基于内容分析法的土地整理项目后期管护政策的演进分析

汪飞腾，赵 微，周 惠
（华中农业大学 公共管理学院，湖北 武汉 430070）

摘 要：[目的] 分析 2000—2016 年土地整理项目后期管护的政策文件，揭示管护政策的演进趋势及其内在规律，为进一步制定合理的土地整理后期管护政策提供理论参考。[方法] 采用内容分析法开展研究。[结果] ①管护政策文件数量迅速增加，2009—2016 年增加幅度最大，期间达到年均 6 部，涉及 20 个省、市、自治区；②管护政策文件形式多为通知、意见、管理办法等，效力层级较低；③国家层面的管护政策文件集中在 2000—2008 年，文件关键词以管护主体和管护措施为主，地方层面的管护政策文件集中在中东部地区，文件关键词以管护主体和管护资金为主；④专门性管护政策文件数量远少于综合性管护政策文件。[结论] 现有管护政策体系不够完备，缺乏可操作性和地区差异的细则条款。应科学开展政策评估，促进相关层面政策文件出台和协调发展，进一步完善政策的制度结构。

关键词：土地整理；土地政策；后期管护；内容分析法；政策演进
文献标识码：B **文章编号**：1000-288X(2018)04-0181-06 **中图分类号**：F301.1

文献参数：汪飞腾，赵微，周惠. 基于内容分析法的土地整理项目后期管护政策的演进分析[J]. 水土保持通报，2018，38(4)：181-186. DOI：10.13961/j.cnki.stbctb.2018.04.030. Wang Feiteng, Zhao Wei, Zhou Hui. Policies evolution of supervision and maintenance of land consolidation projects based on content analysis method[J]. Bulletin of Soil and Water Conservation, 2018, 38(4): 181-186.

Policies Evolution of Supervision and Maintenance of Land Consolidation Projects Based on Content Analysis Method

WANG Feiteng, ZHAO Wei, ZHOU Hui
(*College of Public Administration, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei* 430070, *China*)

Abstract: [Objective] The purpose of this study was to analyze the evolution trend of policies of supervision and maintenance of land consolidation projects between 2000 to 2016 and thus reveal the evolution law in order to provide a theoretical reference for further formulating reasonable management policies for land consolidation. [Methods] The content analysis method was employed. [Results] ① A large number of relevant policies had emerged during study term and the average items reached 6 from 2009 to 2016, involving 20 provinces; ② The existing policies' forms were mainly notices, opinions, and management regulations and so on, and therefore, the level of effectiveness of those policies was rather low; ③ The national policies were concentrated in 2000 to 2008, mainly about subject and measurement, and the local policies were mostly released in eastern and central regions, mainly about subject and fund; ④ The number of specialized policy was far less than the comprehensive policy. [Conclusion] The existing policy system is still lack of detailed rules and regional difference and it is strongly suggested to evaluate the policies' effect, increase the interactivity between national and local policies, and improve the institutional structure of the policy system.

Keywords: **land consolidation; land policy; supervision and maintenance; content analysis method; policy evolution**

收稿日期：2017-10-08 **修回日期**：2018-04-02
资助项目：国家自然科学基金项目“农地整理项目建后管护模式的绩效及其影响机理研究：‘结构—行为—绩效’的范式”(71403094)，“农地整治项目治理绩效测度及治理绩效提升机制研究”(71503091)
第一作者：汪飞腾(1992—)，男(汉族)，湖北省黄冈市人，硕士研究生，研究方向为农村土地整理。E-mail：354200122@qq.com。
通讯作者：赵微(1980—)，男(汉族)，浙江省安吉市人，博士，副教授，主要从事农村土地整理与农村发展研究。E-mail：zhaow@mail.hzau.edu.cn。

