

农村耕地破坏原因及保护对策

岳强

辽宁省朝阳县自然资源局

【摘要】中国是一个农业大国，13亿人口需要5亿吨左右的粮食，所以粮食安全是最大的安全。粮食安全的物质基础是耕地安全，耕地保护是当前农村工作的重中之重。然而，目前的情况并不乐观：破坏耕地的现象在各地时有发生，目前已逐渐逼近这条红线。耕地保护的艰巨任务需要基层乡镇政府来完成。广大农民工要集思广益，多思考对策，努力做好耕地保护工作。

【关键词】农村；耕地保护；耕地破坏原因

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.110

基层是耕地保护政策的最直接的执行者，国家的耕地保护政策能否不折不扣地贯彻落实到位，基层起着决定性的作用。但在现阶段，由于种种原因，基层耕地保护的难度较大，形势相当严峻。

一、农村耕地破坏现象及危害

1. 永久性破坏，指耕地失去种植价值。一是开发商占用耕地进行商品房开发，虽然此类破坏在农村很少，但是影响很坏，在群众中造成恶劣影响；二是群众性占用耕地建房，占违法占用耕地的90%以上，大多是在可耕地内进行自由建设，缺乏建设规划，沿路跑，随意建，乱占耕地，造成耕地面积减少，原有宅基地闲置，出现许多空心村，资源浪费极大。同时也加大了排水、照明相关基础设施建设难度和教育、卫生等公共服务提供的难度，三是群众私自进行建设取土，对坑塘，废弃宅基地甚至耕地进行破坏性的挖掘，造成耕地不可恢复破坏。

2. 暂时性损害，指耕地短期做非种植用途或者土壤因污染产出下降。一是耕地内进行一些临时性建设，如在耕地内建设简易的养殖场进行生猪、羊、鸡、鸭等动物养殖或者栽植经济林等，也有在沿路耕地内堆放建筑物料、进行粮食收购进行经商活动等。二是种植方式不科学，滥用高残留、高毒农药和不合理施用化肥造成土地污染、土壤板结，产出率低。以上现象使耕地短期内无法耕种或者产出效益降低，耕地虽然没有完全破坏，但是却造成耕地间接消失。

二、我国耕地保护过程中存在的问题

1. 相关法律规定过于简单，笼统，法律对相关行为的处罚力度过轻，急需进行修改，并且缺乏一部系统的法律规范。关于耕地保护问题，在我国相关法律法规中都有规定，主要集中在《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《农村土地承包法》中。（1）《土地管理法》第36条第2款明确规定：“禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖沙、采石、采矿、取土等”。通过对该条的梳理，我们似乎可以进行这样的理解，严禁一切在耕地上进行建窑、建坟的行为，无论该更多所有者或使用者是否同意，而对在耕地上进行建房、挖沙、采石、采矿、取土的行为，只要土地的所有者或使用者同意即可进行，因此，该款规定似乎就成了某些人随意破坏耕地，取土买卖，这些本来是违法行为

的“避风港”，导致了农村有大量的耕地被浪费与破坏。

（2）该法第74条是对违反上述法律规定的处罚，这些行政处罚措施主要包括责令限期改正与治理、罚款。通过对该法条的理解，我们知道法律对该违法行为的处罚过于简单，处罚力度不够，该条并没有规定相关的处罚额度，过于笼统。对于资金力量比较雄厚的一些大企业而言，这一处罚发挥不出相关的震慑作用，这也使一些企业可以不顾一切的“顶风作案”行政机关处罚后继续生产。（3）通过对国外相关法律法规的整理，许多国家已经制定了一部比较系统的耕地保护法律规范。如美国1980年颁布的《耕地保护政策新法》，在此之后。

2. 监督机制不健全，相关执法部门监督力度不够，对破坏耕地进行违法建设的行为缺乏相应的监督。我国《土地管理法》第31条第2款明确规定：国家实行占用耕地补偿制度，按照“占多少，开多少”的原则由占用耕地的单位负责开垦相同数量与质量的耕地无条件开垦或开垦不符合规定的，有关单位应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳一定数量的耕地开垦费。这一制度为我国耕地保护提供了相关的法律依据，但是由于我国幅员辽阔，各个地区自然资源状况与经济发展水平存在一定差异，也导致的该制度在执行过程中困难重重此外，相关机关执法人员的不足以及其职业素质底下也是导致国家对土地尤其是耕地的监督不足的重要原因之一。

3. 在耕地保护过程中，缺乏公众的参与与决策，特别是广大农民群众缺少参与的热情。在河南南阳这次事件中，有大量的优质耕地被破坏。有些农民表示气愤，敢怒而不敢言，而有些农民则成为这些违法行为间接的“幕后推手”。依据《物权法》的相关规定，我国土地所有制主要分为国家所有制与集体所有制。该法第47条、58条分别规定了属于国家所有的客体与属于集体所有的客体，“集体所有的动产与不动产包括法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂；……；集体所有的其他动产与不动产。”《物权法》第42条还规定了集体土地的征收补偿制度，该条规定：为了公共利益的需要，依照法律规定的权限与程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产，并应给及适当补偿。但法律并没有对公共利益做出具体详细的解释。实际中，有关农村耕地的使用与转让大部分是由村

集体的“一把手”负责，他们可以假借公共利益的名义转卖，倒卖农村耕地，广大农民对此却浑然不知，等到他们恍然大悟时为时已晚。因此，在整个决策过程中，农民难以有效的参与，缺少了对村集体领导人权利的监督与制约。

