
城乡结合部耕地保护存在的问题及对策研究

——以湖北省武穴市为例

金子薇¹

（长江大学，湖北 荆州 434023）

【摘要】耕地保护是国家为了耕地得以永续利用而制定的一项制度。以湖北省武穴市为研究区域，分析武穴市城乡结合部耕地布局的现状，探究耕地保护过程中存在的耕地数量锐减、耕地质量下降等问题及其产生的原因，提出严格控制非农建设非法占用耕地、加强耕地质量监管、增强耕地保护意识、完善耕地保护制度等保护城乡结合部耕地的对策建议。

【关键词】城乡结合部 耕地保护 耕地数量 耕地质量

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A

加强耕地保护，严守耕地红线，是中国经济社会可持续发展的基础。由于中国人多地少的特殊国情，以及新型工业化、城镇化的不断推进，农民与土地之间的矛盾日趋尖锐，使耕地保护工作面临数量、质量、生态环境等多重挑战。城乡结合部是城市与乡村之外衍生的特殊的区域，因其耕地利用问题最为集中和尖锐，成为耕地的重点保护区域。本文以湖北省武穴市为例，研究城乡结合部耕地保护过程中存在的问题并提出相关建议，以期对耕地保护工作提供参考。

1 相关概念

1.1 城乡结合部

城乡结合部，是城市与乡村之间的结合地带，这种特殊区域是随着城市建设不断向周边毗邻的乡村扩张，以及该地区特殊的地理位置自然而然形成，并非人为划分。城乡结合部作为极具中国特色的地域区间，是长期且普遍存在的现象，是我国城镇化进程中特有的产物。

1.2 耕地保护

耕地作为不可再生的土地资源和经济资源，事关社会的长久稳定和经济的持续发展，所以要像保护大熊猫一样保护耕地。耕地保护是采取行之有效的措施，确保耕地的数量和耕地质量的总体平衡，维持和提升耕地的产出水平，保证耕地可持续利用，促进农业发展和农业现代化，进而稳定经济和社会。

2 武穴市城乡结合部耕地保护现状

作者简介：金子薇（1996-），女，湖北黄冈人，硕士研究生，研究方向：农村发展。

武穴市被称为“粮油之乡”，是国家和湖北省重要的粮食生产基地，也是湖北省综合高产示范市。截至 2018 年，全市总人口 82.34 万人，其中农业人口 62.87 万人；全市总面积 1246km²，耕地面积 3.33 万 hm²。全市下辖 4 个办事处、8 个镇。其中，刊江办事处位于湖北省武穴市城乡结合部，有 13 个行政村、8 个居委会、89 个居民小组、7416 户；属平原丘陵地带，版图面积 45km²，耕地面积 1093hm²（2017 年）。

为了耕地保护工作的正常开展，科学合理土地利用土地，切实做到保护耕地，刊江办事处的农民群众成立了耕地保护协会，设立了耕地保护办公室，组建了耕地保护的督察小组，土地纠纷、滥用耕地的现象大大减少。另外，要获得高产出必须提高耕地利用率和产出率，耕地保护协会实施土地流转、结构调整等方法，不仅使耕地得到保护，还提升了耕地产出效益。耕地保护工作强调耕地数量和质量并举，所以耕地保护协会提出耕作层剥离再利用的对策，在开挖路基时将农田的表层土收集起来，这种表层土是一种优质的富硒土壤，营养肥力好，可用于复垦土地。

3 武穴市城乡结合部耕地保护存在的问题

3.1 非农建设非法占用耕地，耕地数量锐减

根据武穴市城乡结合部 2017 年底人口数量和耕地数量统计，人口已经增长到 30376 人，耕地面积缩减到 1093hm²。武穴市城乡结合部 2015-2017 年耕地数量变化见表 1。

表 1 武穴市城乡结合部 2015-2017 年耕地数量对比表（单位：hm²）

年份	水田	水浇地	旱地	总面积
2015	660	416	152	1228
2016	580	437	151	1168
2017	510	391	192	1093

数据资料来源于武穴市人民政府官网

从表 1 可知，2015-2017 年，武穴市城乡结合部的耕地总面积逐年减少，其中，2017 年耕地总面积比 2016 年减少了约 6.8%，2016 年耕地总面积比 2015 年减少了约 5.2%。虽然水浇地和旱地的面积有所增加，但是耕地总面积减少的速度在不断加快。究其原因，是因为武穴市城乡结合部的土地价格低廉、交通便利，引来了一批又一批投资商大规模的建设改造，各类非农建设非法占用耕地的现象普遍存在。

