

江苏省永久基本农田与生态保护红线冲突分析和对策探讨

周小丹¹, 吕剑成² (1.江苏省国土资源研究中心, 江苏南京 210024; 2.江苏省土地勘测规划院, 江苏南京 210024)

摘要 阐述了江苏省永久基本农田红线与生态保护红线(以下简称“两线”)冲突现状,指出了“两线”冲突协调面临的困境,从生态功能与农业功能复合利用、生态保护红线划定技术路线制定、“两线”划定主管部门衔接、生态保护红线划定管控政策出台等方面系统分析了“两线”冲突产生的原因,提出了据实核减永久基本农田保护面积、制定永久基本农田有序退出机制、合理调整国家级生态保护红线、建立“两线”共存机制等政策建议,为统筹生态保护和永久基本农田保护提供政策支撑。

关键词 “两线”冲突;原因分析;对策;江苏省

中图分类号 F301.2 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2020)12-0206-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.12.059



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Analysis on the Conflict between Permanent Basic Farmland and Ecological Protection Red Line in Jiangsu Province and Its Countermeasures

ZHOU Xiao-dan¹, LÜ Jian-cheng² (1.Jiangsu Land and Resources Research Center, Nanjing, Jiangsu 210024; 2.Jiangsu Institute of Land Surveying and Planning, Nanjing, Jiangsu 210024)

Abstract This paper expounded the current situation of the conflict between the red line of permanent basic farmland and the red line of ecological protection (hereinafter referred to as the “two lines”) in Jiangsu Province, pointed out the difficulties faced by the coordination of the “two lines”, and systematically analyzed the problems from the aspects of the composite utilization of the ecological and agricultural functions, the establishment of the technical route for delimiting the ecological protection red line, the connection of the competent departments of the “two lines”, and the management and control policies of the red line of ecological protection. Some policy suggestions were put forward, such as reducing the protected area of permanent basic farmland according to the actual situation, establishing an orderly withdrawal mechanism of permanent basic farmland, reasonably adjusting the national ecological protection red line, and establishing a “two lines” coexistence mechanism, which will provide policy support for overall planning ecological protection and permanent basic farmland protection.

Key words “Two lines” conflict; Cause analysis; Countermeasures; Jiangsu Province

耕地是我国最为宝贵的资源,永久基本农田是耕地的精华^[1]。划定永久基本农田并实行特殊保护是耕地保护工作的重中之重,是国家意志、刚性约束^[2]。生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,是保障和维护区域生态安全的底线和生命线^[3]。在红线划定过程中,因为永久基本农田保护红线和生态保护红线(以下简称“两线”)划定职能部门不同、保护目标不一致、划定时期不同步等原因,造成了两线划定成果中存在范围重叠现象。分析“两线”冲突产生的原因、研究解决“两线”冲突是严格落实永久基本农田特殊保护政策,统筹生态保护和永久基本农田保护的基础。

1 “两线”划定情况

江苏省在2017年6月完成了永久基本农田保护红线划定工作,永久基本农田全部上图入库、落到实处。全省共划定永久基本农田3.92万km²,占全省国土面积(10.72万km²)的36.57%,实现了永久基本农田布局进一步优化、质量进一步提升。2018年2月,江苏省结合水网密布、湖泊众多等自然地理特征和生态保护需求,以定量与定性相结合的原则,通过科学评估,识别生态保护的重点类型和重要区域,并经过与各类保护地叠加、规划衔接、跨区域协调、上下对接等过程,综合划定了全省国家级生态保护红线。全省国家级生态保护红线区域总面积为1.82万km²,其中,陆域生态保护红线区域面积0.85万km²,占全省国土面积的

7.91%。按照主导生态系统服务功能,全省陆域生态保护红线分为水源涵养、水土保持、生态多样性保护3大功能7个分区,涉及自然保护区、森林公园的生态保育区和核心景观区、风景名胜区的级保护区(核心景区)、地质公园的地质遗迹保护区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区、饮用水水源地保护区、水产种质资源保护区的核心区、重要湖泊湿地的核心保护区域共8种生态保护红线类型。

