

乡村转型下的土地利用问题及 对策研究

谢海浪

重庆工商大学公共管理学院, 重庆
Email: xiehailang0509@163.com

收稿日期: 2020年10月5日; 录用日期: 2020年10月19日; 发布日期: 2020年10月26日

摘要

乡村振兴战略的提出为未来中国乡村的发展指明了方向。城镇化进程中, 如何扭转乡村的持续衰落、激发乡村的发展活力是快速工业化后期各国的重要任务。土地利用变化与乡村转型发展密切相关, 农村土地制度变革更是推动乡村转型发展的核心动力之一, 深入分析土地利用变化与乡村转型发展的互馈关系和交互作用机理有利于深化对乡村发展规律的认识, 为科学制定乡村发展战略提供参考。当前对乡村转型就土地利用转型方面研究的理论体系、内在机理等缺少系统的建构, 对乡村转型下的土地理论问题的诱因了解尚有欠缺。此外, 在城镇化的进程中, 大量的农村人口进城务工, 农村空心化程度不断加深, 造成土地闲置、废弃、低效、无序利用问题日益突出。为此, 本文在乡村转型与土地利用转型之间相互关系的基础上, 对乡村转型下土地利用存在的问题及原因进行认真剖析, 最终提出一系列有针对性的、切实可行的对策和措施, 为进一步促进农村社区建设、促进社会主义新农村建设、缩小城乡差距、促进我国城乡一体化发展提供参考和政策建议。

关键词

乡村转型, 新农村建设, 土地利用, 问题及对策

Research on Land Use Problems and Countermeasures under Rural Transformation

Hailang Xie

School of Public Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing
Email: xiehailang0509@163.com

Received: Oct. 5th, 2020; accepted: Oct. 19th, 2020; published: Oct. 26th, 2020

文章引用: 谢海浪. 乡村转型下的土地利用问题及对策研究[J]. 农业科学, 2020, 10(10): 819-824.
DOI: 10.12677/hjas.2020.1010125

Abstract

The strategy of rural revitalization has pointed out the direction for the future development of China's rural areas. In the process of urbanization, how to reverse the country's continued decline, to stimulate the vitality of rural development is an important task of late rapidly industrializing countries. Rural development is closely related to the transformation of land use change, the rural land system reform is one of the core powers to promote the development of the rural transformation. An in-depth analysis of the mutual feed-back relationship and interaction mechanism between land use change and rural transformation and development is conducive to deepening the cognition of rural development law and providing reference for the scientific formulation of rural development strategy. At present, there is a lack of systematic construction of the theoretical system and internal mechanism of research on land use transformation in rural transformation, and there is still a lack of understanding of the inducement of land theoretical problems under rural transformation. In addition, in the process of urbanization, a large number of rural people work in cities, and the degree of rural hollowing out is deepening, resulting in the increasingly prominent problems of idle, abandoned, inefficient and disorderly use of land. For this reason, based on the relationship between rural transformation and land use transformation, this article analyzes the problems and causes of land use in rural transformation, and finally puts forward a series of targeted, practical and feasible countermeasures and measures, so as to provide reference and policy suggestions for further promoting the construction of rural communities, promoting the construction of new socialist countryside, narrowing the gap between urban and rural areas, and promoting the development of urban-rural integration in China.

Keywords

Rural Transformation, New Rural Construction, The Land Use, Problems and Countermeasures

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

近年来,农村改革发展一直都是人们讨论的热点问题。土地利用转型是乡村转型的重要因素之一。合理、高效的土地利用方式可以为乡村转型带来巨大的效益和物质基础保障,合理的土地利用转型能够更好地带动当地经济的发展,改善当地居民的生活条件,打造一个因地制宜的美丽乡村。

