

# 陕西省基本农田整理的若干问题与解决方案

陶信平, 刘志仁 (长安大学人文学院, 陕西西安 710064)

**摘要** 当前陕西省基本农田总量不足, 分布不均, 标准偏低, 保护不力。要确保陕西省粮食产销平衡, 必须有足够的高标准的基本农田作支撑, 到2010年需求量应达到286.87万 $\text{hm}^2$ 。据此, 需因地制宜地规划陕西省基本农田建设的具体途径; 需在深入调研的基础上进行投资估算和效益预测; 需制定相应的制度保障。

**关键词** 陕西基本农田; 经济价值; 解决途径; 制度保障

中图分类号 F301.21 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)33-10818-02

## Discussion on the Certain Questions and Settle Programme about the Primary Agricultural Land Management in Shaanxi Province

TAO Xin ping et al (School of Humanities and Social Science, Chang'an University, Xian, Shaanxi 710064)

**Abstract** The aggregation of primary agricultural land in Shaanxi Province is insufficient, the distribution is unbalanced, the standard is low and the system is not perfect. If we want to assure the balance of grain supply and sale, there should be enough high standards the primary agricultural land (it should reach 286.87 thousand  $\text{hm}^2$  in 2010). According to real situation, we must work out the actual pathway in the light of circumstances, investment and forecasting profits on the basis of deeply investigation and draw up system to ensure the aim of the primary agricultural land in Shaanxi Province.

**Key words** Primary agricultural land of Shaanxi Province; Economic value; Solve pathway; Guarantee system

陕西省基本农田整理是协调陕西人地关系, 促进土地合理利用, 调整土地利用结构, 保证耕地总量动态平衡的重要手段, 对缓解当前陕西省人地矛盾, 解决土地利用问题有十分重要的意义<sup>[1]</sup>。陕西省是一个基本农田资源紧缺, 旱涝灾害频发的农业省份。到2010年, 要确保粮食安全, 达到粮食产销基本平衡, 全省粮食生产播种面积应保持在286.87万 $\text{hm}^2$ 以上, 陕南、关中、陕北分别应达到人均0.07、0.10、0.13~0.20 $\text{hm}^2$ 。为了实现和接近这个目标, 必须先对陕西省基本农田进行成本分析和效益预测, 然后设计具体途径和制度保障。

### 1 陕西基本农田的现状和问题

**1.1 基本农田总量不足, 分布不均, 预期需求严重匮乏** 按2004年全省农业人口计算, 要达到省政府确定的人均基本农田区域建设目标, 全省基本农田总量应达279.87万 $\text{hm}^2$ , 目前还有0.33万 $\text{hm}^2$ 的缺口。且区域内基本农田分布不均, 关中地区缺口达52.49万 $\text{hm}^2$ , 陕南、陕北均超过建设目标; 老少边贫地区和秦岭北麓地区人均基本农田占有量更有限。另外, 随城镇化进程和交通等基础设施建设步伐加快, 人增地减的矛盾还将进一步加剧, 按年均5%的人口递增速度预测, 到2010年全省农业人口将达到2829万, 基本农田总量需286.87万 $\text{hm}^2$ , 缺口达7.33万 $\text{hm}^2$ 。就区域而言, 陕南地区基本农田总量应为51.73万 $\text{hm}^2$ , 现存量已超出需求量0.77万 $\text{hm}^2$ ; 陕北地区应为74.60万 $\text{hm}^2$ , 差1.59万 $\text{hm}^2$ ; 关中地区应为160.54万 $\text{hm}^2$ , 差7.45万 $\text{hm}^2$ 。若按全省总人口计算, 2010年基本农田总量需382.93万 $\text{hm}^2$ , 缺口达104.33万 $\text{hm}^2$ 。

**1.2 基本农田标准普遍偏低** 陕西省现有基本农田中, 达到国颁、省颁标准的仅有160多万 $\text{hm}^2$ , 符合高标准基本农田的数量更少。陕北、陕南基本农田中, 旧式窄幅梯田约占65%, 而高产、稳产的坝地、川台地、宽幅梯田仅占基本农田数量的35%左右。全省基本农田中大平小不平的现象普遍

存在, 灌溉面积中的实际灌溉面积与设施灌溉面积还有很大差距, 陕北绝大多数坝地和关中、陕南洪涝灾害多发地区缺乏排水、防洪设施, 抗御自然灾害能力差, 水毁、盐碱化问题突出。

**1.3 基本农田水利化程度不高** 全省市县管理的142处中小型灌区缺乏投资来源, 设施配套不完善, 老化失修严重, 效益和功能日趋衰减。小型水利工程大多建于60、70年代, 配套程度不到50%, 建设标准不高, 加之管理不善, 以及水源条件变化, 工程的完好率、使用率大大降低, 重建轻管的现象依然普遍。据调查, 全省现在约有60%的基本农田无水利灌溉条件或供水保证率不高, 旱涝保收田面积只有85.00万 $\text{hm}^2$ 。要按照基本农田基本具有配套小水利工程的要求, 全省小型水利工程规模应达到50万处。