土地整理不仅是实现耕地总量动态平衡、保障粮食和生态安全的重要手段，也是转变土地利用方式、城乡统筹发展和建设社会主义新农村的内在要求[1]。近年来，土地整理虽然取得了巨大成就，但仍然存在一些问题，特别是土地整理项目后期管护缺失而导致的道路破损、沟渠堵塞、田坎被毁等现象屡见不鲜，形成了“有人用，没人管，重建设，轻管护”的不利局面[2]。土地整理项目后期管护不仅是实现整理功能发挥的重要环节，更是实现农民增收、农业增效、农村可持续发展的重要保障。长期以来，国内诸多学者围绕管护模式、管护绩效、管护资金、管护参与等方面对中国土地整理项目后期管护展开了深入研究，如李东坡等[3]根据国内土地整理后期管护的经验认为管护应因地制宜；胡珍等[4]基于农户视角认为管护绩效是由过程绩效和结果绩效共同决定，过程绩效占主导作用；张海鑫等[5]认为后期管护缺失加速了工程设施的损坏进而增加了资金投入；赵微[6]通过理论和实证研究认为完善的奖惩机制可以引导农民积极参与后期管护；罗文斌等[7]认为后期管护中村委会占主导地位，其次是农户与政府部门；王军等[8]提出土地整理应强化生态管护；李凡凡等[9]通过实证研究认为应制定差别化政策激励农户参与后期管护，上述研究为推进农地整理项目后期管护工作奠定了理论基础。

目前，中国各级政府已出台了大量有关土地整理的政策文件用于指导后期管护工作的规范开展。然而，除少量前期研究[10-11]对管护政策进行有限视角下的分析外，土地整理项目后期管护的政策演进仍然缺少系统的分析总结，难以为土地整理项目后期管护政策的理论研究与实践发展提供有效支撑。鉴于上述认识，本文运用内容分析法，对 2000—2016 年出台的土地整理项目后期管护政策文件进行梳理，从政策文件出台时间、政策文件出台主体、政策文件出台形式以及政策文件内容等方面构建分析框架，在量化分析的基础上对政策演进进行全面分析，以期为进一步制定合理的土地整理后期管护政策提供理论参考。

1 研究方法与研究对象

1.1 内容分析法

内容分析法是一种以历史文献为主要研究对象，对其内容展开量化分析的研究方法。内容分析法的实质是通过识别目标文本中的关键特征，将“用语言表示而非数量表示的文献转换为用数量表示的资料”[12]，并对分析结果采用统计数字描述，进一步基于对文本内容“量”的分析，找出能量化反映文献内容的基本特征和一般规律，并能进行检验和解释。该方法的优势在于可对任何文献或有记录的传播事件进行分析，并能有效克服定性研究的主观性和不确定性，如今，作为一种典型的多学科研究方法，内容分析法在城市规划、土地政策等领域得到较多应用，如张磊等[13]认为由物质性规划向公共政策转型可以通过加强规划实践与公共政策理论结合来实现；吕晓等[14]以相关政策为样本总结中国农村集体建设用地使用权流转政策的演进趋势。本文将在已有研究基础上，运用内容分析法对土地整理项目后期管护的政策演进开展深入研究。

1.2 研究对象选择

以 2000—2016 年期间的土地整理后期管护的政策文件为研究对象。主要通过对国务院及相关部委、各级地方政府及其国土资源相关部门等官方网站进行直接检索，对已有政策文件中的相关内容进行回溯检索等方式获取公开颁布的涉及土地整理后期管护的政策文本。

为确保政策文件的信息内容契合主题，保证文本的准确性和代表性，根据以下原则进行整理与遴选：①政策主体内容或部分内容直接与土地整理后期管护密切相关；②政策文件的性质须为属于法律范畴的立法性文件或除此以外的由国务院或地方政府等国家机关组织制定的具有约束力的意见、办法、通知等规范性文件。按照上述基本原则最终梳理出有效文件 55 份(表 1)。

表 1 土地整理项目后期管护政策文件

编号	文件名称	时间	出台单位	文件编号
1	《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》	2000	国土资源部	国土资发〔2000〕316 号
2	《关于改进国家投资土地开发整理项目入库管理的通知》	2004	国土资源部	国土资发〔2004〕115 号
3	《关于加强和改进土地开发整理工作的通知》	2005	国土资源部	国土资发〔2005〕29 号
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
54	《关于印发德惠市年高标准农田项目建设实施方案的通知》	2016	吉林省德惠市人民政府	德府办发〔2016〕13 号
55	《抚顺市农村土地综合整治项目管理暂行办法》	2016	辽宁省抚顺市人民政府	抚政办发〔2016〕3 号

