
土地利用总体规划中基本农田调整保护的布局分析

——以湖南省安仁县为例^{*1}

李文婷

(湖南农业大学 资源环境学院, 湖南 长沙 410128)

【摘要】:基本农田的布局调整是新一轮土地利用总体规划的重要组成部分。以郴州市安仁县基本农田调整布局为例,在MAPGIS软件的空间分析子系统中,利用叠加分析获取调入和调出的数据,比较规划期和基期基本农田调整的数据变化,并结合研究区域的发展状况,分析调整变化的原因,通过数据统计和对比分析,调整后的基本农田数量基本满足上级下达指标,布局较为合理,并且满足规划对于基本农田属性的要求。借助GIS平台,可以实现基本农田布局调整方法的优化,最后针对安仁县基本农田调整布局提出一些建议。

【关键词】:耕地保护;基本农田调整;GIS;叠加分析;布局;安仁县;优化建议

【中图分类号】:F321

【文献标识码】:A

前言

土地是人类赖以生存的基本资源,耕地保护历来就被中国所重视,中国的人口居世界第一,农业成为中国国民经济的保障,粮食安全就更加关系到中国的稳定和发展。耕地保护是整个国家战略安全的重要组成部分,耕地中直接影响到粮食安全的是基本农田,基本农田是耕地的一部分,是为了满足一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求而必须确保的耕地最低需求量。实施耕地保护实质上就是实施基本农田的保护。划定基本农田保护区的根本目的,就是为了对基本农田实行特殊保护,以满足我国未来人口和国民经济发展对农产品的需求,对农业生产乃至国民经济的持续、稳定、快速发展具有重要的意义。

1 研究区域概况

1.1 研究区自然地理概况

安仁县位于湖南省东南部,郴州市北部。其地理坐标为:东经 $113^{\circ}05' \sim 113^{\circ}36'$,北纬 $26^{\circ}17' \sim 26^{\circ}50'$ 。县域处于罗霄山脉中段,武功山绵延于东北,万阳山蜿蜒于东南,五峰仙屹立在西南角。醴攸盆地从北向中部延伸,茶永盆地从东部向中部横跨,形成东南高、西北低的总地势和“三山”夹“两盆”的总轮廓。山地、丘陵、岗地、平地地貌类型俱全,以低山区为主,东南部属山地带,中部为丘陵带,中部和北部为岗平区。

1.2 研究区社会经济概况

¹ 收稿日期:2018-03-15

作者简介:李文婷(1993—),女,湖南常德人,研究生在读,研究方向:土地可持续利用。

郴州市是湘南经济中心向珠江三角洲辐射的“接力棒”、“加油站”和“桥头堡”，交通条件便利、区位条件优越。安仁县具有建材、冶炼及食品加工的传统优势产业，根据当前产业发展的集聚性和地方特色性的态势，做强自己的优势产业。近年来，安仁县城交通条件极大改善，一批重大区域性交通建设为安仁发展创造了新机遇。衡炎高速公路经省道 S212 线与安仁县城实现互通，互通口距中心城区仅 17Km。衡茶吉铁路也已经开工建设，经过安仁县境。据统计，2015 年末全县总人口 39.05 万人，全县国内生产总值实现 74.99 亿元，增长 8.7%。工业化进程加快，三次产业结构为 22.31：38.99：38.7，全县初步形成了以机械制造、建材、能源、农副产品加工等产业为支撑的新型工业化发展格局。

1.3 数据来源

本研究以安仁县县域内的全部耕地为研究对象，基本数据为安仁县 2006 ～ 2020 年的土地利用总体规划数据库数据，并结合安仁县人口及用地规模论证报告以及安仁县各乡镇规划文本，对基本农田布局调整进行分析。主要采用 MapGIS6.7 进行空间分析和数据处理。

