

浅谈基本农田保护面临的问题及对策

李连文

朝阳县自然资源局

[摘要]基本农田承担着我国粮食生产任务,为保护国家粮食安全发挥了重要的基础性作用。基本农田保护制度实施20多年来,在保障国家粮食安全,保护耕地等方面取得了显著的成效。面对社会经济快速发展,土地供需矛盾日益突出的新形势新任务,基本农田保护也面临着一系列问题,现就当前基本农田划定方法过于强调数量、审批过于集中及基本农田保护实施中农村集体经济组织和农户对基本农田保护积极不高等问题进行探讨,为基本农田保护工作提供借鉴。

[关键词]基本农田;保护;面临的问题;对策

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2020.03.570

基本农田在我国粮食生产供应中占有重要的角色地位,可以有效保障我国粮食安全,满足社会发展过程中对粮食的需求。我国当前已经实施基本农田保护制度,在耕地保护工作、粮食安全保障工作中均发挥了较大的作用。当前我国社会发展速度持续加快,土地供需矛盾日益严重,这给基本农田保护工作的开展也带来了制约。当前基本农田的划定方式将划分重点放在数量上,审批处于较为集中的状态,并且难以调动各个农业经营主体对基本农田保护工作的积极性。为了解决这些问题,对当前基本农田保护存在的问题,并在问题的基础上提出了有效的解决措施,长期可以提高基本农田保护效果。

一、基本农田保护制度的相关内容

基本农田是指根据一定时期人口和国民经济对农产品的需求以及对建设用地的预测而确定的在土地利用总体规划期内未经国务院批准不得占用的耕地,是从战略高度出发,为了满足一定时期人口和国民经济对农产品的需求而必须确保的耕地的最低需求量,老百姓称之为“吃饭田”、“保命田”。基本农田保护是指对基本农田依法实行保护的一项土地行政措施。基本农田保护的對象是:国务院有关主管部门和县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油和名、优、特、新农产品生产基地;高产、稳产田和有良好的水利与水土保持设施的耕地以及经过治理、改造和正在实施改造计划的中低产田;大中城市蔬菜生产基地;农业科研、教学试验田;省级以上人民政府确定的其他农业生产基地。《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》和国土资源部制定的有关规章对基本农田保护制度还做出了如下方面的规定:(1)占用基本农田审批制度。国家重点建设项目需要占用基本农田,涉及农用地转用或者征用土地的,必须经国务院批准。(2)基本农田占补平衡制度。占用基本农田的单位按照“占多少,垦多少”的原则,并补划数量和质量不低于所占用耕地的基本农田。(3)禁止破坏和闲置、荒芜基本农田制度。禁止任何单位和个人进行破坏基本农田的活动。禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田。

二、基本农田保护存在问题

1、缺少科学的基本农田划定方式。虽然我国经济发展水平不断提高,但是在基本农田划定的过程中仍然以传统的思

维进行划定,由上级向下级政府下达基本农田的保护目标,省、市、县以及乡会按照政府提出的规定将目前现有耕地的作为基本农田。在这种基本农田的划定方式下导致基本农田保护工和经济发展之间出现了较多的矛盾和问题。基本农田只是将数量作为划分的重点,没有认识到基本农田的质量。例如,吉林属于平原地区,地势平坦,土地肥力水平肥沃,可以为农作物提供良好的生长环境,农业是吉林地区的主要发展行业,基本农田的数量其实与目前现有耕地的8成相比会更多。然而对于山地丘陵地区而言,耕地的面积较小,耕地数量不仅少还以分散的状态分布,总体来看缺少充足的高质量耕地。但是为了可以完成当地政府所下达的目标会选择将低质量的耕地划分为基本农田。

2、基本农田审批权过于集中。在我国提出的《土地管理法》中提出了涉及征收和转用基本农田,无论基本农田面积的大或者小,都需要由国务院进行审批。地方建设过程中较多的项目都难以准确的避开基本农田,例如输变线路工程、通信网络工程或者铁路工程工程等,都需要通过国务院的审批才可以进行施工。为了追赶施工进度部门项目会选择提前开工,从而出现了非法使用基本农田的现象,甚至有一定项目因此原因而主动放弃项目建设,这给当地经济水平的不断提高造成了最为直接的影响。

3、农户缺少对基本农田保护工作的积极性。基本农田保护的主体为农民和农村集体经济组织,然而长时间以来,农民在粮食种植过程中出现了效益低下的问题,工业产品的价格和粮食上涨相比有较大的差异,拉开了工业产品价格之间的差距,特别是农药以及化肥这一类价格持续上升,严重超出了粮食价格上升的幅度。为了可以提高收入,农民开始在基本农田上进行经济作物种植,多数种植的为花卉、林木,或者挖开池塘养鱼、养殖畜禽动物,部分地区劳动力外出寻找工作机会,使得农田的耕作劳动力难以保障,出现了基本农田大范围抛荒的问题。

三、基本农田保护的相关措施

1、增加土地整治的预算。随着经济的快速发展,面对土地使用权产生的问题,要在原有的基础上,对耕地资源进行整治,将一些质量差的土地整治为优质的农田,增加土地的使用面积,从而有效地解决经济建设和基本农田数量减少的

矛盾。通过加大对土地整治项目资金的投入,从而达到对基本农田的保护,是我国在经济建设过程中必不可少的一个措施。将土地整治成为符合基本农田的最低要求,这样可以有效保证我国基本农田的数量和质量。

