



基本农田植树的原因及防治对策

——以莱芜市莱城区张家洼街道办事处为例

刘晓梅,赵丰民

(莱芜市国土资源局市区分局,山东莱芜 271100)

摘要:近年来,基本农田植树的现象越来越严重,耕地保护的形式日益严峻。以莱芜市莱城区张家洼街道办事处为例,分析其中的原因,主要为部分农民耕地保护意识淡薄;而种树投入少却见效快;此外,还有农村劳动力减少等原因,建议要改变现状应加快政策研究,使法律更加完善;出台地方保护政策,建立奖惩制度;成立专门工作班子,采取强制措施,加大宣传力度,营造良好氛围等措施。

关键词:基本农田;植树;原因;对策;张家洼街道办事处;莱芜市莱城区

中图分类号:F301.21

文献标识码:C

莱芜市莱城区张家洼街道办事处地处城乡结合部,南接莱城市城区,北靠莱城工业区,区位优势明显。辖区内自东向西以山区、丘陵、平原自然排列,3类土地各占1/3。土地总面积4 401.6 hm²,其中耕地2 224.4 hm²,基本农田1 714 hm²,人均耕地0.057 hm²,已经远低于山东省委、省政府提出的人均耕地0.067 hm²的警戒线。近年来,基本农田植树的现象越来越严重,耕地保护的形势越来越严峻。

1 基本农田植树现状

张家洼街道办事处辖40个行政村、居委会,每年春季,本应是麦苗青青的农田,却种上了一排排速生杨。占用基本农田植树造林已经成了农村的一道新的“风景线”。据调查,在最近的几年间,张家洼街道办事处基本农田植树现状如表1所示。

表1 张家洼街道办事处基本农田植树占地情况

序号	基本农田面积(hm ²)	植树占用基本农田面积(hm ²)	占用基本农田比例
4	56.4	28.2	50%
8	128.5	42.4	33%
13	107.2	26.8	25%
5	130	2.6	2%
10	203.1	0	0
合计	625.2	100	16%

树木侵占基本农田,直接导致粮食种植面积减少,基本农田质量也会下降。研究表明,每减少1 hm²耕地所损失的粮食生产能力,需要新垦2~6 hm²耕地才能弥补。^[1]

2 基本农田植树的原因

(1)部分农民耕地保护意识淡薄。据调查,在农村65%的人认为,要想富,多种树^[1]。如今木材价格上涨,农民“见缝种树”,在沟边、河边、地边都栽上了速生杨。还有些农民手里有了钱,耕地保护意识淡薄,认为土地是承包给自己的,种上树既省心,又省事。

(2)邻地种树引起的“连锁反应”。一些原本无意在耕地内种树的农民,在相邻的农田里种树后,因树木争夺地里的养分,影响光照,进而影响到农作物的生长与产量,被迫跟着种树。据了解,一棵杨树周围20 m的庄稼长势不好,种庄稼的农户会有损失。某村原来有大片农田,是村民的主要经济来源,这2年有人在农田里种上了速生杨,因为遮光造成邻地减产,造成纠纷,邻地的承包者也被迫在自家农田里种上速生杨。如今村里的一级田、二级田都被迫种上了速生杨。

* 收稿日期:2010-03-17;修订日期:2010-07-10;编辑:陶卫卫

作者简介:刘晓梅(1979—),女,山东莱芜人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:liuxiaomei7911@163.com。

(3)种树投入少,见效快。近年来,虽然国家各项惠农补贴政策相继出台,但有限的粮食直补资金在农民收入中所占比例实在太小,对农民增收影响不大。在目前农资价格上升过快的情况下,粮食直补政策和其他惠农政策的政策效应被价格过高的农资所吞噬,粮食价格却持续低迷,农民种粮效益并没有明显增加,农民种粮积极性不高^[2]。

(4)农村劳动力减少。张家洼街道办事处共40个行政村、居委会,总人口39 337人。据调查:年龄在1~17岁的人口10 040人,占总人口数比例为25.4%;18~60岁的人口24 388人,占总人口数比例为62%;60岁以上的人口4 909人,占总人数比例为12.6%。从人口结构可以看出,18~60岁的青壮年劳动力所占比例最大。其中,从事农业的18~60岁的劳动力仅占总人数的30.98%,而从事二、三产业的占总人数的69.02%。这样农村劳动力发生就业转移,家里的农田主要靠60岁以上的老人来耕种,而他们因体力有限,还要照看“留守儿童”,大多无力耕种,转包给别人嫌价格低,于是干脆在农田里种上了速生杨。

