

# 新时代背景下耕地保护管理问题及对策分析

覃金灵

重庆市九龙坡区规划和自然资源局,重庆 400050

**摘要:**当前我国第一产业农业主要依靠耕地来推动国民经济的发展,在新时代背景下,需要对耕地进行严格有效地管理和保护,同时采取科学的措施进行耕地保护管理。基于此,从新时代背景下对耕地保护管理现状进行分析,并结合我国耕地保护管理的重要性,提出新时代背景下耕地保护管理问题及对策。

**关键词:**新时代背景;耕地;保护管理问题;对策

**中图分类号:**F323.21

**DOI:** 10.3969/j.issn.2097-065X.2023.04.002

## 0 引言

“牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线”,是我国农业发展的基础之一,也是农业科技工作者的责任。“粮以土为本,土以质为先”,如何科学高效摸清家底,保护好现有耕地,用好活用耕地保障粮食安全,是目前的重要课题。为此,笔者建议统筹“活用”和“管好”等方面,以达到高效使用、保护耕地、持久发展的较好效果。

## 1 新时代背景下耕地保护管理现状

### 1.1 频繁出现土地浪费现象

虽说我国的耕地资源总量较多,但是人口基数大,人均耕地资源的占有率还是不高。在新时代背景下,大部分地区的土地资源依旧存在浪费现象,土地资源利用率还有待提高。城市的土地资源利用有限,农村地区宅基地管理还不够合理和规范,大部分存在一户多宅的情况。另外,随着工业化进程不断加快,大量的土地用于工业用地和仓库建设,且大部分工厂内部存在大量的闲置土地,这在一定程度上造成土地资源的浪费<sup>[1-2]</sup>。

### 1.2 耕地污染现象加剧

在新时代背景下,随着人们生活收入的提高,在生产生活过程中会产生大量的废弃物和污染物,这些废弃物会在分解过程中产生大量的有害物质,其会随着雨水对土地资源造成污染。另外,在工业生产过程中,也会产生大量的废弃物和工业气体,这些废弃物也会使耕地质量受到影响。这些工业气体被排放到空气中,随着雨水变成酸雨落到土壤中,也会间接地对耕地资源造成不可逆转的影响。

### 1.3 耕地被大量用于城镇化开发

在新时代背景下,我国需要大力发展城市化水平。就当前我国的城市化发展状况来看,还处在发展较慢且中等偏下的水平。在城镇化发展的过程

中,耕地在其中发挥着不可替代的作用。由于人均耕地本来有限,在城市化进程中,不少的城市大部分用地都被用于扩大城市规模,这样就使原本有限的城市耕地越来越少。在三四线城市,也需要在修建大型设施的基础上不断扩大耕地的占用率,使耕地的面积越来越小,且耕地面积还在持续降低。在今后城市发展的过程中,要协调好城市化发展与耕地面积之间的关系,这样才能切实保护好我国的耕地资源。

### 1.4 粮食价格走低造成耕地大量荒废

近年来随着农资价格的大幅上涨,农民的生产成本在不断提高,越来越多的人选择外出打工,而导致大量的耕地荒废,出现无人耕种的情况。另外,相关政府在农资方面的补贴有限,导致农民种地的意愿并不强烈等,这些现象严重制约了农民种地的积极性,这也是大量的农村耕地导致荒废的原因。

### 1.5 耕地利用整体规划不科学

当前随着城市化水平的提高和扩大,所要占用的耕地资源就出现了大幅上涨。当前的城市用地出现用地荒,这就导致大部分人将目光瞄准到城市周边地区,在周边地区的耕地规划管理当中,由于缺乏监管,导致大量的耕地被占用,且耕地在占用的过程中还缺乏规范化管理,导致耕地被浪费和进入开发前期被搁置的现象层出不穷。甚至在大部分农村地区还出现了耕地被占用后,搁置多年的现象。这些情况严重影响了我国耕地面积的利用率,对我国经济的可持续发展不利<sup>[3]</sup>。

## 2 耕地保护管理的重要性

土地是人类赖以生存的物质基础,是国民经济和社会发展的宝贵资源和重要的生产要素,耕地与我国的粮食安全息息相关,要想解决我国粮食产量问题,首先要解决我国的耕地问题,实现耕地资源的可持续。近年来,我国的耕地因为第二、第三产业的

