

川西地区土地整理新增耕地潜力的分析

杨尽 孙传敏 刘莉 刘显凡 (成都理工大学, 四川成都610059)

摘要 [目的] 通过对川西地区5个土地整理项目区新增耕地的研究, 分析川西地区土地整理新增耕地途径和不同地区的主要潜力, 以期对今后土地整理起到借鉴和指导作用。[方法] 调查和统计分析法。[结果] 川西地区土地整理新增耕地的主要途径为归并田块、分散的宅基地搬迁和零星荒草地开发。[结论] 川西地区土地整理新增耕地潜力不同, 其中平原地区以归并田坎和退宅还耕潜力较大, 丘陵地区以整修田坎和开发未利用地潜力明显。

关键词 土地整理; 新增耕地; 调查和统计分析法; 潜力分析

中图分类号 F301.24 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)07-02911-02

Analysis on the Potential of New Increased Cultivated Land in Land Consolidation in West Sichuan

YANG Jin et al (Chengdu University of Technology, Chengdu, Sichuan 610059)

Abstract [Objective] The purpose was to analyze the approach of the increased cultivated land in the land consolidation in west Sichuan and the chief potential in different areas through studying on the increased cultivated land in 5 land consolidation project areas in west Sichuan, which would provide the reference and guidance for the land consolidation in future. [Method] Method of investigation and statistic analysis were used. [Result] The approaches of the increased cultivated land in the land consolidation in west Sichuan were merging the farmland, moving disperse homestead and developing small waste land. [Conclusion] The potential of the increased cultivated land in the land consolidation in west Sichuan was different, in which, the potential of merging the farmland and returning the homestead to cultivated land in the plain region was greater and the potential of refitting field bank and developing waste land in hilly region was obvious.

Key words Land consolidation; Increased cultivated land; Method of investigation and statistic analysis; Potential Analysis

土地整理是一项全新的、系统发展的事业。我国从1998年才开始实施, 2001年正式启动国家投资的土地开发整理项目。目前土地整理已逐步成为一个跨学科、跨领域、多技术、综合性强的新兴的公益性事业。土地整理就是在一定区域内, 按照土地利用规划或城市规划确定的目标和用途, 采取行政、经济、法律和工程手段, 对土地利用现状进行调整改造、综合整治, 促进土地的合理利用, 提高土地利用效率, 改善生产、生活条件和生态环境的活动^[1]。在具体土地整理项目中, 采用工程、生物等措施, 对农村地区田、水、路、林、村进行综合整治, 增加有效耕地面积, 提高土地质量和利用率, 改善农村生产、生活条件和生态环境。其主要目的就是通过土地整理增加土地有效面积, 提高耕地质量, 缓解因建设而产生的人地之间的矛盾, 维持耕地的总量平衡; 通过工程、生物措施, 改善农业生产条件, 提高劳动生产率, 治理水土流失, 增加绿地面积, 改善生态环境; 通过农业结构和土地利用方式调整, 促进农业增效、农民增收, 发展农村经济, 改善农村人居环境。

新增耕地是土地整理最直接的量化指标, 常用新增耕地

率表示。国家投资土地开发整理项目管理办法以及有关政策明确规定, 一般土地整理项目新增耕地率不低于10%, 基本农田整理项目不低于3%^[2]。新增耕地率是土地整理项目立项的重要依据。一般, 项目新增耕地率低于10%则不能立项。由于土地利用现状不同, 不同地区新增耕地的主要来源有较大差别。根据川西地区特点及5个已完成或正在进行的土地整理项目新增耕地情况, 笔者分析了川西地区土地整理项目新增耕地的主要途径。

1 新增耕地途径

1.1 归并田块, 减少田坎所占面积 根据土地分类, 在南方耕地中应包括小于1m的田坎。在川西, 尽管部分地区为平原, 但绝大部分为低山丘陵, 就算在平原地区, 也有地形起伏致使田坎宽度过大超过1m, 同时由于地形起伏, 田块面积较小, 田块与田块之间田坎比例较大。经过几个土地整理项目的实施, 发现川西地区的田坎所占耕地面积的比例为18%~23%。整理之前, 由于权属关系和历史原因, 田间道路不规范, 田块小, 田坎宽大且弯曲, 因而田坎系数较大。

