



鄆城县耕地保护问题与对策^{*}

李丽娟

(鄆城县国土资源局, 山东 鄆城 274600)

摘要:2005年末,鄆城县土地更新调查显示耕地面积为66 741 hm²,根据预测规划期变化情况,最终确定2010年耕地保有量目标为66 681 hm²,2020年耕地保有量目标为66 986 hm²。该文总结了鄆城县近年来耕地数量和质量变化情况及其原因,分析存在的问题,预测耕地保护规模与目标,提出进一步加强鄆城县耕地保护的对策措施。

关键词:耕地保护;耕地数量与质量;山东鄆城

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

根据1996—2005年鄆城县土地利用变更及更新调查资料,对鄆城县土地利用总体规划实施情况进行分析评价。纵观十几年的耕地变化情况,耕地面积是逐年减少,但基本保持在64 820 hm²上下浮动。由于普遍对土地资源的保护意识不到位,2003年之前耕地下降幅度较大;2003年前后随着耕地保护力度和开发整理工作力度的逐步加大,耕地下降趋势减缓,并且有了增加的趋势,随着经济的发展,城镇化水平的提高,建设用地规模逐年增加,耕地面积将会减少,去向主要为:建设占用耕地大幅增加;农业产业结构调整;生态退耕;农村道路改造和拓宽等。从统计资料来看^[1],1996—2005年间,全县新增建设用地2 789 hm²,占用耕地面积337 hm²,年平均占用37 hm²,按照此速度发展,到2010年,将占用耕地187 hm²,到2020年,将再占用耕地374 hm²。

1 耕地动态变化

1.1 耕地数量动态变化

1.1.1 耕地增加来源分析

全县耕地增加的来源有土地整理、土地复垦、土地开发、农业结构调整以及其他途径,其中土地开发、土地复垦是主要途径。

(1) 农业结构调整。由于市场经济的影响,农民自发地进行种植结构调整,大量的果树被砍伐还

耕。1997年全县园地面积为2 197 hm²,至2005年绝大部分改为耕地。

(2) 围村林改造。村庄周围的林地,由于种植密度过大,又疏于管理,数十年不成材,形成了老苗林,有的改成了园地,有的进行了科学造林,有的则退林还耕。1997—2005年因农业结构调整使耕地数量得到一定程度的补充,从总体上来看耕地面积因农业结构调整而大幅度增加,而且呈现逐年增长的趋势,到2005年达到最高水平242 hm²。

(3) 土地开发、复垦、整理增加耕地。2001年来,全县完成多个土地开发整理项目,废弃砖瓦厂复垦耕地41 hm²,滩涂开发增加801 hm²。根据鄆城县历年调查变更数据以及山东省国土资源综合统计年报,1997—2000年净增加耕地24 hm²,2000—2001年开发整理土地增加耕地75 hm²;2002年可开发整理增加耕地220 hm²。为保证全县耕地总量不减少,为耕地动态平衡提供了条件。

据最新统计资料显示,全县土地开发复垦整理理论上可补充耕地14 522 hm²,其中农用地整理潜力5 930 hm²,占全县土地开发整理补充耕地总潜力的40.83%,农村居民点整理补充耕地潜力2 009 hm²,占全县土地开发整理补充耕地总潜力的13.83%;土地复垦补充耕地潜力3 833 hm²,占全县土地开发整理补充耕地总潜力26.39%,土地开发

* 收稿日期:2010-07-30;修订日期:2010-08-09;编辑:陶卫卫

作者简介:李丽娟(1970—),女,山东济宁人,工程师,主要从事土地规划和耕地保护工作;E-mail:guihua9323@126.com。

补充耕地潜力 2 751 hm², 占全县土地开发整理补充耕地总潜力的 18.94%^[2]。

1.1.2 耕地减少去向分析

根据山东省土地管理综合统计年报和鄆城县土地利用变更以及更新调查数据显示, 1997—2005 年全县共减少耕地 2 601 hm², 减少途径有农业结构调整、建设占用、自然灾害损毁和其他途径。其中, 农业结构调整和建设占用是耕地减少的主要途径。

