

Research on the Pattern of Land Consolidation and Improvement Promoting Balancing Urban-Rural Development in Shaanxi

Xiaoting Xu¹, Jianmin Feng¹, Qiangwei Xin², Qinfang Li³

¹School of Resource Environment and Historical Culture, Xianyang Normal University, Xianyang Shaanxi

²School of Computer, Xianyang Normal University, Xianyang Shaanxi

³College of Earth Science and Resources, Chang'an University, Xi'an Shaanxi

Email: athenaxw@qq.com

Received: Jun. 3rd, 2017; accepted: Jun. 24th, 2017; published: Jun. 27th, 2017

Abstract

To promote the effective implementation of land consolidation, and implement the platform to play a role of land consolidation in urban and rural development, field survey and comprehensive analysis are used to study on the pattern of land consolidation and improvement promoting balancing urban-rural development in Shaanxi with the basis of comprehensive regionalization of land consolidation. The results show that there are 8 kinds of land remediation mode about promoting urban and rural development in Shaanxi Province; the model has its applicable scope, conditions and measures. The research results can provide basis for promoting the smooth development and effective implementation of land consolidation and realizing the coordinated development of urban and rural areas.

Keywords

Land Consolidation and Improvement, Balancing Urban-Rural Development, Pattern, Comprehensive Regionalization of Land Consolidation, Shaanxi Province

陕西省土地整治推动统筹城乡发展模式研究

许晓婷¹, 封建民¹, 辛强伟², 李芹芳³

¹咸阳师范学院资源环境与历史文化学院, 陕西 咸阳

²咸阳师范学院计算机学院, 陕西 咸阳

³长安大学地球科学与资源学院, 陕西 西安

Email: athenaxw@qq.com

收稿日期: 2017年6月3日; 录用日期: 2017年6月24日; 发布日期: 2017年6月27日

摘要

为了促进土地整治的有效实施,落实及发挥土地整治对统筹城乡发展的平台作用,论文运用实地调查和综合分析法,在土地整治综合分区的基础上,开展陕西省土地整治推动统筹城乡发展的模式研究,研究结果表明陕西省共有8种土地整治推动统筹城乡发展模式,各模式均有其适用范围、条件和具体措施。研究结果可为促进土地整治的顺利开展与有效实施,实现区域统筹城乡发展提供依据。

关键词

土地整治, 统筹城乡发展, 模式, 土地整治综合区, 陕西省

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,中央做出了统筹城乡发展的战略决策,投入大量涉农资金支持农村建设,以改变农村面貌、促进农业发展和农民增收[1]。统筹城乡是指将城市和农村进行通盘规划,通过城乡的良性互动,来促进城乡的共同繁荣发展。而土地整治是通过土地要素的合理配置提高土地利用效率,通过土地、资本、技术结合,对人(农民)、产业以及社会经济进行综合的统筹安排,最终实现城乡统筹发展。

土地整治作为统筹城乡发展的新平台[2],是推进工业化、城镇化、农业现代化的重要举措,是工业化城镇化加速发展时期实现双保的根本途径[3]。目前,全国各地正在编制“十三五”土地整治规划,因此,抓住土地整治规划的良机,大力推进土地整治,搭建好城乡统筹发展的重要平台可谓正当其时。但如何通过土地整治推动统筹城乡发展还需要根据各地各区域不同条件和特征来确定,因此,土地整治推动统筹城乡发展模式研究就具有重要的理论和现实意义。

目前,我国相关研究主要是统筹城乡发展模式和土地整治模式的单独研究,前者主要从组织主体、调节经济运行的主导力量、投资主体三个角度来研究城乡统筹模式[4] [5] [6];后者主要从城乡不同地类角度对土地整治模式进行划分,而将土地整治和统筹城乡发展作为统一的研究对象[7] [8],研究土地整治推动统筹城乡发展的模式则相对较少。因此,本文以陕西省为研究区,通过开展土地整治推动统筹城乡发展模式研究,为合理编制“十三五”土地整治规划,因地制宜开展土地整治工作,实现统筹城乡发展提供依据。

