

# 新疆永久基本农田建设思考

田 童,刘新平

(新疆农业大学 管理学院,新疆 乌鲁木齐 830052)

**摘要:**为提高新疆永久基本农田建设水平,基于新疆基本农田保护现状,从保护中暴露出的生态环境脆弱与化肥过度使用、基本农田保护区划定要求不明确、基本农田保护区规模经营水平不高、基本农田保护措施不到位以及激励机制不健全等问题入手,对在新疆划定和建设永久基本农田进行探究,提出严格控制化肥施用量、完善永久基本农田保护区规划、加大对永久基本农田的资金投入、建立基本农田保护长效机制等对策措施。

**关键词:**永久基本农田;机制研究;保护区划定

**中图分类号:**S28

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2012)04-0127-04

党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出要划定永久基本农田,建立保护补偿机制,确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。国土资源部部长徐绍史也在国土资源工作会议上表示,2011 年要健全完善耕地保护制度,部署划定永久基本农田,选择有条件地区开展耕地保护补偿试点<sup>[1]</sup>。

## 1 新疆基本农田概况

新疆地势复杂,呈阿尔泰山、天山、昆仑山环绕准噶尔盆地、塔里木盆地的“三山夹两盆”态势。新疆属于温带大陆性干旱和半干旱气候区,水、土、光、热、矿产资源丰富,有巨大的开发潜力,是我国重要的粮食、棉花、油料、甜菜、瓜果、畜牧业、能源和石化基地,新疆地域广阔,土地总面积约 16 648.97 万  $\text{hm}^2$ ,占全国土地总面积的 1/6,是我国面积最大的省区。其中,新疆基本农田保护面积为 355.36 万  $\text{hm}^2$ ,其中地方 264.44 万  $\text{hm}^2$ <sup>[2]</sup>,比国家下达指标多划 1.76 万  $\text{hm}^2$ ,超额完成基本农田保护划定面积,但是,由于自然条件、地理区位和基本农田保护理念等因素制约,新疆基本农田无论是数量还是质量都受到不同程度的影响,其大多数地区仍然处于“以水量地”阶段,基本农田保护形势较为严峻,如何建设永久基本

农田并保持其良性发展已成为新疆目前亟待解决的重要问题之一。

## 2 新疆基本农田保护中存在的问题

2011 年国土部提出部署划定永久基本农田的初衷站在其战略高度是保护国家粮食安全,严守 1.2 亿  $\text{hm}^2$  耕地红线,为 2020 年中国人口达到峰值时留有的“吃饭田”和“保障田”。鉴于新疆气候、地域的特殊性,在全国土地第二次调查期间(以下简称“二调”),允许将部分林地、牧草地、园地划为基本农田,导致基本农田实际数量小于 2009 年基本农田保护面积。通过统计资料、实地调研以及参与土地利用总体规划修编工作可知,在新疆基本农田保护中,主要存在四方面问题:

### 2.1 生态环境脆弱及化肥用量过大

农户的生产积极性与土地作物产出的收入成正比例关系。新疆地处干旱和半干旱气候区,干燥少雨,耕地有机质含量低,有效土层厚度较浅,农户对化肥使用程度缺乏必要的认识,单纯为了

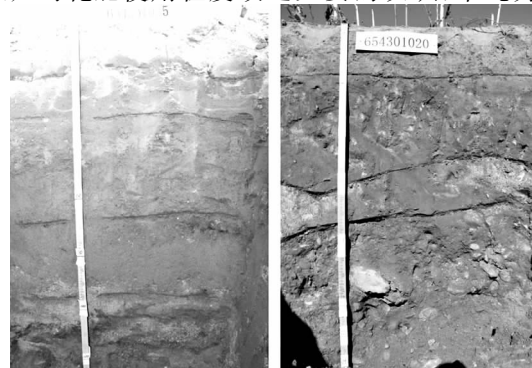


图 1 2011 年阿勒泰市某乡基本农田保护区土壤剖面  
Fig. 1 Soil profile of basic farmland protection of X county of Aletai city in 2011

收稿日期:2012-01-13

基金项目:国土资源部公益性行业科研专项经费资助项目(2010111006)

