

精准提升土地资源效益的邳州探索

赵文韬 朱瑾

2023 年中央一号文件提出，总结地方“小田并大田”等经验，探索在农民自愿前提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。邳州市创新推行“一户一块田”改革，强化数字赋能、图码管控等信息化措施，因地制宜、分类实施，在充分发挥土地资源利用效能，精准提升土地资源综合效益等方面做出了积极有益的探索。

在公共空间治理基础上，精准施策开展“一户一块田”改革，盘活土地资源推动强村富民

邳州是县域公共空间治理的率先探索者、实践者，其公共空间治理经验曾被列入全国乡村治理典型案例，写入 2020 年江苏省委一号文件。邳州在公共空间治理基础上，大力推进“一户一块田”改革试点，紧紧抓住“土地资源”根子，聚焦“强村富民”目标，积极做好公共空间治理“后半篇文章”。

我国实施家庭联产承包责任制以来，承包地根据好、中、差不同地块等级和家庭人数分配，形成了好田坏田家家有的“细碎化”局面，每块只有二三分的“巴掌地”“皮带田”也屡见不鲜。“一户多块田”造成生产成本低、土地租金低、农业机械化水平低等问题，制约了土地的流转和农业的高质量发展。

“小田并大田”，属于农田承包户生产空间的置换和更新，是公共空间治理生产、生活、生态空间要素治理的组成部分。作为县域公共空间治理的率先探索地，邳州结合高标准农田建设、土地规模经营、农村基层治理等，因地制宜、精准施策、分类推进“一户一块田”改革。按照承包权不动、经营权连片原则，实施田块互换整合，相对集中设立自种区、流转区和预留区。自种区采取“一户一块田”模式，解决农户方便种田的问题；流转区采取“多户一块田”模式，由家庭农场、合作社、种植大户等主体经营；预留区为选择土地流转的农民仍有田块种瓜栽菜，同时为进城入镇农户或全流转农户选择回村自种预留空间。

邳州运用前期乡村公共空间治理成果，持续强化数字赋能、图码管控，通过遥感影像、实地测绘等方式，摸清土地底数，全面登记、编图、赋码、建库，并对地块数目、实有面积、道路沟渠以及种植现状和农民意愿，实行全程公示。在推进改革试点中，健全专项监督、群众监督和社会监督等“三项监督”。对土地质量等次划分、地块分类确定和抽签顺序确定等重大事项均实行民主决策。利用农作物换茬契机，实施田块互换整合，差异化调田满足村民不同需求，推进农田“优质、集中、连片”改造进程，全面盘活乡村土地资源。

当前的邳州，乡村公共空间治理与“一户一块田”改革试点齐头并进，撬动农业规模化、集约化、高效化经营，助力土地增效、农民增收。目前，邳州议堂、土山等 15 个镇 91 个行政村先行先试，266 个村民小组完成改革试点，实现小田并大田 79228 亩，原 75647 块田整合为 18435 块，溢出土地 3323 亩；全市新规划高标准农田 7.6 万亩，主要农作物耕种收综合机械化水平提高 2 个百分点；新增土地规模经营 3.8 万亩，同比增长 17%，有力推动了强村富民。

在农业现代化标准要求下，精耕细作实现种好田、好种田、种田好，让土地资源释放最大效益

土地是农业最基本的生产要素，农业现代化必须保证土地数量和质量。邳州“小田并大田”解决承包土地细碎化问题，帮助农户与现代农业有机衔接，并溢出了大量集体土地，提高了土地质量、增加了土地数量。

小田并大田，农民总结出改革三个好：种好田，土地质量提升，可以种上更好的田，可以流转到的更好的田；好种田，大田有

利于土地规模化、机械化水平提升，有利于社会化服务组织开展，实现“耕种防收”全程服务；种田好，农作物品质和产量得到提升，种植成本降低，收益增高。

为了实现种好田，邳州对田、水、林、路设施统一规划，统一整理布局，并进一步加快高标准农田建设；提高土地利用率，区分粮田、蒜田、园地、高亢山地和河道地，因地制宜，分类实施，逐步打开“小田”束缚，推动“散田”整合，优化“大田”布局，提升“良田”质效；运用数字赋能、图码管控，准确把握土地资源底数，通过精准化治理、高效率流转等方式，有效提升土地综合效益。

