

基于国土空间规划下的耕地和永久基本农田保护研究

——以泾源县为例

程娟 陈亮 马闹闹

宁夏回族自治区自然资源勘测调查院 宁夏银川 750000

摘要:耕地和永久基本农田是国土空间规划的基础,有效开展耕地和永久基本农田保护研究,对合理利用耕地资源、控制耕地保有量、稳住永久基本农田、提高农业综合生产能力有着重要意义。本文对宁夏回族自治区泾源县进行实证研究,以分析耕地数量、质量、生态保护和空间布局为基础,把握耕地变化规律和趋势,剖析耕地保护和永久基本农田存在的主要问题,探索建立耕地数量、质量和生态保护新体系,为泾源县国土空间规划编制提供参考。

关键词:国土空间规划;耕地;永久基本农田;泾源县

耕地保护是国家的头等大事,保护耕地和永久基本农田,事关国家粮食安全、经济持续发展,事关社会和谐稳定和国家长治久安。随着我国新型城市化和工业化深入推进,新时期下耕地保护面临多重压力。重点推进耕地数量、质量、生态“三位一体”协同管理,才能有效缓解耕地数量不足、质量不高、生态环境不断退化等带来的危机,进而确保人民安定和国家粮食安全。

国土空间规划要求落实最严格的耕地保护制度,将生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。在泾源县2020年国土变更调查的基础上,开展全县耕地现状及变化分析,以明确耕地数量、质量、生态“三位一体”保护重点和规划管控要求,优化耕地和永久基本农田布局,并针对今后的耕地保护提出相关对策建议,为泾源县国土空间规划编制提供依据。

一、研究区概况和数据来源

1. 研究区概况

泾源县,隶属宁夏回族自治区固原市,位于宁夏最南端,地理位置界于东经 $106^{\circ} 12'$ — $106^{\circ} 29'$,北纬 $35^{\circ} 15'$ — $35^{\circ} 38'$ 之间,地处国家级自然保护区六盘山腹地,区位优势明显,地形地貌奇特,水资源丰富,属中温带湿润半湿润的森林草原生物气候带类型。全县土地总面积112868.20公顷,共辖4乡3镇3个社区97个行政村,总人口11.5万人,常住人口8.5万人,其中城镇人口3万人,乡村人口5.5万人。

2. 数据来源

作者简介:程娟(1990—),女(汉族),湖南醴陵人,硕士,供职于宁夏回族自治区自然资源勘测调查院,主要从事耕地保护工作。

耕地数据来源于泾源县历年国土变更调查数据成果,上一轮永久基本农田数据来源于泾源县2017年永久基本农田数据成果,社会经济数据主要来源于《泾源县2020年国民经济与社会发展统计公报》。

二、研究方法

本文采用统计分析法,对泾源县2009—2020年各类数据进行分析;应用GIS叠加分析法,对上一轮永久基本农田情况和2020年变更调查数据进行分析。

三、耕地现状及变化

1. 耕地现状

2020年,全县耕地总面积7913.8公顷,主要分布在泾河源镇、新民乡和大湾乡,其耕地均超过1000公顷;全县人均耕地面积仅为0.09公顷,各乡镇人均耕地面积均较低,香水镇最低,仅0.03公顷;全县只有11等地、12等地和13等地(国家利用等),以中等地为主,低等地很少,无优等地和高等地;全县小于2度的耕地仅有351.35公顷,占耕地总面积的4.44%,主要集中在泾河源镇、黄花乡和新民乡,其余耕地多分布在大于2度的坡地上,以梯田和坡耕地为主。

2. 耕地变化

2009—2020年,全县耕地面积从17713.95公顷下降至7913.8公顷,整体呈波动递减趋势,共减少9800.15公顷,减少幅度为55.32%;全县人均耕地面积与耕地数量变化趋势一致,整体呈下降趋势,由2009年的2.15亩下降至2020年的1.03亩,低于全国和世界人均耕地面积;全县耕地类型全部为旱地,没有水田和水浇地,耕地内部结构没有发生变化。

四、耕地保护存在的问题

1. 耕地面积持续减少,耕地后备资源不足

2009—2020年,全县耕地资源数量呈断崖式下降趋

势,人均耕地面积也急剧下降,耕地资源稀缺性进一步加剧,耕地保护形势比较严峻。2016—2020年全县累计建设占用耕地137.72公顷,年均占耕27.54公顷。目前剩余补充耕地指标仅有80公顷,仅能保障三年左右建设占用耕地需求。同时,全县最新耕地后备资源有的分布在山区,受地形起伏大、气候寒冷、耕作便利度、生态条件和灌溉条件等影响,开垦为耕地的难度较大。这些资源不足以满足今后建设占用的需求,未来难以保障建设项目占用耕地落实占补平衡需求。

