

# 农村违法占用耕地对策思考 ——以湖北省恩施州为例

任国志

(湖北省恩施州巴东县野三关国土资源所 湖北 恩施 445000)

**[摘要]**近年来,农村未经批准违法乱占耕地建房问题突出且呈蔓延势头,尤其是强占多占、非法出售等恶意占地建房行为,触碰了耕地保护红线,威胁国家粮食安全。笔者以恩施州为例,谈一谈农村违法占用耕地的对策思考。

**[关键词]**农村; 占用耕地

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2019.11.779

## 一、农村违法建设占用耕地现状

(一) 建房违法占用耕地。恩施州2017年至2019年农村违法占耕地建房建(构)筑物8048宗,总面积558.2万平方米。按照现状用途划分,农村村民建房6198宗,面积210.9万平方米;设施农用地1003宗,面积65.7万平方米;工矿仓储82宗,面积38.5万平方米;经营用房118宗,面积23.4万平方米;房地产项目45宗,面积19.8万平方米;其他类602宗,面积199.9万平方米。其中,房地产项目是目前存在于农村基层的隐性危机,是产生矛盾、存在不稳定的主要因素。

(二) 公益性基础设施违法占用耕地。集中供水的水厂、水库、水池等,扶贫补短板的公路、广场、打谷场等涉及民生的基础设施项目用地,多数未经批准。虽然公益事业设施用地存在着用地不规范、管理有漏洞等问题,但由于其受益面广,未成为目前农村用地的主要矛盾。

## 二、农村违法建设占用耕地原因分析

(一) 管理政策障碍无法获取批文。一是受永久基本农田等政策影响,一部分农村公益设施项目在选址论证前期,因工作不到位,导致项目区压占永久基本农田、生态红线等,项目用地无法获得批文。但是,由于涉及基础设施补短板脱贫攻坚在急等原因,基层群众自发开工建设,导致违法行为产生。二是由于受宅基地限额管理影响,有的农民在建房过程中超过用地限额标准,无法获得批准,但在主体建设时一并进行了施工,宅基地超面积违法行为产生。三是受受益驱动,部分房地产开发商私下与农民交易买卖土地,打着田园综合体或康养等项目名义,进行变相房地产开发,不符合国家产业政策,导致无法办理用地审批。

(二) 执法出现漏网之鱼。近年来,各级政府及自然资源和规划部门先后组织开展了治理违法违规用地、年度季度卫片(利用卫星遥感监测等技术手段制作的叠加监测信息及有关要素后形成的专题影像图片)执法检查、违建别墅清理、设施农用地清理及农村违法占用耕地建设清理等一系列专项治理等行动,严肃查处整治了一批农村基层违法违规用地行为。但是,由于恩施属于典型的山区,交通条件极差,基层所力量薄弱(1个所仅有4名事业编制,承担地质灾害防治、地震防御、地质勘查、矿产管理、规划管理、耕地保护、自然资源调查监测、确权登记、用途管制等工作,平均每人管控22平方公里,最多的人均管理面积达178平方公里),工作巡查不到位、执行不到位、执法不规范,未能将违法行为有效控制在萌芽状态,出现执法中的漏网之鱼。

(三) 法律意识不强。一是针对公益设施项目没有先报批后用地的理念,在项目论证选址时没有先行对接论证的意识。二是在利益驱使之下,非法买卖土地资源用于经营性项目建设,开发商没有依法用地、持证用地的意识,导致有的开发项目涉及违法用地行为。三是基层党政领导没有引起高度重视,在推进耕地保护执法的力度上存在失之于软的情况。四是由于农村房地一体登记没有完成,宅基地产权意识没有形成,宅基地不动产登记的意识没有得到强化。

