

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自 筹 项 目

立 项 编 号 BZ04ZC014

学 科 分 类 经 济 学

课 题 名 称 基于土地综合整治视角下筑牢粮食安全根基的研究

项 目 负 责 人 曾 浪

项 目 参 与 人 黄海艳 金小琳

负责人所在单位 巴中市巴州区清江自然资源所

联 系 电 话 15928385849

巴中市社会科学界联合会 制

基于土地综合整治视角下筑牢粮食安全根基的研究

——以巴中市巴州区为例

(曾浪 黄海艳 金小琳)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终把粮食安全作为治国理政的头等大事,实施国家粮食安全战略,不断提高我国粮食综合生产能力,谷物总产量稳居世界首位,十四亿多人的粮食安全得到有效保障。习近平总书记一贯高度重视耕地质量,强调“保耕地,不仅要保数量,还要提质量”。这是习近平总书记立足国情农情作出的精准研判,是着眼粮食安全大计作出的战略决策。

长期以来,巴中市巴州区筑牢粮食安全根基中面临着耕地资源分布零散和耕作基础条件较为薄弱两大难题,耕地质量总体偏低,中低产田土比重高达 53%,水、电、路配套的基地不到 30%,人均有效灌面 0.33 亩,耕播收机械化水平仅为 38%。十三五以来,巴州区锚定省“10+3”现代农业产业和市构建现代产业体系总体布局,围绕解决耕地资源分布零散和耕作基础条件薄弱两大难题,坚持把土地综合整治作为筑牢粮食安全根基的主要抓手,聚焦“三线”布局,聚力“三区同建”,效实现耕地数量与质量提升、农用地集中连片及农田生态环境改善,进一步促进生产空间的集约化和高效化转型,有效推动实

现优化生产、生活、生态空间格局，提升耕地保护和土地利用水平，为筑牢新时代粮食安全根基注入了源源不断的巴州力量。为此，课题组通过对巴州区实施土地综合整治在解决筑牢粮食安全根基的现状和成果展开剖析，系统研究土地综合整治在破解耕地资源分布零散和耕作基础条件薄弱两大难题发挥的积极作用，深入分析土地综合整治视角下实现粮食安全和耕地保护目标的重大意义，发现土地综合整治在筑牢粮食安全根基中存在的问题和短板，提出有针对性的建议意见，为全市在作出筑牢粮食安全根基决策上提供一定参考。

一、巴州区土地利用现状的基本情况 & 耕地变化情况

（一）巴州区土地利用主要地类。根据巴州区公开发行的第三次全国国土调查数据来看，巴州区土地利用主要地类如下。

一是耕地 **44054.29** 公顷（**660814.35** 亩）。其中，水田 **31238.41** 公顷（**468576.15** 亩），占 **70.91%**；旱地 **12815.88** 公顷（**192238.20** 亩），占 **29.09%**。其中，位于 2 度以下坡度（含 2 度）的耕地 **331.57** 公顷（**4973.55** 亩），占全区耕地的 **0.75%**；位于 2-6 度坡度（含 6 度）的耕地 **2462.72** 公顷（**36940.80** 亩），占全区耕地的 **5.59%**；位于 6-15 度坡度（含 15 度）的耕地 **33114.88** 公顷（**496723.20** 亩），占全区耕地的 **75.17%**；位于 15-25 度坡度（含 25 度）的耕地 **6995.84** 公顷（**104937.60** 亩），占全区耕地的 **15.88%**；位于 25 度以上坡度的耕地 **1149.28**

公顷（17239.20 亩），占全区耕地的 2.61%。

二是园地 1546.39 公顷（23195.85 亩）。其中，果园 986.43 公顷（14796.45 亩），占 63.79%；茶园 63.57 公顷（953.55 亩），占 4.11%；其他园地 496.39 公顷（7445.85 亩），占 32.10%。

三是林地 62108.99 公顷（931634.85 亩）。其中，乔木林地 60440.19 公顷（906602.85 亩），占 97.31%；竹林地 552.54 公顷（8288.10 亩），占 0.89%；灌木林地 756.97 公顷（11354.55 亩），占 1.22%；其他林地 359.29 公顷（5389.35 亩），占 0.58%。

