



莱芜市耕地保护面临的问题及对策

魏勇,徐祥忠,王艳

(莱芜市国土资源局,山东 莱芜 271100)

1 莱芜市耕地资源的基本情况

莱芜市位于鲁中地区,土地总面积 2246km²。莱芜市地形南缓北陡,山地多,平原少。北、东、南三面环山,中西部开阔,全貌呈簸箕状。整个地表中山地占 56.3%,丘陵占 22.3%,平原占 21.4%。

从耕地面积来看,截止 2005 年底,全市耕地面积 6.87 万 hm²,占土地总面积的 31%,其中莱城区 6.03 万 hm²,占 88%;钢城区 0.84 万 hm²,占 12%。耕地中,基本农田 6.27 万 hm²,占全部耕地的 91.3%。

从耕地构成来看,莱芜市耕地现有灌溉水田、水浇地、旱地和菜地 4 种类型,其中灌溉水田 1.93 万 hm²,水浇地 3.54 万 hm²,旱地 3.14 万 hm²,菜地 0.19 万 hm²,水浇地和旱地是耕地的主要构成部分,分别占耕地总面积的 52%和 46%。

从耕地的分布来看,莱芜市耕地(特别是水浇地)主要分布在市域中西部牟汶河、瀛汶河沿岸的平原上,其次为中东部的丘陵地区。平原地带耕地面积比率大,质量高,多为水浇地和菜地。旱地主要分布于山丘上,两区均有分布。灌溉水田仅在个别乡镇局部低洼地带分布,较零星。菜地在大部分乡镇均有分布,但规模不大。

从耕地的质量状况来看,莱芜市汶河平原地势较平坦,土层深厚,土壤质地好,肥力高,水资源充足,水浇条件好,是耕地质量最高的耕地,土地垦殖系数最高,一般在 40%~70%,如张家洼、寨里、羊里、杨庄、方下、牛泉、口镇等乡镇(办事处)是全市主要的粮食产地。山区丘陵地带垦殖率较低,旱地多,水浇地少,且土层比较浅薄,保水保肥能力较差,

水土流失严重。其中北部山区山势陡峭,土地垦殖系数较低,多在 20%以下;南部山区和中东部砂石岭地区,山势较缓和,土地垦殖系数较高,一般在 25%~40%。

2 莱芜市耕地保护面临的问题

2.1 人地矛盾日趋尖锐

据变更调查资料显示,2005 年全市耕地面积 6.87 万 hm²,总人口为 124 万人,人均耕地为 553m²(0.83 亩),占全国人均水平的 59%,占全省人均水平的 67%,已经低于山东省委、省政府提出的人均 1 亩的警戒线,接近人均耕地 0.8 亩的警戒线,是全省人均耕地最少的市之一。莱芜市近几年粮食总产量只有 23 万 t 左右,每年需从外地调入 25 万 t,缺口达 50%以上。据测算,到 2018 年莱芜市耕地面积的保有量必须达到 6.73 万 hm² 才能有效维护粮食安全,而目前莱芜市耕地保有量只有 6.87 万 hm²。随着经济的发展,势必还要占用一部分耕地,虽然其间会有一些荒地荒坡投入耕种,但是根据经验估计,两项相抵,即新开垦的荒地与非农业用地相抵,耕地数量仍有减少趋势。

2.2 耕地结构呈恶化趋势

莱芜市耕地面积占全市土地总面积的 31%,土地垦殖率为 31%。莱芜市垦殖系数明显低于全省 50.1% 的平均水平,全市耕地分布在地、丘陵地区的占 50.4%,坡度小于或等于 2° 的耕地仅占 49.6%。全市耕地中旱地 3.13 万 hm²,多分布于山丘中上部,土质差、土层薄,不仅无水浇条件,而且水土流失严重,加上管理粗放,常年产量低而不稳,经

收稿日期:2006-07-31;修订日期:2007-01-08;编辑:陶卫卫

作者简介:魏勇(1977-),男,山东莱芜人,主要从事文秘及国土资源宣传工作。

济效益差。与 1996 年相比,2004 年耕地中水浇地面积由 3.74 万 hm^2 减少到 3.54 万 hm^2 ;旱地面积由 2.93 万 hm^2 增加到 3.13 万 hm^2 。1996 年到 2005 年 10 年间,旱地比例由 43% 上升到 46%,水浇地比例由 55% 下降到 52%。

