

# 新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新应用策略

栾丽丽

烟台经济技术开发区自然资源局土地利用规划站

**摘要:** 在新型城镇化背景下,既要不断提升城镇化水平,同时也要更加重视保护耕地。结合新型城镇化的内涵和目标,亟须对耕地保护进行深入思考,提出全面、有效的耕地保护措施,从而避免二者的矛盾,实现良性有序发展。

**关键词:** 新型城镇化;耕地保护;政策创新

## 一、我国耕地保护概况

目前我国正处于城市化进程中,人地矛盾十分突出,耕地数量因为撂荒、占用等原因还在逐年减少,耕地质量也因为污染等问题不断下降,并且我国耕地后备资源不足,大部分耕地处在干旱和水土资源流失严重的地区,陡坡地和山地多,平地少,优质耕地非常少。土地是一切文明的物质基础,是人类繁衍生息的基本条件,足够数量的耕地能够改善一方的生存环境和生态环境。有学者指出,耕地面积再持续减少,人们将无“地”自容。城市建设用地占用耕地,耕地撂荒严重都是耕地迅速减少的原因。我国国土面积幅员辽阔,耕地面积虽位居世界第四,但人均耕地占有量很小,且多数耕地位于山地、丘陵和高原地区,平原、盆地地区的耕地只占34%,耕地的产出能力整体较低。随着经济的快速发展,我国耕地面积因为占用、撂荒等原因不断的减少,粮食安全、社会稳定都是今后面临的挑战,人均耕地占有量更是面对巨大压力。

### (一) 建设用地占用耕地

现行《土地管理法》规定保证农用地用途不改变,控制农用地转为建设用地,切实保护耕地是我国的基本国策。但随着人类社会快速发展,建设用地的需求也越来越大,以至不得不占用耕地。据统计,我国建设用地占土地总面积的3%~4%,并在逐年增加,建设用地会使耕地永久丧失其原始功能并不可恢复,而从我国实行二胎政策以后,城镇人口将会迅速增加,预计到2040~2050年,人口高达16亿时,城镇建设用地将达到新的高峰。农民失去赖以生存的耕地,又没有生存技能在城市立足,很多人在农村便种田无地,农民权益得不到保护,究其原因,是我国的耕地保护机制不健全。此外,地方政府一味重视GDP增长,大量招商引资,追求利益最大化,与国家保护耕地的目标相悖。如果不合理解决目前耕地不断转为建设用地的现象,不注重保护农民权益,将会威胁到我国的粮食安全和社会稳定。过去我国用有限的耕地养活了13亿人口,今后我国将面临用更少的耕地养活更多的人,耕地保护迫在眉睫。

### (二) 耕地撂荒严重

耕地撂荒已经从发达的沿海地区扩大到西北粮食产区,甚至在全国范围内出现,可以说,耕地撂荒是耕地数量减少最大的因素。种植业的比较效益低下和劳动力严重不足是耕地撂荒最主要的原因,再加上农药、化肥等生产资料价格上涨,种地往往入不敷出,另外农村交通不便,农作物销售渠道的不畅通和价格低廉也是挫伤农民种地积极性的重要原因。在种地与打工收入差距较大的情况下,农民选择进城务工,以追求自身利益最大化,农村留守老人和小孩,使得家庭失去了主要劳动力,种地成为他们的兼职或者副业,常常抽空种地,以满足基本家庭需求,热爱耕地的老人心有余而力不足,造成耕地撂荒严重。根据国土资源部调查显示,我国每年耕地撂荒将近200万平方公里,尤其是西北干旱山区,农户基本选择完全常年撂荒,并无耕种打算,使得耕地无法有效利用,严重浪费了资源。

### (三) 耕地保护的社会氛围还没有真正形成

耕地所生产的粮食对整个社会的稳定具有重要的作用,除此之外耕地还可以对空气和水进行净化,因此加强对耕地的保护能

够使整个社会都得到相应的益处。但是,当前我国公民对耕地的保护意识还比较淡薄,远远达不到全社会耕地保护的氛围。尤其是作为耕地直接管理者的地方政府,为了追求高的GDP和绩效,对耕地进行随意占有使用。

### (四) 建设占用耕地粗放利用的现象依然存在

当前,随着我国城镇化和工业化的不断发展,许多建设都对耕地进行了侵占,然而当前的新增建设的用地效率并不高,造成了很多的耕地资源的浪费。尤其是现有的新增建设用地的供应机制还没有完善,这些都不利于耕地保护的发展。

