

# 耕地和基本农田保护目标及对策探讨

兰秋琼

广西壮族自治区百色市田阳区自然资源局

DOI:10.12238/as.v7i4.2458

**[摘要]** 耕地与基本农田是保障我国粮食安全与农业可持续发展的重要基础,对其进行有效保护直接关系到农民的生计,同时也在一定程度上影响着国家经济安全与社会稳定。伴随着我国工业化、城镇化的快速推进,人地矛盾问题愈发突出,耕地资源面临日益严峻的问题。在当前发展环境下,开展耕地与基本农田保护工作的难度系数大,如何合理、科学的保护耕地与基本农田,已成为当前亟需解决的问题。本文简要分析了耕地和基本农田的基础概念,并针对耕地和基本农田的保护目标,以及我国耕地保护中面临的障碍进行了深入探究,提出了耕地和基本农田保护工作的策略途径,以供参考。

**[关键词]** 耕地; 基本农田; 保护目标; 对策

**中图分类号:** S341.1 **文献标识码:** A

## Objective and countermeasure of protection of cultivated land and basic farmland

Qiuqiong Lan

Natural Resources Bureau of Tianyang District, Baise City, Guangxi Zhuang Autonomous Region

**[Abstract]** Cultivated land and basic farmland are the important foundation for ensuring our country's food security and sustainable development of agriculture, and effective protection of them directly relates to farmers' livelihood, at the same time, it also affects the national economic security and social stability to a certain extent. With the rapid advancement of industrialization and urbanization in China, the contradiction between man and land is becoming more and more prominent, and the cultivated land resources are facing increasingly severe problems. Under the current development environment, it is difficult to carry out the protection of cultivated land and basic farmland. How to protect cultivated land and basic farmland reasonably and scientifically has become an urgent problem to be solved. In this paper, the basic concepts of cultivated land and basic farmland are briefly analyzed, and the protection objectives of cultivated land and basic farmland and the obstacles in the protection of cultivated land and basic farmland in China are deeply explored, and the strategic approaches for the protection of cultivated land and basic farmland are proposed for reference.

**[Key words]** cultivated land; Basic farmland; Protection objectives; counterplan

## 引言

自改革开放以来,我国经历了前所未有的飞速发展,尤其是近年来工业化与城市化的步伐逐渐加快。在此过程中,原本未充分利用的建筑用地被大量激活,相应的,耕地面积在一定程度上遭到了压缩。作为支撑社会经济稳定发展的重要资源,耕地承载着食物生产的重任,同时还具备非常大的生态价值。在当前我国人口持续增长的背景下,耕地问题正逐渐成为公众关注的焦点。而耕地面积的持续缩减也预示着粮食产量面临着不可避免的、巨大的下降压力。鉴于此,国家政策明确提出了保护耕地与基本农田的重要性,这一点无需过多赘述。相关部门必须坚守耕地保护的红线,确保现有耕地面积基本稳定,以此不断提升耕地质量。

## 1 耕地和基本农田的基础概念

耕地与基本农田是农业生产生活的基石,关系着国家粮食安全与农民生计。其中,耕地作为自然资源中不可或缺的重要组成部分,指的是种植农作物的土地,即水田、旱地等,是维系人类生存的基本条件。而基本农田则是耕地中的精华部分,特指国家合理规划并实行严格保护、用于粮食生产的优质土地。基本农田的划定大多基于国家粮食需求与农业生产能力,旨在保障国家粮食生产的稳定与安全。二者虽然都是农业生产用地,但在保护的层次与用途上有着非常明显的不同,耕地更为广泛,而基本农田则更倾向于对粮食生产的保障。

## 2 耕地和基本农田的保护目标

### 2.1 构建数量与质量并重的保护体系

过去,耕地与基本农田的保护大多关注点都放在数量的维持上,通过政策手段遏制耕地非农化,从而确保耕地面积的持续发展<sup>[1]</sup>。而在资源日益紧张的今天,单单维系数量已远远不够,质量的提升亦非常关键。耕地与基本农田的保护目标应注重数量与质量并重,构建相关的保护体系。在严守耕地红线的同时,加强对耕地质量的严格监测与改良,通过科学施肥、合理轮作、水土保持等措施,实现耕地肥力与生产力的有效提升。此外,针对基本农田,亦要实施更为严格的保护措施,从而保障其作为粮食生产“压舱石”的地位不动摇。

### 2.2 推动生态保护与农业生产融合发展

耕地与基本农田是农业生产的物质基础,也是生态系统的重要一环。在实施保护措施的过程中,相关部门要充分考虑生态系统的整体性、稳定性,进而间接推动生态保护与农业生产的融合发展。并通过建立生态农业示范区,推广绿色种植技术,实施耕地轮作休耕制度,实现农业生产与生态环境的和谐共生<sup>[2]</sup>。同时,在过程中还要加强对农田防护体系的建设,从而有效提升农田生态系统的抗干扰能力以及自我恢复能力,进而为农业生产提供坚实的生态“屏障”。

