

耕地保护面临的新问题与对策研究

徐振燕

滨州市自然资源和规划局 山东 滨州 256600

摘要:耕地是粮食生产的关键,我国的人口比较多,耕地的多少直接影响国家的粮食安全。近些年来对土地安全管理引起重视,要求合理利用土地,实现耕地保护。在具体管理阶段,采取最严格的耕地保护制度,各级政府部门通过编制土地利用总体规划,划定基本农田保护区,对基本农田实现特殊保护。我国的城镇化发展取得突出进步,在实际发展阶段,工业化发展形式取得突出的进步,占地面积增加,也对耕地管理产生影响。在整个阶段,耕地面积减少,对整体发展产生影响,因此必须立足现状,做好各项管理工作。

关键词:耕地保护;问题;对策

引言:在经济建设的推动下,城镇化和工业化的步伐不断加快,对土地资源的需求不断加大。但是,我国人口众多,土地资源极为珍贵,在大量侵占耕地的背景下,诸多耕地问题浮出水面,影响了粮食作物的产量,破坏生态环境,严重阻碍了经济社会的和谐发展。所以,把握新型城镇化背景下耕地保护存在的问题,并准确分析其中的原因,同时提出加大宣传、完善监督、重视生态环境、提高补给耕地质量等对策,对推动耕地保护的顺利进行极为重要。

1 当前耕地保护面临的新问题

1.1 耕地闲置荒芜现象严重

在当前的土地管理过程中,存在产出率低的现象。当前农村区域的人口到城市打工,农村区域的人口锐减,多是老年人和留守的女性,对于耕地保护重视度低,加上在农田发展中缺少必要的劳动力,因此导致生态环境恶化,耕地存在闲置的现象,究其原因是农民对耕地管理没有引起重视。干部群众的管理意识对整体管理也有一定的影响,但是当前干部群众的耕地保护意识比较差,没有注意土地的管理,整体法制观念淡化^[2]。

1.2 乡村旅游和“景观工程”占用破坏耕地的情况突出

随着乡村振兴的不断推进,乡村旅游开发也遍地开花,如果是依托本地独有的自然资源开发的旅游景点,可以说是资源利用的最大发挥,实现了资源利用价值^[1]。但现在不少地方的乡村旅游景点是靠规划设计后人工再造出来的,有种花、种草、栽树的,有搞垂钓、民宿的,也有拓展训练、赛马赛车的,等等,这些景点的选址大多是占用耕地,有的还是基本农田,而且景区道路和建筑设施占用的耕地都是永久占用,有的即使没有永久占用,耕作层也被破坏。还有地方政府为了树立城市形象,打着乡村旅游的旗号,过度地打造城市“景观工程”,违法违规占用破坏耕地。

1.3 永久基本农田保护面临建设占用和生态退出双重压力

按规定,永久基本农田经依法划定后任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途,这对保护优质耕地、阻止城市无序蔓延是极其有效的政策。然而,调研发现,各级地方政府对永久基本农田空间布局调整意愿强烈。如:有的地方提

出通过本轮的国土空间规划编制调整永久基本农田布局,进而优化城市空间结构、增加城市开敞空间;有的地方希望通过建立城市群实现区域经济增长,而待建立的城市群大部分处在永久基本农田保护区内。同时,永久基本农田保护红线和生态保护红线、退耕还林还草区域存在重叠问题。

1.4 农村地区耕地保护意识淡薄

农村地区农民保护耕地的根本驱动力就是获得粮食收益,但是,我国的粮食价格较低,针对耕地保护的补偿标准较低,甚至有的补偿款无法全额派发到农民手中,导致农民耕种的积极性较低。耕地抛荒、私自转让、破坏耕地、侵占耕地建设房屋等现象频频出现,严重阻碍了耕地保护工作的推进。

1.5 耕地后备资源匮乏

由于长期的开发复垦和整理,耕地的后备资源出现了严重的变化,后备资源比较少,占补平衡压力大。后备资源不断的开发和利用,将其开垦之后能实现资源的合理应用。在实施阶段,将实施的补充耕地等级折算,增加了占补平衡的压力。在当前的投资管理中,如果开发的难度比较大,剩余的后备资源出现片块小和分布零散的特点,因此很难进行管理。在后期管理中,资金投入多,新增的耕地比例低,加上是劣质耕地,整体管理势必受到影响。

1.6 部分地区耕地受污染严重

当前我国耕地保护工作的重点在于保护耕地的质量和数量,忽视了对耕地的生态保护。在很多城市郊区、铁路沿线、工业园附近等企业聚集区域,有些重污染企业未按规定对废水、废气、废料等进行处理就直接排放,对周围的耕地造成了污染。耕地土壤表层在大量污染物的影响下,耕地肥力降低,耕种农作物质量和产量严重下降,久而久之,就会导致耕地抛荒。当前,针对污染工业企业的处罚措施主要集中在罚款单一形式,通过现实效果来看,并未达到有效遏制污染工业企业“三废”排放的目的。另外,由于耕地污染的最大受害者是农民,而罚金却很少发给农民。

