

以全域土地综合整治牵引城乡融合发展

——嘉兴市秀洲区的实践探索

秀洲区的经验表明，通过政府主导资源整合，并积极引入市场机制的方式推进全域土地综合整治，可以有效促进城乡融合发展

文 | 蔡翼飞 中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员 图片提供 | 蔡翼飞

土地是发展的重要资源，促进农村土地高效配置和合理利用是城乡融合发展的必然要求和重要途径。当前农业农村发展中存在的产业基础薄弱、经营主体规模小、生态价值实现难、农民增收困难等问题，都与土地配置不合理、利用效率不高有关。城市发展用地不足也需要盘活农村闲置和低效的存量建设用地资源。然而，任何资源利用本身都是要付出成本的，这些成本是为改善资源利用条件所必须付出的代价，土地资源也不例外。受地块分散、权属复杂、农业设施不足以及体制机制等的制约，改变土地利用效率低下的状况需要规模大、周期长的投入，很难通过市场自身机制解决，需要依靠政府牵引、各类社会主体共同参与来解决。2024年8月，笔者对浙江嘉兴市秀洲区城乡融合状况进行了调研，发现其以全域土地综合整治为突破口，促进城乡要素双向流动，改善农村基础设施条件，推动城乡产业协同发展，其经验做法具有一定参考借鉴价值。

城乡融合过程中土地合理利用的意义和难点

当前我国城镇化超过65%，已经从过去的快速推进转向逐步减速，城乡人口迁移进入了一个相对稳定的状态。城镇化率增幅从“十二五”时期的年均1.48个百分点，降至“十三五”时期的年均1.31个百分点，2020~2023年进一步降为年均0.76个百分点。在这种背景下，城乡居民对美好生活的向往，从过去更多人口进城获得较高收入和更好社会保障与福利，转向平等享有高品质的生活和基本公共服务。未来，选择居住在城镇或乡村不应该是生活压力下的被迫选择，而应该是人们根据自身偏好和资源禀赋的自由选择。这样的状态是一种理想的城乡融合状态，其实现必须具备两个条件：一是居住在城镇和乡村享受平等可及的基本公共服务，二是乡村地区及其周边城镇能够提供充分高质量的就业机会。无论是提供基本公共服务还是创造就业岗位，都必须依靠一定产业基础，而无论是发展高效现代农业，还是促进

农村一二三产业融合发展，又都要以价格合理、设施齐全、供给充分的土地资源为依托。同时，城镇产业集聚也需要充足的建设用地，而这也离不开释放农村存量建设用地的潜力。因此，如何实现土地集约、高效和合理的利用，既是乡村振兴要解决的首要问题，也是深化城乡融合发展体制机制改革必须突破的瓶颈。

目前，阻碍乡村土地集约高效利用的原因主要有两大方面，一是制度制约，二是生产条件制约。制度制约主要体现为农村土地产权制度改革还不到位，产权不明晰，土地市场的交易成本比较高。生产条件制约体现为受空间结构和历史传承的影响，农村生产生活生态空间布局不合理、村庄分散、土地利用碎片化、农田基础设施不完善等。学术界和政府对土地制度约束的关注比较多，但由于土地改革涉及多方利益协调，复杂性高、障碍多，推进相对缓慢。在这种情况下，改善土地利用的生产条件，就成为提高土地利用效率的一条有效途径。生产条件的改善，会产生规模效益，通过做大蛋糕，缓和相关者利益矛盾，能够降低改革成本，从而为深化农村土地制度改革提供更好环境。基于此，我们认为比较可行的一个途径是，通过编制国土空间规划，实施国土空间整治，逐步将零散和空心化的村庄进行合并，再通过科学规划土地生产空间、形成较大规模的农业地块，从而提高农业生产效率、吸引城镇工商资本入乡；反过来，这也有助于为土地制度改革提供更大的激励和更扎实的物质基础。

秀洲区实施全域土地综合整治的必要性和成效

浙江省嘉兴市秀洲区总面积547.73平方公里（行政口径），下辖5个镇、4个街道、1个国家级高新区，第七次人口普查显示2020年其常住人口67.9万人，城镇化率59.36%。秀洲区虽然是市辖区，但并非完全的城镇化区域，辖区内还存在着大量的农村区域，属于城乡结合区域。应该说秀洲区推进城乡融合是有一定历史基础和经济条件的，这

