

耕地保护面临的新问题与对策

黄 艳

洪湖市不动产登记中心 湖北洪湖 433200

摘要: 由于经济的发展和时代的更迭,农村城市化成为了一种新潮流。此新潮在为社会带来经济高速发展的同时也产生了一些新问题——耕地不断减少。笔者通过研究与探讨,发现各类非农业建设大面积占用耕地的现象十分普遍,虽然国家近年来出台了部分政策措施,意图控制耕地占用现象,但优质耕地的数量依旧呈直线下滑。据调查报告显示,基本农田保护区的耕地质量并未达到预期,乡村旅游和特色产业的发展是耕地占用问题的根本所在。更值得关注的是,在留守儿童和空巢老人较多的区域,耕地荒废率居高不下。

关键词: 耕地保护; 问题; 对策研究

New problems and countermeasures of cultivated land protection

Yan Huang

Honghu Real Estate Registration Center Honghu, Hubei 433200

Abstract: With the development of economy and the change of times, rural urbanization has become a new trend. This new trend in bringing rapid economic development for the society at the same time also produced a number of new problems - - the continuous reduction of arable land. Through research and discussion, the author found that the phenomenon of large-scale occupation of cultivated land by various non-agricultural construction is very common. Although the state has introduced some policies and measures in recent years to control the occupation of cultivated land, the number of high-quality cultivated land is still declining in a straight line. According to the survey report, the quality of farmland in the basic farmland protection area has not reached the expectation, and the development of rural tourism and characteristic industries is the root of the farmland occupation problem. What is more noteworthy is that in areas with many left-behind children and empty nesters, the rate of cultivated land wastage remains high.

Keywords: cultivated land protection; Problem; Countermeasure research

我国是世界上的农业大国,每年粮食生产总量占世界粮食总产量的十分之三。粮食产量固然可观,但我国人口基数大,且耕地作为生产粮食的基础与前提,决定着饭碗的牢固性。自《土地管理法》颁布实施以来,我国的法制建设亦在不断完善,后经过修改,将合理利用和保护耕地确立为基本国策。在20世纪90年代末期,我国土地审批权的管理上升到了一个新高度,即在耕地保护和土地用途模块上进行了严格划分,之后又在划分的基础上将土地资源按照编制和用途进行细致分化,从立法角度来看,对基本农田的保护力度确实有所提升。但自进入信息时代后,交通、旅游等第三产业和服务业迅速发展,耕地减少速度非但没有停滞,反而开启了“加速度”。城市耕用地转为城市建设用地,大片农田被侵占改建,各类

新问题不断涌现。也正因如此,耕地保护迫在眉睫。

一、目前耕地保护所面临的问题

(一) 各类非农业建设用地占用农用耕地的趋势正在加剧

据笔者调查统计,2017年我国共有耕地20.23亿亩,与2009年相比,数量减少了700万。八年时间耕地面积下降了700万亩,平均每年耕地面积减少之数约等于一个小型县区的耕地面积,细思极恐。而这些减少的耕地面积,大多是转为了建设用地。举个例子,2009年至2017年,我国建设用地的面积增加458.65hm²,而此类数据来源于合法审批,假如再加上非法占用的非农业建设用地面积,那这个数字想必还会更大一些^[1]。十二五规划实施以来,很多中小型城市为了加快经济发展,扩张

城市,大量占用优质耕地。据环保督察组曝光的数据显示,全国违规、不符程序审批的耕地面积高达114.26万亩。更有部分地区实行规避抽补,把耕地按照建设用地等其他可以规避调查的地类进行上报审批。

(二) 基本农田保护区的耕地质量低下

基本农田的保护也出现了问题。早在2014年,我国农业部就对基本农田进行了永久划定,但此次划定所依据的数据采集时间过早,可用性不高。根据规定,各类交通道路沿线以及城市、乡村周围的耕地,应优先划为永久基本农田。可实际执行并不是这样。大部分区域仍旧属于建设用地预留地,而永久基本农田不是山地就是填湖形成的人造地,耕作层过薄,更有甚者厚度不超十厘米。退耕还林还草政策实施后,很多耕地便成为了绿化所需的林地。耕作层过薄,植物难以生长,更别提增产保质了。为避免武断,笔者走访了全国各地,发现此类状况十分普遍。

(三) 旅游业、景观工程等特色产业的发展大量占用、损坏耕地

乡村振兴近年来热度不减,“新式乡村+农家乐+住宿”的旅游模式让很多人从中窥到了商机——依托本地特色古建筑或是新式风景,大力开发自然风光,将资源利用率达到最大化。笔者此处所述新式风景,是指经过规划和改造的人造风景,这些人造风景所组成的景观工程固然是给乡村带来了额外收入,但却是依托原有耕地而建。亦有政府部门为了树立所谓的城市形象,用乡村旅游和乡村振兴的口号来掩盖违规占用耕地的行为。我国地势多高原,少盆地和湖泊,为了打造出所谓意境,不少地区破坏耕地屯田造湖,用人力打造自然景致。再者,耕地的用途主要是用于耕种和育苗,耕地改为建设用地,一则损害了土地的土层,二则改变了土壤的营养结构,影响了土壤的肥沃度。

