

高 奇,师学义,王子凌,等. 生态文明形势下的土地整治初探[J]. 江苏农业科学,2013,41(7):391-394.

生态文明形势下的土地整治初探

高 奇,师学义,王子凌,李海明

[中国地质大学(北京)土地科学技术学院,北京 100083]

摘要:生态文明和土地整治都是当前建设和谐新农村的重要内容,生态文明建设理念的提出为土地整治赋予了新的历史任务,这就需要对生态文明形式下的土地整治进行探索。在分析土地整治和生态文明内涵的基础上,研究了生态文明建设和土地整治的相互关系,指出生态文明是土地整治的新目标,土地整治是生态文明的促进因素。针对我国传统土地整治工作所存在的问题,借鉴国外土地整治的经验,初步探索了生态文明形式下土地整治新的历史任务和具体目标,提出了生态文明形势下土地整治的建议与措施。

关键词:土地整治;生态文明;土地整治目标;建议措施

中图分类号: F301.23 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0391-03

党在十七大报告中首次提出生态文明的理念,并将其纳入与物质文明、精神文明、政治文明并列的理论体系;在十八大报告中首次用单篇论述生态文明,首次将“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标,将生态文明建设摆在总体布局的高度来进行论述,这对于推进我国现代化建设的各项工作具有重要的指导意义。土地整治可以看作是对已有土地利用方式的变更,从本质上来说就是人-地关系的再调整,土地整治工程作为人类在发展进程中利用自然、改造自然的重要手段,在人类文明的几千年进程中发挥了重要的作用,最典型的方面就是增加了耕地面积并提高了粮食产量,以至于发展到今天,仍然有很多人将土地整治简单地理解为确保耕地总量动态平衡目标的措施之一。在实际工作中,一些地方往往只重视土地整治的经济效益和社会效益,忽视了生态效益,因此引发了很多生态环境问题。许多事实已经证明,如果不遵循自然规律,只因生产目的而进行土地整治,必将付出更大的代价,这种做法与科学发展观和可持续发展的目标背道而驰^[1]。因此我们必须对土地整治的地位与理念进行新的界定,这就要求我们对生态文明形势下的土地整治工作进行积极的探索。关于土地整治的研究已经有很多成果,关于生态文明建设的研究成果则更多,但关于土地整治和生态文明相结合的研究还很少。由于生态文明建设和土地整治都是当前建设和谐新农村的重要措施^[2],因此生态文明形式下的土地整治研究对我国新农村建设、解决我国土地利用问题和我国农村集体土地安全等问题有一定的借鉴意义。

1 土地整治与生态文明的内涵

1.1 土地整治

土地整治概念的发展是一个动态变化的过程,在不同历史时期的意义不同。2000 年以前,土地整治主要以“土地整理”概念为标志;《中共中央国务院关于进一步加强土地管理

切实保护耕地的通知》中要求“积极推进土地整理,搞好土地建设”;现行的《土地管理法》中也明确提出“国家鼓励土地整理”,并指出当前为土地整治的起步阶段,主要是要借鉴海外经验,探索土地整治的实施途径;2000 至 2007 年期间,土地整治主要以“土地开发整理”概念为标志,土地整治有了以新增建设用地土地有偿使用费为主的法定资金渠道,使土地整治事业的发展进入快车道,这一阶段要以实施国家投资土地开发整理项目为重点,引导和推动全国的土地整治工作。2008 年是我国土地整治发展史上具有里程碑意义的一年,十七届三中全会决定第 1 次在中央一级文件中明确提出“大规模实施土地整治,搞好规划,统筹安排,连片推进”,开启了土地整治发展的新纪元。