## 三、农村违法建设占用耕地对策建议

农村乱占耕地问题历时较长,面广量大,问题突出,既有需要进一步加强监管、严格执法的问题,也有需要改进管理和服

务的问题,要切实做到关口前移,程序规范,制度统一,把“苗头性”“焦点性”的问题解决在基层,解决在萌芽状态。

(一) 强化宣传。近日,自然资源部、农业农村部联合印发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》和《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》,一堵一疏,既表明了严防死守耕地红线的坚定决心,也传递出了切实保护农民建房需求的民生温度。《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》明确禁止8种农村乱占耕地建房情形,包括:占用永久基本农田建房,强占多占耕地建房,买卖、流转耕地违法建房,在承包耕地上违法建房,巧立名目违法占用耕地建房,违反“一户一宅”规定占用耕地建房,非法出售占用耕地建成的房屋,违法审批占用耕地建房,采取简单明了的方式,列举了当前最突出、最显而易见的8类典型违法情形,并向社会广泛宣传公告,就是为了提高全社会依法用地意识,发挥事前防范和警示教育作用,坚决止住新增问题。一是用地单位和个人都要树立依法依规用地意识,要知道未经批准占用耕地建房屋是不可以的;二是地方各级党委政府,乡镇以及村组干部要知道耕地是受到国家严格保护的,在招商引资项目落地时,或是在给老百姓批宅基地时,不能违法批准,或者越权批准;三是各级党委、行政学院要将耕地保护纳入各级干部培训内容,切实增强各级行政领导对耕地保护工作的深入认识,成为自觉行动。

(二) 做好服务。一是做好规划服务,在国土空间规划时充分对接各类基础设施项目,补齐工作短板,同时留出必要的空间或政策接口,避免项目区内涉及永久基本农田或生态红线。二是强化多规合一信息平台建设,及时公开公示国土空间规划及各类专项规划内容,辅助项目谋划与项目实施。三是各级组建项目服务工作专班,在前期项目谋划时参与选址与论证,提出建设性意见,有效避让永久基本农田或生态红线。四是切实推进放管服改革,优化营商环境,精简办事程序,让数据多跑路、群众少跑腿,积极推进“一网通办”,全力保障农村村民宅基地审批方便快捷,不动产登记及时有效,确保不出现宅基地建设违法行为。

(三) 严格管控。一是各级党委和政府我主动研究,进一步强化对自然资源规划的执法领导,配齐配强执法队伍力量,完善土地执法监管体制机制,自然资源和规划、农业农村要与纪检监察、法院、检察院和公安机关的协作配合,形成合力,采取多种措施合力强化日常监管,以“零容忍”态度依法严肃处理,该拆除的要拆除,该没收的要没收,该复耕的要限期恢复耕种条件,该追究责任的要追究责任,做到“早发现、早制止、严查处”,严肃追究监管不力、失职渎职、不作为、乱作为问题,坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为,坚决守住耕地保护红线。二是逐步建立健全源头预防责任制,明确承包责任人的管理责任,在农村集体土地承包经营权承包合同中载明管理责任,明确责任义务,未经批准不得从事非农建设。三是将违法行为责任人纳入失信联合惩戒范围,构建“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局,让失信者寸步难行,从制度层面让依法依规建设成为行动自觉。

## 参考文献

[1] 骆婉莉. 河源市农村建房违法用地的成因及对策研究[D]. 仲恺农业工程学院, 2019.

# 农田水利灌溉渠道工程的设计研究

王春风

(农安县水利勘测设计中心 吉林 长春 130200)

**[摘要]**我国是一个农业大国,农业经济在国民经济中占有相当大的比重,农田水利工程建设,不仅决定着农业发展的水平,也与当前生态安全密切相关。在国家的相关战略规划当中,也加强了对农田水利建设的重视程度,为“三农”问题的解决奠定了政策基础。

**[关键词]**农田; 水利; 灌溉; 工程

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2019.11.780

## 引言

农业经济与人民群众的日常生活之间具有较为密切的联系。农田水利工程项目可以为农业经济的正常运行提供保障,其在农业经济领域发挥着较为重要的作用。农田水利工程的渠道设计质量与施工质量是工程项目建设质量的重要影响因素。在农田水利工程项目建设期间,相关人员不仅需要提升对农田水利渠道设计与施工的认识,也需要根据相关规定的要求,科学完成施工。

## 1 我国农田水利灌溉技术现状

近年来我国新农村建设力度进一步增大,但是农田水利基础设施的建设力量比较薄弱,整体投入较低,相关机制还不够完善。此外一些农村区域在农田水利灌溉系统的建设过程中也没有充分融入生态理念以及节水理念,在农田灌溉过程中还会出现水资源浪费的问题,难以满足我国可持续发展战略的具体要求。因此,目前我国的农田水利节水灌溉工程还处于初级阶段,需要相关部门进一步加强对该方面的资金投入以及技术投入力度,满足新农村建设的实际需求。