四是草地 210.52 公顷（3157.80 亩）。其他草地 210.52 公顷（3157.80 亩），占 100%。

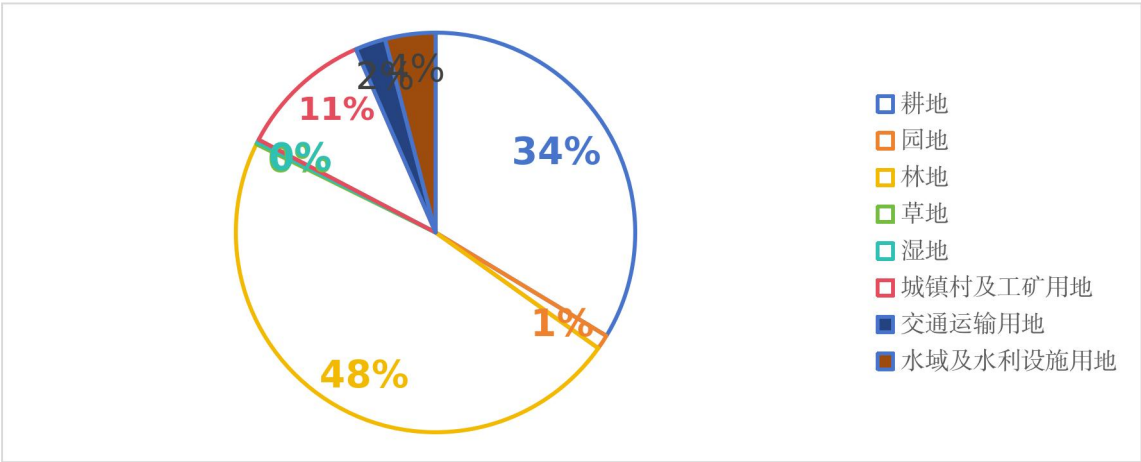
五是湿地 306.03 公顷（4590.45 亩）。湿地是“三调”新增的一级地类，巴州区仅有内陆滩涂一种二级地类，面积 306.03 公顷（4590.45 亩）。

六是城镇村及工矿用地 14132.98 公顷（211994.70 亩）。其中，城市用地 2584.39 公顷（38765.85 亩），占 18.28%；建制镇用地 433.50 公顷（6502.50 亩），占 3.07%；村庄用地 10978.37 公顷（164675.55 亩），占 77.68%；采矿用地 91.48 公顷（1372.20 亩），占 0.65%；风景名胜及特殊用地 45.24 公顷（678.60 亩），占 0.32%。

七是交通运输用地 3206.17 公顷（48092.55 亩）。其中，

铁路用地 60.63 公顷（909.45 亩），占 3.74%；公路用地 1561.35 公顷（23420.25 亩），占 96.26%；农村道路 1584.12 公顷（23761.80 亩），占 49.41%；管道运输用地 0.07 公顷（1.05 亩），占 0.002%。

八是水域及水利设施用地 5328.11 公顷(79921.65 亩)。其中,河流水面 2597.41 公顷(38961.15 亩),占 48.75%；水库水面 805.37 公顷（12080.55 亩），占 15.12%；坑塘水面 1810.46 公顷（27156.90 亩），占 33.98%；沟渠 18.07 公顷(271.05 亩)，占 0.34%；水工建筑用地 96.80 公顷（1452.00 亩），占 1.82%。



（二）巴州区近年来耕地变化趋势

年度	年末耕地数据 (万亩)	增减量 (下一年度-上一年年度、万亩)	备注
2019	62.28	+0.19	增减量正 数为增 加，负数 为减少
2020	62.47		
2021	62.54		
2022	62.71	+0.17	

