

---

# 贵州工业化城市化与耕地保护策略

陈正源

耕地保护是一个永恒的动态过程，需要得到长期的重视和关注。一切经济活动都是在土地上进行的，越是在经济快速发展、工业化城镇化快速演进的历史时期，越要高度重视耕地的保护问题。近年来，随着我省园区建设的发展和新一轮城镇化战略的实施，以及中央加快贵州发展的一系列支持政策的落地，我省工业化和城镇化的步伐加快，随之而来的耕地保护问题也日益突出。

## 一、工业化城镇化背景下的耕地保护形势

一是耕地总量呈现下降趋势。耕地与建设用地、林业用地之间必然存在此消彼长的关系。近年来，我省各级各类园区建设加快、道路交通建设延伸、水库水利建设增加、农村新居建设增长、城镇综合建设扩容、大量楼盘建设兴起，所有这些建设事业都需要占用大量的土地甚至耕地。此外，自然生态修复、发展也需要大量坡耕地进入退耕还林还草领域，甚至一些以农业为主题的“万亩花海”，并没有在农业效益方面发挥作用，名为农业，实际上也成了非农业用地。建设领域和生态领域的发展，用地规模形成了不断扩张之势，建设用地和林业用地不断向耕地延伸，有的基本保护农田也进入了建设用地领域，耕地总量呈现出不断下降的趋势。

二是耕地撂荒时有发生。贵州山地生产条件导致农业成本难以下降，农产品价格相对性持续低迷，农村劳动生产率持续偏低，广大农村劳动力为了寻求更高的劳动价值而继续离开耕地，不断进入新的领域创业就业，停留在耕地的劳动力绝对数大量减少，耕地撂荒时有发生。近年来我省农村兴起的“三变”改革，虽然在一定程度上提高了耕地的使用效益，但是能够进入“三变”范围的耕地毕竟有限，特别是那些边荒耕地依然处于撂荒状态，“耕地要耕”的困境依然在一定程度上存在。

三是耕地质量呈现递减趋势。在传统生产方式下，农民把劳动时间投入在耕地上，除了能够解决吃饭问题维持温饱生计之外，几乎没有什么收益。耕地收益的相对下降，非农领域劳动价格的相对优势，以及城乡发展一体化条件下农民对耕地依存度的逐渐降低，从而对耕地保护的意识逐渐削弱。除了自然灾害等因素导致的物理性耕地明显损毁之外，土壤结构等土质的自然演变等耕地质量减弱问题是漫长的和隐性的，不易引起种地农民的高度重视，社会管理部门提高耕地质量和效益的措施短期内难以落实难以奏效。边荒耕地由于管理、修复不到位而导致质量下降，而具有优势区位的耕地又因追求产出效益导致复种指数偏高，周而复始的生产需求使良好耕地始终难以获得休耕喘息时机，耕地质量呈现递减趋势在所难免。

四是现行占补平衡政策难以落实。单一建设项目占补平衡政策等现行耕地动态平衡和占补平衡的措施，在实践中可操作性不强，以致出现实践中弄虚作假、玩数字游戏、套取国家补助资金等现象，单一项目的占补平衡很难落实。通过异地占补平衡弥补耕地占用的措施，也由于业内工作条件不能到底到边，或工作人员责任心不强敷衍了事，或缺少监督和督促机制，在现实操作中也是虚虚实实，难以准确度量，异地占补平衡难以奏效。

## 二、工业化城镇化背景下的耕地保护建议

大力推进工业化和城镇化的发展，促进城乡一体化发展进程，是我省经济社会发展必须要经历的社会变革。历史上我省欠开发欠发达，现代化进程缓慢而滞后，发展态势长期处于垫底情势。新常态下，我省“四基地一枢纽”“三区一屏障”的功能定位，必然改变传统土地使用格局和耕地利用占比，工业化和城镇化的发展也必然要改变土地、耕地的利用构成。同时，耕地

---

又是最基本的生命线，保护耕地就是保护我们最基本的生存条件，耕地必须要得到保护。“一要保建设，二要保耕地”，为了在耕地保护和工业化城镇化发展两者之间取得协同与平衡，确保耕地保护相关政策的贯彻落实，提出如下耕地保护的对策建议。

一是合理设置耕地红线，明确耕地保有底线。国家把我国耕地红线设立在 18 亿亩，这是必须确保的法律底线。鉴于我省历史上工业不发达，农村人口比重大，农业劳动力众多，单位土地承载的农业人口比重大、农业垦殖开垦过度，耕地构成高，工业化城镇化发展滞后，建设用地构成低等现状，在我省土地利用结构的调整中，应考虑降耕地构成，提高建设用地构成，使耕地利用构成和建设用地构成逐步接近西部地区水平和全国平均水平，贯彻这一思想对我省长远发展大局极为重要。根据实际，我省耕地红线可以考虑设置在 6000 万亩，耕地构成在 22%左右，这也大大高于中部地区和全国水平。也就是说，我省还有 500 万亩左右的耕地可以考虑退耕还林和转化为建设用地。要向各方面说明、论证清楚把我省耕地红线设置在 6000 万亩的依据，从中争取土地用地指标，使土地利用整体布局既有利于生态建设需要，又有利于同步小康后发赶超的实际需要。

