

宁乡市乡村振兴与土地整治潜力研究

长沙佳源土地规划咨询有限责任公司 康国鑫

摘要: 本文以乡村振兴战略为引领, 全面调查评估宁乡市土地整治现状, 把握土地整治工作的最新要求, 提出土地整治新方向, 通过对宁乡市各类土地整治潜力的分析, 摸清土地整治资源潜力数量、分布, 为国土空间总体规划提供支撑, 为国土空间布局优化提供依据; 充分发挥土地整治平台作用, 将全域土地综合整治与乡村振兴有机结合, 探索乡村振兴发展的多样途径, 为乡村振兴融入源源不断的活力。

关键词: 乡村振兴; 土地整治; 全域土地综合整治

近年来, 宁乡市一直以区域规划、产业布局为导向, 整合土地资源, 优化国土空间布局, 为现代农业要素自由流动和重新组合创造条件, 更好地服务乡村振兴发展大局。

一、历年土地整治成效及问题

(一) 成效

一是为实现耕地占补平衡奠定了基础; 二是提升粮食安全保障能力; 三是改善了农业生产条件; 四是促进农村经济发展; 五是改善农田生态环境。

(二) 问题

一是农用地整治新增耕地比率偏小; 二是部分新增耕地质量较差; 三是废弃工矿用地复垦力度有待进一步加强; 四是土地整治的生态理念有待加强; 五是土地整治缺乏全面统筹。

二、土地综合整治的目标及任务

(一) 确保区域粮食安全

继续发挥土地综合整治对保障宁乡市乃至湖南省粮食安全的突出作用, 严守耕地保护和永久基本农田底线, 加强耕地质量建设, 强化耕地生态功能, 确立耕地保护数量、质量和生态“三位一体”理念。

(二) 优化国土空间格局

发挥国土综合整治在推进山水林田湖草系统治理中的重要平台作用, 以形成适应绿色发展的国土利用格局为目标, 优化国土资源配置, 强化土地用途管制, 全面推进高效节约利用土地资源, 促进形成人口产业布局均衡、城乡结构布局优化的国土空间利用格局。

(三) 推动城乡融合发展

以城乡融合发展为目标, 扎实开展农村环境综合整治, 完善农村各项基础设施和公共服务设施, 改善人居环境, 促进城乡土地资源、资产、资本有序合理流动, 城乡建设空间平衡适宜发展。

(四) 促进节约集约用地

通过土地综合整治, 对零散耕地、园地、林地和其他农用地进行空间置换, 盘活利用农村零星分散的宅基

地、工矿废弃地和其他低效闲置建设用地, 统筹村庄建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类用地, 加快农村产业发展, 促进土地要素在城乡之间高效配置, 全面提高土地节约集约利用水平。

(五) 助力地区乡村振兴

结合目前土地综合整治典型模式, 建设形成一批土地综合整治示范村镇, 形成可复制、可推广的综合整治模式和经验做法; 通过全域规划、整体设计、综合整治, 统筹农用地、低效建设用地和生态保护修复, 促进耕地保护和土地节约集约利用, 实现一二三产融合发展, 改善农村生态环境, 助推乡村振兴。

三、土地整治潜力分析

(一) 农用地整治潜力分析

农用地整治潜力主要是指新增耕地潜力和耕地质量提升潜力, 其中新增耕地潜力来源主要包括两个方面, 一是通过高标准农田建设所增加的有效耕地面积, 二是通过实施耕地后备资源开发和恢复所增加的有效耕地面积; 耕地质量提升潜力来源主要是积极实施旱改水建设工程。

1. 高标准农田建设潜力分析。高标准农田整治潜力主要测算高标准农田整治前后耕地质量等级别提升的潜力。在2020年现状耕地的基础上, 扣除历年已实施高标准农田建设区, 位置偏远、零星分散的耕地图斑, 以及城镇开发边界范围、生态环境安全控制区内耕地, 测算出宁乡市高标准农田待整治区规模为31981.93公顷。

采用典型调查法测算耕地质量等别潜力。选取各乡(镇)已实施的典型项目整治前后耕地质量等别差值, 作为整治区耕地提升质量等别, 一般提升空间为0.2~0.8之间。经测算, 通过土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持和土壤改良等工程, 宁乡市待整治区整治前耕地平均质量等别为5.93等, 整治后变为5.55等, 预计可提升0.38等。

2. 耕地后备资源开垦潜力分析。以2020年国土变更调查成果为基础, 结合最新耕地后备资源调查成果, 充

分考虑地形、地质灾害、资源环境承载能力、水源、有效土层、交通及地块形态等因素，测算宁乡市可开发的耕地后备资源为 650.30 公顷。选取历年不同坡度的已实施项目的新增耕地系数作为开垦区内各个坡度的增加耕地系数，坡度 0~5°、6~15°、16~20° 的耕地增加系数分别为 83.50%、81.10%、78.60%，可测算出宁乡市补充耕地总潜力为 521.44 公顷。