### (五) 土地污染现象严重

当前我国的土壤环境不是很乐观,部分土壤污染非常严重。而造成耕地污染主要是因为工业的废液排放,并且化肥的使用过量都会使土壤的污染严重。土地污染现象比较严重,所生产出的粮食也不是很安全。

## 二、新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新应用策略

### (一) 深入了解耕地资源价值

面对当前严峻的耕地保护形势,在相关制度和政策的创新过程中,首先要深入了解耕地资源的价值,从而彻底改变落后的耕地保护理念,构建全要素耕地保护制度。耕地资源要素包括其质量、数量、时间、空间等,在以往的耕地保护工作中,主要以质量和数量作为评价依据,忽略了时间和空间要素的重要性。实际上,耕地使用状态会随着时间和空间的变化而改变,进而影响其质量、数量水平。比如,在土地利用规划过程中,需要在一定时期内,对耕地资源利用情况进行计划安排,在时序上实现最优化配置。总体而言,耕地资源价值取决于其使用功能,且具有动态性特点。作为一种农业生产资料,其价值变化还会对农民生计产生影响。在传统农业生产模式下,农户与耕地的相互依赖性较强。而在城镇化发展过程中,农民收入结构向多元化方向发展,对耕地的依赖性则相对下降。国家在制定相关保护政策时,需要充分考虑耕地的实际利用情况,并从粮食安全等角度出发,依托于耕地自身价值,通过制定有效的引导和扶持政策,确保耕地资源的合理利用。

### (二) 建立全要素保护制度

基于上述分析,应在深入了解耕地资源价值的基础上,转变耕地保护理念,构建全要素保护制度。如果只强调对耕地质量和数量的保护,不符合耕地资源的动态变化特点,也难以守住耕地红线。在全要素保护制度的构建过程中,应更多地关注耕地的生态性要素、空间性要素和实践性要素,使耕地资源总量达到动态平衡状态,并通过提高耕地质量、改善耕地生态环境,为粮食安全提供保障。在土地利用规划过程中,应实现空间配置与时间配置的协调配合,在国家政策的指导下,根据地方耕地资源的实际利用情况,制订合理的土地利用方案。在此方面,应重点完善耕地占补平衡保护制度,在实际生产和建设活动中,坚持占多少、补多少的基本原则,并通过加强补充耕地的质量验收,控制耕地产能下降问题。此外,应积极构建耕地占补平衡的生态协调机制,在恢复耕地的同时做好周边生态环境的恢复工作,避免对后续农业生产活动造成影响。

### (三) 创新耕地价值补偿制度

针对重约束、轻激励的传统耕地保护机制,应站在保护主体角度进行思考,建立新的耕地保护价值补偿制度,充分调度保护主体的主动性。耕地保护工作不仅是地方土地资源部门的工作,同时需要广大社会主体的参与,包括工业企业、普通农户等。对

(下转第04页)

或省、市级的声像档案规范性文件。目前建设工程声像档案在全国、各省、市没有统一的拍摄标准、拍摄要求,只能从做得比较好的城建档案馆借鉴经验,再根据本地的实际,制定规范性文件。通过业务指导得知,我市大多数建设、施工、监理单位对声像档案不了解、不重视,工程声像资料拍摄内容不全,拍摄角度不够好。拍摄内容多是反映施工管理、进度的照片,没有工程的原址原貌、施工、工艺特写、工程大场景等内容,视频资料几乎没有。主要原因是没有现成的声像档案规范文件作指导和约束,部分单位对声像档案工作没有引起重视,管理上不规范,收集上对拍摄范围和要求把握不清,错失了許多拍摄项目原貌及施工过程中的机会,所以形成的建设工程声像档案不规范。2018年底,《绵阳市城市建设工程声像档案管理办法》(试行)印发全市,建设工程声像档案工作从此有了规范性文件作指导。同时,市城建档案馆加大指导服务力度,通过网站发布相关规范性技术文件,相关业务科室主动与各建设、施工单位联系,积极上门服务,指导他们做好城建档案声像档案的收集、管理与移交工作。

