

# 永久基本农田占用现状及整改措施建议

## ——以重庆市为例<sup>\*1</sup>

林勇刚<sup>1, 2</sup> 罗卓<sup>1, 2</sup> 左松<sup>1, 2</sup>

(1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 401120;

2. 重庆欣荣土地房屋勘测技术研究所, 重庆 401120)

**【摘要】**:永久基本农田划定工作已经全面完成, 划定效果总体良好, 特殊保护取得积极成效。但是根据土地资源全天候遥感监测成果, 各地也存在疑似建设占用永久基本农田情况。以重庆市为例, 基于土地资源全天候遥感监测第一期、第二期监测成果, 梳理总结目前永久基本农田占用现状, 并针对性地提出整改措施和政策建议, 为巩固、完善和提高永久基本农田特殊保护提供参考。

**【关键词】**:永久基本农田; 全天候遥感监测; 恢复原状; 补划整改

**【中图分类号】**:S27

**【文献标识码】**:A

按照党中央、国务院关于严格耕地保护, 全面划定永久基本农田并实行特殊保护的决策部署, 国土资源部、国家农业部紧密配合、周密部署, 各地党委政府精心组织、扎实推进, 截至2017年6月底, 全国有划定任务的2887个县级行政区全部落到具体地块、明确保护责任、补齐标志界桩、建成信息表册、实现上图入库, 划定成果100%通过省级验收, 成果数据库100%通过质检复核, 特殊保护取得积极成效。但是, 划定永久基本农田是基础工作, 要注重巩固、完善、提高。国土资源部明确提出要进一步提高认识, 加快成果集成和应用, 完善特殊保护政策措施, 要求继续做好前期专项督察中发现的问题图斑后续整改落实工作。根据2017年度土地资源全天候遥感监测第一期、第二期监测成果与永久基本农田划定成果数据库套合显示, 全国永久基本农田划定效果总体良好, 但也存在疑似建设占用永久基本农田情况。该文以重庆市为例, 基于土地资源全天候遥感监测第一期、第二期监测成果, 梳理总结目前永久基本农田存在的占用问题, 并针对性的提出整改措施和政策建议, 为巩固、完善和提高永久基本农田特殊保护提供参考。

## 1 永久基本农田占用现状

### 1.1 占用总面积和比例不大

通过将国家下发的监测成果与全市永久基本农田数据库、2016年土地利用现状数据库、遥感监测影像进行套合比对, 并经各区县外业核实、比对, 重庆市存在占用永久基本农田面积580hm<sup>2</sup>, 约占全市永久基本农田划定总量的0.04%。其中占用城市周

<sup>1</sup> 收稿日期:2018-01-04

基金项目:重庆市国土资源和房屋管理局科技计划项目(KJ-2015002)。

作者简介:林勇刚(1983—), 男, 四川资中人, 高级工程师, 硕士, 研究方向:耕地保护、土地调查与规划。

边永久基本农田 86.67hm<sup>2</sup>，约占全市城市周边永久基本农田划定总量的 0.57%。

### 1.2 占用面积与永久基本农田划定总量密切相关

按照重庆五大功能分区，城市发展新区的永久基本农田划定面积最大，占全市永久基本农田划定总量的 43.7%，此次其永久基本农田占用面积也是最大，占全市永久基本农田占用总面积的 44.5%。然后依次为渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护区和主城区（包括都市功能核心区和都市功能拓展区，下同），分别占全市占用总面积的 27.5%、22.4% 和 5.6%。进一步分析各区占用面积与其永久基本农田划定总量的关系，发现各区占用面积比例基本一致，除渝东北生态涵养发展区占用面积比例为 0.03% 外，城市发展新区、渝东南生态保护区和主城区占用面积比例均为 0.04%。

### 1.3 占用类型

占用类型以农用地为主，其中又以临时用地、农村道路、公路、其他建设用地和设施农用地和占用面积比例较大。据统计，重庆市永久基本农田占用以农用地为主，占用面积比例为 73.7%，建设占用面积比例仅为 26.3%。具体的占用类型细分为 9 类（详见表 1），占用面积比例较大的有：临时用地 26.5%、农村道路 25.0%、公路 12.0%、其他建设用地（仓储用地、经营用房、水工建筑、地灾治理、矿山开发等）10.7%、设施农用地 9.8%、其他农用地（推平未建、蔬菜大棚等）9.3%。

表 1 重庆市永久基本农田占用类型及面积比例情况

| 占用类型 |       | 面积比例   |
|------|-------|--------|
| 一级   | 二级    |        |
| 农用地  | 临时用地  | 26.5%  |
|      | 农村道路  | 25.0%  |
|      | 设施农用地 | 9.8%   |
|      | 坑塘水面  | 1.8%   |
|      | 林地园地  | 1.3%   |
|      | 小计    | 73.7%  |
| 建设用地 | 公路    | 12.0%  |
|      | 农房    | 3.6%   |
|      | 其他    | 10.7%  |
|      | 小计    | 26.3%  |
| 合计   |       | 100.0% |

