

# 新时期的土地整理探讨——以福建省长乐市为例

姜志法 章浩 张文开 (福建师范大学地理科学学院, 福建福州 350007)

**摘要** 以长乐市为例, 分析了该市土地整理现状及潜力, 并针对长乐土地整理的问题提出了相应建议。

**关键词** 土地整理; 长乐; 社会主义新农村; 三集中

**中图分类号** F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)31-09985-02

## 1 研究区概况

**1.1 自然条件** 长乐市位于 $119^{\circ}23'24''\sim 119^{\circ}41'27''\text{E}$ ,  $25^{\circ}24'18''\sim 26^{\circ}03'24''\text{N}$ , 距福建省会福州30 km, 东濒东海, 与台湾海峡隔海相望, 北临闽江, 南与福清市毗邻, 具有近城、枕江、面海、临台等特点。长乐市自然条件优越, 属亚热带海洋性季风气候, 夏长无酷暑, 终年暖热湿润, 季风明显, 降水集中, 光照充足, 雨热同季。全市土地总面积达 $72\,355.73\text{ hm}^2$ , 其中耕地面积占 $17\,992.36\text{ hm}^2$ , 海域面积约 $1\,000\text{ km}^2$ , 江海岸线长130 km。该市土壤类型主要有红壤、水稻土、风砂土、盐土、潮土等, 植被类型属亚热带季雨林。

**1.2 社会经济条件** 长乐社会经济条件优越, 交通便捷, 基础设施完善, 是国务院批准的沿海开放县(市)和福建省综合改革试点县(市), 经济综合实力位居福建省十强县(市)、全国百强县(市)行列, 是海峡西岸经济区一颗璀璨明珠。市内辖有15个镇, 2个乡, 2005年末总人口为66.01万人, 其中农业人口53.69万人, 占总人口的81.34%。2005年生产总值159.83亿元, 人均总产值24 212元, 农林牧渔业生产总值358 901万元, 粮食产量126 785 t, 人均192 kg。

土地变更资料调查显示, 在经济发展的同时, 由于非农建设用地的占用, 耕地面积迅速减少, 1994~2004年, 非农建设用地由 $7\,852.75\text{ hm}^2$ 增加至 $10\,483.23\text{ hm}^2$ , 而耕地面积从 $20\,951.43\text{ hm}^2$ 减少至 $17\,992.36\text{ hm}^2$ , 建设用地增加与耕地面积减少的矛盾日益尖锐, 在这种背景下, 只有通过土地整理逐步增强土地资源对经济社会可持续发展的保障能力, 以保证粮食安全, 满足人口增加、经济发展和生态保护等对土地资源日益增长的需求, 只有这样, 才能实现土地资源在代内、代际间、不同产业、不同地区间的可持续利用。

## 2 土地整理的概念及意义

**2.1 概念和涵义** 土地整理是按照土地利用总体规划或城市规划所确定的目标和用途, 采取行政、经济、法律和工程技术手段, 对土地利用状况进行调整改造、综合整治, 以提高土地利用率和产出率, 改善生产、生活条件和生态环境的过程<sup>[1]</sup>。其根本任务是形成合理、高效、集约的土地利用结构, 增加有效耕地面积, 提高土地利用效率, 以适应社会经济发展对土地的需求<sup>[1-2]</sup>。

### 2.2 意义

**2.2.1 土地整理是补充耕地的重要途径。** 建设用地需求增加, 耕地减少, 后备资源不足是制约长乐土地资源可持续利用的重要因素。而长期以来长乐的土地利用方式较粗放, 土地的集约利用程度较低, 具有整理潜力的土地资源数量多、分布广、自然条件限制少。

从长远看, 土地整理必将成为今后长乐补充耕地的主要

途径。在耕地严重流失的形势下, 土地整理是落实“十分珍惜和合理利用每寸土地, 切实保护耕地”的基本国策, 维持“耕地总量动态平衡”的必然选择。

**2.2.2 土地整理是改善生态环境的措施。** 长期以来, 人们对土地重用轻管, 出现了一系列的水土流失、土地退化、洪涝灾害加剧等环境问题。因此, 在建设海峡西岸经济区, 构建资源节约环境友好型社会的背景下, 土地整理已成为改善生态环境的重要措施之一。