注：文件来源：国务院及相关部委、各级地方政府及其国土资源相关部门等官方网站；篇幅所限，没有列出全部政策文件。读者可向作者索取。

1.3　政策文件分析框架

在政策文件收集整理的基础上,将 55 项政策文件分别从政策出台时间、政策出台主体、政策出台形式以及政策文件内容等 4 个维度构建分析框架(图 1)。政策文件出台时间维度主要分析政策文件的时序变化。

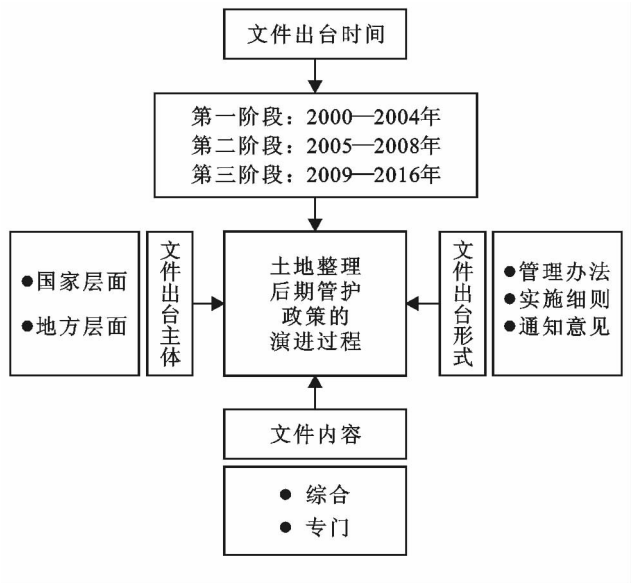


图 1　政策文件的分析框架

参考王瑗玲等[15]的研究,考虑到 2004 年国土资源部下发《关于改进国家投资土地开发整治项目入库管理的通知(国土资发〔2004〕115 号)》,标志着国家投资土地开发整治项目管理的有序化和规范化;而 2008 年国家发布《关于进一步加强土地整治复垦开发工作的通知(国土资发〔2008〕176 号)》,提出为适应新形势的需要,切实加大补充耕地力度,进一步推进土地整理复垦开发工作,使其真正成为实施土地利用规划的基本手段;本文选取 2004 和 2008 年作为主要时间节点。政策文件出台主体维度主要基于政策文件出台的主体分析,包括中央部委和地方政府两个层面。中央部委与地方政府基于条块关系各司其职[16],中央部委根据国家发展现状制定政策文件,其出台的政策文件具有纲领性和广泛性;而地方政府除执行中央部委指示外,还要依法监管本区域事务,发展当地经济,其出台的政策文件必须从属于中央部委同时符合当地现状。政策文件出台形式维度主要基于政策文件形式分析其约束力,包含 3 种形式[17]:①管理办法是一种管理规定,通常用来约束和规范管理对象,它具有法律效力,是根据宪法和法律制定的、从属于法律的规范性文件;②实施细则是有关机关或部门为使下级机关或人员更好地贯彻执行某一法令、条例和规定,结合实际情况,对其所做的详细的、具体的解释和补充,其目的是弥补原条文中的不足与漏洞;③通知意见是运用广泛的知照性公文,用来发布法规、规章,转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文,批转下级机关的公文,要求下级机关办理某项事务等。政策文件内容维度则以综合、专门为标准划分文件分析其内容。综合性政策文件指文件制定不以土地整理项目的后期管护为主体,仅部分涉及后期管护的相关内容,通常表现为土地整理条例;专门性政策文件指文件制定以土地整理项目的后期管护为主体,内容详细,具有可操作性,通常是项目工程管护办法。

2　管护政策的演进分析

通过仔细研读收集整理的土地整理后期管护政策文件,从中提取有实际意义的词,然后从这些词中筛选提炼出政策文件关键词。本文根据各项政策的内容及其变化确定关键词为:①管护主体(或管护责任);②管护措施;③管护资金;④管护内容;⑤监督机制。