(1) 农业结构调整。鄆城县是全国平原绿化先进县, 随着市场经济的发展, 农民自发地进行了产业结构的调整, 将耕地改为林地, 从而占用了部分耕地。全县耕地变为林地的为 7 hm², 耕地变为可调整林地、园地 42 hm²。1997—2005 年因农业结构调整共减少耕地 1 561 hm², 占耕地减少总面积的比例高达 74.66%。

(2) 建设用地增加。1997—2004 年, 建设占用耕地面积一直呈现波动升高, 到 2004 年增加到历史最高水平, 由最低水平到最高水平共增加了 77 hm², 6 年共占用耕地 895 hm², 平均每年占用耕地 149 hm²; 2001—2004 年, 独立工矿用地和建制镇大面积扩张, 占用耕地数量又呈上升趋势, 3 年建设共占用耕地面积 335 hm²。2004 年以后建设用地的占用程度有所控制, 占用耕地规模较前几年有所降低, 到 2005 年降至 85 hm², 占用的耕地面积是 1997 年至 2004 年的最低占用面积。

(3) 自然灾害损毁。自然灾害损毁导致耕地减少面积较少, 仅为 61 hm², 占耕地减少总面积的 2.357%, 而且灾毁减少耕地面积呈现逐年降低的趋势。全县耕地因生态退耕而减少的耕地面积为 84 hm², 为耕地减少总面积的 3.99%。其他途径减少耕地的面积也很少, 为 2 hm², 为耕地减少总面积的 0.0911%, 分布在 1999 年、2002 年。

(4) 其他用地增加。1997 年调查成果与 2005 年变更调查数据相比, 其他用地增加幅度较大, 共占用耕地面积 713 hm², 其中农村道路增加占用 536 hm², 农田水利增加占有 74 hm²。新旧土地分类转换时, 晒谷场未转换过来, 一直统计在耕地、园地和林地面积中, 在 2005 年的调查中从耕地中划出 104 hm²。

1.2 耕地质量变化

从 2005 年耕地状况来看, 耕地的总体质量有进一步提高态势。首先, 从耕地组成看, 1997 年灌溉

水田、水浇地和菜地面积占耕地比例为 84.21%, 而 2007 年灌溉水田、水浇地和菜地面积占耕地比例接近 100%; 其次, 鄆城县粮食单产 2007 年较 1997 年粮食产量有较大提高。

1.2.1 耕地质量提高的原因

(1) 随着农业知识的普及, 秸秆还田面积的增加和农家肥的增施, 使土壤有机质含量增加、孔隙度增加、土壤疏松, 提高了土壤的物理性质。

(2) 随着科学技术的发展, 农业生产条件大大改善, 降低经营成本, 提高了农业生产率。

(3) 农业扶持力度的增加, 进一步完善了基础设施和各项水利工程, 提高了农田的灌溉保证率, 使农业生产的成本大大降低。

(4) 精准农业技术的应用, 不仅降低了种植成本, 而且提高了生产率, 同时还可以减少污染。

1.2.2 耕地质量下降的原因

(1) 耕地肥力下降问题。土壤有机质是耕地土壤肥力的重要物质基础, 如果承包期过短, 就会重用轻养, 造成该县部分耕地土壤有机质含量逐年下降。

(2) 水土流失、土地沙化问题。近年来由于部分地方乱开乱垦、乱砍乱伐等不合理利用土地, 破坏了耕作层, 致使地表水分涵养能力下降, 使表层土壤的养分含量降低, 而且土壤的保水保肥能力有所降低。

(3) 土壤污染问题。随着现代化工业的发展, 产生了大量的工业废气、废水、废渣, 虽经过一定处理, 但仍有部分进入土壤、空气和水中, 通过灌溉、降雨、降尘造成土壤污染。

(4) 一些道路的修建破坏了农田的排水系统, 部分新开发的耕地由于自然因素或投入不足, 排水系统修建不完善等因素, 影响了近几年土壤盐渍化改良工作。

尽管耕地的不合理利用会导致耕地质量的下降, 但受国家建设社会主义新农村和粮食补贴等宏观调控政策的实施, 农民的种粮积极性得到进一步提高, 耕地总体质量有不断提高的趋势。