2. 研究区概况

陕西省地处中国内陆腹地,地理坐标介于 $105^{\circ}29' \sim 110^{\circ}15'E$, $31^{\circ}42' \sim 39^{\circ}35'N$ 之间,南北狭长,东西较窄[9]。在统筹城乡发展要求下,根据自然条件和经济社会发展水平、土地利用现状、土地利用方向和途径以及土地整治类型和潜力的相对一致性与差异性,陕西省从北向南可依次划分为陕北长城沿线风沙滩地土地整治区、陕北黄土丘陵沟壑土地开发区、渭北台塬土地复垦区、渭北台塬农村居民点整治区、关中渭河平原中西部土地整治区、关中渭河平原东部土地开发区、陕南秦岭南坡土地整治区、陕南汉江盆地土地整治区、陕南山北坡土地整治区9个土地整治综合区[10]。

3. 研究思路

在土地整治综合分区的基础上，采用实地调查和综合分析方法，通过深入分析各综合分区的自然、社会经济条件、土地整治潜力和城乡统筹发展现状，因地制宜确定土地整治推动统筹城乡发展模式，分析各模式的适用范围和条件，在此基础上，确定各模式实施的具体措施。各模式命名主要依据土地整治推动统筹城乡发展的重点方向。

4. 土地整治推动统筹城乡发展的模式

通过对陕西省各土地整治综合分区的自然与社会经济条件、土地整治潜力以及城乡统筹发展现状进行深入分析，结合实地调查，综合确定陕西省共有生态环境治理型、生态环境治理造田型、协调工矿发展与土地合理利用型、新农村建设型、城乡社会经济高速发展型、现代农业发展型、生态环境保护型、生态农业发展型八种土地整治推动统筹城乡发展模式。

4.1. 生态环境治理型模式

该模式是以保护和改善区域生态环境为主要目标，配套交通、水利等农业基础设施，提高农业生产效率，同时积极治理由于人为原因造成的煤矿采空区、水土流失、沙漠化等生态环境问题，保障居民生产生活环境不受破坏。

该模式适用于陕北长城沿线风沙滩地土地整治区，其气候干旱，水土流失严重，生态环境脆弱，人口稀少；耕地瘠薄，耕作方式粗放，农业基础设施相对滞后；发展畜牧业生产条件较好；是我国能源化工基地，资源开发强度大，对生态环境影响大。

其实施的措施为：控制保护和恢复现有植被，营造防风固沙植被，治理沙漠化土地；完善农田基础设施，改善农田生产条件，提高农业产出率；优化农业结构，发展无公害、绿色和有机农业，重点发展“草、羊、枣、薯”四大主导产业，促进剩余劳动力转化，提高农民收入水平；围绕国家能源化工基地，打造煤、气、油、电、化五大支柱产业，在矿产资源开发过程中注意生态环境保护，采取积极措施治理煤矿采空区，加强废弃矿区土地复垦，不断提高集约用地水平，促进经济社会与资源环境协调发展。

4.2. 生态环境治理造田型模式

该模式是以治理水土流失为重点，大力营造水土保持林，宜林荒坡绿化，狠抓农田基本建设和流域综合治理，加大土地整治力度，通过各种措施一方面保护生态环境，一方面稳定耕地面积，建设高标准农田。

该模式适用于陕北黄土丘陵沟壑土地开发区，其丘陵沟壑面积大，气候干寒多风、植被稀疏，森林覆盖率低，水土流失严重，耕地贫瘠，耕作粗放；经济基础薄弱，人口密度较小，基础设施相对滞后，经济发展受到一定制约；特色林果业有一定基础；煤炭、石油、天然气、钠盐资源储量大，开发利用前景广阔。

其实施的措施为：加快实施沟道造地工程规划，以增加有效耕地面积，建设高标准基本农田，保障粮食安全；巩固退耕还林成果、保持水土，加强小流域治理，防止水土流失；推广先进技术，对现有农用地进行综合整治，改善农业生产条件，提高农用地质量，因地制宜发展畜牧业和特色林果业，提高农民收入水平；以煤、石油、天然气和钠盐等能源开采、冶炼为先导，大力发展电力、化工相关产业，加快基础设施建设，提高区域经济和人民生活水平。