3.2 耕地质量呈下降趋势

武穴城乡结合部耕地资源短缺，且当前优质耕地不足耕地总面积的 30%。一方面，中国对于耕地质量的监管大多以大中型城市为侧重点，对于小城镇的耕地质量问题重视不够，农民传统观念根深蒂固，对耕地粗放利用，缺乏专业性的农业技术人才的指导。另一方面，武穴市城乡结合部由于长期靠增加化肥投入量来提高粮食产量，使土壤受到侵蚀，土壤酸化和盐碱化严重，不但损耗了基础地力，而且在一定程度上影响了农作物的产量和质量。

3.3 耕地空间分布不合理

武穴市城乡结合部农业用地与居民住宅、工厂、商业街毗邻，制约了土地流转，造成耕地利用分散。另外，投资商征地时

为节省资金，通常地优先选择交通便利的区域，城乡结合部无疑成为最佳选择，从而形成了“城中村”，致使耕地空间分布不合理，城乡建设极不协调。耕地分散不利于大型机械化的使用，给耕作、灌溉带来诸多障碍，也不利于农业科学技术大面积的推广，导致农业成本增加、土地利用效率低。

3.4 耕地利用不充分，闲置浪费严重

一方面，随着城乡一体化进程的加快，大量农村劳动力选择外出就业，加上农业比较效益偏低、农民社会地位低等因素，导致农村“空心化”“老龄化”“女性化”现象逐渐凸显，使得耕地利用不充分，大量耕地被闲置荒废。另一方面，由于城乡结合部地理位置特殊，吸引了大批开发商，非农建设占用耕地面积不断扩大，使人地之间的矛盾愈加尖锐。然而，开发商征用土地花费了绝大部分资金，剩余资金无法支撑项目建设，土地征而不用，导致大量耕地闲置的现象十分普遍。

4 武穴市城乡结合部耕地保护问题产生的原因

4.1 新型工业化、城市化进程加速

人口的快速增长是耕地总量失衡、耕地质量下降的催化剂。由于城乡结合部特殊的地理位置，吸引了一批又一批的外来人员，使人口数量剧增、工业快速发展，导致耕地面积不断减小。同时，工业区大量废弃物随意堆放，工业污水和生活污水随意排放，造成土壤污染，导致耕地质量不断下降。

4.2 耕地保护意识薄弱

在武穴市城乡结合部耕地保护的过程中，乡镇居民的积极性并不高，对耕地保护工作重视不够，农民对保护耕地的认识不足。近些年，由于武穴市城乡结合部大力发展工商业，国民经济稳步上升，促使乡镇政府以规划建设用地为重心，忽略了对耕地保护的监管工作，造成非法占用农业建设用地的现象十分普遍。农民群众未意识到自己是耕地保护的责任主体，为了提高农作物的产量，对耕地粗放利用，过度使用化肥，造成耕地土壤污染严重。

4.3 农业比较效益低下

随着农作物的劳动成本、农资价格以及土地租金等各项生产成本不断上升，农民收益逐渐下降，甚至出现亏损，严重打击了农民的积极性，使农民对耕地保护意识淡薄，大量耕地被非法占用、闲置的现象普遍存在，造成耕地流失严重。与工业相比，农业比较效益偏低，农民没有获得感和幸福感，使农民种植农作物的积极性不高，在经济利益的驱使下，农民选择流转手中的优质耕地，导致农业面临耕地资源短缺、投入力度不大、发展后劲不足的多重压力，这无疑加速了耕地的非农化。

4.4 耕地保护制度和监管机制不健全

由于城乡结合部介于城市和乡村之间的特殊地带，使其土地分布不合理，耕地管理混乱，耕地相关保护制度不健全。在耕地保护工作实施的过程中，由于缺乏科学合理的耕地保护制度，无法阻止非法占用耕地、随意扩张非农建设用地等行为。城乡结合部耕地保护制度和监管机制的不健全，是大量耕地资源流失的重要原因。

5 武穴市城乡结合部耕地保护的对策

5.1 严格控制非农建设非法占用耕地

要想保障耕地总量动态平衡，除了建立督察小组外，还应大幅度地补充耕地面积。加大宣传耕地补充工作，激发农民群众耕地保护的积极性，引导农民参与耕地开垦，让农民自觉监督非农建设非法占用耕地，确保补充耕地的总量。在政府的组织下，建立耕地补充小组，主要负责耕地开垦的相关业务，建立融资渠道，协调与其他部门的工作。