**2.2.3 土地整理是促进土地集约利用的方式。** 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》强调要节约和集约使用土地。长乐人多地少, 因此, 要实现土地资源的可持续利用, 必须将资源的集约利用放在首位, 而土地整理是促进土地集约利用的必然选择<sup>[4]</sup>。

**2.2.4 建设社会主义新农村的客观要求。** 党的十六届五中全会提出, 建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。在农村地区, 努力创新土地整理工作机制, 大力推进土地整理工作, 是建设社会主义新农村这一重大历史任务的客观要求<sup>[6]</sup>。

通过土地整理, 可提高耕地质量, 实现农业增产和农民增收; 可完善基础设施, 改变农村面貌; 调整农业产业结构, 实现农业规模化集约化经营, 可促进社会主义新农村产业基础的建设, 夯实社会主义新农村建设的经济基础。

## 3 长乐市土地整理现状

在上一轮土地利用规划期内, 为实施土地利用总体规划, 保护耕地资源, 保证耕地的数量, 长乐市开展了一系列的土地整理工作, 2000~2004年完成了部级、省级和市级的土地开发整理任务5项, 并成功立省级和市级的土地开发整理项目2个。

长乐市土地整理主要是针对农用地整理, 包括荒草地开发、滩涂围垦以及耕地整理等, 在过去几年里通过土地整理共增加耕地 $1\,974.09\text{ hm}^2$ , 对缓解建设用地压力、保障耕地保有量起到了重要作用。

但是, 长乐土地整理虽取得显著成效, 同时也存在不少问题: 农用地整理过程中“重开发、轻整顿和复垦”, “重数量、轻质量和生态”的问题较为普遍。对整理过的耕地缺乏有效保护, 导致一些整理过的土地遭到破坏。对土地整理认识不深刻, 开发多, 整理少, 而整理又仅局限在农用地整理上, 目标单一, 对建设用地整理较少。公众参与少, 投入机制不完善, 资金缺口较大, 土地整理的难度较大。社会公众参与度低, 没有形成产业, 不能大规模顺利开展。

## 4 潜力分析

**4.1 后备资源开发潜力分析** 开发后备资源是土地整理的重要组成部分, 长乐市土地后备资源主要包括荒草地、滩涂。该市荒草地面积为 $338.55\text{ hm}^2$ , 占全市总面积的0.5%, 占未利用土地的3.8%, 这些荒草地多集中在丘陵和低山的缓坡,

一部分分布在沿海的沙丘上,坡度不大,土层较厚,可开垦为耕地、园地、林地等,但是部分土壤因缺乏有机质,肥力较低,且灌溉条件较差,对于其开发要因地制宜。低丘、高丘和低山地区宜开发成为林地,平原区宜开发成为耕地。根据适宜性评价,有149.52 hm<sup>2</sup>可开发为耕地,有189.03 hm<sup>2</sup>可开发为林地。

该市共有滩涂4 728.5 hm<sup>2</sup>,占全市总面积的6.5%,占未利用土地的54%。因长期以来的环境较稳定,闽江及海水带来的泥沙不断沉积,滩涂地面不断升高,大部分属于高位滩涂,有些可修建码头成为交通运输用地,有些可开垦为耕地和水产养殖场,有些可开发为工业区或者投资区,为经济发展提供宝贵的后备土地资源。根据长乐市经济发展现状和工业交通运输业的特点,在滩涂利用上宜多开发为工业用地,另一部分可开发为耕地。根据具体情况,可新增耕地791 hm<sup>2</sup>、工业用地1 847 hm<sup>2</sup>,这样可节省大量耕地,有效缓解对现有耕地的压力。

**4.2 耕地整理潜力分析** 耕地整理潜力分为数量潜力和质量潜力。其中耕地整理的数量潜力表现为通过整理沟渠、田间道路、防护林以及田坎等零星地类而增加耕地的潜在能力。它的衡量指标主要是各地区农村土地整理新增耕地面积以及新增耕地系数,以各个乡镇为单位,选取典型地区结合实地调查与问卷调查,统计各乡镇与项目区新增耕地面积,进而结合待整理区面积确定新增加耕地系数。耕地整理数量潜力的计算可用公式(1)表示:

$$S = \sum_{i=1}^n a_i * s_i \quad (1)$$

式中, S 为研究区域新增耕地面积(hm<sup>2</sup>); a<sub>i</sub> 为各乡镇新增耕地系数(%); s<sub>i</sub> 为各乡镇待整理区面积(hm<sup>2</sup>); i = 1, ..., n; 其中 n 为是各乡镇个数。综合实地调查和特尔菲法确定各个乡镇新增加耕地系数 a<sub>i</sub>, 可计算出长乐通过耕地整理可增加耕地面积1 099.3 hm<sup>2</sup>。

