

# 湖北低山丘陵改造的现状与对策

沈其文 (咸宁市农业科学院, 湖北咸宁 437100)

**摘要** 基于对湖北低山丘陵改造现状的调研, 指出其存在规划设计不够科学、工程管理不够规范、成果管护不够完善等主要问题, 提出加大宣传, 加强配合, 积极推进; 结合实际, 考虑长远, 编制规划; 整合资金, 加强管理, 有效投入; 创新思路, 完善机制, 搞好管护等主要发展对策。

**关键词** 湖北; 低山丘陵改造; 现状; 问题; 对策

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)03-00939-01

## The Present Situation and Countermeasure of Hubei Hilly Transformation

SHEN Qi-wen (Xianning Academy of Agricultural Sciences, Xianning, Hubei 437100)

**Abstract** Through investigation of Hubei hilly transformation situation, the main existing problems were pointed out, such as the planning and design is not scientific, engineering management is not standardized, achievement management is not perfect and so on. Several development strategies were proposed, including increase publicity, strengthen cooperation, and actively promote; combined with the reality, long considered the preparation, planning; integration of funds, strengthen management, innovative ideas, effective input; perfect the mechanism, improve management.

**Key words** Hubei; Hilly transformation; Present situation; Problems; Countermeasures

湖北处于中国地势第二级阶梯向第三级阶梯过渡地带, 山地、丘陵和岗地各占湖北省总面积的 56% 和 24%, 人均耕地仅 0.076 hm<sup>2</sup>, 中低产田占 70%。人多地少、耕地质量不高, 既给保障国家粮食安全带来压力, 也制约着湖北经济社会的发展<sup>[1]</sup>。加快低山丘陵改造对于缓解人地矛盾, 改善土地的基础条件, 实现规模经营, 保障粮食安全, 促进农业增产增收, 推进工业化、城镇化、农业现代化建设步伐具有极其重要的现实意义。

## 1 基本现状

为了加大补充耕地的力度, 2009 年 3 月湖北省人民政府组织编制了《湖北省土地利用总体规划(2006~2020 年)》(以下简称《规划》)。据统计, 2010~2011 年湖北省在建土地整治和低丘陵改造项目 313 个, 建设总规模 41.34 万 hm<sup>2</sup>, 预算总投资 113 亿元以上。目前湖北已建成的项目区, 农业基础设施得到配套完善, 农业综合生产能力明显提高。

**1.1 以争国家项目为支撑, 促进低丘陵地改造** 近几年, 湖北省各级政府部门抢抓机遇, 用足用活中央强农惠农政策, 按照“谋划一批、储备一批、争取一批、实施一批”的思路, 千方百计争取项目, 特别是积极争取部、省土地整治和增减挂钩试点项目, 努力补充耕地数量和质量。咸宁市共争取高产农田、低丘陵地改造等土地整理项目 120 多个, 可增加耕地面积 1.33 万 hm<sup>2</sup>。松滋市自 2002 年已成功申报国家级、省级土地整治项目 17 个, 净增耕地 0.13 万 hm<sup>2</sup>; 英山县已批准立项的土地整理项目有 6 个, 新增耕地面积 0.09 万 hm<sup>2</sup>。

**1.2 以加强基础设施建设为重点, 改善农业生产条件** 低山丘陵地区在土地改造中, 一是对零碎、不规则的田块进行整治归并; 二是对地块落差大的进行梯级整理; 三是对农田水利设施进行修复与新建; 四是对耕作层板结、肥力差的田块进行改造。通过土地复垦整理, 明显改善了农业生产条

件, 达到“田成方、林成网、渠相通、路相连、旱能灌、涝能排、土肥沃、产出高、机械化耕作”的高标准农田效果。

**1.3 以健全制度、规范管理为手段, 保证项目建设质量** 在低丘陵地改造项目中加强标准化建设, 在坚持项目法人制、招投标制、监理制、公告制、合同制等 5 项基本制度的基础上, 制定和完善了一系列规范和标准<sup>[2]</sup>。在工程施工过程中, 要求按施工工序施工, 监理单位全程监理, 业主现场监督, 财政、审计、监管部门定期检查等。

