

农地整理中的若干问题

高 珊

(南京师范大学地理科学学院, 210097, 南京)

[摘要] 介绍了农地整理的意义、主要内容及已进行的研究工作, 分析了目前存在的主要问题, 包括理论依据、利益分享机制、终期效益评估、工程技术应用等, 并提出了若干发展建议。

[关键词] 农地整理, 利益分享, 经济效益

[中图分类号] F301.2, **[文献标识码]** A, **[文章编号]** 1672-1292(2002)04-0062-04

1 农地整理概述

农地整理工作是土地整理的一个主要内容和方向, 有助于保持耕地总量动态平衡, 缓解农民日趋严峻的“吃饭”和“建设”矛盾。我国的农地整理工作尚处于起步阶段。

1.1 农地整理的意义

农地整理相对于市地整理, 是针对农村地域开展的。旨在通过工程、生物或综合措施, 把未利用的、已破坏的土地资源及利用不充分的土地资源变为可利用的土地资源, 并提高土地的利用率和产出率^[1]。在我国耕地与人口矛盾日益加剧的宏观背景下, 广泛开展农地整理工作, 意义重大。首先, 它不仅是维持简单再生产的经济行为, 也是改善生产条件、增加农业固定资产的扩大再生产的经济行为; 其次, 它有明确的经济目标, 不仅能增加农民收入, 同时能促进国民财富的增长; 第三, 它具有特定的地理位置和项目范围, 针对性强, 能够解决地区的实际问题。

1.2 农地整理的主要内容

目前, 我国广泛开展的农地整理主要包括以下几个方面的内容^[2]: 中低产田的改造; 工程建设毁弃土地的复垦; 农村居民点的整理, 主要是零散农居的归并、农村村庄“空心化”的消除, 以及农居周围零散废地的整理等; 农村抛荒土地的整理复垦; 田土坎的归并整理; 对农田的其他整理; 以生态环境保护和改善为目的的土地整理。

农地整理工作要根据各地的实际情况而有所区别, 按照因地制宜和因势而宜的原则, 视各个地方的经济状况和环境要求具体选定农地整理的内容。以丘陵地区为例, 笔者认为在丘陵地区不宜强调迁村并点问题。因为当地居民点的散点式布局是人们根据地形及环境长期形成的, 不仅缩短了农户的作业距离, 而且有利于生活污染的分散, 加之迁村并点所需的资金量大, 耗费工期长, 又人为增加了农户的运输和管理成本。如此以来, 既不利于项目实施, 农户也难以接受。

1.3 农地整理研究的回顾

1.3.1 运行机制

包括组织机制、利益机制、投资机制等方面^[2,3]。组织方面, 加强政府重视程度和领导力度。如建立专管机构和下属公司, 统一制定规划, 管理资金, 协调部门, 起用专职队伍进行专职工作等, 把土地整理作为培植农村新的经济增长点来对待。投资方面, 拓宽资金来源, 改变国家和地方两级渠道的旧形式, 进

收稿日期: 2002-09-20.

作者简介: 高珊, 女, 1978-, 南京师范大学地理科学学院硕士研究生, 主要从事区域经济与城乡规划的学习与研究。

行政性信贷、财政信用融资、发行公债等各种手段,动员农户、银行、企业等多方投资.利益方面,增加项目直接参与者的收益比重.为调动广大农民的积极性,尤其是经济欠发达地区,分享农地整理后的利益时要适当向农户倾斜;以公司整理为主的,注重土地置换金的返还.

1.3.2 经济评估

经济效益是农地整理工作开展的外在动力及最终目的之一.刘金平等^[4]从“有项目”经济评价、自有资金经济评价、“劳动折资”经济评价3个方面,运用计算公式和表格,结合实例验证,提供了经济评估的几种可行方法,并指出自有资金和“劳动折资”的经济评价方法更适合于经济欠发达地区的农地整理工作.

1.3.3 生态工程

当前的农地整理工作只重视耕地数量的增加.不适当的整理方式和技术,使土壤性状发生变化,生物量减少,农田生态系统的稳定性下降,最终造成土地退化.在分析农地整理对土壤、生境和生态系统影响的基础上,叶艳妹等^[5]提出了我国生态环境保育型土地整理模式的设计方法;严金明^[6]也提出农地整理工作要兼顾景观生态的保护,并提出了景观生态型土地整理模式.

2 农地整理存在的问题

发展到今天,农地整理工作已不再是新鲜事物,而且具备了一定的研究基础,但是笔者认为其中还存在不少问题.

2.1 缺乏有效理论依据

虽然现在已经提出了人地协调理论、可持续利用理论、土地经济供给理论、景观生态学理论等多项理论^[7],但它们都只是从宏观上着眼,没有落实于行动中,应有的实践价值远未发挥出来.以土地经济供给理论为例,土地的经济供给是在自然供给的基础上,投入人类劳动开发后,直接用于生产、生活的土地供给^[8].经济供给是个变量,如何利用这个动态的弹性供给来提高土地整理的质量和数量,改变哪种土地条件,能够产生什么样的结果,都没有明确的方法和数据显示.这些理论多限于口头,只是原则性的提法,没有完成定性向定量的转变.例如,在编写农地整理工作的可行性报告及项目终审报告时,只是套用政府部门要求的格式,将基础的自然、社会状况一一罗列,按照工程、经济预算等国家标准显示结果,并没有采用或提及上述理论依据,更谈不上用它们来指导实践.

