

# 我国农村耕地利用及法律保护对策研究

曹文栋, 郭青 (1. 中共临沂市河东区党委党校, 山东临沂 276034; 2. 西北师范大学地理与环境科学学院, 甘肃兰州 730070)

**摘要** 论述了当前我国土地资源利用中存在的耕地数量减少、耕地后备资金不足、人地矛盾突出、土地利用结构与布局不合理、土地利用效益低下、土地质量下降等问题, 分析了出现这些问题的原因, 并从健全和完善土地法规、土地政策的角度, 提出了我国耕地保护的对策。

**关键词** 耕地资源; 土地利用; 对策; 立法

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)04-01134-02

## Study on the Utilization and Legal Protection of Land in Chinese Rural

CAO Wendong et al ( Hedong District Committee Party School, CPC of Linyi City, Linyi, Shandong 276034)

**Abstract** The article discusses the characters and available conditions of land resources. Not only does it analyze the current problems and their main reasons occurred in the utilization of land resources, such as the decrease of cultivated land quantity, the deficiency of fund of cultivated land in support, the conflict between human beings and lands, the illogicality of structure and distribution of land utilization, the low benefit of land utilization, the decline of land quality, etc. From the view of improving and perfecting the land laws and policies, it put forward some relevant counter measures.

**Key words** Land resources; Land use; Counter measures; Legislation

耕地资源是涉及一个国家或地区社会经济和农业可持续发展的最基本要素, 其重要性不言而喻, 世界上每个国家对耕地保护问题都十分重视。我国制定了《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》、《土地复垦规定》、《耕地占用税暂行条例》等一系列的耕地保护制度。但是, 当前随着人口的持续增长和工业化、城市化进程的不断加快, 在我国土地资源利用中出现了一系列问题, 急需健全和完善土地法规和政策以保证我国经济社会和农业的可持续发展<sup>[1]</sup>。

### 1 农村耕地利用存在的问题

**1.1 耕地数量减少, 人地关系日趋紧张** 改革开放后, 各行各业都急需用地, 我国各地区的大量耕地都纷纷转作他用。使得全国耕地后备资源严重不足。特别是近10年来, 我国人口高速递增, 而耕地以每年1.4万hm<sup>2</sup>的速度递减, 这种状况如不加以控制, 将严重影响国家的粮食安全。

发达国家的历史经验表明, 在步入工业化、城市化中期阶段后, 农业都经历了一个衰退或萎缩时期, 与此同时, 各国采取了不同的产业关系协调方式。如: 土地资源比较富裕的美国和法国, 它们采取了大幅减少农产品出口的办法来解决农业与其他产业的发展关系; 而土地资源比较短缺的英国、日本则采取不断扩大农产品进口规模的办法来解决农业与非农业的关系。根据我国人口众多、对农产品需求数量庞大、经济基础弱、难以承受耕地减少造成的巨大粮食进口压力的国情分析可知, 工业化、城市化不可逆转的趋势与土地资源有限的矛盾将成为制约我国经济社会可持续发展的重要因素。

**1.2 土地利用结构与布局不合理** 我国在人均耕地资源占有量远低于世界水平的情况下, 经济发展中的低效益、粗放型土地利用方式依然普遍存在。具体表现为: 一方面城镇用地规模外延式扩展, 占用了大量耕地, 尤其是城镇近郊许多优质高产农田。另一方面, 大部分城市旧城普遍存在建筑陈旧、改造艰难、产出率低等问题; 城镇体系单一, 重复建

设现象严重, 土地利用效益低下。各级政权以行政手段使各级城镇的自我服务功能比较完善, 而不是从市场经济角度使各级城镇间相互依存, 从而形成了大批“大而全”、“小而全”的城镇; 城市内部土地利用结构、布局不合理。有资料表明, 如果城市工业布局 and 结构合理, 则可节省城市用地10%~20%, 降低工业部门用地成本10%~20%, 在不增加城市用地的情况下增加工业生产总量和利润10%~20%。