(四) 耕地荒废状况日益严重

尽管国家大力支持农业发展,用工业反哺农业,鼓励农民从事农业生产,但据笔者调查发现,很多地区的耕地都出现了荒废之状。在西部地区,耕地面积广,平均人口少,再加上大部分年轻人外出务工,留在当地的大多是老弱妇孺,劳动力不足,进而导致了耕地荒废状况的出现。再加上温室效应和现代大棚种植技术的推广,很多农民依靠人力种植的农作物产量低,品相差,销路窄,久而久之,很多农民不愿种植农作物,也就导致了耕地荒废现象越来越严重。

(五) 设施农用地和临时用地大面积占用耕地

农业农村部 and 自然资源部按照国务院的安排,对设施农用地和临时占地进行了清理整顿。从上报数据来看,很多临时用地都是占用了优质耕地,不仅乡村旅游,

还有大棚房屋。这类大棚房屋除违建自住外,还有很多在从事粗加工和养殖等等。这些不符合建筑标准的大棚房屋,大多履行了备案手续,长期占用,要想恢复为耕地,难度较大。

二、解决对策

(一) 切实强化耕地责任

随着全面三胎政策的推进,人口增长比例将会适当扩大,但人多地少,人口与耕地面积之间的矛盾会日益加剧。基于此,要先着眼于责任细化,适时强化耕地责任。中国是世界上最大的发展中国家,人口与土地之间的矛盾自古便有,因此更需要小心处理,不论是国家利益层面还是地方的经济动力,耕地都是不能退让的那一部分。切实强化耕地保护责任意识,正确对待经济开发与建设用地之间的矛盾,将粮食安全与生态文明建设进行统筹规划,才能让耕地保护提升到更高的层次。要坚决落实人民的总书记,习近平总书记的讲话要求,即强化耕地责任规划制,优化执法监督体系,坚决抵制滥用耕地、私占耕地等违法行为。而要强化耕地责任制,就必须建立政府主导本位思想,发挥出相关部门的引领作用。也可将耕地保护列入到党政机关年终考核中,严格制定考核标准。乡镇一级更要注重耕地审批与管理,细化保护责任,在美化乡村的同时开垦新的耕地,将耕地制度真正落到实处。

(二) 积极有效地减少荒地现象,优化土地流转

耕地荒废现象是农民生产意愿低下的另一表现。而要解决耕地撂荒问题,首先要做的就是让农民富起来。农民可以在家乡挣到足够的养家费用,就不会外出务工,这样也就会有足够的劳动力去耕种。让农民富起来,需要更为先进的种植技术,需要抗病能力更强的农作物幼苗,授人以鱼不如授人以渔,因此笔者认为,开展新型科技农业培训是帮助农民提高生产意愿、提高农产品产量的重要途径。其次,政府应当竭力为农民从事生产活动提供帮补,降低农民耕种的风险,招揽更多劳动力。例如政府可以出台相应的粮食种植补贴和蔬菜收购指标,开启惠农服务,鼓励农民种植抗病能力更强的新型无公害蔬果,也可借助互联网等新平台帮助农民解决销路窄的问题。最后,还要做好耕地保护法律法规的宣传。很多农民放弃耕种除了利益问题外,还有部分农民由于自身知识文化水平的限制,因此,要做好宣传工作,向农民朋友普及耕地的保护知识,让广大农民认识到土地资源的珍贵,激发出农民的保护欲和责任心。笔者之前在上文中曾经提及,我国的人地矛盾自古以来便存在,而人地矛盾更是随着全面三胎政策的开放变得愈发激烈。但我国并不是所有地区的人口密度均是一致的,也有很多地区人少地多。而为了减少耕地的荒废率,笔者认为

可以在不触及农民核心利益的前提下,优化土地流转,而最好的方式就是加大土地流转力度,鼓励农民们按照自己的实际意愿将闲置的耕地进行流转。土地流转不能无序推进,需要政府主导建立起一个全新的流转秩序。必要时,可在农村设立专门的土地流转管理机构,帮助农民规范流转程序,从根源上解决土地荒废问题。

