

国外农村土地整治的主要经验及对我国的启示

周 英

陕西省土地工程建设集团有限责任公司渭北分公司, 陕西 西安 710075

[摘要]农村土地整治是有效推动土地、劳动力、资金等要素流动,促进城乡产业互动,破除城乡二元社会经济结构,推进乡村可持续发展的重要平台。本文试图在乡村可持续发展、城乡统筹发展等战略指引下,通过介绍德国、日本、英国和荷兰实施农村土地整治的历程及成功经验,分析在加快发展现代农业、进一步增强农村发展活力的形势下,从整体性治理视角,从土地整治规划、审批、施工及开发利用多个环节总结经验启示,以期进一步提高农村土地经济密度,为农业创新升级、生态环境保护 and 城乡均衡发展提供政策建议。

[关键词]土地整治;城乡均衡;乡村振兴;经验;启示

DOI: 10.33142/sca.v5i8.3159

中图分类号: F301

文献标识码: A

The Main Experience of Foreign Rural Land Improvement and Its Enlightenment to Our Country

ZHOU Ying

Weibei Branch of Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi, 710075, China

Abstract: Rural land consolidation is an important platform to effectively promote the flow of land, labor, capital and other elements, promote the interaction between urban and rural industries, break the urban-rural dual social and economic structure, and promote the sustainable development of rural areas. This article is trying to rural sustainable development, urban and rural development as a whole, such as strategy under the guidance, through the introduction of Germany, Japan, Britain and the Netherlands in the course of implementing rural land renovation and successful experience, analysis on speed up the development of modern agriculture, to further enhance the vitality of rural development situation, from the perspective of holistic governance, from the land management planning, the examination and approval, the construction and the development and utilization of multiple link summing up experience and enlightenment, in order to further improve the rural land economic density, upgrade for agricultural innovation, ecological environment protection and the balanced development between urban and rural areas to provide policy recommendations.

Keywords: land consolidation; urban-rural balance; rural revitalization; experience; inspiration

引言

综合国内多位学者关于农村土地整治的概念及内涵,本文采用公允标准进行定义。本文认为农村土地整治指的是对农村地区的土地进行综合规划和开发利用的活动,主要依据相关行政部门审定的土地利用总体规划,设计城乡建设用地增减挂钩指标体系,通过土地复垦和工程再建,对农村地区全域道路、农田、村落、生态环境等进行系统性综合治理,以增加农业用地、提高耕地质量为直接目标,以提高农村生产条件、优化农民生活条件和改善农村人居环境的整体性治理为长期目标,推进农村地区土地利用结构与布局持续优化,促进农村地区社会经济发展需求与土地规划布局动态适应。当前,我国农村土地整治取得了一定成就,农田基本建设工程量稳步提升,耕地面积逐年增加,单位面积农田经济效益持续增长,成为促进农民增收的重要途径之一。然而,随着我国城镇化发展进行加速,国家实施乡村振兴战略,大力建设美丽乡村,对农村生产、生活和生态的空间土地利用和整治提出了更高的要求,过去单一地以农田、林地或道路为工程对象的整治方案,难以满足农业现代化生产和城乡一体化发展的现实需求。

目前,农村土地整治对建设高质量耕地提出了更高要求,对适应数字时代智慧农业机械化、自动化生产的农田基础设施建设提出迫切需求,对宜居乐居的农村整体人居环境建设给出了全新命题。国土资源部门先后提出了“开展全域土地综合整治试点工作”、“建设山水林田湖草生命共同体”等战略规划,坚决实行农用地存量整理,合理规划乡村用地,盘活乡村建设用地,以创新开放的农村土地政策,引导农业生产与农产品精深加工、农村电商服务等二三产业不断融合,培育新业态新模式,激活增长动能,使农村土地整治切实成为农民增收、农村致富、农业转型的强力助推器。