2 耕地保护存在的问题

在上轮规划中虽然对耕地和基本农田保护采取了一系列措施, 但是仍然还存在一些问题, 主要表现在以下几方面:

(1) 耕地迅速减少, 人地矛盾日益突出。因为农业生产效益低、再加上鄆城县农村人口多, 种植业在

农业中占比过大,农民收入的提高幅度很慢。所以,要提高农民的收入和生活水平,必须进行农业产业结构调整,而造成耕地数量大幅度减少。

(2) 后备资源有限,开发整理难度大。鄆城县后备土地资源可开发利用程度高,但可开发耕地后备资源总量有限,自然环境、经济基础条件差,开发整理的难度大。土地整理的重点是中低产田改造,面积大,水利排灌工程不配套,通过治理,可提高土地质量,但增加有效耕地面积少;农村居民点因经济条件差整理难度大,只能循序渐进;土地复垦面窄,主要是砖瓦窑场取土坑,分布零散,难以形成规模;土地开发整理的资金短缺,筹资渠道少,加之机制权责关系不完善,土地开发整理复垦工作受到一定的限制^[3]。

(3) 土地质量差,土壤改良难度大。鄆城县土壤质量较差,没有一等地,二等地仅有 7 196 hm²,占可利用面积的 3.48%;三等地 23 220 hm²,占可利用面积的 11.24%;四、五等地占可利用面积的 85.28%。

(4) 经济发展与耕地保护之间的矛盾。上一轮规划期间,鄆城县社会经济发展迅速,特别是 2000 年以来,全县 GDP 快速增长,民营经济势头良好,招商引资力度加大,重点工程、项目和园区建设取得了重大突破,城市化水平不断提高。与此相对应,城镇面积向外迅速扩张,对土地的需求,特别是对耕地的占用急剧膨胀,造成耕地数量减少和耕地质量下降。城市化提高了人口的空间集聚水平和一定程度上的土地规模经营,但城市化水平的提高都伴随着城市规模的扩大,而城市外延式的发展造成耕地大面积减少,而且往往是城郊周围高质量耕地的减少。

3 耕地保护对策

(1) 强化政府和村民的耕地保护意识。土地管理部门应该充分利用 4·22 地球日、6·25 全国土地日普法时机,积极采取多种有效措施,运用现代媒体求真务实地开展耕地保护宣传活动,让社会各界充分认识到耕地保护的必要性和重要性,强化耕地保护的法制意识,形成一个人人知道耕地保护,人人自觉保护耕地,人人监督耕地保护的社会环境,实现耕地保护观念的转变,将耕地保护工作做得扎扎实实,深入持久。

(2) 完善土地利用规划体系。土地利用总体规

划应该在调控土地供应和保护耕地上发挥龙头作用,但上一轮规划的龙头作用和权威性体现不够,部门合作性和公共参与性都不够。因此要在新一轮规划修编中完善规划修编程序,建立专家咨询制度、社会公示制度和听证制度,提高公共参与,加强部门合作,增强社会各界对土地利用总体规划的认同感。做好基本农田保护规划、开发复垦整理规划等专项规划,完善土地利用规划体系,合理划分土地利用功能分区,从宏观上合理调整配置建设用地与农用地需求,提高土地利用率。依据土地利用总体规划审核城镇规划的建设用地规模,如不符合土地利用总体规划,要依法严肃处理,责令其重新修改调整,提高土地规划权威。通过土地利用总体规划,对土地资源进行宏观总量控制,以资源引导需求的同时,实行用途管制,继续从严对农用地转为非农用地实行管制的同时,加强对非建设性占用耕地的控制和管理^[4]。

(3) 严格执行耕保政策法律制度。在土地利用过程中严格遵行耕地保护的政策法律制度,将保护耕地、维护国家粮食安全和社会稳定作为各级政府主要任期目标,把耕地的数量和质量纳入全县各级政府领导任期目标考核的内容中去,使土地使用制度真正规范化、法制化。明确各级政府的耕地保护目标责任,并分解到责任人。建立一套完善的责任制度,明确考核指标和标准,进行目标考核。对认真履行责任目标、成效突出的,要给予表彰,并在县政府安排支配的新增建设用地有偿使用费时予以倾斜;对没有达到责任目标的,在全县各乡镇通报,并责令限期补充耕地和补划基本农田。

