

新形势下耕地保护工作存在的问题及对策研究

班正宝

横州市陶圩镇乡村建设综合服务中心 广西 南宁 530314

摘要: 众所周知,中国耕地的稀缺,尤其是耕地资源。耕地条件是农村生产的前提条件和物质基础,假如缺乏耕地,则许多农村企业都不能发展而由于中国古代是农耕国家,且农村人口众多,人均耕地面积相对较小,所以,保留耕地面积已势在必行。为了更好的保护耕地,人们一定要明白保护耕地的特点和现状,这样才可以更加有针对性的采取保护耕地的手段和政策,以便有效的提升保护耕地的效果,为中国的农业发展保驾护航。与此同时,因为耕地资源本来是不可再生资源,而且耕地资源非常稀少和有限的资源。所以,在保护耕地资源方面,所以,在保障耕地资源方面,我们一定要坚定贯彻并实施科学发展观和可持续发展战略,既可以保障国家耕地资源,同时还可以推动我国社会经济的长期、稳定的发展。

关键词: 耕地保护;耕地资源;保护措施;耕地问题

引言

在社会主义经济建设的带动下,中国城镇化和工业化的脚步日益推进,对耕地资源的要求也日益增加。但是,由于中国人口众多,耕地资源也十分宝贵,在国家大规模侵占耕地的背景下,许多耕地问题逐渐浮出水面,危害了战略意义的农业生产,损害了自然环境,也严重妨碍了社会经济与可持续发展的和谐发展。据此,认识新型城市化背景下耕地保护所面临的困难,并准确剖析其中的根本问题,并提出了加强宣传、健全监管、重视生态环境、增加补给耕地效率等措施,对于促进耕地保护工作的顺利进行至关重要。

1 研究背景及意义

《中华人民共和国耕地管理法》的第三条中,明确规定:十分尊重、合理使用耕地和切实维护耕地,是我国的基本国策。^[1]进入21世纪后,城镇化进程发展迅速,经济发展进入快车道,建设占用耕地面积数量急剧增长。据第三届全省耕地调研(以下简称“三调”)结果分析,第二次全国国土调查(以下简称“二调”)到三调10年间,全国耕地意义。

2 在新形势下,耕地保护工作的原则应当包括以下几点:

2.1 保护耕地不可逆减少

政府和相关部门应当加强耕地保护力度,严格执行耕地占用审批制度,强化违法用地的严厉处罚力度,确保耕地数量不会出现不可逆减少。

2.2 优先保障粮食安全

保障国家粮食安全是耕地保护的首要任务,政府应当优先保障耕地的粮食生产功能,严厉打击破坏耕地的

违法行为,确保国家粮食安全稳定。

2.3 提高耕地利用效益

在繁荣农业经济的同时,优化耕地利用结构,推动现代农业发展,加强耕地的现代化管理,提高耕地利用效益。

2.4 加强生态保护

耕地保护工作应当牢固树立生态文明观念,加强退耕还林还草、荒山造林等生态保护措施,保障生态安全和耕地生态环境的稳定。

3 耕地保护中的问题

3.1 耕地保护监督工作不到位

在耕地保障管理工作中,有效实施耕地保障监督,实现对耕地和永久基本农田的动态监督是十分必要的,这关系到耕地保障责任的全面落实和耕地保障机制的认真落实^[1]。从当前的耕地保护情况来看,耕地的监管力度仍存在不落实的现象,没有建立健全的耕地环境动态监控制度,违法侵占耕地造林绿化、挖湖造景或进行非农工程建设的问题频发。

3.2 耕地保护相关制度落实不到位

现阶段,为加强对耕地保护的工作,当地政府制定了许多规章制度,但在上述规章制度的实施过程中,由于各种原因干扰,使得部分规章制度仍不能发挥其应有功效。各地政府有关部门在实施生态文明创建和自然资源治理过程中,所形成的强大合力仍然不足,还需要着力改进政府不作为、乱作为的问题。

3.3 片面强调耕地数量

耕地保护事业中,一直是片面强调耕地面积、忽视了耕地品质的提高,虽然有部分区域耕地总面积没有减

少,可是耕地品质却出现下降,最后导致实际使用的耕地面积逐渐减少。而且,在中国实施耕地占补平衡机制的进程中,虽然全国耕地资源的总量保持了相对动态的平稳、均衡,但真正有效的耕地资源数量却呈现了持续减少的态势,最后出现了粮食产量下滑现象。这也就在较大程度上影响着中国农村经济社会发展的平衡与经济增长。