注：面积比例= 各占用类型的面积 ÷ 全市永久基本农田占用总面积 × 100%。

### 1.4 永久基本农田占用问题

受经济发展水平和功能定位不同的影响，区域间的永久基本农田占用问题不尽相同。主城区作为全市的城市经济中心和人口聚集区，其外围的农村地区承担着打造城郊休闲旅游综合体的重任，推进文旅农融合发展势在必行，由基础设施升级、民俗开发、景点建设、观光农业打造等导致的永久基本农田占用问题，重点以农村道路、其他建设用地（仓储用地、经营用房、水工建筑、地灾治理、矿山开发等）、临时用地、设施农用地、坑塘水面和其他农用地（推平未建、蔬菜大棚等）为主（详见表 2）。

城市发展新区是全市未来工业化城镇化的主战场、“四化”同步发展示范区，大型基础设施建设和现代农业配套设施建设方兴未艾，由此造成的永久基本农田占用问题，重点以临时用地、公路、农村道路和其他建设用地为主。渝东北、渝东南地区是全市的生态保护屏障区和精准扶贫精准脱贫主战场，需要在广大的农村地区建设大量的基础设施，扶持农业、助农增收，改变农村贫穷落后的面貌，由此带来的永久基本农田占用问题就以农村道路、临时用地、设施农用地、农房等为主。

表 2 重庆五大功能区永久基本农田重点占用类型及面积比例情况

| 重庆五大功能区    |           | 覩占用类醒面积比例  |            |             |           |            |
|------------|-----------|------------|------------|-------------|-----------|------------|
| 主城区        | 农村舰 29.6% | 其健删地 14.4% | 临时用地 13.8% | 设施农用地 12.1% | 棚水面 10.8% | 其做用地 10.1% |
| 城市发麵区      | 临时用地 295% | 公路 21.7%   | 农村鵬 155%   | 其他建棚地 152%  |           |            |
| 渝东北生态涵养发展区 | 农村舰 30.3% | 临时用地 226%  | 其敝用地 18.0% | 用地 14.7%    |           |            |
| 渝东南生态概户区   | 农村鵬 365%  | 临时用地 28.8% | 械 11.6%    |             |           |            |

注：面积比例= 各占用类型的面积 ÷ 各区域永久基本农田占用总面积 × 100%。

## 2 整改措施

针对占用永久基本农田的主要类型，结合实际情况，分别采取可以恢复原状和需要补划整改两类措施：

一是临时用地。《土地管理法》规定，临时用地按照合同约定的用途进行使用，不得修建永久性建筑物。用地单位已取得合法用地手续的，县级国土主管部门要督促用地单位编制土地复垦方案，预存土地复垦费用，在项目结束后及时完成土地复垦，恢复耕地利用。用地单位没有取得合法用地手续的，将立案查处。

二是设施农用地。设施农用地是农业产业化、规模化生产的产物，是为农业配套服务的，参照农用地管理。对通过审批的设施农用地，建议按照是否破坏耕作层进行分类管理，对设施化种植等利用土壤培育功能的、耕地上搭建简易大棚的不进行变更；但对利用土地承载功能的设施化养殖及各类项目的附属设施用地，要纳入年度变更范围，并补划数量相等、质量相当的永久基本农田。未通过审核或者以设施农用地名义修建其他设施、超标准修建的，坚决予以查处，限期拆除还耕。

三是农村道路。农村道路在丘陵山区承担着重要的农业生产物资运输和生活出行功能，我们的农村土地整治项目每年都要新修（改扩建）大量的田间道和生产路，其宽度均小于 6m，属于农用地范畴，建议先纳入年度土地变更调查据实变更，再补划数量相等、质量相当的永久基本农田。部分功能单一、辐射效应不强的农村道路，建议要求拆除，恢复被占用基本农田的原状。

四是公路用地。在划定之前已经取得用地审批的，属于误划，建议将被占用基本农田划出，并等量补划同质基本农田。在划定之后新建公路，且未取得用地批复的，建议依法立案查处，并督促复耕。

五是农民自行建房。农民自行建房的，鉴于拆迁难度较大，建议在给予经济处罚的同时，等量等质补划永久基本农田。此外，县级国土主管部门要加大政策宣讲力度，正确引导农民在土地利用总体规划确定的区域选址建房，严格农村宅基地审批，