第一作者简介:田童(1986-),男,山东省泰安县人,硕士,从事土地利用与管理工作。E-mail:34669632@qq.com。

通讯作者:刘新平(1959-),男,重庆市人,教授,博士生导师,博士,从事土地利用与管理工作。

达到预期收入,大量使用化肥,致使脆弱的生态环境难以支撑,造成地力下降、土壤盐碱度增高、农田板结程度加剧,加快了土地沙化速度,降低了产量,进而导致部分耕地进入“无肥不出产”的恶性循环。

## 2.2 基本农田保护区的划定要求不明确

新一轮土地利用总体规划编制过程中未就基本农田保护区的划定提出具体要求。新疆地方和生产建设兵团土地利用总体规划修编工作已接近尾声,主体规划成果已经形成。国家在市/县级土地利用总体规划编制规程中并未就基本农田保护区区位的选择、图斑的最小上图面积以及保护区内耕地质量提出规范性标准,单纯基于“二调”成果进行编制工作,致使在规划编制过程,当为了完成基本农田指标而编制,将质量较差、不能集中连片的旱地、坡地划入基本农田被保护区内,以保证指标要求,为城镇向外扩张“让位”。“肢解”城镇周边连片耕地、水浇地,划远不划近、划劣不划优、划零不划整现象明显<sup>[3]</sup>(见图2,图3)。



图2 2011年乌鲁木齐及周边卫星遥感监测  
Fig.2 Remote sensing map of Urumchi and its surrounding area in 2011

图片来源:2011年版Google Earth。

The map from Google Earth edit in 2011.

## 2.3 基本农田保护区内规模经营水平不高

集约、节约合理利用每一寸土地是我国基本国策。新疆拥有辽阔的耕地面积,百亩以上的条田不在少数,为规模化经营提供了客观保证。通过实地调研发现,部分基本农田保护区内已经实现了规模化经营,如大型农机的进入、飞机播种、飞机撒药等,都不同程度的提高了新疆基本农田集约化经营水平。据了解,飞机喷药时一个架次用药850 kg,在天气允许的条件下,一天出动8~10架次,喷洒面积一天可以达到333 hm<sup>2</sup>。但是,针对部分地块分散、面积较小、地理位置处于坡地



图3 某市基本农田保护图斑

Fig.3 Map spot of basic farmland protection in certain city

图片来源:某市土地利用总体规划图(局部)

The map from land utilization general planning of certain city(Partial)

声明:因规划的保密性,此图已经过 arcgis 软件处理,只显示该区域基本农田保护图斑,此图片仅限本文佐证使用。未经作者许可,严禁转作他用。

Note: The map is treated by the software arcgis for the secrete, it only displays the spot of the basic farmland protection. The map only used as the evidence for the article. It mustn't be used for other used without the author permission.

或山谷的保护区,大型农机较难进入、现代化农业耕作方式无法实现,只能依靠传统农业耕作,在一定程度上造成耕地的集约化程度较低,无法形成规模经济。

## 2.4 基本农田的保护措施不到位,激励机制有待完善

国务院的《关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知》中强调实行最严格的耕地保护制度切实保护基本农田,在基本农田的保护中要做到“五个不准”,即不准占用基本农田进行植树造林;不准以农业结构调整为名,在基本农田内挖塘养鱼、建设用于畜禽养殖的建筑物等严重破坏耕作层的生产经营活动;不准违法占用基本农田进行绿色通道和城市绿化隔离带建设;不准以退耕还林为名违反土地利用总体规划;不准非农建设项目占用基本农田。

即便如此,调查发现,仍有个别地区存在建设占用基本农田现象。应对卫星抓拍更是五花八门,无奇不有,如支临时大棚,棚布着有伪装色以掩盖建筑等不法手段,形成“拍着就整改,拍不着就放任”的不正之风。其问题根源在于缺乏相应的长效基本农田保护激励机制,城镇周边基本农

田经营收益无法与城市扩张或在基本农田保护区内某处投资建厂所产生的经济利益相平衡,农户耕作基本农田积极性降低。通过对自治区 33 个县市的调查数据统计结果可知,有 92.32% 的农户认为种植不如进城打工,认为种植优于打工或其它的只占 2.57%。