3.4 耕地保护意识淡薄

我国层面上十分重视耕地保护工作,并相继颁布了许多文件做好耕地保护管理的工作:中共中央、国务院于一九八六年出台《关于加强耕地管理、制止乱占耕地的通知》,于一九九二年出台了《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》,于一九九四年颁布了《基本农田保护条例》,于一九九七年发出《进一步加强耕地管理,保护耕地的通知》(11号文件)。1998年,党中央、国务院更是将耕地保护写进了《刑法》,增设了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让耕地罪”。但各地区人民政府基于自身经济社会发展的考虑,在耕地保护实施过程中总是大打折扣。重占用,轻维护,非法占用尤其是非法侵占耕地的现象时有发生^[2]。因为经济作物的市场低迷,使得农户种经济作物的积极性不高。耕地荒芜、改种为经济作物、耕地流转、建房挖坟等问题在民间相当普遍,而这种情况也对中国耕地保护事业产生了一定深度的影响

3.5 耕地占补平衡难度增大

耕地占补平衡政策是耕地面积数量不下降的主要保障,有着重要的作用。目前,农田综合整治工程(含开发、整理、复垦等多种技术手段)是比较合理的补充农田资源途径。通过对山、水、林、田、路、村等实施综合整治,以扩大有效耕地,增加耕地质量与生产力。但是随着国家的工业化、城镇化发展的不断深入实施,以及通过近几年的合理利用,可适宜利用的耕地后备资源已越来越少,占优补优的难度日益增大。根据当前中国耕地保护工作存在着诸多压力的现实,党中央、国务院于二零一七年一月出台了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,进一步明确了当前新时期中国耕地保护工作的主要目标责任范围,使强化和完善中国耕地保护工作的总体要求和政策措施进一步明晰。

4 新形势下保护耕地的工作方略

新形势下,耕地资源的保护没有完善的保护体系、耕地质量逐年降低以及利用耕地资源的方法较为粗放等,这都是影响着当前耕地环境保护的工作深入开展,也不利于保障耕地效率的提高。唯有通过进一步深入研

究和探讨出较为全面的保护农田的工作方略,才可以最好的达到保护农田的目标。

4.1 全面提高保护耕地意识,建立健全政策法规

为全面提高耕地保障水平,我国必须建立健全相关的法规,让耕地保障能够有法可依。同时,要确立保障农民耕地的奖惩制度和征地补偿机制。政府部门要在具体项目中严格执法,要依据有关法律的规范来保障耕地,全面提高的耕地保护意识,要采取各种方式来加强对耕地保护措施的宣传。此外,还必须健全和严格执行好国家耕地保护职责体系,根据各个地区归属和规模来设置各类耕地保护主要责任人,并逐步明确,建立起相应的责任追究机制,以保证将国家耕地保护措施制度落到实处。

4.2 政府要做好宏观调控,严格实施耕地利用总体规划,控制用地规模

为保证耕地的规模,必须对县城的耕地规模予以严格控制。近年来城市化开发步伐较快,城市规划进一步向外扩张,在这个形势下,在法律规定标准范围内来控制城市规划的耕地总量,做到了对已有城市建设用地资源的最有效使用,以减少对农用地资源的浪费。以国土综合利用方案为基础来合理划定城市总体规划、乡村和城镇区域规划中的耕地范围^[3]。各监管部门要协同配合,加强对损毁耕地的打击工作,严厉打击损毁耕地的犯罪行为。减少耕地闲置问题的发生,为一些没有务农的耕地办好流转登记,使耕地物尽其用。避免耕地违规作为非耕地问题的产生,避免挪作它用的情况产生,实现占补的均衡,做到耕地资产的合理与使用。

4.3 建立比较系统和全面的耕地保护联动机制

现如今,为可以更进一步实现保护耕地的目标,我国要求各级人民政府要主动的提出并通过必要的办法和措施来对耕地资源加以保护。而各级人民政府要当好引路人,不断成立人民政府、农业部门和国土住建等部门组成的耕地资源保障工作组,逐渐形成更加系统和全面的耕地保障联动机制,由当地政府的各个部门来把耕地保障的作用和责任落实起来。而耕地管护项目的推进与实施离不开工作人员的支持。所以,为了更好的进行耕地保护制度联动机制的有效建立与落成,政府部门必须要把耕地保障的目标与任务明确分配出去,严格考核措施,严格执行耕地管护责任制,逐步形成动态的耕地管护机制,随时的可以看到和有效处理,这样使当地政府各个部门能上下一心,众志成城,共同为耕地保护而努力奋斗。

