

西昌市耕地保护认知程度调查与对策建议

李立娜,何仁伟

(西昌学院 农业科学学院,四川 西昌 615013)

【摘要】通过调查西昌市农民家庭对耕地保护的认知情况,认为虽然有相当数量的农户已经认识到耕地保护的重要性,但并未将自己作为耕地保护的主体,政府耕地保护工作也有待加强。建议通过探索建立耕地保护经济补偿机制和运行机制、将耕地保护绩效纳入政府官员政绩考核等途径,强化政府土地管理职能,增强农民家庭耕地保护意识。

【关键词】西昌市;耕地;农田保护专项基金

【中图分类号】F301.21 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2012)04-0014-03

耕地是种植各种农作物的土地,它作为土地资源的精华,是人类所需食物的主要源泉,是农业生产发展的重要物质基础,对于保障国家粮食安全、维护社会经济稳定和持续发展具有非常重要的意义。我国耕地资源有限,后备耕地资源不足,耕地量减质降,部分地区生态恶化日趋严重。

西昌市地处川西南滇东北,境内绝大部分地域处于海拔1500米以上,山地面积21.18万hm²,约占80%;平原(包括台地和水域)5.22万hm²,约占20%。境内生态环境脆弱,水土流失较严重。据统计,2009年西昌市人均耕地面积仅有0.056hm²,约占全国平均水平(0.089hm²)的62.92%,加强耕地保护迫在眉睫。

本研究通过问卷调查的形式,以户为单位,在西昌市九个乡镇进行了随机抽样调查,了解西昌市耕地保护的现状及农户对耕地保护的认知程度,分析当前耕地保护中存在的主要问题并提出对策建议,旨在为有关部门制定合理的耕地保护政策提供依据。

1 问卷设计

问卷的主要内容设计为三大部分。第一部分是关于农户对耕地保护的认知:本部分内容涉及到农户对农田除了能给农民自己带来经济收入之外,是否还具有保障国家粮食安全,保护环境等其他功能的认知;农户对当地目前是否需要加强农田保护工作的认识;农户对当地农田保护工作所面临的最严重问题的认识;农田保护的主体认知;农户家庭参与保护农田的方式。第二部分是农户2010年家庭农作物收入情况、年收入(毛收入)水平、年支出、纯收入水平。第三部分为问卷的有效性检验。

2 调查结果统计及分析

2011年7月~8月,对西昌市川兴镇、安宁镇、经久乡、西乡乡、小庙乡、佑君镇、高草回族乡、高枳

乡、西溪乡等九个乡(镇)的农户进行随机抽样、面对面调查,共发放问卷206份,其中有效问卷194份,无效问卷12份。

2.1 农民家庭对耕地保护的认知情况

农民家庭对耕地保护的认知情况详见表1。

表1 农民家庭对耕地保护的认知情况

1、您认为农田除了能给农民带来经济收入之外,是否还具有保障国家粮食安全和保护环境等其他一些功能?									
有		没有		不清楚					
份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)				
171	88.14	4	2.07	19	9.79				
2、您认为当地目前需要加强农田保护工作吗?									
必要		没必要		不清楚					
份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)				
187	96.39	4	2.06	3	1.55				
3、农户家庭是否愿意为保护农田捐钱或参加义务劳动。									
愿意(捐钱)		愿意(参加义务劳动)		不愿意					
份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)				
24	12.37	141	72.68	29	14.95				
4、您认为当地耕地保护面临的最严重的问题是什么?									
A:当地政府对农业投入不足; B:农民种田收入低,大量农民外地打工; C:农田受污染严重; D:耕地面积不断减少,家庭承包地逐年减少; E:当地政府乱征、乱占农田,征地补偿低。									
A		B		C		D		E	
份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)
38	19.60	65	33.50	29	15.00	9	4.60	53	27.30
5、您认为农田保护主要是谁的责任?									
政府		农民		市民		谁破坏谁负责		全体人民	
份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)	份数	比率(%)
116	59.79	5	2.58	1	0.52	6	3.09	66	34.02

收稿日期:2012-07-05

作者简介:李立娜(1977-),女,吉林松原人,硕士,讲师,主要从事土地评价与土地管理的教学与研究。

2.2 农民收入情况

西昌市农户耕种的粮食作物主要以玉米、小麦和水稻为主,2010年农民种植主要粮食作物收入情况如表2所示。

表2 农民耕种粮食作物收入情况

农作物	投入 (元/hm ²)	产量 (公斤/hm ²)	产值 (元/hm ²)	收益 (元/hm ²)
玉米	4072.50	7312.50	14310.00	10237.50
小麦	4549.20	5048.47	9759.45	5210.25
水稻	7258.65	8870.17	19073.10	11814.45
平均值	5293.50	7077.07	14380.80	9087.30

2.3 调查结果分析

通过以上调查结果,认为西昌市耕地保护存在的问题主要反映在以下几方面:

2.3.1 农民对耕地资源的功能认识有待提升

在农民对耕地功能的认知程度调查中,有占11.86%的农户家庭不清楚或认为农田不具有保障国家粮食安全、保护环境等其他一些功能。由此可见,虽然大部分农户对耕地的功能具有一定认知,但仍有相当数量的农户对农地的功能认识不足,这也是今后耕地保护工作需要关注的问题。只有让农户充分了解耕地的各种功能,他们才有可能自愿投入到耕地保护中去。