2.1　管护政策文件的时间分析

从政策文件出台的时间维度上分析(表 2),土地整理后期管护政策文件数量一直在增加,而且各个关键词的数量也呈现上升趋势。2000—2004 年仅出台了 2 部文件:2000 年国土资源部为加强土地开发整理项目的管理颁布了《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法(国土资发〔2000〕316 号)》,明确了项目申报条件及管理原则和管理内容;2004 年国土资源部下发了《关于改进国家投资土地开发整治项目入库管理的通知(国土资发〔2004〕115 号)》,代表着国家投资土地开发整理项目步入正轨。此间 2 部政策文件都涉及管护措施和监督机制,强调管护过程的重要性。2005—2008 年政策文件数量有了提升,各个关键词频数也有相应的增加,说明此阶段后期管护工作得到了全面重视。其原因在于经过前期工作,土地整理项目陆续进入完工运行阶段,后期管护工作相应开展并取得一定成效。同时,相对于 2005 年以前广泛开展的农地整理,各地大力推进“三集中”(农民向社区集中、工业向园区集中、土地向规模集中),城乡建设用地增减挂钩政策出台,村庄整理纳入土地整理范围,使土地整理真正走向田水路林村综合整理方向,后期管护工作的重要性更加凸显。但是此阶段管护资金这一关键词频数最少(此间出台的 4 部政策文件仅有 2 部涉及管护资金),而管护资金是完成管护工作的重要保障,对于延长项目工程使用年限、实现投资效益的持续发挥有着积极的意义。2009—2016 年政策文件的出台量急剧增加,达到 49 部,其中仅 2015 年多达

15部，其中政策文件关键词中管护主体和管护资金出现最多，分别有41和35部政策文件涉及到上述关键词。究竟原因，2010年国务院下发了《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知(国发〔2010〕47号)》，要求土地整理以农业现代化和城乡统筹发展为基本导向，切实维护农民基本权益，保证农村生产生活条件，将土地整理与城乡统筹发展紧密联系起来，在土地范围拓展的基础上，使土地整理真正成为城乡统筹发展的综合平台，解决城市发展缺土地、新农村建设缺资金的一系列问题，在此引导下土地整理进入发展高峰期，管护工作的各方面也得到长足发展。此外2012年国务院正式批准实施《全国土地整治规划(2011—2015年)》，与前一轮规划相比，本轮规划由国务院直接批复给各省级人民政府和国务院有关部门，突出了土地整理的重要性，一定程度上也间接促进了土地整理项目后期管护政策的出台。但是此阶段管护内容及管护措施这2个关键词出现频数相对较少(分别为21和22部政策文件)，显示出此间管护工作的重点方向。

表2 时间维度政策文件分析

时间	文件数量	涉及关键词的政策文件数量				
		管护主体	管护措施	管护资金	管护内容	监督机制
2000—2004年	2	1	2	1	1	2
2005—2008年	4	4	4	2	3	4
2009—2016年	49	41	22	35	21	28

2.2 管护政策文件的形式分析

从政策文件出台的形式维度上分析(表3)，土地整理项目后期管护政策文件的总体特征是在少量条例细则(8部)指导下，通过发布较大数量的通知意见(30部)来进行引导，同时地方政府制定相对具体的管理办法(17部)强化对后期管护过程的管控。不同形式政策文件的关键词及其频数也有所不同：条例细则多强调管护资金(7部)及管护内容(7部)，管理办法多强调管护资金(16部)和管护主体(15部)，通知意见着重强调管护主体(26部)。中国法律法规体系中政策文件按法律效力大小排序为法律、行政法规、地方法规：条例细则作为国务院及其各部委作出的实施法律法规的规章制度，其本质上属于行政法规，在全国范围内通用且具有较高的法律地位；管理办法、通知意见则一般由政府的职能部门提出，本一级政府审议即可通过实施，主要是解决某部法律法规在实施过程中遇到的问题，其本质不属于正式的法律，在行政单位体系内发挥效力，法律效力较弱。由此可见，土地整理后期管护政策多以通知意见、管理办法的形式出台，效力层级较低。