2 “两线”冲突现状

以江苏省永久基本农田保护红线与国家级生态保护红线划定成果为基础,通过数据套合,全面梳理“两线”范围重叠情况,重点分析了“两线”重叠的规模、结构与布局。总体上,全省“两线”重叠规模较大,重叠区域总面积为1 195.53 km²,重叠面积占永久基本农田面积的3.05%。从各设区市情况分析,“两线”重叠区域面积较大的主要是盐城、徐州、宿迁、淮安、扬州等5市,分别占全省总重叠面积的34.52%、21.59%、12.65%、9.20%、7.34%,5市占比合计超过全省总重叠面积的85%。盐城市、徐州市“两线”重叠面积占相应辖区范围内永久基本农田面积比例分别高达5.72%、4.96%。从各县(市、区)情况分析,全省划定永久基本农田的94个县(市、区),有77个涉及“两线”重叠。重叠面积超过0.2万hm²的县(市、区)有15个,低于0.03万hm²的县(市、区)有42个,介于0.03万~0.2万hm²的县(市、区)有20个。从“两线”重叠区域永久基本农田结构分析,耕地面积9.15万hm²,占重叠区域面积的76.52%;可调整地类面积2.81万hm²,占重叠区域面积的23.48%。重叠区域耕地中,水田5.10万hm²,水浇地0.66万hm²,旱地3.39万hm²,分别占重叠区域耕地中面积的

作者简介 周小丹(1977—),女,江苏泰兴人,高级工程师,从事土地利用与规划研究。

收稿日期 2020-03-03; **修回日期** 2020-03-30

55.70%、7.23%、37.07%；重叠区域可调整地类中，园地 0.45 万 hm^2 ，林地 0.59 万 hm^2 ，坑塘水面 1.77 万 hm^2 ，分别占重叠区域可调整地类面积的 15.26%、21.03%、63.71%。

3 “两线”冲突协调面临的困境

3.1 因保护目标不同导致“两线”重叠区域管理矛盾 生态保护“红线”主要是保护河流、湖泊、滩涂、森林、湿地等承担生态服务为主体功能的空间^[4]。永久基本农田保护“红线”主要是保障从事粮食种植或未破坏耕作层的其他农业生产活动空间^[5]。两者保护目标不同，实际管理过程中因实行“一刀切”的管理，不可避免产生一些管理矛盾^[6]。主要是“两线”重叠区域内，在永久基本农田中从事农业生产、施用化肥和农药，可能会破坏生态系统的稳定性、产生土壤和水体的环境污染，特别是容易对生态功能极重要、极敏感脆弱的区域造成明显不利影响；但若不从事农业生产、不施用化肥和农药，则可能会造成农作物产量低、优质耕地资源浪费^[7]。

3.2 因管制措施不明导致“两线”重叠区域执法困惑 自 1998 年《基本农田保护条例》颁布实施以来，国家一直实行永久基本农田特殊保护制度，明确了划定、保护、监督管理等要求。国家生态保护红线划定是党的十八大后为维护国家生态安全、推进生态文明建设做出的重大部署安排，从全国范围看，目前主要还处于划定阶段^[8]。江苏省划定的国家级生态保护红线类型较多，大多数未区分核心区与非核心区，不同类型的生态保护红线原属于不同主管部门管理。目前，现行法律法规对生态保护红线的管制措施、制度安排还未形成完整体系，生态环境执法与自然资源执法的边界尚未界定^[9]。地方对“两线”重叠区域的执法存在一定困惑，对“两线”重叠区域内的破坏行为，会出现多个部门同时执法，也会出现都不执法的现象，甚至部门之间相互推诿扯皮，影响了执法工作的开展。

4 “两线”冲突原因分析

4.1 同一国土空间存在生态功能与农业功能复合利用 2013 年 3 月，习近平总书记在参加江苏代表团审议时提到“水稻田也是生态湿地和美景”，强调牢固树立山水林田湖草是一个生命共同体的理念^[10]。保护耕地就是保护生态，是贯彻习近平生态文明思想、助推乡村振兴战略实施的重要举措，不应把耕地保护与生态保护对立起来^[11]。永久基本农田中的耕地、林地、水域等既有农业生产功能，又有生态服务功能，将其划入生态保护红线属于双重保护^[12]。