所以, 归并田块, 释放田坎所占的耕地面积, 是平原地区

表1 土地整理项目田坎面积

Table 1 Acreage of banks in the land consolidation projects

项目区及类型 Project area and type	项目区面积 Acreage of project area hm ²	参加整理面积 Acreage of land consolid- ation hm ²	耕地面积 Acreage of cultivated land hm ²	田坎面积 Acreage of banks hm ²	田坎占耕地比例 Percentage of banks in culti- vated land %	田坎新增耕地面积 Added cultiv- ated land of banks hm ²	田坎新增耕地率 Rate of added cultivated land of banks %
平原1区 Plain area 1	973.39	783.50	464.33	96.42	20.77	76.73	9.79
平原2区 Plain area 2	1 002.92	865.12	496.16	92.41	18.63	71.75	8.29
平原3区 Plain area 3	914.77	892.15	538.10	100.81	18.73	84.88	9.51
平原4区 Plain area 4	1 063.57	930.11	555.43	113.20	20.38	89.70	9.64
丘陵平原区 Hilly plain area	754.87	570.35	248.20	56.32	22.69	46.09	8.08

新增耕地的直接途径。由表1可知, 新增耕地率大于8%。在川西丘陵地区, 由于地势起伏略大, 原田块面积较小, 所以田坎所占比例一般较高。经过土地整理, 尽管仍需要保留一

部分田坎,但田坎所释放出耕地面积相当可观。

1.2 零星居民点搬迁,宅基地(含林盘地)复垦 在相当长的一段时期内,农村居民建房具有相当大的盲目性,有的围绕原村庄修建,有的沿道路而建,造成“空心村”增多,原宅基地荒芜。这种现象在全国范围内比较普遍。徐日辉等对江西省部分市、县、区进行了调查统计,发现农村宅基地人均占地面积达120~170 m²,超过当时115 m²/人的占地标准^[3],比现在60~70 m²/人的标准超过更多。

在川西地区,由于受传统观念的影响、管理上的滞后,农村宅基地人均占地面积则更大(表2)。农村宅基地(含林盘地)占地面积太大,造成土地(平原地区基本是耕地)的浪费,使本具有较高价值的土地未能发挥其应有的作用。在农村,聚居地分散,占地随意性较大,国家有关规定无法落实到位,并且随着时间推移,宅基地占地有逐渐扩大的势头,因此对

农村宅基地的整理也有着必然的趋势,也是社会主义新农村建设的必然趋势。

由于农村宅基地占地问题突出,成都市政府要求,在成都市范围内,土地整理项目内农村居民点的搬迁率不低于20%,最高可达35%,居民搬迁比例增大所需的资金绝大部分由市政府提供配套资金解决,新建住宅按70 m²/人标准执行。在实际土地整理实施过程中,农民们得到了实惠,居住环境得到了改善,将搬迁后居民点进行土地复垦,新增耕地面积也得到了增加,因而这是一项颇受农民和政府欢迎的双赢工程。土地整理项目中中心村、聚居点的规划设计与社会主义新农村建设相配套,通过土地整理搬迁工程的实施,既达到新增耕地的目的,又建设了社会主义新农村,改善了农村人居环境。

在川西其他地区,根据居民点占地面积及分散程度,充

表2 参与土地整理农村居民点面积

Table 2 Acreage of rural residential sites in the land consolidation projects

项目区 Project area	参加整理面积 Land consolidation acreage hm ²	宅基地面积 Acreage of homestead m ²	农业人口 Agricultural population 人	人均占地面积 Per capita land occupation area m ²	规划占地面积 Land occupation area for planning hm ²	农村居民点新 增耕地面积 Added cultiva- ted land in resid- ential sites hm ²	农村居民点新 增耕地率 Rate of added cultivated land in residential sites %
平原1区 Plain area 1	783.50	483 802.43	1 582	305.82	10.00	38.38	4.90
平原2区 Plain area 2	865.12	795 284.03	2 258	352.21	11.53	67.99	7.86
平原3区 Plain area 3	892.15	670 444.90	1 891	354.55	12.54	45.84	5.14
平原4区 Plain area 4	930.11	596 936.32	1 989	300.12	10.00	49.69	5.34
丘陵平原区 Hilly plain area	570.35	155 927.45	850	183.44	5.10	10.49	1.84