3. 耕地后备资源恢复潜力分析。以 2020 年国土变更调查成果为基础，挑选种植物属性标注“即可恢复”和“工程恢复”属性的图斑，作为耕地恢复后备资源，规模为 20156.38 公顷。核查图斑的地类条件、植被状况、地形坡度、耕作层破坏情况、耕作便利度、生态条件等 6 项因素（见表 1），6 项评价因只有 1 项为不宜耕种条件的，该图斑不纳入规划期耕地恢复后备资源，经核查，宁乡市能恢复耕地后备资源面积 5338.97 公顷，不能恢复面积 14817.41 公顷。

表 1 耕地恢复后备资源的耕作适宜性认定标准

序号	调查因子	不适宜恢复条件
1	地类条件	乔木林地，竹林地
2	植被状况	林相优良、郁闭度较高、植被茂盛
3	地形坡度	≥ 25 度
4	耕作层破坏情况	耕作层被破坏，且有效土层小于 30cm 且基岩难风化、无客土来源
5	耕作便利度	难以达到耕种
6	生态条件	属围湖造田，侵占江河滩涂的

考虑恢复耕地系数和开垦耕地系数相当，故恢复耕地系数取 81.10%，可测算出宁乡市恢复耕地总潜力为 4329.90 公顷。

4. 旱改水建设潜力分析。以 2020 年耕地后备资源调查成果为基础，将坡度小于 15° 的、地面有效土层厚度大于等于 60 cm 且土壤质地好的、岩石露头度 < 2% 的，具备水库、河流池塘等自流灌溉水源的旱地纳入旱改水土地，得出宁乡市旱改水建设潜力为 172.63 公顷。选取不同坡度可改造旱地典型地块，通过实地勘察，综合分析地块田坎系数、水源设施、灌排工程、道路体系等条件，测算各坡度的增加水田系数，宁乡市坡度 0~2°、2~6°、6~15° 旱地改造后可增加水田系数分别为 85.50%、84.15%、82.80%，可测算出宁乡市新增水田总潜力为 143.74 公顷。

（二）农村建设用地整治潜力分析

农村建设用地整治潜力指村庄建设用地腾退潜力，村庄建设用地的腾退潜力主要包括两部分：一是空心房整治潜力；二是“拆建户”盘活潜力，按照人均农村居民点用地标准，超过人均建设用地标准的那部分土地是可以盘活的潜力。

1. 空心房整治潜力。通过宁乡市空心房调查数据，

扣除历年已实施的城乡建设用地增减挂钩拆旧数据，宁乡市仍有 4000 多宗空心房，面积 256.69 公顷。

2. “拆建户”盘活潜力。《土地管理法》规定农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准，所以，原有宅基地的村民要建新居，必须拆除旧宅基地，同时严格按照人均农村居民点用地标准建房。

至 2020 年底，宁乡市人均村庄建设用地面积为 306.66 平方米，是《湖南省村庄规划编制技术指南》规定的人均村庄建设用地 180 平方米上限的 1.7 倍。结合《宁乡市国土空间规划》（初步方案），到 2035 年预测农村人口为 77.55 万人，规划期间人均村庄建设用地按 180 平方米的标准上限测算，村庄建设用地整理的理论潜力为 9823.26 公顷。但考虑到存量村庄建设用地受相关因素的限制和约束，要在规划实施期间完全挖掘农村居民点的理论潜力是不可行的，也是不可能的。

未来对旧房拆建的农户，严格按照标准规定建房，会使新建的房屋比原有的房屋占用的面积减少，可以盘活一部分农村居民点建设用地。依据历年村民建房用地登记台账和以往开展的农村居民点拆建经验，宁乡市农村居民点三年拆建比例在 1%~3% 之间，分别取 1%、2% 和 3% 的三种可能比例进行计算，全市规划十五期间约可节约村庄建设用地分别为 1153.59 公顷、2307.17 公顷、3460.76 公顷。宁乡市村庄建设用地的潜力按低、中、高三套方案分别为 1410.28 公顷、2563.86 公顷、3717.45 公顷，在结合农村居民点用地潜力盘活难度分析的基础上认为在三套方案中，中方案可行。

按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草等适宜性原则，通过典型调查和城乡建设用地增减挂钩经验值比例，约 30% 左右地块可复垦为耕地类型，宁乡市村庄建设用地潜力 2563.86 公顷，按照规划设计复垦方向，测算出新增耕地潜力为 778.37 公顷，新增园林地等其他农用地 1785.49 公顷。

（三）废弃工矿用地复垦潜力分析

根据宁乡市耕地后备资源调查成果，可复垦的废弃采矿用地共 25 宗，规模为 33.46 公顷，根据图斑对 25 宗废弃工矿用地的自然坡度、有效土层厚度、土壤质地、水源保证情况、污染程度进行调查分析，宁乡市规划期间宜耕的废弃工矿用地面积为 6.90 公顷。

（四）土地整治潜力预测总结

宁乡市农用地整治潜力中，高标准农田建设面积 31981.93 公顷，可提升耕地平均质量等别 0.38 等；耕地后备资源开发潜力面积 650.30 公顷，新增耕地潜力 521.44 公顷；耕地后备资源恢复潜力面积 5338.97