质量潜力主要表现在改造中低产田,通过改造中低产田,可改善农业生产环境,提高土地整体适宜性程度,发挥土地潜力,增加土地经济效益。长乐市有低产田4 911.93 hm<sup>2</sup>,占现有耕地总数量的27.3%,对其进行整改后如每公顷增产450 kg,按2003年长乐耕地平均单产6 335 kg/hm<sup>2</sup>计算,相当于增加优质耕地360 hm<sup>2</sup>。

**4.3 居民点整理潜力分析** 农村居民点整理,是指通过统一规划管理,提高农村居民点土地利用效率,减少农村居民点用地总量的过程。对农村居民点进行土地整理可增加耕地供给、保障土地总量动态平衡,提高建设用地利用率、负载力和使用效率,实现农村居民点的科学规划、合理布局。可以通过居民点原地改造、迁村并点、中心村建设等措施来进行居民点整理,以减少人均宅基地面积,提高容积率,整理闲置土地<sup>[3,5]</sup>。

从长乐市实际情况来看,独立家庭生活方式在人们思想观念中根深蒂固,加之浓郁的佛教文化的熏陶,居民建房时十分注重风水选址,这使得居民点布局较为分散,利用粗放,尤其是城乡结合部建设密度低、容积率不高。长乐农村居民点用地为4 478.4 hm<sup>2</sup>,如果通过整理达到2010年人均建设用地104.0 m<sup>2</sup>的标准,根据农村居民点潜力计算公式(2),到2010年通过农村居民点整理可增加耕地166 hm<sup>2</sup>。

$$S = S_0 - Q_0(1 + K)^n \times B \quad (2)$$

式中, S 为区域农村居民点整理潜力(hm<sup>2</sup>); S<sub>0</sub> 为居民点现

状用地面积(hm<sup>2</sup>); B 为农村居民点规划用地标准(m<sup>2</sup>/人); Q<sub>0</sub> 为测算基期年农村人口(人); K 农业人口年均增长率(%); n 为规划期限(年)。

长乐市土地整理潜力汇总如图1所示。

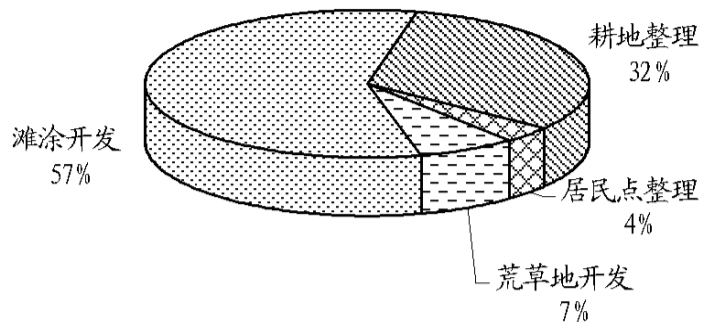


图1 土地整理潜力汇总

## 5 建议

随着长乐市社会经济快速发展,建设用地不断扩张,耕地的压力越来越大,为实现耕地保护目标,通过土地整理补充耕地的任务将会更加繁重。结合该市实际情况,今后的土地整理应做到以下几点:

**5.1 大力改造中低产田** 长乐市地处东部沿海开放地区,经济发达,农业生产应服务于市场要求。因此,农业生产要从传统的粮食生产为主过渡到以市场为主,建立生态农业、大城市周边的休闲农业等高效农产品生产基地,以粮食作物为辅<sup>[2,6]</sup>。

耕地总量动态平衡目标不能单纯靠开发耕地后备资源来实现。长乐市土地水热条件好,中低产田数量多,生产潜力大,可通过农田基本设施建设、改善灌溉条件、培肥改土等手段,不断提高中低产田的粮食生产能力,充分挖掘耕地潜力,在质量上实现耕地动态平衡<sup>[8]</sup>。

**5.2 积极整理非农建设用地** 农村居民点整理应与建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村相结合,全面提高农民生活质量,从产业、经济、环境、生态等各个方面来推动社会主义新农村建设<sup>[7]</sup>。