为了实现好种田，邳州以省农业生产全程全面机械化整体推进示范县创建为抓手，以流转区为示范，以农事服务中心为依托，提供全链条、一站式社会化服务，全面推广优质粮种，实施深松深耕、精确栽培、绿色防控、秸秆还田等，推进“耕种防收”四大环节全程机械化，全市主要农作物耕种收综合机械化率 89.5%以上。

为了实现种田好，邳州围绕土地资源利用效能最大化，推进资源增值、产业发展、集体增收、村民受益。土地现代化耕种、规模化经营程度提高，农产品产量、质量提升，生产成本降低；土地流转率大幅提高，流转租金收益大幅增加，溢出土地给村集体带来更多收入，今年 1—9 月，全市村级集体资源上平台成交额 2.137 亿元，溢价率 3.7%；“大田精耕”激活农业高质量发展新动能，农民种田意愿更强，在外务工和做生意的农民纷纷返乡从事农业生产。

在乡村振兴进程中，精致塑造人地关系格局，加快和美乡村建设为农业农村发展打开新空间

乡村振兴，关键在人，实施乡村振兴战略，用好土地是基础。邳州在推进改革中着力解决人地关系中的复杂矛盾问题，放大公共空间治理的社会、生态效益，精致塑造人地关系格局，加快建设宜居宜业和美乡村，为农业农村发展打开新空间。

清理被占用集体土地资源，还公共空间于公众。前期公共空间治理期间，邳州经过调研，发现农村被侵占集体土地资源较多，大量存在对集体道路、灌溉沟渠、山坡水塘的挤占、侵蚀现象。公共空间资源无序使用不仅损害集体利益，还会导致邻里关系紧张，社会不稳定因素增多。通过改革，被侵占土地资源重新变成村集体有效用地，成为集体增收的重要渠道。土地整合，大量减少了地块、地邻，有效减少了耕种摩擦，促进了社会和谐稳定。目前，邳州已清理出集体资源 1000 亩以上的村 59 个、500 亩以上的村 155 个，带动集体增收 100 万元以上的村 3 个、50 万元以上的村 35 个。

加强公共建设，完善公共服务。邳州积极整合乡村公共空间，统筹水利工程、农电改造等项目和资金，合理规划改造后的水源、沟渠、桥涵等工程布局。全域试点改革的议堂镇，将溢出零散公共空间用于公共事业建设，新建公厕、村民广场等设施，增加公共停车点、健身器材、便民超市、卫生室。议堂村利用盘活集体土地资源交易资金，兜底物业服务，全村 60 岁以上老年人实现了免费理发、免费洗浴。新河镇栗沟村通过收回被占用的土地，建成农产品收购站，不仅拓宽了农产品销售渠道，还带动了村民就业。

促进生态宜居，推进移风易俗。邳州通过“一户一块田”改革，不断改善农村生态环境、人居环境，推进了移风易俗，增进了乡村文明。“小田并大田”，便于土地深耕与浇灌，避免土壤硬化板结；大田统一施肥、喷洒农药，减少面源污染，防止沟渠水体富营养化；大田便于秸秆等生态资源综合利用，避免秸秆焚烧等大气污染。利用增加土地资源及其收益，进一步抓好人居环境整治。将无法集中使用的零星地块，化零为整与村民确权置换，打造“微菜园”，方便村民日常种菜吃菜。整合碎片空间资源，新建长廊花架、亲水平台、景观桥等设施，助推了特色田园乡村建设。进一步推进移风易俗，深化殡葬改革，倡导厚养薄葬，加快村级公墓建设，引导群众自觉抵制占用耕地散埋乱葬等不良习俗。