### 2.3 促进科技创新在耕地保护中的应用

科技创新是推动耕地和基本农田保护发展的重要动力来源。在新时代背景下,相关部门可以借助遥感技术、地理信息系统(GIS)等现代信息技术手段,有效提升耕地保护的智能化与精准化水平,并对耕地资源进行动态监测与管理,从而及时发现、制止耕地非法占用的行为<sup>[3]</sup>。同时,还要加强农业科技的合理创新,研发高效节水灌溉技术以及病虫害绿色防控技术,实现农业生产效率与资源利用率的有效提升,从而减轻耕地与基本农田的压力。另外,还可以推动智能农机装备的研发与应用,提高农业机械化水平,降低劳动强度,以此为耕地保护提供有效的支持。

### 2.4 强化政策引导与社会参与机制

耕地与基本农田的保护离不开强有力的政策引导与社会各界的广泛参与。从政策层面来看,要进一步完善相关法律法规,明确耕地保护的责任主体以及权利义务,同时要加大对违反法律法规占用耕地行为的严惩力度。并在建立健全耕地保护补偿机制的基础上,对承担耕地保护任务的农民给予合理的经济补偿和政策支持,激发其保护耕地的积极性。在社会参与方面,相关部门要广泛宣传耕地保护的重要意义,提升工作的环保意识,同时鼓励社会各界积极参与,通过捐资捐物、志愿服务等方式参与耕地保护活动,形成全社会共同关注、共同参与的良好氛围。

## 3 我国耕地保护中面临的障碍

### 3.1 经济发展与耕地保护的矛盾

我国经济的飞速发展,使得工业化、城市化进程亦在不断加速,人们对建设用地的需求也在不断增加,大量优质耕地被征用为建设用地,因此耕地资源总量被急速“压缩”,耕地保护的壓力非常巨大。部分地方政府在追求短期经济增长的过程中,大多都忽略了耕地保护的重要性,甚至一些地方出现大量违规占用

耕地进行非农建设的情况,这使得经济发展与耕地保护的矛盾“具象化”,成为了当前耕地保护面临的最大障碍。

### 3.2 耕地质量退化与保护意识薄弱

长期以来,过度开垦、不合理利用和环境污染等原因,使得我国耕地质量逐年下降、普遍退化,中低产田比重增大。而农民对耕地保护的意识也尚未成熟,只关注眼前的经济利益,忽视耕地的长期效益和生态价值,缺乏科学种植与养护耕地的知识与技能。不仅降低了耕地的生产能力,也增加了耕地保护的难度。

### 3.3 政策执行与监管不力

国家制定了一系列的耕地保护法律法规、政策措施,但在具体的实现过程中,依旧存在监管不力、执法不严等众多问题。有些地方政策与相关部门在耕地保护工作中责任落实不到位、执法失之于宽、失之于软,严重影响了耕地保护的质量、同时,由此耕地与基本农田的保护工作涉及多个部门,各个部门之间的工作衔接与协调机制也尚不明确,这使得政策在执行过程中效果大打折扣<sup>[4]</sup>。部分不法分子利用监管漏洞,擅自改变土地用途、违法占用耕地,进一步加剧了耕地保护的严峻形势。

### 3.4 耕地占补平衡制度亟待完善

耕地占补平衡制度是我国耕地保护的重要措施,旨在补充耕地,以此保持耕地总量的动态平衡。然而,在实际操作中,由于耕地后备资源相对匮乏,补充耕地的难度越来越大。同时,补充耕地的质量大多难以保证,存在“占优补劣”的现象。此外,耕地占补平衡制度的实施还存在补充耕地指标交易不规范、收益分配不合理等制度性缺陷,严重影响了耕地占补平衡制度的有效性和可持续性。

## 4 耕地和基本农田保护工作的策略途径

### 4.1 强化法治保障,完善法律法规体系

耕地与基本农田是我国重要资源,其保护工作必须建立在强有力的法治基础上。为此,相关部门要进一步完善相关法律法规体系,并对耕地与基本农田的标准、保护范围进行明确界定,清晰规定违规占用的法律责任。这不仅要求相关部门对现有法律进行修订、完善,同时还要制定更为严格法律条款,用以加大对违法占用耕地与基本农田行为的惩治力度,从而实现有效的法律震慑。另外,想要保障法律的有效执行,还要建设快速响应机制,确保相关部门可以迅速行动,完成查处与纠正,从而维护法律的权威性、严肃性。例如,河南省政府为进一步加强耕地保护监督工作,印发了《河南省耕地保护监督工作纪律“十不准”》和《河南省耕地占补平衡工作“十个严禁”》<sup>[5]</sup>,同时针对违法占用耕地行为,制定了严格的处罚措施与“长牙齿”的硬措施,并设立了专门的执法队伍进行日常巡查。一旦发现违法行为,执法队伍将立即采取行动,进行查处,并要求违法者恢复土地原状,有效保护了当地的耕地资源。

