

关于近年来农村耕地问题的调查研究

刘向民

长春汽车经济技术开发区规划和自然资源服务中心

摘要：随着工业化和城市发展步伐的加快，我国的粮食安全将面临严重挑战，保护农业用地的政策与城市发展政策之间的冲突将加深。但迄今为止，我们坚持节约、高效、科学规划、合理高效利用有限土地资源的原则，坚持有机协调的理念。解决城市发展与耕地保护政策之间的关系，是实现符合特色的城乡可持续发展的根本途径。自从2003年《土地承包法》颁布实施以来，明确了农民的土地权利，完善了农村土地承包使用制度，确立了农村土地承包程序，确立了农业用地开发的法律保障，农村经济得到保障。

关键词：耕地；保护措施；调查；农村

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2022.01.056

引言：实行最严格的土地管理制度的最终目的是确保国家土地资源的安全。为确保土地资源安全，一方面要稳定耕地数量，另一方面要稳定耕地质量，最终稳定耕地综合生产力。然而，我国目前正处于工业化阶段，城市化进程正在加速，过去耕地调整过程偏重于数量平衡，导致新增耕地质量下降。这种不稳定的耕地数量和质量状况日益引起人们对我国农村土地问题的关注，因此，对我国农村土地的研究是必要的。

一、我国耕地现状

（一）人均耕地少，地区差别大

我国是一个多山的国家，我国地形大多是山地，小部分是平原。此外，全国三分之一的土地有各种障碍防止其成为耕地的因素。全国的耕地总量为百分之十三左右，但人均耕地面积只有1.39亩，而且分布不均匀，全国百分之七十的耕地和百分之八十的人口集中在东部湿润地区，这就导致了人均耕地面积高于全国平均水平的省份主要分布在黄土高原的东北部、西北部和青藏高原。但在华北、长江中下游、南方和西南省份，尽管自然条件优越，但人均耕地产量低于全国平均水平，上海、广东、浙江等地人均面积小于一亩。

（二）耕地类型多，质量悬殊

长期以来，我国现有耕地中旱地占的比重大，水田占的比重小。水田占耕地总面积的四分之一，旱地占耕地总面积的四分之三。旱地能够实现灌溉的面积仅占耕地总面积的两成，占耕地总面积的三成。坡地耕地占耕地总数的四成，坡地耕地水土不稳定，导致土壤覆盖减弱，肥力下降和土壤贫瘠。根据研究表明，坡地耕地土壤肥力监测结果中，土壤中氮和过量磷残留，缺钾严重。

（三）宜农后备土地资源不多，且较分散

我国耕地利用程度高，目前的垦殖率为百分之十三，比世界平均水平高出百分之三。由于人口众多，农业发展史悠久，相当一部分优质土地资源，包括平原、河流梯田、流域、水坝等，长期以来一直在耕种。

在中华人民共和国成立后的几次重大的开垦工程之后，农业储备的土壤资源所剩无几。对扩大耕地的依赖正在接近产量和产量增长的极限。目前，约有两亿亩耕地处于良好状态，但是大部分耕地分散在遥远的东北、内蒙古和西北地区，这些在该地区的耕地，政府和国家需要对它们加大投资力度。^[1]

二、农村经营承包权概述

由于我国大部分耕地掌握在农民手中，农村土地未根据《中华人民共和国土地承包法》进行出售、转让、以及合同签订程序非法等问题就产生了，因此需要对农村土地承包问题进行深入探讨。通过对近年来农村土地承包案例的分析，发现农村土地承包存在的主要问题有：

（一）签发合同的程序是非法的

根据《承包法》第十八条规定：根据该法律，外包项目必须得到有集体经济组织成员参加的至少三分之二的村委会会议或三分之二的村委会代表的同意。在实践中，一些农村集体经济组织在发包时不遵循民主议定的原则，土地承包工作不按法定程序进行，违反了法定发包程序。由于承包程序不规范，承包过程缺乏透明度和公开性，导致村民之间以及村民与地方经济组织之间发生了许多合同纠纷。^[2]

（二）对妇女土地承包权的保护不够

农村妇女是一个庞大而脆弱的人口群体，是维权活动的中心。土地是农村妇女赖以生存的基础，所以需要保障她们的合法权益，尤其是土地承包所有权。在一些村庄，妇女结婚或离婚，丈夫去世后，原来的土地合同也到期后，妇女不能获得新的土地合同。在某些情况下，离婚妇女的户口被强制转移到自己的娘家，而她们所娘家没有为她们提供合同。因此，妇女会因为结婚或离婚而失去土地承包权，尤其是离婚后，妇女没有与前夫不在同一集体经济组织，土地承包经营权更容易受到侵害。此外，还有一些集体经济组织在分配利益和补偿征地方面侵犯妇女的权利。

