

浅谈村镇土地管理中耕地保护的措施

刘鹏¹ 王映霞² 范俊峰³

1. 陕西众智土地工程技术有限公司; 2. 陕西金成大地房地产资产评估咨询有限公司; 3. 陕西众智土地工程技术有限公司

摘要: 随着经济的快速发展,我国城市化进程也在不断加快,随着城镇边界向外围扩张,必然导致城镇周边的优质耕地被占用,如何更有效的保护耕地已经成为我国当前面临的一大难题,这就要求在土地管理过程中,必须采取“长牙齿”的硬措施来保护耕地。在这一背景下,如何提高耕地保护水平成为目前所面临的一个重要问题。本文首先对村镇土地管理中耕地保护工作进行简要分析,然后结合实际情况提出提高耕地保护水平的有效措施。

关键词: 村镇; 土地管理; 耕地保护; 措施

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.04.046

引言

近年来,我国经济快速发展,城市化进程也在不断加快,这就使得农村的土地,不断的被征用。土地资源,尤其是耕地资源,在我国的可持续发展过程中起到了至关重要的作用。为此,如何提高村镇土地管理水平是目前我们必须面对的问题,而耕地作为村镇土地管理中最为重要的资源之一,耕地保护更是极其重要。

一、村镇土地管理中耕地保护的现状

(一) 耕地存在污染风险

随着社会经济的不断发展,人为活动造成了土壤环境变化,以及过度使用化肥、农药和除草剂等导致土壤结构被破坏,造成土壤板结、养分流失和植物生长受阻等问题。这不仅会影响作物产量、质量和耐储性,还会使农产品中有害物质残留超标。因此,在村镇土地管理中保护好耕地对于保障国家粮食安全具有重要意义,这是关系到国家安全的大事。我国土壤环境质量总体上处于良好水平,但部分地区也存在着不同程度的土地污染问题。

(二) 耕地存在退化风险

耕地退化是指因自然和人为因素导致的土壤理化性质的退化。土壤退化包括自然退化和人为退化。自然退化是指土壤在漫长的人类活动过程中,因缺乏必要的保护措施而出现的质量下降现象。人为退化是指由于人类活动的不当干预,比如耕作方式不当、过度施肥等,使土壤失去其原有功能和特性,并出现严重的不良后果。我国耕地退化问题集中体现在南方的红壤是该地区重要的土壤类型之一,其特点是酸性强、肥力较低,近年来,由于酸雨的沉降,以及不合理的施肥等原因,使得南方耕地呈现酸化不断加重的趋势;东北的黑土地在长期的重用轻养的耕作模式下,使得有机质在持续下降,同时由于长期的机械碾压,让土壤形成了一个10至15厘

米的犁底层,阻断了水分、养分的吸收;北方耕地由于地下水位的变化、灌溉方式不当等原因造成了盐碱化加重的趋势。

(三) 耕地质量中等偏上

根据国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局《第三次全国国土调查主要数据公报》,全国耕地面积191792.79万亩,其中水田47087.97万亩,占24.55%;水浇地48172.21万亩,占25.12%;旱地96532.61万亩,占50.33%。从地类上来看,旱地面积占比超过二分之一,水田面积不足四分之一。从数量上看,近10年间,全国耕地面积减少了1.13亿亩,在非农建设占用耕地严格落实了占补平衡的情况下,耕地减少的主要原因是农业结构调整和国土绿化,耕地保护形势严峻。根据农业农村部《2019年全国耕地质量等级情况公报》,全国耕地按质量等级由高到低依次划分为一至十等,平均等级为4.76等,其中评价为一至三等的耕地面积占比为31.24%,这部分耕地基础地力较高,障碍因素不明显;评价为四至六等的耕地面积占比为46.81%,这部分耕地所处环境气候条件基本适宜,农田基础设施条件相对较好,障碍因素较不明显,是今后粮食增产的重点区域和重要突破口;评价为七至十等的耕地面积占比为21.95%,这部分耕地基础地力相对较差,生产障碍因素突出,短时间内较难得到根本改善,应持续开展农田基础设施建设和耕地内在质量建设。从以上耕地地类分布、质量等级分布可以看出,我国耕地主要以旱地为主,耕地质量主要以四至六等的中等地为主,耕地质量总体为中等偏上。