### 4.2 推进科技创新,提升土地利用效率

科技创新是提升耕地与基本农田利用效率的关键,相关部门应加大对农业科技研发的投入力度,积极推广先进的耕作技术与农业机械化设备,从而提高单位面积的粮食产量与农业

生产效率,从而实现耕地与基本农田的高效利用。另外,还要借助遥感、GIS等现代信息技术手段,对耕地与基本农田进行动态监测与管理,确保耕地和基本农田得到合理、有效的保护。例如,安远县推动灌溉科技装备协同发力,扎实推进智能灌溉高效节水技术,形成农业“水、肥、气、药”一体化的高效智慧灌溉新模式,全方位助力农业综合管理水平跑出“加速度”<sup>[6]</sup>。通过引入智能灌溉系统,根据土壤湿度和作物生长需求精确控制灌溉水量,显著提高了水资源利用效率。同时,该地区还利用无人机进行农田病虫害监测,及时发现并处理病虫害问题,减少了农药使用,保护了生态环境。这些科技创新的应用,不仅提升了土地利用效率,也为耕地和基本农田保护提供了有力的技术支撑。

#### 4.3 实施精准施策,优化耕地资源配置

耕地和基本农田的保护工作需采取精准施策,相关部门需根据不同地区的自然条件、经济发展水平和社会需求等多种因素,制定并实施差异化的耕地和基本农田保护政策。对于粮食主产区,要优先保障其基本农田的面积和质量,确保粮食生产的稳定和安全。通过提供额外的财政补贴、技术支持和政策优惠来实现,以鼓励农民保持并提高粮食产量。而对于经济发达地区,则要在保障粮食安全的前提下,合理调整耕地用途,促进农业与二、三产业的融合发展。通过发展都市农业、休闲农业等方式,实现耕地的多元化利用,同时保持其生态和生产功能。以山东省为例,该省针对其北部粮食主产区和南部经济发达地区的不同特点,分别制定了相应的耕地保护政策。在北部地区,重点保障基本农田,提高粮食自给率。而在南部地区,则鼓励农业与旅游、文化等产业的结合,实现耕地的复合利用,有效优化了该省的耕地资源配置。

#### 4.4 建立多元化补偿机制,保障农民权益

在耕地和基本农田的保护工作中,必须充分考虑到农民的权益。为了保障农民不因保护耕地和基本农田而受损,相关部门要建立多元化的补偿机制,对因耕地和基本农田保护而受到影响的农民,给予合理的经济补偿,确保其基本生活和发展需求得到满足。同时,还要完善失地农民的社会保障体系,提高征地补偿标准,确保农民在土地被征用时可以得到公正的补偿。例如,北京市按照《财政部农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》要求,将本市粮食直补、农资综合补贴和良种补贴合并为农业支持保护补贴,又调整为耕地地力保护补贴,切实推动“藏粮于地”战略部署,有效保护耕地、提升地力,坚决遏

制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”,筑牢粮食安全根基。在实施耕地保护项目时,为受影响的农民提供了全面的补偿方案。除了给予合理的经济补偿外,还为农民提供了职业技能培训,帮助其转行或提升就业能力,有效保障了农民的权益,提高了其参与耕地和基本农田保护的积极性。

#### 4.5 推动公众参与,形成保护合力

耕地和基本农田的保护工作离不开全社会的共同参与,相关部门必须加大宣传力度,提高公众对耕地和基本农田保护重要性的认识。通过举办讲座、展览、宣传周等多种形式的活动,可以普及耕地和基本农田保护知识,增强公众的保护意识,让每个人都明白保护耕地和基本农田对于国家粮食安全和生态环境的重要性,鼓励社会各界积极参与耕地和基本农田保护工作。例如,福建省各级机关发起了一项“保护耕地,从我做起”、“我在乡间有亩田”等公益活动,吸引了众多企业和个人参与。通过捐赠资金、提供技术支持、参与志愿服务等方式,为耕地和基本农田的保护工作注入了新的活力。

总而言之,耕地与基本农田的保护工作要从法治保障、科技创新、精准施策等多个方面入手,形成全方位、多层次的保护体系,从而确保耕地和基本农田的稳定、安全与可持续发展。只有这样,相关部门才能有效应对耕地保护中的潜在挑战与阻碍,进而确保我国粮食安全与社会的长期稳定。

#### [参考文献]

- [1]刘冰.耕地和永久基本农田保护目标及对策探讨[J].河北农业,2022,(04):50-51.
- [2]李菊英.基本农田保护与土地的节约利用初探[J].黑龙江粮食,2021,(12):49-50.
- [3]高斐.基于耕地保护空间划定下的耕地和永久基本农田保护对策研究[J].农村经济与科技,2021,32(18):17-19.
- [4]李土瑞.GIS技术在基本农田保护经济补偿资金审计的应用探索[J].中国内部审计,2021,(04):80-82.
- [5]胡译丹,张世龙.永久基本农田保护的现状、问题及对策[J].农村经济与科技,2020,31(05):27-28.
- [6]孙常琴.永久基本农田保护问题与对策探讨[J].冶金管理,2020,(01):249+251.

#### 作者简介:

兰秋琼(1985--),女,瑶族,广西平果人,大学本科,职称:助理工程师,研究方向:耕地和基本农田保护目标及对策探讨。