(三) 落实耕地占补平衡

国务院颁布了《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,意见指出,占据耕地,必须开发等同质量,等同面积的耕地上交国家,私占水田的,也需要另设他法,开发新的水田。国家的态度很明显,就是要将耕地保护制度真正落到实处^[1]。耕地占补必须处于平衡状态,不能私占优质耕地而用劣质耕地进行占补置换,相关管理部门需要落实监督审核,实事求是,必要时可采用高科技北斗卫星、无人机勘测等现代科技手段,将实图与勘测结果进行核对,按照实测面积验收确认。耕地占用大多是城乡建设用地的项目开发所导致的,在城乡建设竣工之时,除审核建筑质量是否达标以外,还要关注该建筑是否占用了耕地。如有占用,必须严格执行占一补一的策略。农民私占耕地挪作宅基地的,必须补缴耕地占用费,并及时开垦同品质耕地进行置换。农民建新宅不拆旧宅的,应当采取有偿收费的方式,不能强拆农民住宅。从大局出发,耕地保护不仅仅是保护耕地的现有面积,更多的是保护耕地所处的生态环境和总体质量。如果在耕地面积总数不变的情况下,耕地质量下降了,也属于占补失衡。真正的占补平衡,是质量与数量的双向对等。

(四) 严格管理永久基本农田的用途

永久农田的划定,笔者在前文中已经叙述过,永久农田的划定由于时间问题,数据与实际并不相符。因此,应当开展新一轮的数据采集,掌握最新永久基本农田的数据资料,并严令任何个人或是组织,不得变更永久基本农田的用途,强化永久基本农田的管理体制,严格规划管控永久基本农田,经过批准的土地利用规划指标,除国家重点交通、水利水电工程建设以外,其余任何项目均不得调整永久基本农田的规划,非调不可的,也要经过一级一级审批,不得占用耕地^[2]。对于耕作层薄弱的问题,政府和相关农业管理部门需要及时对土壤肥沃度、板结度进行评估,因地制宜,根据不同的土地地质进行有针对性的调整。例如,人工填湖形成的水田,由于土壤土质繁杂,土壤的耕作层十分薄弱,就需要加厚耕作层,还可以适时地倾洒营养液,以增强土壤肥沃度。经过调整后的土地,就可作为耕地,承包给农民耕种。

(五) 加强土地执法的监管力度

我国自然资源主管部门应当加大土地执法的监管管

理力度,优化检查方式,坚决查处土地违法、违规行为,并对整改过程和结果进行核对并记录在册。土地执法工作成效亦需要定期检查,用固定标准进行衡量,不得随意变更执法成效衡量标准。科技是第一生产力,信息时代背景下,土地执法监管也可以与现代科技相融合,采用遥感外测,卫星定位相结合的方式,对重点区域进行监管。监管形成的影像和图纸设立专人进行核查,发现疑问及时报告并调查处理^[4]。地方各级自然资源主管部门要按照“溯源为主、严格把控、严惩不贷”的三级要求,切实开展耕地保护工作,在发现违法占用现象之时,及时进行劝告和处理,肃清本源,减少占用现象的发生。而由于疏忽大意,发现之时已经占用耕地的,要立案查处,给予相对应的处罚,屡教不改者,可适当加重处罚。国家自然资源监督管理部门要严格履责,在发现各级官员在对耕地保护存在失职情况时,要及时督促并整改,必要时可约谈主要责任人^[5]。整改不力的,要移交给纪检委,以便问责。还可以进一步完善地市级、县、村三级联控机制,充分发挥出基层干部的力量与智慧,真正让土地执法覆盖我国的每一寸土地。

三、结束语

耕地保护是关乎一国民众安乐与否的前提。耕地的长期保护需要一代又一代人的共同努力。耕地是粮食生产的前提,而粮食又是人类维持生命的必需品,没有耕地,就不可能会有粮食。因此,我们要认真对待耕地保护。在耕地保护中,我们不能只看数量而不看质量,而要同时注重耕地的数量与质量。只注重耕地的质量,那么占补的面积就有可能不符,如果只注重耕地的数量,有可能会以劣换优,以劣补优的情况。综上所述,耕地保护是一场持久战,不能只是从一个地区开始,要动员全国,强化保护责任意识,以期达到缓解人地矛盾的目的。以上就是笔者基于调查所撰写的一些耕地保护所存在的问题以及对应的解决措施,如有不足,还请指出。

参考文献:

- [1]程孔平.耕地保护面临的新问题与对策研究[J].低碳世界,2021,11(06):323-324. DOI: 10.16844/j.cnki.cn10-1007/tk.2021.06.154.
- [2]张绪成.耕地保护面临的新问题与对策[J].国土资源情报,2020(03):46-51.
- [3]胡能灿.新形势下耕地保护问题的研究[J].国土资源导刊,2015,12(04):54-59.
- [4]李家宝.城乡耕地保护面临的问题与保护对策[J].科技信息,2013(09):473.
- [5]潘红岩.耕地保护面临的问题与对策[C]//第十届中国科协年会“新时期河南土地供需态势与城乡统筹发展”论坛文集,2008:288-289.