发展而出现面积的持续减少,还有部分原因是自然灾害引起的。这些因素都会导致耕地面积的不断缩减,有数据显示当前的人均耕地面积仅有667 m<sup>2</sup>多。人多地少的现象越来越严重,同时还出现土地结构不合理、用地规模过度扩张等问题,这些都进一步加剧了人均用地的危机<sup>[4]</sup>。一旦耕地出现问题,就直接会影响到我国粮食的产出问题,粮食又关系着人们的生计问题,因此坚守住我国的耕地面积,就等于是坚守着人们的生计,这是关系到国计民生的大事,需要充分地将耕地管理的问题提上日程,这样才能保证人们生活的长治久安。

### 3 新时代背景下耕地保护管理问题及对策

#### 3.1 从严从实落实“长牙齿”的耕地保护硬措施

##### (1)真实严谨建立“耕地档案”。

结合区三调数据成果,及将要开展的全国土壤调查工作,对辖区耕地价值、数量、管理、利用、变化情况进行系统调查、评估,建立土地承包户、组、村、镇“耕地档案”。按照“生态保护优先、以水定地”原则,逐地块论证土壤、开发使用、管护方案,建立“占补平衡项目库”。

##### (2)压实“三长”耕地保护责任。

严格按照“实行耕地保护党政同责,严守18亿亩耕地红线,按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序,统筹划定落实三条控制线”目标<sup>[5]</sup>,建议在区(县)级政府设立基本农田保护一级田长的基础上,按照“镇党委书记作为二级田长,各行政村党支部书记作为三级田长、支部成员作为基础网格员”模式,建立二级构架田长制,不断压实三级田长耕保责任。把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额定点定位逐级上报区级人民政府,并签订耕地保护目标责任书,作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。比如西彭镇真武宫村,可以建立起村民(承包人)张某、网格员、村支书、镇党委书记全域覆盖的耕地保护责任网,使现有每一寸土地有主人、有领导、有监管使用责任人。

##### (3)因地制宜,合理统筹,人地合一。

严格贯彻“耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产,永久基本农田重点用于粮食生产,高标准农田原则上全部用于粮食生产”的理念,根据发展条件、群众意愿、种植粮食作物市场状况等,由农业农村委、镇政府统筹做好统计,分类明确耕地用途,严格落实耕地利用优先序。比如西彭镇长安村花果山,以山坡居多,相对更适宜种植桃

树、橘子等水果作物,可以在摸清底数的情况下,进行整治,同时在镇域范围内平衡耕地数量,而对花果山片区重点打造以经济收入、生态观光、休闲农业为一体的复合现代农业等。

(4)疏堵结合,奖罚分明,建立科学动态的“耕地储备银行”。

引导新发展林果业上山上坡,鼓励利用“四荒”资源,不与粮争地。落实和完善耕地占补平衡政策,建立补充耕地立项、实施、验收、管护全程监管机制,确保补充可长期稳定利用的耕地,确保耕地“数量不少,质量不降”。健全农民种粮收益保障机制,鼓励引导村民积极将承包到户的耕地高效种植粮食作物,加大产粮大户奖励力度,创新粮食产销合作机制。支持家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业多种粮、种好粮。聚焦关键环节和小农户,加快发展农业社会化服务,支持农业服务公司、农民合作社、农村集体经济组织、基层供销社、抖音、快手直播等各类主体大力发展单环节、多环节、全程生产托管服务,开展订单农业、加工物流、产品营销等,提高种粮综合收益,提升耕地使用效益。而对耕地非农化、非粮化的使用现状,及时纳入整改对象,定期销号或调整;对于现有承包人因其个人原因不便耕种的耕地,可以协议交由村集体管理、使用、支配,其他组织和个人在符合条件的情况下,可有偿合法流转使用村民的相应土地;对于撂荒严重且经政府建议有偿进入耕地储备银行仍不同意的土地承包责任人,建议会同法院等部门将其行为记录在个人征信档案等。

#### 3.2 强化“防、惩、治”一体化动态监管

加大耕地执法监督力度,严厉查处违法违规占用耕地从事非农建设。强化耕地用途管制,严格管控耕地转为其他农用地。巩固提升受污染耕地安全利用水平。稳妥有序开展农村乱占耕地建房专项整治试点。巩固“大棚房”问题专项清理整治成果。落实工商资本流转农村土地审查审核和风险防范制度。

积极探索耕地保护执法“防、惩、治”一体化监管模式,采取“零容忍+长牙齿”的硬措施,严防、严控违法用地,强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

##### (1)重宣传,构筑防违控违“新防线”。

耕地保护职能部门,可巧借媒体力量,利用“镜头”和“指尖”强化宣传,充分利用4.22世界地球日、6.25全国土地日等主题宣传日,开展土地政策法规和典型案例宣传,利用抖音等新媒体拍摄富有地域