同时, 农业用地结构调整普遍受比较利益的驱使, 许多地方政府把主要精力放在非农建设的土地开发上, 不重视保护耕地, 认为“种粮不如揽项目, 搞开发”, “谁保护耕地, 谁就是保护落后”。如: 将耕地改果园、挖塘养鱼、建畜牧养殖场或利用耕地发展药材、席草等经济作物, 这种农业结构调整往往具有盲目逐利和从众心理, 缺乏科学预测、土地适宜性研究和合理规划, 容易导致耕地资源的浪费。另外, 一些地方政府往往从自身利益出发, 受地方保护主义影响, 在保护耕地和其他问题发生冲突时, 多数以牺牲耕地为前提, 换取当前利益, 把全局利益和长远利益抛在一边。这样一来, 不仅在统计耕地面积、耕地占有情况时有文章可作, 而且在划定基本农田保护区时只考虑地方发展, 用地方便, 划远不划近, 划劣不划优, 多留建设用地。

**1.3 耕地质量下降, 生态环境问题突出** 受自然因素和人为活动影响, 我国的土壤侵蚀、耕地渍害、土壤污染等缓变型地质灾害较严重, 对土地资源造成了直接和间接的威胁, 主要表现在4个方面: 水土流失严重。当前, 我国水土流失总面积达4533.3万km<sup>2</sup>, 约占耕地面积的35%, 水土流失致使土壤肥力大大下降, 土地被毁<sup>[2]</sup>; 耕地沙化、盐碱化严重。我国沙土化土地面积为252.2万km<sup>2</sup>, 占耕地面积的2%, 受沙漠化威胁的耕地达386.7万km<sup>2</sup>, 较20世纪50年代增加1倍, 且目前沙化土地面积仍呈继续扩大的趋势。另外, 我国有盐碱化土地497.4万km<sup>2</sup>, 占现有耕地面积的4%, 且因不合理利用, 耕地盐碱化的面积还在不断扩大; 耕地污染严重。这一方面是由于工业“三废”造成的。据统计, 我国遭受“三废”污染的耕地达400万km<sup>2</sup>。另一方面是由于酸雨造成的, 我国有267万km<sup>2</sup>的耕地受到酸雨威胁<sup>[2]</sup>; 掠夺式经营利用。近年来, 由于过分追求单产, 农村种地时偏施

**作者简介** 曹文栋(1973-)男, 山东临沂人, 讲师, 从事法学教育方面的研究。

收稿日期 2006-10-21

化肥、少施有机肥使得土壤肥力消耗大、积累少,土壤中养分含量逐年降低,再加上不合理的耕作和灌溉致使耕地肥力进一步下降。

## 2 耕地保护的法治对策

由于耕地的极端重要性,现在人们已达成共识,即对耕地采取特别(特殊)的保护制度和措施。这涉及方方面面的问题,但其首要问题是强化依法保护耕地,健全和完善有关耕地保护的法律法规<sup>[4]</sup>。具体对策包括:

**2.1 提高有关耕地保护行政法规的权威性** 现行耕地转为非耕地批准制度和基本农田保护制度都是行政法规确立的,权威性不如法律;此外,由于受行政法规限制,在耕地保护过程中存在执法和处罚力度不够的问题。因此,应将上述2种制度,及其他一些现行行政法规、规章中行之有效的制度尽早纳入法律中去,并完善关于执法和处罚等方面的制度。

### 2.2 实行耕地保护总量控制制度

**2.2.1 明确土地利用总体规划的法律地位。**土地利用总体规划的审批权限应当高于城市规划及其他各项建设规划的审批权限,以保证土地利用总体规划的效力等级。城市规划及其他各项建设规划,在土地利用上必须服从土地利用总体规划,在其确定的行业用地规模和布局内进行,从而改变土地利用总体规划基本上被城市规划及其他各项建设规划牵着走的被动局面,为实行耕地保护总量控制制度确立一个重要的基础前提。

