

我国耕地生态保护问题与对策

王强

广东国地规划科技股份有限公司

摘要:在耕地资源日益匮乏的背景下,耕地保护工作的重要性也在提高。本文针对国内耕地保护政策发展历程展开分析,讨论了我国耕地生态保护问题,并以此拟定做好耕地保护宣传工作、做好“红线”协调工作、提高保护内容系统性、提升保护技术完善度、把关补充耕地质量、增强监督检查力度、有序处理耕地污染问题等对策,其目的在于不断完善耕地生态保护体系,逐步改善国内耕地生态环境保护。

关键词:耕地;生态保护;耕地保护

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.10.104

在社会经济可持续发展背景下,生态文明建设属于非常重要的工作内容。耕地生态保护作为整个建设活动中非常重要的组成部分,近年来,国内积极落实耕地数量、质量、生态“三位一体”保护策略,加快农业农村现代化发展的同时,有效拓展了高质量发展新空间。与此同时,受到各类因素影响,耕地生态保护活动中也存在着相应问题,针对问题出现原因拟定相匹配应对策略,对于加快国内耕地生态保护活动进度有着积极意义。

一、国内耕地保护政策发展历程

根据已有资料可以得知,目前国内耕地保护政策的发展,可以分为以下几个阶段:(1)1978年到1985年,该阶段为耕地保护的觉醒期,开始重视耕地保护的重要性,以行政手段来开展相应的保护活动。如《关于制止侵占耕地建房的通知》(1981年11月)、1号文件《全国农村工作会议纪要》(1982年1月)等政策的颁布,以应对“耕地减少”问题。(2)1986年到1997年,该阶段为耕地保护的起步期,尝试使用多种手段(如技术手段、行政手段、法律手段等)来开展耕地保护工作,颁布政策包括《1987年非农建设占用耕地计划》(1987年3月)、《划定基本农田保护区规程》(1996年5月)等。(3)1998年到2003年,该阶段为耕地保护政策初步建立期,先后颁布了《关于印发全国土地利用总体规划纲要的通知》(1999年4月)、《退耕还林条例》(2002年12月)等政策来助推体系建设。(4)2004年到2012年,该阶段为耕地保护政策逐步完善期,先后颁布了《耕地占用税、契税减免管理办法》(2004年8月)、《全国土地整治规划(2011~2015年)》(2011年6月)等政策来完善相关体系。(5)2012年发展至今,进一步强化和完善耕地保护政策体系,通过各类补充政策,来不断完善相关体系。

二、我国耕地生态保护问题

(一)耕地保护意识较低

从现阶段的发展情况来看,存在着耕地保护意识较低问题,造成此类问题出现的原因如下:(1)经济补偿制度实施效果较差,许多农民耕地的主要目的,是获取相应的务农收入,而部分地区的耕地补偿标准相对较低,其产生的激励效果相对较差,这样也使得农民耕种粮食作物的积极性处于较差水平,同时也容易滋生耕地荒废、私自转让、占用耕地建设房屋等问题,这也进一步地影响到耕地生态保护活动的进行。(2)日常组织的宣传活动相对较少,地方管理部门在日常工作中,组织的宣传活动相对较少,农民对于耕地生态保护重要性认知水平较低,较难主动参与到保护活动中。并且在宣传方案的拟定中,缺少对地方实际情况、地方管理策略实施情况等内容的考量,所选宣传案例的适应性较差,这样也直接影响到宣传效果,进而影响到生态保护活动落实时农民的响应积极性。

(二)两“红线”协调不足

从耕地生态保护情况来看,存在着生态保护红线和永久基本农田控制线(下简称两线)协调不足的问题。导致此类问题出现的原因如下:(1)两线之间存在重叠交叉,由于在法律法规当中没有明确两线的独立性,使得一些地区在红线划分方面存在着交叉重叠问题。(2)部分地区耕地存在着“倒挂”(即现有稳定耕地低于原永久基本农田保护任务)问题,而且在应用中也存在着永久基本农田补充较为困难的问题,对下阶段勘界定标与用途管理活动的推进带来极大困扰。

(三)保护内容系统性较低

从目前颁发的相关政策来看,主要会将耕地作为一种自然资源来进行管理,并以自然资源角度来开展相应的生态保护工作。但是从保护内容的拟定上,存在着系统性较低的问题。即目前耕地生态保护内容主要集中在耕地生态功能建设、耕地生态污染治理、耕地生态安全格局搭建、耕地生物多样性保护等方面,而且许多研究内容主要集中在学术研究环节,没有将耕地作为一种生

态系统来开展相应保护工作，从而影响到耕地生态保护效果。

（四）保护技术完善度较差

开展耕地生态保护活动时，其主要的保护内容涉及耕地自身管理、耕地生态系统搭建、耕地利用状态分析等层级。由于前期设置的耕地生态保护目标明确性较低，使得所开发出的耕地生态保护技术体系完善度较低，较难满足相应的技术应用要求。例如，在耕地生态价值评估活动中，存在评估指标设置合理性不足、量化结果可靠性较低等问题，而且缺少大数据技术、信息技术、智能化技术的综合化应用，从而影响到生态价值评估结果的合理性，干扰耕地生态保护活动的有序进行。

