

耕地保护目标下的全域土地综合整治工作研究

陶飞

贵州光大远航测绘工程有限公司

DOI:10.12238/as.v6i5.2292

[摘要] 粮食安全是维护国家安全的重要基石,是“国之大者”,耕地是粮食生产的根基,耕地保护是国家长治久安的重要保障,此目标引领下的全域土地综合整治工作,在党和国家事业全局中具有基础性、战略性意义。我国作为全球重要的农业大国,随着农业科技的日新月异,农业经济的地位越来越重要。但随着人们对农作物产品的追求以及化学工业的发展,农业生产中对化学品的应用逐年增加,很大程度上破坏了耕地的土壤结构。因此建立健全长远的耕地保护目标,并在此基础上进行全域土地综合整治,具有重要的现实意义,本文将对保护和整治工作中出现的问题进行分析,并研究保护和整治的措施。

[关键词] 耕地保护目标; 全域土地; 综合整治; 研究

中图分类号: S29 文献标识码: A

Research on Comprehensive Land Remediation Work for the Whole Region under the Goal of Cultivated Land Protection

Fei Tao

Guizhou Everbright Yuanhang Surveying and Mapping Engineering Co., Ltd

[Abstract] Food security is an important cornerstone for maintaining national security and is the "greatest of the country". Cultivated land is the foundation of food production, and cultivated land protection is an important guarantee for the long-term stability of the country. Guided by this goal, the comprehensive land consolidation work in the entire region has fundamental and strategic significance in the overall cause of the Party and the country. As the most important agricultural country in the world, China's agricultural economy has become increasingly prominent with the rapid development of agricultural technology. But with the pursuit of crop products and the development of the chemical industry, the application of chemicals in agricultural production has increased year by year, greatly damaging the soil structure of cultivated land. Therefore, it is of great practical significance to establish a sound long-term goal for farmland protection and carry out comprehensive land remediation throughout the region. This article will analyze the problems that arise in the protection and remediation work, and study the measures for protection and remediation.

[Key words] cultivated land protection objectives; whole territory land; comprehensive remediation; research

引言

我国人均耕地少、耕地质量总体不高、耕地后备资源不足的基本国情没有改变,耕地占用流失与保护的矛盾和压力依然突出。究其原因,除了人口增加因素外,最主要因素是高强度的经济发展对耕地质量和耕地生态造成极大的破坏。因此保护耕地已经成为可持续发展的重要任务,并且在此目标下进行全域土地综合整治,是相关部门践行生态文明、助力乡村振兴的重要手段。本文将对存在的问题和解决的措施,进行深入浅出地分析研究。

1 耕地保护的意義

基于耕地保护目标的全域土地综合整治,其宗旨是更全面

地规划土地资源并合理地综合利用,具体来说,就是整理、开发、保护土地等相关工作。力求通过使用结构优化、土地利用率的有效提升、土地资源的合理保护,确保最佳的经济效益、生态效益和社会效益。具体体现在三个方面。第一,耕地保护促进土地利用。通过整理和开发各类土地资源,带动了土地利用结构优化、土地利用率的提升以及产出效益的增加。例如,通过土地的有效整理和建立高效的水利设施,大幅度提升了耕地的灌溉效率,显著改善了耕作条件,粮食的产量和质量都相应提高。第二,耕地保护推动了乡村经济的发展。整理和开发各类土地,让农田的耕种过程实现了集约化、规模化和现代化,加快了农业产业化发展的进程。同时,耕地保护还能够带动农村公共设施和相关服

务的发展,农民的生活生产条件得以显著改善,促进了乡村经济发展的多元化。第三,耕地保护很大程度上保护和修复了生态环境。通过整理和保护各类土地,逐渐减轻或消除了耕地退化和水土流失的现象,耕地的抗灾和生态功能显著提升。同时,耕地保护在修复受损的生态系统的同时,生物多样性得以发展,有效稳定了现有的生态系统。

2 全域土地综合整治的重要性

全域土地综合整治工作(以下简称整治工作)的开展,有效推动了传统农业生产方式的创新,广大农民生活条件得以改善,保证了粮食生产安全。整治工作加快了农业结构的调整,促进了生产力的提高,通过生产效率的提升增加农民收入,在脱贫攻坚解决农民就业中发挥重要作用。通过整治工作的积极开展,不仅改善了一度恶化的生态环境,改造了中低产田的灌溉设施并实现配套,并且大幅度提升了抗灾能力,粮食安全得以保障^[1]。