4.2 生态保护红线划定技术路线不科学 一是生态保护红线划定技术方法有待完善。原环境保护部和国家发改委 2017 年 5 月印发了《生态保护红线划定指南》，提出了生态保护红线划定技术方法，以采取数据评价、建立数据模型为主的划定方式在图上划定^[13]。这就造成部分地区图与实地不符，部分生态保护红线与山脉、河流、森林等自然生态系统分布界线明显不一致，部分地区出现了将不具备生态保护价值的村庄等城乡建设用地划入生态保护红线范围的现象。

护红线划定时，多数地区沿用在不同时期已划定的各类保护区、生态敏感区等成果。这些成果划定技术手段落后，没有实测坐标和边界，仅有四至范围的文字描述。部分地区对没有坐标和边界的保护区，仅依据遥感影像图，结合行政界线与四至范围文字描述，在图上勾绘划定生态保护红线。这就造成将耕地与永久基本农田误判为林地等生态用地而纳入生态保护红线范围。

三是生态保护红线划定任务分配不合理。国家级生态保护红线划定任务由国家下达，为完成国家要求，江苏省在原生态保护红线划定范围的基础上，增加补划国家级生态保护红线范围，最终形成了现行占全省国土面积比为 7.91% 的国家级生态保护红线划定成果，造成了部分地区生态保护红线划定不实，划定范围超过实际需要保护的面积。采用全省乡镇级行政区界线与国家级生态保护红线套合比对，分析划入生态保护红线的区域面积占相应国土面积的比例，发现全省有 13 个乡镇（镇、街道）划入国家级生态保护红线范围面积占乡镇（镇、街道）国土面积比例超过 80%。

4.3 “两线”划定主管部门衔接不充分 一是划定底图数据不一致。全省永久基本农田保护红线划定以 2014 年度土地变更调查成果矢量数据作为底图，逐图斑落实到保护地块，数据精度较高；国家级生态保护红线划定则以气象观测数据、地表参量等网格化栅格数据作为底图，通过评估模型识别生态保护的重点类型和重要区域，网格大小一般为 250 m × 250 m^[14]。两者数据基础与精度不一致。

二是划定时期不同步。江苏省永久基本农田保护红线划定工作于 2016 年 8 月启动，成果于 2017 年 6 月通过验收；国家级生态保护红线划定工作于 2017 年 7 月启动，于 2018 年 2 月完成划定。依据两线重叠结果分析，国家级生态保护红线划定工作未与当时已经完成划定的永久基本农田保护红线进行有效衔接。

4.4 生态保护红线划定管控政策出台滞后 地方在划定国家级生态保护红线时，因国家未出台生态保护红线管理办法，未明确生态保护红线划定要求，导致地方对生态保护红线的内涵理解不透彻，划定标准不统一。部分地区未按照“两线”互不重叠的要求开展国家级生态保护红线的划定工作。国家级生态保护红线划定工作完成后，国家陆续出台了相关管理政策，提出了生态保护红线不能和永久基本农田重叠的要求，政策出台滞后于已经完成的划定工作^[15]。

5 “两线”冲突协调对策

5.1 据实核减全省永久基本农田保护面积 江苏省永久基本农田面积占全省国土面积的 36.57%，从全国范围来看，占比仅次于河南省（40.81%）、山东省（40.68%），远超全国 10.70% 的平均水平。江苏省永久基本农田可调整地类的规模和占比，也均位居全国前列。当前，高质量发展、生态文明建设持续推进，农业供给侧结构性改革逐步深入，对守住耕地和永久基本农田保护红线提出了更高要求，江苏省耕地保护面临着多重压力。为切实提高全省永久基本农田保护质量，国家应根据江苏省实际，在编制《全国国土空间规划纲要