本文主要分析国外发达国家在推进城镇化建设、促进农村发展的主要做法和成功经验,并立足农村地区土地资源自然禀赋和会经济发展现状,结合我国“十四五”期间农村土地整治工作的重点战略,提出进一步完善我国农村土地整治的路径,以完善新时期我国农村土地整治相关领域基础研究,加速推进城乡一体化发展,提高我国国土资源治理能力与治理体系建设现代化,为相关政府行政管理部门提供决策参考^[1]。

1 国外农村土地整治的主要做法与经验总结

1.1 德国

德国在第二次工业革命时期飞速发展,工业机械自动化水平和精密工艺制造一直处于全球领先水平。在德国推进城镇化的进程中,坚持城市带动农村协同发展的策略,通过发挥科技创新引领的优势,修建和完善城镇基础设施建设,提高乡村水利工程覆盖率,完善乡村道路管网建设,为农业生产与工业制造深度融合提供了基础保障。在农村人居环境方面,德国积极践行绿色发展的乡村治理模式,注重乡村土地利用总体规划设计和相关法律法规建设,兴建公园、景观等休闲娱乐公共区域,为农村居民提供优质公共服务资源,不断提高农村居民享受高质量公共基础设施和服务的可获得性,实现了社会经济发展与人民幸福生活的和谐统一^[2]。

1.1.1 完善农村土地治理法律保障机制

德国是世界范围内最先开始实施土地整治的国家之一,以《土地整理法》为核心,不断修改和完善形成了法律支持框架,形成良好的示范带动效应。德国《土地整理法》明确规定了联邦政府、州政府和市场力量参与土地工程项目的投资分配比例,对涉及道路交通建设、乡村土壤整治、乡村水域治理、乡村文化设施建设等公共性工程,政府出资比例几乎达到75%以上。此外,德国联邦政府还出台了一系列配套法制规划制度,如《空间规划法》《德国联邦自然保护和景观保存法》《法兰克福地产整理法》等,从国家层面对联邦政府区域内的农村土地治理进行规划化管理,为进一步提高农村土地利用效率,缩小城乡差距,提供了动态的、完整的、全面的治理制度体系。

1.1.2 发展土地整治现代科学支撑机制

面向科技全球化发展趋势,德国主动发挥本国工业制造技术优势,积极应用先进技术手段改革和提升土地整治的科技水平,深入融合数字化、信息化、智能化的科学技术发展方向,创新开发土地整治大数据服务平台,持续推动区域内土地整治实现网络化协同沟通,极大地降低了跨地区、跨部门进行土地综合整治开发的交易成本。同时,积极推动土地评价技术改革,建立系统动态的土地利用评估系统,及时识别区域内土地整治开发需求,自动优化土地生态空间布局,为顺利开展土地综合整治工程提供了科学的规划^[3]。

1.1.3 构建农村土地治理系统提升机制

关于德国的农村土地整治,最鲜明的特点就是由单一关注农业生产的工程建设目标,逐渐转向推动农村人居环境改造提升的系统工程,并由此构建了农村土地治理系统提升机制。德国不断扩展农村土地整治的范围和边界,通过政府采购的形式,积极对农村住宅房屋实施改善提升计划,保障乡村用水用电、通讯网络等基础基础设施建设,全面优化乡村公共生态文化空间建设,不断提高湿地公园、会展中心、文旅小镇在农村地区的覆盖率,推进城乡公共服务均等化。

1.1.4 创新农业加工园区协同治理机制

为提升农业生产附加值,德国坚定实行工业反哺农业的计划,对乡村土地进行综合开发利用,建设世界级高水平农业示范园区,进一步推进农产品精深加工,提高农业产品的附加值。同时,对农业园区布局建设系统化配套设施工程,打造了生产聚集、生态宜居、交通便捷的区域农业高质量发展中心小镇。依托现代化农业园区,行政部门联合入驻办公,面向入驻企业的现实需求提供指导性政策,形成配套政策打包服务,推动农林经济产业效益不断增长,城乡收入差距逐年缩小^[4]。

