

# 规范永嘉县农业用地问题探讨

朱启群 余陈旭

永嘉县自然资源和规划局

**摘要：**农业是国民经济基础的基础。永嘉县是个传统农业大县，改革开放30年多来，永嘉县农业有了长足的发展，农村总体上正由小康向富裕迈进。但是，农业生产方式依然传统，产业化程度偏低，农业基础设施陈旧，优质耕地减少，土地资源约束增强，台风等自然灾害频发，粮食及其他主要农产品自给率低。在这一新形势下，如何深化农村改革，推动农村经济全面发展，是直接关系到永嘉县社会经济事业持续、快速、健康发展的重要问题。本文将从永嘉县农业用地现状着手，展望全县经济社会发展的前景，分析制约农业经济发展的主要因素，并提出今后农业用地利用的总体思路和具体措施，为实现永嘉县农业产业现代化提供参考意见。

**关键词：**永嘉县；农业用地；利用

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.051

## 一、永嘉县农业生产现状

2021年全县实现地区生产总值（GDP）486.34亿元，按可比价计算，比上年增长4.0%，其中第一产业增加值18.42亿元，增长4.5%，占全县生产总值的3.8%。虽然所占比例不大，但是永嘉县境内生态环境良好，具有得天独厚的特色生态农业的环境。尤其是楠溪江流域山清水秀，生态条件环境优越，有利于发展绿色生态农产品，将当地的生态资源优势变为产品优势。近年来，以实施农业结构战略性调整为突破口，蔬菜、茶叶、水果、畜牧、水产等种养业相继崛起，特色农业、效益农业、生态农业迅速发展，已形成以畜牧、蔬菜、茶叶、水果、田鱼五大优势支柱产业为主体的农业产业体系，并成为温州市重要的生猪基地、蔬菜基地、特产基地和无公害稻田养鱼示范基地。现有省名牌产品2个，省著名商标2枚。乌牛早茶获“中国地理标志产品保护”和中国农业博览会名牌产品，并荣获中国乌牛早茶之乡称号；早香柚获“浙江省十大柑橘类名果”称号。

### （一）农业经济状况

2021年，全县完成农林牧渔业总产值25.36亿元，扣除物价因素，比上年增长5.9%。其中种植业产值16.17亿元，增长1.2%；林业产值1.32亿元，下降11.3%；牧业产值5.68亿元，增长23.7%；渔业产值1.13

亿元，增长3.7%；农林牧渔服务业产值0.43亿元，增长3.7%。

### （二）农业用地状况

根据全国三次国土调查资料显示，2019年永嘉县土地总面积401.6万亩，其中农用地面积369.8万亩，占土地总面积的92.08%，建设用地面积19.8万亩，占土地总面积的4.93%，未利用地面积为12.0万亩，占土地总面积的2.99%。其中农用地结构为：

耕地37.58万亩，占总农用地10.2%；种植园用地10.94万亩，占3%；林地310.46万亩，占84%；农村道路2.54万亩，占0.7%；水库坑塘水面1.4万亩，占0.3%；沟渠0.1万亩，占0%；田坎6.58万亩，占1.8%；设施农用地0.16万亩，占0%。

## 二、农业农村发展展望

根据永嘉县域总体规划，永嘉县今后发展的功能定位是：温州都市区的重要组成部分和先进制造业基地，以山水文化为特色的旅游强县和生态名县。可预见一段时期，保护生态、发展旅游将是永嘉县经济社会发展的主要方向。农业作为第一产业，要突出产业化、特色化与效益化，重点发展生态农业、高效农业。

### （一）促进规模经营，提高农业集约化水平

鼓励农村依法采取土地承包经营权流转形式，推进农业规模化经营；积极发展各类种养大户、家庭农场和股份合作制农场，实行集约化经营，提高农业劳动生产率和农民收入。

### （二）推进产业化经营，提高商品化率

以提高资源利用率和农产品商品化率为重点，依靠科技进步，调整农业的产业结构、产品结构和区域布局结构，努力构建基地化布局、专业化生产、产业化经营的现代农业新格局。

### （三）利用资源优势，形成特色创造效益

依托永嘉县得天独厚的资源优势，着力培育具有市场竞争优势的主导产业和主导产品，形成以畜禽、蔬菜、茶叶、水果、田鱼等特色产业为重点的特色农业格局，加快向高效农业、生态农业、创汇农业转变。

## 三、农业用地存在问题

### （一）耕地质量普遍不高，经营管理不善

全县37.58万亩耕地中，水田为28.47万亩，占

76%，旱地为9.11万亩，占24%；从坡度分布看，0-6度平坡耕地11.62万亩，占30.9%，6-25度中坡耕地21.75万亩，占57.9%，25度以上陡坡耕地4.21万亩，占11.2%。总的来看，耕地中平坡耕地较少，大部分属于山坡地，质量不高。同时由于目前农村劳动力普遍不足，耕地抛荒十分严重，据统计，全县常年在耕种的耕地只有21.43万亩。

