

创新整治模式 服务三农发展

——广西高标准基本农田建设调研报告

杨磊¹, 鄢文聚¹, 左旭阳²

(1. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035; 2. 广西壮族自治区国土资源厅, 广西南宁 530000)

摘要: 近年来, 各地积极探索如何让土地整治更好助力农业现代化, 涌现了一些模式创新的典型。广西在“小块并大块”耕地整治的基础上, 将土地整治与社会参与、重大工程、扶贫等因素结合, 促进了农业增效、农民增收与农村发展。

关键词: 土地整治; 基本农田建设

中图分类号: F301.23 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)62-0082-03

1 前言

夯实现代农业物质基础, 创新农业生产经营体制, 是中国一段时期内对农业的指导性方针。近年来, 各地积极探索如何让土地整治更好助力农业现代化, 涌现了一些模式创新的尝试。广西在率先鼓励农民自发开展“小块并大块”耕地整治的实践基础上, 扩大政策适用范围, 将土地整治与社会参与、重大工程、扶贫等因素结合, 在更广泛的程度上使土地整治与农业生产经营相结合, 促进了农业增效、农民增收与农村发展。

2 基本情况

人多地少是中国的基本国情, 更是广西的基本区情。与全国相比, 广西人均耕地仅为 1.28 亩, 低于全国人均 1.36 亩的平均水平; 广西又是集“老、少、边、山、穷”于一体的后发展地区, 耕地保护、高标准基本农田建设任务艰巨。

2000~2013 年间, 广西先后批复实施土地整治项目 1 165 个, 实施规模 1 000 万亩, 增加有效耕地面积 50 万亩, 建成约 800 万亩高标准基本农田, 新增粮食产能 5 亿公斤, 惠及 1 000 多万农村群众, 解决了 200 多万人吃饭问题。

按照《全国土地整治规划(2011~2015年)》要

求, 广西在“十二五”期间需要建成 1 336 万亩高标准基本农田。其中, 3 个国家基本农田保护示范区和 18 个高标准基本农田示范县需要完成 668 万亩高标准基本农田建设任务。建设任务完成后, 耕地质量总体将提高 1~2 等, 粮食产能将增加 10 亿斤以上, 农田抗御洪涝灾害能力明显增强, 机械化耕作水平和农业综合生产能力明显提高。

3 具体做法

近几年, 广西在国家重大工程项目、整县推进、扶贫土地整治和农民自发土地整治等方面进行了深入探索, 并在实施模式上进行了大胆创新。

3.1 发挥重大工程示范效应, 集中力量整县推进

借助桂中农村土地整治重大工程实施的成功经验, 广西自 2012 年下半年开始筹划在全区范围大力实施整县推进高标准基本农田土地整治项目建设。国土资源厅、财政厅联合编制了《整县推进高标准基本农田土地整治重大工程总体实施方案》, 明确在 2013~2015 年期间, 以国家高标准基本农田示范县、国家基本农田保护示范区、自治区粮食主产县和整村推进重大工程实施效果显著的县(区)为重点, 实施整县推进土地整治工程, 建设规模 550 万亩, 建成高标准基本农田 400 万亩, 总投资 65 亿元, 预计增加粮食产能 5 亿斤, 整体提高项目区耕地质量 1~2 等。

以崇左市扶绥县渠黎镇 5 万亩优质高产高糖糖料蔗种植基地为例, 将 12766 块细碎地整合变成 1 932 块地, 实施经营规模化、种植良种化、生产机械化、水利现代化, 以“管护公司+合作组织+受益农

收稿日期: 2014-05-20

作者简介: 杨磊, 国土资源部土地整治中心综合业务处干部, 主要从事耕地保护与土地整治制度创新等方面的研究; 鄢文聚, 国土资源部土地整治中心副主任, 研究员; 左旭阳, 广西壮族自治区耕地保护处处长, 研究员。

