提案内容：

**关于本市已围垦滩涂土地转化耕地利用，增强粮食安全保障的提案**

**※背景情况※**

滩涂围垦是通过人工修筑堤坝、填埋土石方等工程措施将天然海域空间改变成陆地以拓展社会经济发展空间的人类活动，它是当前我国海岸开发利用的主要形式。近年来，国家级省市级政策导向文件频发，支持对滩涂资源的开发利用和粮食安全的稳产保供。

上海对粮食安全有着十分迫切地需要，2022年上海粮食产量仅95.57万吨，自给率仅9.4%。滩涂用地转化耕地就是破题的路径之一。上海具有大量的滩涂资源，例如崇明是由泥沙堆积形成的岛屿，1950年至2020年已由600多平方公里增长到1200多平方公里，而且每年以150米左右的速度向东海扩张，每年增加的土地面积大约有5平方公里。目前“会生长的土地”滩涂用地尚未被有效地向耕地转化利用。

**――――――――――――――――――――――**

**※问题及分析※**

**1、上海滩涂用地属地管辖权问题**

根据《上海市滩涂管理条例》规定本市滩涂属国家所有，上海的滩涂用地均归属上海市滩涂造地有限公司所有，是全市唯一以滩涂造地和土地整理为核心业务的建设管理型公司，专业承担本市滩涂资源开发项目的前期研究、造地工程建设、成陆土地开发整理等任务。在管辖权和开发权上，崇明和其他区并无直接管理关系，需要繁复的审批程序方可对滩涂用地进行后续开发利用，影响滩涂用地的效率。

**2、滩涂用地转化耕地与生态保护存在矛盾**

滩涂因其天然形成的独特地理环境和状态，具有特殊的生态地位，滩涂用地的转化主要是直接被划归保护性湿地，或者是简单地转化为防风林或湿地公园，不会加以更大规模的投资去打造农业用地，因此，需要不断通过理论与实践的推进融合，寻找到保护生态环境与增加耕地面积粮食产量相平衡的科学之路。

**3、滩涂用地转化耕地上的粮食保供产能低**

围垦滩涂转化农业用途的，一般农田、水系、路道和配套设施占有比例较高，农田耕地比例较低。滩涂普遍为盐碱地，缺乏针对性高产农业新品种，高标准设施农田比例处于低位水平，影响了粮食生产能力，必须从耕地质量上和种植技术上突破。

**――――――――――――――――――――――**

**※建议※**

**1、政策逐级细化分解探索扶持滩涂转化新举措**

建议相关部门分别制定专项扶持政策，形成联动的政策体系和机制，由市农业农村委牵头，市水务局、市规资局等部门共同参与，依据各委局的行政职能和细分条线，从滩涂围垦投资、建设、运行等各方面提供细化分解政策，为已围垦滩涂耕地化利用提供精准政策扶持，同步匹配出台区级专项滩涂耕地化利用扶持政策，力推已围垦滩涂向耕地化利用的可行性。

**2、精准生态红线管理，增强滩涂转化粮食供给能力**

**（1）严格执行生态保护规划，**实现生态红线精准管理和动态调整，保护滩涂湿地资源和生物多样性。在生态红线的框架下，科学划定滩涂用地转化农业用地区域和范围。**（2）围垦滩涂转化农业用途的，**应以耕地为主，耕地必须占总量的60%以上，其他一般农田、水系、路道和配套设施小于40%，防止用地转化的“非粮化”。**（3）加强海水稻、咸水稻等新品种研发。**要进一步研发耐盐碱水稻更新迭代，为滩涂用地转化的耕地提供更优质的水稻种源。

**3、试点崇明滩涂耕地转化打造粮食稳产保供新模板**

建议组建崇明区滩涂用地转化耕地领导小组和推动专班。一方面是调研崇明本岛已围垦滩涂资源和耕地情况。对现有滩涂资源进行归类整理，以及零星分布耕地分布情况，结合滩涂和耕地分布，对崇明围垦滩涂开发成耕地提出可行性研究报告；另一方面是试点启动崇明已围垦滩涂耕地转化。依托横沙新洲开发经验，边学习边实践，以横沙新洲模式为蓝本，试点推动崇明已围垦滩涂（北沿段），寻求市级政策支持，切实增加崇明耕地面积和耕地分布，高效推动崇明高标准农田和菜田，连片化规模化推进。