在新的历史时期下,土地整治是对低效利用、不合理利用的和未利用的土地进行治理、对被生产建设破坏的和被自然灾害损毁的土地进行恢复利用以提高土地利用率的活动的。土地整治主要包括土地整理、土地复垦和土地开发三方面的内容,其中土地整理是指采用工程、生物等措施,对田、水、路、林、村进行综合整治,从而增加有效耕地面积,提高土地质量和利用效率,改善生产、生活条件和生态环境的活动;土地复垦是指对生产建设活动和自然灾害损毁的土地采取整治措施,使其达到可供利用状态的活动;土地开发是指通过工程、生物或综合措施使未利用土地或利用效率低下的土地成为可利用的和经济、社会、生态综合效益较高土地的过程。三者均是通过一定手段挖掘土地的固有潜力,扩大农用地中的耕地空间与利用深度;不同的是土地开发侧重于将宜农土地开发成耕地或农用地,土地复垦侧重于使各种因自然和人为因素被破坏的农用地、耕地、林地恢复到原先的地类,土地整理侧重于对田、水、路、林、村等实行综合整治,以增加有效耕地面积、提高耕地质量。

1.2 生态文明

对于生态文明的理解,学者们从不同角度给出了见解,可以归结为 4 个方面:(1)从广义的角度来看,生态文明是人类的一个发展阶段,在历经了原始文明、农业文明和工业文明之后,人类在对自身发展与自然之间关系思考的基础上,即将进入生态文明阶段;(2)从狭义的角度来看,生态文明是社会文

收稿日期:20123-02-01

基金项目:国土资源部公益性行业科研专项(编号:201111015-04)。

作者简介:高 奇(1989—),男,安徽肥西人,硕士研究生,主要研究方向为土地资源评价与利用规划。E-mail:510537376@qq.com。

明的一个方面,与物质文明、精神文明和政治文明一起支撑和谐社会的大厦;(3)生态文明是一种发展理念,即用更加文明的态度对待自然,优化人与自然的关系,实现社会经济的可持续发展;(4)从制度属性的角度来看,生态文明是社会主义的本质属性,只有社会主义才能自觉承担起改善与保护全球生态环境的责任。

在综合以上 4 种观点的基础上,本研究倾向于认为生态文明是相对于古代文明、工业文明而言的一种新型的文明形态:它是一种物质生产和精神生产都高度发展、自然生态与人文生态和谐统一的更高层次的文明^[3];它要求人们在改造客观物质世界的过程中,以可持续发展观和科学发展观为指导,不断克服负面效应,积极改善并优化人与自然、人与人之间的关系,建设有序的生态运行机制,实现人类与自然的协调发展^[4]。同时,生态文明是贯穿自然经济社会发展过程中的一种体制革新、观念更新和文化振兴,是科学发展观在上层建筑层面的具体体现^[5],生态文明的运行就是一条从对立型、征服型、污染型、破坏型向和睦型、协调型、恢复型、建设型演变的生态轨迹。

2 生态文明与土地整治的关系

生态文明建设和土地整治都是当前建设和谐新农村的重要措施,二者之间存在着重要联系。生态文明是新的历史条件下土地整治的新目标与新要求,土地整治能够积极服务于生态文明,是推进生态文明建设的重要促进因素。

2.1 生态文明是土地整治的新目标

我国土地整治的目标和理念经历了一系列的发展变化。土地整治最初的主要目标是保障耕地占补平衡,社会经济的发展也必然要求在土地整治过程中增加耕地的有效面积,但是片面地追求耕地面积的增加、土地后备资源质量较差、在土地整治过程中忽视对生态环境的保护等原因使得土地整治在取得成就的同时也造成了一系列的环境问题,妨碍了社会的和谐发展。随着社会和经济的进一步发展,土地整治的工作重心已经逐渐转移到更加注重质量和生态上,引入了数量、质量、生态三位一体的理念^[6]。我国的土地整治工作引入了可持续土地整治评价等一些基本观念,从生产能力可持续性、生态环境可持续性、经济可行性、社会可接受性以及工程设施和管理机制等方面全面地看待和评价土地整治。此外,开展土地生态建设和保护工作对于促进区域均衡发展、缩小地区间差异具有重要意义^[7]。因此生态文明和土地整治的理念具有一致性,生态文明是土地整治的新目标,并能够指导土地整治工作的开展。

