



菏泽市基本农田调查上图工作探讨^{*}

刘长虹

(菏泽市国土资源局, 山东 菏泽 274000)

摘要: 市级基本农田上图是以县级调查区域为单位, 依据该地区土地利用总体规划, 按照基本农田划定及补划、调整的相关资料, 将基本农田保护片(块)落实到标准分幅土地利用现状图上, 计算统计县级基本农田面积, 并逐级汇总出市级基本农田面积。该文针对菏泽市基本农田调查上图工作保证措施、出现的问题及解决办法、主要上图成果及分析略作探讨。

关键词: 基本农田; 上图; 成果分析; 弹性区分析; 菏泽市
中图分类号: F301.2 **文献标识码:** C

菏泽市位于山东省西南部, 与苏、豫、皖3省接壤, 是苏、鲁、豫、皖4省交界地。全市辖区土地总面积12 155.23 km², 占全省土地总面积的8.5%。现辖牡丹区、曹县、定陶、成武、单县、巨野、郓城、鄄城、东明8县1区和1个省级经济开发区, 158个乡镇(镇、街道办事处), 6 864个村(居民委员会), 13 996个自然村, 总人口885.83万人。根据有关技术规程, 按照山东省第二次土地调查工作领导小组办公室要求, 结合具体情况, 菏泽市二次土地调查工作领导小组办公室认真组织实施, 高标准、高质量顺利完成了基本农田调查上图工作任务^[1,2]。

1 保证上图工作的措施

(1) 加强组织领导。菏泽市成立了基本农田调查上图工作领导小组, 抽调相关业务工作人员组成业务工作办公室, 具体督促、指导各县(区)基本农田调查上图工作。

(2) 落实调查经费。为确保基本农田调查工作的顺利进行, 协调财政部门及时拨付调查经费。制定了严格的经费管理制度, 严禁挤占挪用, 确保专款专用。

(3) 进行业务培训。菏泽市二次调查业务工作办公室举办了基本农田调查上图培训班, 对基本农田调查上图技术规程、上图方法以及如何编写基本

农田分析检查报告、如何补划与新修编规划中区位一致的基本农田等内容进行了培训。

(4) 严格操作规程。严格按照有关技术规程的要求, 研究确立3项基本原则和6项工作程序。

三项基本原则: 一是尊重历史原则。不论原来规划资料确定的基本农田位置和面积是否与现状一致, 都按原规划资料上图。二是实事求是原则。因建设占用或误差产生规划图件与现状不一致的, 按照现状确定基本农田图斑界线, 因现状图斑发生变化导致与规划图上的图斑范围不符, 或因规划原因导致实地图斑被分割的, 上图位置参考规划图件, 以文本数据为准, 实事求是, 调查上图。三是凡是没有开发复垦验收报告, 质量达不到基本农田标准的一般耕地, 或二次调查现状库中不属于耕地的其他地类土地, 不列入基本农田补划范围的原则。

六项工作程序: 一是采用判读转绘法或扫描矢量套合法, 编制完成了基本农田保护片(块)层、基本农田图斑层, 汇总各乡(镇)基本农田保护片(块)面积。二是成立基本农田认定组, 以乡(镇)为单位, 依照土地利用总体规划图对照基本农田分布图逐块核对。三是以基本农田上图成果为依据, 对照土地利用总体规划确定的基本农田保护指标, 对基本农田地类分布、用途、面积变化情况进行检查分析, 形成分析检查报告。四是根据基本农田现状数

* 收稿日期: 2010-03-18; 修订日期: 2010-05-28; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 刘长虹(1975—), 女, 山东菏泽人, 房地产经济师, 主要从事土地变更调查工作; E-mail: lch75629@163.com。

数据库汇总及检查情况,结合规划科、耕保科编制基本农田补划方案。五是补划地块落实到基本农田保护片层、图斑层,达到基本农田数据库中的耕地面积与新一轮规划确定的基本农田保护任务文本面积一致。六是建立最终合格的基本农田数据库,编制标准分幅基本农田分布图、县级基本农田分布图、乡(镇)级基本农田分布图等相关图件,同时汇总出基本农田上图的相关数据表格^[3]。