4.3. 协调工矿发展与土地合理利用型模式

该模式一方面要充分发挥煤炭能源矿产资源优势，发展煤炭能源产业，鼓励煤炭深加工产业聚集，

提高区域经济发展水平；另一方面禁止小煤窑开采，提高土地节约集约利用程度，治理污染土地，复垦工矿废弃土地，积极增加耕地面积。

该模式适用于渭北台塬土地复垦区，该区处于陕北黄土高原向关中平原的过渡地带，海拔高、气候干旱少雨，昼夜温差较大，土层深厚、质地疏松，是全省苹果主要生产基地之一；社会经济条件较陕北优越，人口相对集中；煤炭资源丰富，水泥石灰岩储量巨大，是省域能源开发利用接续地。但矿产资源开采开发也引起了地表塌陷、植被枯死、地下水位下降等生态环境问题。

其实施的措施为：以果业基地建设为龙头，发展生态农业和多种经营，形成绿色果生产基地，提高农民收入水平；积极发展矿产资源深加工产业和循环产业，整治低效利用土地，加快复垦工矿废弃土地，治理污染土地，力求为工矿业发展提供合理用地并限制其不合理用地，提高土地集约利用度，为失地农民提供就业机会、生活保障和发展空间；采取各种措施恢复重建矿区生态环境，保护城乡居民饮用水源安全。

4.4. 新农村建设型模式

该模式通过农村居民点综合整治，建立用地规模适度、空间布局优化、节约集约用地、农村居住条件改善、生态环境良好的社会主义新农村的用地模式，同时通过平整土地、修筑梯田，配套农田水利工程，建设高标准农田，通过造林种草，建设农田林网，治理水土流失，改善生态环境。

该模式适用于渭北台塬农村居民点整治区，区内海拔高、坡度大，昼夜温差大；土地类型多样，适宜农、林、烟、果、牧生产；地表径流量少，地下水源深而难以利用，干旱程度严重，水土失衡严重影响了土地有效利用，制约了农业生产发展；地坑窑、沟边院、零散居民点和闲置废弃居住地较多。

其实施的措施为：加大废弃居民点复垦力度，改造旧村庄、归并零散自然村、建设中心村，加强基础设施和公共设施建设，改善农民居住环境和生产生活条件；巩固提高现有水利设施，对中小型水利工程进行挖潜改造，更新改造井灌设施，扩大灌溉面积，培肥地力，促进粮食生产，保障粮食安全；加强小流域综合治理，建设农田林网和林带，防止水土流失，涵养水源；充分发挥渭北苹果优生区独特优势，构建果业、畜牧业的循环经济体系与产业链接，促进农民增收、企业增效、土地增肥、农村生态环境改善。

4.5. 城乡社会经济高速发展型模式

该模式通过城镇低效用地、闲置用地、农用地综合整治以及城乡建设用地增减挂钩的实施保障社会经济高速发展对土地的需求、优化城乡用地结构、提高土地集约利用水平、提高土地产出率、稳定耕地面积、保障粮食安全，提高农民居住条件。

该模式适用于关中渭河平原中西部土地整治区，区内地势较为平坦，土壤肥沃，光、热、水匹配较好，土地生产潜力大，是全省粮、棉、油、果生产基地；土地类型多样，适宜性广泛，具有综合开发的优势；水利条件好，交通便利，工商业发达，旅游资源丰富，城镇数量多，分布密集，城镇化水平高，经济基础好，人口密集，是全省人口、文化、经济中心；人均土地资源尤其是耕地资源极少，建设用地需求量极大，但后备资源有限，用地矛盾突出。

其实施的措施为：严格控制城镇用地，挖潜改造城镇内部存量土地，提高城镇建设容积率，优化城镇用地结构和布局，大力发展高新技术产业；加强开发区用地管理，重点解决其土地闲置、低效利用和单位面积投资强度偏低、用地结构不尽合理、布局分散、土地利用程度不高等问题；结合新农村建设，加强空心村整治，积极实施城乡建设用地增减挂钩，优化城乡用地结构，合理布局规划农村居民点用地，提高农村建设用地效益；实施渭河流域高标准农田建设工程，综合整治中低产田，推进农业产业化发展，