3 耕地保护与全域土地综合整治之间的关系

在全域土地综合整治工程中,耕地保护是其中的项目之一,而且是重要的目标。在整治工作中不但明确地规定了整治后的耕地数量、耕地质量等级以及基本农田的调整条件,并且提出了相关的负面清单内容,例如人造景观占用耕地的情况,调整后永久基本农田质量不达标、布局不合理的问题。整治工作的实施过程中,特别尊重耕地的要素,能够利用综合性规划和保护实现农业产业化,在充分考虑耕地数量、质量以及生态需求的同时,促进了耕地资源、相关资产、资本价值各个因素之间的转化,强化了耕地要素与功能。

4 耕地保护目标下地全域综合整治工作中存在的问题

4.1 单一地改造类型影响实施效益

目前情况下,国土项目呈现相对单一的类型,哪怕是性质相同或者相近的项目,在实施中也要分别立项。例如,四个图斑相邻的项目,或者是主要目的都是为了增加耕地指标,其一是土地开发项目,其二是城乡建设用地增减挂钩的项目,其三是整治“空心房”项目,其四是旱地改水田项目。但这四个性质相似的项目却不能利用一个总项目进行立项实施,这就极易导致实际面积不符合立项要求的图斑,整治工作难以进行。也会因为缺乏立项图斑对已经立项地块的实施效果造成不良的影响。

4.2 新增耕地率达标问题

我国的土地开发整理工作已经多年,已经没有多少适合开发的土地,制定了越来越严格的新增的开发条件,基于不超过5%的新增耕地率的规定,地方政府只能开垦位置相对偏远、禀赋一般的土地,不但违背了全域土地综合整治地块必须相对集中连片的规定,更极易导致耕地开垦后又被闲置。

4.3 永久基本农田调整问题

对永久基本农田进行调整,不但可以解决农村用地的诸多的瓶颈,而且有利于产业发展空间的拓展,助力乡村振兴工程。但在实际的操作中,地方政府对永久基本农田调整的初衷与相

关的宗旨相违背,比如,与全域综合整治工作关联性不大,并非基于农民安置,并非立足于乡村基础设施建设以及农业产业化发展,而是呈现借道调整的趋势,有些行为甚至与耕地保护理念相违背。

4.4 耕地保护政策目标制定不全面

在传统上,我国在制定和执行耕地保护政策过程中,过多考虑的是看得见的现实问题,而长远性和预见性不够。具体来说,在耕地保护政策制定上的目标多是注重数量和质量,生态和经济目标考虑不多。现行的耕地保护政策虽然经过不同时期的补充,但基本上是由单一的生态保护、单一的数量、单一的质量等政策拼凑的体系,没有真正构成相对完整的耕地保护政策机制。基于零散耕地保护政策下制定的保护目标,在执行时都不可避免地出现各类问题。也就是说,现有的耕地保护政策,既没有形成科学、完善的体系,也未曾深刻认识到该领域存在的诸多问题,因此,片面性、短期性的问题一直难以避免。

4.5 耕地资源存在隐形损失可能

有些地方简单地认为耕地的景观化就是生态文明的体现,这些非农建设占用相当一部分耕地,这些耕地通过整理和流转后进行规模经营,然后以“为农民增收”为理由进行其他用途的建设,导致很多耕地的“非农化”和“非粮化”使用,极易导致隐性损失耕地资源。

4.6 地方政府积极性有待提高

地方政府统筹资金投入,是全域土地综合整治试点建设的主体,整治的区域则需要新增耕地指标收益的反哺,政府的统筹规划和长久扶持更有利于保护显化耕地,在经济下行等诸多因素的影响下,地方政府对耕地保护目标下的全域土地综合整治的积极性不高^[2]。

5 基于耕地保护目标的全域土地综合整治工作措施

5.1 各方协调提升整治效益

全域土地综合整治涉及方方面面的工程,包括道路、山水林田湖草、村庄面貌和人居环境等,是生态文明建设的重要项目。因此在具体的实施中,必须耕地保护与生态建设齐头并进,统筹实施中要结合现有的土地总体规划、乡村振兴要求、土地整治规划,其资金投入极大,需要相关职能部门的鼎力支持和人民群众的踊跃参与。

5.2 明确增耕保护专项资金

相关部门针对耕地保护及综合整治的专项资金,要进行明确,以此带动其他社会资金的投入,包括社会资本、涉农资金等,以有效减轻地方政府新增耕地面积以及筹措资金的压力。针对新增耕地率不达标的问题,应该在整治工作中将耕地保护的重点集中在优质耕地、中低产田改造以及高标准农田建设方面。对在该整治工程中成绩突出的地方政府要进行适当的资金奖励,并给予相应的政策、资源的支持,充分调动相关部门土地综合整治以及恢复显化耕地复合功能的积极性。

5.3 规范调整永久基本农田

在调整永久基本农田的工作中,必须重点解决棘手的几类

问题。第一,破解整治区域耕地碎片化的问题;第二,将产业集中到相应的园区,将居住向社区集中,将耕地合理地向规模经营集中;第三,要促进耕地保护和土地集约,实现人居环境的显著改善目标。