### 3 永久基本农田的划定标准

2011 年 2 月 22 日,全国国土资源标准化委员会评审通过了《基本农田划定的技术规程》,其从技术层面上确保了基本农田落地,提高了基本农田划定的科学性和可操作性。

#### 3.1 结合新疆实际,划定高标准基本农田作为永久基本农田

鉴于新疆气候条件干旱、水资源短缺,盐渍化和荒漠化问题逐年凸显,新疆永久基本农田的划定标准应高于现行基本农田的划定标准。在基本农田划定的基础上,根据耕地质量和区位等因素,进一步划定永久基本农田地块。

#### 3.2 开展农用地分等定级工作和耕地质量动态监测工作,有条件甄别永久基本农田地块

积极开展全疆范围内农用地分等定级工作和耕地质量动态监测工作,运用农用地分等定级和耕地质量动态监测成果,结合土地整治工作和构建耕地质量等级监测体系,做到数量与质量并重<sup>[4]</sup>,稳步提升耕地管理工作水平。通过对比耕地等级变化情况和生产能力变化情况,同时参考新一轮土地利用总体规划修编成果,将基本农田保护区中质量较高、区位较好、地块连片的基本农田化入永久基本农田保护区。

### 4 新疆永久基本农田建设的措施

#### 4.1 严格控制基本农田保护区内化肥使用量,防止发生盐碱化

通过对新疆耕地质量进行科学论证,制定一般耕地和基本农田保护区内的化肥使用量标准,完善耕地质量动态监测机制,并设立长期的、定点的表层土壤抽样监测点,使耕地质量检测制度科学化、制度化和具体化。针对已经出现严重盐碱化的基本农田区域,如若水源充足,应及时采取排盐、洗盐处理;水源不足地区应采用施加改良剂等措施遏制耕地盐碱化程度的加剧;积极推广秸秆的过腹还田技术,通过发展生态畜牧业缓解盐碱化程度;对已经改造过的旱地要进行科学的管理,防止再次盐碱化。

#### 4.2 逐步健全和完善永久基本农田保护区规划

制定基于 GIS 的永久基本农田保护应用管理规范,把产量高和土地平整的基本农田划入永久基本农田保护区,同时加入永久基本农田保护区区位、地块大小、土壤肥力和当地气候等一系列条件进行筛别。鉴于我国台湾地区规定优质集中连片 25 hm<sup>2</sup> 不得切割,美国规定的 80 英亩不得切割,根据新疆地块实际条件,建议大于 20 hm<sup>2</sup>、集中连片的优质耕地应划入永久基本农田保护区,在下一轮土地利用总体规划中不得切割<sup>[5]</sup>。建议在本轮规划审批结束后,基于规划基本农田保护区数据库,采取图上面积与实地调研相结合的办法,在充分考虑到未来城镇发展趋势的前提下,将其中区位优、质量好和集中连片的基本农田纳入永久基本农田保护区,建立永久基本农田保护数据库,杜绝下一轮规划中再次出现小、乱、碎的永久基本农田保护图斑。完善基本农田整备区的规划,在永久基本农田划定范围之外的一般基本农田中,挑选出较优等的基本农田作为永久基本农田整备区,在永久基本农田遭受灾毁、国家战略性项目等征地后,能及时地保质保量地补充该地区的永久基本农田,使该地区永久基本农田可以大范围内“永久”,小范围内有微调的余地。

#### 4.3 提高农业科技含量,加大对永久基本农田的资金投入

引进先进农业科技,通过土地整理、发展生态畜牧业等措施逐步提升永久基本农田保护区内的耕地质量,确保永久基本农田保护区内耕地面积不减少,质量有提高。增加永久基本农田试点,在试点地区大力发展规模农业、生态农业,使永久基本农田逐步产业化、规模化、现代化,使永久基本农田真正还实惠给农户、为社会所服务,而不是沦为应付上级检查、完成上级下达指标、创建面子形象工程的政绩产物。