**1.4 对现有基本农田保护制度未落到实处** 陕西省不少地方政府出于各种目的, 不顾客观实际, 盲目设立各种开发区, 大量圈占土地, 不少土地圈而不用, 造成宝贵的基本农田资源浪费。许多企业和个人未经审批, 擅自与农村集体经济组织签订征地和占地协议, 划定用地范围, 非法圈占集体土地。同时一些地方对基本农田范围实行“划远不划近, 划劣不划优”, 重数量轻质量, 主要侧重于面积指标。还有一些地方却将法律规定应该划为基本农田的作为一般耕地, 而将一些边远、水土质量差的耕地作为基本农田保护, 这都将导致基本农田的数量减少和质量下降<sup>[2]</sup>。

### 2 陕西基本农田整理的成本分析和效益预测

要改变陕西基本农田的落后状况, 使陕西全省基本农田总量充足、区域平衡、标准不降, 首先应对各区域基本农田建设进行成本分析和总效益预测, 确保对其整治有经济价值。

**基本农田建设。**据实际调查和测算, 陕北地区新修1 $\text{hm}^2$ 高标准基本农田平均需要资金15000元, 关中9000元, 陕南30000元。

按照陕西省各区域基本农田单位投资成本和计划建设指标, 到2010年, 全省在2004年基础上净增基本农田9.04万 $\text{hm}^2$ , 其中净增灌溉面积20万 $\text{hm}^2$ 。按多年实践测算, 年均坡改梯能增产1125 $\text{kg}/\text{hm}^2$ , 旱改水能增产3000 $\text{kg}/\text{hm}^2$ , 复种指数按120%推算, 每年可增产粮食488100t。

基金项目 陕西省社会科学界2007年重大理论和现实问题研究项目(07C018); 国土资源部科研基金资助课题(KFS200406)。

作者简介 陶信平(1957-), 男, 贵州贵阳人, 副教授, 从事民法、环境法研究。

收稿日期 2007-05-19

### 3 陕西基本农田整理的地域方案

根据基本农田的人均数量标准,确定其建设的重点和方式。对于农业人均基本农田未达到省政府规定数量的地方以新修基本农田为主,已达到的地方以改造提高和水利配套为主;其中新增基本农田要以新修高标准“四田”和水地为重点,改造提高基本农田要以旧式窄幅水平梯田、坡式梯田和中低产田改造提高及灌区土地平整等为重点。同时开展好节水灌溉、水保生态、小型水利工程、饮水安全等项目建设<sup>[3]</sup>。其次,按照气候差异和地理地貌特征,陕西分为陕北、关中和陕南三大区域,各区域基本农田的人均数量不等,基本农田的形状、地质和质量不同,因此,要分区域因地制宜地进行陕西基本农田建设。

陕北是陕西省生态建设和巩固退耕还林成果的重点区域,土地资源丰富,人均耕地面积大,应以建设基本口粮田为中心,坚持“一水二梯三坝”的建设思路,加大淤地坝建设力度,加快坡改梯建设和旧式窄幅水平梯田改造,进一步扩大水地面积,确保建设足够的基本口粮田。长城沿线风沙地区要按照农业人均 $0.20\text{ hm}^2$ 基本农田的目标,近村、近水、近路地大力开展引水拉沙、引洪漫地为主的基本农田建设,加快现有基本农田的改造,提高土壤厚度和质量,充分利用地下水丰富、埋藏浅的优势,统筹生活、生态、生产用水,合理布设新打机井,改善和扩大井灌面积,加强已成中小灌区和井灌区的更新改造、完善配套,进一步提高基本农田水利化程度。黄土高原丘陵沟壑地区按照农业人均 $0.17\text{ hm}^2$ 基本农田的标准,应以发展节水灌溉和塬面现有基本农田改造为重点,大力实施土地平整,对达不到人均标准的乡村查漏补缺式的建设高标准基本农田,切实抓好现有小型灌区的挖潜配套和机井、抽水站的更新改造,大力发展集雨窖灌,着力扩大水浇地面积,满足粮食生产和果业发展需要。

关中地区是陕西省粮食生产主要基地,人口密度大,土地资源紧张,基本农田建设程度较高。关中灌区应以建设现代化新型灌区为目标,围绕灌区改造挖潜,大力开展灌区土地平整、田间配套,加大渠道节水改造和机井、抽水站的更新改造,进一步提高基本农田灌溉保证率。渭北地区是全省果业生产的重点区域,基本农田建设程度不一,要坚持新修和改造并重,较高的塬区要加大低标准基本农田的改造,提高质量标准,山区和较低的塬区要加快宽幅梯田和水平埝地建设,提高基本农田拥有量,满足粮食生产和果业发展需要。秦岭北麓地区是关中基本农田建设薄弱地带,人均基本农田占有量低,要加快新修基本农田建设速度,积极改造现有窄幅和缓坡梯田,大力发展小渠、自流引水工程,合理打配机井,加大田间工程配套力度,进一步改善和扩大灌溉面积,力争早日实现农业人均 $0.10\text{ hm}^2$ 基本农田的目标。