户”的模式进行管护,建设“田成方、蔗成行、管相通、路相连”的高标准基本农田。基地建成后,预计平均亩产原料蔗由原来的5吨提高到8吨以上,甘蔗糖份提高到14%以上,平均每亩增加收入1000元左右。

3.2 鼓励农民自发整治土地,提高资金使用效益

1996年起,广西崇左市龙州县部分农民开始尝试就近互换土地,将小块并做大块,连片规模种植,获得了良好的经济效益。2012年,广西国土资源厅、财政厅、农业厅经过深入调查,联合制定了《关于鼓励农民自发开展耕地整治的指导意见》和《农民自发开展“小块并大块”耕地整治以奖代补资金管理暂行办法》,为全区推广农民自发开展耕地整治工作提供了政策支持和制度保障。这种农民首创、政府引导、公众参与的土地整治新模式,在高标准基本农田建设中展现了突出优势。根据广西国土资源厅的测算,如果全部按照以前的项目建设模式,广西高标准基本农田亩均投入要2500元,全区资金缺口接近45亿。而鼓励农民自发开展耕地整治,估算亩均投资标准约为1500元,将大大提高土地整治资金的使用效益,在同样投入规模下,能建成更多高标准基本农田。同时,农民自发整治耕地简化了项目前期程序,加快了高标准基本农田建设速度,项目平均提速40%。

3.3 引入社会资本,广拓建设资金来源

高标准基本农田绝不能一建了之、为建而建,应该在规划之初,就考虑建成后如何发展现代农业,提高农民收入。在鼓励农民自发开展“小块并大块”土地整治政策基础上,广西逐步扩大政策适用范围,引进社会资本参与土地整治,使土地整治与农业生产经营相结合,加快推进农业现代化。目前,农业产业化民企或种粮大户直接投资建设良田,已成为广西高标准基本农田建设的有益补充。如广西龙州支持彬桥乡两个甘蔗种植大户出资500万元整治土地5000多亩,鼓励龙州节节高农业产业开发公司投资2000多万元帮助农民实施土地整治2万多亩,配套建设了田间道路、水渠等高标准农田设施。

3.4 以土地整治促进扶贫,扩大项目社会效果

推进土地整治和高标准基本农田建设,是保障国家粮食安全的基础性工作,同时也是农民脱贫致富的希望所在。近年来,广西国土资源部门结合自治区党委、政府的工作部署,采用土地整治项目扶贫

方式,先后集中开展了大石山区土地整理、桂西五县土地整理、边境3~20公里“兴边富民”土地开发整理、小型病险水库除险加固土地整理、南(宁)百(色)高速公路沿线土地整治和整村推进土地整治等重大工程,实施面积335万亩,总投资84.6亿元。其中,选取18个典型项目作为“兴边富民”土地整治重大工程项目进行立项,在沿边沿海市县开展土地整治35.51万亩,总投资8.04亿元。项目实施后,将完成广西“十二五”时期约20%高标准基本农田建设任务和约40%补充耕地量,预计提高粮食产能两亿公斤以上。

4 经验启示

4.1 借助区政府引领作用,打造合作平台

2013年6月20日,广西壮族自治区人民政府办公厅根据《国务院关于全国土地整治规划(2011~2015年)的批复》(国函[2012]23号)精神和国土资源部、财政部相关要求,印发了《广西壮族自治区关于印发全区“十二五”高标准基本农田建设实施方案的通知》。该方案在全国率先提出集合各涉农资金、共同建设高标准基本农田任务的思路,将广西“十二五”高标准基本农田建设任务分解落实到年份和14个设区市。《实施方案》强调,高标准基本农田建设范围广、内容多,涉及广大农民切身利益,应建立“政府主导、国土牵头、部门联动、农民参与”的工作机制。