1.2 日本

二战之后,日本一直将农村土地整治作为重振乡村经济发展的重要手段,在全国范围内广泛投资土地工程建设,建成了一大批大规模系统性工程,有力地推进了日本农业现代化和新型城镇化发展。日本政府以促进现代绿色农业发展为目标,着力破解农村耕地细碎化的难题,引导小农经济向集约化、规模化的现代农业经济模式转型。同时,坚持人与自然和谐共生,通过实施土地生态循环工程技术,创新构建了农村绿色循环经济模型,引导城市资源向外围乡村不断流动和聚集,成功地将土地生态效益转化为区域自然禀赋,实现经济社会可持续发展^[5]。

1.2.1 引导小农经济向现代农业转型升级

为适应农业机械化生产需要,推动小农经济向规模化发展,日本政府通过实施农村土地整治工程,破除农村耕地细碎化难题,并通过构建完善的制度保障体系,有效地释放了农村潜在的土地资源价值。在推进耕地合并向规模化转型的过程中,日本政府出资支持,采用直接补贴和竞标购买的形式,对整治土地进行合并权属交易,并通过完善《土地改良法》《农地法》等法律保障体系重点对河流冲击平原地区土质比较肥沃的农田耕地进行工程改造,以规划化的高质量土地供给加速农村土地流转,培育了农业生产社会化服务新模式,有效地促进了农业生产向规模化、自动化和集约化的现代农业转型。

1.2.2 构建乡村全域资源生态微循环系统

结合日本海洋-陆地生态系统的自然禀赋,日本政府将水域生态环境治理作为农村土地整治工作的重点之一,主要构建了生态水域规划,通过制定生物资源开发相关规制要求,减少社会经济活动对海洋生态系统的破坏。同时,日本政府积极利用现代科学技术,大力发展生态型农业机械,有序推动有机农产品种植和生产加工,并在乡村实施循环经济基础设施支持计划,联合当地高校科研院所开展绿色技术创新实验,布局专门的发酵沼池,进行生物堆肥和燃料再用。日本政府通过一系列生态经济导向的举措,构建了覆盖农业生产、农村建设和农民生活等多方面的乡村生态循环系统,使农村整体生态环境得到提升^[6]。

1.2.3 推进城市核心功能区向新中心扩展

为了扩展可利用土地面积,日本利用填海造地技术,积极实施造地开放、新城扩建、旧城改造等工程,通过将有机垃圾和泥土砂质在沿海陆地进行填埋的技术手段,不断扩展海岸线向外延伸,形成人造岛屿,极大地扩展了日本可利用的国土面积。通过新增人造岛屿,日本将大城市核心功能区向外扩展,在原有的城市郊区规划建设新城区聚集,形成“副中心”城市,有效地缓解了城市交通拥堵、教育医疗资源过度集中、经济活动半径小等旧城问题。新建成的人工岛屿也注重生态价值的维持与开发,探索构建了海洋经济产业集群经济带,为迁移到新城区的居民提供了大量就业机会,形成经济社会良性循环^[7]。

1.3 英国

英国的土地整治体现了较强的生态环境系统的观念,相对于强调农业耕地土地整理,英国政府更加注重提升耕地质量和农业生产附加值,提高农业经济产业整体收益。在英国,农业耕地不仅承担着种植生产的基本职能,还具有生态涵养的衍生职能,形成了耕地景观生态、生态文化旅游等附属产业。通过耕地景观建设,将农业生产与当地人文特色结合起来,形成了具有区域特色的生态文化,进一步优化乡村自然环境,走出了一条经济发展与生态保护和谐共生的道路。在制度建设方面,应该建立了公众决策参与机制,有效地推动一系列土地改革政策落地实施,对我国具有借鉴和指导意义。

1.3.1 推进农地生态价值体系建设

英国农村土地整治政策重点关注农地规模控制和农地生态价值体系建设。在农地规模控制方面,英国政府主张有限规模扩张,颁布《绿化地带法》,要求规划部门在城市边界划定限制开发区域,建设为绿化地带。为防止城市快速无限扩张,法律明确要求城市配套绿地面积占城市总面积的比率不得低于5%,由此,从法律治理的层面,保障农村土地规模与城市扩张同步协调推进。在农地生态体系建设方面,英国政府注重开发农业用地生态价值,将农业耕地建设与乡村历史文化、自然景观相结合,构建农业生态价值保护体系。同时,英国政府在生态保护重点区域,划定了限制开发保护区,并实施“农地造林规划”“守护田庄规划”等一系列生态保护政策,不断挖掘和提高农村土地利用的生态价值体系^[8]。