(5)想得到更多补偿。张家洼街道办事处地处工矿区和经济开发区,地理位置优越,经济园区建设占用了大量土地,加上莱明路、长勺路两次拓宽改造,很多农民得到征地补偿。有些人投机取巧,在地里种上密密麻麻的树木,等着征地时多要补偿。

3 防治对策

(1)加快政策研究,使法律更加完善。占用基本农田植树,违反了《土地管理法》第三十六条第三款规定,但发展林果业和挖塘养鱼到底怎样处罚,《土地管理法》等法律法规并没有作出具体规定。《土地管理法释义》中关于“禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼”的解释:占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼,是指占用基本农田种果树和挖鱼塘。这里对“发展林果业”的解释就是指种果树,而没有提到栽速生杨或其他树种。退一步讲,即使占用基本农田栽速生杨属于发展林果业,但还是没有相应明确的法律责任和处罚条款。《土地违法案件查处办法》第十七条规定,符合下列条件的土地违法案件,土地管理部门应当立案:①有明确的行为人;②有违反土地法律法规的事实;③依据土地法律

法规的规定应当追究法律责任的;④属本部门管辖和职责范围内处理的。以上是构成土地违法案件的4个要件,缺一不可。占用基本农田发展林果业只有禁止条款,没有规定应当追究的法律责任。因此,农民在自己承包的基本农田里植树不符合土地违法案件的立案条件,国土资源部门无法立案,不能处罚^[3]。建议今后在修改《土地管理法》时,对占用基本农田植树行为,明确相应的法律责任及处罚措施。只有这样,基本农田保护的各项政策法规才能真正落到实处。

(2)出台地方保护政策,建立奖惩制度。为确保国家粮食安全,应当警惕另类的“退耕还林”。当地政府对此应高度重视,负起责任。首先,要把基本农田保护工作纳入乡镇(街道办事处)行政领导考核目标,定责任、定保护标准、定奖惩措施,充分调动起第一责任人保护基本农田的积极性。其次对基本农田保护比较到位的村,给予村干部适当奖励,以提高村干部保护基本农田的积极性和主动性;对基本农田保护工作落后的村,年底取消主要村干部评先树优的资格。

(3)成立专门工作班子,采取强制措施。每年的春秋两季,由当地政府组织国土、农业、规划、建设、公安等部门,成立专门工作班子,开展联合执法行动,进村入户纠正农民违法栽树行为。同时,对拒不纠正的农户,组织将基本农田里的各种树木予以清除,由村委会将其承包地收回。

(4)加大宣传力度,营造良好氛围。采取召开群众大会、张贴标语、发放宣传单、上门宣讲等多种形式,广泛宣传《土地管理法》、《基本农田保护条例》等法律法规,营造基本农田保护的社会氛围,让农民认识到在基本农田里植树既违法又危害邻地,引导农民自觉纠正基本农田里植树的违法行为。

参考文献:

- [1] 王永红,王博. 占用基本农田植树行为面面观[N]. 中国国土资源报,2004-03-31(2).
- [2] 全国农村经济动态监测点江苏省泰州市发展改革委. 国家粮食直补政策的思考及建议[N]. 国家发改委农村经济司农经信息,2006-06-22.
- [3] 潘辉,卢志强. 对几种不宜处罚的土地违法行为的分析[N]. 中国国土资源报,2009-05-14(2).

Origin and Protection Countermeasures of Basic Farmland Planting

LIU Xiaomei, ZHAO Fengmin

(Shiqu Branch Bureau of Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

Abstract: In recent years, the phenomenon of basic farmland planting is becoming more and more serious, and the cultivated land protection is becoming more and more necessary. Setting Zhangjiawa district office as an example, main reasons caused this phenomenon are illustrated as follows: some farmers have a weak sense for protecting cultivated land, small investment on planting and quick benefit; and rural labor force is reducing gradually. It is recommended that the policy research should be accelerated, law should be more perfected, local conservation policy should be introduced, rewards and penalties be established, a special team be set up, coercive countermeasures be carried out, publicity efforts be strengthened, and a good atmosphere be created.

Key words: Basic farmland; planting; reason; countermeasures; Zhangjiawa district offices; Laicheng district in Laiwu city