



# 临邑县耕地与基本农田利用情况分析

陈小兵, 郑晓亮, 徐宸

(临邑县国土资源局, 山东 临邑 251500)

**摘要:** 临邑县土地利用变更调查结果显示, 1997—2005年耕地净减数量为1 400 hm<sup>2</sup>, 年均净减少175 hm<sup>2</sup>。为了确保临邑县耕地和基本农田利用的可持续发展, 通过广泛收集资料、实地调研, 因地制宜地提出了耕地和基本农田保护与利用对策: 积极推进耕地和基本农田保护体制改革, 加快体制创新的步伐; 完善治理整顿制度及监督、监察机制; 加大土地复垦、整理力度; 研究制定非公益性建设占用耕地的机制; 协调耕地保护与生态退耕的关系等。

**关键词:** 耕地; 基本农田; 利用现状; 存在问题; 对策; 临邑县

**中图分类号:** F301.21

**文献标识码:** C

按照中央精神结合临邑县的实际, 以2005年为基期年开展的“临邑县耕地保护目标与对策研究”是在上轮土地利用总体规划基础上, 为顺利做好此次土地规划修编而进行的重要专题研究之一。其目的是为了确保护临邑县耕地和基本农田的数量、质量, 使其有效地发挥“四个保障作用”, 即粮食安全、社会稳定、生态安全和经济安全。目前, 临邑县人均耕地仅有0.122 hm<sup>2</sup>, 总的来说, 人多地少, 耕地后备资源严重不足, 而且经过长期开发, 剩余的耕地后备资源大多为质量差、开发难度大的土地, 耕地和基本农田保护的十分严峻。面对临邑县经济发展新阶段, 加强耕地和基本农田的建设保护, 是确保当地经济社会可持续发展的重要保证。

## 1 临邑县耕地和基本农田状况

临邑县地处鲁西北平原地区, 隶属山东省德州市, 辖6镇3乡3个街道办事处, 总面积1 016.32 km<sup>2</sup>, 地貌类型为平原。根据第二次全国土地利用现状调查成果, 临邑县现有耕地6.41万hm<sup>2</sup>, 新一轮土地利用总体规划修编中的《临邑县土地利用总体规划(2006—2020)》划入基本农田保护区的耕地5.76万hm<sup>2</sup>, 保护率为89.83%, 主要分布在临邑县中心城规划控制区外的德平镇、林子镇、孟寺镇、临南镇、兴隆镇、翟家乡等乡镇<sup>[1]</sup>。

### 1.1 耕地利用现状

临邑县1997年耕地面积为6.56万hm<sup>2</sup>, 2005年耕地面积为6.42万hm<sup>2</sup>, 9年间减少了0.14万hm<sup>2</sup>, 从历年数据看耕地呈现减少的趋势, 且减少规模还在加大。耕地减少主要表现在以下几个方面: 一是随着临邑县经济的不断发展, 县城及乡镇设立各类“园区”不断增多, 建设项目逐年增加, 需要占用更多的土地。二是盐碱危害, 水土流失严重。根据农业部门统计资料, 临邑县北部德惠新河以北地区, 耕地地表面层大面积呈现白色粉状, 泛盐碱程度较大, 盐碱危害严重。临邑县地处黄河故道, 地表土绝大部分是沙壤土, 土质松软, 透水性强, 不稳定, 长期以来受到水流冲蚀的影响, 水土流失成灾。三是石油污染造成部分耕地退耕。临邑矿产资源丰富, 地下石油、天然气蕴藏量巨大。现已探明的石油储量达3亿t, 天然气40亿m<sup>3</sup>, 境内驻有胜利石油管理局临盘采油厂、滇黔桂石油勘探局临盘钻探公司等多家大型石油企业, 现有油气井1 300余口, 开采石油造成部分农田污染, 导致耕地被迫退耕。四是农业结构调整减少部分耕地。

### 1.2 基本农田利用现状

自2001年以来, 临邑县大力实施基本农田整理项目, 进行大范围大面积改造中低产田, 实行“田、

\* 收稿日期: 2010-04-12; 修订日期: 2010-08-28; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 陈小兵(1978—), 男, 江西兴国人, 工程师, 主要从事规划和基本农田整理工作; E-mail: chsddz001@163.com。

