

滨州市耕地保护现状及措施研究

张光永¹, 范瑞彬²

(1. 滨州市国土资源局, 山东 滨州 256600; 2. 招远市国土资源局, 山东 招远 265400)

1 滨州市耕地资源利用现状及特点

1.1 耕地总量大, 人均多

滨州市地处黄河三角洲腹地, 土地资源丰富。2006年, 全市农用地 625 357 hm^2 , 占土地总面积的 66%, 其中耕地 437 952 hm^2 , 占农用地的 70%, 在耕地中, 水浇地面积 369 862 hm^2 , 占耕地面积的 84.4%, 是最主要的耕地类型; 旱地次之, 占耕地面积的 13.7%。7 县区中, 耕地数量以惠民和邹平最多, 分别占全市耕地总面积的 20% 和 16%, 最少的是阳信和博兴。2006年, 全市人均耕地数量为 0.12 hm^2 , 是全省人均耕地 0.082 hm^2 的 1.43 倍。其中滨城区和邹平县人均耕地数量低于 0.1 hm^2 , 其他县人均耕地数量均大于 0.1 hm^2 , 无棣、沾化和惠民三县人均耕地均在 0.13 hm^2 以上。

1.2 质量差异明显, 分布不平衡

滨州市高产稳产的耕地多集中分布于市域中南部, 沿黄河两侧和小清河以南的山前冲积平原, 北部无棣县和沾化县沿海的耕地大多限制因素较多, 质量较差, 以中低产田为主; 而宜林地则以邹平县南部山地丘陵区为多。中南部地区耕地开发早, 利用程度高; 北部沿海待开发的土地则较多, 土地利用前景广阔。

1.3 耕地适宜性强, 适种作物广泛

经适宜性评价, 全市耕地主要为宜农一、二、三等地, 土壤以潮土和盐化潮土为主, 质地多为壤质, 再加上适宜的气候及耕作条件, 基本能满足北方主要农作物的生长需要。近几年, 随着市场经济的不断发育和国家持续加大对三农的扶持力度, 耕地种

植和利用结构进一步优化, 以市场需求为导向, 以提高农产品附加值和农业经济效益为目标的现代农业产业化经营逐渐发育形成。基本形成了以粮棉油生产为主体, 蔬菜、水果、桑麻等经济作物合理配置的种植业结构。在保持粮食产量稳步增长的基础上, 种植业产值也实现了同步调整增长的良好势头。

2 滨州市耕地开发利用中存在的问题

2.1 耕地后备资源开发难度大

根据土地利用变更调查资料, 2006年, 滨州市未利用土地 170 888 hm^2 , 占土地总面积的 18.1%, 占山东省未利用地总面积的近 1/10。主要是荒草地、盐碱地、河流水面、苇地、滩涂, 土地开发受到很大限制。特别是经过近几年土地的综合开发治理, 容易开垦的耕地后备资源几乎开垦殆尽, 剩下的都是一些条件差、地势低洼、投资大的难利用土地, 可开发整理的后备土地资源越来越少, 成本不断提高, 难度逐步加大。

2.2 耕地质量较差

滨州市高产田面积 16.55 万 hm^2 , 占全市耕地总面积的 37.8%, 中低产田面积 27.24 万 hm^2 , 占全市耕地总面积的 62.2%。土壤有机质含量总体偏低, 氮、磷、钾养分含量不协调。特别是沿海中低产田, 地下水位埋深浅, 矿化度高, 灌排困难, 盐渍化和次生盐渍化威胁大。

2.3 非农建设占用耕地较多

据统计, 1997—2006年, 滨州市建设占用耕地量达 13 067 hm^2 , 是现行土地利用总体规划确定非农业建设占用耕地量的 2 倍多。随着经济的快速发

* 收稿日期: 2008-03-18; 修订日期: 2008-06-26; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 张光永(1966-), 男, 山东惠民人, 高级工程师, 主要从事土地利用规划编制和实施管理工作。

展,城镇化进程不断加快,交通、水利等重要基础设施建设也有了长足发展,造成了城镇、交通、水利等用地大量增加,成为占用耕地的主要原因。

2.4 耕地污染较重

全市耕地污染主要来自城市生活垃圾、城市污水、农业生产中的农药化肥污染与灌溉水源污染等。长期不合理施用农药、误施滥用化肥、污水灌溉等因素对土壤的污染非常严重。2006年,滨州市城市污水集中处理率为40%,生活垃圾处理率仅为40%,无害化处理率78%,其他未处理垃圾被临时堆放,不仅占用土地,而且造成二次污染。

3 滨州市耕地保护面临的形势

2007年,滨州市人均GDP已达27322元,以当时汇率计算约合3595美元,按照国际通行标准,标志着滨州市已进入城镇化和工业化快速发展阶段,城市化、工业化和交通、能源等基础设施建设速度将进一步加快。经济快速发展,对建设用地需求不断增加,将势必加剧发展与保护的矛盾。

