

---

# 贵州省乌蒙山区域“兴地惠民” 土地整治重大工程建设成效分析 ——以毕节试验区威宁子项目为例

耿泽能<sup>1</sup> 潘伯娟<sup>2, 3</sup> 张蓝月<sup>2, 31</sup>

(1. 威宁自治县自然资源局, 贵州 威宁 553100;

2. 贵州科学院山地资源研究所, 贵州 贵阳 550001;

3. 贵州省土地绿色整治工程研究中心, 贵州 贵阳 550001)

**【摘要】:** 为掌握贵州省乌蒙山区域“兴地惠民”土地整治重大工程建设成效, 以毕节试验区威宁子项目为例, 采用调查法实证研究项目成效。调查显示, 毕节试验区威宁子项目实施以来, 在改善项目区生产生活条件、保护耕地资源、生态修复、助推脱贫攻坚等方面产生了明显成效, 但也存在着农民参与积极性不够高、土地协调工作压力大、部门统筹协调不足等问题, 需着力解决。

**【关键词】:** 土地整治 成效分析 兴地惠民 威宁 脱贫攻坚

**【中图分类号】** F301 **【文献标识码】** A

贵州省委、省政府提出“以实施中央支持的土地整治重大工程为抓手, 协调人口与资源矛盾, 转变土地利用方式, 保障区域粮食安全, 培育优势农业产业增长点, 推动乌蒙山区域脱贫攻坚工作开展, 实现区域跨越式发展和全面建成小康社会”, 并于2012年5月启动贵州省乌蒙山区域“兴地惠民”土地整治重大工程可行性研究工作, 建设范围涉及遵义市威宁县、习水县、赤水市, 毕节市七星关区、大方县、黔西县、织金县、纳雍县、威宁彝族回族自治县、赫章县和六盘水市钟山区大湾镇等10个县(市、区)和1个镇的16个项目片区, 于2018年7月21日获得自然资源部的批准, 贵州省威宁自治县草海镇和双龙乡土地整治项目是其中一个子项目。

本项目的建设 with 民生问题、耕地保护问题、生态问题、农业转型发展问题息息相关。项目以打造“高效、生态、绿色、现代”农业园区为目标, 通过工程措施、生物措施改善区域基础设施条件, 建设良好生态栖息地, 建设水土保持工程, 并配套景观生态

---

**作者简介:** 耿泽能(1985-), 男, 贵州威宁人, 大专, 从事土地整治工作。张蓝月(1993-), 女, 四川达州人, 硕士, 助理研究员, 研究方向: 资源与环境。

**基金项目:** 贵州省科技计划项目(黔科合基础-ZK[2021]一般100号、黔科合成果[2021]一般130号); 国家国防科工局高分重大专项(88-Y40G35-9001-18/20); 贵州省土地绿色整治工程研究中心(黔发改投资[2019]886号); 贵州科学院资助项目(黔科院人才[2019]07号、黔科院科专合字[2019]06号); 贵阳国家高新区科技计划项目(GXYF-2017-003、GXYF-2018-003)

工程，总体打造生态旅游观光农业，带动农业产业转型发展，实现农民经济收入提高、农民生产生活环境改善、生态屏障功能恢复，从而保障可持续发展。开展项目成效综合分析，检验项目实施效果，以期为其他同类项目提供参考借鉴。

## 1 研究区概况

贵州省乌蒙山区域位于我国大西南云贵高原与四川盆地结合部，属于典型的高原山地构造地形，是长江和珠江流域重要的分水岭，喀斯特地貌独特，少数民族聚集，生态地位突出。改革开放特别是实施西部大开发战略实施以来，乌蒙山区域经济社会发展取得了显著成就，进入历史上发展最好的时期，但由于经济、历史、自然等多方面原因，地方经济发展仍存在较大困难，在全国 14 个集中连片特殊困难地区中贫困情况最为复杂，是我国扶贫攻坚的主战场之一。威宁自治县位于乌蒙山腹地，是贵州省的西大门，贫困问题突出，耕地过度开垦严重，生态环境脆弱。

