

# 丘陵山区城市周边永久基本农田利用模式研究

## ——以重庆主城区为例

罗卓<sup>1, 2</sup> 李小兰<sup>1, 2</sup> 马雪莹<sup>1, 21</sup>

(1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 600030;

2. 自然资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 600030)

**【摘要】:** 城市周边永久基本农田区位条件特殊, 传统的农业生产方式已不适应保护要求, 需要不断创新城市周边永久基本农田利用模式, 才能进一步固化城市开发边界, 发挥生态屏障作用。以重庆主城区为例, 从数量、质量、空间分布等方面分析城市周边永久基本农田的特征和存在的问题, 并结合城乡规划和土地利用总体规划, 按照不同城市功能区的定位和发展需求, 提出城市周边永久基本农田利用新模式, 为加强永久基本农田保护挖掘生产价值、生态价值、社会保障价值具有参考作用。

**【关键词】:** 城市周边 永久基本农田 利用

**【中图分类号】** F301.2 **【文献标识码】** A

永久基本农田划定是贯彻落实习近平总书记重要指示要求, 是十八大以来“新常态”下发展改革的配套措施, 关系到国家粮食安全、生态文明建设, 也关系到“十三五”期间城市发展战略布局。按照原国土资源部和农业部关于城市周边永久基本农田划定的总体要求, 城市周边划定一定数量永久基本农田, 对规划城区进行了有效的合围和隔离, 防止城市建设摊大饼、无序扩张。由于城市周边永久基本农田特殊的区位条件, 如何挖掘其生产价值、生态价值、社会保障价值, 如何高效利用永久基本农田, 防止“非农化”和“非粮化”现象发生, 已成为当下急需研究解决的问题。基于以上问题的考虑, 本文以重庆主城区为例, 针对山地城市周边永久基本农田分布特点, 分别提出城市周边永久基本农田利用模式, 达到用效益促保护的目的, 实现城市周边永久基本农田带给城市居民“看得见山、望得见水、留得住乡愁”的理想。

## 1 永久基本农田总体特征

### 1.1 数量情况

重庆主城城市周边划定永久基本农田 17573.33hm<sup>2</sup>, 其中水田、水浇地 8800hm<sup>2</sup>, 占划定面积 50%, 旱地 8470hm<sup>2</sup>, 占划定面积 49.9%, 其他地类 303.33hm<sup>2</sup>, 占划定面积 0.1%; 耕地质量等别 10 等以上面积 15673.32hm<sup>2</sup>, 占划定面积 89%, 其中 8 等地主要分布在巴南区, 为 1260hm<sup>2</sup>; ≤15° 耕地面积 12306.67hm<sup>2</sup>, 占划定面积 70%, 主要分布在九龙坡、沙坪坝、巴南以及北碚区, 面积分别为 3333.3hm<sup>2</sup>、3066.61hm<sup>2</sup>、2080hm<sup>2</sup>、1520.01hm<sup>2</sup>。

**作者简介:** 罗卓 (1981-), 男, 陕西宝鸡人, 高级工程师, 硕士, 研究方向: 土地调查评价与土地整治。

## 1.2 空间分布情况

从空间分布上看，沙坪坝区和九龙坡区城市周边永久基本农田数量较大，达到 4047.46hm<sup>2</sup>和 3647.87hm<sup>2</sup>，江北区和大渡口区数量较少，分别为 126.02hm<sup>2</sup>和 293.70hm<sup>2</sup>。水田面积九龙坡居首，为 2526.69hm<sup>2</sup>，其次是沙坪坝 1526.6hm<sup>2</sup>。连片度较高的主要分布在沙坪坝区北部、九龙坡区西南部以及巴南区东南部。新划入的永久基本农田落地后，与原有的永久基本农田一起，并结合城市周边“四山两江”等天然生态边界，在各组团之间、组团与中心城区之间形成绿色空间。详见图 1。

## 1.3 与相关规划衔接情况

中心城区范围内划定永久基本农田 3840hm<sup>2</sup>，水田 1190.4hm<sup>2</sup>，占划定面积 31%；旱地 2649.6hm<sup>2</sup>，占划定面积 69%。耕地质量平均等别为 9 等，<15° 耕地 2530.1hm<sup>2</sup>，占划定耕地面积 66%。

城乡规划建设用地范围外划定永久基本农田 16090hm<sup>2</sup>。其中水田 8045.1hm<sup>2</sup>，占划定面积 50%。耕地质量平均等别为 9 等，≤15° 耕地 11191.1hm<sup>2</sup>，占划定耕地总量 70%。

