

滇东北山区基本农田保护研究^{*}

杨子生 贺 梅
(云南大学 昆明 650091)

提 要 制定了滇东北山区基本农田保护区规划方案,并提出了实施基本农田保护区规划的政策和措施。

关键词 基本农田 保护 保护区 规划 可持续利用

分类号 《中图法》F301.21

1 基本农田保护的目

保护耕地就是保护我们的生命线!基本农田保护现成为我国的一项法律制度^[1,2]。所谓基本农田,是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。基本农田保护研究的核心是划定基本农田保护区,据此对基本农田实行特殊保护,这是一项切实保护耕地、实现耕地总量动态平衡、稳定高产稳产耕地面积、提高耕地质量、巩固农业基础地位、深化土地利用管理的重大措施^[3]。其基本目的在于:

1.1 保护良田好地,稳定耕地面积,保持耕地总量动态平衡,增强农业基础

通过科学地划定基本农田保护区,将良田好地切实保护起来,制止乱占滥用耕地,使各级干部和群众珍惜土地、节用土地,增强保护耕地的自觉性和责任心,从而有效制止:1.以权代法,任意批占耕地;2.盲目调整农业内部结构,改变耕地用途;3.在耕地内任意建房、开矿、取土等滥用耕地的行为,从而稳定耕地面积,保持耕地总量动态平衡,增强农业基础,解决好“米袋子”、“菜篮子”与日益增长的各项非农建设用地的矛盾,为子孙后代留下“吃饭田”。

1.2 稳定土地承包者的思想,调动农民对耕地投入的积极性

基本农田保护区划定之后,将在保护区内建立起切实有效的地力补偿制度,对耕地的利用、管理和地力升级等均有具体规定,使土地承包者能够放心投入,扭转农民重用轻养的思想,树立起长期经营的观念,为改造中低产田地、提高耕地质量、增加粮食等农产品产量奠定基础。

1.3 利于土地的宏观控制和微观管理,强化非农用地的自我约束机制

由于基本农田保护区定位和定量准确,可作为建设用地审批的依据,同时它将土地利用计划具体落到实处,从而使土地的宏观控制与微观管理能够有机结合。此外,根据国务院《基本农田保护条例》和《云南省基本农田保护条例》规定,非农建设占用保护区内耕地的,除严格履行有关报批手续和缴纳有关税费外,还必须负责开垦与所占基本农田的数量与质量相当的耕地,或按规定缴纳耕地开垦费(其标准相当于征地费中土地补偿费的3~5倍)。这一制度的建立必将大大强化非农用地的自我约束机制。

此外,划定基本农田保护区、建立基本农田保护制度对促进山区水土保持有着特别重要的意义。山区严重的水土流失主要是毁林开荒、陡坡垦殖等不合理土地利用方式所致,改变这种不合理利用方式的前提条件是稳定耕地面积、提高耕地质量、增加单产和总产、实现粮食等农产品的供需平衡,而基本农田

^{*}国家自然科学基金资助项目(编号49461007)。

收稿日期:1999—03—25。

保护区的划定和实施为此提供了可靠的保障。

2 基本农田保护区划定方案

2.1 基本农田保护区的含义和范围

基本农田保护区是指为对基本农田实行特殊保护而依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的特定保护区域^[2]。应划入基本农田保护区的是: 1. 经国务院有关主管部门批准或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地; 2. 有良好的水利与水土保持设施的耕地, 正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田; 3. 蔬菜生产基地; 4. 农业科研、教学试验田; 5. 国务院规定应当划入基本农田保护区的其它耕地。铁路、公路等交通沿线耕地及城市、村庄和集镇建设用地区周边耕地应当优先划入基本农田保护区; 需要退耕还林、还牧、还湖的耕地则不应划入基本农田保护区。

2.2 滇东北山区基本农田保护区划定方案

根据上述含义和范围, 按照有关技术规程^[1,2]以及国家下达给云南的基本农田保护指标要求, 经与云南省土地利用总体规划领导小组办公室反复分析、研究和协调, 确定滇东北山区基本农田保护区划定的基本方案为: 以土地详查 1996 年变更调查耕地数为基础, 扣除以下各项后所余下的部分即为本区基本农田保护指标: 1. 需要退耕还林还牧的现有不适宜耕地(以陡坡耕地为主), 面积为 164 447. 2 hm^{2[4]}; (2) 1997~2030 年(人口高峰年)规划减少耕地量, 包括建设占用和灾毁 2 个部分, 面积分别为 10 800. 0 hm² 和 10 600. 0 hm^{2[5]}; 3. 少部分分布零散的低产旱地, 其面积约为 64 080. 0 hm²。据此, 滇东北山区划入基本农田保护区的耕地面积为 743 320. 0 hm²。各县(市)基本农田保护区划定方案见表 1。

