# 基于“三调”数据的永久基本农田划定和耕地保护研究

引言：在“严守十八亿亩耕地红线”的背景下，要做到遵照从耕地和基本农田，到生态保护红线，再到城镇开发边界这一顺序对三条控制线展开落实。稳住农业基本盘是我国当前重要战略之一，只有对永久基本农田进行有效划定并做到针对性开展基本农田保护工作，才能实现对现有优质耕地资源的合理利用。

一、评价指标体系

所谓的“永久基本农田”不仅要满足质量优秀的特点，还要保证集中连片，综合素质优异且较为稳定。以下分别从土壤质量、农业生产、交通区位、地块空间形态、生态安全等五方面出发，构建起耕地质量的评价指标。

土壤质量是土地生产力水平的集中体现。部分地区气候条件差异较小，在气候条件差异不明显的区域内，土壤的肥力水准、土壤的pH值、土壤内的营养成分等都会对当地的土壤质量造成影响，此外，还可以将表层土壤的质地、土壤内有机质含量以及耕地土层的有效性厚度等内容作为土壤质量的衡量标准。

农业生产是耕地种植条件的集中体现，其中包括当地农业基础设施是否完善等内容。此外，耕地的实际高程，部分耕地的坡度、灌溉以及排水的能力、是否便于耕作、耕作距离等，同样可以纳入农业生产能力的衡量尺度中。耕地的高程和坡度是耕地所在区域光照与温度条件的体现，还能以此衡量耕地的水土保持状况。随着耕地所在地区的海拔高度逐渐提升，开展种植工作的难度也随之变大。耕地所在地的地形会影响其坡度，同样地，坡度越大，耕作的难度也就越大。耕地灌溉与排水的能力、是否利于耕作——即从最近道路到耕地的距离、耕作距离——从附近村庄、农村居民点到耕地的距离等都能够体现耕地所在区域用于农耕的基础设施的完善程度[1]。

交通区位是生产要素流通运输便利性的集中体现，即耕地地块的综合区位条件。其中包括周边道路的通达水平、周边集贸市场的辐射范围与中心城镇的影响程度等内容。集贸市场的辐射范围是指耕地地块到集贸市场的距离，而中心城镇的影响度则是指耕地地块到中心城镇的实际路程，道路的通达水平就是指耕地所在区域到附近公路的距离。

农田空间形态是否具有充分的连续性代表着耕地是否能够在现有基础上发挥出其最大限度的利用率。可以从耕地是否集中连片、田块划分是否整齐规范等方面对农田的空间形态展开评定[2]。

集中连片度是固定范围内地块的相连水平。通常情况下，县级以及县级以上的被公路、铁路、河流湖泊等隔开的地块不属于集中连片的范畴内。而每两块地块间存在的地类界线、行政界线、田埂、沟渠等不属于集中连片的分隔原则之内。在研究过程中，可将沟渠、农村道路等地块根据耕地分布的实际情况视作同一片地块，统一划作集中连片的区域范围内。而河流湖泊、水工建筑用地、等宽度超出十米的公路铁路等皆可被视作划定集中连片区域的连片性影响要点。同时，对于被划为“可恢复”的地类。要针对性对其展开集中地块连片程度的考察。

生态安全是耕作生产行为开展过程中安全性与生态容许的集中体现，一般情况下，生态系统越优质稳定且生态风险越低的区域，该区域内的生态安全性就越高，在当地开展耕作生产时，人类活动的限制性就会越弱，可将生态红线、双评价结果等内容纳入对生态安全等级的衡量标准中。

二、结果分析

（一）永久基本农田划定分析

根据以上标准对区域内的耕地展开考察，并生成耕地综合质量评价。将河道以及湖区耕地等可能会在未来产生显著浮动的耕地类型剔除后，可以基于生成的评价内容，得出区域内能够长期稳定地存在并可为生产农耕所利用的耕地面积。这里以济南市为例，如图1所示，划分出耕地范畴以及质量划分区。

0

图 1 济南市耕地综合质量区域划分结果

同时，相关部门在统计过程中，应该对永久基本农田和生态保护红线两方面进行完全区分，不应产生重合，在计算这一结果时，应将生态保护红线范围内的耕地除去，其余的耕地才可以算作永久基本农田划分的面积范围中。要充分结合耕地综合质量的测评结果，将综合质量分数大于八十的土地划分为优质耕地。再分别划分出较优质耕读的区域，可将其根据未来的实际使用情况酌情列入区域内的永久农田保护范畴，而较为良好的耕地则可以将其划分进永久基本农田的储备范畴内。综合质量较为一般的耕地范畴，应该对其展开整治，以提升其综合质量水准。最后，应将综合质量分数小于五十、未来浮动趋势较为显著以及处于生态保护区范畴内的耕地逐渐划分出耕地的范畴，后续不再作为耕地使用。

（二）永久基本农田划分标准概述

优质耕地的综合质量最高，其具有自然条件好、耕作较为便利、水利灌溉资源较为丰富、排水条件较好、地势平坦开阔、综合规划较为整齐、相连地块较为集中

和连续性较强等优势，此类耕地往往处于平原地区。

良好耕地的综合质量较高，建议根据实际耕作情况、区域内实际耕作需求等原因将其划进永久基本农田的储备范畴内。这一部分耕地往往以旱地和水浇地等多种耕作形式组成。从空间分布与集中连续性的角度出发，这一部分耕地中综合质量较为优越的耕地仍处于集中连片的范畴，但往往会受外界因素等影响，耕地的整体形态具有不规则的特征，且具有一定的耕作坡度。这一部分耕地往往处于丘陵等地区，限制其发展保护的因素不多，可对其展开适度优化，使本地区的耕地集中连片水准进一步提升，此外，良好耕地还可以作为未来重大建设项目中对永久基本农田进行占用后的补划储备而存在。

整治提升区的土壤综合质量往往不高，且可能在农业生产基础设施、地块规划形态、交通运输条件等方面存在显著的限制性，这些因素会直接影响耕作生产工作的政策开展。要充分结合整治提升区的实际情况进行耕地整治工作。要针对性提升其农业设施水准、改善生产条件。提升其土地平整度，为土地养肥，采用轮作制等手段提升耕地肥力。针对地块划分不太规整的耕地，可以对其中的分隔因素进行优化，通过整治不断提升土地的连片性，增加耕地面积。至于交通运输条件较差、耕作便利性较低、位置距离村庄或居民区较远的耕地，要提升其交通便利度，修建公路，提升该地乡村的基础设施建设水准。综合以上手段对整治提升区的耕地展开长期性的优化整治，然后就可将其划进基本农田储备区的范畴。

逐步退出的耕地可将较差耕地、不稳定与生态保护耕地做出近、中、远期安排，有计划地退出耕地保护范围。

结束语：通过探讨永久基本农田划定的基本策略，并以此来对“可恢复”地类恢复耕地潜力进行科学的界定。以此来将优质耕地划分为永久基本农田，实现今后对耕地的长久保护与科学利用，进而保障我国粮食安全，实现对我国国土空间布局的进一步优化。

中国期刊2023-8-27