土地整理项目及其后期管护是一项复杂的系统工程，具有较强实践性，客观上需要相应的理论与技术支撑，但是现阶段土地整理基础理论与技术研究仍相对滞后，管理机制的改革也落后于现实需要，因此迫切需要从公共管理的角度对土地整理及其管护活动开展公共治理。在现阶段，政府部门在土地整理中仍然处于主导地位，提高政府在土地整理中的治理能力，不仅可以促进土地整理及其后期管护工作的开展，还可以提升政府绩效和公共服务品质，实现公共的福利与公共利益。但现实中土地整理后期管护文件约束效力低下，不易直接解决在管护过程中产生的矛盾和问题。比如部分政策文件原则性要求后期管护要由使用者和受益者负责(《关于进一步加强土地整理项目管理的通知》(国土资发〔2008〕176号)、《关于加强土地整理复垦开发项目实施和竣工验收有关问题的通知》(陕国土资耕发〔2010〕20号)等)，对于相关权责利却没有明确规定；另外部分政策文件只是原则性规定通过承包、租赁、拍卖、业主负责制等多种方式落实工程管护主体(如《辽宁省农村土地综合整治项目管理暂行办法》(辽国土资发〔2013〕401号)、《湖北省土地整治管理办法》(湖北省人民政府令第344号)等)，实际管护中则会出现由于工程设施经营性不强导致管护主体落实不到位的状况。

表3 形式维度政策文件分析

形式	文件数量	涉及关键词的政策文件数量				
		管护主体	管护措施	管护资金	管护内容	监督机制
管理办法	17	15	10	16	8	12
通知意见	30	26	15	15	10	16
条例细则	8	5	3	7	7	6

2.3 管护政策文件的主体分析

从政策文件出台的主体维度上分析(表4)，国家部委层面出台的土地整理项目后期管护政策文件相对较少(仅有6部)，地方政府出台的规范性文件多达49部。国家层面出台的政策文件多以综合性政策文件为主，强调管护主体(4部)和管护措施(5部)。地方层面出台的政策文件体现了基层政府对土地整理后期管护的认识已有较大转变，相对重视管护主体(42部)和管护资金(36部)，但文件内容比较接近或一致，如普遍提出管护主体“谁受益，谁负责”，管护内容“以工程养工程”，管护资金“市场手段与政府补助

相结合”,缺乏显著的地区差异性,并不具备较高的可操作性。

表 4　主体维度政策文件分析

形 式	文件数量	涉及关键词的政策文件数量				
		管护主体	管护措施	管护资金	管护内容	监督机制
国家层面	6	4	5	2	3	3
地方层面	49	42	23	36	22	31

从政策文件出台的区域维度上分析(表 5),中国土地整理后期管护政策文件的空间分布差异较为明显,政策文件主要集中在中部(20 部)、东部地区(17 部),而东北、西部地区土地整理政策文件发布较少(均为 6 部)。同时东部、中部、西部地区主要涉及的关键词是管护主体和管护资金,而东北地区主要涉及的关键词是管护主体、管护内容及监督机制。

表 5　不同区域维度文件比较

地 区	文件数量	涉及关键词的政策文件数量				
		管护主体	管护措施	管护资金	管护内容	监督机制
东部地区	17	13	10	13	5	8
中部地区	20	17	9	14	11	10
东北地区	6	6	3	3	5	5
西部地区	6	6	3	6	3	3

政策文件的空间分布差异与我国土地整理规划以及区域经济发展格局有较大关联。第一轮《全国土地开发整理规划(2001—2010 年)》实施期间,各地农地整理规划主动与城乡建设、产业发展、生态建设、新农村建设等规划有机结合,农业生产条件明显改善,机械化耕作水平、排灌能力和抵御自然灾害的能力显著提高。第二轮《全国土地整治规划(2011—2015 年)》实施期间,整理重心由农用地整理扩展为农用地及农村建设用地整理相结合,其主要任务包括 3 个方面:以落实补充耕地任务为目标的农用地整理,以提高耕地质量为目标的高标准基本农田建设,以促进新农村建设为目标和城乡统筹发展为目标的农村建设用地和旧城镇、旧工矿及城中村改造。中国中部、东部地区为传统耕地集中区,非农建设占用耕地量大[18],管护政策文件多强调管护主体及资金,这与地区发展现状相符。中东部地区土地供需矛盾突出,区内废弃农村居民点、工矿用地和坑塘水面较多,在耕地后备资源不足和占补平衡政策的双重压力下,主管部门希望借助土地整理破解这一困境。中东部地区土地整理类型较丰富、建设资金投入较多,相应管护的关键工作之一是明晰管护主体及资金源。东北地区作为全国主要粮食产区,也是全国土地整理重要区域;但由于东北地区偏重型的工业结构和初级型的农业结构相互制约,该地区土地整理以农地和城镇建设用地为主,管护政策文件也主要针对管护主体、内容及机制。西部地区地广人稀,土地开发程度低,其土地整理主要是农地整理以及对“四荒”的合理开发,更加重视生态建设,实现土地整理同生态建设、产业开发和区域经济的结合发展。西部地区关于土地整理项目后期管护的政策较少,其主要涉及管护主体和资金,同时对管护内容、管护措施和管护监督也有所涉及。