城乡转型发展进程中,乡村生产和生活特征发生了深刻的变化[1] [2] [3] [4] [5],而乡村土地利用形态作为社会经济发展状态在空间上的投影,已踏上难以逆转的转型之道。乡村转型发展研究的核心在于通过解析乡村地区人口、产业和社会等内在结构的演化,以建构乡村在社会经济转型期的状态变化[6] [7]。与此同时,以土地利用形态趋势性变化为核心的土地利用转型研究也逐渐成为土地利用研究领域的重要分支[8] [9]。当前,土地利用转型与乡村转型发展的耦合失调是部分地区乡村衰败的重要原因。不同地区土地利用转型与乡村转型发展耦合失调的问题多样,如传统平原农区耕地利用转型与乡村发展进程的不协调导致部分地区耕地利用的粗放化[10];宅基地利用转型与乡村转型发展时序错配导致部分地区乡村“空心化”问题严重[11]。因此,土地管理制度调整滞后于乡村转型发展进程,成为阻碍乡村可持续发展的重要障碍。

土地利用转型与乡村转型发展耦合研究有利于揭示乡村地域系统的演化规律,为深入开展乡村振兴研究提供新的视角和方法;消除乡村可持续发展中的障碍,更好地保护环境、保障 18 亿亩的耕地红线不突破;更好地促进农村社区建设、促进社会主义新农村建设、缩小城乡差距、促进我国城乡一体化发展。

2. 土地利用转型及其与乡村转型相互发展关系研究

总的看来,土地利用转型是乡村转型发展的重要措施,乡村转型发展状况是土地利用转型成效的重要体现。从土地利用变化与乡村发展的相互关系分析,再到土地利用转型与乡村转型相互关系研究,使其更好地分析乡村转型下土地利用中存在的问题,明确两者之间的协调性,为更好的促进乡村的振兴、农村社区建设、促进社会主义新农村建设、缩小城乡差距、促进我国城乡一体化发展。

2.1. 土地利用转型及其与乡村转型侧重点区别研究

土地利用转型研究强调与经济社会发展阶段相对应的土地利用形态视角来研究土地利用变化。与土地利用变化趋势的不确定性相比,土地利用转型研究更加关注区域土地利用形态的趋势性及规律性变化过程,将土地利用形态的变化与经济社会发展阶段的演替过程相对应,突出了土地利用变化与社会经济发展的耦合特征。

乡村转型发展研究强调土地利用转型研究旨在揭示区域土地利用形态(含显性和隐性形态)的非线性变化过程,而乡村转型发展研究注重探讨乡村发展状态在城乡转型发展进程中呈现的趋势性变化过程。

2.2. 土地利用转型与乡村转型发展耦合研究

土地利用情况是乡村社会经济发展的一面镜子,乡村社会和经济的发展变化都会映射到土地利用上。从乡村经济社会活动的不断完善和提高,乡村土地利用形态相对单一,再到乡镇企业“异军突起”,乡村工业化和乡村城镇化迅猛发展,使得土地城镇化脚步明显加快。同时也引发了乡村土地利用的剧烈变化:一方面,大量耕地转化为城市建设用地,土地用途和权属发生转变;另一方面,更多的农村人口和劳动力流入城市务工,农村宅基地空置与闲置加剧,导致大量的“空心村”,乡村衰败态势显现。

从乡村发展的不同时期可以看出,土地利用与乡村发展之间存在着密切联系。不同社会经济发展时期,乡村地域系统的人地关系地域格局特征差异明显,区域土地利用形态和乡村发展状态也呈现出明显的时空异质性。研究发现,区域土地利用形态差异性是导致土地利用形态演变的内在成因,在此基础上的乡村人地关系地域格局也相继发生改变,这也成为决定乡村转型发展过程的关键因素。因此,区域土地利用形态差异性促进乡村转型发展动力重要因素,乡村人地关系地域格局对二者作用力的响应和反馈过程,构成了土地利用转型与乡村转型发展交互作用及耦合的桥梁。土地利用转型及其与乡村转型发展的耦合协调过程是实现乡村振兴的关键[10]。人口城乡迁移过程中,土地利用的城乡配置、产业结构的升级、乡村“三生”空间内部结构和社会文化体系的演变均受到城乡转型发展的影响[12],深刻改变了乡村发展的形态格局。不同地区乡村转型发展的进程差异显著,可以通过刻画乡村发展形态格局的变化来解释乡村转型发展的历程和模式。协调好土地利用转型与乡村转型发展的耦合关系,对优化乡村发展历程、构建和谐有序的城乡转型发展进程具有重要意义[3]。