4.2 创新土地整治模式,妥善解决土地权属问题

目前以政府为主导、以项目为核心的管理模式,农民对土地整治的参与还不够充分,还不能最大限度调动群众参与积极性;特别是群众参与不充分,造成土地整治中的土地权属和土地承包经营权调整变更难度还较大。在遵循土地利用总体规划和土地整治专项规划的前提下,广西鼓励农民自发开展耕地整治,有效解决了土地整治中的权属调整问题,使土地权属调整问题不再对土地整治造成干扰。随着土地整治模式的创新,政府职能也发生显著变化,政府不再选定和组织实施具体项目,而是加大了对农民群众的服务指导。

4.3 法规引领、统一标准

从2012年初到2013年底,广西积极进行制度设计,先后出台《广西壮族自治区“十二五”高标准基本农田建设实施方案》、《广西壮族自治区整县推

进高标准基本农田土地整治重大工程总体实施方案》、《关于印发自治区鼓励农民自发开展“小块并大块”耕地整治以奖代补专项资金管理暂行办法的通知》和《关于鼓励农民自发开展耕地整治工作的意见》等,对高标准基本农田建设进行了全方位制度设计。一系列法规文件的出台,有利于社会各界统一认识、统一规则、统一标准、大胆实践。

5 政策建议

5.1 深入宣传,提升政策社会认知度

要深入基层宣传发动,采取多种形式把政策传达到社会民众,提高政策的社会认知程度,发动广大农业企业积极主动参与耕地保护与高标准基本农田建设,从而带动周边农民增收,保障国家粮食安全。

5.2 加快土地流转政策研究

土地流转政策直接影响土地整治实施效果,为加快土地流转,国务院颁布和实施了一系列的政策法规,包括《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号),以及十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出要规范推进农村土地管理制度改革,建立健全土地承包经营权流转市场。建议政府部门尽快研究出台鼓励农村土地承包经营权流转的意见,促进农村土地流转,为确保土地整治建设效果、发展高效农业奠定基础。

5.3 建议扩大奖补范围

广西目前对于农民自发开展“小块并大块”耕

地整治给予奖补,但对于农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场和专业大户等民间资本参与土地整治,尚未出台具体的指导意见。建议有关部门尽快研究有关政策,明确对民间资本参与土地整治的鼓励和引导机制,明确各部门工作职责、工作程序及要求、补贴或奖励的方式及标准、资金来源等,并配套出台补贴或奖励的资金管理办法。

5.4 加强针对广西地形地貌的科技创新研究

广西三分之一为旱坡地,需要加强旱坡地高效整治利用科技创新研究。

5.5 升级建立政府“一把手”负责制

广西虽然建立了高标准基本农田建设的政府负责制,但还没有形成政府“一把手”负责制。建议适时将高标准基本农田建设任务列入政府“一把手”考核指标。

参考文献

- [1] 杨伟,谢德林. 基于高标准基本农田建设模式的农用地整治潜力分析[J]. 农业工程学报,2013,(7):2-4.
- [2] 全国土地利用总体规划纲要(2006-2020)[EB/OL]. 中国网,http://www.china.com.cn.
- [3] 杨邦杰,郎文聚. 论坚守耕地红线内涵[J]. 中国发展,2008,(8):2,1-4.
- [4] 卢新海,黄善林. 我国耕地保护面临的困境及其对策[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2010,24(3):79-84.

Innovation Mode of land Consolidation for Serving Agriculture, Rural Areas and Farmers: a Research Report on Well-facilitated Capital Farmland Construction in Guangxi

Yang Lei¹, Yun Wenju¹, Zuo Xuyang²

(1. Land Consolidation and Rehabilitation Center, the Ministry of Land and Resources, Beijing100035, China;

2. Department of Land and Resources of Guangxi Zhuang Autonomous Region, Nanning Guangxi Province530000, China)

Abstract: China is exploring how land consolidation could better push forward agricultural modernization in recent years, and typical innovation modes are emerging across the country. Guangxi combines land consolidation with social involvement, major projects and poverty alleviation on the basis of land readjustment-aggregation from small to large parcel, which has given an impetus to increase farmers' income, enhance agricultural efficiency and promote rural development.

Key words: land consolidation; capital farmland construction