

耕地保护面临的主要问题策略研析

张睿

大连永悦人力资源顾问有限公司

摘要：人类的生存以及社会的发展与耕地资源之间有着密切的关联，耕地是保障国家粮食安全的基石，所以耕地保护是我国需要重点关注的一项工作。为提高此项工作成效，文章针对耕地保护的重要性做出了简要介绍，同时探讨了耕地保护目前需要面对的主要问题，并基于此，分别从加强保护意识、做好撂荒整治工作以及优化耕地保护规定等多个方面，针对耕地保护主要问题的相关对策做出了深入探讨，以此助推我国耕地保护工作不断向好发展。

关键词：耕地保护；健康发展；主要问题；解决应对

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.16.040

引言：对于耕地来讲，其属于我国最宝贵的资源之一，是国家及社会实现可持续发展的一个根本命脉。一直以来我国对耕地保护工作给予高度重视，陆续推出了一系列文件以及相关政策制度，以此增强耕地保护能力。但是目前来看，我国耕地保护工作仍然存在着一定的问题和不足，严重限制着耕地保护成效的提升，因此有必要对耕地保护目前需要面对的主要问题以及相关对策做出深入研究，从而确保耕地保护工作能够充分发挥应有价值和作用。

一、耕地保护的重要性分析

耕地主要指的是用于种植一系列农作物的土地，一般情况下涉及熟地、新开发以及复垦还有整理地和休闲地等等，在我国，耕地主要包括常用耕地以及临时性耕地两大类型。切实做好耕地保护工作对国家及社会的长远健康发展均有着重要意义，具体能够体现在以下几个方面：

1. 能够保证国家粮食安全。对于耕地来讲，其属于粮食安全的一个核心载体，长期以来，我国之所以不断地强调耕地保护，并且大力开展此项工作，就是因为我国需要面对14亿人口必须要解决的吃饭问题，这是我国发展过程中的一个头等大事。而通过切实落实好耕地保护工作，能够在最大程度上避免耕地资源出现被破坏或者是被占用等问题，有助于实现占补平衡，将耕地资源数量控制在一个合理的范围之内，从而切实保证粮食能够得到可靠充足的供应^[1]。

2. 能够保证经济社会实现可持续发展。耕地属于农业最基本的一种生产资料，而农业又是社会经济发展的一个重要基础条件。尽管我国本身是农业大国，但实际人均耕地数量相对较少，耕地的相应后备资源不足，因此为了稳固经济社会发展的基础，必须要切实落实好耕地保护工作，其能够确保耕地得到合理有效的永续利用，这对于促进经济社会实现可持续性发展有着重要价

值和意义。

3. 能够保证我国社会的稳定性。耕地能够得到切实有效的保护，那么粮食生产便可以出现重大转机，这一点对防止通过膨胀以及保障人民生活等可以发挥出重要作用，从而有助于更好地维持我国社会的安全性以及稳定性。

4. 能够保护生态环境。对于耕地保护工作来讲，需要以保护和有效改善生态环境、持续防止水土流失或者是土地沙化等为主要目标，以此实现耕地和生态环境之间的协调发展。通过两者的有机结合既有助于搞好生态文明建设，同时又能够通过生态环境的持续改善，来有效规避耕地资源减少、耕地资源质量下降等问题，这对于耕地资源以及生态环境的可持续发展均有着重要的价值和意义。

二、耕地保护面临的主要问题

（一）耕地的保护意识并不强

现阶段，我国仍有一些地方政府实际上并没有给予耕地“非农化”以及“非粮化”问题足够重视，本身缺乏系统开展耕地保护工作以及占补平衡意识，导致耕地保护工作责任未能确切落实到位，从而出现了对违法以及违规占用耕地、污染破坏耕地等相关行为监管不到位的问题。除此之外，目前来看，虽然我国制定并且推行了免征农业税还有发放种粮补贴等相关政策，但是难以彻底弥补种植粮食和种植一系列其他经济作物或者是开展养殖业等彼此之间的利益差距，而且粮食价格方面的浮动呈现出整体偏低的特点，这些均导致农民本身缺乏良好的种粮积极性，很多地区不愿种田以及弃耕撂荒的势头正在不断加剧^[2]。

