

贫困山区土地整理复垦项目实施的实践与探索 ——以四川省平昌县为例

胡元琼

(四川省平昌县土地储备整理中心 四川平昌 636400)

摘要：本文以四川省平昌县实施土地整理复垦项目为实例，分析探究实施土地整理复垦项目所取得的实际效果、主要体会和优化贫困山区县土地整治复垦策略，旨在为贫困山区土地整理提供借鉴。

关键词：农用地；整理复垦；实践与探索；对策

我国人口多，人均耕地少，耕地后备资源不足，土地利用面临的突出问题是一方面人口不断增加，为确保粮食安全，解决十几亿人的“吃饭”问题，现有耕地数量不能再减少；另一方面，我国正处于工业化中期，随着经济建设的发展及工业化、城市化的进程，还要占用部分土地，而后备土地资源的开发又受到数量少、质量差、开垦难度大和生态环境问题等因素的限制，潜力非常有限。因此，土地整理复垦是解决我国土地利用问题的必然选择。只有通过土地整理复垦，充分利用闲置土地、提高土地的集约利用水平、促进经济增长方式的转变，才能缓解当前用地紧张的状况。为此，笔者在调查分析基础上，结合四川省平昌县土地整理复垦项目实施的实践，就贫困山区县现阶段土地整理复垦项目实施的实践与探索作以下探究。

1 贫困山区县目前土地整理复垦项目实施的主要成效

我国深度贫困的地区与土地整治重点项目区地理位置大致重叠，四川省平昌县因地制宜实施土地整治复垦项目，不但有效改善了农村生产生活条件和发展环境，促进了农业产业结构调整，而且破解了因资源匮乏、条件落后、能力不足所导致的贫困难题，同时有助于贫困山区实现全面建成小康社会的历史目标。

1.1 土地整理复垦整体成效显著。近几年的实践证明，贫困山区农村土地整治复垦实现了项目经济效益、生态效益、扶贫效益、社会效益相统一。2007年以来，平昌县共实施了土地整治项目74个，其中社会投资项目28个，有力助推了平昌县脱贫致富奔康。(见图1)

平昌县农村土地整治项目实施情况统计表

实施年度	项目个数 (个)	建设规模 (万亩)	预算投资 (万元)	新增耕地 (万亩)	整治山坪塘 (座)	新建蓄水池 (口)	整建渠道 (公里)	田间道(公 里)	生产路(公 里)
2007年至 2020年	74	82.54	115607.09	8.34	1079	1592	441.26	973.13	429.01

(图1)

1.2 土地利用率和生产效能增强。通过实施土地整治复垦，对田、水、路、林、村实行综合整治，对宜农未利用地进行开发，对低效利用土地进行整理，对废弃土地或自然灾害损毁土地进行复垦，通过坡改梯、小改大、薄改厚，田块、地块归并，从而减少田土坎面积，挖掘耕地潜力，增加耕地面积，改善耕地质量，提高土地利用率和农业生产效能，进

而增强了农户收入。(如图2)



(图2 2017青凤凤山村土地整治项目一角)

1.3 群众从项目中增收。土地整治项目涵盖范围较广、规模较大，在项目实施过程中，平昌县坚持以当地受益群众投工投劳为主、专业施工队伍为辅的施工模式。适宜群众性施工的工程，如土方开挖、土地平整、现有表土的堆放、道路施工、渠系施工及地力培肥等采取投工方式，由受益农户集体来完成，取得工资，切实增加收入。对于专业性强的工程则由施工队伍完成。

1.4 改变了农村生活生产条件。项目建设后，改善了平昌农村道路、水利、村落等基础设施条件和村民生活、出行，农业生产、

排灌，农业物质、产品运输等条件，同时，新获得的耕地占补平衡指标用于项目用地和交易流转，将有力助推脱贫攻坚。比如，平昌县西兴镇光明村、坦溪镇跃进村在优先保证土地平整目标的同时，着重农村道路工程，精准实施基础设施扶贫，新建、硬化社道路共计18.2公里，新建蓄水池11口，整治山坪塘4口，新建渠堰3000米，通过土地整治结束了不通水泥路的历史，有效解决了行路难、灌溉难等问题。(如图3)



(图3 跃进村三社土地整治道路工程)