## 2 存在的主要问题

**2.1 规划设计不够科学** 低山丘陵地形地貌复杂、布局零散、地块小而高低错落, 与平原地带不同, 在土地改造过程中, 有的项目规划设计不科学、变更调整较大。一是有的项目没有统筹规划、综合治理, 设计成果与地形地貌等实际情况严重不符, 工程变更量大。二是有的地方对低山丘陵土地资源利用只是一个短期的计划, 尚缺少一个近期、中期和长期的综合利用规划。

**2.2 工程管理不够规范** 在当前在建的低丘陵地改造项目中, 工程管理上存在问题、不规范。一是项目招标管理不规范。在招标过程中, 存在评标不规范、资格审查不严、招标代理机构无招标代理资质等问题。二是项目工程变更不规范。有的工程变更量大, 并且无变更批复就自行实施。三是项目资金管理不规范。有的项目存在挪用、挤占资金、票据使用不规范、超合同付款等问题。

**2.3 成果管护不够完善** 目前, 农村社会化服务体系尚不健全, 一些土地改造项目完成后, 管护责任、管护主体、管护机制无法落实, 产权没有及时明晰, 而且建后管护经费不足, 缺乏专业维修管理技术人员。虽然一些项目区推行了谁建设谁受益谁管护等措施, 但许多都得不到有效落实, 形同虚设。“重建设、轻管理”, “有人建、无人管”, 边建边毁、重复建设的问题较为突出。

**作者简介** 沈其文(1968-), 男, 湖北咸宁人, 正高级农艺师, 从事农业科技创新和农技推广工作。

**收稿日期** 2014-01-07

(下转第 942 页)

油、果、蔬等新品种,以满足不同层次的需求。

**2.3.2 发展区域特色农业。**利用区域自身优势和市场原则,形成具有鲜明的产业特色产品的生产结构。如磴口、五原的甜瓜,临河、杭锦后旗、的西瓜和红黑白瓜子,乌拉特中旗的有机农产品、五原乌拉特前旗的食用向日葵等都有天然的不可复制的水土优势,这些地区的相应产品以优质而闻名,应继续发扬,保持其优势。

**2.3.3 调整品种结构。**巴彦淖尔地区作物种植品种及用途较为单一,并且长期使用。适当调整品种结构,种植一些具有特殊品质或用途的品种,可带来良好的经济效益。如,玉米品种中,甜玉米、爆裂玉米、青贮玉米在市场上非常走俏,可适当扩大这几种玉米的种植面积。

**2.4 以产量为基础,以科技为依托** 农业生产中,产量是最基本的追求目标。追求优质不能脱离实际,要在一定产量基础上进行,否则,若优质农产品的价格优势不能补偿产量减低的损失,农民的收入就会不升反降,优质也就失去了意义。追求产量,一方面通过积极开发与推广新的作物栽培方式,提高单一作物产量,如番茄化控栽培、向日葵早期移植、青贮玉米宽膜密植技术,均在推广中。另一方面,提高作物复种指数,提高单位面积耕地的总产量,如向日葵中期救灾补植、

向日葵麦后移植技术正在推广,且效果不错;冬麦—春麦两茬种植、冬麦—马铃薯两茬种植、麦后复种大豆均在研究中。

### 3 结语

作物结构调整,是实现农业增效和农民增收的主要途径。在保证粮食作物生产前提下,充分利用区域自然优势,以较小的经济投资,换取较高产量和较大的经济利益,有针对性地给予政策支持,结合科技开发,因势利导,有的放矢地调整作物结构。

### 参考文献

- [1] 农作物统计数据[DB/OL]. <http://www.bmagri.gov.cn/Pages/Date-Center/CropList.aspx>.
- [2] 张国凤. 我国小麦种植面积减少应引起重视[EB/OL]. (2012-03-06) [http://www.farmer.com.cn/jjpd/zzy/zdlt/2012031220120306\\_703034.htm](http://www.farmer.com.cn/jjpd/zzy/zdlt/2012031220120306_703034.htm).
- [3] 巴彦淖尔市人民政府. 前三季度巴彦淖尔市农牧业和农村牧区经济运行情况[EB/OL]. (2012-12-02) <http://www.nmgcz.gov.cn/nqnsii.asp?id=22361>.
- [4] 自治区农牧业厅. 内蒙古自治区玉米播种面积连续9年稳步增加[EB/OL]. (2009-07-17) <http://news.qq.com/a/20090717/000355.htm>.
- [5] 柳凤敏. 调整作物种植结构的几点浅见[J]. 农业经济, 2001(5): 44.
- [6] 张建斌. 农业产业结构调整优化问题分析[J]. 内蒙古农业科技, 2009(17): 18-19.
- [7] 张义丰, 王又丰, 周礼. 农业结构调整的特点、原则和方向[J]. 安徽农业科学, 2001(29): 168-171.