另外，我国很多地区的农民自身缺乏良好的依法用地意识，尽管我国已经推行了比较严格的耕地保护相关法律法规和制度，但大多数农民主观认为自身属于耕地的使用者，有着自主处置的权利，这使得农民自身违法占用耕地进行建房或者是改变耕地用途等相关行为频频出现。与此同时，在开展耕地保护工作过程中，有关部门以及农民个人，往往仅重视对耕地资源的数量进行保护，但是对耕地资源的质量并没有给予过多关注或者是认识和了解不够透彻，这使得“占优补次”以及“用养失调”等一系列耕地数量还有质量保护问题不断产生，再加上相关监管措施存在不够完善和落实不到位的问题，所以导致耕地保护工作往往开展成效实际上并不高。

（二）存在耕地撂荒闲置现象

对于耕地撂荒闲置来讲，主要指的是由于一些特殊原因，导致在部分可耕地上产生了没有耕作种植相应农作物的一种现象，一般涉及季节性撂荒闲置、整年撂荒

闲置以及多年撂荒闲置等多种类型。现阶段耕地撂荒闲置问题在国内较为普遍，形成此类现象的原因一般主要包括以下几点：

1. 现阶段很多农民单纯依靠种粮往往无法维持基本生活，所以需要进城打工，以此养家糊口。在这种状态下，农民既要种地又要进行打工，容易出现顾此失彼问题，这使得原本可以一年种植两季甚至三季庄稼的地区开始出现越来越严重的一季种植问题，其余时间基本均在城市打工，这便导致很多农村地区的耕地，陆续出现种一季、停一季以及荒一季的问题，从而引发了耕地撂荒闲置现象。

2. 目前来看我国农村地区当中有很多农户，往往家里都是由留守老人负责打理农田，而青年人均陆续前往城市进行打工。由于大多数农村留守老人自身年龄已高，而且体弱多病，所以很多农活已经干不了，此时大多数用户会选择将土地进行承包或者是弃种，从而出现了耕地撂荒闲置问题，这也是目前很多农村地区耕地撂荒闲置的一个主要原因。

3. 近几年，化肥、农药以及种子、柴油等的价格均持续在上涨，这使得种地成本不断提升，但是粮食价格又一直处于稳定不变甚至波动下滑的状态，这使得种地难以取得理想经济效益，所以很多农民陆续开始放弃种地，转做其他能够获取经济效益的工作，从而出现了耕地撂荒闲置现象。

（三）存在耕地“非粮化”现象

对于耕地“非粮化”主要指的是将耕地当中原本种植的一系列粮食作物改种为相应的非粮作物。比如种植烟草、水果等。这种现象目前在国内较为普遍，形成此类现象的原因与现阶段种粮经济效益偏低等因素有直接关系，可以对耕地保护以及粮食安全产生重大影响。

（四）城市建设和耕地保护有冲突

目前来看，城市建设以及耕地保护两者之间的冲突问题属于影响耕地保护工作成效的一个关键因素。原因在于，国内正在大力推进城市化建设工作，这使得很多城市开始陆续出现“无地可用”问题，从而必须要向周边的郊区或者是农村地区进行扩展，这便会产生占用耕地的问题，而且此类问题会随着城市化水平的不断提高而逐渐加剧。

（五）存在违法建设占用耕地现象

违法乱占耕地一般指的是在未能取得合法合规的相关审批手续的前提下，而在相应耕地上开展的相应非法建设行为。此外，在取得合法审批手续之后，相应主体超过批准的面积开展相应建构物施工建设活动等相关行为也属于违法乱占耕地。这种现象在国内也较为普遍，而且呈现出时断时续的特点，通常在国家对此类现象进行严厉打击阶段，相关违法者一般较为低调，能够停止建设，而一旦政策放松，往往违法者很快会“死灰复燃”。