2.4　管护政策文件的内容分析

综合性政策文件内容涉及包括后期管护在内的土地整理各个阶段,一般具有较高法律效力,通常以土地整理条例形式出台;专门性政策文件内容以土地整理项目的后期管护为主体,针对性较强,通常以项目工程管护办法形式出台。从政策文件出台的内容维度上分析,专门性政策文件数量(20 部)远远落后于综合性政策文件数量(35 部)。专门性政策文件的“管”贯穿于土地整理项目后期管护的全过程,“管”的具体内容比较明确,比如《国家农业综合开发土地治理项目工程管护暂行办法》(国农办〔2008〕183 号)明确提出,根据受益范围和受益对象落实管护主体,将工程设施的管护拆分给不同单位或个人,合理确定管护主体。而在综合性政策文件中,后期管护通常只作为土地整理项目竣工验收阶段的基本要求之一,如《河北省土地整治项目管理办法》(冀国土资发〔2014〕19 号)提出,国土资源部门应当在土地整理项目竣工后及时办理土地变更调查、土地变更登记和工程设施产权移交手续,尽快落实管护主体(表 6)。

表 6　内容维度政策文件分析

内 容	文件数量	涉及关键词的政策文件数量				
		管护主体	管护措施	管护资金	管护内容	监督机制
综合	35	26	18	18	14	18
专门	20	20	10	20	11	16

3　结论与建议

3.1　结 论

(1) 伴随着土地整理工作的发展,中国土地整理后期管护政策大量出台。本研究运用内容分析法,提炼出管护主体(或管护责任)、管护措施、管护资金、管护内容及监督机制等 5 个关键词,并从时间、形式、主

体及内容4个维度系统分析政策演进的一般规律。①从时间维度来看，管护政策文件数量呈跳跃式增加，由2000—2008年间合计6部剧增为2009—2016年间的年均6部，共涉及全国20个省、直辖市、自治区；②从形式维度来看，较大比例的政策文件多以通知、意见、管理办法等形式出台，效力层级较低、规范作用不强；③从主体维度来看，国家层面的管护政策文件主要集中在2000—2008年，文件内容以管护主体和管护措施为主，而地方层面的管护政策文件主要集中在东部、中部地区，内容以管护主体和管护资金为主，涉及管护措施和管护内容较少；④从内容维度来看，专门性政策文件数量远少于综合性政策文件，而且专门性政策文件更重视管护主体和管护资金。

(2) 土地整理后期管护政策文件经历了由中央制定、地方落实到中央地方协调制定、地方落实的演进过程。地方政府在中央政策文件的指导下，以土地整理后期管护过程中暴露出的主要问题为着力点出台相应的规范性文件。整体而言，政策文件内容已基本完备，政策文件体系展示出“主体落实”，“措施制定”，“资金配置”，“内容齐备”，“监督有效”的基本特征。

(3) 就关键词变化而言，土地整理后期管护政策多以管护主体和管护资金为主，强调管护过程中的人力、财力保障，已基本形成主体明确、资金到位的管护局面，而对管护措施和管护内容的规定相对较少，多以土地整理项目竣工验收条款为主，缺乏针对性。

3.2 建 议

(1) 管理部门应基于新时期的土地整理目标科学评估现有土地整理项目后期管护政策的实施效应，结合区域经济社会发展实际，从国家、省、地(市)、县(区)等不同层面对相关政策进行梳理与评估，为土地整理事业的协调发展提供科学依据。进一步加强顶层设计，推动国家层面土地整理项目后期管护政策的制定，指导西部和东北地区管护政策文件的出台，促进管护政策文件的区域均衡分布，避免管护政策出现空白期；地方政府应结合部委文件精神及本地区管护现状制定或修订符合区域实际的管理细则，增强政策的可操作性，同步推进土地整理项目后期管护工作在国家层面与地方层面间的协调发展。