1.3.2 构建系统性的财政投入机制

为推动农村土地整治,提高农业用地建设水平,优化乡村整体布局,缩小城乡基础设施建设的差距,针对《欧盟土地整治指导手册(2014—2020)》提出的重点任务,英国政府构建了系统性的财政支持投入机制,为农村土地整治工程提供了可靠的资金保障。对于具有公共性的基础设施建设工程,通常各级政府部门承担工程总费用的比例超过80%,这类工程常见为乡村道路建设、农村湿地水域环境整治、农村土地测绘估价、农村生态环境保护、农村生态景观建设项目等。对于兼具公私属性的合作工程,通常按照最终受益比例分类承担,如在农村土地改良工程中,由于土地改良受益主要由农民获得,因此,对于此类项目则需个人承担30%左右的费用。财政投入机制的系统性,不仅表现为投入额度实行分类管理,更重要的还表现为关注农村生态环境保护与农业用地质量提升^[9]。

1.3.3 成片开发培育农业规模效应

整治农业用地细碎化,建设大面积成片开发耕地,不断适应现代农业生产和发展的需求,是英国政府实施农村土地改革的重要议题之一。为了建设适宜机械化作业的成片耕地,对在耕农地,实施自愿集中整治,由农户自由选择是否参与规模化耕地开发。对于有意向参与规模化耕地开发的农户,由政府补贴,签订改造协议,将小户农田进行连片开发,统一建设灌溉系统、温棚系统、监控系统等智能化、信息化的基础设施,促进农业生产向现代化转型升级,对于未利用地或撂荒地,由政府成立的非营利性组织进行采购或租赁,如土地银行,进行规模化连片改造后,向现代农场主出售或出租,有效提高农业土地利用效率。

1.4 荷兰

作为全球商业银行创新发源地,荷兰对农村土地治理创新也一直走在世界前列。作为资本主义国家,荷兰的土地

制度却与我国有诸多相似之处，一方面表现为荷兰土地所有权属于政府公共部门，这与我国土地所有权归国家或集体所有具有相似权属性质，另一方面则表现为荷兰推进城镇化建设的现实背景与我国相当，都面临人口过度集中在中心城市，城乡分布不均匀。因此，学习借鉴荷兰政府推进农村土地整治的成功经验，对推动我国农村土地整治工作具有重要借鉴意义^[10]。

1.4.1 推进乡村生态景观综合整治机制

荷兰积极践行欧盟关于土地整理的绿色发展相关要求，实施农村土地分类建设，在确保耕地和林地保有量的基础上，在生态自然资源丰富的地区，划定自然保护区和限制开发区，为保护地区自然生态环境，维护生物多样性。此外，荷兰还重视乡村景观重塑和维护，结合乡村文化地域特色，建设具有地方标志文化特色的景观场所，注重引导工程景观与特色文化紧密融合，实现经济发展与生态美学的和谐统一^[11]。

1.4.2 着力推进土壤污染治理工程建设

荷兰的土地整治也经历了“先污染后治理”的阵痛模式。在20世纪80年代，荷兰发生了莱克尔克事件，因地下水管爆裂造成土壤重金属污染，严重威胁居民生活安全。面对这一挑战，荷兰政府坚决实施土壤修复工程，在欧洲地区率先开展土壤污染治理。一是完善法律体系建设，先后出台《土壤修复暂行法》、《土壤保护法》等全国性法律，对不同土地类型制定相应修复标准。二是强化行政主体责任，由国家公共卫生及环境研究院（RIVM）和住宅、空间规划及环境部（VROM）统筹负责全国土壤修复治理相关职能，协同省市各级政府，以行政法规进一步规范土壤整治项目的目标、风险评估和污染防治等内容，推进土壤生态环境修复工程不断取得新成效。

