

遂宁市耕地保护对策研究

程长春

遂宁市自然资源和规划局 四川 遂宁 629000

摘要: 土地是粮食重要的物质基础, 是社会经济稳定发展的宝贵资源和重要的生产要素。耕地红线不仅是数量上的, 而且是质量上的。国家强调耕地是我国最为宝贵的资源, 要像保护大熊猫一样保护耕地。

关键词: 耕地保护; 占补平衡; 耕地保护制度

1 中、省关于耕地保护的要求

一是坚持最严格耕地保护制度, 优化调整农村用地布局, 规范耕地占补平衡, 确保可以长期稳定利用的耕地总量不再减少, 国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中, 饭碗主要装中国粮。

二是2021年12月1日, 国家提出耕地是确保粮食综合生产能力的根基, 要加强耕地保护和质量建设, 2022年建设1亿亩高标准农田, 强化耕地用途管制, 坚决遏制耕地“非农化”, 防止“非粮化”, 严守耕地红线。2021年11月1日, 四川主要领导提出: 编制片区规划的一项重要任务就是要全面落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界。耕地和永久基本农田是粮食生产的命根子, 要执行最严格的耕地保护制度, 采取“长牙齿”的硬措施保证深度、合理规模的稳定性, 严格杜绝占优补劣, “变田上山”, 坚决守住我省耕地红线。2021年12月21日, 四川提出: 要合理划定农业生产、城镇空间, 夯实国家粮食安全底板。

2 遂宁市耕地保护现状

遂宁市耕地保护先天条件较其他市(州)无明显优势。一是从区域地形地貌来看, 遂宁地处四川盆地中部丘陵低山地区, 丘陵约占总面积的70%, 全市大部分耕地位于丘陵区域, 坡度级大、破碎度高、机械作业率低, 不可避免造成农户种粮积极性低, 耕地撂荒明显。二是从后备资源储备来看, 遂宁市幅员面积居全省倒数第2, 人均耕地仅为1.1亩, 低于四川省平均水平, 未来可开垦后备资源严重不足(可开垦未利用地仅3.79万亩)。三是农业基础设施薄弱。遂宁丘陵地貌特征明显, 农业发展基础比较薄弱, 农业机械化水平较低, 农田道路、渠系等基础设施不配套, 地块零星分散, 使用效益低。因此, 随着新一轮国土空间规划实施和各类项目建设, 遂宁市耕地保护压力将持续加大。

2.1 遂宁市耕地保护面临的形势

2.1.1 耕地保护与城市发展矛盾依然突出。全国第三

次国土调查成果显示我市耕地面积301.74万亩, 较“二调”减少较多。上轮土地利用总体规划省下达我市新增建设用地规划指标12.12万亩, 2017年规划调整完善时新增5.40万亩, 共计17.52万亩。而本轮国土空间规划编制中, 省下达遂宁至2030年新增建设用地规模仅6.83万亩, 较上轮减幅61%, 耕地保护与城市发展矛盾依然突出。

2.1.2 基础设施项目选址依然困难。本轮“三区三线”划定, 永久基本农田划定比例占稳定利用耕地90%以上, 省级以下交能水设施、农村环保设施等项目用地无法避让永久基本农田, 选址困难。

2.1.3 部分地区存在水土流失隐患。遂宁市岩性松软、地势起伏较大、暴雨季节降雨量大, 土壤易受水力侵蚀。森林覆盖率较低, 地表持水能力较弱。耕地分布广泛, 部分区域仍存在陡坡耕地, 增加了水土流失风险。全域平均侵蚀模数3195.0吨/(平方公里·年), 局部山高坡陡区域水土流失较为严重。

2.1.4 违法占耕地问题依然突出。从耕地综合动态监测情况来看, 耕地“非农化”“非粮化”形势依然严峻。耕地“非农化”主要体现在非法占用耕地推填土、农村乱占耕地建房、其他非农建设占用耕地等方面。耕地“非粮化”主要体现在农村道路占用耕地(农村道路纳入农用地管理)、农业产业调整、挖塘养鱼、耕地撂荒等方面。

3 遂宁市耕地保护工作建议

遂宁市地质结构相对稳定, 受地震断裂带或断层影响较小。现有地灾隐患点500余处, 主要类型包括滑坡、崩塌、危岩、不稳定斜坡等, 以中小型为主, 致灾原因以降雨和不合理的人类工程活动为主。通过普查监控及工程整治等措施, 全市地灾整体可控, 无系统性风险; 全市本地水资源总量为11.4亿立方米, 2020年实际用水量为7.8亿立方米, 2030年取水限额为11.6亿立方米, 仍有3.8亿立方米潜力空间。现状农业用水量5.7亿立方米, 占比73.1%, 伴随节水灌溉水平不断提高, 农业用水仍有较

