

基于耕地多功能的农区全域土地综合整治研究

文雯¹, 彭哲¹, 吴新星¹, 段豫¹, 周丁扬²

(1. 河南省土地整理中心, 河南郑州 450000; 2. 北京师范大学地理科学学部, 北京 100875)

摘要 耕地是农区最为宝贵的资源, 农区全域土地综合整治多元化目标的实现需要重视耕地多功能利用发挥。基于生态系统服务功能分类提出了耕地多功能分类, 指出充分发挥耕地多功能是农区全域土地综合整治的重要目标和关键抓手, 并提出不同类型村庄的整治措施。

关键词 耕地多功能; 全域土地综合整治; 农区

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)19-0262-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.19.067

开放科学(资源服务)标识码(OSID): 

Comprehensive Land Improvement in the Rural Areas Based on the Multi-functional Cultivated Land

WEN Wen, PENG Zhe, WU Xin-xing et al (Henan Land Consolidation and Rehabilitation Center, Zhengzhou, Henan 450000)

Abstract Cultivated land is the most precious resource in agricultural area, so paying more attention to the multi-functional utilization of cultivated land in agricultural area is required to achieve the diversified goal of comprehensive land consolidation and rehabilitation in the whole region. Based on the classification of ecosystem service function, this paper proposed multi-function classification of cultivated land, pointed out that giving full play to the multi-functionality of cultivated land is an important goal and key grasp of comprehensive land consolidation and rehabilitation in agricultural areas, finally proposed the improvement measures for different types of villages.

Key words Cultivated land multi-function; Comprehensive land consolidation and rehabilitation; Agricultural area

近日, 自然资源部印发了《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》, 明确此次试点工作的目标任务是整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复, 优化生产、生活、生态空间格局, 促进耕地保护和土地集约节约利用, 改善农村人居环境, 助推乡村全面振兴。全域土地综合整治的实质是处理好乡村空间各类型土地利用问题, 优化用地布局, 提高用地效率。耕地是我国最为宝贵的资源^[1], 也是农区乡村最基本、最重要的用地类型之一, 做好农区全域土地综合整治试点工作, 正确处理好耕地问题至关重要。然而, 土地的有限性和稀缺性决定了土地多功能利用的必然性和迫切性。作为最重要的用地类型之一, 随着经济社会的不断发展, 近年来耕地多功能利用越来越受到专家学者的关注和重视。要在有限的农区乡村土地上实现全域土地综合整治的多元化目标, 迫切需要重视耕地多功能利用。

土地整治, 规划先行。2019年, 五部委印发《关于统筹推进村庄规划工作的意见》, 强调要学习推广“千村示范、万村整治”工程经验, 以科学规划为先导, 一张蓝图绘到底。在农区全域土地综合整治工作中, 尤其在前期规划阶段, 要充分认识耕地多功能利用特点, 加强耕地多功能利用管理, 将耕地多功能利用理念贯彻到农区村庄规划和全域土地综合整治工作的全过程, 以耕地多功能的发挥助推农区全域土地综合整治。

1 耕地多功能分类

我国的耕地保护经历了从单纯注重数量保护到数量、质量并重, 再到如今数量、质量、生态“三位一体”保护的新阶段。耕地保护政策的变化代表了耕地管理方式由单功能管

理向多功能管理的转变(图1), 体现了对耕地多功能利用理念的接纳和重视, 其深层次原因是不同经济社会发展水平下, 社会群体生活方式、消费需求存在差异, 对耕地功能的需求和关注点也不相同, 耕地功能表现为与经济社会发展相耦合^[2]。

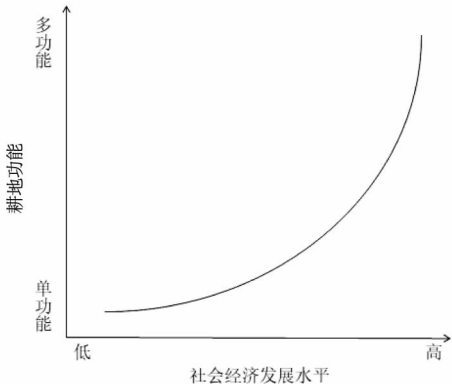


图1 耕地多功能与经济社会发展耦合关系
Fig.1 Coupling relationship between multi-functional cultivated land and econormic and social development

