

耕地保护要抓好六个体系建设

孙凤琴

(济南市国土资源局,山东 济南 250102)

党的十七大报告指出:“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾”。我国作为一个农业大国,人口占世界总人口的22%,耕地面积只占世界耕地面积的7%,确保全国耕地保有量不少于18亿亩,是一个长期而艰巨的任务。温家宝总理指出:“保护耕地就是保护农业综合生产能力,就是保护国家粮食安全,保护耕地最要紧的是保护基本农田”。现阶段,耕地保护和基本农田保护必须以科学发展观为指导,必须以人为本,统筹兼顾,全面协调,做到既要吃饭,又要发展。必须认真抓好六个体系建设,建立长效保护机制。

1 抓好行政监督体系建设

我国的耕地保护工作,主要依赖于政府部门的行政管理和行政监督,耕地保护监管的内容和形式还比较单一。随着经济社会发展和城市工业化步伐的加快,仅靠严格土地利用总体规划控制土地用途和耕地占补平衡制度的落实,已远远满足不了耕地保护的要求,耕地保护将面临更多的新形式、新任务和新问题。各级党委政府必须把耕地保护纳入经济社会发展总体规划,列入党委政府的重要议事日程,加强耕地保护监督内容、体系和标准建设;必须建立和完善耕地保护领导小组制度,凡大面积占用耕地和基本农田的,必须经过领导小组核准,杜绝耕地保护“说起来重要,干起来不要”的现象;必须建立由发改委、国土、财政、农业、林业、水利等部门参加的联席会议协调机制,将耕地保护的各项制度落到实处。济南市早在1998年就成立了以市长为组长、有关局委办“一把手”为成员的耕地保护领导小组,在

市土地局设立办公室,负责全市耕地保护的组织、协调和日常工作。近年来,济南市又成立了城市建设项目审批领导小组,建立了建设项目审批的规范化程序和机制,所有的建设项目都要按程序经过各部门初审和领导小组集体会审。在土地预审环节,国土资源行政主管部门严格执行土地利用总体规划和年度用地计划,切实做到项目建设不占或少占耕地、不违反规划用地、不突破计划供地,并且严格按照国家从严从紧控制建设用地规模的要求,从用地规模、投资强度、定额标准、供地政策、落实征地补偿安置费和占补平衡制度等方面,严格审核和把关,坚决杜绝项目建设浪费土地,有效保护了耕地和基本农田。

2 抓好社会监督体系建设

社会监督通常是指全社会的监督机制,主要包括民主党派、社会团体、社会舆论和人民群众对耕地保护的监督,也包括权力机关的监督。从目前情况看,社会监督职能缺乏相对独立性,内容和程序还不完善,基本上从属于行政管理,缺乏独立运行的支撑系统,一旦行政职能弱化,社会监督也就随之减弱。党的十七大报告指出:“完善制约和监督机制,保证人民赋予的权力始终为人民谋利益”。抓好社会监督体系建设的思路就是要构建一个完整的监督体系,建立对行政权力的制约机制,通过多种形式把行政监督、权力监督、司法监督、舆论监督、群众监督结合起来,形成多渠道、全方位、一体化的社会监督网络。近年来,济南市注重采取多种方法、多种形式广泛地把耕地保护政策宣传与社会监督有效结合起来,充分利用“4·22世界地球日”、“6·25全国土地日”和“12·4全国法制宣传日”,通过举办知识讲

* 收稿日期:2008-09-04;修订日期:2008-11-15;编辑:王秀元

作者简介:孙凤琴(1970-),女,山东泰安人,经济师,主要从事土地管理工作。

座、张贴标语、信息广播、宣传车巡回宣传等形式,大力开展耕地保护政策法规宣传,让全社会了解耕地保护政策,发动群众监督耕地保护工作。并在市广播电台开播政务监督热线、建立国土资信息源网站,在完善行政监督体系方面取得了较好效果,在全社会营造了保护耕地和自觉接受监督的良好氛围。