（五）“占有补优”实施难度较大

从目前的发展情况来看，国内更加重视耕地占地、补耕平衡制度的应用情况，但是从实际实施情况来看，许多地方更加重视耕地总量平衡性，但是对耕地质量提升活动的重视度较低。在此背景下，也容易出现大量高质量农田被占用，但补充耕地多是质量相对较差、新开垦土地，此类土地与被占用耕地质量存在较大区别，从而影响到地方耕地质量水平。并且在城镇化进度不断加快的背景下，地方土地资源的开发利用率也在不断提高。能够用来补充耕地的后备资源数量逐步减少，这样也进一步增加了“占有补优”政策实施难度，进而影响到耕地生态保护活动推进过程的有序性。

（六）监督检查力度较低

从目前国内耕地生态保护情况来看，也存在着监督检查力度较低的问题。从目前的发展情况来看，国内出台了数量较多的法律法规，从一定程度上减少了耕地资源浪费问题。但是在城镇化快速发展的背景下，许多地方在耕地使用方面，缺少对相关内容的监督管理，从而导致非法占用耕地、优质耕地资源破坏等问题频发，干扰到耕地生态保护活动的进行。而且在城市征地活动中，也存在着村干部利益寻租的问题，这也在很大程度上带来了耕地资源浪费问题。而且由于整个过程的监管质量相对较差，从而影响到耕地生态保护结果的可靠性。

（七）耕地污染问题比较严重

除上述提到的相关内容外，也存在着耕地污染问题比较严重的情况。从目前国内耕地保护工作情况来看，耕地保护工作主要侧重于耕地数量维持和耕地质量保护，但是在耕地生态保护方面的重视度较低。而一些位于城市郊区、铁路沿线、工业园区附近的耕地，很容易受到工业污染（如废气、污水、废弃物等）问题影响。而耕地土壤表层出现大面积污染后，也会带来耕地质量

下降的问题，严重时甚至还会出现较难继续耕种农作物的情况。对于造成污染问题的企业，主要利用罚款、停业整顿等形式来进行处理。但是对于直接受损者农民，很少将罚款落实到农民手中，这样也会影响到农民参与耕地生态保护活动的主动性，干扰到相关体系的建设质量。

三、耕地生态保护问题的应对策略

（一）做好耕地保护宣传工作

做好耕地保护宣传工作，能够不断增强农民的生态保护意识，利于后续相关活动的有序推进。从实践情况来看也需注意以下内容：（1）提高经济补偿制度实施效果较差，基于相应法律法规的细化分析结果，来拟定完善的经济补偿制度，细化制度中的相关内容，保证所拟定耕地补偿标准的合理性，以产生良好的激励效果，确保农民拥有良好的耕种粮食作物积极性，同时也可以借助完善制度来减少耕地荒废、私自转让、占用耕地建设房屋等问题，确保耕地生态保护活动的顺利推进。

（2）提高日常组织的宣传活动频率，地方管理部门在日常工作中，需要适当提到宣传活动频率，不断提高农民对耕地生态保护重要性的认知水平，使其能够更加主动地参与到保护活动中。并且在宣传方案的拟定中，也会利用信息技术来科学化分析地方实际情况、地方管理策略实施情况等内容，以此来提高所选宣传案例的适应性，以保证耕地生态保护方案的宣传效果，提高农民响应积极性。

（二）做好“红线”协调工作

做好“红线”协调工作，能够提高耕地生态保护活动的目的性，达到良好的耕地生态保护效果。从实践情况来看，也需注意以下内容：（1）借助相应法律法规，提高两线的独立性，这样也可以从根源上避开红线交叉重叠问题，确保耕地生态保护活动的有序推进。

（2）以系统性和整体性角度，来统筹管理遇到的两红线问题，以此来保证问题的处理质量，提高耕地数量、质量、生态“三位一体”保护效果。

（三）提高保护内容系统性

在整个管理活动中，应采取可靠措施来提高保护内容系统性，为后续保护活动的有序进行提供可靠依据。从实践情况来看也需注意以下内容：（1）在整个耕地保护活动中，需要在保证耕地保护数量与质量的同时，也需要基于耕地安全功能、生产功能、生态功能等基础规则，在全域空间内开展耕地保护工作，及时处理耕地生态保护活动中的相关问题，达到良好的生态保护效果。（2）在保护内容的系统性规划中，也需要做好系统构建和保护工作，将耕地生态保护工作加入更高的层

次中开展保护,如将耕地生态保护放入自然地理格局、农田生态系统层面来开展相关活动。并且在整个规划活动中,也需要做好基础设施的完善工作,保证耕地生物多样性,以此来提高整个生态系统的稳定性,充分发挥耕地的生态功能。