### （二）园地产品商品化率低，效益不高

2021年全县茶园总面积51428亩，总产量768吨，亩产量14.9公斤，总产值12373万元，亩产值2406元；果园面积143595亩，总产量124183吨，亩产量864.8公斤，总产值54499万元，亩产值3795元。总的来说产量水平一般，但产值不高。

### （三）林地资源丰富，但利用结构不尽合理

全县共有林地面积310.5万亩，占农用地的84%，占县域土地总面积的77.3%，是面积最大的地类，但林种结构不尽合理，从现有林种结构分析，用材林地占到乔木林分的68.26%、防护林地占22.96%、特用林占8.15%，薪炭林占0.04%、经济林占5.5%，防护林地、经济林地的比重均偏低，尤其是经济林，与全省21.2%的平均比重相比要低15.7个百分点。

### （四）农业生产配套设施不完善

全县设施农用地只有1639.05亩，远远不能与我们这个农业大县相匹配。究其原因有以下几个方面：一是国家实行家庭联产承包责任制后，农民各户经营规模很小，对设施农用地的需求萎缩，致使原有设施严重老化、退化；二是近年来农村一些公共设施往往被用于农民建房等非农建设；三是由于法规、政策的滞后，一些必需的设施农用地得不到落实，结果造成一方面设施农用地严重不足，另一方面无规划、违法搭建的农业设施又很多，扰乱了正常的土地秩序。

## 四、规范农用地措施

### （一）加快农村土地经营承包权流转

引导农村土地经营承包权流转、促进农业规模经营是优化农业资源配置，发展现代农业的必由之路。党的十七届三中全会的决定提出，加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。

1. 搞好农用地的确权、登记、颁证工作。明确土地承包经营权的前提下，健全土地承包经营权流转的基础

性工作。

2. 尊重农户的主体地位。土地流转必须始终坚持“依法、自愿、有偿”的原则，土地流转的主体是农户，流转过程中不得改变所有权的性质、不得改变农用地用途、不得损害农民权益。

3. 建立中介组织为土地流转提供服务。农户如需要流转出土地，可求助于中介组织；中介组织将收集到的土地信息通过多种媒介向社会发布，牵线搭桥。

4. 建立农村社会保障制度，解决农民后顾之忧。由于目前土地依然是大部分农民生产、生活保障的重要依靠，进行土地流转就要积极而稳妥地推进农村社会保障制度改革，逐步将农村的社会保障涵盖包括养老、医疗、生育、伤残等多元保障。有了健全的社会保障制度，农民对土地的依赖程度就会降低，土地的流转就会加快。

5. 创造有利于土地流转的政策环境。目前农村土地承包经营权流转还处于起步阶段，离不开政府的扶持，需要有一些优惠的政策措施。可以因地制宜地采取多种激励措施，给进入市场流转土地的农民以相应利益，促进土地规范流转。同时，鼓励发展种植业大户、农业专业合作社等规模经营主体，在基础设施配套建设、技术服务推广、农产品展销、金融服务等方面的优惠政策要向他们倾斜，促进农村土地集约化、规模化经营。

### （二）加大农业绿色产业基地建设

永嘉县境内生态环境良好，具有得天独厚的发展特色生态农业的环境。尤其是楠溪江流域山清水秀，生态环境优越，有利于发展绿色农产品，将当地的生态资源优势变为产品优势。

1. 发展优势产业基地。稻米、茶叶、蔬菜是永嘉县传统优势产品，要巩固和提升品牌优势，提升绿色产品产业化水平。①加大投入力度，加强基本农田标准化建设，大力实施沃土工程，提高农田生产能力；②实施良种工程，提高优质品种覆盖率；推广绿色标准化栽培、管理技术，提高产品质量；③积极引进资本，培育龙头企业，建立新型购销模式。

2. 打造新兴产业基地。充分发挥永嘉楠溪江国家级风景名胜区丰富的人文景观，以“回归自然、返璞归真”为特征，以旅游业跨越式发展为推力，因地制宜，拓展农业功能，积极发展集观光、休闲、品尝、垂钓、农家乐于一体的休闲观光农业，推进生产、生活、生态的有机融合，促进农业、文化产业和旅游业的互动，走出一条“以农为本、农中有旅、以旅促农、强农兴旅”