2 基本农田调整的数据统计与各乡镇布局分布

为了全面贯彻和落实科学发展观，促进土地资源节约集约利用，建立资源节约、环境友好型社会建设的要求，实现经济、社会、生态环境全面、协调、可持续发展，因此，现行土地利用总体规划已经不能满足安仁县各乡镇发展的要求，迫切需要进行土地利用总体规划修编，才能适应新的经济形势发展需要。

2.1 基本农田调整的数据分析

安仁县农业基础好，长期在传统农耕生产状况下，已形成了以农业生产为依托的产业经济格局，是重要的商品粮生产县。通过合理引导，安仁县可成为特色农副产品生产和供应基地。因此，为了实现经济的可持续发展，维护土地的生态平衡，合理调整农田布局势在必行。由表 1 可以看出灵官镇、豪山乡、关王镇、安平镇、牌楼乡等农产业发展较好的乡镇调入的面积比较大。

随着衡炎高速安攸连接线的竣工，安仁现已属于“长株潭”两小时经济圈的范围，随着“长株潭”城市群辐射力日益增强，势必对安仁产生更为积极的影响；同时，安仁县作为国家促进中部地区崛起、统筹区域发展以及省委、省政府给予郴州“先行先试 34 条”等诸多政策措施的试点区域。这些政策上的优势将会给安仁县带来更多的发展机遇。伴随着经济的不断发展，势必会不断扩大建设区域，对基本农田作出相应的调整。由表 1 可知调出面积较大的区域大都是靠近县城中心的禾市乡、清溪镇、牌楼乡、关王镇、安平镇、竹山乡和龙海镇等乡镇。

表 1 安仁县各乡镇优化布局调整数量结构变化统计表（单位：hm²）

乡镇名称	调入（+）	调出（-）	变化量
渡口乡	1.50	1.11	0.39
龙市乡	8.40	9.37	-0.97
军山乡	0.08	0.08	0
排山乡	1.59	1.59	0
清溪镇	4.49	10.62	-6.13

洋际乡	1.27	1.19	0.08
牌楼乡	13.40	13.53	-0.13
安平镇	11.20	12.58	-1.38
坪上乡	3.73	8.81	-5.08
灵官镇	17.27	3.57	13.7
羊脑乡	7.15	7.95	-0.8
禾市乡	0	23.81	-23.81
平背乡	1.67	0.25	1.42
华王乡	2.64	2.79	-0.15
竹山乡	7.37	11.01	-3.64
承坪乡	2.79	2.62	0.17
龙海镇	0	17.08	-17.08
新洲乡	4.21	9.68	-5.47
豪山乡	14.03	4.59	9.44
关王镇	19.12	13.66	5.46

综上，安仁县各乡镇基本农田在数量上有较为明显的变化。同时，受经济区位以及城市建设发展需求的影响，基本农田调出的区域主要涉及了靠近县城中心的清溪镇、禾市乡、龙市乡和中心镇安平镇以及靠近中心镇的坪上乡、竹山乡、新洲乡、龙海镇、羊脑乡、豪山乡和牌楼乡等乡镇，调出的总面积为 155.89hm²。基本农田调入主要集中在土地开发整理项目开展较多、农业产业发展相对较好的、坡度适宜、耕地质量良好以及连片性较好的渡口乡、平背乡、关王镇、豪山乡、承坪乡、灵官镇、军山乡、排山乡、洋际乡等 9 个乡镇，调入的总面积为 121.91hm²。调出面积要大于调入面积，由此说明随着安仁县经济的不断发展与壮大，城市建设面积势必会不断扩大，因此，在土地利用方面需做出相关的调整。