2、更新固有的模式和制度,从而加强基本农田的保护。

对以往老旧的思想观念和对基本农田的保护制度,要进行适当的更新和创新,在保证耕地面积的前提下,也要重视区域的发展。首先,想要均衡地保护基本农田,国家不能通过传统的保护政策进行,需要制定新的政策和制度。例如,在进行基本农田数量的管控时,要加强对质量的管理,保证空间布局相对稳定;同时,也可以建立责权保护制度,就是将某一块基本农田划分给某一个农民或部门,让其进行管理,如果出现了问题,就追究个人责任。通过这样的方式,加强基本农田的弹性,从而实现对基本农田的保护。其次,要针对不同城市或地区的发展情况,制定相应的政策制度。面对国家划分的任务,可以从省、市、乡、县逐渐进行分解,不能够将这些任务平均分配到每一个地区,而是要根据当地的耕地数量和质量及区域的发展情况进行细致分析,然后分配相应的任务,这样才能有效地保护基本农田。

3、开展基本农田制度和政策创新,保证基本农田保护目标的前提下加大基本农田保护管理弹性。

国家强化基本农田保护,要求基本农田数量不减少、质量不降低、空间布局稳定,通过加强国务院和省级国土资源管理部门的分工,建立责权利相结合的基本农田保护制度,改革严格限制占用基本农田的管理方式,积极引导基本农田使用和保护,加大基本农田弹性,确保基本农田保护目标实现。首先,由省政府统筹,在各级土地利用总体规划和基本农田保护专项规划编制中,划定一定比例的基本农田保护区和基本农田保护图斑,集中作为基本农田补划区,并制定基本农田补划区利用的时序和空间规划。规划实施期间,无论是国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设,还是土地利用总体规划中基本农田保护区内安排建设的项目,只要涉及占用基本农田均在基本农田补划区进行补划,以确保规划实施期间基本农田数量不减少,质量不降低。其次,实施严格的基本农田补划程序。无论哪一级别的项目,占用基本农田均应先实施补划基本农田后报批,省级国土和农业行政管理部门对补划基本农田检查验收,同时,按照国土规划管理相关规定对基本农田补划进行听证和论证。再次,省政府对于占用和补划基本农田的项目,实施台账管理,每年因项目占用和补划基本农田数量、质量等级、区位、界址等做详细记载,并对基本农田变化情况进行年度评价,总结基本农田专项规划取得的成效以及存在的问题,年底集中向国务院上报省级基本农田年度变化情况,确保规划期间基本农田数量不减少、质量不降低。

4、通过加大资金的投入,从而提升农民的保护意识。

在基本农田的保护过程中,农民作为基本农田的使用者,提

高农民对基本农田的保护意识,有利于对基本农田的经营和保护。而如何加强农民对基本农田的保护意识,需要增加农民的实际经济效益,才能够提升农民的积极性,促使他们自发地去保护农田。首先,政府可以加强对农业基础设施的建设,包括水利灌溉、机械化生产等技术的引用,通过提升产量而提高农民的经济效益,从而吸引更多的农民进行种植。其次,可以建立基本农田补贴制度,如农民用的种子及化肥可以向国家申请专项补贴,从而进一步降低农民的成本,提高其收入。再次,通过提升农户务农的积极性,使得农民的保护意识逐渐提高,从而有效地进行基本农田的保护。最后,政府还可以将资金引入对农民的教育和新技术的培训上,通过培养农民科学地使用基本农田的能力,强化农民对基本农田的保护意识。

5、完善基本农田保护责任联动制度和补贴制度。

基本农田保护不单单是政府的任务,同时也是社会上其他人的责任,因此需要相应的制度来提高其他主体的责任意识。首先,增加基本农田的资金投入,完善设施建设人,使得农户可以更加主动的投入到基本农田保护工作和经营工作中。政府可以将粮食补贴所提供的资金和保护工作进行结合,将各项新型技术的实施使用到基本农田中,可以有效提高农田的生产产量。其次,政府部门应当分别完善经济补偿体系,必须要做到因地制宜,否则会使得补偿机制难以满足当地的基本农田发展需求。

保护基本农田是我国对土地进行管理的重要法律规定,是全面贯彻我国基本国家治理政策的重要方式,可以落实政府所提出的土地利用规划,对提高耕地保护效果有着重要的意义和作用。但是随着我国经济发展水平的不断提高,基本农田保护工作仍然存在着较多的问题,因此相关部门必须要及时采取相应的措施解决问题,真正的守住我国提出的18亿亩耕地红线。基本农田保护面临的问题包括缺少科学的基本农田划定方式、基本农田审批权过于集中以及农民缺少农田保护积极性,这需要相关人员可以对基本农田划分标准进行明确,创新基本农田相关制度,提升基本农田保护管理的弹性程度,政府还应当制定完善的责任联动制度和政府补贴制度,以此来激发农户参与农田保护工作的积极性。

参考文献

- [1]丁贺.浅析当前基本农田保护面临的挑战与对策[J].农业与技术,2017,37(12):20.
- [2]王玉奇,刘锦.永久基本农田保护问题与对策探讨[J].西部大开发(土地开发工程研究),2018,3(2):14-17.
- [3]藏俊梅,王万茂,李边疆.我国基本农田保护制度的政策评价与完善研究[J].中国人口,2017,(2).
- [4]王万茂.耕地总量动态平衡的实施途径构想[J].中国人口资源与环境,2017,(1).