(1)非农业建设占用耕地需求分析。根据《滨州市国民经济和社会发展第十一个五年总体规划纲要》:“到2020年全市地区生产总值达到3600亿元,人均突破11000美元”的发展目标,2020年滨州市GDP将净增加2570亿元。按照《山东省人民政府关于发展循环经济,建设资源节约型社会的意见》(鲁政发[2005]83号),“十一五期间全省每增加亿元GDP土地增量平均由20.4 hm^2 降低到18 hm^2 以下的目标”,按每增长1亿元GDP需新增建设用地15 hm^2 计算,2008—2020年,滨州市需新增建设用地38550 hm^2 ,其中耕地18120 hm^2 ,平均每年需新增建设用地2965 hm^2 ,其中耕地1394 hm^2 。按照《山东省2006—2020年土地利用主要控制指标分解》确定的目标,2020年滨州市人均城镇工矿用地面积控制在170 m^2 ,城镇工矿用地总规模将达到46862.75 hm^2 ,比2007年净增19034 hm^2 ,以滨州市平均垦殖率47.3%计算,需新增占用耕地9006 hm^2 。即使按照2020年全省人均城镇工矿用地面积146 m^2 计算,全市2020年城镇工矿用地总规模仍然比2007年净增12321 hm^2 ,平均每年净增1027 hm^2 ,需新增占用耕地5828 hm^2 ,平均每年占用耕地486 hm^2 。根据《滨州市土地需求量预测》专

题的预测结果,规划期间全市能源、交通、水利等各类基础设施建设需新增用地12117 hm^2 ,平均每年增加用地1010 hm^2 ,其中占用耕地5735 hm^2 ,平均每年占用478 hm^2 。以上相加,到2020年全市共需新增建设用地24438 hm^2 ,平均每年新增2037 hm^2 ,其中占用耕地11563 hm^2 ,平均每年占用964 hm^2 。

(2)农业结构调整耕地需求分析。根据《滨州市国土资源综合统计年报》数据,自1999年以来,通过农业结构调整,滨州市净减少耕地8400 hm^2 ,平均每年约减少1040 hm^2 。规划期间,滨州市农业结构将进一步调整优化,按年均减少耕地800 hm^2 计算,到2020年,全市因农业结构调整导致的耕地减少量为9600 hm^2 。未来十几年,滨州市对建设用地,特别是耕地的需求量是相当大的,是山东省下达滨州市用地计划指标的5~8倍以上,因此,耕地保护任务十分艰巨。

4 滨州市耕地保护的措施建议

(1)严格执行有关耕地保护的法律法规和政策。滨州市认真贯彻国家土地管理和耕地保护宏观调控政策措施,按照国家和省的统一部署,先后开展了土地违法违规案件专项治理和土地执法百日行动等重大活动,逐级建立了耕地保护行政首长负责制,严格土地管理和耕地保护的社会氛围逐步形成。在继续从严控制建设占用耕地的同时,加强对非建设性占用耕地的控制和管理。无论是建设占用耕地还是非建设性占用耕地,均必须符合土地利用总体规划。严肃查处各类建设违法违规占用耕地,及在耕地上违法违规挖塘养鱼,退耕还林,建设“绿色通道”,建速生丰产用材林等行为。进一步强化各级政府保护耕地的责任,由政府一把手签订耕地保护责任书,将耕地保护工作作为政府领导任期目标责任制的一项重要内容,纳入各级领导年终绩效考核。各级政府每年报告耕地保护目标责任制执行情况,国土部门会同监察、农业、财政、统计等部门对各地耕地保护责任目标履行情况进行检查,并建立动态巡查、监察制度。

(2)树立“在发展中保护,在保护中发展”新理念。要统筹考虑经济发展与耕地保护的辩证关系。在安排耕地保护目标任务时,要与产业布局和发展机遇等相结合统筹考虑,将耕地资源丰富地区保护

的义务与发展的权利结合起来,加大财政转移支付、建设占用耕地指标和重点项目扶持力度,帮助这些地区加快发展养殖业、农产品加工业和新兴工业。

(3)运用经济手段调动农民保护耕地的积极性。建立耕地保护激励机制,充分调动农民保护耕地的积极性。要进一步稳定完善和强化“四补贴”等政策,巩固强化各项支农惠农政策,增加对种粮农民的收入补贴。在保障粮食综合生产能力和不破坏耕作层、不会对耕地造成实质性损害的前提下,鼓励小规模的农业结构调整。允许农用地承包经营权的流转,以增加农业生产的比较利益,使耕地成为农民的真正资产,通过提高土地产出率和农地比较效益,实现农民增收,从而提高广大农民群众自发保护耕地的内在动力。

(4)积极推进土地整理和复垦,强化耕地质量保护。一是积极推进土地整理开发复垦,增加有效耕地面积,提高质量,改善农业生产条件和生态环境。加强土地开发整理项目的立项报批、质量验收管理,进一步完善质量和环境评价体系,确保开发整理项目的数量、质量、环境达到总体最佳效益。二是

大力实施中低产田改造。多层次、多渠道筹集农田水利建设资金,加强农田基本建设,完善配套水利工程建设,扩大农田灌溉面积,改善农业基础条件,建设高产稳产基本农田。三是在不破坏生态环境的前提下,适度开发土地后备资源。加大政府资金扶持力度,每年从土地收益金中拿出一定数额资金用于土地开发复垦整理,充分发挥其使用效率,确保补充耕地计划的完成。

(5)积极拓展建设用地新空间。滨州市作为黄河三角洲开发的主战场,成陆时间早,海岸线基础稳定,未利用地资源丰富。其中约60%因受土壤含盐量、地下水位、灌排条件等自然因素制约,不适宜用于农业用途,但可以作为建设用地。山东省应统筹区域发展布局,有计划、有步骤地实施产业战略转移,加快黄河三角洲高效生态经济区建设步伐,依托该区域独特的区位优势 and 未利用地优势,在滨州市北部布局2~3个省级工业园区或产业聚集区,制定投资所有地和所在地共赢互惠的相关政策,鼓励省内外资金和企业到滨州兴业发展,使该区域成为全省经济发展的新的增长极。