2.2 土地整治是生态文明的促进因素

土地整治的本质特征是调整人与地的关系,是依据人口增长、经济发展、社会进步的客观需求以及资源环境的现实状况和科技进步的可能对人地关系进行的统筹安排。发达国家的土地整治工作考虑生态环境的影响,更多地服务于生态建设。我国的土地整治工作起步较晚,缺少对生态建设的考虑,生态环境恶化一直未得到有效控制,直接威胁着区域社会的可持续发展^[8-9]。但生态文明理念的提出使得我国土地整治工作迈上了更高的层次,有了新的目标与内涵,并能进一步推进生态文明建设。在战略层面上,落实好土地整治工作,

能够服务于生态文明建设的目标、任务、途径。

3 土地整治中存在的问题

尽管土地整治可以促进生态文明建设,但是传统的土地整治缺少对生态环境因素的考虑,在已完成的土地整治工作中仍然存在一些问题。

3.1 区域规划层面

在开展区域规划的土地整治工作中,往往注重大面积平整土地、坑塘填土等土地整治工程的实施,这就改变了土地原有的地貌形态和天然的植被状况,从而在一定程度上影响了地表地下径流和局部小气候,也使整治区域的生物种群趋于单调。同时,土地整治区域的规划布局很少考虑生态景观因素,往往片面地追求增加耕地面积、提高生产效率,但缺乏改善生活条件和生态格局的考虑。

3.2 农田设计层面

在进行农田设计时,由于较多地考虑了田块合并、田面平整,忽视了农田防护、景观生态效应,从而损害了生物多样性。同时,农田整治项目的设计不能因地制宜、单调实施,易造成土壤污染,从而加剧土壤退化,改变了农田土壤的水文结构,进一步影响了区域的水资源调配。

3.3 工程技术层面

土地整治工作在工程技术层面较多地考虑了人机通行方便和灌排通畅,缺乏对整治区域水土保持重构技术、景观生态再造技术的考虑。同时,由于过分追求硬化施工,不但增加了投资,破坏了野生动植物的栖息地,改变了地表水热状况和性质,而且不利于贮存水分、寄养水中生物,破坏了生物资源的多样化。

4 新形势下的土地整治目标

4.1 国外土地整治的任务目标

国外发达国家在城市化和工业化的过程中,也出现过同样的问题。但是在付出了一定的环境代价后,发达国家开始逐步认识到农村生态景观建设的重要性。在国外的城乡规划中开始考虑历史文化遗产保护、水土安全、生物多样性保护、乡村景观特征提升和乡村休闲旅游,并逐步构建城乡一体化的绿色基础设施和生态安全格局^[10-11]。国外开始以政策法规的形式来提高土地整治的地位和作用,欧盟将 2007—2013 年农村发展计划资金中的 4% 用于农村生态环境管理、景观保护和提升、生物多样性保护、土地保护和管理等^[12]。在国外的研究中,学者大多将土地利用与景观、生态结合起来,使得土地利用能够带来较大的生态效益^[13-16]。目前,国外土地整治的主要目标和任务^[17-19]包括:(1)土地整治必须提高农业生产能力,并在此基础上推进农村综合发展和乡村复兴;(2)通过土地权属的调整和破碎地块的整合,增加农用地面积和农业生产规模,提高土地生产力和农民的市场竞争力;(3)基于修复生物生存环境、保护乡村景观和建设生态网络,提升乡村生态服务功能和景观价值,促进乡村休闲旅游的发展;(4)通过城乡一体化发展和加大基础设施建设,增加乡村经济多样性,扩大就业,提高乡村居民收入和生活水平。