水、路、林、村”综合整治,农业生态环境及农业生产条件均有较大改善;在提高耕地质量、补偿耕地数量、控制水土流失、增强农业发展后劲等方面均取得了显著成效。根据国家有关土地利用政策,临邑县1998年完成了全县的基本农田保护划定,划定基本农田保护区面积5.73万 $\text{hm}^2$ 。2001年,根据国土资源部、山东省国土资源厅的要求,对临邑县基本农田保护区进行了重新界定,调整后的基本农田从选址、保护方面更为合理。2009年,依据“第二次土地调查”的要求,对临邑县的基本农田保护现状进行全面调查,对部分违法占用、质量退化的基本农田进行了补充划定,调整后的实际基本农田面积为5.75万 $\text{hm}^2$ ,与1998年相比基本农田实际增加了0.02万 $\text{hm}^2$ 。

## 2 存在问题

虽然经过多年的改造建设,使临邑县粮食生产和农村经济得到了长足发展,但农业基础设施脆弱状况没有得到根本性的改变,农民增收困难,既不适应加快县域经济发展需要,也不适应区域优势作物产业化生产发展和社会主义新农村建设的需要。

### 2.1 耕地面积逐年减少人地矛盾突出

临邑县近年来耕地一直在逐年减少,从土地面积的绝对数量看,全县总面积在德州市居第4位,但人均占有量少,2005年人均占有土地量0.196 $\text{hm}^2$ ,人均占有耕地0.122 $\text{hm}^2$ 。今后一段时间内,人地矛盾会更加突出。后备耕地资源不足,经土地详查,全县宜农可垦荒地只有3800 $\text{hm}^2$ 。中低产田较多,高产稳产农田建设标准低。截至目前,通过土地开发整理完成改造的低产田只有0.33万 $\text{hm}^2$ 。

### 2.2 耕地破碎盐碱危害严重及耕种环境差

规划区内千亩以上的连片耕地不多,中低产田比重大,不易形成规模优势。农田基础设施毁坏严重,由于人为、自然的因素,再加上缺乏有效的维修、维护。沟、路、渠配套硬化率低,输水渗漏损耗大,导致沟渠两侧耕地次生涝渍危害,不利于节水农业的发展,影响土地的利用率和利用水平,影响土地耕作的机械化程度和经营规模。盐碱危害严重,土壤沙化,水土流失加剧,改造难度大,造成农业生产环境恶劣,耕种环境差。

### 2.3 “三农”投入不足制约耕地利用和农村发展

临邑县“三农”问题突出。农民是耕地利用最基本最直接的单元,是耕地保护投资的主体,但是近10年来农民人均收入增长与城镇居民人均收入增长相比是不同步、不协调的<sup>[2]</sup>。当前,农业建设方面许多必要的工作经费没有落实,究其原因:一是由于县、乡财政困难,财政总体投入水平不高。二是投入主体多元化的机制还需进一步建立和完善。三是农民贫困面大,自身投入能力弱。由于资金投入较低,直接影响农作物的种植。全县农业基础差,农民科技种田的水平不高,培训机会少,农民底子薄;特别是贫困农户的生产生活条件尚未根本改变。“三农”投入在人力、物力两方面的不足,严重制约着当地耕地的有效利用和农村发展。

### 2.4 农村产业结构调整问题多

临邑县农业结构调整虽然取得了初步成效,但农业和农村经济的结构矛盾仍然十分突出,制约农民增收的根本因素并未彻底消除,农业结构调整还面临着很多问题和困难,并直接影响耕地的利用和保护。其一,农业结构调整速度较慢,调整的广度和深度不够。总的来看,一是总体布局分散,规划不完善。农业区域化布局、专业化和规模化生产还比较低,区域化生产优势不明显。二是结构调整还处于较低层次上,大多表现在数量的变化上,质量提高反映不明显。其二,产业规模小、缺乏竞争优势。主要农产品有市场优势潜力的很多,但是没有生产规模,产生不了规模效应。其三,缺乏强有力的农副产品龙头企业拉动,现有的农产品加工企业技术设备和工艺落后。其四,农业科技创新整体水平较低,农业科技成果转化应用率低。

### 2.5 土地管理和法制不健全乱占滥用土地严重

土地管理和法制宣传不够,乱占滥用土地严重,缺乏整治。如2004年全县发生的各类土地违法案件121起。在土地违法案件中,90%以上属未经批准违法占地行为,其中占用耕地65%,特别是未批先用土地现象突出。