表 1 滇东北山区基本农田保护区划定方案(hm²)

Table 1 The scheme of delimiting fundamental farmland conservation area in the northeast mountain region of Yunnan province (hm ²)								
地、县(市)	详查总耕地	其中		1997~2030 年控制减少耕地量			未划入保护	划定基本农田
	(1996 年)	宜耕地	不宜耕地	合 计	建设占用	灾 毁	区耕地面积	保护区面积
	1=2+3	2	3	4=5+6	5	6	7	8=2-4-7
昭通地区合计	659793. 5	525300. 0	134493. 5	15710. 0	7450. 0	8260. 0	25590. 0	484000. 0
其中: 昭通市	79335. 0	73685. 0	5650. 0	2830. 0	2310. 0	520. 0	3585. 0	67270. 0
鲁甸县	53808. 8	45800. 0	8008. 8	840. 0	450. 0	390. 0	2230. 0	42730. 0
巧家县	74885. 4	65760. 0	9125. 4	1530. 0	600. 0	930. 0	3200. 0	61030. 0
盐津县	49935. 1	32090. 0	17845. 1	1840. 0	500. 0	1340. 0	1560. 0	28690. 0
大关县	36485. 7	29990. 0	6495. 7	950. 0	420. 0	530. 0	1460. 0	27580. 0
永善县	63840. 9	43825. 0	20015. 9	1240. 0	460. 0	780. 0	2135. 0	40450. 0
绥江县	19263. 4	14830. 0	4433. 4	310. 0	180. 0	130. 0	720. 0	13800. 0
镇雄县	142973. 9	124030. 0	18943. 9	2410. 0	1310. 0	1100. 0	6060. 0	115560. 0
彝良县	80300. 8	67820. 0	12480. 8	1950. 0	600. 0	1350. 0	3300. 0	62570. 0
威信县	48160. 7	20710. 0	27450. 7	1240. 0	420. 0	820. 0	1010. 0	18460. 0
水富县	10803. 8	6760. 0	4043. 8	570. 0	200. 0	370. 0	330. 0	5860. 0
东川市	39161. 7	36860. 0	2301. 7	1420. 0	750. 0	670. 0	8120. 0	27320. 0
宣威市	150753. 6	139610. 0	11143. 6	2370. 0	1480. 0	890. 0	13240. 0	124000. 0
会泽县	143538. 4	127030. 0	16508. 4	1900. 0	1120. 0	780. 0	17130. 0	108000. 0
滇东北合计	993247. 2	828800. 0	164447. 2	21400. 0	10800. 0	10600. 0	64080. 0	743320. 0

2.3 基于可持续利用的滇东北山区基本农田保护区规划方案

1)国家土地管理局. 县级土地利用总体规划编制规程(试行), 1997—10—07.
2)云南省土地管理局. 云南省基本农田保护区规划编制要点, 1995—03.
?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://w

上述 743 320.0 hm² 基本农田保护区的耕地大致由 2 个部分构成: 一是平耕地及梯田梯地, 面积为 146 892.3 hm², 占 19.76%; 二是顺坡耕地, 面积为 596 427.7 hm², 占 80.24%。耕地适宜性评价^[4]结果表明, 这些顺坡耕地由于水土流失严重, 适宜性程度较低, 需要采取坡改梯等有效水土保持型农业措施才能保证可持续利用。因此, 从可持续利用的角度出发, 上述基本农田保护区面积还应扣除顺坡耕地实行“坡改梯”后形成的田地坎面积。

据测算^[9], 滇东北山区现有宜耕地中的顺坡耕地共计 660 507.7 hm², 实施“坡改梯”后将形成 136 460.0 hm²的田地坎面积。其中基本农田保护区内的 596 427.7 hm²顺坡耕地将形成 120 440.0 hm²田地坎面积。经反复分析确定, 全区 1997~2010 年计划坡改梯面积为 272 800.0 hm², 包括基本农田保护区内的 208 720.0 hm²顺坡耕地和未划入基本农田保护区的 64 080.0 hm²低产旱地(均为坡度较大、水土流失严重、适宜性程度为有条件适宜和低度适宜的顺坡耕地), “坡改梯”后它们将分别形成 52 180.0 hm²和 16 020.0 hm²田地坎面积。