4.2 土地整治的发展战略

社会经济的发展和土地利用目标的不同,必然导致土地

整治内容的差异。但是,国外土地整治的发展过程和目标理念对于我国现阶段土地整治的任务需求和目标具有重要启示。我国上一轮土地整治的主要目标和任务是农田基础设施建设,即增加耕地面积,提高土地生产力。但是在土地整治过程中,由于缺少生态文明理念的指导和生态网络规划,一味地追求“田成方、路成网、渠相通、树成行”的标准化建设,通过推土机式的力量对土地进行过分改造,轻视生态系统的循环、共生,致使大量需生态化的沟渠路被过度硬化,多样化的小树林被砍掉,水塘被填埋,溪流被拉直,导致孕育地域文化的生物、生态和生活的乡土风貌严重受损。通过对全国 255 个村庄的人居环境调查及典型案例的研究显示,约 60% 村庄的乡村景观风光为“一般”或“差”,约 80% 村庄街道和田间道路绿化不足,居民点绿色覆盖度低;沟路林渠破坏严重,乡村河流的生态功能严重退化,生态化驳岸缺失,林网植物群落结构和树种单一,缺乏乔灌木搭配和季相变化^[20]。这些问题迫切需要拓宽和提升土地整治的指导理念和地位。

我国的城市化率在 2015 年将达到 52% 左右,根据国外的经验,我国农村发展也应逐步提高农业和农村生产生活的多功能性,在土地整治工作中加强生态环境建设是顺应生态文明的客观需求。根据新农村建设和城乡统筹发展的要求,生态文明形式下的土地整治目标主要集中在以下几个方面^[21]:(1)粮食和食品生产保障仍然是农村的主要功能,要大力推进食品安全生产,提高农林牧副业的生产力和竞争力;(2)提高农村的生活、生态、环境和景观功能,构建城乡一体化绿色基础设施,保护生物多样性,防治农村污染,保护自然资源,维护并提高乡村生态景观服务功能,实现不同层次的土地管理;(3)大力开展城乡一体化基础设施建设,提高乡村经济的多样性,促进乡村功能的多样化,发展乡村休闲旅游经济,实现乡村复兴。

5 生态文明形式下土地整治的建议措施

生态文明建设是一项复杂、巨大的系统工程,土地整治工作顺应生态文明的要求也是大势所趋。我们必须处理好生态文明与土地整治的关系,在土地整治工作中要善于趋利避害,发挥生态文明理念对土地整治工作的指导作用。在实际工作中,我们可以从以下几个方面推进生态文明形式下的土地整治工作。

(1)在土地整治工作中落实生态文明的理念。在实际工作中,以生态文明理念为指导,积极推动土地整治理论和方法研究,在区域土地整治规划中落实生态建设的任务目标,使得土地整治更好地服务于生态文明建设。

(2)尊重乡土环境景观,提高公众参与度。国外发达国家在开展土地整治工作过程中,乡土文化景观保护和公众参与都占有非常重要的地位。生态文明形势下的土地整治工作要注意从当地乡土景观和民俗风情中汲取精华,最大限度地利用原生地貌,使用乡土植被,保持相对完整的生态系统,设计出有利于生产生活、巧构于乡土景观的格局^[22]。同时,在土地整治中,要让公众更多地了解生态文明理念与精神,拓宽公众参与的渠道,使得土地整治工作能够符合当地的实际情况。

(3)建立土地保护的生态补偿机制。生态补偿机制是以

保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,综合运用行政和市场手段,调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的环境经济政策。自然资源消费者和生态服务系统的收益人必须向提供服务的主体支付一定的费用,就土地而言,其生态环境补偿的实质是对农民因保护耕地提供生态产品(如氧气等)而丧失其他发展权的一种补偿。由于生态产品具有较大的正外部性,难以具体地量化到每个具体的受益者,因而必须通过政府积极的财政转移促进这一机制的运行。