**2.2.2 强调耕地的计划指标控制。**无论是建设用地,还是农业结构调整,都要有量的限定,并尽量使占用与开发、复垦耕地在总量上基本保持平衡。

**2.2.3 建立保持耕地面积稳定的行政领导负责制。**对耕地不合理减少负有责任的领导干部,不应晋升;对管理不力导致耕地大面积减少的,应追究其行政责任;对越权批地、化整为零、擅自下放审批权限导致耕地大面积减少的,要追究其刑事责任。

**2.3 改革和完善现行耕地占用审批制度** 耕地占用审批权应适当上收,可考虑集中于省一级的人民政府和中央人民政府。尤其是对于占用基本农田进行建设的,必须经省级政府或国务院审批。这对保持耕地面积稳定十分有效。对于农业内部结构调整占用基本农田的,原则上也应由省级政府或国务院审批。此外,对于占用基本农田以外的耕地进行建设或用于农业内部结构调整的,如果面积较小(面积应当在多大范围之内,可经过论证后确定),可考虑由地级以上市政府审批。

**2.4 强化监督检查及责任追究制度** 监督检查和责任追究制度是贯彻落实各项耕地保护制度的重要保障。政府土地管理部门应当会同有关部门定期对耕地保护情况进行检查。各级政府应将耕地增减变化情况书面报告给上一级政府,同时上一级政府每年都应检查下级政府耕地保护任务

的完成情况。为了保证耕地保护任务得以落实,使监督检查落到实处,应使土地监察系统具有相对独立性,这样才能真正起到制约地方政府违法批地等行为的作用,使各级政府都能认真履行保护耕地的职责。关于责任追究制度,应当增加对破坏保护耕地行为制裁的严厉性,除一般的行政处分之外,对造成严重后果的应追究其刑事责任。

### 2.5 其他措施

**2.5.1 建立耕地用途管制制度。**所谓耕地用途管制制度,是指在社会经济发展的过程中,对耕地的用途进行严格限制,非经依法许可,不能转为他用。按照耕地用途管制制度,耕地如确需转用,必须经有批准权限的政府许可,方可将耕地转化为非耕地。在程序设置上,可以将获得耕地转用许可作为耕地占用审批的前置程序。从实际作用上,耕地用途管制制度和耕地占用审批制度的一些内容是相同的。如果建立耕地用途管制制度,应当处理好其与耕地占用审批制度之间的关系。

**2.5.2 建立完善的土地监察执法机制。**针对各地区普遍存在的执法手段软、执法力度不足、执法阻力大的问题,制定切合实际的地方性行政法规;同时,要把自下而上的群众公开监督机制与自上而下的监督检查机制结合起来,使土地监督工作公开化、制度化。

**2.5.3 建立国土资源管理执法监察新体系。**组建强有力的省、地、县三级执法监察队伍,推进一定层次的国土资源执法监察垂直领导体制的建立。

## 3 结语

我国现行的土地法律制度对于加强土地(尤其是耕地)的利用和保护起到了巨大作用,它从动态的角度为维持耕地总量平衡作出了贡献。但它缺乏全面性和可操作性,不能对实际的土地开发工作进行较好的引导和规范。由此导致了土地开发无序、搞掠夺性开发、忽视对生态环境的保护、土地开发利益分配不公平等大量问题出现。根据现存的主要问题,笔者认为可从完善我国农村耕地保护方面的法律法规来解决。应从提高有关耕地保护行政法规的权威性、实行基本耕地总量控制制度、改革和完善现行耕地占用审批制度、强化监督检查及责任追究制度、建立耕地用途管制制度、建立完善的土地监察执法机制、建立国土资源管理执法监察新体系等方面来加强依法保护耕地,促进我国经济社会和农业的可持续发展。

### 参考文献

- [1] 毕宝德.土地经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] 蒙吉军.我国耕地资源持续利用研究[J].地域研究与开发,1998,17(4):32-36.
- [3] 杨瑞珍.我国耕地资源保护的问题及对策[J].地理学与国土研究,1996,12(2):39-41.
- [4] 王小映.论我国农地制度的法制建设[J].农业经济导刊,2002(4):112-120.