(2) 针对现行管护政策文件多强调管护主体和管护资金、相对忽视管护措施、管护内容及监督机制的重要性的不足，在政策文件修订中进一步完善土地整理项目后期管护的制度结构，促进管护政策的全面性和科学性。同时加快专门性后期管护政策的出台，根据管护客体特征制定和落实差异化的管护办法及管护主体，提高后期管护政策的规范性和约束性，避免土地整理项目出现“公地悲剧”及“管护笼统”的现象。

(3) 全面贯彻2018年中央1号文件提出的“统筹山水林田湖草系统治理，大规模推进农村土地整治和高标准农田建设”的精神，牢固树立社会主义生态文明观，坚持以绿色发展理念指导土地整理后期管护工作，将山水林田湖草作为一个生命共同体进行统一管护，重视土地整理的生态功能和生态效益，保障土地整理的工程属性、社会属性及生态属性的全面实现。

最后需要说明的是，本文探讨的是“土地整理”后期管护政策文件，而“土地整理”与“土地开发”、“土地复垦”同属于“土地整治”范畴，主要区别在于土地整理是对田、水、路、林、村进行综合治理，改善生产、生活条件和生态环境；土地开发是对未利用土地进行开垦和利用；土地复垦是对由于生产建设和自然灾害造成的破坏、废弃土地恢复利用。在本文收集到的55部后期管护政策文件中，涉及土地开发或复垦的政策文件仅为12部，因此本文选择土地整理为主要对象进行后期管护政策文件演进分析。有关土地整治的相关政策研究将是下一步研究重点。

[参 考 文 献]

[1] 吴诗嫚，杨钢桥，汪文雄. 农户参与农地整治项目规划设计意愿的影响因素研究[J]. 中国土地科学，2013，27(6)：66-72.

[2] 吴新颜. 浅谈土地整理的后期管护工作[J]. 中国农业信息，2008(9)：24-25.

[3] 李东坡，陈定贵. 土地开发整理项目管理及其经营模式[J]. 中国土地科学，2001(1)：43-45，48.

[4] 胡珍，杨钢桥，汪文雄，等. 基于农户视角的农地整治项目后期管护绩效评价[J]. 水土保持通报，2015(2)：198-204.

[5] 张海鑫，杨钢桥，文高辉，等. 农地整治项目后期管护资金预算方法研究：以仙桃市张沟镇高效种养基地土地整治整理项目为例[J]. 农业现代化研究，2016(1)：87-95.

[6] 赵微. 基于制度构成理论的农地整治建后管护的农民愿意研究[J]. 中国土地科学，2015(9)：89-96.

[7] 王军，钟莉娜. 土地整治工作中生态建设问题及发展建议[J]. 农业工程学报，2017，33(5)：308-314.

[8] 罗文斌，孟贝，钟诚. 农地整理项目治理绩效及影响因素研究：以浙江省48个国投项目为例[J]. 长江流域资源与环境，2017，26(2)：180-189.

[9] 李凡凡，刘友兆. 农村居民点整理不同阶段农户参与行为影响因素分析[J]. 农业工程学报，2018，34(3)：249-257.

(下转第194页)

的浓度逐渐升高，污染面积逐渐增加，当达到预测时间 20 a 时，污染物的影响范围和迁移距离达到最大，由于水流稀释，其浓度却随着运移距离的增加而减小。

(2) 不同污染物在地下水含水层中的溶质运移范围和迁移距离不同。在本次模拟试验中，COD_{Mn} 的溶质运移范围比氨氮的运移范围要大。这主要是由于厂区污水中不同污染物成分的含量不同造成的，虽然此次模拟考虑了 COD_{Mn} 在地下水中的降解，但由于厂区污水中的 COD_{Mn} 浓度比氨氮大得多，因此 COD_{Mn} 的溶质运移范围比氨氮的运移范围要大。

(3) 污染影响范围相对较小，且影响范围内无居民区及环境敏感点，但研究区污染源源强补给较大，污染物初始浓度较高，一旦发生污染物渗漏进入地下水将会严重影响地下水水质，导致地下水污染。

(4) 地表硬化污染控制措施通过降低降雨入渗系数，能在一定程度上控制地下水中污染物扩散范围及污染浓度，因此在建设固体废物处理厂过程中，在注重防渗措施的同时，需加强场地及周边地表硬化程度。

[参 考 文 献]

[1] 覃京. 固体废物污染对环境的危害及其防治研究[J]. 农业与技术，2013，33(2)：210，214.