二、村镇土地管理中耕地保护原则

(一) 资源最大化原则

在村镇土地管理中,耕地保护目标是耕地数量、质量和生态“三位一体”保护。所谓耕地资源最大化原则,是指在对村镇土地进行管理过程中,必须注意耕地资源的利用问题,把有限的土地资源用在最重要的地方,并且保证每一块耕地都能得到充分的利用。这就是要求我们在对耕地进行管理过程中,必须把耕地资源作为最重要的资源来对待,使其发挥出最大的作用。在对村镇土地进行管理的过程中,如果不合理利用土地资源的话,就会造成土地资源浪费。例如,在对农村土地进行管理过程中,由于对耕地保护的重要性认识不足,而造成农民为了得到短期的经济利益而滥用土地资源甚至破坏土地资源或者违法犯罪。这就会使得耕地面积不断地减少,严重影响到村镇耕地保护工作。为此,必须坚持以实现耕地资源最大化为目标,通过建立完善的村

镇土地管理制度来对农村土地进行保护，尤其是对耕地的保护。

（二）耕地总量动态平衡原则

随着我国经济的不断发展，城镇化进程也在不断加快，耕地被非农建设占用不可避免。为了更好地保护耕地，在耕地保护的过程中我们必须坚持耕地总量动态平衡原则。所谓耕地总量动态平衡原则，主要是指在一定时期内，根据社会经济发展的需要，一定区域内的耕地数量应当保持一定水平的动态平衡，这一原则在村镇土地管理中具有十分重要的意义。在村镇土地管理过程中要想更好地实现耕地数量、质量和生态“三位一体”的保护，必须要坚持动态平衡的原则。

（三）区域发展与耕地保护协调原则

随着我国经济的快速发展，区域发展已经成为我国经济发展的重要组成部分，同时，区域发展也给我国的耕地保护工作提出了更高的要求。然而由于我国人口众多，各个地区之间的差异也较大，这就使得各个地区的经济发展状况以及耕地保护状况存在着很大的差异。同时，由于各个地区之间经济发展水平与农业生产水平也存在着较大的差异，因此各个地区之间存在着很大的经济差距。这就使得在耕地保护工作中必须考虑到各个地区之间的差异性，做到因地制宜地进行耕地保护。为了实现我国耕地保护工作与区域发展之间的协调，必须要在进行耕地保护工作之前做好区域差异性分析工作。首先，需要对各地区之间存在的差异进行分析，这样才能充分了解到各地区经济发展状况以及农业生产状况等。在耕地保护工作之前必须先对区域差异性进行分析。只有了解到各地区之间存在着较大差异之后，才能够制定出合理的耕地保护措施。其次，必须对各地区经济发展水平与农业生产水平等进行分析。在耕地保护工作时必须从各个地区实际情况出发，只有这样才能够将保护工作落到实处。最后，应该通过区域差异性分析工作来对各个地区所面临的问题进行总结并提出解决方案，这样才能为我国耕地保护工作提供良好的解决方案。

三、提高村镇土地管理中耕地保护水平的有效措施

在我国土地资源中，耕地是最宝贵的土地资源。耕地是人类赖以生存的根本。耕地资源是我国社会经济发展的物质基础，是实现社会可持续发展的前提和保障。随着我国经济社会的快速发展，人多地少的矛盾日益突出，土地资源供需矛盾日益尖锐。尤其是在村镇土地管理中存在着一些问题，对耕地保护提出了新的要求。因此，为了保障农村地区经济建设和社会发展的需求，必须要加强对村镇土地管理中耕地保护工作的重视程度，并采取有效措施来提高耕地保护水平。