也是其能够成为“试验区”先行区的先决条件。从城乡关系基础上看,秀洲区城乡发展的均衡程度无论是在浙江还是在全国都处于较高水平。2020年城乡居民收入比为1.52:1,比同期全国和浙江2.56和1.96的水平低得多,也低于嘉兴市1.60的水平。从农业生产条件来看,秀洲区农用地面积达到34619公顷,占行政区域总面积的63.20%,其中耕地25686公顷,人均耕地1.7亩,这在人口稠密的长三角地区属于耕地资源丰富之列。全区以平原为主,河网密布,土地肥沃,耕作条件好,自古就是鱼米之乡,菱角、田藕和青鱼等特色农产品全国驰名。从产业基础来看,区内有嘉兴国家级高新技术产业开发区,新能源、新材料、电子信息、生物等新兴行业在全国具有较强影响力。近年来,新兴产业快速集聚创造了大量就业岗位,为农村劳动力大量进城提供了条件。

当然,在更高水平上推动城乡融合也并非易事,秀洲区是城区与郊区的融合体,因而也兼具城镇化地区和乡村地区在推进城乡融合中面临的双重困难。尤其是在空间布局方面,还存在着空间结构不合理、土地紧张和利用效率低并存、乡村建设和生态环境需要改善等问题。具体表现为:一是城镇化水平偏低、推进动力不足。秀洲区2020年常住人口城镇化率为59.8%,低于嘉兴市71.2%和浙江省72.3%的水平。村民向安置点集中的意愿不足,农村人口流和人口老龄化严重,未来进一步提升城镇化水平的难度较大。二是存量建设用地不足。根据秀洲区相关部门统计,其农村集体经营性建设用地存量约8000亩,其中相当一部分已经投入使用,闲置的存量资源并不大。而且,由于存在权属不明、用地规划不符合规定、利益分配难落实等问题,入市难度较大。三是农业经营规模小、组织化程度低。2021年从事农业经营的农户用地200亩以上约160户,占全区经营农户的2%,用地10亩到100亩的农户约为1500户,占比为19.7%。这种状况导致农业产业链条短、抗风险能力弱、经济效益差等问题。四是城市辐射带动作用较弱,以城带乡、以乡促城发展格局尚未



↑ 新塍镇火炬村历史沿革

形成。产业分布不均衡,存在工业化和城镇化布局不协同、财权和事权不匹配问题,例如一些乡镇人口就业在开发区、生活在镇区,经济上对乡镇经济发展支撑不够强,社会管理支出却由乡镇负担。五是农村大部分地区依然存在基础设施配套不齐、镇貌破旧,公共服务设施难以落地的问题。其中撤乡并镇余留下来的小镇和未列入美丽乡村整治点的保留乡村点设施不完善问题突出。

可以说,上述一系列问题都是国土空间失衡的表现,而且问题与问题之间存在系统性关联,仅靠某一项政策很难有效化解。全域土地综合整治为系统性解决国土空间失衡提供了一个方案,而且从秀洲区执行的实际效果看,也取得了积极的成效。

一是有助于优化城乡用地布局。通过国土空间整治,优化了城乡用地结构和布局,提高了土地节约集约利用水平。农村居民点逐步向城乡一体化的新社区和新市镇集中,能够控制城乡建设用地的无序扩张。自2009年起,全区共实施了108个农村土地综合整治项目,搬迁安置了9189户农户,初步建成

了58个城乡一体新社区，新增耕地面积11523亩，并获取了11398亩的建设用地增减挂钩指标，这一规模比目前农村集体经营性建设用地存量规模还要大。这些指标50%用于农民建房安置，8%用于基础设施建设，22%用于工业用地，20%用于经营性用地。

二是有助于耕地保护与提高粮食生产能力。落实耕地占补平衡政策，提升耕地质量。自2012年以来，秀洲区实施垦造耕地项目，总面积达583公顷，并积极推进耕地连片度建设，累计建设高标准农田19446公顷，耕地质量和产能显著提升。通过“旱改水”工程，2015~2019年间共改造了115公顷土地，促进了农业规模化经营，既有助于提升农业生产效率，也有助于落实国家粮食安全职责。

三是有助于增强农业转移人口融入城市的能力。完

善农民进城登记备案制度，帮助进城农民更好地享受公共服务，并通过科学规划和完善配套措施，如打造未来社区等，提高了农民进城后的财产价值和收入水平。例如，秀洲区火炬村每户搬迁居民的房产平均增值达到500万元，农民还可以通过出租多余房产、村集体分红以及务工来增加收入；2022年，农村居民人均可支配收入达到了6.6万元，超过了同年全区城镇居民的人均可支配收入。

四是有助于缓解生产和生活用地不足的矛盾。通过全域土地综合整治，释放了大量建设用地指标，支持了光伏产业等先进制造业集群的发展。通过盘活低效工业用地和城镇低效用地，推进了光伏用地向高新区“光伏小镇”的集聚，助力打造光伏新能源产业链。在国家严格控制建设用地总规模的情况下，秀洲区通过土地整治项目获得了1.2万亩的周转指标，占同期新增建设用地指标的28.39%。这不仅满足了社会经济发展和城镇化建设的需求，也为亟需建房的农户提供了建房用地。