减少农房占用基本农田现象发生。

六是坑塘水面。未进行大面积硬化，耕作层没有被破坏，仍然具备水生农作物生长条件的，建议保留现状。反之，严格要求复耕恢复原状，占用水田的还应按照新增水田垦造标准完善相关配套设施，保证水田功能完全恢复。部分确实承担重要农业灌溉或人饮功能的水源，建议纳入年度土地变更调查据实变更，再等量补划同质基本农田。

七是林地园地。耕作层没有被破坏，属于可调整林地、园地范畴，建议保留现状。反之，纳入年度土地变更调查据实变更，再等量补划同质基本农田。

八是其他。现状是推平未建、蔬菜大棚等，属于农用地范畴，建议保留现状。现状是仓储用地、水工建筑、地灾治理工程、矿山开发附属用房等，建议纳入年度土地变更调查据实变更，再等量补划同质基本农田。现状是经营用房、地灾治理工程、矿山开发附属用房等，或者明确为违法建设用地的，建议依法立案查处，并督促复耕。

经核实分析，全市可以恢复原状的永久基本农田占用面积为 340hm<sup>2</sup>，占 58.6%；需要补划整改的永久基本农田占用面积为 240hm<sup>2</sup>，占 41.4%。各重点占用类型采取的整改措施对比情况如图 1 所示。

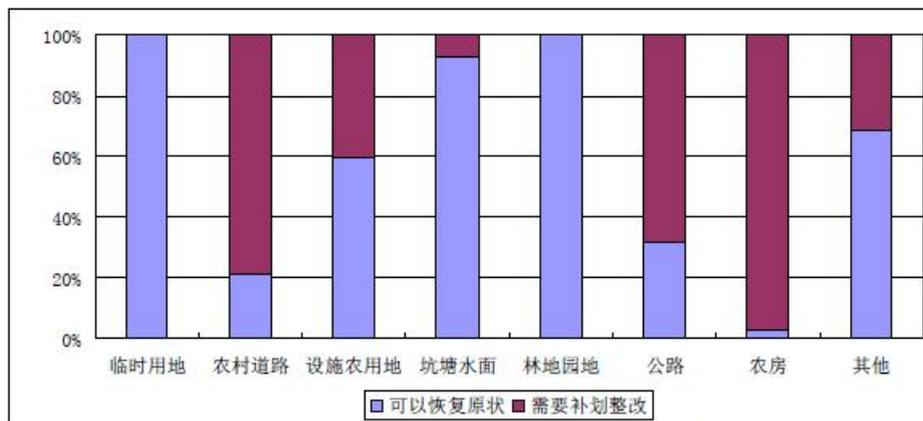


图 1 重庆市永久基本农田重点占用类型与整改措施对比图

### 3 政策建议

#### 3.1 下放涉农项目审批

鉴于永久基本农田占用以农用地为主的实际情况，尤其是村级公共设施、乡村旅游设施、农业生产设施用地需求越来越大，为贯彻落实乡村振兴战略，支持“三农”发展，精准扶贫精准脱贫，建议国土资源部下放涉农项目用地审批权限至省级国土资源部门，并明确审批程序。

#### 3.2 建立数据更新标准

永久基本农田数据库备案后，如何更新维护永久基本农田库，保持数据的现势性，是急需解决的主要问题，建议国家层面出台永久基本农田数据更新维护政策要求和相关技术标准。

---

### 3.3 开展重点监测监管

地方国土主管部门应根据辖区内的经济发展水平和功能定位特点，有针对性的选择重点监测类型和项目，加强日常巡查力度，将有限的人力物力集中在关键问题上，提高违法建设占用基本农田的监管成效，保障巩固、完善和提高永久基本农田特殊保护效果。

### 3.4 落实土地复垦

当前永久基本农田占用以农用地为主，特别是临时用地、农村道路和设施农用地占用问题尤其突出，按照要求主要是采取恢复原状的整改措施，土地复垦能否落实和落实好将直接决定恢复利用效果。地方国土主管部门不但要督促用地单位（业主单位）编制土地复垦方案，预存土地复垦费用，在项目结束后及时完成土地复垦，而且要严格过程监管，严把质量验收关，确保永久基本农田数量质量生态均不降低。

#### 参考文献：

- [1] 中国国土资源报. 为子孙万代筑牢永久基业——我国永久基本农田划定圆满完成[J]. 国土资源, 2017 (10) : 32.
- [2] 李乐, 薛剑, 田振国, 等. 我国临时用地管理与土地征用存在的问题与分析[J]. 中国国土资源经济, 2015 (11) : 33.
- [3] 徐晨. 规范设施农用地使用的几点思考[J]. 资源与人居环境, 2014 (12) : 18.
- [4] 刘树勇, 钟耀武, 赖文浩. 夯实设施农业的“地基”——对设施农用地管理政策实施效果的调研[J]. 中国土地, 2014 (05) : 42.