(4) 建立耕地开垦专项基金。土地开发整理是增加耕地面积的主要途径,而要保证土地开发整理的顺利实施就必须有资金保障,因此通过建立耕地开垦专项基金,疏通资金渠道,制定并认真执行耕地开垦费、土地复垦费的具体征收使用管理办法,确保土地开发整理补充耕地的资金落到实处,制定有关优惠政策,吸引其他社会资金的流入。

(5) 全方位多途经实施耕地保护。整治耕地生态环境,改造中低田,以提高耕地质量,规范工业的发展,严格工业生产废弃物排放制度,加强对耕地环境污染的监测和治理,此外,还应加强对中低产田的改造,通过对中低产田的改造,可节省耕地开发资金,对于保护土地资源、促进粮食产量、增加农民收

人有积极的作用;要提高土壤质量就要广开肥源,大力发展畜牧业,扩大秸秆还田;利用地处黄河沿岸,有淤灌资源丰富的优势、可放淤改土,加深耕作层,因地制宜,用养结合。调整作物结构,提高科技支撑能力,在当前粮食环境发生重大变化的条件下,应在新的种植制度基础上,调整粮食作物布局,加强科技创新,在品种、栽培技术上下功夫,努力提高生产力水平。

(6)运用经济手段,提高农民生产积极性。加大农地投入,减轻农民负担。提高农业投入占财政总收入的比重,县政府、各部门要努力争取国家、省、市的项目资金,逐步改善农业基础设施,增强农民的种粮积极性。

(7)依法处理土地浪费和闲置行为。通过制订土地集约利用标准,规范用地行为,完善建设用地定额指标和土地集约利用评价指标体系,进一步细化各业用地标准,明确包括推行单位土地面积的投资强度、土地利用强度、投入产出率等指标的供地标准,严格按标准供地,使经济建设用地真正体现“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策;避免出现一方面大量闲置土地,另一方面建设又大量占用耕地的情况;同时对已经出现的土地浪费和闲置行为,土地执法部门应该严格执法。

(8)建立完善耕地保护的经济机制。目前鄞城县的耕地保护还是以行政管理、法律管理等手段为主,经济体制还没有充分发挥出应有的作用,如耕地保护的价格约束机制尚不完善,过低的价格导致过多的耕地资源的占用、不当使用甚至流失。因此,积极探索耕地的经济保护机制,对强化耕地保护工作具有积极的意义。如实行耕地保护差额补偿。由于经济发展等原因,各地的耕地保有量差别较大。在新一轮耕地保有量和基本农田保护指标分配时,要充分考虑土地生产率、现有耕地总量和地区经济发展用地需求等多方面因素,在原有基础上对耕地保有量进行适当调整,对于保有量任务重的地区进行一定的经济补偿。

参考文献:

- [1] 宋建勋. 莱西市国土资源局科技兴地的几点做法[J]. 山东国土资源, 2009, 25(1): 44-45.
- [2] 于桂清. 莱西市加强耕地保护初探[J]. 山东国土资源, 2010, 26(6): 38-39.
- [3] 程建华. 菏泽市耕地现状及保护对策[J]. 山东国土资源, 2009, 25(5): 5-7.
- [4] 黄秀欣, 张基凯, 徐仪红. 山东省耕地数量变化及驱动力分析[J]. 山东国土资源, 2009, 25(4): 33-37.

Study on Problems and Relative Countermeasures of Farmland Protection in Juancheng County

LI Lijuan

(Juancheng Bureau of Land and Resources, Shandong Juancheng 274600, China)

Abstract: In the end of 2005, as showed by the updated survey, cultivated land square in Juancheng county is 66741hm². According to forecast changes in the planning period, it is determined that the amount of cultivated land by the end of 2010 is 66681hm², and the amount of cultivated land by the end of 2020 is 66986hm². In this paper, the origin which caused the change of quantity and quality of arable land in Juancheng over the years are summarized, problems are analyzed, the scale and objectives of land protection are predicated, and countermeasures for enhancing protection of cultivated land are put forward as well.

Key words: Farmland protection; the quantity and quality of cultivated land; Juancheng city in Shandong province