

欠发达山区土地整治对策探讨

——以贵州省为例^{*1}

张迅 潘伯娟

(贵州省土地整治中心, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】: 土地整治是提高农村生产力、发展农村经济的有效途径之一。以贵州省为例, 通过实地调查等方式总结土地整治经验, 指出存在的问题, 提出相应的对策建议。研究发现在贵州山区实施土地整治的主要做法有: 实施耕作层剥离, 着力提升新增耕地质量; 实施农业产业化, 提高土地利用效率; 因地制宜开垦水田、实施“早改水”; 耕地小块归并大块, 改善耕地细碎化。针对发现的问题, 提出了着力提高耕地质量, 实现“以质抵量”、完善后期管护制度等对策。

【关键词】: 土地整治; 耕作层剥离; 细碎化

【中图分类号】: F321.1

【文献标识码】: A

欠发达山区耕地存在地块破碎、零星分布的特点, 实现规模化经营难度大。贵州地貌属于中国西南部高原山地, 是典型的岩溶山地省份, 生态环境复杂, 耕地中坡耕地多坝地少, 田块零星破碎, 中低产田土比例大, 耕地质量差, 后备资源匮乏, 农业基础设施缺乏, 农业综合生产能力低。贵州省地貌类型可以概括为高原、山地、丘陵和盆地四种基本类型, 全省土地总面积 17.62 万 km²。其中山地占的 61.70%, 丘陵占 31.1%, 山间平坝区仅占 7.50%。特殊的地形条件和农业基础设施条件影响土地的合理流转、规模化经营和机械化生产, 难以支撑我省社会经济可持续发展。

本文以贵州省为例, 总结土地整治经验做法, 探讨当前土地整治存在的主要问题及对策, 以期为土地整治助推脱贫, 助力农业发展提供建议。

1 土地整治经验做法

1.1 实施耕作层剥离, 着力提升新增耕地质量

由于特殊的地形地貌条件, 耕地后备资源严重匮乏, 土地开发利用难度大、成本高, 因而耕地是我省的宝贵资源, 优质耕地更是弥足珍贵。针对这一现实, 贵州积极探索“移土造地”, 将非农建设占用耕地耕作层土壤用于土地整治、中低产田改造, 逐步构建起数量、质量、生态并重的“三位一体”耕地保护和建设格局。贵州省国土资源厅制定了《贵州省非农建设占用耕地耕作层剥离利用试点项目管理办法》, 在全省范围内推广实施耕作层剥离, 明确规定进行非农用地建设, 须拟定拟占耕地的耕

¹ 收稿日期: 2017-05-18

作者简介: 张迅 (1980—), 男, 贵州贵阳人, 高级工程师, 研究方向: 土地资源管理、土地整治。

通讯作者: 潘伯娟 (1991—), 女, 贵州贵阳人, 管理学硕士, 中级工程师, 研究方向: 土地利用规划与信息技术。

作层剥离利用方案随同报批。

1.2 实现农业产业化，提高土地利用效率

贵州山地多、平地少，农民收入低、结构单一。各地充分利用补充耕地项目产生的新增耕地，发展特色山地农业，实现农业产业化，提高土地利用效率，增加农民收入。如：水城县依托土地整治项目发展红心猕猴桃产业，现已具有一定规模，形成产业化；黄平县依托土地开发，大力发展中药材；罗甸县借助土地开发，将耕地集中连片，发展火龙果产业，提高了土地利用效率，增加了农民收入。贵州依托气候、水等环境资源优势，突出打造一批茶果、经济作物等示范基地，培养了新的经济增长点。

1.3 因地制宜开垦水田，实施“旱改水”

在土壤肥力良好、水源充足，但是排水和灌溉条件、交通条件有限的低洼地或者缓坡地带，通过工程措施开发水田，能有效的增加耕地数量，改善土地利用结构，减少水土流失，优化生态环境。“旱改水”项目的实施有利于提高耕地质量，促进农业增产、农民增收。通过对现有的中低产田，低洼易涝地实施“旱改水”，能够有效提高土地的产出效益，形成稳定的生产能力，做到藏粮于田。