(5)加强检查督导。市、县两级分别成立检查、指导技术小组,建立质量保障体系。在基本农田认定、图件编制与数据汇总等方面制定一系列质量控制标准。要求做到“四个统一”,即:统一工作底图,统一工作流程,统一调查方法,统一建库标准。同时,设立“四道关口”,实行分级负责,即:小组互查关、县局检查关、市调查办抽查关、成果审核关。对调查质量和进度达不到要求的,要求限期改正,以确保调查数据、图件和实地三者相一致。

(6)认真解决问题。一是加强对基本农田上图相关数据、文字、图件的收集、补充、整合、确认的工作力度;二是认真分析造成界线不套合的原因,并根据实际情况确定基本农田保护区的范围线;如现状地类发生变化的或错划、漏划的,都进行重新确认、调整划定;三是为了确保这次基本农田划定工作符合实际情况,在充分利用现有二次调查现状图的基础上,对于图上不详细的地方,要求国土所人员实地核实确认,确保图件与实地一致;四是在基本农田上图时,首先,要合理预留三边(村边、路边、城边)耕地,确保以后发展不再占用基本农田;其次,与土地利用总体规划修编工作紧密结合,确保基本农田上图符合土地利用总体规划;第三,对于具有良好的耕作条件的耕地,通过和当地政府沟通协调补划上图,确保将新一轮规划期内山东省政府下达菏泽市的基本农田保护指标落实到位^[4]。

2 主要调查成果

(1)上报国家成果。山东省政府下达菏泽市新一轮基本农田保护面积718 871 hm²。根据有关文件要求,各县(区)进行了基本农田调整补划工作,按照“数量不减少,质量有提高”的原则,结合新一轮土地利用总体规划修编,合理将上轮规划基本农田中目前等别较低、质量较差、零星分布的耕地调出,同时将等别较高、集中连片、土地整理复垦开发

已验收合格的新增优质耕地等调入,通过此项工作,全市共调出基本农田100 713.36 hm²,调入(补划)基本农田106 246.96 hm²,调整后基本农田上图汇总面积为718 882.62 hm²,较新一轮规划基本农田保护指标增加11.62 hm²。

(2)基本农田弹性区。按照山东省国土资源厅指示精神,充分考虑新一轮规划期内不可预期的交通、水利、能源等项目占用基本农田的需要,为确保菏泽市基本农田在新一轮规划期内数量不减少、质量不降低,在新一轮基本农田上图时,全市基本农田图斑总面积722 074.33 hm²,超过新一轮规划指标3 203.33 hm²。作为基本农田弹性区,已纳入新一轮土地利用总体规划,并在新一轮规划期内加以保护。

3 成果分析

3.1 现状面积变化情况

上一轮土地利用总体规划(1996—2010年)确定的全市基本农田保护面积为843 950.00 hm²。现状基本农田上图面积713 349.02 hm²,比上轮规划减少130 600.98 hm²。

经分析,现状上图基本农田保护面积减少的主要原因是:1996年基本农田划定的图件全部采用手工绘制,上图过程中采取目视对比转绘法,即按照上一轮规划的纸质图件的相对位置,直接在二次调查数据库地类图斑基础上进行目视转绘,提取现状图斑边界,然后拓扑成区,导致上图精度降低,但仍在误差允许范围内,因而导致上图基本农田面积有所减少。

3.2 变化情况分析

上图后,基本农田范围内除耕地701 973.05 hm²(其中水田622.41 hm²、水浇地696 458.9 hm²、旱地4 891.74 hm²),园地、林地、城镇村及工矿用地基本农田变化情况如下:

(1)园地情况分析。基本农田中园地为3 359.24 hm²,主要原因是在农业结构调整过程中耕地调整为园地。以牡丹区、单县、巨野县为重点,种植苹果、梨等占用了部分基本农田。

(2)林地情况分析。基本农田中林地为7 588.68 hm²,主要原因是按照国家和省植树造林统一部署,道路两侧必须种植防护林,由于公路沿线的耕地大多为优质耕地,根据基本农田保护区划定