的新路子，把休闲观光农业培育成永嘉农业经济新的增长点。

3. 推出特色产业基地。充分发挥本县山区面积广大、亚热带果树品种众多、特色独具的优势，以提高果品质量，增加经济效益为核心，合理规划生产布局，调整干鲜果品品种结构，发展优势特色产品，争取创建省级柚类强县和杨梅大县。以科技进步为动力、以质量为核心、以效益为目标，充分利用永嘉中药材资源优势，以草本药材为重点、木本药材为辅，因地制宜，优化区域布局，推进中药材标准化、产业化生产，提升产业层次，增强产品市场竞争力。

### （三）强化林地资源保护

随着人们生活水平的提高，人们走进森林、走近自然是一种必然的趋势，森林休闲成为一种时尚，成为旅游消费的新热点。因此，传统的林业产业要向森林休闲业转变，改“砍树”为“看树”，改“卖林木”为“卖生态”，促进森林资源有序自然增长和森林系统的不断完善。

1. 加快森林公园建设。永嘉县已经建成了龙湾潭、四海山、五星潭等一批国家级、省级的森林公园，并已取得良好的经济效益、社会效益和生态效益。今后还要加大森林公园的建设范围，以点带面，最终使整个楠溪江景区乃至整个永嘉县成为一个大的森林公园。

2. 加快林相结构调整。改善林相结构，优化针阔树种比例，在楠溪江沿岸和交通干道两旁营造彩叶林，火烧迹地更新以阔叶树种为主，增加珍贵树种面积，培育质优价高的楠木林和红豆杉林，改良永嘉县以松木为主的单一树种结构，提高森林抗灾抗病能力。

3. 加快特色经济林发展。大力发展山区特色经济林，结合永嘉县高山气候差异大的特点，培育高山杨梅基地，生产迟熟或早熟杨梅，利用原有油茶面积大，土壤适宜油茶生长的优势，可依托国家、省、市发展油茶产业的大形势，改造旧茶园，新造新茶园，建设油茶基地，可达到观茶花、收茶籽、榨茶油三重效果，既提高了林农收益，又丰富了经济林的特色景观。

### （四）完善农业生产配套设施

设施农业建设是提升农业生产力、发展现代农业的客观需要，也是农村农业现代化发展进程中的一种必然选择。

1. 制订政策，规范设施农业用地行为。政府要出台更直接、更管用、更易于操作的规定和切实可行的操作程序，对土地类别、投资规模、投资效益、用地标准、

土地用途、设施用房占比和法律责任等方面作出明确规定。凡土地承包经营权流转期限5年以上并签订流转合同、经营面积100亩以上的种养殖大户、专业合作社、专业农场等农业生产经营者，允许在其流转土地范围内按流转面积5%一下比例，在不得破坏耕作层的前提下，可作为设施农用地办理用地手续，不纳入农用地转用范围。

2. 编制规划，做好设施农用地布局。有关部门要科学编制设施农用地发展规划，按照整体布局、重点推进的要求，结合农业主导产业发展规划，引导设施农业因地制宜，鼓励生产经营者利用低丘缓坡等荒山荒地发展设施农业，尽量避免与粮争地。对于畜禽养殖用地要划出宜养区、限制区、禁养区，明确范围，保护生态环境。

3. 加强管理，杜绝违法违规行为发生。设施农用地分两类：第一类是地面非固化直接为农业生产服务的农产品加工、交易用地，如晒场、堆场、绿化带、农资农具仓库棚舍等配套设施，不属于永久性建筑物，对耕作层不造成破坏，按照农用地管理，由农业部门审核，自然资源部门备案。第二类是土地永久固化的附属设施，包括生产生活管理用房、病虫害防控设施、仓储用房、农产品质检用房、技术培训场地等，按农村集体建设用地管理，可不征收为国有土地，在符合相关规划的前提下，集中同意布局，经农业部门审核后，到自然资源部门依法办理农用地转用审批手续。是否修建永久性建筑物、构筑物，是否对耕地造成永久性毁坏而难以复耕，是按农用地管理和建设用地管理的标准和界限，要严格把握标准。在具体工作中要把握三点：一是在选址时尽量不占用耕地，注重保护生态环境。二是农业设施选址避让耕地的，尽量固化，破坏耕作层。三是要依法办理农用地转用审批手续。凡是修建永久性建筑物、构筑物的，需按建设用地管理，必须办理农用地转用审批手续。对于未经批准，擅自占用土地建设永久性农业设施的，按非法占用土地进行查处；对借发展设施农业名义搞非农建设的违法行为，必须予以坚决制止，切实把耕地保护政策落到实处。

### 参考文献

[1] 吴冬梅. 温州市现代农业园区建设与发展对策研究[D]. 浙江: 浙江大学, 2012.

[2] 余陈旭. 土地整理过程中的农业用地规划模式[J]. 江西农业, 2020(22): 113-114.