[2] 陈舟，刘金星，张文章，等. 某化工园区地下水污染模拟研究[J]. 广东化工，2014，41(20)：92-94.

[3] 祝晓彬，吴吉春，叶淑君，等. GMS 在长江三角洲(长江以南)深层地下水资源评价中的应用[J]. 工程勘察，2005(1)：26-29，33.

[4] 朱学愚，谢春红. 地下水运移模型[M]. 北京：中国建筑工业出版社，1990：129-183.

[5] Rajamanickam R，Nagan S. Groundwater quality modeling of Amaravathi River Basin of Karur district，Tamil Nadu，using Visual Modflow[J]. International Journal of Environmental Sciences，2010，1(1)：91-108.

[6] 马志飞，安达，姜永海，等. 某危险废物填埋场地下水污染预测及控制模拟[J]. 环境科学，2012，33(1)：64-70.

[7] 马从安，李克民，石磊，等. Visual MODFLOW 在露天矿地下水模拟中的应用[J]. 环境工程，2011，29(1)：98-101.

[8] 张韵，龚继文，程艳茹，等. 基于 Visual MODFLOW 的某化工园区地下水污染预测[J]. 地下水，2016，38(2)：88-90.

[9] 环境保护部. HJ610—2016 环境影响评价技术导则：地下水环境[S]. 北京：环境保护部，2016.

[10] 李丹，曾慧，张明珠，等. 基于 Visual MODFLOW 的广州市某垃圾填埋场地下水污染迁移规律研究[J]. 人民珠江，2017，38(6)：66-74.

[11] 李国敏，陈崇希. 空隙介质水动力弥散尺度效应的分形特征及弥散度初步估计[J]. 地球科学，1995，20(4)：405-409.

[12] 李阳，于茵，高程. 基于 Visual MODFLOW 的某化工厂地下水环境预测研究[J]. 绿色科技，2017(18)：88-92，95.

[13] Mcdonald M G，Harbaugh A W. MODFLOW：A three-dimensional finite-difference groundwater flow model[R]. U S：Geological Survey，1988：88-875.

[14] Hussein M，Schwartz F W. Modeling of flow and contaminant transport in coupled stream-aquifer systems[J]. Journal of Contaminant Hydrology，2003，65(1/2)：41-64.

[15] Zheng C，Bianchi M，Gorelick S M. Lessons learned from25 years of research at the MADE site[J]. Ground Water，2011，49(5)：649-662.

[16] 刘明柱，陈鸿汉，胡丽琴，等. 生物降解作用下地下水中 TCE，PCE 迁移转化的数值模拟研究[J]. 地学前缘，2006，13(1)：155-159.

[17] Reinhart D R，Mccreanor P T，Townsend T. The bioreactor landfill：Its status and future[J]. Waste Managemen & Research，2002，20(2)：171-186.

[18] 程东会，何江涛，刘起峰，等. 人类活动对城市地下水影响的探讨[J]. 新疆环境保护，2006，28(4)：22-25.

(上接第 186 页)

[10] 吴次芳，费罗成，叶艳妹. 土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J]. 经济地理，2011(10)：1718-1722.

[11] 孟宪素. 土地整理 10 a 发展成就分析与展望[J]. 资源与产业，2008(5)：19-22.

[12] 马文峰. 试析内容分析法在社科情报学中的应用[J]. 情报科学，2000(4)：346-349.

[13] 张磊，王晨. 基于内容分析法的中美城市规划公共政策议题比较研究[J]. 城市发展研究，2011，18(11)：33-38.

[14] 吕晓，牛善栋，张全景，等. 基于内容分析法的集体建设用地流转政策演进分析[J]. 中国土地科学，2015(4)：25-33.

[15] 王瑗玲，赵庚星，史娟. 我国土地整治发展的现状、问题与对策研究[J]. 山东农业大学学报：社会科学版，2005(4)：45-48.

[16] 周振超. 打破职责同构：条块关系变革的路径选择[J]. 中国行政管理，2005(9)：103-106.

[17] 黄金荣. “规范性文件”的法律界定及其效力[J]. 法学，2014(7)：10-20.

[18] 闫梅，黄金川，彭实铖. 中部地区建设用地扩张对耕地及粮食生产的影响[J]. 经济地理，2011(7)：1157-1164.