1.4.3 鼓励社会公众参与土地政策决策

荷兰非常注重民众参与社会公共事务，在农村土地整治项目中，政府对公民参与项目的阶段、资格要求及途径方式，都进行了明确规定。一是充分保障公民参与土地整治项目的表达权。对于土地整治项目，荷兰政府要求在项目前期必须实施3年以上的施工准备，期间需要广泛听取项目区域内的居民意见，并针对共同意见提出修改和完善项目方案的对策，这些内容将作为立项审批的重要依据。二是充分赋予公民参与土地整治项目的选择权。在荷兰，土地整治项目通常走市场化道路，即由农民根据市场发展趋势和实际生产需要，自主提出实施土地整治项目申请，由政府部门、项目单位和农民共同组成管理委员会，负责项目推进落实，最终费用由政府按规定划拨，自费比例相对较低，通常不超过30%^[12]。

2 国外城乡土地整治经验对我国的启示

2.1 持续完善农村土地整治法律制度体系

按照不同区域、不同类型的土地使用现状，区域土地整治项目不同门类，持续完善农村土地整治法律制度体系。一是明确农村土地整治权归属。土地整治是提高我国土地资源利用效率的有效途径，更是加速美丽乡村建设的主阵地，是推进农村生态文明建设的核心抓手。亟需构建门类健全、综合配套、结构科学、体系完整的法律制度体系，对土地整治工程的内涵及具体形式做出详细规定，同时，明确各级政府机构在土地整治工作中的职能，授予土地管理部门治理合法性，规范土地整治程序，不断面向农村生产生活需求，促进土地整治市场形成健康、有序的良性竞争。

2.2 促进土地流转和农地规模化经营

土地整治项目主要由政府实施，面向集体土地或未利用地实施整治工程，其过程可能涉及公共部门行政权力对农村集体财产的产权调整与重新分配。尤其针对撂荒地、未利用地等利用率较低的土地类型，由政府实施整治工程后，依照法律制度规范，划定新增土地权属。对于个人和集体所有的土地，以“自愿参与、公平公开”的原则，由土地所有人或投资企业签订土地流转协议，积极推进小规模耕地农田进行成片合并，提高农业生产机械化水平，降低个体耕种成本，以适应农业规模化和现代化的发展需要。

2.3 完善社会公众的土地监督管理机制

充分发挥村民自治的社会主义制度优势，在农村基层自治的政治体制框架下，不断完善农民参与土地公共决策的体制机制，畅通农民表达土地政策意见的途径，构建便民化的诉求反映及处理平台，及时回应农户的土地需求，切实保障农民劳动收入逐年增长。对于村集体决定的土地整治工程项目，应当由村集体大会及时公示项目信息，对项目工程进度、项目经费执行、项目环境评估、项目不利因素告知等事项如实反映，接受社会公众及舆论媒体的监督，不断提升土地整治项目的接受度和满意度^[13]。

2.4 加强项目后期跟踪管理和长期效果评估

应不断加强土地整治工程项目全流程管理，尤其对通过验收审核的项目，其后期跟踪管理及长期效果评估，是今后农村土地整治关注的重要内容。对于细碎化土地、失肥土地及未利用地等土地类型实施的整治工程，其核心目标是

通过一系列建设工程以提升土地利用率和土地利用价值。由于农业生产具有明显的周期性,通常,农作物从移栽至挂果需要 2-3 年过渡期,在此期间,对土地整治工程实施效果难以评价,因此做好后续管理和评估工作尤为重要。对于没有达到既定整治指标的工程项目,应构建责任机制,切实提成工程质量。

2.5 以农村土地整治推进新型城镇化建设

借鉴发达国家城镇化基本经验,将农村土地整治融入我国城镇化建设伟大事业,以基础工程质量提升带动乡村生态文明建设协同发展,探索出一条新时代中国特色社会主义农村土地整治建设道路。在进行土地整治工程建设时,注重实施提升土地利用价值的基础工程建设,对整治田块配套相应的排水灌溉系统、农业生产性房屋、机械化作业道路、田间智能监测信息系统和温棚自动化作业装置等基础设施工程,对整治村庄配套相应的垃圾集中处理系统、自来水燃气管网系统、路灯照明系统和村民文体活动中心等公共服务设施,以农村土地整治工程为牵引,不断推进新型城镇化建设进程。