特色的情景剧等,灵活、生动、高效宣讲耕地保护政策。同时,将普法工作融入土地执法监察、涉地信访化解、宅基地审批地类核实、信息公开等工作全过程,多角度、全方位地确保相关政策宣传普及到位。

(2)聚合合力,筑牢防违控违“新屏障”。

按照上级要求,适时出台农村乱占耕地建房问题摸排工作实施方案,结合“三长”责任划分,建立“市级管面、镇街管片、村级管格”的三级巡查体系,从“上、下、内、外”借力聚合合力。从上可借力中央及重庆市委、政府顶层设计做出的重大决策;从外可向纪检、法院、公安、农业农村等部门及乡镇(街道)综合执法借力,合力开展联合督促检查等工作;从内可充分发挥好耕保、村镇规划、利用、登记和审批等部门力量,强力扭转执法单打独斗局面;从下可借助乡镇(街道)土地网格员(协管员、综治专干)力量,加强耕地、基本农田、农村建房等日常巡查,从源头汇集执法合力。

(3)用“天眼”,高科技手段确保监管“零盲区”。

可充分借鉴“天眼”预警技术,实现时时、全方位扫描监督。比如,可在重点耕地集中区域、巡查难以到达的险要地带,安装“天眼”高空监控摄像头,同时与“田长制”APP进行联动。摄像头发送的预警信息,通过时空大数据平台自动推送到田长制信息管理平台。根据手机收到的预警信息,田长可及时对问题进行跟踪处理,并同步创建业务流程,让区级田长对问题事项进行全流程查看、管理、处置等。

3.3 强化部门联动,激活土地资源,做好产业融合

此外,为切实发挥土地价值,加快农村产业融合发展步伐,促进乡村振兴,还需发展改革委、农业农村委、文化和旅游委等部门加强合作,形成区域经济发展合力。综合九龙坡区来看,可以在区、镇政府的统筹下,创造条件强化农旅融合型(一三产业),如种植油菜和油菜花旅游节;农业加工型(一二产业融合)玉米种植和玉米油加工企业同步推进等。

(1)更新农业发展方式。

立足辖区耕地的现状,打造农业园区,引进农业加工企业,培育新型经营主体;引导土地流转,活跃土地资本市场;做大类似江小北、向葡萄等响亮的农业品牌,新增优质符合现代营养学的蔬菜基地,开展特色养殖等。

(2)一二三产业融合发展。

在充分合理高效运用土地的基础上,可以结合“休闲农业与乡村旅游活动”“油菜花节”“殷桃草莓采摘节”“开心农场丰收节”“水稻种植体验课”“农业气象科技博览”等多种活动,有效串联起人们的休闲、观光、体验、农学实验等各项需求,促进生活增“趣”、旅游增收,产业增效。

(3)规划先行优化农村生态。

始终秉承“十分珍惜和合理利用土地”理念,在镇域整体一盘棋的基础上,立足镇村实际,坚持规划先行,坚持保护农村生态,推进农业基础设施建设。比如充分利用高标准农田建造、升级等契机,新建、优化农村干道、生产便道。通过设施农用地申报审批、湿地保护、土地整治等项目,优化灌溉水源、水库修建。通过集中居住地规划和整合,优化天然气管线、高压输电网及自来水、垃圾场等的撤、并、建等,切实达到集约、节约使用耕地、生态优美、人民富足的美好愿景。

4 结语

在新时代背景下,要充分结合当前耕地的实际情况,科学、规范、有计划地采取相应措施进行耕地保护管理,从而保证人们的正常生活,实现我国耕地的可持续化发展。

参考文献:

[1] 刘蒙罢,张安录.建党百年来中国耕地利用政策变迁的历史逻辑及优化路径[J].中国土地科学,2021,35(12):19-28.

[2] 薛敬.新时代背景下的耕地保护管理问题及对策分析[J].幸福生活指南,2019(41):36-38.

[3] 江俞希.新时代新形势下的耕地保护研究[J].农村经济与科技,2020(12):4-5.

[4] 王俊鑫.耕地保护面临的主要问题与解决策略研究[J].科技风,2019(2):203.

[5] 麦兰芳.浅议耕地保护监管机制建设下的耕地保护问题分析及对策[J].农村经济与科技,2022,33(10):10-12.

作者简介:覃金灵,女,1986年生,副高级职称。研究方向为农业经济。