

济南市耕地保护工作的几点做法^{*}

李延寿, 郑继凤

(济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

济南市辖六区三县一市, 土地总面积7798km², 耕地保有量36.13万hm², 基本农田保护面积32.13万hm²。近几年, 济南市深入贯彻落实科学发展观, 正确处理保护耕地与保障发展的关系, 坚持实行严格的耕地保护制度, 坚持落实耕地保护的基本国策和各项制度措施, 耕地保护工作取得了显著成效。

1 坚守18亿亩耕地红线

济南市始终坚持把耕地保护作为生命线来坚守, 通过健全保护网络、完善考核制度、严格耕地占补平衡、狠抓执法监察等有力措施, 有效地守住了耕地保护红线。

(1) 建立耕地保护机制, 完善耕地监管网络。济南市成立了由市政府主要负责人任组长, 各局委办主要责任人为成员的济南市耕地保护领导小组。在市国土资源局设立办公室, 全面负责耕地保护的组织协调和监督检查工作。各县(市、区)、各乡(镇)抽调人员成立专门工作班子, 负责本行政区域内耕地和基本农田的检查、登记、统计和上报工作; 各村的耕地保护工作由村支部书记和村主任具体负责。市、县、乡、村四级层层建立起分级监护的耕地保护网络, 在全市范围内实现了耕地保护的动态监测和信息化管理。

(2) 健全耕地保护办法, 落实耕地保护责任。2006年10月, 济南市制定实施了《济南市县级人民政府耕地保护责任目标考核办法》, 将耕地保有量、基本农田保护面积、土地开发整理新增耕地面积、耕地占补平衡、土地利用总体规划和年度计划执行情况纳入县(市)区政府耕地责任目标考核的主要内

容。自2006年起, 每5年一个规划期, 在每个规划期的期中和期末, 市政府对各县(市、区)政府各考核一次。并将耕地保护责任目标的考核结果列入县(市)区政府第一责任人业绩考核内容, 使耕地保护与管理工作步入了制度化、法制化轨道。

(3) 严格耕地“占一补一”, 确保耕地总量动态平衡。国家实行占用耕地补偿制度, 非农建设经批准占用耕地的, 按照“占多少, 垦多少”的原则, 补充耕地或者缴纳耕地开垦费。济南市按照国家规定要求, 明确了非农建设占用耕地的补充耕地责任主体和耕地开垦费缴纳标准, 建立和完善了新增耕地储备库和耕地占补工作程序, 并按照国土资源部《耕地占补平衡考核办法》, 每年对各县(市、区)补充耕地的数量、质量和资金使用情况, 进行考核自查, 确保了全市建设占用耕地的占补平衡。2003—2008年, 济南市依法共计补充耕地0.95万hm², 城市批次建设用地全部做到了先补后占, 补充耕地数量和质量全部达到验收标准。

(4) 开展土地执法监察, 严防乱占滥用耕地行为。济南市把耕地保护作为国土资源执法监察工作的首要任务, 建立了“区域化管理、方格化责任”的土地执法监管体系, 不断加大动态巡查和联合办案力度, 严防乱占滥用耕地和基本农田行为。2004年全国土地市场秩序治理整顿结束以来, 济南市先后开展了违法旧村改造项目清查、新开工亿元项目清查、新增建设用地清查和闲置土地清查、卫片土地执法检查、土地执法“百日行动”等十余项专项执法监察活动, 违法占地行为得到有效遏制, 有力地促进了全市耕地保护工作的开展和落实。

* 收稿日期: 2009-02-10; 修订日期: 2009-06-19; 编辑: 曹丽丽
作者简介: 李延寿(1970—), 男, 山东沾化人, 主要从事耕地保护工作。

2 保护基本农田

济南市对基本农田实行特殊保护和监管措施,实现了基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化。

(1)建立基本农田保护数据库。济南市在土地利用现状调查的基础上,建立了济南市基本农田保护数据库,形成了基本农田变化的动态监测网络。2008年,济南市结合第二次全国土地调查和国土资源部试点的“金土工程”,进一步完善了全市基本农田保护管理平台,极大地提高了基本农田保护的信息化水平。

(2)严格落实基本农田保护责任。济南市的基本农田主要分布在济阳、商河、平阴、章丘、市中、天桥、历城、槐荫、长清9个县(市)区的76个乡(镇)、办事处,总面积32.13万 hm^2 。全市划定了基本农田保护地块,设置了基本农田保护标志,签订基本农田保护责任书到县级9份,到乡(镇)、办事处76份,责任田到户率达到100%。

(3)广泛开展宣传教育活动。济南市采取多种方法、多种形式广泛深入地开展保护耕地和基本农田的政策宣传,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,在全社会营造了保护耕地和基本农田的良好氛围。2008年12月,济南市国土资源局与济南电视台联合录制并播出了《济南市耕地保护工作纪实》,收到了较好的宣传效果。

3 加强土地开发整理

2003—2008年,济南市投入市级土地开发整理资金6亿余元,开发整理复垦新增耕地0.47万 hm^2 ,促进了农业稳步增效、农村全面发展、农民持续增收。

(1)项目设立坚持规划先行,实现“三个转变”。济南市以新一轮土地利用总体规划修编为契机,立足于促进土地资源可持续利用和经济社会和谐发展,重新修订了《济南市土地开发整理专项规划(2005—2020年)》。新规划在控制和引导土地开发整理复垦项目方面主要体现了“三个转变”:一是由