三、耕地保护面临主要问题的解决策略

（一）积极加强耕地保护意识，提升重视程度

切实提升相关主体的耕地保护意识，提高其对耕地保护工作的重视程度，是提高耕地保护工作成效的关键举措。对此国家有关部门应注重做到以下几点：

1. 加大宣传教育力度。有关部门应持续加大耕地保护宣传教育力度，要尝试借助多种途径和措施，来不断地扩大宣传范围，提升信息传播速度，比如应在坚持使用传统的广播以及电视等媒体开展宣传工作的同时，持续加大对微信、抖音还有微博等一系列新媒体平台的运用力度，并且还需要在广大农村地区张贴宣传画报、设置宣传栏以及拉横幅、发放宣传手册等，以此进一步增强宣传教育的有效性和时效性，确保耕地保护有关信息能够被农民群体及相关企业等所接收，从而持续提升相关主体的耕地保护意识。在宣传教育内容上，应包括不限于有关耕地保护方面的相关法律法规、耕地占补相关政策、耕地保护的重要价值和意义等，内容要保证简洁明了，可借助图文结合、视音频以及动画、漫画等形式进行展示宣传，从而确保广大农民群众能够切实充分了解和掌握宣传内容，以此提高宣传教育成效，推动农民群众自觉保护耕地的良好意识能够持续增强。

除此之外，对于耕地保护的有关政府部门，也应该持续加大内部宣传教育力度，以此提升相关部门及工作人员的耕地保护意识，从而确保各项耕地保护监管工作能够得到进一步落实。

2. 完善耕地保护责任制度。为进一步提高耕地保护意识，政府部门应该结合本地区耕地保护工作实际情况，持续完善各级各部门的相关耕地保护责任制度，借助该制度充分明确每一个部门甚至相关工作人员的实际耕地保护责任范围、具体内容和目标等，以此将耕地保护工作真正地落实到个人，这样一旦耕地保护工作出现问题，可快速追究到个人，减少互相推诿等问题出现。有助于约束各地各级主管部门及工作人员的思想 and 行为，持续增强其耕地保护意识。

（二）实施撂荒耕地整治工作，有效利用耕地

首先，打造耕地撂荒闲置台账。农村地区的有关部门应该以乡镇为单位，落实好逐村、逐户耕地撂荒闲置摸排登记工作，务必做到一户一查、有效摸清底数，以此厘清当地实际撂荒闲置面积、具体承包关系、位置以及现状还有撂荒闲置的原因和时间等，打造出完整系统的信息台账，并借此开展动态监测管控工作，尽可能地做到防增量以及减存量。对于各乡镇政府负责对各村实际摸排情况开展审核工作，再由县级农业农村局开展复核工作，并持续开展跟踪调度，做到利用一块销号一块，保证账实相符。

其次，分类开展复耕复种活动。对有能力进行复耕的农户，应该为其提供农资调剂供应以及生产服务；针对本身有意愿但是严重欠缺劳动力的农户，应该组织成立助耕服务队，实现一对一帮助复耕复种；对现阶段没有意愿开展复耕复种的农户，可依照“平等协商”以及“自愿有偿”这一基本原则，来鼓励还有引导当地的种粮大户、家庭农场还有农民专业合作社等开展撂荒闲置

地流转复耕工作；对于一系列新型经济主体无法或者是不愿意进行流转的耕地，可以由当地集体经济组织负责开展统一复耕工作等。

最后，结合国家有关法律法规，全面落实和推进第二轮土地承包政策，坚持合法合规地确认当地农户土地承包权以及经营权，严禁区域内任何单位以及个人撂荒闲置所承包的耕地。如果撂荒闲置超过1年，可以暂停发放相关补贴，在农户复耕复种后再进行补贴恢复；对超过2年的，可结合国家有关规定，解除合同关系。除此之外，相关财政部门还应该做好撂荒闲置耕地整治资金方面的安排工作，可以结合当地实际情况，对一些复耕复种积极性较高的农户或者是相关组织机构等给予适当的补助激励，以此进一步提高相关主体的复耕复种积极性。

（三）不断改进耕地保护规定，避免耕地“非粮化”

通过持续优化完善耕地保护规定，可以进一步发挥出各相关规定的价值和作用，有助于从根本上规避耕地“非粮化”问题。具体做法如下：

首先，应该精准合理地界定“耕地”以及“非粮化”等相关概念，以此为各项规章制度和相关法规的建立和完善提供支持。此外，还需要打造以及持续完善一系列耕地用途管理制度体系，比如总量管控制度、计划管理制度以及空间准入制度还有用途转用制度和相关审批许可制度等等，确保“双平衡”能够得到切实落实，降低“非粮化”问题出现的概率。