1.5 农业产业化趋势明显。通过实施土地综合整治项目，结合平昌县新农村建设，进行“巴山新居”改造、新村环境综合治理和产业结构调整以及乡村公共基础设施建设等，有力地推动农村经济社会发展。在驷马、元山、白衣等镇部分项目区，结合土地整治项目实施农业产业结构调整，集体土地流转承包，由土地整治带动的农业产业化已初见成效。

2 贫困山区县实施土地整理复垦项目的主要体会

作为国家贫困县的四川省平昌县，实施了十多年的土地整理复垦项目，从这些年的实践与总结来看，主要以下体会值得反思。

2.1 土地整理强度越大,综合性越强,对农村建设的促进作用就越大,对其影响程度也就越深。从近几年全县实施的土地整理复垦项目来看,凡是资金投入少、规模小、整理内容单一的项目,没有形成田、水、路、林、村的系统综合整治模式,因而在对农村新村发展的促进作用上也具有较大的局限性,二者间耦合度较弱,起到的综合作用并不强烈。

2.2 土地整理对文明新村建设的各项子因素均有不同的影响。全县已完成土地整理项目前后,生产发展、管理民主、生活宽裕的变动系数差异较大,其中生产发展变动系数最大,生活宽裕变动系数最小。

2.3 土地整理的效果也仅仅在生产发展和生活宽裕方面有较大的体现,其他方面并不明显。土地整理对农村的生产发展有最直接的且明显的促进作用,然而农村的生产发展与农民生活宽裕之间存在一定的滞后性。

2.4 土地整理复垦对文明新村建设乡风文明和管理民主没有直接的影响作用。但通过生活宽裕等方面间接影响着文明新村建设的人文环境,其作用在文明新村建设中甚微。

3 贫困山区县优化土地整理复垦项目实施的主要策略

针对平昌县实施土地整理复垦的情况,提出优化贫困山区土地整理复垦项目实施的以下策略。

3.1 要突出综合实施。贫困山区实施土地整理项目应具有综合性,保证田、水、路、林、村的全面整治,集中资金加大项目的设置,提高整理标准,扩大整理范围,保证土地整理高效运行,配合文明新村建设,才能全面推动新农村建设与发展。

3.2 要突出农村生产生活环境改善。土地整理复垦,除了对基本农田的整治之外,还应对文明新村居民点等村庄建设进行统一的整体规划整理,完善基础配套设施,改善农民居住微观环境;在土地整理项目进行之前,可对项目区进行生态环境评价,根据当地实

际生态状况的好差及分布情况,再对土地整理进行规划设计,使其的设计更符合可持续的要求,更有利于农村生态保护;同时,要有效运用生态景观学的理论,加大土地地块的整理,合并田块,重新划分农田格局,在一方面解决土地破碎化问题的同时,另一方面,要加强林网建设,营造整体景观格局,改善农民居住的宏观环境,保证推动农村经济的发展与农村生态的同步发展。

3.3 要突出产业结构调整。贫困山区实施土地整治复垦,除了改善土地的质量,提高土地综合生产能力之外,更应该注重将土地类型、生态景观、民俗风情等与特色产业相结合,改变传统的种植模式和经营模式,使得农业资源得到最优配置,农业生产效益得到最大化的提高,农民的收入得到更进一步提高。

3.4 要突出加大政策宣传力度。应通过多种宣传形式,加大土地整理和文明新村建设的宣传力度,提高农民对土地整理的认识和理解,充分调动农民的积极性,在尊重农民的意愿前提下,进行土地整理项目的推进,避免出现群众与干部关系紧张、群众与群众之间权属纠纷等问题。

3.5 要突出高起点科学规划。实施中,要注重发展农业集约经营,提高农业整体效益。积极发展农业适度规模经营,实行集约化生产、产业化经营、品牌化营销,提高资源利用效率,提升农业经营水平。要注重推进农业科技创新,提高农业核心竞争力。要注重加强农田水利建设,加大农业综合开发力度,提高农业综合生产能力。要注重加大土地使用制度改革力度,加快农村金融改革步伐,大力推进集体林权制度改革,为农业农村经济发展注入强大动力。

参考文献

[1] 张正峰.土地整理模式与效应[M].知识产权出版社.2011.

[2] 刘毅.平昌县土地利用动态变化分析[J].国土与自然资源研究,2013(6): 7-9.