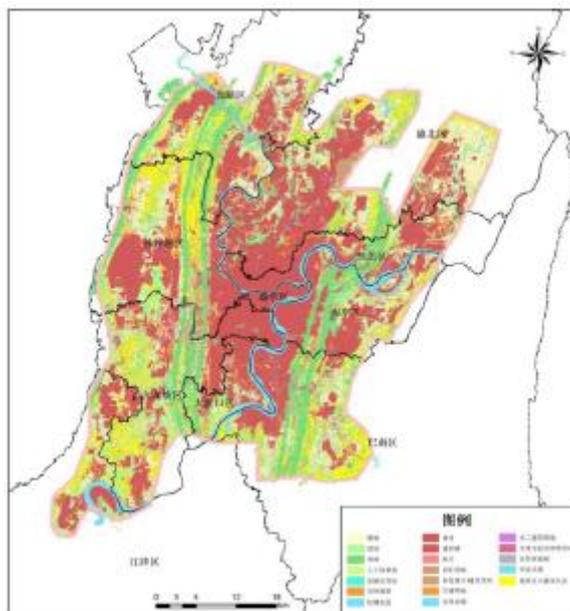


图 1 重庆主城周边永久基本农田空间分布

## 2 存在的问题

### 2.1 地块集中连片程度低，基础设施不完善

重庆主城区位于低山丘陵地区、长江和嘉陵江的汇合处，区域相对高差约 600 多 m，地表起伏大，土地破碎，受区位条件、规划用途和划定数量质量要求影响，部分零星耕地划入永久基本农田，灌溉排水、生产道路、化肥使用等问题未得到解决，导致划定后耕地利用率低，非粮化和撂荒现象突出，部分地块已经灌丛化。

### 2.2 永久基本农田保护责任落实不到位

---

按照城市周边永久基本农田划定要求，部分已征转但长期闲置无利用计划、只征不转等地块也已划定为永久基本农田，从土地权属来看已属于国有土地，土地使用权为企事业单位、国家机关、公民个人、三资企业等，与镇（街）政府（办事处）保护责任划分不清，导致永久基本农田保护责任不清晰，无法落实到人。

### 2.3 永久基本农田利用价值表现形式单一

城市周边永久基本农田大部分位于城市郊区，少部分位于中心城区，区位优势突出，但永久基本农田红线一旦划定，严禁随意建设占用，只能用于粮食作物生产，具有较强的约束性和用途单一性，与周边的商用地块相比价值悬殊较大，逐渐被遗弃为城市边角地和废弃地。

## 3 永久基本农田利用模式建议

根据永久基本农田空间分布特征，结合主城区土地利用总体规划和控制规划，针对不同的土地利用功能区，探索提出差异化的城市周边永久基本农田利用方式，提高永久基本农田利用效率，发挥永久基本农田生产功能和生态功能。

### 3.1 城市公园模式

中心城区内永久基本农田分布数量较少，集中连片度低，城市化进程带来的经济效益要远远高于土地持有者耕种的农业效益，致使这部分永久基本农田大多被粗放式利用、撂荒甚至转变成林地。因此，这一部分永久基本农田固化城市开发边界功能要远高于粮食生产功能，为提高土地利用效益，可对其进行城市公园改造，打造城市湿地公园，保持其控制功能属性，并提供市民休闲服务功能。

### 3.2 生态经济休闲农业区模式

城市化快速推进给城区居民休闲消费带来优势，城市人口聚集成就了都市农业的庞大市场，给都市休闲农业打造创造了条件。比如歌乐山和南山作为重庆市主城区的两道天然的自然屏障，是城区居民以及外地游客休闲旅游度假的主要区域，其农业旅游产业的兴旺发展给永久基本农田利用带来了契机，因此，在重庆主城中心城区规划范围外，具有良好生态环境的区域，可以发展多元化、生态化的农业观光和体验式农业产业，打造“PPP-城市庄园”，重点发展蔬菜、林果、花卉等特色农业，开发农业观光旅游经济功能。

### 3.3 城郊农业产业发展模式

主城外环高速周边有三块集中连片程度较高的永久基本农田，主要分布在沙坪坝区、九龙坡区以及巴南区，耕作条件和土地肥力都比较优质，因此，通过土地整治建设集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强，能与现代农业生产和经营方相适应的高标准农田，走规模化、产业化城郊农业发展模式。在城郊农业发展模式中，对耕地质量、农田水利、田间道路等配套设施都有较高要求，需要在集中连片的耕地上开展，发展规模经营，实现现代化的生产管理，重点发展粮油、经作作物，不断改变传统的生产方式，采用高新技术生产手段和管理方法，形成集生产加工、营销、科研、推广功能于一体，实现高效、集约、绿色生产。一方面鼓励和引导村民多施有机肥、生物肥，科学施用无机肥；另一方面需按照农药特性及农作物生长发育规律，科学施药，推广生物农药，改善耕地质量；同时新修一些水利工程，推进小型农田水利设施建设，修建排灌系统，搞好山区塘堰、水窖等建设改造，增强抵御自然灾害的能力，改善耕地生态条件，提升生态承载力，提高产出率，满足社会发展对农产品的需求。

### 参考文献：

---

[1]白璐.基于适宜性原理的河南省耕地利用强度分析[D].开封:河南大学,2010.

[2]董涛,孔祥斌,谭敏,等.大都市边缘区基本农田功能特点及划定方法[J].中国土地科学,2010(12).

[3]孟祥林.大都市的扩展历程与大都市边缘区的城乡一体化问题分析[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2016(02).

[4]基于耕地质量综合评价的永久基本农田保护红线划定研究[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2016(02).