#### 4.4 逐步建立起永久基本农田保护长效机制

从政策上,针对永久基本农田应加强对其承包责任人的管理工作,定期检查、加大对永久基本农田的政策鼓励,对于耕地保护专项资金和融资政策应逐步向永久基本农田倾斜,制定永久基本农田补偿依据,让分包农户充分认识到建立永久基本农田的重要性、紧迫性和有利性,使农户能够逐步对分包在地的永久基本农田进行自觉保护、自发进行资金和技术投入。基于地籍管理角度,建立永久基本农田档案,逐步实现永久基本农田

地块保护责任制度分解到个人,在基本农田保护区内树立永久基本农田保护牌。利用现有卫星遥感技术和 GIS 上图技术,及时发现和制止非法占用、移作它用等不法行为。建设长期严格的永久基本农田监督制度,实行追责到人及上级主管部门负责人的问责制度,向农户公开基本农田违法占用直属举报电话,赋予农民知情权、管理权、监督权。

#### 参考文献:

[1] 国土部. 今年部署划定永久基本农田[J]. 科技致富向导,

2011(2):19.

[2] 新疆自治区国土资源厅. 新疆维吾尔自治区国土资源综合统计资料册[M]. 北京:中国统计出版社,2001-2010.

[3] 楼启明. 对划定永久基本农田的思考[J]. 浙江国土资源, 2011(3):44-45.

[4] 鄯文聚. 基本农田保护要坚持数量质量并重[N]. 中国国土资源报,2008-12-19(7).

[5] 程峰,王茹,鄯文聚. 浅谈永久基本农田的划定[J]. 资源与产业,2009,11(2):118-120.

[6] 《领导决策信息》编辑部. 永久基本农田怎么划 听听基层土管干部的建议[J]. 领导决策信息,2008(47):23.

## Study on the Construction of Permanent Basic Farmland in Xinjiang

TIAN Tong, LIU Xin-ping

(Management College of Xinjiang Agricultural University, Urumchi Xinjiang 830052)

**Abstract:** For the purpose to improve the construction level of permanent basic farmland in Xinjiang, based on the basic farmland protection situation in Xinjiang, started from the exposing problems in the protection, which fragile ecological environment and overused fertilizer, unclear requirements of basic farmland protection area delineation, not high level of scale operation in protected area, low level protection measures in basic farmland and inadequate incentive mechanism, the study on how to designate and construct permanent basic farmland was discussed. It put forward the countermeasures that controlling the chemical fertilizer application strictly, perfecting planning of protection, increasing the input on permanent basic farmland, constructing long-term incentive mechanism of protection of basic farmland.

**Key words:** permanent basic farmland; mechanism study; protection area demarcation

### 农作物多基因型种群育种及种子生产技术体系



李晓方 著  
科学出版社出版  
定价:60.00 元  
出版时间:2012.2  
语种:中文  
标准书号:978-7-03-033460-2  
装帧:平装

相对于目前均一化的单一基因型育种学(选个体)的主流体系而言,该书提出了多基因型种群(遗传多样性)育种的新方向,总论从遗传育种学理念与技术的微观角度,论述农作物多基因型种群育种体系的概念、原理和技术,也从农作物种子体系变革的宏观角度,论述多基因型种群育种技术的价值和意义,各论论述了不同类型作物培育多基因型种群产品多基因型分子设计和转基因种群的育种方法面向 80% 中低产田种群产品

的精准化大规模推广应用。将在保持高生产力的同时有利于从农业生产系统源头上恢复作物遗传多样性缓解病虫害灾害,减少农药使用,提高稳产性,增加农产品安全性和促进作物可持续生产,其系列知识产权将为应对国外知识产权诉讼提供新的解决方案和应对措施,并显著提升种业核心竞争力、保障国家粮食安全。

欢迎各界人士邮购科学出版社各类图书

联系人:科学出版社科学销售中心 周文宇

联系方式:010-64022646 010-64017321

E-mail:zhouwenyu@mail.sciencepress.com

网上订购: <http://shop.sciencepress.cn/> 或

当当网、亚马逊

获取更多图书信息请您关注 <http://www.lifescience.com.cn/>

欢迎致电索要书目