1.4 耕地小块归并大块，改善耕地细碎化

贵州素有“八山一水一分田”之说，耕地零星分散，起伏破碎，细碎化严重。通过高标准基本农田建设，合理归并小块耕地，清除部分不必要的田土坎，不仅增大了单块耕地面积，提高了土地利用和农业生产劳动效率，同时还有效降低了基础设施配套建设难度和建设数量，搭建了现代山地高效特色农业产业发展平台。

2 需要探讨的问题

2.1 过度开垦，降低生态保护功能

过度开垦会对区域生态环境造成一定影响，不利于土地资源的可持续利用。目前贵州面临着“开发破坏生态环境、不开发无法实现耕地占补平衡”的两难局面。

贵州地处两江上游，生态脆弱，这个特殊的地理位置，过度的开发可能会造成生态环境破坏、石漠化加重问题，进而对两江中下游地区造成极大的威胁。

2.2 缺乏后期管护资金，影响土地整治工程可利用率

贵州农业基础设施运行维护成本相对较高，加之农村集体经济组织经济基础普遍比较薄弱，从而导致土地整治建设的农田基础设施使用年限普遍偏低，无法有效发挥其功能。

2.3 各涉农部门工作基础不统一，整合资金实施土地整治存在障碍

国土部门和其他涉农部门存在工作基础图件、土地利用类别认定标准及更新时点、项目审批管理方式等不统一等情况。加之，部分地方部门间存在的工作沟通不及时、不顺畅等问题，导致整合实施土地整治项目难，效率不高。

2.4 社会资金投入少

由于贵州地形破碎，土地整治投入产出较平原地区低，社会资本参与农村土地整治项目建设的动力不足，土地整治项目主要依靠财政性资金，包括新增建设用地的有偿使用费、耕地开垦费等进行投资。在扶贫战略背景下，土地整治项目向贫困、偏远山区倾斜，更加难以吸引社会资本的参与。

3 对策建议

3.1 着力提高耕地质量，实现“以质抵量”

着重提升耕地质量，降低开垦对生态环境的破坏，因地制宜实施“旱改水”、“提质改造”。在山区，农田的道路通达率、灌溉保证率、坡度、田块规整度等存在一定的可提升空间，可以通过提高耕地质量的方式提升农作物产量。

3.2 完善后期管护制度，增加运行维护资金投入

根据《贵州省土地整治项目管理办法》，严格落实土地整治项目工程管护责任，办理资产移交手续。在今后的工作中，健全项目后期管护机制，明晰项目后期监管的责任，明确后期管护奖惩办法。建立“贵州省土地整治项目现场远程监控系统”，充分发挥系统功能，抽查项目种植情况、工程管护情况。

受环境影响，土地整治项目所建农业设施因自然灾害、人为因素导致的损毁现象普遍比较严重，而其持续、大量的后期运行维护费用是大多数农村集体经济组织所无法承受的。土地整治项目建设投入实质上与城市道路、供水、供电等城市基础设施建设一样同属公共财政投入，其后期运行维护费用也应同样纳入公共财政投入。应站在破解“城乡二元结构”、强化系统职能的高度，研究制定高标准建设项目后期运行维护费用投入政策、制度、规范和标准，从而加强高标准农田建设项目后期管护工作，有效提高项目建设成效和高标准农田的可持续利用。

3.3 强化部门配合，加强规划衔接

根据《关于扎实推进高标准农田建设的意见》（发改农经〔2017〕331号）要求，在高标准农田建设方面加强部门间专项规划和资金安排统筹衔接，在统筹规划、整合资金、规范管理等方面加大工作力度。组织确定统一的高标准农田建设管理办法，落实高标准农田建设标准，规范高标准农田建设范围界定标准，做到统一建设标准、统一评价考核、统一上图入库。

3.4 鼓励拓宽资金渠道

按照《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）文件要求，统筹使用相关资金实施高标准农田建设，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等参与土地整治项目，拓宽资金渠道。

参考文献：

[1] 罗睿，何腾兵，汪远品，等. 贵州省土地整治工程类型区的划分[J]. 贵州农业科学，2014（07）：172-175.

[2] 朱红苏，邱杰，谢元贵，等. 贵州省高标准基本农田建设思路——以小流域为基本建设单元的思考[J]. 中国国土资源经济，2017（01）：35-38.