大挖潜空间。随着武都引水工程、毗河引水工程等重大水利工程实施推进,市域东、西两侧相对缺水区域供水保障能力提升,城市水资源供给在空间上更加均衡;遂宁市作为农业发展的为主的区域,单位耕地面积拥有的农业机械动力不高。作为丘区农业大市,遂宁农业生产功能单一,空间管控力度偏弱,撂荒等现象较为突出。城镇建设方面,适宜建设的用地仍有较大余量,但老城区过于集中,密度偏大,亟待用地结构优化调整。只有千方百计把耕地保护好,才能把手里的“饭碗”端得更牢、装得更满。一是强化规划管控,严格用途管制。强化规划的约束作用,对永久基本农田进行特殊保护,加强耕地动态监测,防止耕地“非粮化”“非农化”。二是推进耕地保护质量提升行动。持续推进土地整理、“旱改水”、土地开发复垦等项目建设,深入实施种业振兴,加大中低产田改造力度,加强骨干水网工程建设和末端渠系配套建设,持续增强耕地综合生产能力,深入开展撂荒地专项整治,抓好后备资源开发利用,有效提升土地节约集约利用水平。三是建立完善田长制工作体系,执行遂宁市耕地保护十条措施,加强耕地保护监管主体责任,落实田长制人员、技术、经费保障,实体化推行田长制。四是强化耕地用途管制。持续开展耕地双月动态监测和耕地卫片监督,分类处置耕地流出问题。

3.1 进一步构建完善的耕地保护机制体制,夯实耕地保护基础

3.1.1 严格永久基本农田占用及补划。“三区三线”方案中明确的永久基本农田区域,是最优质的耕地,需要政府严格管控,不得擅自占用或改变用途,适度划定部分区域作为基本农田的储备区,交、能、水、军事设施等重大建设项目占用,需在储备区中补充数量和质量相当的耕地作为基本农田,确保基本农田总体布局稳定。

3.1.2 坚持耕地占补平衡和进出平衡。建设用地选址要尽量避让耕地,尤其是质量好的耕地。确需占用的,严格实施耕地占补平衡制度,做到“先补后占、占一补一、占优补优”。严格控制耕地转为其他农用地。以年度国土变更调查为基础,耕地转为林、草、园等非耕地及设施农用地的,应当按照数量不减少、质量有提高的标准,补充同等数量质量的耕地,落实耕地年度进出平衡。

3.1.3 推行耕地保护“田长制”落地落实。加快构建从市到村分级田长和网格员责任体系,实现“一田一坎、一垄一埂”均有田长负责,执行遂宁市耕地保护十条措施,加强耕地保护监管主体责任,落实田长制人员、技术、经费保障,实体化推行田长制。在耕地集中连片等醒目位置设立统一规范的田长制公示牌,公开田

长责任人和责任事项,推行耕地和永久基本农田电子保护桩,公开接受社会监督,做到守土有责、守土负责、守土尽责。

3.1.4 优化完善耕地保护补偿制度。结合耕地保护新形势新要求,不断优化调整遂宁市耕地保护补偿制度,动态调整耕地保护激励资金的发放范围、发放对象和发放标准,让激励资金真正发挥正向激励效应,切实提升农村集体经济组织和农户保护耕地的积极性,有效利用经济手段对耕地保护的促进正向促进作用。

3.1.5 构建耕地动态监测监管机制。建立遂宁市市耕地保护动态监管系统,推动耕地保护监管从事后统计分析向事前预防、从被动处置向主动发现转变;将耕地保护动态监管作为耕地保护“田长制”重要抓手,作为耕地进出平衡校验平台,作为违法用地的预警平台。强化耕地执法监督力度,严肃查处违法违规破坏耕地的行为,提升执法威慑力,形成耕地保护的高压态势。

4 优化耕地布局,锚固耕地分布格局

4.1 实行耕地分区差异化保护利用。按照耕地的现状将耕地分为优化提升区、重点保护区、统筹保护区、提质改造区。优化提升区严格保护耕地,同时发展观光、生态旅游和高值农业。重点保护区,推进粮食生产功能区、重要农产品生产保护区建设。统筹保护区,结合丘陵平坝等地形条件,统筹推进耕地休养生息、休养结合,适当调整耕地利用和投入结构,适度发展林果等产业,水土流失严重地可通过水土保持工程措施,提升耕地保护与利用。

4.2 严格保护“三区三线”控制线范围内耕地。永久基本农田内耕地,坚决制止“非农化”,防止“非粮化”,严禁撂荒。生态保护红线内的耕地主要分布在涪江沿岸,突出生态优先,主要发展生态农业,减少对生态环境质量的负面影响。城镇开发边界内耕地结合发展时序,城镇建设未占用前,适度发展都市农业、观光农业、实验农业等。