2.2 利益分享机制不完善

我国农村土地的所有权归国家,农地整理工作也多由政府主导.在经济欠发达地区,地方政府的财政支付能力有限,集体经济在这些地区一般力量微弱,甚至是名存实亡,资金筹措来源中国资资助占绝大部分.如何处理好农户与地方政府的关系,充分调动他们的积极性,使他们自觉、自愿地加入农地整理工作,好的利益分享机制是保障.笔者认为目前的利益分享机制还很不完善,比如新增土地的权属、净增耕地的置换等,都没有明确的界定.

2.2.1 农户

农户自身缺乏整理土地的动力,对土地的投入往往是短期行为.笔者认为,导致这种情况很大程度上是由于新增土地的权属不清,广大农民没有从这项工作中得到切实的利益.另外,对于整理后新增土地的基层所有权和使用权没有明确的规定.比如,位于邻近村庄交界处的新增耕地按什么比例分配;农民房前屋后的废弃地,包括坟地、打谷场、废弃砖瓦窑场等,在整理后完全划归农民私人使用还是收归集体使用等等,归属不合理,容易引起纠纷.没有切实的眼前效益,难以调动农民参与配合的积极性.

2.2.2 地方政府

地方政府在农地整理中的作用是不可忽视的,它具有承上启下的过渡和衔接作用.因而国家为了调动地方政府进行农地整理的积极性,实施农地整理中净增耕地的置换机制,但其弊端也在逐渐显现.地方政府为了利用净增耕地获得建设用地指标的增加,很可能盲目围湖造田、围河造田、不合理利用滩地

等,只注重耕地数量的提高,而忽视耕地质量的改善,比如中低产田的改造、排灌渠道的地下走向布局等,这些不能直接增加耕地统计面积的工程被忽视了,从而违背了农地整理工作的初衷。

2.3 终期效益评估偏高

为了获得上级领导部门对农地整理工作的认可和吸引多方的资金投入,对于农地整理工作的效益,尤其是经济效益往往估计过高。

2.3.1 投资收益率的估算

计算土地的投资收益率往往主观意识较强,“少投资,多办事”、“投小资,办大事”这是投资者和获益者的愿望,而承办者则愿意接受宽裕的资金,在实际工作中有变通的余地。当投资收益率达到10%左右,这个项目就具有足够的投资价值了。很多上报的土地整理项目的投资收益率是大大超过10%的,而且没有措施保证规划期结束之后经济效益的实现。奖罚不明,会挫伤投资者的兴趣和建设者的热情。长此以往,将失去国家主体对项目区的支持,或者形成“越穷越整,越整越穷”的怪圈,不能形成“钱要长地,地要长钱,钱再长地”的良性循环。

2.3.2 经济效益的估算

经济效益的预测结果与投入产出的计算方法有直接关系。以改造中低产田为例,对农地整理结束后每公顷粮食作物的产量的预测,往往达到当地水平的上限,并按市场高价计算所获效益,得到可观、诱人的收益数字,但实际情况并非如此。如果不采用合理、完善的评估方法,不把经济估算建立在对项目区长期、充分的考察基础上,就难以获得具有实际价值的评估结果。以仪征市丘陵地区为例,该地经济普遍落后,土壤肥力较低,预计农地整理后,水稻产量可由原来的 $6\,000\text{ kg/hm}^2$,提高到 $9\,000\text{ kg/hm}^2$,以 1.0 元/kg 计,每公顷可增加效益 $3\,000\text{ 元}$;小麦产量由原来的 $3\,270\text{ kg/hm}^2$,提高到 $4\,500\text{ kg/hm}^2$,以 1.3 元/kg 计,每公顷可增加效益 $1\,599\text{ 元}$,这些是依据类似自然和社会条件,不考虑自然灾害、粮食价格下调等不可抗拒的外力影响下预算的,而实际情况往往难以实现这么高的经济价值。

2.4 工程技术的可操作性弱

农村经济发展水平及自然条件决定着乡村土地整理的工程建设模式。当地农村工作者的科技文化水平也直接制约着工程技术的实现程度。农地整理工作在科技部门规划好后,布置到基层乡、镇、村去实行,会遇到很多困难。因为农地整理设计的技术性较高,普通的土地使用者不能胜任,必须依靠专业技术人员。以绘图技术为例,现在多采用MapInfo绘图技术,它拥有强大的空间分析功能和信息反馈修订功能,完全可以满足乡村土地整理规划的动态要求。使用者应用该软件能够方便地获得任一地物的位置、距离、面积等详细的数据信息,并可随机调整。但是目前很多乡镇还没有掌握该技术的人员,甚至计算机也未普及,图件仅仅是“纸上画、墙上挂”的,如果要指导实践,还需要请教专业技术人员,为使用者增添了麻烦。