3. 乡村转型下存在的土地利用问题

3.1. 农村土地利用转型方式盲目,导致土地利用不合理

进入 21 世纪以来,全面深入推进改革开放成为中国经济快速稳定发展的重要动力,各地在继续稳定推进二、三产业和城镇发展的同时,逐步加强了对农业和农村的投入力度,并部署“新农村建设”重要战略,积极促进农村生产转型与发展,乡村转型发展成为先阶段中国经济发展的主题。

当前在乡村转型背景下对农村土地利用转型方式的研究相对较少，同时不同地域土地利用形态差异性较大，很难按同一模式对不同区域乡村土地进行合理利用，而当下许多乡村在进行乡村转型过程中对本村土地都采取土地平整、沟渠等基础设施的建设方式，而较大的忽略了结合本村实际，最终造成了人力物力财力等的投入的同时也没有合理的使用土地资源。

3.2. 农村“空心化”导致土地撂荒

随着人们对美好生活的需要以及对教育和技能的渴望，使得更多的人们都依赖城市，降低了对土地的归属感。留在农村生活的基本是老人、妇女和小孩，其大部分年迈且劳动能力有限，而务农方式基本靠经验，科技含量很低，其收益无法满足需要，使得更多的青年一代走出农村谋发展，导致了农村的“空心化”频频出现。

随着人口的增多，我国农村人均占有的土地减少，大多数外出务工的农民虽然离开了土地，但其仍拥有土地的使用权，并不能缓解农村人多地少的情况。农村的青壮年劳动力流失导致了大片土地荒废没有人耕种，或耕种土地生产率较低，无法发挥其最佳生产效益。这些情况导致了土地资源浪费，无法让乡村自我发展，更加严重危害我国的粮食安全。

3.3. 农村土地流转困难，流转后规模较小

我国是一个多山多丘陵的国家，耕地类型复杂多样，各区域土地质量差异较大[13]，农村耕地受地形等因素影响，不适宜于规模化经营和现代化农业的发展，农业产出效率过低。同时农村土地分布较分散，地势陡峭，极大程度上无法对大规模农耕设施的使用；农民的小农意识强烈以及实行分产到户的土地制度；各个地区的土地条件、气候、交通、人力、水资源等条件严重制约了土地集约化经营的发展，致使农村土地流转困难，流转后规模较小。在现代化建设中，土地是经济发展的重要因素。土地利用的科学化、适应化，更有利于促进经济的健康发展。同时，土地也与我国的农业发展息息相关，实现了土地的科学利用，才能更快的发展高效率的现代农业。

3.4. 农村企业市场竞争力不强，存活寿命短

随着改革开放进程不断深入，乡村企业在促进农村经济结构转型、转移农村剩余劳动力、加速农村现代化、推进农村土地流转等方面的作用也越来越明显。在中国经济社会发展过程中，乡村企业对提升农村经济具有不可缺少的重要力量，是国民经济中不可替代的重要组成部分[14]。在乡村转型发展的过程中，由于受产权不分明，发展后续力不足；企业管理体制有待完善；经营范围窄，发展空间小；招商引资的盲目性等发展问题。经调查，在重庆市合川区大柱新村、重庆市九龙坡区西彭镇真武宫村、重庆市渝北区金刚村、重庆市彭水县保家镇工业园区等区域都存在着乡村企业市场竞争力不强，存活寿命短状况。同时，二次招商引资的时效性，原有设施等资源条件的闲置都造成资源的浪费，资源乡村的发展，和人民生活质量的提高。

4. 针对乡村转型下的农村土地利用问题的对策

随着乡村经济转型，土地作为农业用地的经济重要性会不断下降，而空间承载功能和资产资本功能增强，最终将回归农业生产和生态景观功能而趋于稳态。这一趋势性过程也将映射到土地利用形态变化上。期间，当土地利用形态不能适应乡村发展需求时，即会呈现出各种土地利用问题，这就需要地方主体的合理干预来调整土地利用形态，使其重新适应发展需求。因此，在乡村发展进程中，针对特定阶段的土地利用问题，不同的土地利用主体通过经济、技术、制度等手段实现土地资源再配置，导致土地利