土地开发为主转变为土地整理复垦为主;二是由小规模分散开发整理转变为大规模集中整理;三是由重数量转变为数量质量并重兼顾生态环境保护。

(2)项目资金坚持专户管理,做到“四个确保”。一是确保专项资金依法征缴和足额入库。实行专项资金收支两条线管理,杜绝了漏征、免征和减征行为,保证了土地开发整理资金来源。二是确保多元化的融资渠道畅通。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,在全市形成了以政府投资为主、社会投资为辅、产业化经营的良好局面。三是确保资金拨付程序严格简捷。对项目资金始终遵循严格管理、先请后拨的原则,实行专户管理、单独核算、专款专用。四是确保项目资金依法审计。对市级以上投资项目全部实行竣工结算和财务决算审计,有效预防了坐支、挪用、挤占项目资金现象。

(3)项目内容坚持效益优先,拓展“五个结合”。一是坚持土地开发整理与社会主义新农村建设相结合,在全市开展了“土地开发整理走进一县十三乡活动”,在这些地区的土地开发整理项目优先规划,优先立项,优先拨款,有效地促进了当地农民增产增收。二是坚持土地开发整理与基本农田建设相结合。坚持土地开发整理项目向粮食主产区倾斜,进一步提高耕地质量和耕地条件,保障粮食稳定高产。三是坚持土地开发整理与农业综合开发相结合。采取项目贴项目、项目捆绑运作等方式,将土地整理与中低产田改造、水土保持等农业综合开发工程融为一体,既降低了开发成本,又改善了生态环境。四是坚持土地开发整理与治理破损山体相结合,做到整理一片地,治理一座山,达到土地开发整理与破损山体治理的“双赢”目的。五是坚持土地开发整理与农村建设用地整理相结合。把土地开发整理和城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作结合起来,按照科学规划、因地制宜、分类指导、量力而行、分步实施的原则,实施“翻建旧村、提升新村”,“小村并大村、建设中心村”,“分期滚动拆迁、改造城中村”,全面推进农村建设用地整理。

(4)项目管理坚持规范统一,完善“六项制度”。一是推行法人责任制度,明确落实项目责任;二是推行项目招标制度,引入市场竞争机制;三是推行项目月报制度,调控项目施工进度;四是推行项目监理制度,切实保证施工质量;五是推行项目评审制度,规

范项目立项和验收;六是推行后期管护制度,促进项目发挥长期效益。这些制度的实施,使土地开发整理项目立项一个、实施一个、成功一个,取得了良好效果。

4 节约集约用地

近年来,济南市按照“严控增量、盘活存量、管住总量、集约高效”的原则,多渠道、多方式、多层面地推进节约集约用地,积极保障了发展用地需求,促进了经济社会的可持续发展。

(1)通过加强规划计划促进节约集约用地。为强化建设项目管理,济南市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,济南市国土资源局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违反规划用地、不突破计划供地,并且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,从严审核,严格把关,坚决杜绝项目建设宽打宽用、浪费土地现象,对达不到集约用地要求的项目和产业政策禁止的项目,坚决不供应地。

(2)通过市场二次配置促进节约集约用地。为充分发挥市场配置土地的基础性作用和促进土地节约集约利用的内在动力,济南市对包括工业用地在内的经营性用地全部以招标拍卖挂牌出让的方式供应,并通过完善制度、细化程序、阳光操作等一系列措施,使全市土地市场秩序走上了规范化道路。2008年2月,济南市为进一步强化政府对土地市场的调控能力,优化配置土地资源,提高土地利用效益,以政府令的形式,修订实施了《济南市土地收购

储备办法》,为实现城区土地统一收购、统一储备、统一规划、统一供应,不断挖掘存量建设用地潜力,提高土地节约集约利用水平奠定了基础。

(3)通过改造旧城旧村促进节约集约用地。按照“维护省城稳定、发展省会经济、建设美丽泉城”的思路,济南市提出用3年时间基本完成棚户区改造。市政府专门组建了旧城改造投融资中心,统筹运作改造过程中的土地收购、储备、规划、策划和开发利用。通过对二环路以内约196万 m^2 集中连片棚户区的改造,将极大地改善市区环境和居民生活水平,也将大幅提高土地利用效益,优化城市布局结构。为规范旧村(居)改造过程中的土地利用问题,济南市对各村(居)的土地资产进行统筹策划,核定用于村(居)民住宅建设的居住用地人均不超过30 m^2 ,用于村(居)民生产经营设施建设的生活保障用地人均不超过25 m^2 ,从根本上解决了村(居)民生活水平不降低、长远生计有保障的问题,也使城市土地得到了集约利用。

(4)通过拓展上下空间促进节约集约用地。济南市结合“泉城”特色,鼓励对地上地下空间进行立体开发,提高土地利用水平。一是充分利用空间,向空中“要地”,在符合城市规划和技术水平允许的前提下,新建建筑物尽量向空中伸展。较为典型的是顺河街高架桥建设,在原有河道的上方腾空架设了接通济南市南北的交通动脉,未增加新的建设用地;二是因地制宜,向地下“要地”,济南根据地质条件,选择不影响泉脉、区域位置良好的地方建设了地下商场等设施。如泉城广场地下商城,地上是市民休闲娱乐的场所,地下是3万多平方米方便市民购物的商场及餐饮娱乐区。这种立体化用地、一地多用的节地模式,可以最大化利用土地的价值,是节约集约用地、保护耕地的有效途径。