项目区位于威宁自治县草海大坝内，涉及 2 个镇 5 个行政村，临近威宁县城水源杨湾桥水库，距离草海国家级生态保护区 3km，距离县城 10km，具有独特的区位优势，但却是集聚贫困、生态破坏、水土流失、基础设施落后等为一体的发展中地区。区内海拔高度在 2175.98m~2405.39m 之间，总体地势西南面最高，西面中部及东面最低。地貌类型属于高原面缓丘盆地，是威宁自治县的主要种植业基地。年平均气温 10.4℃，无霜期较短，日照多，辐射强，光质好，气候温凉宜人。是一个多人口、多耕地的综合农业区，是草海保护区、杨湾桥水库、威宁县城的生态屏障区，是威宁县城有机农产品种植供应区。

## 2 数据来源与研究方法

### 2.1 数据来源

本研究数据以威宁子项目实施方案、工程结算资料、竣工验收报告、竣工复核报告等资料为基础，在项目建设前、中、后期深入实地踏勘、走访调研，掌握项目建设总体情况。

### 2.2 研究方法

依据国家、地方有关土地整治重大工程的法律法规、政策、标准等，通过规范工程建设成效评估的内容、原则、方法、工作程序和成果，结合工程特点采用适当方法评估该工程在经济、社会、生态和资源环境各个方面的成绩和效果。具体方法如下：

#### (1) 目标比较法：

通过对项目建设完成的主要任务与计划目标相比较，以及对项目设定目标的完成情况进行统计分析，客观地评价各项任务完成情况。

#### (2) 资料查阅法：

通过收集重大工程子项目立项、规划设计、工程实施、验收等项目资料，以及当地统计年鉴、县志等相关资料，获取评估指标的数据。

#### (3) 问卷调查法：

对于满意度等关系到项目区内利益相关方的事项，通过问卷调查方式获取原始数据，并对调查结果进行统计、分析和评定。

#### (4)实地访谈法:

对子项目区进行现场勘察、询问相关单位(人员)或当地村民的方法,获取基础信息数据。

### 3 结果与分析

#### 3.1 建设成绩分析

本项目为国家级项目,总投资为 11365.78 万元,资金来源于财政资金,其中中央总投资 7600 万元,地方资金 3765.78 万元。项目总建设规模为 2358.1522hm<sup>2</sup>,新增有效耕地 26.8905hm<sup>2</sup>,建设高标准农田面积 1822.2490hm<sup>2</sup>,耕地利用等别平均提高 1 个等级(耕地质量等别由项目实施前 11.7 等提高到 11 等),新增粮食产能 1774.45t。项目区共有 25424 人,项目区受益贫困人口 5571 人,参与项目实施的贫困人口 495 人,项目实施后,将实现项目区贫困人口一得优质耕地 290.6hm<sup>2</sup>;二得劳务收入 375.01 万元;三得农田基础设施 9916.53 万元。

#### 3.2 建设效果分析

##### 3.2.1 改善耕地资源条件,提高粮食安全保障能力。

项目实施前,项目区内耕地面积总计 1825.32hm<sup>2</sup>,根据《威宁县耕地质量等别年度更新评价分析报告》,项目区以 12 等耕地为主,占耕地总面积 78.46%,其次为 11 等耕地,占耕地总面积 17.85%,13 等耕地最少,占 3.69%,相比全国耕地平均质量等别 9.96 等,耕地等级还处于更低的水平;中等耕地为 11 等和 12 等,占耕地总面积 96.31%,13 等耕地为低等耕地,仅占 3.69%,占比例较少。项目区土地生产效益低,尽管人均耕地面积达 0.14hm<sup>2</sup>/人,高于全国平均水平 0.09hm<sup>2</sup>/人,然而粮食耕地年单产仅为 1.8t/hm<sup>2</sup>,远低于全国平均水平 5.38t/hm<sup>2</sup>,人均粮食拥有量 0.33t/人,同样低于 0.44t/人的全国平均水平。

项目实施后,一是增加了耕地面积,新增有效耕地面积 26.8905hm<sup>2</sup>;二是提高了耕地质量,建设高标准农田面积 1822.2490hm<sup>2</sup>,通过大力配套完善农田基础设施、改善农田生态环境以及耕作层剥离利用等措施,加强耕地质量建设,提高土地生产率,整治后耕地质量提升 1 个等别,新增粮食产能 1774.45t。通过土地整治,实现了耕地数量、质量、生态、人文“四位一体”保护,切实提高了项目区的粮食安全保障能力。