公顷，新增耕地潜力 4329.90 公顷；旱改水建设潜力 172.63 公顷，可新增水田 143.74 公顷。农村建设用地整治潜力 3467.41 公顷，新增耕地潜力 778.37 公顷。废弃工矿用地复垦潜力为 33.46 公顷，新增耕地潜力为 6.90 公顷。

从对宁乡市土地整治的潜力分析来看，因多年的资源开发，宜耕后备资源已严重不足，仅 650.30 公顷；而耕地恢复资源潜力巨大，可作为未来市域内补足耕地保护目标缺口的主要资源。

四、乡村振兴背景下的土地综合整治模式研究

通过梳理宁乡市乡村振兴背景下土地综合整治项目取得成效的典型案例，总结相关经验，结合政策文件研究，把握全域土地综合整治工作的最新动态，提出适宜宁乡市土地综合整治的新模式。

（一）大成桥镇鹤山村土地综合整治试点发展现代高效农业的实例

鹤山村坚持因地制宜、综合规划、提升品位的原则，统筹推进自然生态、人居环境、基础设施、致富产业融合发展，打造以土地综合整治推进现代农业高效发展新模式。其主要做法：一是完善环境卫生整治，全村道路硬化、绿化、亮化、净化等基础设施建设，极大地改善了村级面貌；二是探索创新“农户土地经营权、土地合作社、新型经营主体”的鹤山土地合作经营新路径，解决了适度规模经营和种地主体问题，促进了产业发展和农民增收；三是建设村民文化健身广场、农家书屋、便民服务中心等，提高了村民的身心健康水平。

（二）金洲镇关山社区建设美丽乡村的实例

关山社区以国土综合整治试点为契机，引导农民集中居住，建设美丽乡村。其主要做法是：第一，走集约发展之路，整合农村资源，加强农地流转，通过项目开发和多业经营，实现可持续发展；第二，科学编制村庄发展规划，关山村编制了《国土综合整治实施方案》及土地利用、道路交通、产业发展、农田水利、生态保护等九个子规划，并提出统规整治、统规统建、统规自建三种建设模式；第三，创新土地经营管理制度，土地整治做到三整理（村庄整理、道路整理、土地整理），对村民建房和宅基地提出了全新要求，几年时间全村新增耕地 2000 余亩，节约建设用地近 500 亩，建成美丽乡村。

（三）花明楼镇杨林桥村生态环境治理的实例

杨林桥村按照“源头减量、标本兼治、机制完善、群众获得”的方针，因地制宜、积极探索，走出了一条适合本地实际的农村生态环境治理的新路子，并取得了很好的成效，其“三分三减”的垃圾分类减量核心模

式、小微水体治理措施操作性强，特色明显，受到了国家环保部、省生态环境保护厅的高度肯定，乡村面貌发生了翻天覆地的变化。

（四）夏铎铺镇天马新村以土地综合整治打造乡村旅游村庄的实例

2015 年以来，宁乡启动香山景区建设，天马新村作为景区建设核心村，重点打造了石仑关乡村旅游景区。2017 年，天马新村又与湖南润境文化旅游有限公司签订了协议，有规划、有步骤地开发经营石仑关梦想小镇，打造花海、梦想广场、梦想创意谷、老茶馆民俗区和梦幻森林等主体场景，通过农村建设用地整治，建立特色民宿，深入推进农村人居环境治理工程，开始了乡村旅游村庄建设探索之旅。

五、结束语

通过对典型案例的深入分析可知，新时代背景下，全域土地综合整治肩负着盘活乡村土地资源、优化国土空间布局、改善农业生产条件、提升村庄人居环境、保持自然生态平衡的诸多责任，其具体目标是形成具有农田连片与村庄集聚形态的国土保护利用格局、符合生态宜居与集约高效导向的农村用地空间结构、适应现代农村与农业需要的土地利用供给体系、满足城乡融合与区域统筹要求的土地要素流动机制、遵循绿色发展与乡村振兴战略的农村土地管理制度。全域土地综合整治与乡村振兴的出发点都在于调整关键发展要素的演进方向，形成各要素间耦合协调发展格局，再加上土地综合整治有政策、有经费、有平台、有技术，还有国家战略的支撑，对促进乡村发展具有重要作用，因此，提出适宜促进乡村振兴的土地整治新模式很有意义，本文提出适宜宁乡市全域土地综合整治的新模式主要有四种：一是现代农业引领整治模式。二是美丽乡村建设整治模式。三是生态环境治理整治模式。四是乡村旅游带动整治模式。

参考文献：

- [1] 孔雪松，王静，金志丰，等. 面向乡村振兴的农村土地整治转型与创新思考[J]. 中国土地科学，2019，33（5）：95-102.
- [2] 彭捷，刘宏狄，管建兴. 富阳区探索全域土地综合整治+助推乡村振兴[J]. 国土资源，2021.
- [3] 陈斌. 国土空间综合整治助推乡村振兴的路径思考[J]. 城乡建设，2020.