		+0.13	
2023	62.84		
累计增减量		+0.56	

备注:2018 年开始全国第三次国土变更调查,因地类调查标准发生极大变化,导致耕地统计口径变化。因此,2018 年以前的二调数据无法与三调数据进行比对。

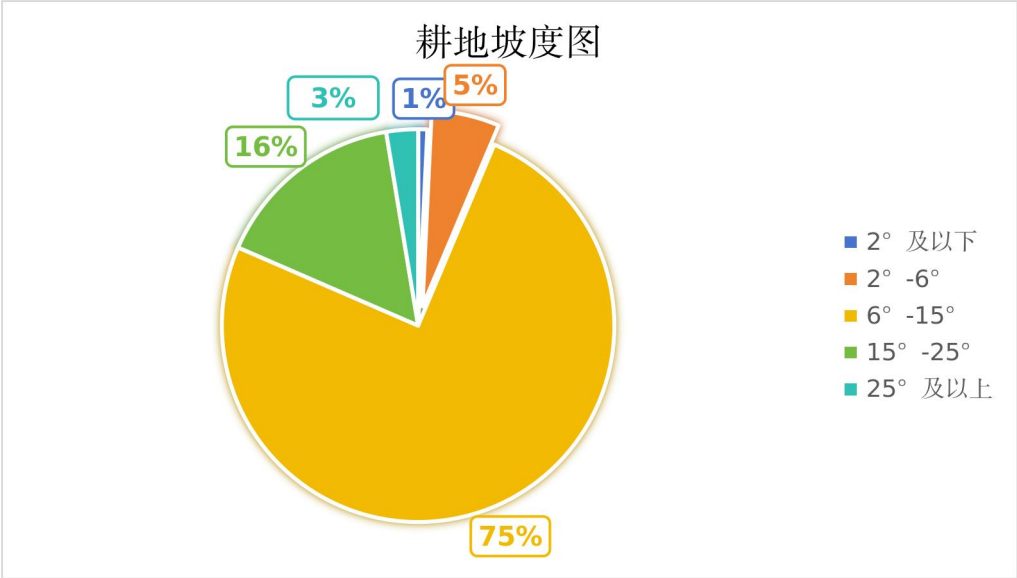
(三) 巴州区 2021 年度-2023 年度耕地流出及流入趋势

年度 类型	耕地流出情况 (亩)						土地综合 整治引发 耕地恢复 情况 (亩)
	流向林地	流向园地	流向坑塘水面	流向建设用地	其他	流出合计	
2021 年度	1864.72	368.23	300.76	0	918.21	3451.91	3818.31
2022 年度	3215.19	789.94	390.92	743.38	979.97	6119.40	6510.92
2023 年度	10981.08	430.24	176.22	1623.14	1127.80	14338.49	15699.21
合计	16060.99	1588.41	867.90	2366.52	3025.98	23909.80	26028.44

二、土地综合整治之于粮食安全的必要性

(一) 现有部分耕地的有序退出,必须寻找新的耕地补充资源。从公开数据来看,巴州区位于 25 度以上坡度的耕地 1149.28 公顷 (17239.20 亩), 占全区耕地的 2.61%。按照《水土保持条例》中禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农

作物相关规定，巴州区 25 度以上的 1149.28 公顷耕地应当有序退出，这也直接造成了 1149.28 公顷的耕地缺口。



（二）“小占补”变为“大占补”后，必须通过土地整治项目实施来新增耕地来源。2024 年 6 月 1 日起即将正式实施的《粮食安全保障法》第十一条指出，将以往非农建设占用耕地落实占补平衡扩展到各类占用耕地均要落实占补平衡，依法补充与所占用耕地数量相等、质量相当的耕地。这意味着，所有的建设活动占用耕地都必须补充相当数量和质量的耕地。但在当下实际生产活动中，农民的代际变化使得农民与土地之间的关联性逐渐模糊，对于土地的粘性逐渐变弱，也使得农民对于新增耕地的开发失去动力。若无项目实施进行驱动，新增耕地将没有实际的动力，全区耕地将呈现出断崖式下降。

（三）巴州区作为劳动力输出大县，耕地“撂荒式”流出必须通过土地整治项目实施来恢复耕地属性。通过巴州区农村

劳动力实名制数据库显示，全区约有 **25.5** 万农民工。这些农民工大多是青壮年劳动力，也是农业生产活动中的中坚力量。但由于收入结构的不平衡，导致大部分青壮年劳动力远走他乡务工，逐步与耕地种植疏离了关系。在家基本形成了“**386199**”部队，这部分人劳动能力偏弱，无法满足在家大面积从事农业生产活动，导致耕地撂荒现象非常严重。部分耕地在经历 **10** 多年的撂荒后，逐步转变退化为林地，耕作层大量被破坏，使得后续生产时需要再次投入大量人力和物力。