2.3.2 耕地保护补偿机制或农田专项保护基金缺失

调查发现,占96.39%的农户认为当前需要加强耕地保护,85.05%的农户愿意以参加义务劳动或捐钱的形式保护耕地,表明农户对加强耕地保护工作是普遍认同的。但目前我国耕地保护补偿机制极不完善,农田保护专项基金尚未建立,使得农民保护耕地的愿望难以实施。

2.3.3 农民种田收入低,政府土地管理职能有待加强

调查结果表明,2010年西昌市农民耕种粮食作物每公顷平均收益9087.30元,按照人均耕地面积0.056hm²计算,人均种田收入只有508.89元。农民种田收入低将会严重影响他们保护耕地的热情。在对耕地保护工作面临的严重问题调查中,农户反映最强烈的也是农民种田收入低,大量农民外地打工,耕地撂荒也就成为了必然。另外有27.30%的农户认为,当地耕地保护面临的最为严重的问题是政府乱征、乱占农田,征地补偿低,一定程度上反映了政府土地管理工作的不到位,耕地补偿低势必导致农民与政府的矛盾激化。

2.3.4 农民对耕地保护的主体认识亟待改善

关于耕地保护主体类型的界定,武岩等认为中

央政府是耕地保护政策的主要制定者和监督者,农民和地方政府是耕地保护政策的主要执行者^[1]。黄雪琴认为,在我国,占全国耕地总面积90%以上的集体所有制耕地,普遍采取的是农户家庭承包经营。农户是耕地的直接使用者,显然是耕地保护的主体^[2]。郭春华认为,我国耕地保护的主体包括国家或政府、农民集体、农民个人和用地单位^[3]。农民作为耕地最直接具体的使用者和管理者,对耕地的数量和质量状况最为熟悉。显然,农民是耕地保护主体的一份子。但调查发现,大部分农民认为耕地保护是政府的责任,并没有把自己作为耕地保护的责任主体。

3 加强西昌市耕地保护的对策建议

3.1 加强农民对耕地资源功能的认识

农民是耕地保护的主力军,只有让农民知道耕地资源的作用与意义,且耕地保护符合自己利益的时候,农民才会自觉参与到耕地保护中去,耕地保护的质与量才会得到提升。因此,相关部门要加大宣传力度,让农民清楚的认识到了耕地资源的各种功能,让农民更多的参与耕地保护,保护自己的利益。

3.2 确保农民耕地保护的主体地位

农民对耕地保护主体认识的偏差,究其原因,从法律层面看,中央政府没有一部法律法规明确规定公众或农民参与耕地保护以及对抗耕地违法行为的具体措施、有效途径以及奖惩的方式。有关公众包括农民参与耕地保护的法律法规大多流于形式,农民几乎被排斥在耕地保护之外;从产权的角度来看,农民与耕地仅仅是“承包经营权”这一模糊的产权形式,农民对于耕地的支配性并不强^[4]。由此,让农民清楚地认识到自己作为耕地保护的主体与完善法律法规,将具体的措施落到实处,确保农民耕地保护的主体地位,并赋予农民一定的权力,将会对消除耕地违法行为,保护好耕地起到重要作用。

3.3 探索并建立耕地保护的经济补偿机制和运行机制

我国当前耕地保护存在的最大问题就是无法合理引导和激励微观主体(农民)的耕地保护行为,而引导和激励的重要手段就是对其进行具体的经济补偿^[5]。农民作为耕地保护的主体,理应是经济补偿的接受主体。探索并建立耕地保护的经济补偿机制和运行机制,建立农田保护专项基金,将农民作为经济补偿的接受主体,实行种粮补贴制度,

既可以提高农民收入,减少耕地撂荒行为,更能够提高农民耕地保护的热情。

3.4 将耕地保护绩效纳入政府官员的政绩考核

政府管理部门应充分重视耕地保护工作,建议政府官员政绩考核中增加耕地保护成效的有关内

容,对于耕地流失或破坏较严重,保护不力的地区,应对管理者进行适当处罚。严格耕地转用审批程序,对于确需占用耕地的建设项目,应参照同类地域土地的市场价格合理确定征地补偿标准,保证不损害农民的利益。

注释及参考文献:

- [1]武岩,姜海,曲福田.中国耕地保护的困境与出路——基于主体行为的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2009,9(3):67-70.
- [2]黄雪琴.基于微观主体行为的耕地保护研究[J].管理观察,2008(23):212-213.
- [3]郭春华.我国耕地保护的主体行为及其对策建议[J].现代经济探讨,2005(3):28-31.
- [4]朱红波.我国耕地资源安全保障主体的行为倾向与博弈关系[J].中国人口资源与环境,2009(1):83-84.
- [5]牛海鹏,杨小爱,张安录,等.国内外耕地保护的经济补偿研究进展述评[J].资源开发与市场,2010,26(1):26-27.

Investigation into the Awareness Degree of Agricultural Land Protection in Xichang City and Corresponding Countermeasures

LI Li-na, HE Ren-wei

(School of Agricultural Sciences, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract:Based on the investigation into farmers' awareness about farmland protection in Xichang City, it is found that a considerable number of farmers have already recognized the importance of farmland protection, but they do not hold themselves as the main body of protecting farmland, and the government also needs to strengthen the work to protect farmland. In this paper, the authors put forward such suggestions as establishing economic compensation and operation mechanism for farmland protection, and bringing farmland protection performance into the evaluation for government officials in order to consolidate the government's land management functions and increase farmers' awareness of farmland protection.

Key words: Xichang City; Farmland; A special fund for farmland protection