用形态变化；而土地利用变化又反过来作用于乡村发展。这种交互作用机制又将引起不同的经济社会效应和相关主体的再响应，在乡村发展中起到至关重要的作用。可见，土地利用与乡村发展的交互耦合过程中，地方主体的合理干预和能动响应十分关键。

4.1. 完善农村土地流转和监督制度

土地流转是流入与流出双方共同的问题，因此在完善土地流转机制时，不仅要鼓励农民将闲置的农用地进行流转，更要监督转入方对农用地的合理规划使用，在不改变其用途的情况下实现土地集约利用，提高其利用效率和价值^[14]，保住国家 18 亿亩耕地红线，保护国家粮食安全，促进乡村的转型升级。

4.2. 促进乡村企业发展的对策

乡村企业对农村经济发展的作用毋庸置疑，乡村企业发展中出现的问题也是客观存在的，唯有客观分析，冷静面对，才能让乡村企业得到更好地发展，使其成为推动农村经济发展的中坚力量。

一方面乡村企业需结合自身优劣势，发挥长处，调整结构，弥补短板，推进农业科学化、产业化发展，以实现可持续发展目标；另一方面地方政府、职能部门也应该给予有力。要让扶持。乡村经济更好的带动乡村振兴转型，观念转变，明确产权使乡村企业更好的面对市场经济体制的要求，避免“政企不分”的情况发生；创新发展、完善企业管理体制更有助于为企业招贤纳士，注入新鲜血液，实现由“派出去”向“请进来”的转变，同时对传统管理理念的转变，绩效考核方式的完善，为企业的发展壮大奠定基础；因地制宜调整产业结构、实现产品优化升级，提升市场竞争力，综合提升乡村企业的协调发展，促进农村劳动力的转移和再就业。

4.3. 合理推进土地流转后对农民的生活保障支持

土地是农民赖以生存的基础，而科学合理的农村土地流转可以使农户实现增收，还可以保障农民土地收益权。农地流转价格与一般商品价格不同，所以，在土地流转中应结合地理环境、社会经济发展和相关土地政策等条件来确定基础土地价格，确定土地流转价格评估机制，然后给出土地流转价格的标准。只做到现金补偿对农民来说并不能改变什么。政府要自觉做好失地农民的最低生活保障、养老保障、医疗保障的工作，大柱村村民将土地流转出去后，他们没有了自给自足的条件，尤其要考虑关心他们的养老问题。随着医疗服务水平的不断提高，医疗费用也在大幅攀升。高额的医疗费用支出，对失地农民是巨大的压力。因此，医疗保障也是失地农民社会保障的重要内容。同时还要提供农民的受教育和培训的机会，提高农业素质，增加就业岗位，以发挥非物质性的社会保障对现代化的重要作用。政府部门应该通过土地管理相关政策，引导农村劳动力的转移，在优化农业生产结构的基础上，提升农民市民化的进程，为新型城镇的工业发展提供必要的人力支持^[16]。促进乡村进行自我“回血、造血”。

4.4. 将土地利用效力纳入各级村镇乡市级官员政绩考核范畴，加强土地利用管理

土地是整个社会生存和发展的物质基础^{[15] [16] [17]}，18 亿亩的耕地红线与当前土地利用情况的比较足以明确对耕地资源保护的重要性。减少耕地资源的浪费，珍惜并合理利用每一寸土地，是刻不容缓的事情。土地利用效力应当纳入各级村镇乡干部的政绩考核范畴。切实开展对土地利用合理的管理，便于对乡村的转型，提升乡村社会经济，保护耕地数量，提高土地利用效率。

4.5. 乡村转型下进行科学的土地规划，建立土地综合服务生态体系

我国现有农村村落大多呈不规则分布，建筑密度，建设布局随地形、风水、交通以及个人喜好自由建设，没有经过科学的设计和规划。这样不仅不利于住房环境的合理改善，也浪费了很多土地。有些

孤立的村落,不利于与村的联系。在乡村转型下,针对我国农村土地利用现状,对我们的村落各个部分进行区域功能的划分,整体把控,促进各区域功能的合理布局。在此基础上建立土地综合服务生态体系,创建土地操作运用平台,合理利用土地,因地制宜,分类管理土地用途。土地部门要加强与其他部门合作与联系,深化土地革新,利用现代技术为土地利用提供信息和技术服务,引导土地合理规划经营,提高土地利用效率,加快现代农业的发展和乡村的转型。