4. 在资源利用的同时，人们缺乏保护意识，仍然热衷于传统的经济增长模式。不能正确认识资源保护与经济发展之间的关系。无论是介绍土地买卖的“中间人”还是取土烧砖的单位、个人。抑或是河南南阳的有关村领导，在处理耕地保护与经济发展的关系之间，所有人都只看到了经济利益，忽视了生态利益，只看到了眼前的利益，忽视了长远的利益。经济的发展与资源保护并不总是冲突的，那种经济发展必须要以牺牲环境资源为代价的观点已经受到广泛的批评。

三、保护策略

1. 加大宣传，增强全民保护意识。一是每年的6月25日“土地日”重点宣传。采用版画宣传、典型引导、口头讲解、形象教育等形式普及土地资源知识，造成强大的声势和社会舆论。二是采取多种形式开展群众性日常宣传教育。有计划地利用多种形式举办土地法规知识培训班，对乡村干部进行重点培训；土地部门积极主动地与教育部门配合，从基础抓起，在小学进行国土观念教育，做到保护耕地从娃娃做起。通过增强全民“惜土”意识，积极开展国土危机教育，唤起人们对土地问题的忧患意识，形成良好的社会风尚，建立起强大的自我约束和社会监督机制。

2. 落实制度，强力约束违法行为。一是认真执行《农业法》、《土地法》、《农村土地承包法》和《城乡规划法》，加大执法力度，争取社会各界对土地管理与保护工作的理解与支持。二是坚持土地用途管制制度，严格按照土地利用总体规划确定的用途和土地利用计划的安排使用土地，严格限制占用农用地特别是耕地，实现土地资源合理配置，合理利用，保证耕地数量稳定；三是严格落实耕地占补平衡管理，实行建设占用耕地与补充耕地的项目挂钩制度，切实落实补充耕地的责任、任务和资金；确保建设占用耕地真正做到占一补一；推进耕地储备制度的建立，逐步做到耕地的先补后占；目前，全镇进行的村庄土地平整项目共可增加土地600余亩。四是建立保护耕地奖惩和补偿制度，建立有效的土地收益分配机制，按标准征收新增建设用地的相关费用，抑制整个建设用地的扩张。五是建立健全规范化土地管理制度，在土地管理上应坚持“调查、论证、规划、计划、申报、审批、检查、验收、统计、登记、建档、发证”十二个程序。

3. 严格管理，确保各项措施落实。一是对辖区内现有宅基地进行细致清查，全镇计划用半年时间组织国土所、村镇建设发展中心和各村委对全镇群众的现有的1万余座房屋进行清查登记，确保一户一宅并做好发证工作，从源头上杜绝乱建现

象。二是编制基本农田保护规划和建设规划。一方面落实各类基本农田保护规划和耕地保护条例及有关政策，另一方面要编制建设总体规划，在基本农田保护区之外划定开发区。一切私自建设的行为坚持予以取缔。三是认真做好新农村建设工作。结合基本农田和建设规划，把新村规划、农村经济发展做为农业发展的突破口认真做好，切实实现中央提出的生产发展、生活宽裕，乡风文明、村容整洁、管理民主的新农村建设要求。我镇对现有14个村委进行认真规划，共设计5个新农村建设点，计划用10年时间建设成交通方便、各项基础设施和服务设施齐全、环境优美、功能合理、经济发展良好的新农村，使群众安居乐业，尽享发展带来的成果。四是执行国家对种植粮食补贴的政策，实行保护价粮食收购，实现以农促经济发展，经济发展反哺农业。五是加强土地保护执法，结合新农村建设、土地占补平衡原则、土地规模性流转，加大对违法建设行为的查处力度，发现一起，处理一起。六是治理好化肥、农药污染，一要多肥种配合并精选原料，二要推广高效低毒易分解的农药和生物农药，达到低成本和少公害或无公害的目的。七是调整土地结构，努力提高效益。首先，调整粮食作物与经济作物的用地比例，提高经济作物如花生的用地比重。其次，调整种植业与畜牧业用地比例，增加群众收入。再次，把发展旅游业作为一项重大的产业加以建设。要在“重在自然、贵在和谐、精在特色”方面动脑筋，认真做好发展规划，如我镇计划投资两千万元建成600亩台子湖生态水产养殖、旅游项目，能很好地利用现有资源，促进经济发展。

4. 加强领导，发挥职能部门作用。一是加强对土地保护的领导，与村委签订目标责任书，组织财税、国土、村镇、公安、法庭、农业、文化等部门参与制定具体工作措施，规范化管理。二是建立耕地保护动态监测系统，由相关责任单位在辖区内经常性巡查，落实耕地保护工作。做好土地变更登记，及时汇总，及时输入信息库；建立信息传输体系，通过获取和检验信息，为耕地保护决策和执法检查提供科学依据。三是完善耕地保护的社会监督机制，强调全社会全员参与，对举报违法建设行为的人进行重奖和保护，把遏制乱建行为由政府作为变成全民意识和行动。

总之，耕地的生态安全是自然生态安全的重要一环，不仅关系到粮食安全，更关系到水资源获取、人类生存、土地退化、生物多样性减退和气候变化等关键问题，是当前我国资源环境安全面临的重大挑战。

参考文献

- [1] 刘萍. 耕地资源法律保护制度研究. 2017.
- [2] 秦秀华, 苏杰南, 黄寿昌. 浅谈中国耕地流失的现状及对策[J]. 广西科学院学报, 2004, 20(3): 198-201.