4.4 集约利用耕地资源

在中国城镇化进程日益加速的新形势下,大量城市建设用地会挤占部分耕地资源。但在耕地资源占用之前,地方政府要进行耕地规划,并把耕地资源集约的使用出来,不可以存在占而不要地的行为和情况,这是对耕地资源的巨大浪费。所以,政府部门要不断完善耕地利用政策,切实有效的提高耕地资本使用的效益,逐步采取集约化的使用途径,充分的把耕地资源利用出来,充分发挥出耕地资源在城市化建设中所应有的功能与价值。与此同时,在对耕地资源的合理利用方面,要用多少,占用什么,也不能过多占用,要始终以科学发展观和我国的可持续发展政策为指导,有效、合理的利用耕地资源,采取各种保障耕地利用的手段,在保障耕地利用的同时,也可以推动国家经济、社会的可持续发展

4.5 实现生态上的耕地保护

在区域发展的过程中必须实行耕地补偿平衡,保持耕地补偿规模与效率的均衡,日后开发时,也必须进行耕地的合理保护,完整的耕地保护措施非常重要,开发时必须保持耕地的盒子里和总体生态条件,在耕地规模不变的条件下,耕地质量差和总体生态条件恶劣时,会影响粮食的综合生产能力。所以在具体的耕地管理阶段中,要减少占多补少的现象,必须按照现行的管理法规,同时还必须通过对补偿耕地数量按照等级计算的方法加以实施。

4.6 优化耕地保护实行网格化管理

在现如今耕地保护的过程中,通过网格化监管的方式,实施镇、村、组三级网格责任制度,一级向一级进行负责,逐层的签定项目责任书,把永久管理基本农田的责任落实到主要责任人、责任区域和责任网格。根据永久基本农田重划区现状,在实施中设置了永久性基本农田保护区标牌,上面写明了责任区域、面积、示意图、负责村组、网格人员名称和举报电话等信息,但是针对有要求的村组而言,则是可以根据区域实际的发展状况,通过网络化管理具体到农户,并层层实施相互监管,以协同维护耕地资源。

4.7 提高种粮生产效益,严格控制耕地“非粮化”

耕地“非粮化”的根本原因在于农户种植粮食获得的收益相对过低。中国农业大学教授朱道林认为,在市场经济体系下,经济利益是驱使耕地“非粮化”的最主要因素,也是最根本的诱导机制^[4]。基于中国人多地少的基本国情,增加农户收益的根本路径在于提高单位面积

农地的产出率和农户的劳动生产率。目前提高农户收益的有效途径是大力推进农用地的流转,实现农地适度规模经营。通过采用先进的农业现代化技术设施和装备,降低农产品生产成本。同时提升农业信息化水平,调整农产品生产结构,提高单位面积农地收益,达到实现农户增收的目的。如果农户获得的收益大于耕地“非粮化”获得的收益,那么农户自然会主动放弃耕地的“非粮化”,达到防止耕地“非粮化”的目的。

4.8 加强前期宣传

为能够完善对我国耕地的保障,国土资源部门早已就国土资源使用问题制定了相应的法规规章,但许多地方却没有加以关注。出现的现象大多是一些农民的法律意识淡漠,并且对这一法律的舆论制造程度不够而造成的。众所周知,由我国人民政府颁布的全国耕地日和法律宣传日活动,就是通过了一些活动,才能够把与耕地耕地保护等相关的农业常识加以推广,尤其是对于一些开发商或家庭公司进行对口的营销,传播的形式既可利用较现代化的互联网渠道,也可使用村子的广播如有线电视、收音机等。让更多的农村干部可以利用自己的工作群,把这些推广内容加以转发,从而增加影响力。此外,通过对部分乡村的党员干部开展相应的农业知识技术培训等方面的培训,也是一个行之有效的教育推广方式。

结语

综上所述,在新阶段的经济与社会发展下要想守住耕地保护红线,实施节约集约耕地政策,就必须充分摸清当前的国土面积,重新构建耕地空间规划框架,严格执行各项用地制度,做好耕地保护,同时坚持节约集约用地原则,加大管理监督力度,根据新时代发展背景,进一步促进耕地保护的可持续发展,全面提高耕地规划和使用管理的水平。

参考文献

- [1]赵敏勇.新型城镇化背景下对耕地保护的思考[J].山西农业科学,2016(01).
- [2]詹王镇,吴善善.新型城镇化背景下农村耕地使用权资本化对策研究[J].山东农业大学学报(社会科学版),2019(02).
- [3]孔令仙.我国新型城镇化建设中耕地利用存在的问题及解决对策[J].渤海大学学报(哲学社会科学版),2015(01).
- [4]杜亚敏,王昊,陈正.浅议当前耕地保护的制约因素及破解途径[J].国土资源情报,2016,(1)