耕地作为一种自然-经济综合体^[3], 其客观上具有生产、生活等多种功能^[4-5]。参考生态学中生态系统服务功能分类, 按照耕地各种功能被人类发现、重视和利用的时间顺序及其利用程度的不同, 将耕地功能分为供给功能、调节功能和文化功能(表1)。生产是耕地的最基础属性^[6], 为人类提供最基本的生活保障, 这也演变为我国的粮食安全国家战略。当农作物开始进行买卖, 农民成为一种职业, 耕地就产生了经济保障和就业保障功能, 即耕地的生活功能。因此, 将生产和生活功能作为耕地的供给功能。耕地自产生之初就存在物质循环、能量流动、生物演替和信息传递等生态过程, 但耕地的生态功能是在经济发展到一定阶段, 人们开始

基金项目 河南省自然资源厅2019年自然资源科研项目(2019-319-9)。
作者简介 文雯(1991—), 女, 河南许昌人, 助理工程师, 硕士研究生, 研究方向: 土地利用变化与土地资源优化配置。
收稿日期 2020-03-11; **修回日期** 2020-04-09

重视生态环境之后,才逐渐被人们关注。尤其是进入生态文明新时代,耕地成为生态文明建设的生力军。耕地的景观功能亦是在人们的物质生活相对丰富之后,将耕地进行景观化设计以改善农村人居环境,同时为人们提供休闲游憩场所。因此,将生态和景观功能作为耕地的调节功能。文化功能则是在耕地的生产、生活、生态、景观功能的共同作用下,所形成的一直在发展演变中的功能,分为文化传承功能和文化教育功能^[7-10]。

表 1 基于生态系统服务功能的耕地多功能分类
Table 1 Multi-functional classification of cultivated land based on eco-system service function

耕地功能 Cultivated land function	一级类 First-level type	二级类 Second-level type
供给功能 Supply function	生产功能	基本生活保障功能 粮食安全保障功能
	生活功能	经济保障功能 就业保障功能
	生态功能	固碳功能 生物多样性维持功能
调节功能 Adjustment function	生态功能	水土保持功能 调节气候功能
	景观功能	休闲游憩功能 改善农村人居环境功能
	文化功能	文化传承功能 文化教育功能
文化功能 Cultural function	文化功能	文化传承功能 文化教育功能

2 充分发挥耕地多功能对农区全域土地综合整治的重要意义

为了更好地利用耕地,发挥耕地功能,土地整治应运而生。早期的土地整治主要指土地整理,即通过土地平整、农田水利、农田防护林网和交通等四大工程达到增加耕地数量、提高耕地产能的目的,核心目标是提升耕地的生产和生活功能。随着经济社会条件的发展,人类对耕地的需求发生了转变,土地整治的内涵、对象、目标、措施等也随之发生了变化。新时期,土地整治的对象由耕地拓展到各类型土地,其目标由单一趋向多元化,成为实现国土空间格局优化、效率提高、环境改善和品质提升的重要手段。整治目标的多元化需要土地功能的多样化,实现耕地多功能成为新时期农区全域土地综合整治的重要目标和关键抓手。

2.1 发挥耕地生产生活功能是农区全域土地综合整治的基础目标 耕地是农业发展的基础,是城市发展的后盾,保持耕地的数量和质量是落实粮食安全战略、做好“三农”工作的根本。耕地的生产和生活功能是最根本、最重要的功能,在任何时期,都必须保有一定数量的耕地,保证一定的粮食和果蔬供给量,以确保社会的稳定和国家安全。所以,发挥耕地的生产和生活功能是农区开展全域土地综合整治工作的基础目标。

2.2 发挥耕地生态功能是农区全域土地综合整治的关键目标 新时代,生态文明建设被提高到前所未有的战略高度。土地是生态文明建设在国土空间上的落实,要建设好生态文明需要相当数量的土地,这与土地资源的稀缺性产生了矛

盾,而土地的多功能利用可以有效解决这一矛盾。为确保粮食安全,我国划定 18 亿亩耕地红线,与生产功能共同产生的还有耕地的生态功能,过去耕地的生态功能被忽视和低估,未来要充分利用好 18 亿亩耕地的生态价值。因此,发挥耕地的生态功能是未来农区全域土地综合整治的关键目标。

2.3 发挥耕地景观、文化功能是农区全域土地综合整治的重点目标 当前,乡村振兴、全域旅游成为国家战略,旅游消费逐渐全民化,观光农业和休闲农业悄然兴起,并且已经成为改善农村人居环境、促进农业经济发展、实现农民增收的重要途径之一,这正是挖掘和创新发挥耕地景观、文化功能的结果。这一过程需要通过土地整治来实现,因此,发挥耕地的景观和文化功能成为农区全域土地综合整治的重点目标。