3 建议

3.1 理顺农地整理与总体规划的关系,重视农地整理工作的理论研究

农地整理工作不是孤立的,它与村镇规划和土地利用总体规划紧密相关。土地利用总体规划通过确定指标来调整土地利用结构和用地布局,宏观调控和均衡各业用地^[9]。农地整理是对土地利用总体规划的具体实施,解决项目区内最基层、最详细的问题,属于微观范畴。有了统一、全局性的规划,不仅容易实现土地利用的宏观最佳效益,而且为农地整理工作提供了科学依据和保障。村镇规划是根据本地区的自然、经济基础,历史、现状特点,合理确定村镇结构体系和规模;综合处理村镇内各项用地的关系;妥善安排各项公共设施的建设,包括绿化、交通、通讯、卫生等工程^[10]。农地整理工作仅涉及到其中的一小部分内容,它与村镇规划是局部与全局的关系,全局领导局部,局部必须服从全局,才能互相衔接和促进。在与总体规划协调的基础上,从农地整理实践中提升理论依据,使理论能够真正的指导实践,转化成巨大

的实践价值。

3.2 做好项目规划前的调研工作,明确可行性报告的作用

对项目规划区进行认真、细致的调研工作是十分必要的。只有在对全区的自然、经济、社会状况有了全面了解的情况下,对项目所做的可行性分析才是可靠的。可行性报告是农地整理的先行军,它必须本着技术上的先进性和适用性,经济上的合理性和有效性,以及建设的可能性和可行性原则,对多种建设方案进行技术分析与比较论证,对项目建成后的效益进行预测和评估,从而为项目的投资决策提供可靠的投资收益保证,为项目的整个实践过程提供可靠的技术实现依据^[11],促成农地整理工作经济、社会、生态效益三位一体的实现。

3.3 促进制度改革,为农地整理工作提供全面的制度支持

逐步完善农地整理工作中的项目组织、资金投入、利益分享等制度。国家和地方政府对项目实施进行严格管理,采取多种投资方式和工程运行模式,保证资金使用到位、技术行之有效、验收实事求是,提高组织在群众中的威信,增加农民的信任感。在利益分享的过程中,赋予农民对土地完整的使用权,同时允许农地使用权的市场交易,有助于排除集体对农民家庭经营的干预,保证农民的经营自主权,充分调动农民的生产积极性,使农民有资金、有能力将农地整理工作坚持和贯彻到底。

3.4 加强对农村基层技术人员的培训,提高工程项目的实际操作性

一方面,有计划、有目的地组织基层技术人员定期培训,由科技单位派人到基层传授或基层人员上科技单位系统学习实用的土地整理技术,让土地使用者能够掌握和应用基本原理和技巧,将规划设计的技术项目落到实处。另一方面,规划设计部门根据各地实际情况,简化技术方法,使之易学易用,便于推广,能够真正地解决地方问题,注重结果的前期模拟和演示。以此来共同推动农地整理工作的顺利进行。

〔参考文献〕

- [1] 喻俊华,韩桐魁.我国当前农地整理项目的选择评判方法初探[J].华中师范大学学报,2002,(1):74~77.
- [2] 钟大洋,蒋鹏,葛吉琦.关于农地整理的几点思考[J].国土开发与整治,2001,(2):34~38.
- [3] 韩润仙,韩桐魁.农地整理的运行机制[J].中国土地,1999,(2):23~24.
- [4] 刘金平,吴俊品.农地整理经济效益评价的几个问题[J].中国矿业大学学报,2001,(1):101~103.
- [5] 叶艳妹,吴次芳,黄鸿鸿.农地整理工程对农田生态的影响及其生态环境保育型模式设计[J].农业工程学报,2001,(5):167~170.
- [6] 严金明.农地整理要兼顾景观生态[J].中国土地,2000,(5):19~20.
- [7] 李展,彭补拙.江苏省吴江市土地整理理论与实践研究[J].资源科学,2000,(5):70~73.
- [8] 毕宝德.土地经济学[M].北京:中国人民大学出版社,1993.21~25.
- [9] 阎建忠,余杰.关于土地整理的几个问题[J].西南农业大学学报,1999,(6):240~243.
- [10] 金其铭.中国农村聚落地理[M].南京:江苏科学技术出版社,1989,(4):60~62.
- [11] 朱绍新,尹进.农业项目可行性研究的作用和展望[J].农业经济,1996,(11):47~48.

Some Problems of Agricultural land Arrangement

Gao Shan

(College of Geographical Science, Nanjing Normal University, 210097, Nanjing, PRC)

Abstract: Land arrangement plays an important role in the balance of land gross. The significance, the main scope and the previous work on land arrangement are given in brief. The main problems faced at present including the theoretical basis, the ownership and usufruct of land, benefit evaluation and application of technology are analyzed. Some suggestions are also put forward.

Key words: agricultural land arrangement, benefit-sharing, economic benefit

〔责任编辑:陆炳新〕

— 65 —