## 2 农田水利节水灌溉工程的设计原则

### 2.1 安全为主原则

在进行渠道布置过程中需要尽可能地避开高填方、高挖方以及施工难度比较大的区域,在一些山丘地形进行农田水利节水灌溉系统的设计过程中,要求灌溉管道尽可能地远离河流以及小溪等区域,这样能够有效避免山洪等自然因素对于灌溉系统所造成的影响。此外在进行对灌溉渠道的选择过程中,要尽可能避免在风化岩层以及透水性比较强的地域进行渠道建设工作,沿渠周边还要完善排洪防冲设备的搭建,确保整个灌溉渠道的运行安全性。

### 2.2 协调性原则

首先,应该遵循协调性原则。在设计过程中应该明确当地的经济现状,确保工程项目能够满足当地的早洪涝整治工作,以总体性设计为依据,实现对原有灌溉区域的改造。在改造中应该合理利用原有灌溉渠系统,降低工程建设成本,实现对原有问题的优化处理。加强对设计方案的优化,满足农田水利的构造设计要求。设计人员应该加强对当地实际情况的调查与分析,明确新建灌溉区域的面积与范围,增强工程设计方案的实效性。

### 3 农田水利节水灌溉工程设计

#### 3.1 工程管护制度

基层的中小型农田水利工程管护工作非常重要,很多水利工程都是由于后续管护工作没有落实,使得工程的使用寿命缩短,降低了水利工程建设开发的社会效益。在中小型水利工程管护制度制定时,需要确保村级干部可以参与其中,在工程管护时起到一定的监督效能,保证农田灌溉、水利工程施工、工程维护、水费收取、水量监测等工作落实到位。由相关区域的会长与井长主持工程管理工作,定期组织召开管理会议,组织基层工作人员对水利工程开展全面检查,对存在安全隐患的工程设备进行及时处理,保证水利工程的整体运行可靠性。部分核心工程设备进行维修与更新时,需要组织相关人员开展会议集体讨论决策,对应的管护支出费用则需要由收益户进行分摊,确保水利工程管护工作开展的持续性与可靠性,在管护工作开展时,水务局必须对其工作进行定期检查,确保管护工作的质量。

#### 3.2 滴灌设计

滴灌灌溉主要是利用塑料管道将灌溉水输送到农作物的根系部位,随后进行局部灌溉的一种模式,最早在我国的干旱地区进行使用,其能够使灌溉水的利用率达到90%以上。较之于喷灌方式,滴灌具有非常好的节水效果,但是滴灌设备的安装成本相对较高,也就需要设计人员对其经济效益进行充分考虑。滴灌灌溉可以跟施肥工作结合在一起,使施肥效果得到大幅度的提升。滴灌的缺点在于滴头容易出现结垢或者堵塞,因此对水源的洁净程度要求比较高,一般在对灌溉水进行过滤之后方能进行使用。在滴灌设计中,设计人员需要对滴灌设备的后期维护工作进行充分的考虑,还需要及时对堵塞住的滴头进行处理,保障农作物的健康成长。

#### 3.3 对于农田灌溉渠道的区域位置予以正确选择

现阶段的农田水利渠道主要可以被划分为干渠、支渠、斗渠、农渠,在优化设计灌溉水渠外观形态以及内部结构的过程中,工程设计人员针对水利项目所在区域的等高线与分水岭等关键地形因素必须全面加以考虑,优化利用现有的农田灌溉用

水<sup>[3]</sup>。具体针对灌溉渠道在进行优化布置以及合理选择的前提下,工程设计人员尤其有必要重视支渠与干渠所在区域的正确划分,增强灌溉渠道的位置分布合理性。各地现有的农田水利渠道项目仍然呈现出可行性较差的特征,根源在于工程设计人员针对渠道工程项目缺乏前期的项目实地勘测与工程地质考察。渠道灌溉项目若要保证实现最大化的工程灌溉节能效益,那么最关键的支撑要素就是合理与可行的灌溉工程前期设计思路。农田灌溉项目在初期设计以及后续运行时,工程灌溉水源往往无法得到最优化的分配。工程监管部门针对渠道灌溉工程忽视全方位的工程灌溉运行监管,客观上将会造成农业灌溉水源表现为较大幅度的浪费后果。