3 基于耕地多功能的区域特色农区全域土地综合整治 全域土地综合整治既没有统一标准,更要防止“千村一面”,应按照因地制宜原则,根据不同乡村的社会经济人口发展条件、区位条件、比较优势、地方特色、战略定位及发展目标采取不同的整治手段和整治措施。《关于统筹推进村庄规划工作的意见》明确将村庄划分集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类 4 种类型。村庄规划是实施全域土地综合整治工作的龙头,要处理好全域土地综合整治中的耕地问题,应根据《意见》中不同类型的村庄,制定不同的整治目标,采取相应的土地整治措施,提升耕地多功能。

3.1 集聚提升类村庄——生产生活功能提升型 《意见》将现有规模较大的中心村,确定为集聚提升类村庄。这类村庄的耕地基础条件较好,耕地整治潜力较大,整治目标是通过“小块并大田”、完善基础设施等措施,形成集中连片耕地,建设高标准农田,同时,通过大力发展经济作物和特产粮食种植,提升耕地的生产、生活等初级功能,提高村庄规模化、集约化生产程度,优化农村生产生活空间,提高耕地经济产值。

3.2 城郊融合类村庄——生产景观功能提升型 《意见》将城市近郊区以及县城城关镇所在地村庄,确定为城郊融合类村庄。此类村庄应充分利用距离城镇距离近、运输半径短的优势,通过全域土地综合整治,提升耕地的生产功能,最大限度满足城市居民的食品需求,主要发展生鲜农产品,重点保城市“菜篮子”“果盘子”“奶瓶子”“米袋子”,发展农产品精深加工,延长农业产业链条,形成品牌效应,提高农业效益。另外,有条件的地区还可以通过土地整治提升耕地的景观文化功能,在打造城市“后花园”的同时,改善农村人居环境。

3.3 特色保护类村庄——景观文化功能提升型 《意见》将历史文化名村、传统村落、少数民族特色村寨、特色景观旅游名村等特色资源丰富的村庄,确定为特色保护类村庄。这类村庄的显著特点是具有区域特色,有发展观光旅游业的天然基础,整治目标是通过提升耕地的景观和文化功能,打造集农耕、收获、采摘、垂钓、饲养等于一体的农业观光旅游区,让游客享受回归自然的乐趣。同时,还可以开展农耕文化科普教育活动,弘扬传统文化,发挥耕地的文化教育和文化传承功能,达到耕地生态、经济、社会、文化效益的有机统一。

贷管理方式和手段,科学合理设定贷款额度、期限、利率水平和还款方式,将信贷管理与授信主体的信用状况相结合,依据贷款人信用等级和经营状况确定贷款要素,实施差别化、灵活性的授信服务。相关部门要切实履行法律赋予的责任和义务,积极加大政策和业务宣传力度,逐步消除农户土地权属证明书欠缺和土地经营权登记盲区,强化对金融机构承包土地的经营权抵押贷款的资产评估、抵押登记和业务审查等各个环节,确保各个业务程序合法合规,提高农民用土地经营权抵押贷款的积极性,为农村金融机构规范开展业务创造条件。此外,还应加强信贷业务内部管理,防范内部道德风险,防止违规发放贷款或利用政策优惠实施虚假办贷、骗贷,不断提高信贷业务管理的规范性。

5.5 加快建立相关配套服务体系,提高业务运行效率 一是加快农村土地确权颁证。新版的农村土地承包经营权证与二轮证书相比,增加了承包主体家庭情况、地块编码、定位图示等要素,权属划分精准,物权保护力强,价值评估容易,及大地方便了银行抵押融资。应针对确权成本高、县级财政资金不足的现状,加大中央及省市级财政支持力度,加快农村土地的测量、地籍调查、核属审核、登记注册以及颁发经营权证,为土地经营权抵押贷款业务提供基础条件。同时推广合同鉴证机制,扩大融资可抵押标的范围。二是加快建设农村产权交易平台。整合农村土地资产的登记、抵押、流转、交易及信贷融资等业务,完善产权信息系统。依托农村互联网建设,推进农村产权交易平台的数据化、网络化建设,建立农村地区产权信息的互联网大数据中心,加载线上竞价、交易和结算功能,大力发展互联网抵押信贷业务,提高抵押融资

