

国土空间规划背景下耕地保护及对策

陈贤达

宾阳县中华镇乡村建设综合服务中心, 广西 宾阳 530400

摘要:探讨了国土空间规划背景下的耕地保护及对策。首先,对国土空间规划进行了概述,指出其对耕地保护的重要性。其次,分析了国土空间规划下,耕地面积减少、耕地质量下降、土地承包经营权流转和土地规划和用途调整等耕地保护问题。最后,提出了国土空间规划背景下的耕地保护对策,如积极推动农业现代化发展、重视耕地保护监测和评估、完善土地承包经营权流转、加强总体规划与用途调整等。通过采取上述一系列措施,可以更好保护我国耕地,使农业发展更加持续稳定。

关键词:国土空间规划;耕地;问题;对策

中图分类号:F323.211

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2023.08.018

0 引言

随着全球人口持续增长和经济快速发展,土地资源保护和合理利用愈发重要。耕地作为农业生产的基础和粮食安全的重要保障,其保护尤为关键。近年来,随着城市化进程加速和工业化推进,我国耕地面临着严重威胁和挑战,耕地面积不断减少,土地承包经营权流转不畅。国土空间规划作为一个重要的管理工具,旨在合理布局和利用土地资源,实现经济、社会和环境的协调发展。所以本文在国土空间规划背景下分析耕地保护问题,根据问题提出针对性的保护对策,重视通过多种措施实现耕地资源的合理保护,在促进农业可持续发展的同时确保国家粮食安全。

1 国土空间规划概述

国土空间规划是指通过对国土资源进行综合调查、分析和评价,依据经济社会发展的需要和生态环境的承载能力,确定国土利用的总体方向、空间布局 and 重点任务,为国家和地方政府发展决策提供科学依据的规划活动。国土空间规划的目标是实现国土空间的合理利用、优化布局 and 可持续发展,推动经济社会的协调发展和生态环境的保护与修复。它在国家和地方发展规划中具有顶层设计的作用,对土地利用、城乡发展、生态保护、资源配置等方面具有重要指导意义^[1]。国土空间规划的制定过程需要综合考虑自然地理条件、经济社会发展需求、生态环境承载能力、区域协调发展要求等多方面因素。在规划的制定过程中,要进行资源评价、环境评估、风险评估等专项研究,确保规划的科学性和可行性。

2 国土空间规划背景下的耕地保护

2.1 耕地面积减少

随着城市化和工业化的不断推进,大量耕地被转为非农业用地,导致耕地面积减小,给农业生产和粮食安全带来严重影响。首先,城市扩张是导致耕地面积减小的主要原因。随着城市人口增加和城市功能扩展,城市需要大量的土地用于住宅、商业和基础设施建设。这导致农用地被征用或转为城市建设用地,耕地面积逐渐减小。据统计,中国耕地面积从20世纪90年代初的1.8亿 hm^2 减少到目前的1.6亿 hm^2 ,减少约2000万 hm^2 。其次,工业用地的扩张对耕地造成压力。为满足工业发展的需要,大量土地用于建设工业园区和工厂。这些用地往往是原有的耕地,导致耕地面积减小。近年来,我国工业用地的增长速度超过经济增长速度,工业用地对耕地保护构成严重威胁。最后,耕地面积减小与非法占地、土地扰动等问题密切相关^[2]。一些地方存在非法占用耕地的现象,如违法建房、违法填埋等,导致大量耕地被非法占用。某些地方存在土地流转不规范、扰动耕地的问题,导致部分农民主动或被动放弃耕地,进一步加剧耕地面积减小的问题。

2.2 耕地质量下降

受土壤退化、化肥农药过度使用等因素的影响,耕地肥力和质量逐渐下降,给农业生产和可持续发展带来严重挑战。首先,土壤退化是导致耕地质量下降的主要原因。长期的不合理耕作措施、过度灌溉和化肥农药滥用等导致土壤结构疏松、土壤养分流失和土壤酸化等问题,影响耕地的肥力和质量。根据农业部数据,我国不同程度土壤退化的耕地面积已超过总耕地面积的1/3。其次,过度使用化肥农药也是导致耕地质量下降的重要因素。为提高农

作物的产量,农民往往倾向于过量施用化肥和农药,导致土壤中的有机质含量降低、微生物活性减弱等问题,影响土壤的肥力和健康状况。过度使用化肥、农药还会导致农业生态系统的破坏,影响生态平衡和农产品的安全。最后,土地污染对耕地质量产生不可忽视的影响。工业污染、农业废弃物的不当处理、城市垃圾填埋等都可能造成土地污染,进而影响耕地质量和可持续利用^[3]。一些地区的土壤含有重金属、残留农药等有害物质,对农产品的质量和食品安全构成潜在威胁。