三、土地综合整治之于粮食安全的作用

（一）有利于提升耕地数量和质量。从广义来讲，土地整治包含了土地整理、土地开发、垦造水田项目、增减挂钩项目、工矿废弃地复垦项目等诸多项目，此类项目以提升耕地数量和质量为根本目的，对耕地的数量和质量提升有较为成熟的经验和制度体系。十二五以来，巴州区实施增减挂钩项目 **85** 个，取得指标合格证书项目 **83** 个，实现节余指标 **6614** 亩、价值 **15.17** 亿元；实施土地整治项目 **40** 个，总投资 **5.5** 亿元，整治规模 **37.61** 万亩，新增耕地 **3** 万亩；实施地质灾害避险搬迁 **1594** 户，拨付补助资金和基础设施配套资金 **5823.5** 万元。这些项目的实施，对巴州区全区的耕地保护提供坚实的保障力量，对于确保 **18** 亿亩耕地实至名归，始终把饭碗牢牢端在自己手上至关重要。

（二）有利于耕地规模化种植利用。从巴州区公开的耕地

数据来看，全区有耕地 **44054.29** 公顷，但是耕地质量总体偏低，中低产田土比重高达 **53%**，水、电、路配套的基地不到 **30%**，人均有效灌面 **0.33** 亩，耕播收机械化水平仅为 **38%**。土地整治以国土空间规划为前提，根据土地利用现状，综合运用行政、经济、法律等手段，对一定区域内的土地进行全域规划、整体设计、综合治理，对田水路林村矿进行全要素整治，整体推进农用地整理，形成田成方、路成网的高标准农田格局，可有效提升耕地规模化种植利用水平，提升机械化种植和收割水平，更加有利于粮食生产。

（三）有利于提高粮食作物稳增产。从土地综合整治的实质内容来看，农用地整理中包含完善基础配套，耕地集中提质改造。建设农田配套基础设施，修复低效用地与被污染的土壤，增加耕地数量，将农田集中连片进行改良提升。通过这一系列的举措，耕地产出能力可大幅度提高，粮食产能一般可以提高 **10%—20%**，还能够显著增强抗灾减灾能力，实现大灾少减产，小灾不减产，无灾多丰收。资源利用效率将显著提升，肥、药、水的利用率一般提升 **15%—30%**，高标准农田亩均节本增效 **500** 多元，从而降低生产成本，最终实现有效盘活低效、低质耕地，提升耕地地力，为粮食安全贡献坚实力量。

四、困境

（一）耕地后备资源匮乏，项目实施难度逐年提升。从全区园地面积仅为 **2.3** 万亩，灌木林地 **1.1** 万亩，其中可开发

为耕地的后备资源不足 **10%**。按照自然资源部、自然资源厅安排部署，四川全境内耕地水平应当恢复至与二调数据相当的水平，其中巴州区相较“十三五”时期耕地保有量任务缺口近 **4** 万亩，需在 **5** 年内完成恢复，任务压力相当大。受耕地后备资源减少、核定标准趋严等因素影响，新增耕地亩均投入成本大幅提高。据统计，目前土地整治项目新增耕地亩均成本已达 **4~5** 万元，是过去的 **2~3** 倍。

（二）标交易政策不稳定，投入无法获得稳定收益。土地综合整治需要大量的前期投入，可以通过项目建成后产生的占补平衡、增减挂钩节余指标等一系列指标异地交易产生收益。但近年来，占补平衡、增减挂钩节余指标的异地交易政策进行了一系列调整，部分指标价格腰斩甚至不再具备交易使用功能，使得投入血本无归。如增减挂钩指标交易政策进行调整，不能扩展城市开发边界，导致增减挂钩节余指标交易市场遇冷。又如，土地整理项目政策反复，对原实施项目进行反复整改，致使产生指标数量减少超过 **50%**。

（三）农村劳动力流失，项目建成后管护乏力。项目实施的核心要义是造福于民，维系项目持续利民的关键是后期的管理。俗话说：“三分建，七分管。”巴州区作为劳动力净流出大县，留在本地的青壮劳动力少之又少。但考虑到农村社会结构的复杂性，项目又不得不实施，农村耕作存在的短板不得不进行补充。最后，项目建成后，利用不充分等问题时有发生，造