（三）发包人主体资格模糊

《承包法》第十二条规定：农民依法共有的土地属于生活在农村的农民，由农村经济组织或者村委会集体管理。在农村地区已经属于两个或两个以上农村集体农场的农民群体。有些村庄以生产小组的名义由村委会代办的，与村委会签订合同后，将生产小组转让的土地归还村委会，重新出租或出售。于是对发包人的主体资格产生了争议，生产小组作为集体经济组织，如果取得了集体土地所有权可以对外发包土地，但由于对于农村土地的所有权确认发证不及时、不到位，影响到发包人主体资格的确定，从而导致纠纷的产生。

（四）村委会成员的变化、法定代表的变化和土地的重新流转

《承包法》第二十四条规定：分包合同生效后，发包人、责任人变更，集体经济组织分立、合并，不得变更或者终止分包合同。在合同履行过程中，往往由于村委会负责人的变动，新团体对前村委会起草的合同不满，使原合同的效力失效，条款被更改或重新谈判。由于前几年的合同期限较长，合同收费基数较低，由于每个承包商的接收人数增加，一些承包商以合同项下的服务付款不合理为由，单方面决定增加合同，或单方面终止合同，停止支付合同款项，保留另一个合同。变更村委会后擅自将承包地转让给他人，侵犯了承包者的合法权利，引发纠纷。

三、全国耕地面临严峻挑战

（一）自然原因导致耕地面积减少

1. 水土流失

城市大规模开发初期，往往会发生水土流失。当时，这座城市看起来就像一个大型建筑工地，由于建筑施工、采石、和道路建设造成的土壤侵蚀非常严重。据估计，每一公里公路就有可能造成严重的土壤侵蚀。在城市化初期，土壤侵蚀速度平均比农业发展速度快10到350倍左右，比森林砍伐速度快1500倍左右。广东、山东等省的采样监测结果显示，城市水土流失量约占研究区总面积的百分之二十，深圳或和工业发达地区的水土流失量占总水土流失总面积的百分之八十左右。^[3]

2. 洪涝灾害

研究表明，不同类型的土壤对降水的渗透性存在显著差异，自然土壤渗透能力最好，压实土壤次之，水泥地面渗透量接近于零。在一些受洪水和洪水影响的地区，城市化导致大量土地被水泥路面覆盖，改变了地表径流，使城市下水道无法运转，大量土壤被洪水所冲刷带走。

3. 污染严重

目前，我国大多数农村地区的土壤是干净的，但在大量工业地区却受到了污染。例如，化肥和农药在太湖地区广泛使用，造成该地区土壤中农药和化肥的含量直

线上升。与此同时，重金属和持久性有机物质的污染正在发生，增加了与农业污染有关的土壤压力，如果不采取措施解决这一现象，可能会导致耕地的灾难性破坏。^[4]

（二）我国建设用地概况

1. 我国城市建设场地概况

改革开放时期，我国城镇人口不足两亿，到零八年已达到六亿左右。今天，我国的城市化率是总人口的一半，预计到2030年，我国城市人口将达到总人口百分之六十五左右，预计会超过十亿人。因此，我国城市耕地面临的问题主要有，除了满足人口基本需求所需的面积外，道路建设和大量的企业单位也占用大量耕地。根据国土部的数据显示，某些中型城市用于城市规划的新建筑空间的使用较前两年增加了三分之二，其中超过百分之七十用于城市交通、公共基础设施和住房。以辽宁为例，土地短缺导致该省约有六万套住房无法修建，而在广东，预计全年新建城市基础设施数量将较去年增长约百分之七。我们需要思考，我们真的需要大量的土地来建设我们的城市，还是需要人口和领土扩张来建设现代城市？因此，在城市建设过程中，更应该重视节约土地，提高土地利用效率。在城市的城中村、旧城区重建改造、大型开发项目的建设、别墅管理和高尔夫项目等领域也有很大的潜力。^[5]

2. 农村非农建设用地概况

保障我国粮食安全，既要挖掘农村潜力，又要控制城市建设。我国农村除了利用科学技术提高农业生产力外，在开发农村建设的非农用地和恢复低产量耕地等方面也有重大机遇。据有关部门统计，截至2004年，全国已建成的村庄建设用地面积约1.5万平方米，人均村庄用地两百平方米，高出国家规定的最高值的一半，也远高于其他国家的农村人均用地水平。面对不断增长的城市和城市人口以及不断减少的农村人口，乡村使用的土地面积增，但是不减少是非常不合逻辑的。因此，在科学规划、严格破坏的条件下，不能忽视农村和非农作物用地建设的规划和管理，确保14亿多人的粮食安全前提下，在科学规划、严格限制城市建设用地的同时，也决不能忽视农村的村庄建设用地和非农用地的规划和控制。

四、保护耕地的主要措施

（一）在用途管制方面进行制度创新

1. 有效维护土地利用总体规划的重要性和权威性

规范土地利用总体规划编制和修订过程。《土地管理法》修正案增加了对土地利用总体规划任意变更的限制，明确未来土地利用总体规划由人民大会审批修订，并由人民代表大会负责和控制。批准的计划必须严格执行，不得改变。如未经批准擅自更改土地用途图则，有关责任人应受到严厉处罚。