4.3 引导设施农用地、临时用地合理布局。合理保障农业设施用地和建设项目临时用地需求,在严格保护耕地、合理利用土地、保护生态环境的情况下,依据农业产业发展规划等,配套农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地和建设项目需临时使用土地的,选址主要利用荒山荒坡、滩涂等劣质土地,不得违规占用永久基本农田,少占耕地,特别是优质耕地,确需占用耕地的应开发其他农用地进行补充,逐步建设设施农用地保障长效机制,临时用地使用期结束后,需及时组织复垦到位。

4.4 巩固提升耕地质量, 打造“遂宁粮仓”

4.4.1 加强耕地提质改造。加快开展耕地质量分类, 定期更新全市耕地质量等别评价数据库。依法依规稳妥有序将具备条件的其他农用地复垦为耕地, 防止“非粮化”增量, 切实把流出的耕地找补回来, 稳妥有序推进全市耕地恢复, 因地制宜开展土壤改良、地力培肥和退化耕地治理、撂荒地整治、土地开发复垦暨垦造水田、农业地力提升、全域土地综合整治、建设用地整治等工作, 完善农田水利基础设施建设, 完善斗、农、毛等田间渠系, 建成以蓬船灌区、武都引水为骨干, 三仙湖水库、群英水库、白鹤林水库等为枢纽、重要河湖为支、管道渠系为脉络的全域自流灌溉体系。

4.4.2 积极开展高标准农田整区域推进示范工作。严格按照高标准农田的建设标准, 大力实施高标准农田整区域推进“1153”示范建设行动, 推行“金融+债券+地方财政配套”等模式, 统筹整合中省涉农专项资金, 优先用于建设高标准农田, 实现高标准农田投入亩均4000元以上, 探索土地整理、高标农田等整区域推进机制, 着力打造富有遂宁特色的高标准农田建设示范工程, 破解遂宁农业基础设施薄弱难题, 全面提高耕地质量, 巩固和提升粮食安全保障能力, 力争在15年内粮食产能亩均提升10%以上。

4.4.3 加强耕地安全利用与分类管控。对优先保护类耕地, 采取化肥农药减量增效、农田残膜和秸秆回收利用、禽畜养殖污染防控、灌溉水污染监管等严控污染源措施实行严格保护。对安全利用类耕地, 采用作物品种替代、土壤酸度调节、叶面肥喷施调控等方式稳步推进安全利用和治理修复。对严格管控类耕地, 在未治理修复达标前, 严禁种植食用农产品, 实施种植农业结构调整等严格管控措施。

5 稳妥有序推进耕地恢复

严格按照国家统一部署安排目标任务开展恢复行动, 根据恢复耕地资源潜力、经济社会发展条件、农作物种植生长周期、群众意愿等因素合理确定耕地恢复任务、恢复时序, 按照“大稳定、小调整”“先易后难、实事求是”原则, 依法依规稳妥有序将具备条件的其他农用地复垦为耕地, 防止“非粮化”增量, 切实把流出

的耕地找补回来, 稳妥有序推进全市耕地恢复。

6 改善农田生态, 提升耕地生物多样性保护

6.1 优化提升耕地多样性保护, 提升农田生态系统。有序推进生态沟渠建设, 改善耕地水生态环境, 构建以自然河流、人工沟渠、天然或人工防护林为主体的农田生态网络, 加强耕地生物多样性保护; 通过预留自然生态斑块, 强化自然生态系统保护, 营造农业空间半自然生境, 增强耕地碳汇能力。推广绿色农业技术, 减少农田水土流失和农业面源污染, 加强农田防护林建设和修复, 推进受污染、被破坏耕地治理, 提高耕地生态修复功能。

6.2 开展耕地土地综合治理。系统采用工程、生物等措施, 重点在北部射洪市和东部蓬溪县开展平整土地、修筑梯田、种植防坡林、深耕改土等工作, 防治耕地水土流失。

结束语: 耕地保护是关国民经济和社会和谐稳定发展的大局。“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是基本国策, 耕地保护必须要做到依法依规, 落实好各项耕地保护制度和节约用地制度, 着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护, 着力加强耕地管控、建设、激励多措并举保护, 采取更加有力措施, 落实藏粮于地、藏粮于技战略, 提高粮食综合生产能力, 保障国家粮食安全, 为实现中华民族伟大复兴中国梦构筑坚实的资源基础。

参考文献

- [1]遂宁市“三区三线”划定方案(S)
- [2]遂宁市第三次国土调查成果(S)
- [3]毛志红.一条红线系“国之大者”——2022年自然资源工作系列论述评之耕地保护篇(N).中国自然资源报
- [4]李超,程锋,张雷娜.加快耕地资源质量分类成果转化应用(R)
- [5]王艳松,翟刚等.补充耕地全程监管制度设计及指标体系构建研究(J).中国土地
- [6]坚决扛起耕地保护责任 切实把田长制抓好抓实抓出成效(N).四川农村日报