陕南是陕西省中药材产业基地和天然生态资源保护的重点区域,土地资源奇缺,人均耕地面积少,洪涝灾害威胁大,基本农田建设要以充分挖掘现有耕地资源,提高土地产出率为中心,突出抓好以集雨窖灌为重点的石坎梯田建设<sup>[4]</sup>。平坝川道地区要以中低产改造为重点,加大川台地平整,大力改造山脚坡耕地,发展自流引水工程,提高水资源利用率,全面建设与基本农田配套相应标准的防洪堤防。浅山

丘陵地区要优先利用川台地,大力提高现有窄幅梯田和缓坡梯田,建设与基本农田配套的排水、防洪设施,加大现有塘坝的扩容增效力度,最大限度地满足群众生产用水。自然经济条件较差的中高山地区要按照国家移民政策,在搬迁范围的要在新的居住地建设足够的高标准基本农田;不在搬迁范围的要在保护天然资源的前提下,就近、就低、近水、近村、近路发展石坎水平梯田,以确保人人有符合标准的基本口粮田。

### 4 陕西省基本农田整理的举措

**4.1 搞好具体规划编制** 规划是加快建设的前提,组织各县(市、区)在全面普查辖区内基本农田和与之配套的水利设施、水源情况的基础上,对照陕西省区域农业人均基本农田标准规定,按照可持续发展的思路和粮食产销基本平衡原则,算清人口、基本农田、水资源可利用情况三笔帐,尽快组织技术人员实地落实基本农田建设的区域地块和配套的小型水利工程。

**4.2 建立农田水利基本建设保障体系,强化工程管理,实现分类指导<sup>[5]</sup>** 为了确保《规划》的顺利实施,如期完成基本农田建设奋斗目标,必须加强部门协作,结合国家和陕西省农田水利基本建设现行制度和规范,抓紧制订相关配套的农田水利基本建设部门目标责任制等,建立起陕西省农田水利基本建设保障体系,确保建设顺利进行。加强分类指导,从各地实际出发,按照区域类型和建设重点,有针对性地开展服务和指导。要严格对基本建设项目程序进行管理,严把规划、施工、验收关。建立县级普验、建档上图、省市抽验的制度,确保质量合格,对不符合质量要求的工程,不予验收,不拨付补助资金,责令限期返工重建,并追究有关人员责任。

**4.3 完善陕西省基本农田资金使用制度** 近几年农田水利基础设施建设的公共财政投入逐年加大,国家今年继续在原有涉农基础设施建设投资规模基础上,进一步加大对小型农田水利基础设施等方面建设的投入力度。在投入加大的情况下,必须建立和完善资金使用制度。一是加强资金整合,管好用好基本农田建设项目资金。各地要以省级农田水利基本建设专项资金为引导,对涉及农田水利基本建设的国家项目资金,以县为基础,实行统一的办法进行整合、捆绑使用,提高资金使用效果。二是确定基本农田整理的项目范围。主要应包括集雨水窖、机井、小土井、池塘和抽水站及小型灌区等,根据建设的情况进行不同价位的补助。三是对国家项目资金和省上农田水利基本建设专项资金补助适当的材料费的项目要实行公示制、招投标制和项目后评估制。四是制定补助标准。新修基本农田按照陕南、关中和陕北3个区域,每公顷分别补助12 000元、7 000元和4 500元,改造提高的农田补助将减半进行。五是确定资金补助分期发放标准,对补助资金使用实行报账制。

**4.4 建立陕西省基本农田动态监管检查机制** 为确保基本农田的整理效果,一是要以各级土地管理部门为依托,建立省、市、县、乡、村五级基本农田动态监测网,及时掌握辖区内基本农田的变化情况,登记并逐级上报。二是利用航测、卫星遥感技术对基本农田进行动态监测,避免人为因素干扰。三是建立基本农田定期检查和专项检查机制,加强对基本农

( 上接第10819 页)

田保护监督力度,发现问题可采取措施及时解决<sup>[6]</sup>。

### 参考文献

- [1] 渠霓,龚健.基本农田土地整理规划设计的制约因素及对策研究[J].安徽农业科学,2006,34(23):6299-6301.
- [2] 田光进,周全斌,赵晓丽,等.中国新开垦土地资源空间分布特征及生态背景研究[J].资源科学,2002(6):3-8.

- [3] 陈百明.耕地与基本农田保护态势与对策[J].中国农业资源与区划,2004(5):4-7.
- [4] 马进德,蒙忠祺,周亚岐,等.切实加强陕南秦巴山区基本农田的保护和建设[J].陕西水利,2004(4):11-13.
- [5] 李珍贵.加强制度建设切实保护基本农田[J].国土资源,2004(4):24-26,5.
- [6] 肖立.基本农田保护中的若干问题及对策[J].经济论坛,2005(14):103-104.