

工作研究

菏泽市牡丹区农村土地利用现状及治理对策

秦鸿芹,张银霞,刘红英,邓茶苹

(菏泽市土地变更调查所,山东 菏泽 274000)

随着经济的快速发展和城市化进程的日趋加快,各种建设用地需求也随之加大,耕地不断减少,人地矛盾日趋尖锐。为全面落实“科学发展观”,实施山东省委、省政府提出的“突破菏泽”战略目标,合理利用有限的土地资源,该文在对菏泽市牡丹区土地利用现状进行调查的基础上,全面分析了农村土地利用现状、特点和存在问题,并对土地资源可持续利用等方面展开了探讨。

1 牡丹区农村土地利用现状

据 2005 年土地利用现状变更调查,菏泽市牡丹区土地总面积 14.35 万 hm^2 ,其中农用地(耕地、园地、林地及其他农用地)11.27 万 hm^2 ,建设用地(城市、居民点、工矿企业、交通运输及水利设施)2.69 万 hm^2 ,未利用地(荒草地、盐碱地、其他未利用地、河流水面及滩涂)0.39 万 hm^2 ,分别占土地总面积的 78.52%,18.72%和 2.75%。总人口 134.64 万,人均耕地 0.071 hm^2 。

(1)耕地。截至 2005 年 10 月底,牡丹区有耕地 9.54 万 hm^2 ,比 1996 年减少 1 991.37 hm^2 。减少的主要原因:城市(建制镇)范围的不断扩大;建设用地的增加;城市基础设施建设占用;公路、铁路建设的占用;农村道路的改造和拓宽。

(2)园地和林地。牡丹区有园地 895.61 hm^2 ,林地 5 250.49 hm^2 ,分别比 1996 年减少 1 309.39 hm^2 和 959.45 hm^2 。减少的主要原因:农业产业结构调整;城市、建制镇、农村居民点周围,因建设占用,使其变为城市、建制镇、居民点和独立工矿;公路、铁路等交通运输用地的占用;畜禽饲养、农村道路、坑塘和养殖水面等其他农用地的占用。

(3)居民点用地。居民点用地 1.63 万 hm^2 ,户均占地 681 m^2 ,大大超过国家规定的标准(200 m^2),退宅还耕具有较大的潜力。

(4)坑塘、养殖水面。池塘是淡水养殖的主体水域,2005 年坑塘、养殖水面 2 157.34 hm^2 ,主要是高速公路工程取土、废旧窑场开发整理、原建制镇、农村居民点中的坑塘。

(5)农用沟、渠、路用地。现有农村道路 0.42 万 hm^2 ,遍布全区村与村之间及农村的广大田间,为农业生产和生活提供了方便。有农用沟、渠 0.36 万 hm^2 ,规划合理,分布均匀,为农业生产的旱涝保收提供了水利基础设施。

2 存在问题

(1)农业用地总量较高,耕地面积不足。人均占有农用地 0.084 hm^2 ,人均占有耕地 0.071 hm^2 ,比 1996 年人均减少 0.016 hm^2 。随着建设用地的不断占用和人口的增长,人均占有耕地逐步减少,人多地少的问题将日趋突出。

(2)土地利用结构不合理,效益偏低。牡丹区在种植结构方面,主要种植小麦、玉米等粮食作物和花生、棉花等经济作物,缺乏特色种植,加之近几年农产品价格不稳,虽然复种指数达到了 107%,但农业产值低,致使土地资源利用的效益偏低。

(3)耕地重用轻养,土壤肥力下降。牡丹区主要耕地长期处于小麦—玉米或小麦—棉花的 1 年 2 熟制连续耕作模式。农民对土地投入的积极性不高。在实际中,农民一切投入以承包期内获得最大限度的经济利益为度,重当前,轻长远,重生产投入,轻基建投入,甚至出现掠夺式的经营行为,导致土地

* 收稿日期:2007-07-25;修订日期:2007-08-24;编辑:杨学作

作者简介:秦鸿芹(1963-),女,山东菏泽人,高级工程师,主要从事土地调查与登记工作。

的地力下降。由于长期使用化学肥料无法培肥地力,土壤结构差,加之有机肥使用少,有机质含量低,2005 年最新调查,牡丹区土壤有机质含量为 1.1%。小型农机具的耕耘、碾压,造成耕作层浅,犁底层厚,耕地质量下降。