## 3 保护与利用对策

保护耕地的核心是对耕地可持续利用的保护,而保护耕地的最基本要求是“耕地资源总量的动态平衡”,即“占补耕地数量和质量的动态平衡”。耕

地保护的实质是确保粮食生产的安全。

### 3.1 实行严格的基本农田和耕地保护制度

基本农田和耕地是确保国家粮食安全的基础,必须采取有效措施,确保现有基本农田和耕地数量不减少,质量不降低。基本农田和耕地要落实到地块和农户,并在土地所有权证书和农村土地承包经营证书中注明<sup>[3]</sup>。基本农田一经划定,任何单位和个人不得擅自占用,或者擅自改变用途。经批准占用基本农田、耕地的,征地补偿按法定最高标准执行;对已缴纳耕地开垦费用方式补充耕地的,缴纳标准按德州市最高标准执行。严禁占用基本农田、耕地用作鱼塘、种树和其他破坏耕作层的活动。禁止以“现代化农业园区”或“农业设施”等任何名义占用耕地和基本农田。

### 3.2 严格实行占用耕地补偿制度

各类非农业建设经批准占用耕地的,建设单位必须补充数量、质量相当的耕地,其数量和质量实行按等级折算,防止占多补少,占优补劣。不能自行补充的,必须按规定缴纳耕地开垦费。耕地开垦费要列入专户管理,不得减免和挪作他用<sup>[4]</sup>。政府投资的建设项目也必须将补充耕地费用列入工程概算。

### 3.3 因地制宜实现耕地资源动态平衡

临邑县应根据各乡镇(街道)的经济发展水平和经济结构存在着的地域性特点,因地制宜地实行有差异的区域用途管制。其一,对耕地后备资源较多,开发潜力大的乡镇,除保障现有人均耕地不再减少外,且要有所增加,实现耕地总量平衡;其二,对人均耕地水平面积接近全国耕地平均水平的乡镇,要保证在人口增加的情况下,保持人均耕地占有量不减少,实现人均耕地动态平衡;其三,对人均耕地处于警戒线以下的乡镇,要严格控制各项建设及农业结构调整对耕地的占用,保持耕地总量不再减少。

### 3.4 加大土地复垦和土地整理力度

由于可开发利用的耕地后备资源匮乏,要保持“耕地资源总量的动态平衡”,就必须依靠对已有耕地和废弃地的挖潜,加大土地复垦和土地整理的力度。要重视和加强、加快建设用地的复垦和整理,及时整理闲置的非农用地并进行有效的复垦<sup>[5]</sup>。在加大土地复垦和土地整理力度时,要加强组织领导,禁止农户分散自行的开垦行为,防止不规范开垦行为造成土地沙化、水土流失等不良后果,使土地开发

整理工作逐步规范化和正规化;在土地整理和复垦过程中,要坚持土地开发利用与生态环境保护并重的原则;要采取多种措施和优惠政策,鼓励社会企业参加土地整理和复垦。

### 3.5 加强耕地和基本农田建设培育地力

加大耕地和基本农田建设力度,保持和培育地力要因地制宜,采取生物措施、工程措施进行综合治理。在工程措施方面,对耕地进行改造,作好配套水系工程,以骨干水利工程和田间渠系建设相结合,使之成为田间渠网化,达到旱能灌、涝能排、田成方、林成网、渠相通、路相连的目标,同时配套种植绿肥培肥地力;对酸性土壤,可烧石灰改良,促进腐殖质分解。加强中低产田土壤改造,建设高产、稳产、节水、高效的基本农田。

### 3.6 合理高效地利用耕地资源

调整农业产业特别是种植业的内部结构是合理、高效利用耕地的必由之路。首先要根据土地适宜性评价的有关成果,因地制宜调整种植结构,促使主要农产品生产向最适宜区和优势区集中,发展生态农业和特色农业,促进农业的可持续发展,建成一批“名、特、优、新”农产品基地。其次,把科技创新和科技进步作为调整农村产业结构、提高农业质量和效益的有效措施。加大优质农作物品种的引进、繁育、推广力度。逐年扩大杂产玉米、杂交小麦、棉花等的种植面积。第三,把发展农业产业化经营作为推动农业产业结构调整的重要带动力量。突出推进畜牧产业化、荞麦产业化、养殖产业化等“六大产业化”发展;重点培育和扶持“十大农产品”的加工龙头企业,促进农产品加工转化增值,带动农业结构调整;着力发展农产品市场流通和农村中介服务组织,使广大农民积极主动地调整农业结构。

