土地审批方面的管理流程,不断推进“三无”活动。第五,应当提高对建设和管理成果的保护力度,构建成果归档机制。

(3) 科学分解下达耕地和永久基本农田控制指标

在对农田控制指标加以细分下派期间,应当注意将下面几点当作关键根据:第一,不同地方当前的经济与社会发展情况以及长期计划;第二,不同地区目前使用耕地资源情况,尤其是过去耕地被占用的情况;第三,不同部门在计划期内制定的重要建设项目;第四,不同地区的粮食生产与耕地资源储备情况及其潜力评价。依据上述四点,然后联系不同地区及其过去5年期间内不同项目的用地情况,将建设留用地与耕地控制数量等指标向同级政府进行汇报审批,只要通过审批,便对指标实施细分下派,并且为了方便下级实施耕地调整与控制,在现实推行计划期间,通常不会对建设用地控制指标展开直接的细分,需复垦、开发的耕地指标通常不具体细化至乡级,可让县级实施统筹调控。

明确各个级别农田的开垦收费标准,反映出非农建设占用农地的“优质高价”要求。强调农田区位保护的关键点,同时加快落实至各个地块。农田保护规划与区位划定应当挑选拥有代表性、可反映耕地生产力与条件的指标,诸如地貌、产量、坡度等,同时对其进行级别细分,构建起一种比较科学健全可体现农田质量情况的指标系统,同时在划分期间,对地块展开逐一调研登记^[7]。

(二) 加快土地产权制度改革步伐, 调动农民和农村集体经济组织的积极性

激发农民与农村集体组织的主动性,这是保护耕地与农田的关键前提。仅有农户和农村集体组织充分认识到耕地保护的关键意义,主动保障自身权益,才可以针对不同占用耕地与农田的活动加以高效的监督与约束。首先,应当健全农村土地承包制,深层次确定农村土地的产权归属,确切划分不同主体的权责与利益,应当针对土地承包经营权进行登记颁证。其次,针对农村土地产权实施更新,设立全新的权能,健全农村土地产权体系。诸如,结合市场经济运作的需求与规律、土地资源特征,在对土地所有权加以规范的基础上,对农村集体所拥有的各种全新权能,诸如地上权、耕作权、建筑权、使用权以及发展权等加以设立和界定,授予农民与农村集体组织相应的权力,施展农民这一掌握农村集体土地使用权与所有权主体所具有的功能,主动保障自身的土地权益。

(三) 经济措施

制定耕地和永久基本农田保护的优先优惠政策,形成经济激励机制特别是农田保护,这是对优质耕地实行的独特的保护措施,基本农田的农户会由此而失去部分发展机会,所以应当针对保护区推行一些经济优惠措施,补偿本地农户的机会成本,激发本地农户保护农田的驱动力量,进而实现对农田的长效保护。可优先考虑在基本农田内推行有利于农业发展的政策,诸如农技攻关、政府贷款,各类生态保护等项目以及各类农业基建项目,诸如土地整理、农业开发等。

全方位、多渠道筹集资金,加大投入力度,以建设促保护提高对耕地开发、复垦、新增建设用地有偿使用等方面费用的依法征收力度,同时在整个省内统一运用。确定优惠政策,拓展融资途径。可支持与吸纳不同级别政府、机构以及农民对其运营管理的耕地提高劳动力与资本方面的投放,优化耕地的生产环境,增加产出率。提高国家在保护农田上的投入力度,成为农田保护基金的重要获取途径。政府可对目前已有的农业开发建设资金、土地整理改造资金等不同渠道资本加以整合和统筹规划利用,在投入上有所侧重,进而提高投资的规模化效益,同时构成科学循环。

(四) 生态环境措施

此处表示对耕地尤其是基本农田内的环境污染问题加以防范和治理。耕地污染主要来源于工业“三废”与

农业本身的污染。结合我国已确立的有关标准,针对不同地方耕地的环境治理展开评估,便可以给不同级别部门确立农田与耕地环境保护措施提供可靠的根据。不同级别政府部门应当在实施农田与耕地保护工作期间,认真实施关于环保方面的法律制度,对于污染和破坏农业生态、耕地环境等不法活动实施严厉惩处。对于污染耕地的公司应当要求其在规定时间内加以整治或者实施关闭、停业、转业等。应当在基本农田范围内改善农业体系,运用生态农技,优化农业生态,进而实现全新的农业发展模式,让社会、经济以及生态三方面效益实现统一^[8]。

结束语

针对新时代背景下基本农田土地管理与规划工作的新要求,在开展土地管理与规划工作时要进一步秉承政府指示,重点从加快推进高标准农田建设力度、开展其他农用地整理、加强土地整治规划实施管理等方面着手,优化和创新工作模式,构建可持续土地管理工作模式,推动我国土地利用转型与土地资源管理工作进展。

参考文献

- [1]王帆,孟雪,吴颖.国土空间背景下现行空间规划实施评估探索——以益阳市为例[C]//中国城市规划学会,成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(13规划实施与管理).湖南城市学院设计研究院有限公司,2021:17.
- [2]袁琼,胡显莉,龚霄宇等.村庄规划的十点思考及“4+3+1”体系——以四川双石镇蔡家堰、金台、大竹林村村庄规划为例[C]//中国城市规划学会,成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(16乡村规划).自贡市城市规划设计研究院有限责任公司,2021:12.
- [3]姜文欣,寇建邦.国土空间规划体系中村庄规划的路径探索——以张家港市李巷村为例[C]//中国城市规划学会,成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(16乡村规划).江苏省城镇与乡村规划设计院,2021:10.
- [4]邓显彬,田康,陈运菊等.县级国土空间规划中耕地保护实现路径探讨——以贵州省为例[J].国土资源情报,2021,(04):46-50.
- [5]魏中伟.搞好顶层设计,完善新区规划体系——优化国土资源管理、全力保障新区建设发展[C]//福建省科学技术协会.福建省土地学会2016年学术年会暨福建省科协第十六届学术年会土地分会场论文集.福州市国土资源局,2016:4.
- [6]何佑勇,沈志勤,程佳.高质量推进土地综合整治的实践与思考——以浙江省为例[J].中国土地,2021,(01):39-41.
- [7]朱绍东,高红会,辛公迎.土地整理项目规划设计研究——以潍坊寒亭基本农田保护区为例[J].科技创新导报,2019,16(12):148+150.