实行耕地和基本农田的规模化、集中化保护；大力发展多种经营，建立粮、棉、油、菜、果、肉、蛋、奶优质农副产品生产基地，提高农民收入，保障城镇居民生活，促进城乡社会经济统筹发展。

4.6. 现代农业发展型模式

该模式以完善农业生产条件，优化农业产业布局，提高土地综合经济效益为前提，建设现代农业，采用“公司 + 基地 + 农户”的产业化组织形式，实行生产资料供应、生产加工、销售一体化经营，形成龙头连基地、基地连农户的产业化、商品化、规模化生产经营格局，或以农户家庭经营为主体，以独户联户、合作经营为基础，以多种经营为手段，拓宽农民就业渠道，推进农业发展，提高农民收入。

该模式适用于关中渭河平原东部土地开发区，该区属渭洛河冲积平原，地势由西向东缓降，外侧为黄土台塬，塬间河流切割，沟谷较密，渭河沿岸及大荔有片状沙地和风积沙丘；气候温和，光热条件好，降水适中，雨热同期，土壤肥沃，农业资源得天独厚，已形成在全国著名的粮食，棉花，苹果，烤烟、花生，秦川牛、奶山羊、笼养鸡、生猪、渔业 10 大商品生产基地；位于西安 1 小时经济圈之内，交通便利，人口较为密集，旅游资源较为丰富，乡镇企业发展迅速，经济增长较快。

其实施的措施为：综合开发整治沙地及盐碱地，巩固农业基础设施，增设农田防护林，防止整治后的土地退化；加大中低产田改造和农业综合开发力度，推广节水抗旱技术，提高耕地生产能力；重点保护农业基础设施完善、质量好、集中连片的耕地及基本农田；结合区域自然及区位优势，建设现代农业，推进粮菜果生产的区域化和专业化，打造一批都市农业支柱产业，提高区域农民收入水平。

4.7. 生态环境保护型模式

该模式以保护生态环境为主，通过实施生态移民搬迁、农用地和农村建设用地综合整治，实现耕地面积增加和质量提高，农民生产生活环境改善，城乡协调发展，生态环境改善的目标。

该模式适用于陕南秦岭南坡和巴山北坡土地整治区，其气候湿润，降雨充沛，海拔高度大，河谷纵横，光、热、水条件优越，生物资源丰富，森林覆盖率高，是全省主要林木生产基地和全国优质林特产品和药材主要生产地；耕地后备资源缺乏，田块规模小且分布零散，人均耕地少、质量差、产量低；人口稀少，城镇化水平低，经济相对落后；是众多河流的源头，滑坡、崩塌、泥石流和地面塌陷等地质灾害频发，水土流失比较严重。

其实施的措施为：将受地质灾害、洪涝灾害或其它自然灾害影响严重、基础设施、服务设施落后、人口规模过小，经济收入来源少、位于自然保护区和生态敏感区范围内、发展条件较差的居民点进行搬迁，完善和优化安置区基础设施，促使区内人口向城镇聚集，从根本上改变其生产生活条件；实施搬迁区退耕还林以及居民点复垦，以生态环境保护和自然资源保护为主，适度开发利用区域优势资源，建立名特优林产品、中药材生产基地和生物资源利用基地，营造水土保持林，提高植被覆盖率，涵养水源，控制水土流失；以农用地内涵挖潜为重点，加强对零散地块的整理，完善农田基础设施，合理对河滩地、荒草地等宜农未利用地进行开发以及水毁复垦，增加耕地面积，提高耕地质量，保障粮食安全。

4.8. 生态农业发展型模式

该模式是根据区域自然条件以及现代农业、特色农业、生态农业的发展潜力，为提高土地综合生产能力，按照土地适宜性合理安排农、林、渔的用地布局，充分发挥水田、园地、林地的生产、生态、景观和间隔的综合能力，以生态农业发展提高农村居民生活水平，改善其生活环境，最终实现城乡统筹发展。

该模式适用于陕南汉江盆地土地整治区，该区属北亚热带半湿润区，气候湿润，降雨充沛，光热水条件优越，地势起伏较小，地形较为平坦开阔，土壤肥沃，动植物生长环境得天独厚；生物、水力、矿