(上接第939页)

### 3 加快低丘岗改造的对策或建议

**3.1 加大宣传, 加强配合, 积极推进低丘岗改造工作** 发挥媒体的宣传作用, 将土地改造的优惠政策充分地交给群众, 对各地的典型做法与有益经验及时予以推广介绍, 让广大群众真正明白低丘岗改造的重要意义; 积极吸引农民参与项目建设, 进行质量监督和负责建后管护, 使农民对项目产生感情; 形成全体人员关心和支持土地改造的良好氛围, 改变过去那种“急在上面, 忙在中间, 闲在基层”的状况, 让项目区所有干部职工都能自觉地参与到项目建设工作中来, 成为项目实施的主体。低丘岗地改造作为系统性工程, 实施过程中会涉及到土地、农林、水利、交通、城建等诸多部门。特别是一些大型重点工程, 投资大、战线长、配套工程多, 不是某个部门能够单独完成的。各部门要按照“性质不变、渠道不乱、各负其责、各记其功”的原则, 以低丘岗地改造项目为平台, 将其项目资金打捆使用, 实现各种资源要素的整合, 形成助推土地改造的强大合力。

**3.2 结合实际, 考虑长远, 科学编制低丘岗地改造规划** 在编制低丘岗地改造的规划时, 要依据各低丘岗的区位、面积、权属、海拔高度、坡度、离道路的距离、利用现状等条件对其进行综合评价; 要依据各地“十二五”规划及中长期经济社会发展目标测算近、中长期各类用地需求面积; 要依据调查得到的各地可供开发利用低丘岗地面积和详细图, 结合土地利用总体规划、城镇建设总体规划、村庄布局等规划, 根据“保护、开发、利用”原则, 提出低丘岗地利用的功能分区布局方案, 制定低丘岗地产业发展适宜性及开发建设利用方向性,

做好各区块低丘岗地综合利用的详细规划。同时还要加强规划队伍建设, 不断提高规划业务水平。

**3.3 整合资金, 加强管理, 确保低丘岗改造资金的有效投入** 加强低丘岗地改造, 关键是要解决投入问题。一是要实行政府主导, 多元投入, 加强整合, 逐步建立合理、稳定、有效的资金投入机制, 为低丘岗地改造提供稳定的资金保障。研究出台整合资金的指导性办法和详细规划, 研究制定鼓励社会资本参与土地改造的相关政策, 充分发挥金融资本投入土地改造的撬动作用和农民群众在土地改造工作中的主体作用。二是要严格按照低丘岗改造项目资金管理方法和财务纪律要求, 规范资金的使用管理。对于不规范的地方, 要采取有力措施, 限期整改。

**3.4 创新思路, 完善机制, 搞好项目工程的建后管护** 创新和完善项目长效管护机制, 明确工程产权、工程管护主体、工程管护内容、标准和要求, 实现项目工程管护工作的制度化、规范化。本着“谁受益、谁使用、谁管理”的原则, 将管理费用纳入工程运行成本, 由受益人分担。在落实专门管护力量的同时, 要注意发挥农民的主体作用, 充分调动农民的积极性 and 主动性, 工程管理要从小抓起<sup>[3]</sup>。

### 参考文献

- [1] 田承忠. 大力开展土地整治 促进农村经济社会发展[EB/OL]. [http://pre.hubei.gov.cn/zwgk/zfld/szcc/sld05/sld05\\_zyhd/201105/120110506\\_137804.shtml](http://pre.hubei.gov.cn/zwgk/zfld/szcc/sld05/sld05_zyhd/201105/120110506_137804.shtml).
- [2] 创新机制保投入 科学管理兴水利——岐山县2010年中央财政小型农田水利重点县项目建设纪实[J]. 西部财会, 2011(6): 84.
- [3] 田承忠. 土地整治促科学发展[J]. 中国地产市场, 2011(6): 12.