#### 3.4 合理规划渠道

渠道规划、设计中,设计人员需坚持一定顺序。通常渠道设置坚持“干渠、支渠、斗渠、农渠”这一顺序。设计人员需依据不同地区的实际情况,合理规划渠道,依据灌溉地域实际情况严格控制渠道数量。另外,干渠设置过程中,设计人员需依据分水岭、等高线合理设置干渠,以保证渠道设计质量。针对干旱地区,可适当增加渠道流量,提升水资源利用率。同时,需在干渠上游区域设置泄水区域。

#### 结束语

基于农田水利工程的农田灌溉工程建设是保障农业生产活动高效开展的关键,但是从当前建设现状来看情况不容乐观,仍然存在很多细节问题干扰灌溉工程建设,为此必须创新管理理念,强化政策、资金支持,保障灌溉工程建设水平,促进农业可持续健康发展。

#### 参考文献

- [1] 黄倩倩. 基于农田水利工程中的农田灌溉工程建设研究[J]. 建筑工程技术与设计, 2018(4): 1859.
- [2] 兰卓越, 孙启. 农田水利工程中节水灌溉技术的运用[J]. 内蒙古水利, 2012(5): 153-154.

## 济南市农村土地经营权流转实施问题研究

王雅洁

(济南市城建档案馆 山东 济南 250000)

**[摘要]**党的十七届三中、四中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决议》重申了要“加强土地承包经营权流转管理服务,建立健全土地承包经营流转市场,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。”党的十九大报告中明确提出,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度。自中央出台政策明确鼓励农村土地经营权合法流转以来,流转速度逐年递增明显,流转面积不断扩大,所涉及农户数量不断增多。

**[关键词]**土地经营权; 土地流转; 农村土地政策; 政策执行; 济南市

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2019.11.781

近年来,济南市农村土地经营权流转政策,在推动新型城镇化建设、促进农村改革发展方面取得了一定的成果。但农村土地流转政策在实施中也暴露出许多问题,主要表现在:(一)农村土地流转服务平台发展不完善。大多数的流转平台的硬件设施不完善,农民的服务得不到机构的支撑,流转信息不透明,管理档案不系统,这些不完善导致流转双方权益模糊,对接失败,进而导致交易失败。(二)农村剩余劳动力转移受阻。农村土地流转离不开“人”,大部分农民主要是区域内流动,具有盲目性和群体性,有的去县城或省内城镇地区,有的到了外省,只有不到25%的农业剩余劳动力是在政府的组织下转移的。劳动力转移还具有兼业性,他们“农忙务农,农闲外出”,导致务农人员的素质低下。在此期间,由于外地的工作不稳定,他们仍然保留农户身份,舍不得放弃农业生产。因此,难以进行大规模的土地流转。(三)土地流转程序不规范。济南市现有的大多数是农户自发的进行流转,由于部分农民的法律意识不强,只是简单的采取口头上的协议来进行土地流转的,没有通过签订流转合同来规范双方的权利和义务,即使签订了但合同的内容、程序和条款存在不合理、不规范现象,一旦发生纠纷,签订的合同在法律上是不被承认的。

究其原因,分析如下:(一)政府对土地流转政策宣传不深入。在一些落后地区,人们的文化水平有限,有时存在对国家政策理解的误解和偏差,认为只要自己愿意,口头协议,就可以邻里之间相互流转,也不签订规范的土地流转合同,这样农民的利益就得不到保障。政府宣传不到,农民获取有效信息少,也不会主动了解有关政策。(二)农民思想观念落后。在济南市一些偏远落后的农村地区,经济落后,他们把土地当成是自己的“命根子”,对土地的依赖性非常强,在土地流转过程中,基本利益没有得到实实在在的保障,是不会轻易地将土地进行流转,继而导致土地流转效益低下。还有些农民则担心国家的土地政策会经常变化,农民对于土地流转的界限认识不清楚,担心土地流转之后自己会失去土地,因此宁愿将土地抛荒,也不加入土地流转。(三)产权政策不完善。我国的农村土地产权集体所有,集体拥有占有权,农民拥有使用权。所有权具有不稳定性,导致占有权相较于其他的动产或者不动产的权力而言具有差异性,流转的主体和客体对于权利和义务以及双方利益的规划也具有差异性。<sup>1</sup>土地流转的过程中,大家会为自己的利益引起冲突,一旦土地产权固定化,那么能够让交易费用降低到最小。在目前在土地相关法律中,对经营权这种物权到底具备哪些权能和性质,却没有明确规定,对经营权下是否包含“占有、使用、收益、处分”等若干物权能中的一种或者多种,并没有具体说明。对济南市农民流转信心带来很大打击,阻碍流转的正常运行。