分考虑农民生产生活条件,规划设计相应的搬迁数量和搬迁方案,对搬迁后的居民点进行土地复垦,增加新增耕地面积。

1.3 零星荒草地、滩涂开发 正常土地整理项目不包括开发项目,但耕地之间和耕地边缘零星的荒草地仍属土地整理的范围。在川西地区,荒草地常分布于形状不规则的耕地之

间,或者相邻耕地有较小坡降,或者耕地与其他地类之间等。这些荒草地只需进行简单整理就可以将其开发成为耕地,不存在搬迁,对周围耕地没有影响,工程成本较低,也容易实现新增耕地。由表3可知,丘陵平原区开发荒草地新增耕地率为6.39%,是5个项目区最高者。

表3 其他新增耕地面积统计

Table 3 Statistics on acreage of other added cultivated land

项目区 Project area	参加整理面积 Land con- solidation acreage hm ²	开发荒草地 Waste grass- land exploi- tation hm ²	整理农田水利 Consolidation on farmland water conser- vancy hm ²	复垦独立工矿 Redanation of independent industrial and mining hm ²	整理田 间道路 Consolidation on field road hm ²	开发滩涂 Tidal flat exploitation hm ²	废弃 坑塘 Waste pond hm ²	其他新增 耕地率 Rate of added cultivated land in other aspects %
平原1区 Plain area 1	783.50	28.33				4.59		4.20
平原2区 Plain area 2	865.12	5.25		3.58				1.02
平原3区 Plain area 3	892.15	1.78	1.30		0.40		17.41	2.34
平原4区 Plain area 4	930.11	3.83		4.27			9.81	1.93
丘陵平原区 Hilly plain area	570.35	36.42	10.57	3.29	0.51			8.91

滩涂虽然并不影响周围耕地,但因缺乏耕作层,需用大量有肥力的客土,开发难度略大,同时需进行经济成本分析,探讨其开发的可行性。

1.4 其他来源 其他新增耕地来源主要有:沟、路、渠的合理规划整理与利用;废弃工矿的复垦;废弃坑塘的复垦等。

2 新增耕地潜力

2.1 平原地区 平原地区因地势坡度较小,原田块之间的

田坎基本可整理为耕地(正常田间道路除外,小于1 m田埂按耕地计算)。根据经验,60°的边坡,1.73 m高的田坎,田坎宽度才达1 m。在川西平原地区,由于地势平坦,坡度较小,通过土地整理田块与田块之间田坎高度一般为1.0~1.5 m,因而基本不存在超过1 m宽的田坎。原田坎所占面积基本上70%~80%可通过土地平整,田块归并而成为耕地。这是新

(下转第2970页)

在相关决策实体中给予社区代表一个位置,例如对有关区域发展项目作决定的县、省和国家级的实体;对社区提供限制或中止外来者破坏性开发项目占有其资源的权力;对所有在社区管护区内或周围提出项目的机构做出限制,倾听公众的意见,提供公众所有有关的文件和接受受影响的社区正确的意见。

5 讨论

(1) 社区管护区是当今保护区的原型,不但至今仍普遍存在,而且还在蓬勃的发展,我国南方各省区保护小区大量的出现就是证明。如何使它更加完善,又符合乡村社区的需要,是我国社会主义新农村建设的一项重要任务。

(2) 社区管护区的建立并不是根据面积的大小、生物多样性的丰富性和内在价值这样的标准来考虑,主要是从社区的生态安全、文化生活和生计需求来确定,但这并不意味着它不重视生物多样性的保护,毕竟它不具备这样的条件,但它的存在和发展是建筑在保护基础上的。它是国家保护区管理系统不可缺少的补充,不要低估其重要的意义和价值。所以,第五届世界保护区大会把它与政府管理的保护区、共管保护区、民营保护区并列为保护区四大监控类型之一。

(3) 社区管护区最主要的特点在于把保护与发展结合起来,所得利益要求公平分享,实际上构成实施生物多样性公约的基本单元。虽然,它不一定具有固定的管理机构和明文的规定。它的土地和资源大多属集体所有,或许还包括一些