（一）加强村庄规划控制作用

村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。在村庄规划中要统筹耕地和永

久基本农田保护，落实永久基本农田和永久基本农田储备区划定成果，落实补充耕地任务，守好耕地红线，统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，推动循环农业、生态农业的发展，完善农田水利配套设施布局，保障设施农业和农业产业园发展合理空间，促进农业转型升级。规划实施是落实规划目标的重要举措，在村庄规划中要明确城市空间布局、农业空间布局、生态空间布局，将城市开发边界、永久基本农田保护边界、生态红线边界“上图入库”，对纳入永久基本农田保护边界的耕地实施特殊保护，任何单位和个人不得违规占用，进行非农建设，或者损毁、破坏、撂荒，要按照耕地是种粮食的基本原则，实施耕种活动，通过村庄规划的总体管控作用，实现耕地保有量不降低。

（二）严格落实耕地动态平衡

在当前的村镇土地管理过程中，耕地动态平衡是其中一项重要的内容，但是，当前村镇土地管理工作中，基层管理人员并没有认识到耕地动态平衡的重要性。为了更好地落实耕地动态平衡工作，基层管理人员需要严格按照相关规定对耕地进行管理。具体来说，在村镇土地管理过程中，基层管理人员应该遵循以下原则。第一，耕地保护不能以牺牲农民利益为代价。第二，必须确保耕地总量的基本平衡。第三，要坚持长期稳定与年度平衡相结合的原则。第四，要始终坚持保护优先的原则。在对耕地进行保护过程中，基层管理人员需要严格按照以上要求进行耕地管理工作。在这一过程中需要做好两方面工作，一是严格落实耕地保护制度，确保耕地数量不减少，质量不降低，二是要充分发挥相关部门的作用，对违法占用耕地的行为进行严肃处置。只有这样才能够更好地提高村镇土地管理水平，实现耕地保护的目标。

（三）严格耕地用途管制

粮食安全是习近平总书记心之所系的“国之大者”，耕地主要是种粮食的。耕地的用途管制制度是落实坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的重要举措之一。作为村镇落实耕地用途管制中要在以下几方面加强管理：一是要严格落实永久基本农田保护制度，永久基本农田上现状种植粮食作物的，基层管理单位或者人员应通过政策宣讲、日常巡查、监督执法等措施，保证继续种植粮食的属性不改变；现状的永久基本农田不得非法转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。二是要严格管控一般耕地转为其他农用地，永久基本农田以外的耕地称为一般耕地，一般耕地也是永久基本农田的储备资源，一般耕地主要是用于粮食、棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，在不破坏耕地耕作层且不造成地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。三是严肃处置违法违规占用耕地的违法违规问题，对于违法违规占用耕地行为，要严格按照《土地管理法》及《土地管理法实施条例》等相关法律法规，依法依规严肃查处，涉嫌犯罪的，要移送司法

机关追究刑事责任，对严重的违法违规行为，要“零容忍”、从重严处。

（四）严格保护耕地执法

要想提高土地管理工作效率，必须加强对违法用地和违法建设的处置力度。在土地管理工作中，必须按照《土地管理法》及《土地管理法实施条例》中的规定来严格执法，对于任何违法用地和违法建设都应该按照规定进行处理。在这一过程中，要加强对土地执法工作人员的培训，提高工作人员执法水平，同时还要加强对土地执法工作人员的监督，以确保其人员能够严格按照相关法律法规来进行土地执法。另外，还要加大对违法用地和违法建设的处罚力度，严格查处违反土地管理法律法规的行为。在查处过程中，要做到依法行政、依法办事。对于严重违法法律法规的用地和建设行为，必须按照相关规定进行严肃处理。

（五）严格落实“田长制”

田长制是为落实永久基本农田保护而建立的以村为单位的网格化管理机制，其基本架构是由市、县政府，乡镇三级主要领导分别作为本辖区内永久基本农田保护的一级、二级和三级田长，村负责人作为网格长，将永久基本农田保护任务落实到责任人、责任地块和责任网格，形成一级抓一级、层层抓落实的永久基本农田保护机制，实现保护责任全覆盖。“田长制”的坚决落实要坚持把护田责任明确到属地、落实到人头，构建起市、县、乡、村四级网格化监管体系，形成“地有人种、田有人管、责有人担”的耕地保护新格局。作为村镇级主要负责人，是主要的组织实施者，在实施过程中，一是要加强巡查，及时反馈，对发现的违法违规问题制止，保证耕地是种粮的属性。二是要建立健全奖惩机制，发挥人民群众的积极性，对发现问题的举报者，要加强个人信息保护，同时给予一定的奖励，对违法违规者要依法依规，结合实际情况进行严肃的处置，实现全民参与耕地保护的新格局。