2.3 土地承包经营权流转问题

土地承包经营权流转是指农民通过租赁、转让等方式将自己的土地承包经营权转给他人或组织进行农业生产。虽然土地流转有助于提高农业生产效率和农民收入,但也存在一些问题。第一,土地承包经营权流转导致土地的碎片化。由于土地流转往往以小块土地的方式进行,导致土地被分割成小块,造成土地碎片化。这种碎片化的土地利用不利于农业生产的规模化和机械化,也增加农业生产成本和管理难度。第二,土地承包经营权流转导致农业生产结构失衡。一些农民倾向于将自己的土地流转给规模较大的农业企业或合作社,导致大规模种植某一种作物或养殖某一种畜禽,导致农业生产结构的单一化。这种单一化的农业生产结构容易受到天气、病虫害等因素的影响,增加农业生产风险。第三,土地承包经营权流转还引发土地流转不平等问题。一些农民由于信息不对称、土地经营能力不足等原因,容易处于不利的地位,在土地流转中容易受到剥削和欺诈^[4]。这导致土地流转过程中出现不平等现象,进一步加大农民的风险和负担。

2.4 土地规划和用途调整问题

土地规划和用途调整涉及对土地的合理规划和利用,对农业发展和土地资源的可持续利用具有重要影响。首先,土地规划不合理会导致耕地资源浪费。如果土地规划不科学,没有充分考虑耕地资源的保护和利用,会导致大片耕地的非农业使用,造成耕地浪费。此外,如果土地规划没有考虑农作物种植的适宜性和区域特点,也会影响农业生产效益和可持续性。其次,土地用途调整带来农业生产结构失衡。土地用途调整中,如果大量农用地转为非农业用途,会导致农业生产结构的失衡,进而影响农业发展和粮食安全。最后,土地规划和用途调整还会引发土地资源过度开发和环境问题。土地规划过于密集和滥用会导致土地资源过度开发,造成土地退化、水土流失等环境问题^[5]。土地用途调整没有充分考虑环境保护和生态恢复,会对生态环境产生负

面影响。

3 国土空间规划背景下的耕地保护对策

3.1 积极推动农业现代化发展

首先,加强农业科技创新是推动农业现代化的关键。通过引进和研发先进的农业技术和管理方法,提高农作物品种的适应性和产量,减少化肥农药的使用,改善土壤质量,从而提高耕地的利用效率和可持续性。广西宾阳县近年来积极推广机械化农业,在农田作业中广泛应用机械化技术。水稻的耕种和收割综合机械化率已经达到89.48%,主要农作物的耕种和收割综合机械化率也达到71.11%。其次,优化农业产业结构是推动农业现代化的重要方向。通过合理调整农作物种植结构和农业产业布局,减少对特定作物的过度依赖,实现农业生产的多样化和综合化发展。发展高效、生态友好的农业产业,如现代温室农业、水产养殖等,提高农业资源的利用效率,减少耕地需求。最后,加强农业生产标准化和质量安全控制也是推动农业现代化的重要举措。建立健全的农产品质量安全体系,加强对农产品生产、加工和销售环节的监管,提高农产品的质量和安全水平^[6]。这不仅有利于增加农产品的市场竞争力,也能提高农民的收入,减少耕地面积的扩张需求。

3.2 重视耕地保护监测和评估

第一,建立健全的耕地保护监测体系至关重要。该体系应包括耕地利用动态监测、土地质量评估、土地资源调查等内容。通过使用遥感技术、地理信息系统等现代技术手段,定期对耕地进行监测,掌握耕地面积、利用方式、土地质量等信息,及时发现耕地退化、荒漠化、污染等问题,为制定相应的保护措施提供科学依据。第二,加强耕地质量评估是保护耕地的关键环节。耕地质量评估应综合考虑土壤肥力、土地水源、土壤侵蚀等因素,对耕地的质量进行量化评价。评估结果可用于划定重点保护区域、制定土地利用政策和技术措施,保护和改善耕地质量,确保农业生产的可持续性。广西宾阳县最近几年深入开展违法占用永久基本农田种植草皮的专项整治行动,开展耕地破坏损毁技术鉴定,有效提高千亩耕地质量。第三,加强土地资源调查和信息共享是重视耕地保护监测和评估的重要内容。通过全面、准确的调查,掌握土地资源的分布、利用情况和变化趋势,形成完整的土地资源数据库,为决策提供科学依据。第四,加强对耕地保护监测和评估结果的应用与管理。监测和评估结果应及时反馈给相关决策部门和农民,指导制定和实施相应的保护措施。