(4)居民点用地偏大,缺乏规划。农村居民点户均占地 736 m²,村中布局分散,圈大院、占新宅不退旧宅、内空外撑等现象导致居民点用地面积较大,加之宅基地建设缺乏统一规划,院落不均,土地利用率低,浪费了有限的耕地资源。

(5)耕地后备资源不足,开发复垦难度大。据统计,牡丹区现在未利用土地 3 947.39 hm²,其中可开发成耕地的后备土地资源 755.07 hm²。土地质量差,且大多交通不便,不利于施工,开发成本较高,难度大。

(6)土地利用与管理的法制化水平低。在土地利用中,不少地方和单位不能按土地利用总体规划确定的用途使用土地,随意性大。在土地管理方面,以租代征、未批先建、少征多用等违法占地、滥用土地的现象时有发生。现行土地执法监督体制不适应严格管地要求,土地执法难的问题突出。

3 治理对策

(1)加大宣传力度,增强忧患意识。各级政府要加大对《土地管理法》的宣传力度,特别是教育广大领导干部,增强他们对土地资源的忧患意识。使他们明白,发展农村社会经济,必须在保证全国人民有饭吃,子孙后代有田种,农民生活有保障,切实保护耕地的前提下进行。创办一切事业,都要珍惜和合理利用农村现有的每一寸土地。

(2)优化土地利用结构,提高土地利用效益。由政府统一牵头,组织发改委、农业、林业、畜牧、国土资源等有关部门,结合地方特点,搞好区域规划,搞好特色种植,调整种植结构,改变单一种植模式,实行林粮、林草、林经间作等土地复合经营,林业用地前期林粮间作,后期林草、林经间作。发展多种经营,扩大饲养动物养殖规模和林经(药用植物等)效益,努力提高土地产出率和土地效益。

(3)严控各类建设用地,保持耕地总量动态平衡。应强化土地利用总体规划的宏观调控作用,严

格控制新增非农业建设用地供应总量,建立土地供给对需求的引导、制约作用,科学合理确定城镇建设规模,节约利用土地。在积极引导城镇用地发展的同时,做好现有存量建设用地挖潜,充分利用土地资源,严格实施土地用途管制,全面加强土地用途管制的规划管理、用途管理、实施管理和监督管理,重点放在严格限制农用地转为建设用地上。避免“花园式”工厂和低矮厂房,提倡高层建筑,以充分集约利用土地,保持耕地总量动态平衡。

(4)改良土壤,加大农用地培育力度。培肥土壤,改造中低产田和低洼地。稻麦 2 熟制生产出的大量秸秆可以直接还田或饲养饲草牲畜过腹还田,实施立体种植,增施土杂肥和有机肥,提高土壤肥力,改善土壤结构状况,促进农作物生长活力。

(5)大力开展土地开发整理。要严格执行“占补平衡”制度。按“占多少、补多少”的原则,由用地单位负责开垦与所占数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或开垦质量不符合要求的,按规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。要大力推进土地整理,实行田、水、路、林、村综合整治,提高土地利用率和产出率。要充分发挥土地开发整理机构的作用,制定鼓励、优惠政策,调动社会各方面投入土地整理的积极性,确保耕地占补平衡目标的实现。

(6)合理规划,控制农村居民点用地的的发展。土地管理工作,规划是关键。在科学合理确定城镇建设规模的同时,搞好农村村庄规划,按建设社会主义新农村的标准,严格审批程序,控制居民点无节制占用耕地,充分利用现有闲置的老宅基地和村中空闲地,逐步消灭空心村,引导农民向中心村、小城镇集中,使村庄用地规模逐年减少,提高土地利用效率。

(7)强化土地法律建设,建立良好的土地管理秩序。要进一步改革和完善土地管理体制,建立健全土地法规的配套机制,重点加强土地执法监察机构,实行自上而下的监督监察机制,有效解决土地执法难的问题。建立土地、公安、检察、法院、纪检等部门联合办案制度,增强对土地违法犯罪的惩处力度。坚决查处、严厉打击土地违法行为,实现土地利用与管理秩序的根本好转。