二是生态保护红线划定技术手段落后。国家级生态保

(2020—2035年)》时,据实核减江苏省部分永久基本农田保护目标任务。

5.2 制定永久基本农田有序退出机制 根据自然资源部关于加强和改进永久基本农田保护工作的要求,应对生态保护红线范围内位于国家级自然保护区范围、禁止人为活动区域的永久基本农田,位于非禁止人为活动的保护区域的、对生态功能造成明显影响的永久基本农田,经有关部门论证确定后,纳入生态退耕范围,逐步有序退出。

5.3 合理调整国家级生态保护红线 国家级生态保护红线划定应充分考虑各地自然生态资源禀赋,改变以下达任务方式确定划定面积,实事求是确定划定布局与规模。应开展全省国家级生态保护红线评估,根据国土空间规划编制要求,以第三次国土调查数据为底数,以资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价为基础,结合以国家公园为主体的自然保护区体系建设,精细化划定国家级生态保护红线。对过去生态保护红线划定不严谨、不精细、范围偏大的区域据实调整,保证自然地理单元、地表覆被单元和地带性生态系统的完整性,保证生态廊道的连通性,统筹落实生产、生活、生态三大空间,协调好生态保护、永久基本农田、城镇开发边界的关系。

5.4 建立永久基本农田与生态保护红线共存机制 耕地是粮食安全、社会稳定的基石,同时也承载着农民增收、农业增效、农村发展以及生态文明建设等多重功能。应从国土空间全域、全自然资源要素统一管理的角度,在从事农业生产不破坏生态功能的前提下,允许一定范围的永久基本农田与生态保护红线共存。并明确共存区域管控要求:健全耕地生态

保护机制,大力实施耕地质量保护与提升行动,开展土地生态环境整治示范建设,优化耕地生态系统,增强耕地生态服务功能;引导发展生态农业、绿色农业、有机农业;严格禁止从事破坏区域生态功能的农业生产活动。