3 抓好责任目标考核体系建设

2005年至2006年,国务院、山东省政府、济南市政府分别下发了省、市、县三级政府耕地保护责任目标考核办法,各地政府一把手作为第一责任人对土地利用总体规划确定的其行政区域内的耕地保有量、基本农田保护面积、土地开发整理新增耕地量负责。从执行情况看,各级政府重视程度逐年提高,耕地保护取得了积极成效。从考核自查情况看,耕地保护是一个系统工程,需要多个部门的参与和协作,涉及多项指标,标准较为笼统,目前还没有比较科学系统的实施细则和考核标准。政府应组织国土、农业、林业、水利、统计等部门,结合耕地资源的实际情况,加强对耕地保护责任目标考核指标的研究,对组织管理、制度建设、耕地质量、数据资料、奖励惩罚等情况进一步细化和量化,形成操作简便、标准科学、系统完整的目标考核体系。

4 抓好耕地质量评价体系建设

《中华人民共和国土地管理法》规定:“国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的,按照占多少、垦多少的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地”。可以看出,耕地占补平衡是《中华人民共和国土地管理法》确定的一项以保护耕地为核心的重要制度。但在其实施过程中,由于尚未建立起补充耕地的质量评价标准体系,尚未制定出具体的土地开发整理新增耕地质量的验收标准体系,耕地占补平衡往往停留在“数量”层面。目前我国农用地分等定级工作已取得初步成果,各地国土、农业等部门应结合农用地分等定级的已有成果,从耕地的土壤理化性状、生态环境优劣、配套设施条件等方面入手,尽快研究制定耕地占补平衡质量评价标准、土地开发整理新增耕地质量评价体系,从制度上、技术上防止“以质抵量、占多补少”,确保做到补充耕地数量

不减少、质量不降低,质量降低的实行按等级折算,用面积折抵,使耕地保护体现耕地数量、质量、生态的均衡保护。

5 抓好耕地保护激励体系建设

随着社会主义市场经济体制的进一步完善,利益主体的独立性和多元化日益增强,耕地保护工作的基础和条件也在开始发生变化,必须建立起以农民为主的耕地保护激励体系。各地应积极探索将基本农田保护责任书与农业部门土地承包合同书合二为一的形式,明确农户承包基本农田的位置和面积,落实保护责任,同时参考国家粮食直补形式,每年再给予承包基本农田的农户一定数额的资金补助,激励广大农户保护基本农田的积极性和自觉性。济南市平阴县在工作实践中总结出了“一块钱解决耕地保护难”的经验,全县推行“一村一名信息员,每人每天一块钱,时时处处有人管”的办法。在全县346个行政村每村聘任1名土地管理信息员,每人每天补助1块钱,如发现违法占用耕地和基本农田的,信息员可直接向县国土资源局举报,如知情不报,取消信息员资格,停发补助费,基本上做到了耕地保护问题的“早发现、快处置、零信访、零发案”,值得各地学习和借鉴。

6 抓好耕地保护投入体系建设

中共中央十七届三中全会明确提出:“以农田水利为重点的农业基础设施是现代农业的重要物质条件。大规模实施土地整治,搞好规划、统筹安排、连片推进,加快中低产田改造,鼓励农民开展土壤改良,推广测土配方施肥和保护性耕作,提高耕地质量,大幅度增加高产稳产农田比重”。在现阶段,实施工以工促农、以城带乡的发展战略,必须抓好耕地保护的投入体系建设,建立完善的土地开发整理资金投入机制。各级政府必须严格执行新增建设用地土地有偿使用费、出让土地纯收益用于农业土地开发的比,做到耕地开垦费全部用于开垦新的耕地。支持和鼓励社会投资土地开发整理和复垦,按照“谁开发、谁受益”的原则,努力实现项目投资主体多元化、融资市场化和产权明晰化,形成以政府投资为主、社会投资为辅、产业化经营的良好局面,做到以建设促保护。