原则,这部分耕地在规划时已被划定为基本农田,在基本农田“五不准”实施之前,公路两侧植树造林所占耕地都是基本农田;此外,由于近几年来木材价格上涨,受经济利益的驱使,农民在大量优质耕地上,进行农业结构调整,种植速生经济林,造成林地大面积增加。

(3)城镇村及工矿用地情况分析。基本农田中城镇村及工矿用地 288.93 hm²。1996年编制土地利用总体规划(1996—2010年)所依据的基础数据是1991年第一次土地详查成果。该成果因为当时年度土地变更调查制度尚未建立,在1991—1996年的6年时间里,有部分非农建设占用耕地而未进行地类变更,致使已成为建设用地的土地仍然划定为基本农田。

3.3 弹性区分析

充分考虑新一轮规划期内不可预期的交通、水利、能源等项目占用基本农田的需要,确保菏泽市基本农田在新一轮规划期内数量不减少、质量不降低,在新一轮基本农田上图时,多划出 3 191.71 hm² 作为弹性区,在新一轮规划期内加以保护。

弹性区中水浇地 3 147.53 hm²,旱地 44.18 hm²。全部选择在已经进行了农用地分等定级的耕地中,均为高等级集中连片、有良好水利与水土保持设施和验收合格的土地整理复垦开发项目的新增优质耕地。

划定基本农田弹性区后,菏泽市基本农田图斑总面积 722 074.33 hm²,其中耕地 715 796.09 hm²,园地 2 714.84 hm²,林地 3 563.40 hm²,分别占基本农田的 99.13%,0.38%,0.49%。由此可见菏泽市划定的基本农田质量较高,土质较肥沃,有利于耕种、高产。

4 工作体会

(1)政府重视是完成调查工作的关键。主要体现在“三个到位”:一是组织到位。市政府成立了专门的领导小组,建立了政府统一领导,国土资源部门组织协调,各有关部门分工负责、齐抓共管的领导体制和工作机制。二是资金到位。市政府把土地调查作为一项重要工作来抓,确保资金优先足额到位。三是督查到位。工作期间,领导小组及时协调督查,确保了工作顺利开展。

(2)严格把关是完成调查工作的保障。在整个基本农田调查过程中,严格按照《技术规程》要求,采取各县(区)局自检、技术组抽检和市局最后检核的作法,实行严格的审查和责任追究制度,明确要求逐图斑进行核实。

(3)各方协调配合是做好调查工作的基础。由于基本农田上图工作非常重要,工作量大、涉及面广,各级政府、各相关部门、国土局内部各科室以及作业单位,均以工作大局为重,大力支持,积极配合,保证了该项工作顺利按时完成。

参考文献:

- [1] 刘长虹. 菏泽市土地调查中存在的问题及对策[J]. 山东国土资源, 2007, 23(6-7): 97-98.
- [2] 山东基本农田上图挂钩土地规划审批[EB/OL]. [2009-08-27]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfdt/200908/t20090827_124581.htm.
- [3] 刘长虹, 孟凡贵, 邓国亮, 等. 菏泽市 MapGIS 土地利用数据库的建设[J]. 山东国土资源, 2009, 25(6): 32-34.
- [4] 庞宇. 如何解决基本农田调查上图工作中存在的技术问题[J]. 南方国土资源, 2008, (7): 44.

Study on Making Map of Basic Farmland Investigation in Heze City

LIU Changhong

(Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China)

Abstract: Making municipal basic farmland map should regard county survey as a unit, on the basis of land use planning in this region, in accordance with the information of basic farmland plan and supplemented plan, the basic farmland protection chip (block) should be implemented in standard framing land use map, basic farmland squares at county level are statisticed, and the municipal basic farmland squares are summarized step by step. In this paper, assurance measures, problems and solution countermeasures and main results during the period of making basic farmland map in Heze city are analyzed briefly.

Key words: Basic farmland; making map; achievement analysis; elastic analysis; Heze city