产资源丰富，森林覆盖率高；耕地比例较高，农业基础设施条件较好，经济作物种类繁多，以畜牧、烤烟、茶叶、中药材、油桐为主，是全省中药材的重要产地和最主要的油料及水稻生产基地；农村居民点建设缺乏统一规划，规模小，布局零散，荒芜废弃老宅基地现象较严重；属地质灾害易发区，水土流失较为严重。

其实施的措施为：通过田块归并、土地平整、加强农田灌排设施配套和土壤改良进行农用地综合整治，改善土地利用条件，推进农业产业化进程，提高耕地利用率和产出率；调整农业产业结构，依托生物、水能、矿产、旅游四大资源优势，发展烤烟、黄姜、蚕桑、畜牧、青竹等主导产业，壮大烟草、水电、矿产、医药、建材、机械等工业支柱，形成产业优势和产业集群，推动汉水文化游；做好新农村建设规划，鼓励农民新建住宅使用村内空闲地和闲置地，同时将居住人口少，占地面积大的自然村庄适度撤并向中心村和城镇集中，通过采取工程和生物措施将废弃地复垦为耕地，搬迁位于地质灾害易发区的居民点；加强滑坡、泥石流等重大地质灾害隐患调查与治理，实施水土保持工程和生态保护林建设防止水土流失，严格保护基础性生态用地，巩固退耕还林成果，实施荒山荒坡植树造林。

5. 结论

应根据不同区域自然、社会经济条件、土地整治潜力和城乡统筹发展现状，因地制宜确定土地整治推动统筹城乡发展模式。陕西省 9 个土地整治综合区共有 8 种土地整治推动统筹城乡发展模式，每种模式的特征、适用范围、条件与具体实施措施各有不同，实际工作中应因地制宜的选择。

在统筹城乡发展的新形势下，土地整治不仅是落实最严格的土地管理制度、大力推进耕地保护和节约集约用地的重大举措，也是推动破除城乡二元结构，加快推进新农村建设和实现城乡统筹发展的重要途径。土地整治推动统筹城乡发展模式有利于合理编制土地整治规划，因地制宜开展土地整治，明确土地整治推动统筹城乡发展的重点方向，最终实现统筹城乡发展。

基金项目

咸阳师范学院 2017 年度专项科研基金项目“陕西省土地整治与统筹城乡发展研究”(XSYK17017)。

参考文献 (References)

- [1] 国土资源土地整理中心. 大力推进土地整治 统筹城乡发展用地[M]. 北京: 地质出版社, 2010: 1-2.
- [2] 徐绍史. 深入开展农村土地整治搭建新农村建设和城乡统筹发展新平台[J]. 国土资源通讯, 2009(8): 7.
- [3] 许晓婷. 县级土地整治规划理论与方法研究[D]: [博士学位论文]. 西安: 长安大学, 2014.
- [4] 刘彦随, 严滨, 王艳飞. 新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策[J]. 经济地理, 2016, 36(7): 1-8.
- [5] 张德生, 张晖. 海南省城乡统筹发展模式与路径分析[J]. 热带农业科学, 2016(10): 96-101.
- [6] 王月英, 石会娟, 雷祺. 城乡统筹背景下的西咸新区城乡发展模式思考[J]. 西北大学学报(自然科学版), 2013, 43(2): 304-308.
- [7] 信桂新, 杨朝现, 魏朝富, 等. 人地协调的土地整治模式与实践[J]. 农业工程学报, 2015, 31(19): 262-275.
- [8] 刘彦随, 朱琳, 李玉恒. 转型期农村土地整治的基础理论与模式探析[J]. 地理科学进展, 2012, 36(6): 777-782.
- [9] 李芹芳, 钱文君, 陈玮, 等. 陕西省区域经济发展水平差异评价分析[J]. 干旱区地理, 2010, 33(3): 456-461.
- [10] 许晓婷, 隋立春, 李芹芳. 基于城乡统筹发展的土地综合整治分区研究[J]. 测绘通报, 2014(1): 82-85.

期刊投稿者将享受如下服务：

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ulu@hanspub.org