参考文献

- [1] 韩帅,李颖,李双异,等.辽北旱作区高标准基本农田建设选址与建设模式研究[J].中国人口·资源与环境,2015,25(S1):439-442.
- [2] 唐秀美,潘瑜春,刘玉,等.基于四象限法的县域高标准基本农田建设布局与模式[J].农业工程学报,2014,30(13):238-246,293.
- [3] 张亦楠,张征云,李怀明,等.生态保护红线下的自然保护区地体系建设问题探讨[J].环境生态学,2019(8):49-52.
- [4] 何雄伟.区域生态保护红线管控体系框架设计与政策建议[J].企业经济,2019(11):142-148.
- [5] 张合兵,赵素霞,陈宁丽,等.基于耦合协调度模型的高标准农田建设项目区优选研究[J].农业机械学报,2018,49(8):161-168.
- [6] 谭少军,邵景安,张琳,等.西南丘陵区高标准基本农田建设适宜性评价与选址:以重庆市垫江县为例[J].资源科学,2018,40(2):310-325.
- [7] 崔勇,刘志伟.基于GIS的北京市怀柔区高标准基本农田建设适宜性评价研究[J].中国土地科学,2014,28(9):76-81,94.
- [8] 刘春芳,乌亚汗,王川.基于生态服务功能提升的高标准农田建设的分区方法[J].农业工程学报,2018,34(15):264-272,313.
- [9] 李永格,李宗省,冯起,等.基于生态红线划定的祁连山生态保护性开发研究[J].生态学报,2019,39(7):2343-2352.
- [10] 边振兴,杨子娇,钱凤魁,等.基于LESA体系的高标准基本农田建设时序研究[J].自然资源学报,2016,31(3):436-446.
- [11] 宋文,吴克宁,张敏,等.基于村域耕地质量均匀度的高标准农田建设时序分区[J].农业工程学报,2017,33(9):250-259.
- [12] 王晨,汪景宽,李红丹,等.高标准基本农田区域分布与建设潜力研究[J].中国人口·资源与环境,2014,24(S2):226-229.
- [13] 胡飞,余亦奇,郑玥,等.生态保护红线划定方法研究[J].规划师,2018,34(5):108-114.
- [14] 蒋大林,曹晓峰,匡鸿海,等.生态保护红线及其划定关键问题浅析[J].资源科学,2015,37(9):1755-1764.
- [15] 田志强,贾克敬,张辉,等.我国划定生态红线的政策演进分析[J].生态经济,2016,32(9):140-144,156.
- [16] 刘翔宇,刘祖昕,加帕尔·尼亚孜,等.基于主成分与灰色关联度分析的甜高粱品种综合评价[J].新疆农业学报,2016,53(1):99-107.
- [17] 田和彬,汪军妹,华为,等.大麦主要农艺和品质性状的相关性及灰色关联度分析[J].浙江农业学报,2011,23(3):433-438.
- [18] 冯春成,陈学中,秦志英,等.对29种强筋小麦品种品质性状的分析与评价[J].河南科技学院学报,2015,43(3):6-11.
- [19] 白玉超,黄敏升,李林林,等.94份苧麻种质资源主要农艺性状关联分析与综合评价[J].中国麻业科学,2017,39(4):161-171.
- [20] 张睿.灰色关联分析与主成分分析综合评价不同产地柴胡质量[J].中国药师,2017,20(8):1356-1359.
- [21] 刘志成,向雅丽.基于熵权法和灰色关联分析法的区域柑橘产业可持续发展综合评价:以湖南省石门为例[J].云梦学刊,2017,38(3):84-94.
- [22] 苗昊翠,李利民,张金波,等.基于灰色关联度分析评价新疆引种花生花育系列品种[J].新疆农业科学,2013,50(1):22-26.
- [23] 刘国一,谢永春,普布贵吉,等.西藏隆子黑青稞产量与农艺性状灰色关联度分析[J].大麦与谷类科学,2019,36(2):11-16.
- [24] 杨秀莲,郑晓昆,杨燕,等.基于灰色关联度分析的甘薯品种的评价[J].长江蔬菜,2012(10):8-11.
- [25] 侯晓静,姜波.加工番茄品质性状与番茄红素的灰色关联度分析[J].农机化研究,2014(3):54-57.
- [26] 田兵,冉雪琴,薛红,等.贵州42种野生牧草营养价值灰色关联度分析[J].草业学报,2014,23(1):92-103.
- [27] 郭春苗,伍新宇,周晓明,等.葡萄干饱满度评定指标及影响因子研究[J].新疆农业科学,2015,52(6):1033-1039.

(上接第205页)

综合品质好,具有一定的推广价值。弓成林等^[4]采用灰色关联度分析方法对12个葡萄品种进行品质比较,灰色关联度分析方法与专家评分的结果一致性好,但从中筛选出的品质优良品种有的在生产中也存在抗病性差、产量不高,在实际生产中不宜推广。所以,采用灰色关联度分析的方法只是对品质方面作出了客观的评价,作为一个优良的制干品种不仅是品质优良,还需要适宜性强、丰产性好、栽培性状好,才能够逐渐被市场接受,种植户喜爱。

参考文献

- [1] 蒲云峰,丁甜,钟建军,等.新疆12种干果的营养品质及抗氧化分析[J].中国食品学报,2019,19(5):287-294.
- [2] 谢辉,张雯,伍新宇,等.新疆葡萄干生产研究现状及展望[J].北方园艺,2015(21):182-184.
- [3] 邓聚龙.灰理论基础[M].武汉:华中科技大学出版社,2003.
- [4] 弓成林,郭爱民,汪小伟,等.灰色关联度和层次分析法在葡萄品质评价上的应用[J].西南农业学报,2002,15(1):79-82.
- [5] 李树君,周祖亮,殷春武.基于灰色关联度的农作物品种评价[J].安徽农业科学,2011,39(3):1263-1264.
- [6] 杨婷婷,崔金凤,吴文革,等.21个杂交水稻品种主要农艺性状与产量的灰色关联度分析[J].安徽科技学院学报,2015,29(3):1-5.