### 3.7 建立完善的相关责任制度

针对耕地和基本农田保护与土地管理现状,在国家相关的法律法规体系下,从自身实际出发建立和完善相应的地方法律法规。以土地用途管制为核心,强化农用地利用的宏观管理,实现耕地总量动态平衡。严格实施耕地和基本农田保护的制度措施,确保农田能有效利用而且不被非法占用。积极开展农村集体土地产权制度研究和征地制度改革,加强建设用地的管理,真正做到有法可依,有法必依,违法必究。

### 3.8 建立耕地保护的评价体系和激励机制

全面认识和实现耕地资源的经济、生态和社会价值,一方面需要重新建立耕地资源价值评价的指标体系,把耕地的社会、生态价值和后代的价值纳入农业效益,使耕地利用者和保护者有利可图。对于新开发出来的耕地必须事先进行评估,要制定一个包括耕地质量评价指标、分值和权重、以及各农业生态区间的生产潜力等方面的评价指标体系。加强耕地“占补平衡”的目标管理,避免基本农田保护区普遍存在“划劣不划优”、“划远不划近”的作法,防止基本农田保护流于形式,使耕地总体生产能力下降。建立耕地保护的激励机制,在后备资源有限、生态安全问题突出的形势下,要把补充耕地的主要途径转移到土地整理与复垦上来;坚持耕地在开发中保护,在保护中开发。对保护耕地者应当给予适当的奖赏或激励,如制定农用地的政府补贴政策、农产品价格补贴与保护政策等等,这也是促进土地利用规划得以实施的有效保障。

## 4 结语

近年来,随着临邑县基础设施建设、经济发展建

设用地需求量的不断加大,人地矛盾异常突出,耕地保护的形势严峻。因此,必须树立长远观点,耕地的保护要因因地制宜,从实际出发,将临邑县的耕地保护摆在农业可持续发展的战略地位上。保护好耕地和基本农田,提高耕地质量和利用效率。保护好生态,促进临邑县经济的可持续发展,耕地是最基础、最宝贵的资源,离开耕地,经济发展将无从谈起。要发展、要进步、要全面实现社会主义现代化,就必须明确耕地和基本农田保护目标,采取各种行之有效的对策,把耕地当作生命线来保护。

### 参考文献:

- [1] 德州地区地方志编辑部,临邑地方志——土地志[M].北京:中华书局,2008:1-98.
- [2] 纪昌品.耕地保护政策的内涵及其公平与效率分析[J].国土资源科技管理,2008,(3):28-35.
- [3] 李元.生存与发展:中国保护耕地问题的研究与思考[M].北京:中国大地出版社,2007.
- [4] 付邦道.再论耕地总量动态平衡[J].中国土地科学,2004,(4):38-42.
- [5] 许月卿,刘宝丁.土地资源持续利用问题初探[J].农业环境与发展,2008,(4):10-12.

## Analysis on Utilization of Cultivated Land and Primary Farmland in Linyi City

CHEN Xiaobing, ZHENG Xiaoliang, XU Chen

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 251500, China)

**Abstract:** As showed by the investigation results on changes of land utilization in Linyi city, the net decreasing amount of cultivated land area was 1400hm<sup>2</sup> from 1997 to 2005, and the annual average net decreasing amount was 175hm<sup>2</sup>. In order to ensure the cultivated land conservation and the sustainable development of primary farmland, on the basis of collecting datas and field investigation results, relative countermeasures are put forward to protect and use cultivated land effectively, such as actively promoting the conservation system reform of the cultivated land and primary farmland, speeding up the pace of innovation system, strengthening rectification system, supervision and monitoring mechanisms, reinforcing the effort in reclamation of land and management; studying the development of non-public conversion of cultivated land for construction of the mechanism and coordinating relationship between cultivated land protection and ecological environment.

**Key words:** Cultivated land; primary farmland; present condition of utilization; problems; countermeasures; Linyi county