3.3 完善土地承包经营权流转

第一,加强土地承包经营权确权登记工作。通过对农村土地承包经营权的确权登记,明确土地承包经营权的归属和权益,为土地流转提供法律依据和保障。确权登记可以帮助农民明确自己的土地权益,增强他们对土地的保护意识,为土地流转提供交易基础。第二,建立健全土地流转市场机制。通过建立公开、透明、规范的土地流转市场,为土地承包经营权的流转提供便利和保障。市场机制可以促进土地资源在不同经营主体之间的优化配置,提高土地利用效率和农业生产效益。第三,加强土地流转交易的监管和管理。制定相关政策和法规,明确土地流转的条件、程序和标准,加强对土地流转交易的监管,防止乱象和非法行为的发生。第四,加强土地流转参与主体的培训和指导。为农民提供土地流转的相关知识和技能培训,提高他们对土地流转的认识和理解。为流转参与主体提供农业生产技术、管理经验等方面的指导,提高土地流转的效益和可持续性。第五,加强农民收益保障和社会保障机制的建立。在土地流转过程中要确保农民收益不受损失,通过制定合理的流转收益分配机制,保障农民权益。同时,建立健全社会保障机制,为农民提供稳定的社会保障,减少他们对土地流转的顾虑,具体做法见图1。

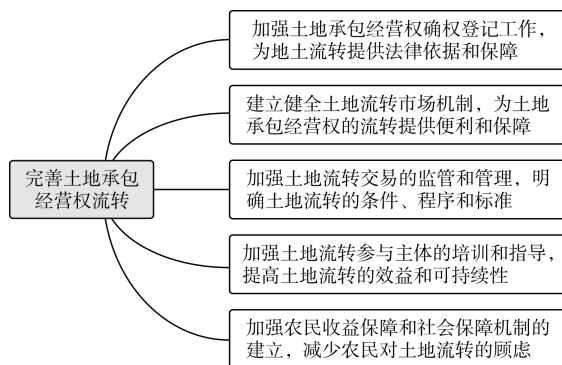


图1 完善土地承包经营权流转

3.4 加强总体规划与用途调整

首先,加强国土空间总体规划的制定与实施。国土空间总体规划是对国土空间进行全面布局和整体优化的重要工作。规划应充分考虑耕地保护的重要性,确保耕地的稳定供应和合理利用。规划要注重统筹兼顾,科学确定农业用地的分布、布局和功能定位,避免非农业建设对耕地资源的过度占用。其次,加强土地用途调整的科学管理。通过精确的土地用途调整,合理划定农业用地、建设用地、生态用地等不同类型的土地边界,确保耕地的保护和合理

利用。在土地用途调整过程中要注重保护农业用地的连片性和规模效益,避免碎片化和细碎化的土地利用,保留足够耕地,为农业生产提供可持续的土地支撑。再次,加强土地用途调整的监管和控制。建立健全的土地用途调整管理制度,明确土地用途调整的程序、标准和限制条件。同时,加强对非法占用耕地行为的打击和处罚,提高违法成本,维护土地资源的合法权益。2023年4月,宾阳县开展多部门联合执法,成功铲除超过200 hm²计划外种植的烟叶。最后,加强土地用途调整的公众参与和信息公开。在土地用途调整过程中要广泛征求农民、专家、社会组织等相关方的意见,充分考虑各方利益和关切,提高决策的科学性和公正性。

4 结论

在国土空间规划背景下,耕地保护是确保农业可持续发展和国土空间合理利用的重要任务。针对耕地面积减小等问题,应积极推动农业现代化发展,通过引入先进技术和管理模式来提高农业生产效率和耕地利用效益。重视耕地保护、监测和评估,及时发现耕地问题并采取相应保护措施,完善土地承包经营权流转,加强土地流转市场机制和监管,确保农民权益;加强总体规划与用途调整,精确划定土地用途边界,确保耕地合理利用。

参考文献:

- [1] 杜辰,刘涛,黄大全,等.中国空间规划耕地保护指标分配和优化:以2006—2020年省级土地利用总体规划为例[J].自然资源学报,2023,38(5):1240-1261.
- [2] 孙桂清.国土空间规划背景下耕地保护问题及对策研究[J].住宅与房地产,2023,21(12):68-70.
- [3] 官卫华,江璇,杨梦丽.国土空间规划视角下农用地用途管制方法:以南京市为例[J].城市规划学刊,2023,15(1):96-103.
- [4] 韩述,郭贯成,史洋洋,等.基于国土空间“三线”划定与耕地质量自相关的耕地空间布局优化[J].农业工程学报,2022,38(19):237-248.
- [5] 李运海.锚定“两个确保”谋划现代化河南空间布局:河南省自然资源厅创新国土空间规划编制的新探索[J].资源导刊,2021,32(11):12-15.
- [6] 王锐,刘越.国土空间规划编制中耕地保有量预测研究:以新疆生产建设兵团第八师石河子市为例[J].智能城市,2021,7(20):105-106.

作者简介:陈贤达,男,1978年生,助理工程师。研究方向为土地管理。