其次，依照因地制宜原则，合理地补充耕地项目方面的后期管护标准以及管护办法细则，借此充分明确耕地管护主体以及职责、相关管护期限、具体种植类型还有管护经费来源和一系列奖惩措施等内容，以此为规避“非粮化”提供指导和依据。

最后，进一步优化农村土地流转制度以及土地承包经营权方面的退出制度等，以此深入推进土地流转还有规模化经营，可以在较大程度上避免耕地撂荒闲置等问题出现。

（四）完善规划统筹，解决城市建设和耕地保护的冲突

为有效解决城市建设以及耕地保护两者之间的矛盾和冲突，应注重做好城市建设方面的规划统筹工作，以此合理开展城市建设活动，确保在推进城市化进程的过程中，实现对耕地的有效保护。

首先，应加速开展旧城改造工程。对于旧城改造来讲，其能够为城市化发展有效提供更多的建设用地，从而使得城市发展能够获得到较为广阔的发展空间，同时旧城改造也可以在较大程度上规避有关单位或者是部门大规模占用一系列耕地资源的问题，有助于提高耕地保护成效。因此，各地有关部门应该不断地尝试与区域发展之间相适应的一系列旧城改造模式以及机制，不断地挖掘旧城改造具备的潜力，从而确保在城市发展建设过程中，尽量减少对可耕地的占用。

其次，有必要打造一个科学合理的土地资源利用体系，鼓励和提倡城市建设过程中能用坏地严禁占用好地、能对一些未利用地进行占用，严禁占用可耕地的优秀思想。除此之外，在实际对城市发展开展长远规划设计工作时，还应该综合考虑用地问题，尽量在最大程度上少占耕地，以此提升耕地保护工作成效。

（五）强化耕地监督管理力度，严格实施违法用地问责

首先，完善村级耕地保护方面的监督制度和相关岗位，以此发挥出基层组织以及社会民众对区域内耕地保护工作进行监督管理的价值和作用，实现对耕地的长期动态化监督管控，对于发现的一系列非法占用耕地以及私自交易良田还有破坏耕地资源等相关行为，均需要切实依照国家有关法律法规开展问责处罚工作。

此外，应成立相关监督管理部门，专门负责对耕地保护有关部门以及工作人员的相关责任落实情况开展监管工作，可结合现行耕地保护管理责任制度明确划分好的责任目标体系，来编制考核指标体系，然后由监督管理部门负责定期对各部门及工作人员开展考核工作，并依据耕地保护工作考核结果实施对应奖惩，以此进一步提高耕地保护工作成效。

其次，针对地区当中的生态保护区，应该切实围绕耕地保护以及科学使用这一基本原则，来对耕地进行充分合理利用的同时，对耕地所在区域的生态环境做出有效保护，可尝试推行相关奖励政策，以此增强耕地资源及生态环境的保护成效。

最后，对于城镇化推进过程中的耕地征用，也应该做出严格监管，相关部门需要确保耕地征用务必严格依照规定程序开展，具体的每个环节均应进行公示，要确保公开透明，避免存在徇私舞弊等问题。尤其是要重点排查耕地减少、以租代征以及先占后补还有耕地非农化使用等一系列行为，并切实依照相关法律规定进行严格惩处。

结束语

综上所述，耕地保护工作对切实保证粮食供给，维持社会和谐安定等方面可以发挥出重要作用。现阶段我国耕地保护需要面对的问题依然严峻，为进一步提高耕地保护工作成效，文章针对耕地保护目前需要面对的问题及相关应对策略做出了深入探讨，以此助推耕地保护工作不断向好发展。

参考文献

[1] 沈菊生, 袁海枫. 耕地保护内卷化的形成原因与优化机制[J]. 湖南人文科技学院学报, 2022, 39(06): 51-57.

[2] 张纪霞. 生态文明视角下的耕地保护机制研究[J]. 价值工程, 2020, 39(18): 80-81.

作者简介: 张睿(1988.1-), 男, 汉族, 硕士, 山西省, 工程师, 研究方向/主要从事于: 土地资源管理、国土空间规划。