2.2 各乡镇基本农田布局分布

全县所有城镇的主要职能类型分综合型、农贸型、农工旅游型、工贸型、农工型等 5 类。城关镇属于综合型的城镇；渡口乡、牌楼乡、龙海镇、关王镇等属于农工旅游型乡镇；灵官镇、安平镇属于工贸型乡镇；羊际乡、承坪镇、坪上乡、华王乡、平背乡、羊脑乡、竹山乡、新洲乡、豪山乡等乡镇属于农工型乡镇；其余乡镇属于农贸型乡镇。在全县乡镇规划协调会议上，立足于全县经济社会发展的需要，把全县 21 个乡镇规划分为三个组团来统筹规划，一是城关镇、清溪镇、军山乡、禾市乡等四个乡镇为一组团，是主要的经济社会发展区域；二是龙海镇、灵官镇、安平镇、平背乡等四个乡镇为一组团，是主要的工业企业发展组团；三是其余 13 个乡镇作为主要的生态保护、耕地保护、兼顾适度发展的农业农村发展组团。在土地利用中进行统一、全面、系统、务实的安排和布局。

3 基本农田保护与布局优化建议

3.1 基本农田保护的重要性

我国现有耕地保护的形势十分严峻，人均耕地不足 1.0hm²，却养活着世界 20.1% 以上的人口。基本农田是耕地中的精华，是我国粮食生产的保障。实行严格的基本农田保护制度，使基本农田得到长效的、切实的保护，必须以实事求是的态度，在保护和管理上做到严而不僵。

3.2 基本农田布局优化建议

新一轮土地利用总体规划的重点是优化各类用地的空间布局，从而解决建设用地、生态用地和耕地保护之间的矛盾，在各类用地空间布局中，基本农田布局是一个重要环节。应该以现有的基本农田布局为基础，综合考虑基本农田保护和建设占用、生态保护的关系，在充分满足生态保护用地需求，尽量满足建设需要的同时，对基本农田布局进行合理调整，使基本农田空间布局得到优化配置。

因此，根据安仁县的发展趋势，针对基本农田的保护与布局优化提出以下建议：

（1）应做好安仁县各项建设的土地利用规划。要积极调整各类用地结构和数量，从而综合平衡土地供需的形势，最终达到宏观调控土地的目的。

（2）切实保护和建设基本农田，促进耕地的集约利用。通过供地机制的改革和创新，促进安仁县耕地的集约、节约利用，从根本上解决乱占滥用耕地的问题，从而缓解建设用地和保护耕地的矛盾。

（3）积极推进安仁县土地的整理和复垦，适度开发土地后备资源。结合实际情况，在开发整理战略决策上，要坚持因地制宜，突出“特色”，综合开发，统筹兼顾，使土地后备资源的开发整理更科学、合理、经济、实用，以实现经济、生态、社会效益的有机统一。

4 结论

本文以安仁县基本农田调整为例，通过利用 MAPGIS 软件，通过数据导出到 excel 表格并进行统计，比较规划期和基期基本农田调整的数据变化，并加以分析调整变化的幅度。得出了以下结论：（1）安仁县各乡镇基本农田在数量上有较为明显的变化。同时，受经济区位以及城市建设发展需求的影响，基本农田调出的区域主要涉及了靠近县城中心的清溪镇、禾市乡、龙市乡和中心镇安平镇以及靠近中心镇的坪上乡、竹山乡、新洲乡、龙海镇、羊脑乡、豪山乡和牌楼乡等乡镇，调出的总面积为 155.89 hm²。（2）基本农田调入主要集中在土地开发整理项目开展较多、农业产业发展相对较好的、坡度适宜、耕地质量良好以及连片性较好的渡口乡、平背乡、关王镇、豪山乡、承坪乡、灵官镇、军山乡、排山乡、洋际乡等 9 乡镇，调入的总面积为 121.91hm²。（3）调出面积多于调入面积，为了保障耕地安全，要合理开发宜农未利用地，加大土地整治力度，做好耕地占补平衡工作，贯彻落实安仁县基本农田保护目标责任制，切实保护好划定的基本农田。

参考文献：

- [1] 陆红生. 土地管理学总论[M]. 北京：中国农业出版社，2007.
- [2] 伦颖. 浅谈基本农田保护制度的完善[J]. 科技致富向导，2013（24）：169-170.
- [3] 路雪. 土地利用总体规划修编中基本农田空间布局调整优化的研究[D]. 杭州：浙江大学，2011.