2. 耕地质量普遍不高,耕地“非粮化”问题突出

受地形地貌及气候条件影响,全县均为靠天吃饭的旱地,以中等地为主,无优等地和高等地,耕地平均质量等级仅为11.58等,总体质量不高,经济效益较差,导致耕地闲置撂荒现象严重。同时,近年全县大力发展苗木培育和经果林等产业,农民为追求经济效益调整种植结构,大量耕地种植绿化苗木和经果林,造成耕地“非粮化”问题明显。全县耕地总量7913.8公顷,但其中种植属性为“粮与非粮轮作”、“种植非粮食作物”和“未耕种”的占比很大。

3. 耕地保护与生态建设矛盾凸显

近年来全县坚持生态立县,积极推进生态修复,生态移民、退耕还林还草的持续开展使得生态建设与耕地保护之间的矛盾不断加剧。在生态文明建设过程中,生态建设硬指标及由此带来的生态用地强劲需求,导致占用耕地甚至是永久基本农田的问题,出现生态用地进、耕地退的现象,耕地保护和生态建设“争地”问题初步显现。

五、上一轮永久基本农田存在的问题

1. 永久基本农田范围内非耕地

全县永久基本农田范围内非耕地7712.823公顷,在全县各乡镇均有分布。其中,在六盘山镇最多,面积为2464.99公顷;近年来,由于受市场农产品价格变化影响和政府相关政策引导,许多农民为了追求土地产出价值最大化,将原本用于种植粮食作物的耕地种植苗木等非粮经济作物。在经济利益的驱动下,农民在永久基本农田范围内大面积种植樟子松、云杉、油松等林木,导致永久基本农田范围内出现非农化和非粮化。

2. 永久基本农田范围内的生态退耕情况

全县位于生态退耕范围内的永久基本农田有947公顷。“十一五”至“十三五”期间,为响应国家西部大开发战略,切实改善生态环境,基本解决地区贫困问题,泾源县实施了生态移民工程,对原居住在生态环境脆弱、自然条件恶劣、水土流失严重、自然灾害频发、土地贫瘠,基本不具备人类生存条件的地区进行了生态移民,并在迁出区大量植树种草,修复生态环境。

3. 永久基本农田与生态保护红线重叠

生态保护红线划定时,主要根据生态功能对区域进行划分,未充分考虑耕地和永久基本农田属性和布局,全县永久基本农田范围内涉及生态保护红线面积185.81公顷,主要分布在六盘山镇、大湾乡、泾河源镇和黄花乡。

六、对策建议

1. 加强土地潜力分析,深挖耕地后备资源

通过充分论证开发可行性,选择有条件的地区,加大科技投入,运用现代化技术手段,进一步增大土地开发整理复垦耕地的力度,大力拓宽补充耕地途径,深度分析新增耕地潜力和来源,将宜耕未利用地统筹纳入土地整治范围,适度开发利用耕地后备资源。

2. 加大耕地开发投入,提升耕地质量标准

对于耕地细碎化地区,利用工程、生物等措施,对田块进行合并调整和土壤改良,提高农田抗风险能力。对于地形地貌复杂,山坡陡峻地区,依据耕地自然立地条件和功能短板,对耕地连通性较差、耕作便利度不够、农业基础设施落后的低质量区域进行综合改造,有效提升耕地质量和粮食产能,提高耕地综合生产能力。

3. 建立健全激励机制,提高农民种粮积极性

积极推进各类涉农资金整合,对承担耕地和永久基本农田保护任务的农村集体经济组织和农户给予奖补。继续推进“一减一增”,以市场为导向,稳步推进樟子松退市,完善苗木退市扶持政策,鼓励农户腾退樟子松后种植青贮玉米等作物,每亩继续给予适当补贴;坚持扩大青贮玉米等种植面积,助推泾源黄牛养殖业发展,推行以优质高产高效玉米为主、紫花苜蓿为辅,一年生牧草为补充的多元化饲草种植结构,进一步夯实草畜产业发展饲草料基础,实现耕地保护与产业发展良性循环。

4. 充分利用科技手段,加强永久基本农田特殊保护

充分利用自治区耕地保护动态监测监管系统,将永久基本农田划定成果纳入综合监管平台,作为土地审批、土地督察等工作的重要依据;规范永久基本农田调整和补划的条件、程序和技术要求等,严格控制永久基本农田调整数量,不断优化空间布局;严格审核建设项目占用永久基本农田的必要性和合理性,加强对补划地块的论证,及时将补划地块纳入永久基本农田数据库并进行监管,实现永久基本农田全面动态管理。

参考文献:

- [1]高斐.基于耕地保护空间划定下的耕地和永久基本农田保护对策研究[J].农村经济与科技,2021(18).
- [2]张青.农业空间耕地和永久基本农田保护现状评估[J].山西农经,2022(3).