2.6 培育乡村景观建设形成生态微循环

加强农村土地整治工程的生态修复功能应用,积极推进山、水、林、田、湖、草生态系统形成微循环,建设生态宜居的现代农业社区。西部地区应严格落实生态保护红线,以治沙修复为土地整治工作难点,逐步扩大绿地覆盖面积,强化区域生态涵养能力,促进农村地区生态环境得到持续改善。积极稳妥推进乡村旅游建设项目开发,结合当地风土人情和传统文化,发展具有地方特色的小镇经济,持续增强农村土地整治工程驱动农村地区经济社会正向发展的推动能力^[14]。

3 结语

随着“十四五”时期即将到来,我国农村土地整治已成为统筹城乡协调发展及社会主义新农村建设的一个重要平台。面向新时代的农村土地整治工程,一是要持续推进成片开发,推进细碎化耕地、未利用地和失肥土地不断合并,形成规模化土地并顺利实现土地流转;二是要将农村土地整治融入新型城镇化建设,促进农村基础设施覆盖和生态生活环境不断优化;三是积极面向社会公众需求,不断提高土地整治项目的社会认可度,提升工程建设服务社会经济发展的质量。

[参考文献]

- [1]陈明星.《乡村振兴视域中的农村土地整治》述评[J].地理学报,2020,75(5):888.
 - [2]文章,淳伟德.国内和瑞士绿色金融发展经验及其对成都的启示与建议[J].决策咨询,2020(2):78-81.
 - [3]陈军.绿色小城镇如何发展生态产业?——瑞士经验对我国山地地区(贵州)的启示[J].贵州社会科学,2020(4):136-142.
 - [4]张佰林,孙丕苓,姜广辉,张瑞娟,高江波.中国山区农村土地利用转型及其对土地整治的政策启示(英文)[J].Journal of Geographical Sciences,2019,29(10):1713-1730.
 - [5]孔雪松,王静,金志丰,佺玲莉.面向乡村振兴的农村土地整治转型与创新思考[J].中国土地科学,2019,33(5):95-102.
 - [6]韩博,金晓斌,孙瑞,项晓敏,刘晶,曹帅,周寅康.土地整治项目区耕地资源优化配置研究[J].自然资源学报,2019,34(4):718-731.
 - [7]吴诗嫒,叶艳妹,林耀奔.德国、日本、中国台湾地区多功能土地整治的经验与启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(3):140-148.
 - [8]臧玉珠,刘彦随,杨园园,王永生.中国精准扶贫土地整治的典型模式[J].地理研究,2019,38(4):856-868.
 - [9]李哲,李梦娜.供给侧结构性改革背景下农村土地整治路径探析[J].农村经济,2018(8):5-11.
 - [10]邹伟,王雪琪,林宝琴.乡镇政府主导农地流转的经济困境分析——农村土地综合整治中的D镇案例[J].中国行政管理,2017(9):58-64.
 - [11]韩玉,石淑芹,乔荣峰.土地整治对新型城镇化水平的影响研究[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2016,18(2):149-152.
 - [12]范焱,杨庆媛,张瑞颖,匡壹瑶.基于城乡统筹发展的农村土地综合整治绩效研究——以重庆市典型项目区为例[J].中国土地科学,2016,30(11):68-77.
 - [13]宇德良,孙静,张孝成.重庆市跨区域耕地占补平衡市场化配置研究[J].资源开发与市场,2015,31(7):825-828.
 - [14]魏程琳.土地细碎化治理与农地制度变革——基于桂北F县农村调研[J].北京社会科学,2015(5):90-97.
- 作者简介:周英(1990-)男,从事地质工程、土地工程研究,目前中级工程师。