2. 土地利用总体规划与相关规划的协调

目前,土地政策的主要方向之一是不同土地利用类型之间的协调。为了解决确保工业用地使用的重要性,在某些情况下,工业用地比农业的重要性的问题,应优先考虑和协调土地利用总体计划和有关计划之间的联系。应注意土地利用总体规划与城市体系规划、城市规划、流域管理规划等的有机关系,避免两者之间的一致和矛盾。

3. 重视国土规划领域的研究与开发

领土规划侧重于生产规划、领土组成部分和领土开发。土地利用规划和城市规划都是部门性规划,它们现在实际上是可以比较的,应由综合规划加以管理。由于缺乏综合规划,很难规划部门间的协调,我国经济正处于快速增长阶段,必须开展区域规划,以避免投资规划的盲目性,加强区域与产业发展的协调。几年前,前国家计划委员会带头制定了一项有关立法的国家方案,这可被视为立法的一个典范。国土规划没有完整的指标体系和方法体系,需要各方共同努力,我们希望很快看到结果,由于这一问题的范围很广,建议国家发展和改革委员会在创造必要条件时牵头相关部委制定相关立法。

(二) 在土地权属方面进行制度创新

1. 农业用地所有权需要进一步明确

要走社会主义市场经济的道路,需要进一步明确农民土地承包是一项必须尊重的产权。这可以解释为,只有增加对土地的投资和改善其生产条件取决于其生产的性质,并有助于提高土地的肥力和生产力。与此同时,如果土地所有者拥有长期和可持续的土地使用权,他们只会增加对土地的投资。在没有明确的土地权利的情况下,农民不愿意增加投入,甚至可能失去土壤肥力。由此可见,农民的土地权是保护和合理利用耕地的主要条件之一,只有农民更加积极地经营自己的土地,才能保证对自己土地的保护。

2. 在工业化和城市化需要调整农村土地使用权关系

在工业化和城市化需要调整农村土地使用权关系的地方,也必须认真考虑农民的意见,以保障他们的知情权、参与权和经济收益权。目前在若干部门和区域建立了土地法庭制度,这是一个良好的开端,应在实践中加以继续和改进。

(三) 加强大城市建设规模控制,提高土地资源利用效率

现代城市建设必须按照节约利用、充分发挥土地利用潜力的原则,严格限制城市和郊区房地产的开发。因此,各级政府都需要整合全国城市建设,科学规划城市建设,重视现代城市内容的研究和现代化,重视城市建设方案,避免盲目比较和扩张。利用政策鼓励农用地用于城市和农村非农发展,最大限度利用城市土地储备,

严格控制土地储备积累。加快旧城区和贫民区改造,发展城市文化,提高城市文明水平,推进现代城市建设,确保土地集约利用和土地扩张原则得到充分落实。现阶段应严格控制高尔夫球场等项目的发展,鼓励大容量项目的发展。

(四) 搞好小城镇建设

为改善农村生活条件,提高各地区农村经济发展水平,应加快以改村为基础的小城镇建设。小城镇和乡村建设要有机结合,相辅相成,小城镇建设应有足够的当地人口、土地面积、生态、历史文化等,同时要尽量选择有一定基础、交通条件好的原有城镇为本体,尽可能科学合理规划。建设现代化城市,基础设施大而发达,教育和医疗条件得到改善,建设现代化城镇。加强农村城镇化,不仅可以提高农业生产力,增强农村经济实力,提高农民生活质量,而且可以节约大片土地,增加耕地面积,确保粮食安全政策的实施。与此同时,我们可以为城市的可持续发展奠定基础。

(五) 可持续土地管理,提高土地利用效率

为了控制存量土地的私自转让和租赁,土地使用应该在地方行政管理之下,并征得地方政府同意,严格遵守法定程序,严格控制国有资产的私人转让、租赁和流出,促进土地使用集约化和合理化,确保最大限度地满足当地经济建设的土地需求。在当地政府正确的引导下,管理机构需要坚持将项目吸引到企业闲置场所,利用破产的工厂来容纳新的项目,既能盘活企业存量资产,又不增加用地。

六、结束语

因此,要使宏观调控目标具有长期性、包容性、协调性和可持续性,需要从当前的角度逐步建立和完善、协调,达到构建土地与耕地保护关系的长效机制。为了我国的经济社会发展,我们必须按照这一指导思想,起草和修改法律,确保法律的有效实施。

参考文献

- [1] 瞿长福. 谁来守住耕地底线——近年来农村土地问题调查[J]. 我国土地, 2004(4).
- [2] 王春超, 李兆能. 农村土地流转中的困境: 来自湖北的农户调查[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2008, 47(4): 6.
- [3] 卿秋艳. 农村土地抛荒问题影响因素及对策探讨——基于湖南郴州龙海村的调查[J]. 山东农业大学学报: 社会科学版, 2010(2): 5.
- [4] 傅冬华. 关于当前农村土地问题的调查与思考[J]. 中共济南市委党校学报, 2010(2): 3.
- [5] 关文荣, 李维哲. 拓宽保护耕地的思路——农用地综合生产能力调查与评价的任务与思路[J]. 我国土地, 2006, 000(003): 17-18.