2.3 耕地质量降低

根据水保部门提供的资料表明,全市水土流失面积已经达到 17.33 万 hm^2 ,占全市土地总面积的 77%,年平均侵蚀度为 2.76mm,土壤年均侵蚀为 850.6 万 t,侵蚀模数为每年 372t/ km^2 。水土流失不仅使流失区土壤、养分大量流失,土层变薄,肥力下降,蓄水保肥能力降低,影响了生态环境,而且使其部分生态脆弱的土地不断砂化、石化,造成土地的大量损毁、破坏。同时,由于水土流失,大量泥沙下泄,淤积水库、塘坝,抬高河床,致使工程防洪、灌溉和排涝能力逐年下降,从而出现耕地质量退毁的恶性循环。

莱芜市在耕地肥料的投入上,存在重无机、轻有机的倾向,有机肥的投入比重由 20 世纪 80 年代的 50% 下降到 30% 以下,土壤中的微量元素长期得不到补充,其含量已经不能满足作物的生长需要。有机肥料使用量少,导致耕地有机质含量低。目前全市耕地有机质含量平均 1.2%,远远低于全国平均 1.8% 的水平,全市长埠岭和丘陵山区近 1/3 的土地有机质含量不足 1%,土地肥力水平与农业发展的要求很不适应,严重限制了农产品质量的提高。

2.4 大量征占耕地造成社会隐患

由于大量征占耕地,使很多农民失去土地。据调查,1999 年以来,莱芜市共依法征地 1189.4 hm^2 ,涉及 16 个乡镇(办事处)、98 个行政村(居)。仅在城市规划区内,人均 133 m^2 (0.2 亩)以下的村 30 个,失地农民 36000 人。由于地理位置不同,集体经济实力和经营管理水平等因素,造成失地农民收入差距较大,年收入高的已人均超过万元,但这只占 10% 左右,低的人均仅 2000 ~ 3000 元,占总数的 50% 左右。在调查中了解到,莱芜市 95% 以上的失地农民没有参加社会保险。如果不考虑失地农民的长远生计,将会导致部分失地农民成为种田无地、就业无岗、社保无份的“三无农民”,带来的将是巨大的社会问题。

3 耕地保护的对策

3.1 建立耕地占补平衡机制

(1)建立新增耕地储备库。把通过土地整理新增耕地按一定比例储备起来,由市级土地管理部门统一掌握,优先用于国家、省(市)级重点项目的平衡。制定新增地储备指标检查、考核办法和结转办法,逐步做到建设占用耕地先补后占。

(2)对现有耕地农业结构调整实行备案制。对因农业结构调整而占用的耕地建立档案资料和台帐,占用耕地以外的农用地应查档案资料,确定其是否由耕地调整而来,以避免耕地的隐性流失。

(3)坚持两库三挂钩制度。即土地开发复垦整理项目库与土地后备资源相挂钩、建设用地审查报批与新增耕地储备库相挂钩、土地开发复垦整理项目与缴纳新增建设用地有偿使用费相挂钩。已经验收合格的新增耕地,进入“两库”,按地块进行管理;建设项目占用耕地,随时从“耕地储备库”中予以补充,耕地开垦费专项返还挂钩项目,从而保证经济建设占用耕地的需求。

(4)把农用地分等定级成果应用于耕地质量保护。为严格执行耕地占补平衡制度,制止建设用地项目考核中存在的“占优补劣”问题,根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》补充耕地数量质量实行按等级折算的规定,按照农业综合生产能力不降低的原则,利用山东省农用地分等定级成果和方法,将补充耕地数量、质量与被占用耕地等级挂钩并进行折算,实行耕地占补数量和质量平衡。

(5)建章立制,严格保护基本农田。一是建立基本农田保护目标责任制制度。全市各级政府均要把基本农田保护工作列入政府领导任期目标责任制的重要内容,层层实行目标责任制管理。二是建立占用基本农田许可证制度。对各类非农业建设项目因特殊需要确需占用基本农田的,必须依法取得《基本农田占用许可证》后方能办理征用、划拨用地审批手续。三是实行基本农田占补平衡制度。对非农业建设经批准占用基本农田的,均严格按照“占多少,补多少”的原则,由用地单位或个人通过改造一般农田和土地整理、复垦开发新耕地予以补充,并从数量和质量上保证基本农田占补平衡有余。对用地单位或个人无条件开垦或开垦新耕地不符合要求的,必须按规定缴纳耕地开垦费,用于新的基本农田