（六）严格落实全域土地综合整治

耕地是粮食生产的命根子，也是农民最基本的生活保障。土地综合整治的目标是既要实现“看得见青山、看得见绿水、记得住乡愁”，又要实现产业的兴旺和生活的富裕。在土地综合整治的过程中，一定要坚持实事求是、突出特色，要深入基层调查研究，充分的倾听百姓诉求，充分的了解百姓意愿，充分的回应百姓关切。全域土地综合整治在耕地保护中主要体现在以下几方面：一是通过全域土地综合整治，可以将零散的耕地，按照“田成方、路成网”的原则，实现集中连片的整理，把耕地之间的零散分布的其他农用地、废弃的工矿用地等建设用地以及未利用地整理为耕地，增加耕地面积，提高耕作便利度。二是通过耕地的提质改造，比如将部分旱地，通过综合分析论证分析其土壤、气候、水资源等基础条件满足改造条件的，可以将其综合整治、改造为水浇地或水田。将15度以上的坡耕地，通过综合

论证分析，将其改造为梯田，不仅可以减少水土流失，而且可以提高耕地产量，提高耕作便利度。通过这些工程措施将低质量耕地建成易于耕作、旱涝保收的优质耕地，不仅优化了农业生产空间布局，而且有效的增加农民收入、提高了耕地保护和利用效率。三是通过全域土地综合整治新增的耕地或者提质改造的耕地都实现了旱涝保收的良田，要按照永久基本农田的要求进行保护，并优先划入永久基本农田保护区，实施特殊的保护措施，实现耕地数量、质量和生态的“三位一体”保护目标。

（七）加强耕地保护的宣传工作

耕地保护工作的有效开展，不仅要依靠政府相关部门的监管，还需要依靠社会各界群众的参与和支持，只有这样才能更好的保证耕地保护工作的顺利开展。所以在实际工作中，必须要加强宣传工作，要采取多种形式来对公众进行耕地保护知识的普及和宣传，让公众意识到耕地保护是一项非常重要的任务。在开展宣传活动时，要注意采取多种形式，例如广播、电视、报纸等媒体。同时还要借助社会团体以及其他组织和个人的力量来加强宣传工作。此外，还要积极组织各种形式的宣传活动，让社会各界群众都能够积极参与到耕地保护工作中来。只有这样才能更好的提高公众对耕地保护工作重要性的认识，进而才能更好地开展耕地保护工作。只有这样才能提高公众对耕地保护工作的积极性和主动性，从而有效提高耕地保护的力度和效果。

结束语

总而言之，土地是人类赖以生存和发展的最重要的资源之一，是一切生命赖以生存的基础，耕地是粮食生产的命根子。随着社会经济的快速发展，18亿亩耕地红线保护形势严峻，粮食安全问题越来越突出。同时，由于我国人口众多、人均耕地面积少、人地矛盾日益突出，保障粮食安全和解决“三农”问题已经成为我国政府势要解决的重大问题。随着社会经济的不断发展，国家对耕地保护愈加重视。村镇土地是农民生产生活、农业生产活动以及社会经济发展所需的基本物质资料，具有重要的经济价值和社会价值，因此，加强村镇土地管理中耕地保护已成为政府及相关部门关注的焦点。

参考文献

- [1] 杨丹丹, 吴秋兰, 耿霞, 孙永香, 刘志虹, 韩庆瑞. 村镇土地网格化管理与服务平台的构建与应用——以山东省新泰市羊流镇为例[J]. 农业现代化研究, 2017, 38(05): 877-884.
- [2] 刘涛, 黄城西, 林庆超. 如何在村镇土地管理中做好耕地保护[J]. 低碳世界, 2017, (21): 287-288.
- [3] 陈萍, 唐伟艺, 王伟雄. 在村镇土地管理中如何做好耕地保护[J]. 南方农机, 2016, 47(12): 72+77.
- [4] 刁海亭. 村镇土地管理信息系统中数据处理[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(11): 6921-6922+6926.