4.6. 培养专业化人才

面对乡村转型和大规模土地撂荒的问题,我国应注重培养专业的农业科技人才,使其回到农村对土地进行集约利用,进行大规模生产,以提高土地生产率,提高土地质量,保护生态环境,促进乡村社会经济的快速发展。

5. 结束语

需从乡村转型与土地利用转型之间相互关系出发,对乡村转型下土地利用存在的问题及原因进行认真剖析,发现其中存在的问题,并结合地域差异等因素对存在问题提出一系列有针对性的、切实可行的对策和措施,进一步促进农村社区建设、缩小城乡差距、促进我国城乡一体化发展。

参考文献

- [1] 刘彦随. 新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.
- [2] Woods, M. (2018) Rural Cosmopolitanism at the Frontier? Chinese Farmers and Community Relations in Northern Queensland, c. 1890-1920. *Australian Geographer*, **49**, 107-131. <https://doi.org/10.1080/00049182.2017.1327785>
- [3] 杨忍, 刘彦随, 龙花楼, 等. 中国乡村转型重构研究进展与展望: 逻辑主线与内容框架[J]. 地理科学进展, 2015, 34(8): 1019-1030.
- [4] Ge, D., Wang, Z., Tu, S., et al. (2019) Coupling Analysis of Greenhouse-Led Farmland Transition and Rural Transformation Development in China's Farming Area: A Case of Qingzhou City. *Land Use Policy*, **86**, 113-125. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.05.002>
- [5] 李二玲, 胥亚男, 雍雅君, 等. 农业结构调整与中国乡村转型发展: 以河南省巩义市和鄢陵县为例[J]. 地理科学进展, 2018, 37(5): 698-709.
- [6] 房艳刚, 刘继生. 基于多功能理论的中国乡村发展多元化探讨: 超越“现代化”发展范式[J]. 地理学报, 2015, 70(2): 257-270.
- [7] 李伯华, 曾荣倩, 刘沛林, 等. 基于 CAS 理论的传统村落人居环境演化研究: 以张谷英村为例[J]. 地理研究, 2018, 37(10): 1982-1996.
- [8] Long, H. and Qu, Y. (2018) Land Use Transitions and Land Management: A Mutual Feedback Perspective. *Land Use Policy*, **74**, 111-120. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.021>
- [9] Meyfroidt, P., Roy Chowdhury, R., de Bremond, A., et al. (2018) Middle-Range Theories of Land System Change. *Global Environmental Change*, **53**, 52-67. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.08.006>
- [10] Ge, D., Long, H., Zhang, Y., et al. (2018) Farmland Transition and Its Influences on Grain Production in China. *Land Use Policy*, **70**, 94-105. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.010>
- [11] Long, H., Li, Y., Liu, Y., et al. (2012) Accelerated Restructuring in Rural China Fueled by “Increasing vs. Decreasing Balance” Land-Use Policy for Dealing with Hollowed Villages. *Land Use Policy*, **29**, 11-22. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.04.003>
- [12] van Vliet, J., de Groot, H.L.F., Rietveld, P., et al. (2015) Manifestations and Underlying Drivers of Agricultural Land Use Change in Europe. *Landscape and Urban Planning*, **133**, 24-36. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.09.001>
- [13] 郭玲霞. 河南省农村土地流转现状、问题及对策研究[J]. 国土资源科技管理, 2019(3): 40-49.
- [14] 彭雁. 农村乡镇企业发展对策浅析[J]. 南方农业, 2020, 14(2): 90-91.
- [15] 唐晶, 聂涛. 浅析中国农村土地利用中出现的问题及其对策[J]. 农村经济与科技, 2012, 23(7): 45-46.
- [16] 黄丽敏. 农村土地流转与新型城镇化进程的相互促进发展[J]. 农业与技术, 2019, 39(7): 175-176.
- [17] 张悦. 农村土地利用问题及对策研究——以河北省为例[J]. 东华大学学报(社会科学版), 2016, 16(1): 53-60.