总而言之，遏制非法占用耕地须大力开展耕地开垦工作，补充耕地面积，加强非法占用耕地的监管工作。建设用地要严格控制在规定用地数量范围之内，禁止在规定的数量范围以外占地，否则追究违法者的责任。改进耕地“占补”机制，建立“占补”指标使用管理办法，提高开垦费征收标准，保障耕地占补平衡。

5.2 提高耕地利用水平，加强耕地质量监管

充分发挥耕地利用集约节约水平，禁止耕地粗放利用。加大对土壤污染的治理，大力推进耕地层剥离再利用，提高新增耕地肥力。引导农民通过使用蚯蚓粪、枯草芽孢杆菌等复合微生物肥料提高地力。建立耕地保护基金，重点用于新增耕地后期管护、提质改造建设。成立质量督查组，对在建高标准基本农田土地整治项目进行不定期、不告知的检查督查，确保项目建设质量。

逐步推进“慧眼守土”工程建设，构建“天眼+人眼+电子眼”监管模式，开展远程视频监控试点，在城镇周边及主干公路两侧的永久基本农田、土地整治区等重点地区安装视屏探头，实施在线监管，一旦发现破坏耕地的现象，可以利用数据中心找到相关人员，及时进行阻止。采取这种监管方式，可以遏制耕地滥用的现象。

5.3 调整耕地利用结构，优化耕地空间布局

根据武穴市城乡结合部耕地规划的要求，优化耕地布局，对土地进行整改清理，依法处置闲置低效用地，完善出让价款追缴机制，不断提高土地利用效率。通过调整耕地利用结构的方式，着力解决批而未供土地问题。积极开展城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等试点工作，加快推进耕地修复综合治理。

在调整耕地利用结构时，要全方位、多角度考虑耕地保护所在地区的自然条件和经济发展潜力，以保证耕地保护工作的有效实施。优化耕地空间格局，落实乡村振兴战略，对耕地利用总体规划和城乡规划确定的建设用地进行一次摸底调查，明确耕地分布状况、面积，在年度规划调整中，适度调整耕地利用结构，缓解耕地面临的多重压力。

5.4 增强社会各界耕地保护意识

民以食为天。耕地资源是最基本、宝贵的生产资料，是广大人民群众得以生存的保障，所以耕地保护应该上升到粮食安全的高度。政府要通过大力宣传保护耕地的重要性，让群众充分认识到耕地保护的重要意义，达成保护耕地的共识。

首先，可以利用“6.25”土地日以及“4.22”世界地球日，有计划、有组织地开展耕地保护宣传活动，进行耕地危机教育，让人们意识到耕地污染的严重性；其次，可以积极探索耕地保护宣传的新途径，以农民群众喜闻乐见的形式做好宣传工作；再次，加强城乡结合部宣传平台的建设，加大耕地保护宣传栏目的建设，利用广播、电视、电台、网络等平台进行宣传，不断提高社会各界的耕地保护意识；最后，采用召开座谈会、研讨会、现场会、培训会、进村入户等形式，增强农民主动保护耕地的意识。

5.5 完善耕地保护制度，建立耕地保护机制

在各乡镇建立制度责任制，设立耕地保护小组，压实村级土地管理责任，真正实现耕地保护责任下沉，真正做到每块耕地

有人保护、出了问题有人负责的新格局。

建立违法用地举报奖励制度，实行国土资源协管员待遇与耕地保护责任目标落实挂钩，严格国土巡查人员的考核管理，考核结果要进行公示和通报。制定科学客观、易于操作的耕地保护工作责任机制，做到半年考核、及时提醒，年终总考、奖惩兑现。对耕地保护不力、违法用地严重的除了通报批评外还要严肃问责。建立耕地保护奖补制度，对一年内未发生违法占用耕地的乡镇给予奖励。建立耕地保护补偿机制，严禁农民过度种植开采，这虽然可能在一定程度上阻碍当地的社会经济发展，但是耕地得以持续利用，有利于农村的可持续发展。

参考文献:

- [1]孔祥斌.制止耕地“非农化”须提升协同治理能力[J].中国党政干部论坛, 2020(10): 81-82.
- [2]闫旻.城乡结合部土地利用驱动力分析——以保定市竞秀区为例[J].华北国土资源, 2018(01): 78-79+87.
- [3]宋利彪.做好耕地保护工作加大生态保护力度[J].农家参谋, 2020(20): 81.
- [4]李成龙, 周宏.农户会关心租来的土地吗?——农地流转与耕地保护行为研究[J].农村经济, 2020(06): 33-39.
- [5]汤怀志, 桑玲玲, 郝文聚.我国耕地占补平衡政策实施困境及科技创新方向[J].中国科学院院刊, 2020, 35(05): 637-644.