济南市农村土地经营权流转政策实施绩效既受政策本身的影响,也受政策宣传与实施不到位的影响,因此,为提升济南市农村土地经营权流转政策实施绩效,释放束缚在农村土地上的剩余劳动力,促进农村农业现代化,提出以下建议:

一、加大土地流转政策的教育宣传力度。政府要广泛宣传土地流转政策,扩大政策的知晓面,各个村委会要强化相关法律法规的宣传力度,通过网络、电视、新闻、横幅等诸多方式,对有关方面的土地流转管理条例、土地流转意义进行宣传,还要对已经进行土地流转并从中受益的农户进行案例宣讲,让农民真正看得见土地流转

的好处,耐心讲解,增强他们土地流转的参与热情。

二、强化农民权益保护类政策,健全社会保障制度。要让农民没有后顾之忧,这就需要政府加强扶持、进行投资,让农民在家门口就能赚到钱,政府提供就业岗位,解决剩余劳动力的就业工作问题。比如济南市四季鲜蔬菜基地,使得周边村庄的剩余劳动力全部转移到蔬菜基地,这样不仅可以增加农民收入,也会缓解紧张的人地矛盾,从而促进土地流转的进程。可以说土地是农民生活的最后一道保障,政府应建立健全保障体系,如:农村社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置以及教育方面的投资等。我们可以借鉴江苏省内苏州市的土地流转经验,作为江苏省内一个正在快速发展的二线城市,苏州市大力推行土地股份合作制,通过价值链形式传递土地收益,以前从事第一产业和现在从第一产业转移出来的农户,依旧可以享受土地的分红,有效的化解了人地矛盾。以前村里的农户各自喂养、销售阳澄湖大闸蟹,之后成立公司,将养殖户的土地流转集中到一起,农民将之前拥有的土地化作股权,成为公司的股东,一起经营,年底进行分红。这种模式不仅集约了土地,更提高了农户的效率,增加了农户的收入。

三、明晰农村土地相关产权政策,完善农村土地流转交易政策。一方面,细化农村土地产权。虽然早在2014年济南市颁布了《关于开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》,济南市农村土地承包经营权确权登记颁证工作开始全面推开。但是,在很多具体细则方面还亟待完善。其一是强化对承包档案的核查工作,做好统计登记。依照顺序展开对原始档案的搜集检查,对基本的信息有所掌握,对确权资料进行核实,遵照二次调查的相关数据,对承包的范围以及具体的数据进行统计登记,具体内容包括空间分布、占比大小等,完善登记簿上的留存信息。其二是要以正式的方式颁发确认证书,由专门的机构对此负责,保证落实到个人。其三是要推进土地经营条例的不断完善,对重要的事项必须予以明确说明,具体涵盖的范围包括建档、流转、注册、实名认证、解决矛盾等相关方面的详细资料,保证管理程序的正常运转。<sup>2</sup>另一方面,完善土地流转中介服务机构。其一是要搭建起信息化、技术化的基础平台。每一个地区都要通过技术检索完善信息体系,通过各种渠道完善信息网络,使管理机制和数据库建设取得重大突破。其二是要完善应对问题的体系。农户间土地流转签订正式规范合同,确保法律效力,在面对问题时能够提出科学有效的解决措施。

土地问题是关乎农民生计的基本问题,农村土地能否有效的流转在很大程度上关乎我国经济发展的产业基础,并且实现我国农业现代化发展的途径是农业规模化、产业化生产的发展。虽归纳总结了济南市农村土地经营权流转政策实施过程中出现的问题及原因,并提出提升改进建议,但有些问题的论述还比较浅薄,所提出的建议考虑可能不周全,有待今后继续深入学习进一步研究。

#### 参考文献

- [1] 刘庆斌. 对有序推进农村土地经营权流转的对策思考[J]. 决策与信息, 2017, (05): 76-83.
- [2] 赵庆国. 新型城镇化视角下我国农村土地流转问题探讨[J]. 农村经济与科技, 2016, 27(21): 3-4.