(4)建立生态文明下土地整治实施的评价体系。规划的生命力在于实施,建立生态文明下土地整治实施评价体系,能够检验土地整治能否顺应生态文明的要求,即土地整治工作处于生态文明的形势下是否具有生命力。根据土地利用规划的层次不同,可以构建区域土地利用总体规划评价、土地整治规划评价和土地整治项目评价 3 个层次的评价体系。

6 结语

无论从我国社会经济的发展过程还是从实际需求看,都迫切需要将生态文明理念融入到土地整治工作中。与发达国家相比,中国在土地整治方面对生态景观建设的研究和实践严重滞后,目前亟须提高土地整治的功能内涵以及施工人员对土地整治生态文明理念的认识,从而开展土地整治规划方法和工程技术研发、技术集成示范。生态文明形式下的土地整治工作是一项长期的艰巨工作,依赖于对生态系统物流、能流、物种和信息流调控技术的研发,需要进行长期研究、示范和推广。

参考文献:

- [1]韩霖昌. 生态文明是土地整治的终极目标[J]. 中国土地, 2012(4): 46-47.
- [2]宋慧瑾,高建华. 生态文明背景下的土地整理初探[J]. 农村经济与科技, 2009, 20(5): 21-22.
- [3]张旭平. “生态文明”概念辨析[J]. 系统辩证学学报, 2001, 9(2): 86-90.
- [4]张启人. 建设生态文明的系统思考[J]. 系统工程, 2008, 26(1): 1-7.
- [5]邵超峰,鞠美庭,赵琼,等. 我国生态文明建设战略思路探讨[J]. 环境保护与循环经济, 2009, 29(2): 44-47.
- [6]郎文聚,宇振荣. 生态文明:土地整治的新目标[J]. 中国土地, 2011(9): 20-21.
- [7]周灵霞,谢俊奇. 西部地区土地生态建设与保护区划[J]. 中国农业资源与区划, 2002, 23(1): 1-5.
- [8]许尔琪,张红旗. 中国生态脆弱区土地可持续利用评价研究[J]. 中国农业资源与区划, 2012, 33(3): 1-6.
- [9]魏琦,唐华俊,王道龙,等. 内蒙古林西县生态脆弱性评价研究[J]. 中国农业资源与区划, 2010, 31(3): 15-21.
- [10]Nowicki P, Young J, Watt A D. The ecosystem approach applied to spatial planning[R]. A Report of the BIOFORM Project, 2005.
- [11]Natural England. Green infrastructure guidance[R]. Natural England, 2009: 95.
- [12]European commission. The EU rural development policy 2007—2013[R]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European communities, 2006.

牛丽云,刘玲璞,张 梅. 我国保障性住房公积金扩充融资模式新探索——以新加坡组屋融资经验为鉴[J]. 江苏农业科学,2013,41(7):394-396.

我国保障性住房公积金扩充融资模式新探索 ——以新加坡组屋融资经验为鉴

牛丽云,刘玲璞,张 梅

(河北农业大学城乡建设学院,河北保定 071001)

摘要:保障性住房是解决包括农民工在内的中低收入群体住房问题的有效途径,然而融资问题一直是制约我国保障房建设的最大瓶颈。新加坡成功解决了人口覆盖率约 85% 的保障房建设融资问题。深入剖析新加坡保障房融资的实质,提出基于公积金保障和调节实质的公积金扩充融资新模式。

关键词:保障性住房;融资模式;公积金;政府补贴

中图分类号: F293.31 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0394-03

随着房价的持续走高,中低收入群体无力购买商品已成为不争的事实。为保障中低收入群体的居住权利,国家开始进一步推进住房保障制度,大规模建设保障住房。根据国家“十二五”规划的要求,到“十二五”末,我国的住房保障制度计划覆盖全国 20% 的城镇家庭,2011—2015 年我国计划建成保障住房 3 600 万套,需要资金 5 万多亿元。2011 年保障房建设的目标是 1 000 万套,需要资金约 1.4 万亿元,其中政府出资 5 000 亿,剩余资金缺口高达 9 000 亿元^[1]。资金的缺乏、融资的困难成为制约我国保障住房的最大瓶颈。融资模式创新关乎保障房的建设,关乎保障房制度的实施,关乎广大中低收入群体住房问题的解决。因此,融资模式的创新成为保障房制度实施的核心和关键。