据此, 滇东北山区基于可持续利用的基本农田保护区规划方案为: 2010 年基本农田保护面积为 691 140.0 hm², 2030 年基本农田保护面积为 622 880.0 hm², 分别比 1996 年净减少 52 180.0 hm²和 120 440.0 hm²。无疑, 这种减少并非本质上的减少, 而是意味着耕地质量的提高和能够长期的可持续利用。各县(市)基于可持续利用的基本农田保护区规划面积见表 2。

表 2 滇东北山区基于可持续利用的基本农田保护区规划面积表(hm²)

Table 2 The areas of planning of fundamental farmland conservation area based on the sustainable use in the northeast mountain region of Yunnan province (hm²)

地、县(市)	基期(1996 年)			1997~2010 年		2010 年	2011~2030 年		2030 年
	基本农田 保护面积	其中: 顺 坡耕地	平耕地及 梯田梯地	坡改梯 面 积	形成田(地) 坎面积	基本农田 保护面积	坡改梯 面 积	形成田(地) 坎面积	基本农田 保护面积
	1=2+3	2	3	4	5	6=1-5	7=2-4	8	9=6-8
昭通地区合计	484000.0	405206.5	78793.5	183170.0	45850.0	438150.0	222036.5	41940.0	396210.0
其中: 昭通市	67270.0	52766.8	14503.2	12655.0	3160.0	64110.0	40111.8	6475.0	57635.0
鲁甸县	42730.0	34587.0	8143.0	11050.0	2760.0	39970.0	23537.0	4300.0	35670.0
巧家县	61030.0	43866.9	17163.1	21480.0	5380.0	55650.0	22386.9	4530.0	51120.0
盐津县	28690.0	24314.4	4375.6	15720.0	3940.0	24750.0	8594.4	1880.0	22870.0
大关县	27580.0	25422.2	2157.8	14580.0	3650.0	23930.0	10842.2	2250.0	21680.0
永善县	40450.0	34686.7	5763.3	21465.0	5370.0	35080.0	13221.7	2975.0	32105.0
绥江县	13800.0	9143.4	4656.6	6240.0	1560.0	12240.0	2903.4	670.0	11570.0
镇雄县	115560.0	107566.5	7993.5	32740.0	8200.0	107360.0	74826.5	13300.0	94060.0
彝良县	62570.0	56922.1	5647.9	35260.0	8830.0	53740.0	21662.1	4610.0	49130.0
威信县	18460.0	13028.4	5431.6	9910.0	2480.0	15980.0	3118.4	770.0	15210.0
水富县	5860.0	2902.1	2957.9	2070.0	520.0	5340.0	832.1	180.0	5160.0
东川市	27320.0	13963.0	13357.0	3880.0	910.0	26410.0	10083.0	1490.0	24920.0
宣威市	124000.0	102747.0	21253.0	13440.0	3360.0	120640.0	89307.0	13700.0	106940.0
会泽县	108000.0	74511.2	33488.8	8230.0	2060.0	105940.0	66281.2	11130.0	94810.0
滇东北合计	743320.0	596427.7	146892.3	208720.0	52180.0	691140.0	387707.7	68260.0	622880.0

2.4 耕地保护率

耕地保护率指基本农田保护面积占耕地总面积的百分比值。滇东北山区基期(1996 年)总耕地为 993 247.2 hm², 划定基本农田保护面积 743 320.0 hm², 耕地保护率为 74.84%; 到 2030 年, 基于可持续利用的耕地面积规划 692 340.0 hm², 其中基本农田保护面积 622 880.0 hm², 耕地保护率达 89.97%。表 3 表明各县(市)耕地保护率从 1996 年到 2030 年有了显著的提高, 这是本区土地利用优化的重要标志。

3 实施基本农田保护区规划的政策和措施

3.1 严格编制和实施县级和乡级规划, 使本区规划落到实处

滇东北山区基本农田保护区有关控制指标均已分解到各个县(市), 各县(市)应根据本区规划指标要求并结合各自特点, 在严格编制完成县级基本农田保护区规划基础上, 着重编制和实施乡级基本农田保护区规划, 使本区规划方案的实施落到县(市)、乡(镇)上。

3.2 实行用途管制, 建立严格的基本农田保护制度

为有效地实施基本农田保护区规划, 切实保护有限的耕地资源, 必须严格按照我国新修订的《土地管理法》^[1]和《基本农田保护条例》^[2]的有关规定, 对基本农田保护区实行严格的用途管制, 对非农建设占用基本农田的审批实行转用许可制度。主要管制措施详见文献[7]。

3.3 签订基本农田保护责任书

为了将基本农田保护落到实处, 须按照《基本农田保护条例》规定, 县级以上地方人民政府要与下一级人民政府签订基本农田保护责任书; 乡级人民政府要根据与县级人民政府签订的基本农田保护责任书的要求, 与农村集体经济组织或者村民委员会签订基本农田保护责任书, 并纳入领导任期目标责任制考核。“责任书”应包括基本农田的范围、面积、地块; 基本农田的地力等级; 保护措施; 当事人的权利与义务; 奖励与处罚。