##### 3.2.2 加强基本农田建设,推动现代农业发展。

通过项目实施,提高了农业综合生产能力,实现了农业增长方式由资源粗放型向集约型转变,从而促进形成了农业企业和农业合作社。项目区将以生产优质、特色的农产品为主,推进种植业结构优化升级,全面提高农产品产量和质量,向无公害、绿色食品基地方向发展,增强市场综合竞争力,实现农业增效、农民增收。通过耕地流转给农业企业或合作社用于种植经济作物,有效助推了农业产业化构建和结构性调整,夯实了当地现代山地特色高效农业发展基础,实现转型后的农户经济收入是原来的 2 倍以上。水潮村整治后促进形成了响水合作社、威宁县艳隆生态畜牧养殖专业合作社;中海村整治后促进形成了八一、普创合作社、开心农业、九新、利永升和金丰公司,目前种植了白萝卜 33.3hm<sup>2</sup>、莲花白 33.3hm<sup>2</sup>、豌豆尖 33.3hm<sup>2</sup>、香葱 146.7hm<sup>2</sup>、西兰花 86.7hm<sup>2</sup>。形成了“公司+合作社+合作社”“公司+合作社+农户”“合作社+基地+农户”等多种经营模式,以企业带动村集体经济,开展订单式生产,解决了曾经让农户头疼的销路问题。合作社多采用“村民+贫困户”的经营方式,合作社的资金来自村民自筹,经费不足再贷款,贫困户以土地入股,最后采用分红方式取得收益,从而推进“三变改革”助力乡村振兴,实现了让农民在获得分红和劳务报酬的同时,向新型农民、职业农民、技术农民转变。

##### 3.2.3 改善农田生态环境,促进生态文明建设。

项目区属于长江流域金沙江水系白水河小流域，生态地位重要，然而区内植被覆盖率低，森林覆盖率仅为 8.65%，过度垦殖，加之区内农田防护与生态保持设施严重缺乏，现状道路、灌排设施缺乏乔木、灌草等防护植被，道路及沟渠边坡垮塌、冲刷、侵蚀等现象严重，沟蚀程度强烈，水土流失逐年加剧，水土流失面积达 1025.73hm<sup>2</sup>，生态环境及景观破坏程度大，土地质量年年下降，项目区坡地生态屏障功能丧失，坝地区的精华价值难以发挥，土地可持续发展受到严重威胁。

项目通过科学合理地布设农田防护与生态环境保护工程，构建绿色生态廊道，生态防护林，连接现有的林地即生物栖息地，构建绿色生态网络，改善农田生态环境，发挥坡地的生态屏障功能，坝地的资源优势，保障土地的可持续发展。项目新建防护林 87590m、鱼鳞坑 15707 座、编柳谷坊 155 座、石笼谷坊 84 座，新建截流沟 565.15m、道路挡土墙 6468.88m。

### 3.2.4 增加农民有效收入，助推扶贫攻坚。

通过项目实施，推动了项目区耕地流转、农业产业发展和农业企业入驻，有效改变了项目区村民收入结构，提高了村民收入水平，村民实现“三得”。

一得优质耕地，提高了村民资产性收入。一方面高标准农田建设增加了耕地面积，提高了耕地质量及粮食产能，建成高标准农田面积 1822.2490hm<sup>2</sup>，新增粮食产能 1774.45t，直接增加了农民种植收入；另一方面，项目的实施完善了农田基础设施，增加了招商引资吸引力，促进了耕地流转，增加了土地租金收益。

二得农田基础设施资产，增加村民资源性收入。一方面高标准建设完善了农田基础设施，提高农业生产效率，田间灌溉用水和运输等生产成本平均降低了 10%左右，间接提高了农民收入；另一方面高标准农田建设改善了农田灌排、运输等生产运输条件，促进了农业规模化、产业化经营，农业投入产出比提高，直接增加了农民种植收入。

三得劳务收入，提高了农民工资性收入。一方面村民直接参与高标准农田建设施工，直接获得劳务性收入；另一方面，耕地流转给现代农业企业、种植大户后，村民获取长期就业机会，增加了村民当地务工收入。

### 3.2.5 创新“土地整治+”，实施乡村振兴战略。

党的十九大报告明确提出实施“乡村振兴战略”。要求按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，助力乡村振兴。为此，项目结合乡村振兴对土地整治的诉求，实施“土地整治+”，助力乡村振兴。