五是有助于推动农业规模化经营，激活低效土地资源。项目区通过整合零散土地资源，建设高标准农田，不断探索农业经营新模式。这不仅提升了亩均产出水平，还有助于吸引龙头企业，如新腾片区引进的农业龙头企业五芳斋公司，推动了农

业全产业链的形成，提高了农业生产率。

秀洲区实施全域土地综合整治的经验和启示

第一，建立部门协同机制，发挥政府资源的整体效益。

目前自然资源、农业农村、交通水利、城建、生态等多部门都有专项用于农业农村项目的支持资金，工作条线复杂，项目资金分散形不成合力，协调时间久、成本高。为此，秀洲区建立专门领导机构组织，统筹政府、部门力量，加强政策

整合，在加大地方公共财政的同时，建立以全域土地综合整治为中心的资本筹措机制，统筹整合多种政策手段，加强各类涉农资金整合，有效地推进了涉农涉地资金统筹使用，更好地发挥了政府资金的综合效益。

第二，探索多元化的参与模式和

资金筹措方式。全域土地综合整治工程量大、投入高，仅依靠公共财政投入远远不能满足需求，秀洲区的经验是探索城乡统一土地配置市场化机制，通过高效配置农村存量土地资源，发挥资源的资金效益以支持工程实施。一是建立完善多元化的土地整治投融资渠道和机制，完善社会资本参与全域土地综合整治项目的投入和利益分配机制，吸引社会资本参与到全域土地综合整治项目中。例如，一些项目区由所在镇的国资公司实施，通过吸引集体经济资本和社会资本，建设标准地、完善农业交通水利设施，促进了土地集中流转，所得收益可以补偿企业投入成本。二是建立完善城乡建设用地增减挂钩节余指标、耕地补充指标等指标市场化交易和收储制度，有效发挥土地空间资源的资金产出效益或产出能力。

第三，做好调查研究和数据库建立等基础工作。从制度经济学角度看，高交易成本是影响土地利用效率的关键问题。现有制度下，土地性质和权属关系错综复杂，如果不对其性质和权属进行清晰地界定，将会提高土地交易成本，从而影响利用效率。秀洲区将现状村庄调查作为开展全域土地综合整治的重要一环，全面梳理土地整治地块、村庄撤并、安置需求、农业规模经营、产业融合需求等情况。全面摸清永久基本农田布局、建设用地复垦、垦造耕地、高标准农田建设



秀洲区以全域土地综合整治为突破口，改善农村基础设施条件，促进城乡要素双向流动，这些经验对全国其他地区具有借鉴意义，包括建立多部门协作机制、探索建立多元化的投融资机制、进行详尽的土地现状调查和建立数据库以及制定科学规划并设计整治项目等



↑ 新塍镇全域土地综合整治万亩方

等内容，形成调查分析报告、图斑数据库、调查表和分布图等一系列资料，降低了土地整治实施过程中的信息成本和协调成本。

第四，发挥规划引领作用，科学设计项目区。加速土地综合整治实现三个转变，即村庄布点由分散向集中转变、整治方式由单要素整治向全要素整治转变、土地整治与高标准农田建设同步推进转变。通过编制《秀洲区全域土地综合整治专项规划（2020～2035年）》和五年实施计划，建立项目库和重点工作清单，将土地综合整治工作项目化、具体化。做好全域土地综合整治及其子项目的立项和实施工作，重点实施新塍镇国家级试点和2个跨乡镇试点的土地综合整治工程，完成建设用地整治一万多亩。

总的来说，秀洲区的经验表明，通过政府主导下的资源

整合，并积极引入市场机制的方式推进全域土地综合整治，可以有效促进城乡融合发展。一些经验对全国其他地区具有借鉴意义，包括建立多部门协作机制、探索多元化投融资机制、进行详尽的土地现状调查和建立数据库以及制定科学规划并设计整治项目等举措。然而，秀洲区的经济发展基础、区位条件和政策定位具有一定的特殊性。例如，秀洲区城乡发展的均衡程度较高，城乡收入差距较小，这为推进城乡融合发展提供了良好的基础条件；区内分布有一座国家级高新区，财力保障较好，同时也能为农村劳动力进城提供大量就业岗位；此外，作为国家城乡融合试验区的先行区，秀洲区享有一系列政策支持和激励，便于进行创新实践。因此，要学习推广秀洲区的经验，需要各地根据自身实际情况进行调整，避免生搬硬套。[12]