二是要制订征集工作长远规划和年度计划,长期依靠社会力量开展档案征集工作是做好征集工作的有力保障。城建档案馆每年根据实际情况,继续完善相关业务制度,明确声像档案征集重点,对象,从政策、经费上予以保证,这是做好征集工作的前提条件。单靠一个人或征集部门自身做工作是远远不够的。由于相当部分的城建声像档案资料散失在社会上,应当重视社会的力量,把依靠广大人民群众做好征集工作作为一种长效机制来坚持。

三是积极努力,争取各级领导的支持是做好征集工作的根本保证。征集工作难度大,不被重视,涉及的范围大、对象复杂。因此,争取各级领导的支持是做好征集工作的重要保证,特别是

对珍贵城建声像档案资料的征集就更要依靠领导出面给予协调,才能完成好征集工作。

四是在今后的工作中,还可以与有条件的媒体部门联合做一些有水准的、有针对性的专题编研成果,主动为城市的规划、建设和管理工作服务。可以充分发挥现代信息技术、互联网络功能,实现信息共享,使档案馆成为城建声像资料丰富齐全的城建档案信息存储中心、利用中心。向社会生动形象地宣传城建档案在城市建设中的作用和地位;也可以采取视听服务、外借服务、咨询服务等途径为社会提供方便快捷的服务,进一步拓宽服务领域和渠道。随着时间的推移,声像档案更加弥足珍贵,城建声像档案工作者要利用城市快速发展的机遇,因地制宜,开拓进取,努力把城建声像工作推向一个更新的层面。

总之,城建声像档案的收集、管理利用工作是一项长期、经常性工作,它们之间相互作用,也需要我们在实践中不断创新改进、探索提高的工作。今后我们将继续本着求真务实、开拓创新的方针,把这项工作做好做实。

#### 参考文献

- [1]郑红霞.浅谈城建声像档案收集工作与管理[J].城建档案,2012,(4).
- [2]于敏.浅谈城建声像档案管理措施[J].城市建设理论研究电子版,2011,(13).
- [3]曾云.浅谈如何规范城建声像档案管理工作[J].城建档案,2013,(3):38-39.
- [4]宋元红.浅谈如何做好城建声像档案管理工作[J].黑龙江档案,2013,(4).
- [5]王忠霞.如何加强城建声像档案管理工作的探讨[J].山西建筑,2008,34(4):229-230.

(上接第02页)

于各方保护主体而言,只有满足其内在经济利益诉求,才能充分调动耕地保护的主动性,改变以往被动的工作状态。同时,耕地保护补偿也是其产生价值的外在体现,应根据不同主体的实际利益诉求,制定分层次的补偿制度。比如,地方政府因耕地保护放弃开发新的商业项目,需要补偿其机会成本,微观农户因耕地保护增加生产成本,也需要分担其成本损失。此外,在耕地保护补偿制度的构建过程中,要重点加大对主要粮食生产区、商品粮基地的补偿力度,循序渐进地改善耕地保护工作效果。

#### (四)健全耕地质量动态监测和评价制度

一是加强耕地质量综合评价的技术标准研究工作,从土壤理化指标、土壤重金属指标、有机污染指标、土壤物理特征、有机质含量、农田基础设施及培肥等多方面,综合评定耕地质量水平,提高耕地质量监测和评价的科学性。二是建立健全耕地质量调查监测和评价制度。建立耕地土壤质量监测体系,设立耕地质量监测站点网络,定期开展土壤环境质量和耕地地力监测,定期评价耕地数量、土壤质量、生态环境、农田设施配套、产能提升、经济效益等情况。三是健全耕地质量监管机制。完善新增耕

地质量验收程序,综合认定新增耕地质量水平,确保耕地质量不降低;完善永久基本农田划定技术标准,零星分散和低质量耕地不得划入永久基本农田;通过生态修复、工程、技术等措施,加强对中低产田、低质量、污染耕地的改造和治理力度,全面提升耕地质量水平。

#### 三、结语

随着当前我国经济和社会的不断发展,我国对耕地保护的实效问题也越来越重视。但是,当前我国的耕地保护工作还面临了许多问题,这个时候就需要国家和相关地方政府加强耕地保护的管理,从而提升我国耕地保护的实效。

#### 参考文献

- [1]曹慧.耕地保护经济补偿研究进展与展望[J].新疆农垦经济,2017(09):75-85+92.
- [2]陈美球.完善耕地保护机制,构建生态粮仓的对策思考[J].上海国土资源,2017,38(01):1-3.
- [3]董祚继.新时期耕地保护的总方略[J].中国土地,2017(02):8-11.