大力推进城镇化是实现全面建设小康社会目标的重要内容,而在我国现有国情下,要积极开展建设用地整理。长乐市城镇建设密度低、容积率不高,工业园区、开发区单位面积土地投资密度较低,部分工业园区土地使用率偏低,土地利用集约程度不高,非农建设用地挖潜不够,有统计显示:1997~2004年长乐城镇非农业人口增长40.40%,而同期新增建设用地则增长100.84%,同时,在基础设施存在部分重复建设现象。可见,开展非农建设用地整理,可有效缓解建设用地需求对现有耕地的压力。

**5.3 合理开发利用滩涂,注重综合效益** 开发利用滩涂是长乐市土地整理中的重要内容。在土地整理的具体设计中,要合理开发利用滩涂,以不破坏生态环境为原则,加强湿地生态系统保护。长乐滩涂资源丰富,江海岸线长130 km。围垦和开发一定要从经济学和生态学角度来综合考虑,投资应达到最大的综合边际效益,否则就会造成资源浪费和生态破坏,结果得不偿失。因此,要积极探索,建立滩涂大农业,搞滩涂养殖,动植物搭配要合理,采用区域化养殖模式<sup>[9]</sup>。

**5.4 坚持走好“三集中”的土地整理模式** 长乐市经济基础好,土地资源短缺,土地价值较高,因此,土地整理不能仅停留在地块合并、增加耕地面积等低水平上,必须就有限的土地进行深度开发,挖掘其内潜。整理后的土地应满足生态农业

(下转第9997页)

(上接第9986页)

等高标准的要求,确保土地资产增值。可效仿上海土地“三集中”的土地整理模式,以建制镇为单位与小城镇建设相结合,有计划、有步骤地推行农民居住向城市集中,工业向工业园区集中,耕地向集约化经营集中<sup>[2]</sup>。

“三集中”不仅有利于提高土地利用效率,增加耕地面积,还利于集中进行基础设施建设,减少工业产品的运输成本,减少工业和生活垃圾的污染,有利于景观的合理布局。

### 5.5 使土地整理规模化、专业化、市场化、社会化、产业化

长期以来是政府垄断性的主导土地开发整理,这虽有利于依靠政府威信组织农户积极投入土地整理活动,有利于把分散的土地集中起来进行开发整理,但因政府资金有限,且国家投入机制不完善,仅靠政府来主导土地整理远不够。

因此,要整合部门和社会资源,形成土地整理的多元化的投入机制。积极引导社会力量参与,不仅能吸引资金和技术支持,也是适应社会主义市场经济的需要。要使土地整理规模化、专业化、市场化、社会化,产业化,真正使土地整理成为改善农业生态环境、促进农业生产和地方经济的重要手段,实现土地资源利用的良性发展<sup>[5]</sup>。

## 6 结语

耕地资源大量流失的根本原因在于耕地作为农业利用

的弱质性和比较效益低下。在市场经济条件下,长乐农用地利用结构远未达到优化的水平,用地规模不经济,效益较低,这使耕地不可避免地非农用地转移。这些问题可通过土地整理加以解决,未来土地管理的任务会更多地体现在“土地整理”方面,要积极引导土地开发整理向内涵挖掘、集约利用转变。

## 参考文献

- [1] 高向军,鞠正山.中国土地整理与生态环境保护[J].资源·产业,2005,7(2):1-3.
- [2] 高向军,鞠正山.论“中国土地整理微观行为的宏观理念”[J].中国软科学,2002(5):13-18.
- [3] 廖蓉,杜官印.荷兰土地整理对我国土地整理发展的启示[J].学习与借鉴,2004(9):25-27.
- [4] 赵小敏,艾亮辉.农地整理项目研究和后评价研究[M].北京:中国农业出版社,2005.
- [5] 贾文涛,张中帆.德国土地整理借鉴[J].资源·产业,2005,7(2):77-79.
- [6] 卢金发.中国南方地区土地退化动态变化及人类活动的影响[J].地理科学进展,1999(18):3.
- [7] 田国君.创新土地整理工作机制推进新农村建设的[J].河北国土资源,2006(7):14-15.
- [8] 罗明,王军.中国土地整理的区域差异及对策[J].地理科学进展,2001(6):98-102.
- [9] 吴小根,王爱军,张建新.射阳县沿海滩涂资源的开发利用研究[J].经济地理,2004(2):269-271.