依托青山绿水天然资源禀赋，结合“土地整治+美丽乡村建设、土地整治+农业园区建设、土地整治+生态修复及建设”等思路，按照各业共建、功能整装、优势互补、多规合一、共同打造的思路，将高标准农田建设与农业产业、乡村整治、生态保护、景观建设等有机结合，立足于项目区自然风光特色，总体突出“全域规划、精细设计、综合整治”，坚持山、田、水、路、林、村、人综合整治，促进农村全面发展，促进乡村振兴。

## 4 问题与建议

纵观项目全流程实施情况，梳理出项目存在的问题，并给出切实可行的相关建议，以期为其他土地整治项目提供参考和借鉴。

### 4.1 号召农民参与积极性，发挥农民的主体地位

农民参与的积极性还有待提高，建议加大宣传力度，加强土地整治宣传，充分利用各种媒体，对土地整治规划、土地整治年

度计划和土地整治实施效果等进行广泛宣传,提高全社会对土地整治的认识,增强民众对土地整治实施成效的认可。深入开展土地基本国情和国策教育,加强土地整治法规和政策宣传,提高群众对土地整治在全面建设小康社会和新农村、实施可持续发展战略、保护和建设生态环境中重要作用的认识。树立依法、依规进行土地整治的观念,增加公众参与和监督意识。组建项目区村民代表小组,参与土地整治工作的申报、现场踏勘选址、规划设计、招投标、工程质量监督和竣工验收等,保证土地整治工作符合人民群众的意愿。积极鼓励农民参与,提高农民参与的技术水平,使其能够充分表达所需,奠定农民在土地体质改革的主体地位,发挥最大效应。

#### 4.2 合理协调工程用地,吸纳公众参与

因土地整治项目工程建设占用土地、青苗等无补偿款,工程建设占用土地、青苗等由村民自愿无偿提供,土地协调工作存在压力,在一定程度上延缓了工程总体进度。土地整治是一项惠民工程,做好项目实施前的宣传是开展项目基础,工程占地协调工作量较大,村支两委通过村民大会、农村赶集日做好土地整治相关政策宣传。政府牵头与当地生态畜牧业园区协商,并遵循老百姓的意愿,按合理的价格统一收购种植青苗,农民利益不受到损失,确保农民利益最大化。以群众施工经验情况划分工程实施小组,采取具备施工经验人分段包干施工方式建设项目工程。项目施工要多方听取意见,尤其是项目区群众意见,成立村委牵头群众参与的群众监督小组,鼓励群众参与工程监督,积极提出意见。

#### 4.3 统筹机制,形成部门合力,加强规划衔接

各部门统筹协调还有待加强,建议按照“统一规划、集中成片、分块实施”的原则,加快推进土地整治整体规划,做好与农业发展、产业布局、基础设施建设、生态环境保护等相关规划的协调衔接。以土地整治项目为平台,加强各项涉农资金的整合,按照“渠道不变,管理不乱,集中投入,各计成效”的总体要求,整合农业综合开发、农田水利、农村公路建设、扶贫开发等相关涉农资金,集中投向项目区,最大限度地发挥项目资金的综合效益和叠加效应。建立健全部门协调机制,明确总协调主体,避免多头管理,造成力量分散。

#### 参考文献:

[1]谢元贵,刘弢,朱红苏,等.高标准基本农田建设项目后效益综合评价——以贵州省乌蒙山区纳雍县龙场片区为例[J].江苏农业科学,2018,46(02):260-263.

[2]付星基,尹晓媛,余建新,等.乌蒙山区建设用地密度空间分异特征及其影响因素[J].水土保持研究,2018,25(03):346-353.

[3]封清.基于生态环境保护视角的贵州省乌蒙山区域土地整治规划研究[J].农家科技旬刊,2014(06):32-33.

[4]金桃,潘伯娟,廖小锋,等.以“村民自建”土地整治模式助力脱贫攻坚——以贵州省为例[J].南方国土资源,2019(03):28-31.

[5]魏媛,李儒童,马仙娥.喀斯特生态脆弱区耕地保护与可持续利用研究——以威宁县为例[J].农村经济与科技,2016,27(21):7-9.

[6]刘佳.草海高原湖泊湿地生态安全评价研究[D].重庆:重庆师范大学,2012.

[7]姜梭峰,龙花楼,唐郁婷.土地整治与乡村振兴——土地利用多功能性视角[J].地理科学进展,2021,40(3):487-497.

---

[8]胡传景. 土地整治与乡村振兴的思考[J]. 国土资源情报, 2019(02):54-58.