(上接第2912页)

增耕地的潜力所在。

平原地区居民宅基地和林盘地占地面积严重超标。将独立、零散的居民点搬迁到相对集中的聚居点(或中心村),使农民共享配套资源(如电力、网络、自来水、道路、晒场、绿地等),改善生活环境,提高生活质量,同时将原居民点进行土地复垦,是新增耕地的另一来源。

废弃坑塘、河流边的滩涂、废弃工厂、少量坟地及沟、路、渠、林的整理也是平原地区新增耕地的现实来源。

2.2 丘陵地区 丘陵地区坡度较大,原田坎一般高度高,厚度大,占地面积宽,通过土地平整、田块归并、田坎整修砌筑,可大大减少田坎占地面积,耕地面积潜力较大。

对于小于 25° 的坡地,由于土地利用率低,常存在荒草地、废弃地等。这是丘陵地区新增耕地的重要潜力。在这种坡地上一般进行坡改梯土地整理,使这些未利用或利用率低的坡地实现梯田化。一方面,能有效增加耕地面积,利用土地;另一方面,可以治理水土流失,提高土地利用率,提高土地质量,改善生产条件。

已承包给个人管理的部分,一切由社区自己决策和管理,不受外来任何影响,村规民约常常就是它经营管理的依据和指导。随着时代的发展,它被确定为独特的监控类型,并纳入国家保护区管理系统之内,对它进一步完善并发挥更大的作用是必要的。

(4) 为了使它得到更规范的管理,应做好方面工作:一是明确管护的范围和主要对象,完成一系列基础性工作,包括自然条件、自然和文化资源、社会经济情况的本底材料、生态意义、经济价值、管理目标、有效性评估等。二是争取保护区主管部门的承认和支持,扩大社会知名度,增强各方面的能力建设,多途径筹集资金,防止来自内外的威胁和解决各种矛盾。三是帮助社区解决公平问题,使广大公众都有机会参与其决策和管理,并从中获得应有的利益,为繁荣地方经济和提高居民生活水平作出更大的贡献。

参考文献

- [1] 王献溥. 世界保护区事业发展的新时代[J]. 天目山, 2005(1): 8-12.
- [2] 王献溥, 于顺利, 陈宏伟. 论保护区基本含义的发展和深化[J]. 北京林业大学学报, 2006, 28(4): 164-168.
- [3] BORRIN-FEYERABEND G. Indigenous and communities and protected areas [M]. Switzerland: IUCN Publications Services Unit, Cambridge UK, 2004.
- [4] CNPPA/IUCN, WCMC. Guidelines for protected area management categories [M]. Switzerland and Cambridge U. K. IUCN Publications Services Unit, Gand, 1994.
- [5] 王献溥, 郭柯. 中国保护区分类的研究[J]. 植物资源与环境学报, 2005, 14(2): 49-53.

对占地面积大、分布零散、有复垦潜力的居民点进行搬迁,复垦原居民点,可以增加部分耕地。

丘陵地区的滩涂经过工程措施的整理,也是新增耕地的重要来源。此外,废弃工矿、搬迁居民点的复垦及沟、路、渠、林的整理也是新增耕地的来源。

3 结论

根据川西地区自然地理条件及土地利用现状的特征,土地整理新增耕地主要潜力体现在整理、复垦和开发3个方面。具体就是归并零星田块,平整农田,释放田坎所占耕地面积;搬迁居民点,对原宅基地进行复垦,退宅还耕;开发荒草地、废弃地,增加耕地面积。其中,以整理为主。平原地区以归并田坎和退宅还耕潜力较大,丘陵地区整修田坎和开发荒草地、滩涂潜力明显。

参考文献

- [1] 国土资源部土地整理中心. 土地整理工程设计[M]. 北京: 中国人事出版社, 2005.
- [2] 国土资源部土地整理中心. 土地开发整理项目可行性研究与评估[M]. 北京: 中国人事出版社, 2005.
- [3] 徐日辉, 倪才英, 曾珩. 浅析农村宅基地整理[J]. 中国土地科学, 2001, 15(5): 39-42.