二是划定永久保护区块，明确耕地必保范围。我省很多耕地是在山地上开垦出来的，虽然耕地构成高，但是耕地质量不高，真正的好田好土不多。应该像基本农田保护区一样，更多明确并划定基本耕地保护范围。要尽快建章立制，研究和建立切实可行的基本耕地永久性保护制度；要进一步划定基本耕地保护范围，对原划定的基本农田保护区域，要进一步明确责任；城市可以考虑以市（区）为单位，农村可以考虑以镇（乡）为单位，使耕地保有量维持在一定合理水平；可以考虑以村（居）为实施单位，研究具体保护地块，对具体地块逐块予以保护落实；对我省少有的一些“万亩大坝”“悠久粮仓”，可以实施挂牌保护制度，明确保护细则。

三是有效提高耕地质量，增加耕地产出效益。土地开发整理工作是确保耕地质量和数量的必要手段，要确保落到实处，落实到具体的项目和地块，要预防和严厉打击在土地整理开发中的弄虚作假行为。对于土地的开发整理，一家一户难以整理，而市场行为又难于监督和监测，要找到一种真正能够把土地整理工作落到实处的办法，改变长期以来土地开发整理工作流于形式的不良局面。要对潜在的涉污染企业进行实地监测，提倡实行预防性整改，防患于未然，防止耕地污染事件的偶然发生。要从点线面多个角度预防耕地污染的可能性，也要全方位实施耕地污染治理。要通过各种办法改善耕地内部环境，防止土壤板结、肥力下降等土质的变化。通过稳定和提高了耕地质量，增加耕地产出效益。

四是突出区域发展理念，尽量减少耕地占用。山地省份应坚持走山地工业化和山地城镇化的区域特色发展路子，坚持走山地特色农业天然寓于山地生态构成的农业现代化发展道路。在建设用地发展规划上，遇山穿洞遇水架桥，尽量避免占用大田大土、良田美土。房子、街道可以建在坡地，工厂、道路也可以建在坡地，尽量避免在大坝子里面发展工业化和城镇化。可以充分挖掘贵州茅台镇等地工业化和城镇化的发展模式。在工业化城镇化背景下，大中城市、县城和乡镇规模日益扩大，应通过合理规划，把城镇建设范围逐步引向山地，避免向稻田延伸。没有离不开平地的城镇，也没有离不开稻田的农业，山地特色农业也要走向山地纵深，嵌入自然生态，在生态文明发展中寻找特色农业插足共生的结合点。农村宅基地、墓地、学校等，要有科学合理的规划，要充分尊重当地群众的意见，拿出既能减少耕地占用，老百姓又拥护的规划方案，避免农村建设用地占用更多耕地。

五是盘活农村建设用地，有效实施占补平衡。在广大农村，一家一户的传统生活方式，每户的宅基地、院落院坝、猪牛圈占地等建设用地，平均可能在一亩左右。城镇化的结果使农民进城，那么进城的农民就可以考虑把建设用地的指标转移到城镇，只要把他们合理地安置好，给予合理的收益转换补偿。对于土地利用，各种地类都是需要得到保护的。盘活农村现有建设用地，合理调剂好有限的城乡建设用地，将是实现占补平衡的一个重要途径。关于占补平衡问题，目前普遍实行的项目占补平衡、异地购买指标等具体做法，其可行性、可操作性、科学性等需要进一步商榷，进一步完善。比如，以项目为单位实行异地购买占补平衡指标，利弊分析如何？是否还有更优化的方法替代这一做法？要有成本核算、效益核算；必建项目，不能因占补平衡一时得不到落实而影响进度。实践操作中，还可以考虑直接取消占补平衡落实到项目的做法。

六是有效管理撂荒土地，维护耕地动态平衡。在工业化和城镇化进程中，大量农民进城谋生，农村原有的耕地撂荒等现象

---

大量存在，这些被撂荒的耕地，大多数是坡耕地。根据抽样调查的情况，有的地方撂荒耕地已达 30%。这些耕地既然无人耕种，当地就可以考虑转化为林草地、林果用地等。而在有些地方，原有林地也难免被开发改用作耕地的情况。耕地的动态平衡，其实也是各地类土地利用的动态平衡，在这个过程中还必须考虑用地构成的优化方向，管理使用好撂荒耕地，对维护耕地动态平衡有积极意义。其实，对于土地撂荒问题，涉及一个深层次的因素，那就是持续至今的工农业产品价格剪刀差的问题。为什么投入耕地的劳动价格，不如在工厂、在办公室的劳动价格？如果社会的各个行业及其产品，都能形成均衡价格，那才是人人发挥所长、各得其所、各尽其能的时代。