成建起来了，但管护却跟不上，这样不仅影响群众生产生活，也极大的造成了公共资源浪费。

五、建议

（一）全面落实粮食安全党政同责，形成耕地保护齐抓共管格局。一是坚持各级党委政府共同抓。“十四五”乃至更长时期，对优质耕地占用依然存在刚性递增的可能，实现耕地占补的数量与质量平衡任务依然艰巨。党委和政府作为粮食安全主要责任人，特别是基层党委政府必须树立全面、系统的新型耕地保护观，做到辖区耕地“进”“出”心中有数。二是树牢粮食安全的责任意识。各级党委政府必须行之有效地坚守好 18 亿亩耕地红线，以国之大者的格局和情怀抓好粮食安全工作，时怀忧患意识，达成建设占耕地“可以少必须少占，可以不占必须不占”的共识。三是切实强化粮食安全的风险意识。必须清醒地认识到，当前影响粮食安全的风险因素更加多元、更加持久，特别是气候因素、资源因素、经济因素、安全因素等交织在一起相互叠加，对粮食安全构成的威胁更具复杂性。

（二）构建耕地保护部门协作机制，形成条块结合齐抓局面。一是建立耕地保护共商共管联席机制。建立以自然资源、农业农村为主导部门，财政、发改、水利等部门为成员的耕地保护共商共管联席机制，充分发挥部门信息技术和遥感监测技术，加强耕地动态变更监测，准确把握耕地面积的变化特点，对县域内耕地保护形势及重大问题及时研判和解决，确保

耕地保护部门实际抓落到实处。二是建立耕地违法查处商会机制。以自然资源牵头，农业农村、法院、检察院、乡镇等耕地违法查处商会机制，构建“横向到边、纵向到底”的违法查处体系，对耕地违法行为形成强大震慑，推动耕地保护走深走实。三是建立新增耕地项目实施协作机制。成立土地综合整治协作办公室，把农村农村部门实施的高标准农田项目，水利部门实施的小农水项目，自然资源部门实施土地整理、增减挂钩等土地综合整治项目，财政、发改部门实施的新增耕地项目统筹起来，统一规划、各自实施，形成全域土地综合整治新格局，最终实现新增耕地有成效、部门各出其力的新局面。

（三）全面严格实施耕地用途管制，严防死守耕地流出屏障。一是做好存量文章。完善建设用地“增存挂钩”“增违挂钩”机制，计划指标数与各地批而未供土地和闲置土地消化处置情况严格挂钩，通过规范有序供地、批文撤回等方式有效盘活存量，既有效降低批而未供和闲置土地总规模，也合理的降低了新增用地空间。二是限制增量空间。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，落实好国家关于增量空间管控要求，在新增建设用地规划指标上合理安排“十四五”规划建设布局，为“十五五”“十六五”期间至少留下 35%、25%的增量空间，精准服务支撑重点区域、重点产业和重点项目用地，从源头控制建设占用耕地导致的耕地流出。三是科学调整结构，确保粮食播种面积稳定。全面落实市委五届八次全会精神，以国土空间总体规划为基本遵循，科学调整种植结构，寻找“稳”与“扩”

关系的均衡点，对耕地和林果业空间规划进行适当调整，稳定耕地流入，严防耕地流出。

（四）以实施土地综合整治为牵引，提升粮食安全基础能力。一是以土地综合整治系统论观点指导完善更新农田水利基础设施体系，修复和提升补充耕地的生产力，着力改善中低产田耕地土壤肥力，确保全面提升土地产能水平，实现提升农业应对极端天气的能力，提高设施的系统性，有效应对干旱天气及暴雨天气，实现旱能灌、涝能排，降低农业生产的受灾风险。二是坚持“精准施策、循序渐进、梯次推进”的思路，客观分析村情、地情、产情，坚决防止摊大饼式，不顾立地条件推开干。要把遵循客观规律和主观条件结合起来，把落实政府意愿和遵循农民意愿结合起来，因村施策、因地制宜、因民施策，坚决破除为项目实施而实施项目，形成土地整治筑牢粮食安全根基的强大合力。三是坚持长效机制，从怎么建、建什么，到谁来管、怎么管，全流程坚持建管并重，对项目实施后形成的高效、高产土地，引导农民和企业写好“地文章”，合力运用好科技手段，实行种植高产粮食作物，真正实现高产田高产的效果，最终形成土地整治筑牢粮食安全根基制度可持续。

六、结语

筑牢粮食安全根基的基础是耕地数量和质量，本研究通过对巴州区土地综合整治在解决筑牢粮食安全根基的现状和成果展开剖析，将为巴州区后续筑牢粮食安全根基做法上，提供有效的理论支撑，有效解决筑牢粮食安全根基的动力不足的

问题，为农业农村生产生活条件的提升起到积极促进作用，实现粮食安全和耕地保护的国家战略。