2 加强耕地保护的具体对策

2.1 进一步明确耕地保护微观主体的责、权、利

一是将农民纳入耕地保护责任主体的范畴。《土地管理法》明确规定,农村集体经济组织和农户是耕地的所有者和承包者,是耕地的直接使用者。按照权、责、利对等原则,应将农村集体经济组织和农户纳入耕地保护的责任主体,承担耕地保护的责任。二是建立耕地保护绩效评价机制,对耕地保护效果较好的农村集体经济组织提供激励性补偿。三是依托农村土地资源和区位优势,建立生态农田、景观农田、文化农田,创新“一、二、三”融合生产模式,发挥耕地的生产、生态和生活复合功能,增加农产品的复合价值,最大程度地提升耕地资源价值,增加农民务农收入。

2.2 严格土地执法监管

国家自然资源主管部门要研究改进土地卫片执法检查方式,要把土地违法行为查处整改落实结果作为衡量卫片执法工作成效的第一标准,利用遥感影像对重点区域进行实时监测,及时下发监测图斑,并跟踪督办。地方各级自然资源主管部门要按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的要求,扎实开展耕地保护监管,一旦发现违法占用行为,要及时有效制止,将违法行为消灭在初始状态;对形成违法事实的,要及时立案查处,该从重处罚的坚决从重处罚,该拆除还田的坚决拆除还田;对违法占地面积大、违法情节严重的,要重拳出击,从严打击。国家自然资源督察机构要加大对各级政府和主管部门耕地保护履职情况的督察,对贯彻落实国家耕地保护政策不力、耕地占补平衡落实不实,对违法占用耕地行为打击不力,对土地整治项目和城乡建设用地增减挂钩项目验收把关不严、弄虚作假、虚增耕地,对土地利用规划管控不严、随意调整永久基本农田范围等问题,要及时督促整改,并约谈地方政府主要负责人。对整改不力的,要移交纪(监)委,对相关领导和责任人进行追责问责[3]。

2.3 开展耕地规范化管理

在初期发展中需要对各级干部进行思想指导,耕地保护的责任及时落实到党委和其他负责人身上,各级的工作人员要在思想上认识到当前管理的具体情况,不断开展务实管理。在当前管控阶段,解决重发展和轻保护的问题。积极落实耕地保护的责任,必须及时处理存在的耕地保护问题。针对重大的违法行为需要严格追究责任。整个过程中科学的规划管理很重要,要注意的是全面贯彻和落实现有的政策方案,不断稳定基本保护面积,只有不断推广农田保护形式,才能完善现有的农村网络经济管理模式。在实施阶段按照规定的要求实施,强调的是公共参与,要树立一个责任制和两个网络建设的形式,在基本农田日常管护阶段,逐步实现管理网络化和监督社会化,在后续保护阶段,切实地进行耕地保护和基本管控。

2.4 重把控补充耕地质量,提升耕地整体水平

一是,地方政府在征用耕地时,要统筹规划,尽量减少将大面积耕地划为城镇建设用地,积极推进棚户区改造、升级工业园等方式,提高土地集约利用率;二是,农村地区

持续推进土地整治工作,通过实施增减政策、空心村整治活动、耕地规模化经营等途径缓解耕地占用的紧张状态;三是,严格实施耕地占补平衡政策,依照“占优补优、占多少补多少”的原则,把控补充耕地的质量,保证耕地整体水平不下降。另外,要将补充耕地的配套设施、养护管理等纳入补充耕地管理范畴,从根本上保证补充耕地能够达到占用耕地的水平。另外,还要聘请专业技术人员,对项目建成后的耕地进行检测,掌握占补前后的耕地质量变化,保证“占优补优”政策落实到位。

3 结束语

耕地保护在社会发展中起到重要的作用,针对当前管理阶段的具体情况,在具体的工作过程中需要加大管理力度。本文分别从切实强化耕地保护责任、开展耕地规范化管理、落实耕地保护方案、实现生态上的耕地保护等方面入手,及时处理现有的问题,从而减少当前耕地保护阶段的各种问题,确保整体管理的有效性。

参考文献:

- [1]张绪成.耕地保护面临的新问题与对策[J].国土资源情报,2020(3):46-51.
- [2]詹镇,吴善善.新型城镇化背景下农村土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):94-99.
- [3]臧竞争.答好“耕地保护”题,端稳百姓“铁饭碗”[J].新理财(政府理财),2020(12):34.

作者简介:徐振燕,1977.11,汉,女,山东省滨州市滨城区,科员,中级经济师,本科,研究方向:自然资源管理。