3.4 建立保护标志, 宣传保护措施

各县(市)、乡(镇)人民政府要分别建立基本农田保护标志碑, 标志碑必须每个乡(镇)1块, 全县(市)1块, 碑上标明各乡(镇)辖区内基本农田保护的位置和范围, 并写明基本农田保护措施, 深入、广泛地进行宣传动员, 使各用地单位和个人掌握基本农田保护政策, 自觉遵守保护区管理规定。

表3 滇东北山区耕地保护率(%)

Table 3 The conservation rates of farmland in the northeast mountain region of Yunnan province(%)

地、县(市)	1996年	2010年	2030年
昭通地区合计	73.36	81.17	93.52
其中: 昭通市	84.79	89.66	94.24
鲁甸县	79.41	85.96	94.12
巧家县	81.50	86.70	93.52
盐津县	57.45	67.73	92.52
大关县	75.59	81.98	92.97
永善县	63.36	73.08	93.93
绥江县	71.64	78.71	91.32
镇雄县	80.83	86.75	94.02
彝良县	77.92	83.84	93.85
威信县	38.33	49.20	88.90
水富县	54.24	66.83	93.14
东川市	69.76	77.06	77.68
宣威市	82.25	85.53	85.52
会泽县	75.24	81.44	84.99
滇东北合计	74.84	81.77	89.97

参 考 文 献

1 全国人大常委会. 中华人民共和国土地管理法. 经济日报, 1998—09—01

2 国务院. 基本农田保护条例. 经济日报, 1998—12—31

3 杨子生, 陈昌琼, 杨升吉等. 德宏傣族景颇族自治州土地利用总体规划与研究. 北京: 科学出版社, 1999. 69~83

4 杨子生. 土壤流失方程在滇东北山区基于可持续利用的耕地适宜性评价与土地利用规划中的应用. 山地学报, 1999, 17(增刊): 36~44

5 杨子生. 基于可持续发展的滇东北山区耕地总量动态平衡战略. 山地学报, 1999, 17(增刊): 53~59

6 杨子生. 滇东北山区土地垦殖指数与退耕还林规划. 山地学报, 1999, 17(增刊): 45~48

7 杨子生, 贺梅. 促进滇东北山区水土保持与土地可持续利用的土地用途管制. 山地学报, 1999, 17(增刊): 84~92

STUDY ON THE CONSERVATION OF FUNDAMENTAL FARMLAND IN THE NORTHEAST MOUNTAIN REGION OF YUNNAN PROVINCE

YANG Zisheng HE Mei

(Yunnan University, Kunming 650091)

Abstract The conservation of fundamental farmland is a legal system of our country, and this system is of great practical significance, particularly in promoting soil and water conservation of mountain region.

According to the relevant stipulations of newly revised law of land management and regulations of fundamental farmland conservation in our country, and in accordance with the relevant demands on delimiting fundamental farmland conservation area from our country and Yunnan province, the scheme of fundamental farmland conservation area in the northeast mountain region of Yunnan province has been delimited; the total area of fundamental farmland conservation in 1996 was $743\,320.0\text{ hm}^2$, accounting for 74.84 % of the total cultivated land in this region. In the area of fundamental farmland conservation, the slope-cultivated land area, which must be terraced from the point of view of sustainable use of land, arrived at $596\,427.7\text{ hm}^2$, accounting for 80.24 %. When these slope-cultivated lands is terraced in 1997~2030, the net area of fundamental farmland conservation will be $622\,880.0\text{ hm}^2$ in 2030, accounting for 89.97 % of the total farmland area ($692\,340.0\text{ hm}^2$) based on sustainable use in this region.

The main policies and measures for carrying out the planning of fundamental farmland conservation area have been put forward: 1. For implementing the planning in this region, the county-class and township-class planning of fundamental farmland conservation area must be strictly mapped out and carried out. 2. By means of enforcing land use control, the strict system of fundamental farmland conservation must be established. 3. By means of signing the treaty of responsibility of fundamental farmland conservation, the implementation of the planning of fundamental farmland conservation area must be brought into the check of responsibility system of the goal within the term of office of relevant leaders. 4. Every county (city) and township must build a marking tablet of fundamental farmland conservation, and deeply and extensively propagate the policies and measures of fundamental farmland conservation.

Key words the northeast mountain region of Yunnan province, fundamental farmland, conservation, conservation area, planning, sustainable use