5.4 合理优化耕地保护政策目标

在整治工作中,要在现实状况的基础上打破耕地保护政策目标单一的局限性,将零碎的耕地保护目标进行合理整合。具体来说,可以将保护耕地环境、面积、质量以及诸多的利益主体等不同的耕地目标融合为统一的政策模式,兼顾耕地数量及质量、民生权益、生态环境治理、机制改革、社会治理等诸多因素,打造各方主体联合的“耕地保护”+生态圈,真正将“1+N”耕地保护目标落到实处,通过政府的牵动形成政策的凝聚力,达到政策红利的最大化。对现有耕地保护政策目标进行合理优化,避免因利益不同,在执行中扭曲政策。同时,要充分调动不同主体方耕地保护的积极性,积极引导鼓励社会团体和民众的参与,促进耕地保护目标的良好实现。

5.5 通过创新模式消除各种隐患

为了消除某些隐形损失,必须处理好耕地保护与区域经济的关系,具体来说,要将农业发展、景观建设等治理目标与耕地保护目标有机融合,包括耕地数量和质量以及生态标准的融合,结合不同利益主体可获利性,在整治工作选址、立项、落实、管护等环节,全过程贯穿耕地保护理念,将“非农化”建设带来的隐形损失降到最低。

5.6 强化顶层设计

在耕地保护目标实施和全域土地治理过程中,可以在顶层设计的层面,通过全域土地综合治理来增加新的耕地,并进行相关职责部门的清晰确定,吸引各方的积极参与,并有针对性地进行规划指引,并严格落实制定的考核和奖惩制度。以顶层设计的高度,将各项政策叠加,最大限度发挥政策的红利。

6 全域土地综合整治实现耕地保护的实践探索

6.1 耕地数量增加的实践

在耕地保护的具体实践中,可利用开发农用地、复耕废弃的建设用地、建设高标准农田等措施,实现5%以上的新增耕地面积;需要调整永久性基本农田的,同样要实现5%以上的永久基本农田新增面积。可以利用小田变大田逐渐消除分散、零星的图斑,并重视耕地布局的优化,加快农业产业化的步伐。

6.2 耕地质量提升的实践

在耕地保护和土地综合整治中提升耕地质量是根本,可实施耕地质量的改造、复垦被损毁的耕地、加强农田基础设施建

设等措施,同时对整治区域内新增加建设项目所占用的耕地,实施剥离存放表土,进行耕地理化形状的有效改善,大幅度提升耕地的水肥保持能力,确保基础地力的稳定性,缩减耕作费用,减少化肥的使用量,通过诸多措施提升耕地质量。

6.3 农田生态保护的实践

综合分析整治区农田生态系统存在的诸多问题,立足全域生态系统的基本要求,有效整治和修复绿色生态农田系统,构建生态农业网络,有效实施恢复生态基础设施和多样性的工程,充分结合生态种植、绿色产业技术等现代模式,合理地减少农药化肥的施用量,大力推进资源循环利用效果,最大限度减小污染耕地的程度,大幅度增强抵抗自然灾害的能力^[3]。

6.4 显化耕地复合功能的实践

在耕地保护目标实施的实践中,促进耕地利用的多元化转变,转变方向包括匹配的规模经营、农业现代化、农艺农机现代化、生态循环化、联合生产多样化等,通过建设田园综合体大力发展生态农业产业,包括特色农业、旅游、循环、科普、教育、休闲等产业,深度挖掘耕地的多元化价值,并向农民回馈耕地的价值,促进农民增收,将农民参与耕地多功能管理的热情激发出来,逐渐消除耕地“非农”“非粮”地建设问题,真正形成耕地保护的新模式。

7 结束语

基于耕地保护目标的全域土地综合整治,既是振兴乡村,生态文明建设的重要推力,更是保护现有耕地的重要措施。但该项工作目前还处于试点和探索时期,只有在不断地交流中进行经验总结,立足细微,不断健全、规范各项配套政策,包括项目融资、规划项目、验收和后期管理保障等,确保全域土地综合整治工作的效益最大化。与此同时,要利用试点的逐步展开,在探索中不断创新,构建一个完善、体系化、创新的土地综合整治管理机制。

[参考文献]

- [1]陈坤秋,龙花楼.土地整治与乡村发展转型:互馈机理与区域调控[J].中国土地科学,2020,34(6):1-9.
- [2]曲保德.全域整治助推乡村振兴的战略研究[J].绿色环保建材,2020,(04):67-68.
- [3]彭炎辉.耕地地力保护补贴政策的效果评价及改进建议[J].中州学刊,2017,(12):48-51.

作者简介:

陶飞(1981—),男,汉族,湖北武汉人,博士,工程师,董事长,研究方向:管理学。