效率,降低业务经营成本。三是强化多种信贷政策的协调配合。在信贷运营和风险管理中,更加科学地设置贷款管理要素,统筹纳入贷款人经营能力、基本保障水平、土地承包和流转关系、市场前景预期等考量因素。将土地经营权抵押贷款政策与金融精准扶贫政策有机结合,优化信贷资金的投放结构,提高信贷资金的运用效率。四是加快推进农村信用体系建设。以优化农村金融生态环境和投融资体制为依托,广泛开展信用评定,扩大农户信用信息基础数据库规模,实施信用信息动态管理,将农村土地经营权抵押贷款业务与信用评定结果有机衔接,创新开办以土地经营权为抵押物、以个人和企业信用评级为参考的融资模式,有效支持农业生产经营主体的融资需求。

参考文献

- [1] 陈家骥.农村土地权属关系的界定及产权模式的选择[J].经济问题,1989(8):5-11.
- [2] 刘淑春.改革开放以来中国农村土地流转制度的改革与发展[J].经济与管理,2008(10):23-27.
- [3] 朱美娜.我国农村土地“两权”抵押融资体系完善的研究[D].南昌:江西农业大学,2016.
- [4] 高勇.我国农村“两权”抵押融资试点经验与启示[J].河北金融,2015(8):44-48.
- [5] 金铂皓.农村两权抵押贷款的法律矛盾和银行困境思考:以广东省为例[J].农村经济与科技,2016(12):123-124.
- [6] 谢文.农村土地流转金融支持体系研究[D].长沙:中南大学,2010.
- [7] 中国人民银行定西市中心支行课题组.县域“两权”抵押贷款难[J].中国金融,2015(24):101.
- [8] 戈琦.如何变“沉睡资源”为信贷资源——黑龙江“两权”抵押融资的探索及困惑[J].中国农村金融,2014(10):41-42.
- [9] 苏彩玲,肖九思.推进“两权”抵押贷款试点工作 促进现代农业发展[J].黑龙江金融,2017(3):1.
- [10] 黄静.“三权分置”下农村土地承包经营权流转规范问题研究[J].河南财经政法大学学报,2015(4):67-75.

(上接第 263 页)

3.4 搬迁撤并类村庄——生态功能提升型 《意见》将位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄,因重大项目建设需要搬迁的村庄,以及人口流失特别严重的村庄,确定为搬迁撤并类村庄。此类村庄生态环境较为脆弱,全域土地综合整治的目标是通过生态建设措施,提升耕地的生态功能。在全域土地综合整治中,应贯彻“山水林田湖草生命共同体”理念,采取生物、工程、农艺等多种措施,在农田质量提升的基础上,重点治理环境污染、生态退化等问题,更好地发挥耕地生态功能对乡村生态系统稳定性的促进作用。

参考文献

- [1] 王洪韬,孔祥斌,辛芸娜,等.基于利用效率限制的县域耕地质量定量研究方法研究:以河北省平山县为例[J].北京师范大学学报(自然科学

版),2018,54(3):292-299.

- [2] 姜广辉,张凤荣,孔祥斌,等.耕地多功能的层次性及其多功能保护[J].中国土地科学,2011,25(8):42-47.
- [3] 温良友,孔祥斌,辛芸娜,等.对耕地质量内涵的再认识[J].中国农业大学学报,2019,24(3):156-164.
- [4] 孔祥斌,刘灵伟,秦静.基于农户土地利用行为的北京大兴区耕地质量评价[J].地理学报,2008,63(8):856-868.
- [5] 宋小青,欧阳竹.耕地多功能内涵及其对耕地保护的启示[J].地理科学进展,2012,31(7):859-868.
- [6] 何青泽,谢德体,王三,等.重庆市北碚区耕地多功能评价及时空演变分析[J].西南大学学报(自然科学版),2020,42(1):79-87.
- [7] 王成,彭清,唐宁,等.2005-2015年耕地多功能时空演变及其协同与权衡研究:以重庆市沙坪坝区为例[J].地理科学,2018,38(4):590-599.
- [8] 彭建,刘志聪,刘焱序,等.京津冀地区县域耕地景观多功能性评价[J].生态学报,2016,36(8):2274-2285.
- [9] 宋小青,吴志峰,欧阳竹.耕地转型的研究路径探讨[J].地理研究,2014,33(3):403-413.
- [10] 陈印军,肖碧林,方琳娜,等.中国耕地质量状况分析[J].中国农业科学,2011,44(17):3557-3564.