(四) 提升保护技术完善度

针对上述存在问题,在耕地生态保护活动中,也需做好保护技术完善度的持续提升工作。从实践情况来看应注意以下内容:(1)进行耕地生态评价技术创新,在前期建立评估体系时,需要从耕作层健康性、生态系统完整性、耕地利用方式科学性等层面来建立综合评价体系,利用信息技术、大数据技术来量化各项指标,以保证所建生态评价体系的科学性。(2)科学创新耕地生态治理技术,在耕地恢复活动中,应优选生物技术开展工作,逐步改善耕地质量,提高其健康水平。例如,针对土壤养分均衡性不足的情况,可通过轮作+补充有机肥等途径来改善耕地环境,逐步提高耕地生态保护效果。(3)持续创新耕地生态监测技术,利用北斗、高分和资源系列卫星遥感技术提供的便利条件,建立可靠的数据资源采集和监测平台,快速得到有价值的监测数据,为补偿机制的建立提供可靠技术支持。另外,实践中可利用现代信息技术、区块链技术、云技术等先进手段,搭建耕地健康监测预警体系,及时发现和处理相关问题,有序推动耕地生态保护活动。

(五) 把关补充耕地质量

在耕地生态保护活动中,可通过把关补充耕地质量,来不断提高耕地生态保护水平。从实践情况来看也需注意以下内容:(1)在耕地占用方面,地方政府需做好统筹规划工作,利用棚户区改造、工业园统筹管理等路径来提高土地资源的集约利用。(2)在耕地补充活动中,需要严格遵循“占优补优”原则,对于补充耕地质量进行科学化控制。并且在工作中,也需要统筹进行农田防护、土地平整、土地灌溉等工作,并将土壤质地优良、基础设施完善度高的土地归入到补充耕地范围当中^[1]。

(六) 增强监督检查力度

在整个耕地生态保护活动中,也需采取可靠措施不断增强监督检查力度,保证耕地生态保护效果。从实践情况来看也需注意以下内容:(1)地方政府应设置村级保护监督岗位,充分发挥村组织的监督作用,针对一些违规问题(如违法占用耕地、破坏耕地等)也需及时采取法律措施进行处罚^[2]。(2)在地方的生态保护建设区中,需要均衡耕地保护与利用机制,持续完善相应的监督机制,细化机制中的相关内容,以提高耕地资源的

保护水平。(3)积极落实耕地保护责任制度,明确各级耕地保护责任范围,并且也需要做好责任追究制度的拟定工作,确保耕地保护工作能够顺利落到实处。并且在地方开展征地活动时,每个环节都需要保证其公开性和透明性,从而减少不合规问题的滋生。

(七) 有序处理耕地污染问题

在耕地生态保护活动中,也需做好耕地污染问题的处理工作。从实践情况来看,地方应提高对耕地生态保护方面的重视度。而一些位于城市郊区、铁路沿线、工业园区附近的耕地,也需要提前拟定好相应的防护措施,最大限度降低工业污染(如废气、污水、废弃物等)问题影响。对于直接受损者农民,也需要给予其相应补偿,以此来确保农民参与耕地生态保护活动的主动性,提高相关体系的建设质量^[3]。同时在工作中,也需采取耕地污染修复措施来处理存在的污染问题,逐步提高耕地质量。目前经常使用到的耕地污染措施如下:

(1)生物修复技术,即借助植物、微生物等生物体的吸附、转化、矿化等作用,将耕地中污染物转变为无害物,从而起到治理耕地污染的问题。例如,可以根据耕地污染物类型与浓度,培养相对应的菌株,将菌株按一定比例定植在耕地中,逐步修复耕地污染问题。(2)物理化学修复技术,即借助物理、化学等路径来处理耕地中有害物质,使其可以转换为无害物质,逐步恢复耕地自然属性,提高耕地肥力。例如,可以先对污染土壤进行烘干,将土壤当中的杂质清除干净,随后根据污染物种类与浓度来添加一定比例可进行特殊化学反应的化学物质,逐步清理干净耕地中污染物。

结束语

综上所述,耕地作为农业生产活动中的必要资料,做好耕地生态保护工作,对于保证粮食供给充足性,促进农业经济可持续发展有着重要意义。基于目前过程耕地生态保护问题出现原因,拟定相应的应对策略,对于推动新常态下农业经济可持续发展有着重要意义。

参考文献

- [1]费建波,任茜,吴玺等.耕地生态保护现状、问题及对策建议[J].资源与人居环境,2021(06):38-39.
- [2]陈苗苗.新型城镇化背景下耕地保护问题及对策建议[J].绿色科技,2019(22):261-263.
- [3]杨诗琴,杨子生.我国耕地生态保护问题与对策(英文)[J].Agricultural Science & Technology,2017,18(07):1355-1357+1360.