新加坡自 1955 年推行公积金制度后,在短短 50 多年的时间里,使约 85% 的居民居住在政府提供的保障性住房——

组屋中,其中 95% 的人拥有居住的组屋,真正实现全社会的“居者有其屋”,国民的住房问题得到较好解决。因此,新加坡保障住房的融资模式值得深入研究和借鉴。

1 新加坡住房融资模式剖析

1.1 新加坡的住房供应体制

新加坡政府坚持行政干预为主、市场调节为辅的房地产调控机制,实行双轨制住房供应体制,商品住房和保障住房市场并存,以保障住房市场为主,私宅为辅。新加坡政府为约 85% 的国民提供保障性住房,约 15% 的国民依靠市场获取私宅^[2]。

新加坡政府成立之初,总统李光耀就将国民“居者有其屋”作为政府的根本目标。新加坡大部分的土地是国家所有,政府为组屋的建设提供土地,同时政府还有权利向私人征用土地用于保障住房的建设。新加坡强有力的政府干预行为是住房保障制度实施的前提。政府为绝大多数国民提供保障住房的同时,也能够让经济条件优越的国民通过房地产市场购买私宅,因此,在新加坡 12 万新元(约合 60 万人民币)/m² 的私人公寓也不足为奇。总之,新加坡的住房供应体制既满足了普通民众的住房需求,并且有效切断了人们的住房投机行为,同时满足了高消费阶层的住房需求。新加坡住房供应

收稿日期:2013-01-11

基金项目:河北省保定市哲学社会科学规划课题(编号:201201029);河北农业大学社会科学基金(编号:LG20120303);河北农业大学 2010 年非生命基金项目。

作者简介:牛丽云(1975—),女,河北石家庄人,硕士,讲师,从事房地产经济与农业经济管理方面的研究。E-mail: niuly0666@163.com。

[13] Lovell S T, Johnston D M. Designing landscapes for performance based on emerging principles in landscape ecology[J]. Ecology and Society, 2009, 14(1): 44-67.

[14] Bonfanti P, Fregonese A, Sigura M. Landscape analysis in areas affected by land consolidation[J]. Landscape and Urban Planning, 1997, 37(1/2): 91-98.

[15] Diebel M W, Maxted J T, Robertson D M, et al. Landscape planning for agricultural nonpoint source pollution reduction III: Assessing phosphorus and sediment reduction potential[J]. Environmental Management, 2009, 43(1): 69-83.

[16] Huang Q, Li M, Chen Z, et al. Land consolidation: An approach for sustainable development in rural China[J]. AMBIO, 2011, 40(1): 93-95.

[17] Pašakarnis G, Maliene V. Towards sustainable rural development in

central and Eastern Europe: Applying land consolidation[J]. Land Use Policy, 2010, 27(2): 545-549.

[18] FAO. Opportunities to mainstream land consolidation in rural development programmers of the European Union[R]. Food Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2008.

[19] Eberlin R. FAO's experience with land development instruments in European[R]. Santiago de Compostella - Galicia: Regional Workshop on Land Tenure and Land Consolidation, 2009: 9-11.

[20] 潘 影,肖 禾,宇振荣. 北京市农业景观生态与美学质量空间评价[J]. 应用生态学报, 2009, 20(10): 2455-2460.

[21] 郎文聚,宇振荣. 土地整治加强生态景观建设理论、方法和技术应用对策[J]. 中国土地科学, 2011, 25(6): 4-9, 19.

[22] 王 军. 土地整治呼唤景观生态建设[J]. 中国土地科学, 2011, 25(6): 15-19.