(下转第 40 页)

别是县(市)政府财政部门对土地开发整理的投入,增强乡(镇)政府和村委、群众对土地开发整理工作的积极性;二是变资金拨付由财政渠道单一逐级下拨,最后由县(市)级财政直接拨付到项目承担单位方式为由县(市)级财政部门拨付到国土部门,然后由国土部门根据工程进度和工程量拨付,加强国土资源部门对工程有效的监管力度,以确保在规划设计工期内保质保量完成工程。

(6)加强资金使用管理,加大财务审计力度,确

保专款专用。一是项目实施必须严格按照市场化运作;二是基层国土资源部门必须要高度重视和加强对项目资金使用监督管理;三是项目资金实行专款专用,单独核算;四是资金拨付与管理工作实行挂钩制度;五是积极探索建立项目资金拨付集体会审制度;六是对项目承担单位的目标管理和绩效考核,实行以审计为主、监督检查并行的监管制度;七是加强对施工单位的监督,建立责任追究制度等。

(上接第 37 页)

开垦、建设和中低产田的改造。四是建立地力补偿制度。要对基本农田进行分等定级,并要求利用基本农田从事农业生产的单位和个人,保持和培肥地力。五是建立基本农田动态监测制度。及时将全市基本农田分布图、地块、位置、数量等相关数据全部输入微机,建成全市基本农田保护区数据库,对基本农田的数量及质量变化进行动态监测。

3.2 加大科技投入提高耕地质量

(1)改造中低产田,加强农业综合治理。首先改造分布在寨里、羊里、大王庄、牛泉、杨庄等乡镇集中连片中低产田 0.53 万 hm^2 ,其次建设生态农业 0.13 万 hm^2 。以农田水利建设为核心,搞好节水灌溉、整地改土、发展农业机械化和生态防护林建设,使改造区域切实做到旱涝保收,高产稳产,适应种植结构调整的需要。

(2)加强科学施肥基础设施建设。首先在全市建立土壤肥力监测网点,根据土壤类型、肥力水平、轮作方式等指标,合理规划,布设网点,详细记载每个监测点施肥、轮作及产出情况,每年定时定点采取

土壤化验分析,及时掌握全市土壤肥力变化动态,并发出预报,为平衡施肥提供科学依据。其次是加强土壤化验实验室建设,提供土壤化验分析能力,逐步完善测土、配方、平衡施肥。再次是加强土壤肥力信息系统建设,积极为农民合理施肥提供信息与技术服务,从而把土地产出效益、耕地治理提高与保护有机结合起来。

(3)实施农业生产标准化建设,大力推广配方施肥技术。立足于莱芜农业生产实际,建立科学先进、切实可行的生产标准,通过规范操作,提高土壤肥力,提高农产品的产量与品质。根据作物生产和土壤养分含量施肥,不仅可以提高肥料的利用率,还可以改善土壤结构,避免土壤板结等问题。

(4)采用科技手段和新技术,提高耕地质量和土地产出率,保护并提高粮食生产能力;此外,增加耕地管理的技术含量,运用现代信息技术提高对耕地利用监测能力,设立区、乡两级耕地保护固定观测点,随时掌握耕地变化情况。

禹城市开始实行新城区土地级别与基准地价

经德州市政府批准,禹城市自 2007 年 1 月 1 日开始实行新的城区土地级别与基准地价。为进一步加强地价管理,保持基准地价的现势性,充分发挥城镇基准地价在土地市场和土地资产管理中的重要作用,根据省国土资源厅和德州市国土资源局部署,禹城市局于 2006 年 5 月在德州市各县市区率先开展了第 3 轮城区土地级别调整与基准地价更新工作,于 9 月 19 日召开了禹城市土地级别调整与基准地价更新工作听证会,邀请社会各界 23 名代表参加会议,广泛征求社会各界意见和建议,为确保该项工作更加具有科学性、合理性、实用性提供了充分依据。10 月 14 日,由山东省国土资源厅有关专家和领导组成的验收组,对禹城市城区土地级别调整与基准地价更新成果进行了验收,成果确定为优秀,从而使禹城市成为德州市第一个通过省级验收的县级市。新城区土地级别与基准地价公布实施,将为禹城市进一步推进土地使用制度改革,加强政府对土地价格的宏观调控和地价管理,引导土地市场健康发展,促进土地优化配置,起到重要的推动作用。

(陈荣华)