

文登市建立耕地保护和利用长效机制的思考

邱洪殿,杨军明,张卫国

(文登市国土资源局,山东文登 264400)

摘要:土地是民生之本、发展之基。在发展阶段的人口大国,土地问题始终是现代化进程中一个带有全局性、战略性的重大问题。严格土地管理,既是贯彻科学发展观,确保经济社会可持续发展的长远大计,也是维护当前改革发展稳定良好局面的当务之急。该文重点围绕文登市开展耕地保护工作基本做法、存在的主要问题以及如何完善耕地保护长效机制对策进行了探讨。

关键词:耕地保护;长效机制;文登市

中图分类号:F301.1

文献标识码:C

土地是人类赖以生存和发展的物质基础,耕地保护是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。文登市人多地少,人均耕地不足 0.08 hm^2 ,低于全国和全省的平均水平,仅高出联合国粮农组织确定的人均耕地 0.053 hm^2 的警戒线 0.027 hm^2 ,以山地和丘陵为主的地形特征更决定了文登市耕地后备资源严重不足。随着工业化、城镇化步伐的加快,土地供求矛盾日益突出。

1 耕地保护工作的主要做法

(1)严格落实土地用途管制制度,切实做到耕地占补平衡。文登市于2000年编制完成《文登市土地利用总体规划(1996—2010年)》,依法划定了土地用途分区,确定了土地使用限制条件,严格控制建设项目占用农用地,特别是新占耕地。严格执行土地利用总体规划和年度计划,严格用途管制,做到不符合土地利用总体规划和年度计划的建设项目不报批,不符合国家产业政策的不报批,已批建设用地中有闲置土地的不报批,未按国家有关规定进行建设用地预审的不报批。同时,认真落实《山东省人民政府关于推进农村住房建设与危房改造的意见》的有关规定,开展城中村改造和闲置土地清查,盘活存量建设用地,实施了城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作,涉及拆旧面积 270.73

hm^2 ,提高了土地利用效率和效益。对于建设项目确需占用农用地的,依法办理农用地转用手续;占用耕地的,落实先补后占,耕地实现占补平衡有余。

(2)严格保护基本农田,保护落实到地块。2001年,全市划定基本农田保护面积 $55\ 066.54\text{ hm}^2$,保护率达到 89.3% ;设立基本农田保护公示牌和标志牌110余个,建立了基本农田保护档案,成为全国基本农田保护先进单位^[1]。2005年以来,建立了基本农田保护规划、占用审批、占补平衡、保护责任制、监督检查、地力建设和环境保护等6项制度,严格落实基本农田“五不准”,设立了 $1\ 333.33\text{ hm}^2$ 的省级基本农田保护示范区。按照关于认真做好土地利用总体规划的编制工作的总体要求,加快编制市、镇二级土地利用总体规划,特别是调整好基本农田布局,为重点项目建设、农村住房建设和危房改造以及今后工业化、城镇化发展预留足够的建设用地。

(3)稳步推进土地开发复垦整理工作,强化耕地后备资源的开发利用。成立了文登市土地整理中心,2006年以来,实施土地开发整理项目31个,面积 $6\ 621\text{ hm}^2$,通过有序地推进田水路林村的综合整治,可新增耕地面积 990.5 hm^2 。2008年8月,开展了农村建设用地整理潜力调查工作,并委托山东农业大学编制完成了《文登市农村建设用地挖潜利用规划(2006—2020)》,作为全市旧村改造、土地整理

* 收稿日期:2010-07-26;修订日期:2010-10-30;编辑:陶卫卫

作者简介:邱洪殿(1959—),男,山东文登人,文登市国土资源局局长;E-mail:wdgtjym@163.com。

开发复垦的重要依据。同时,试点开展了新增建设用地表层土剥离用于土地开发复垦办法,在建设用地招拍挂出让时,提前告知相关参拍单位须将所占耕地约30 cm厚的耕作层无偿提供给乡镇政府,并集中运到指定地点,用于废弃矿山以及未利用地的复垦,这样既保证了城镇建设用地需求,又保证了耕作面积不减少。目前,已复垦耕地28 hm²。

(4)层层落实耕地保护目标责任制,强化了全民耕地保护意识。市政府与各镇政府、镇政府与各村委会、村委会与承包户分别签订了《耕地保护目标责任书》。明确耕地保护第一责任人,加强辖区内的耕地保护,特别是基本农田保护。深入开展耕地保护法律法规和政策的宣传,提高社会各界和广大群众保护资源节约集约用地意识,2008年以来,将耕地保护责任纳入了政府工作目标考核体系,全面落实耕地保护制度。1996年,在泽库镇各村设立义务土地监察员,成为威海市土地管理的创新之举;进一步完善土地动态巡查制度,建立起市、镇、村三级监察网点,采取日常动态巡查与集中查处相结合的方式,查处违法占用耕地行为;先后4次开展土地市场治理整顿,开展了查处土地违法违规专项行动、土地执法“百日行动”、卫片执法检查等工作,查处和纠正了101起违法违规用地行为,土地市场秩序得到明显好转。

(5)搭建耕地保护管理信息平台,提升耕地保护管理手段。建立了土地利用数据库,充分利用数据库开展了年度土地变更调查和汇总统计,准确掌握耕地变化情况;构建了基本农田保护信息管理平台,建立了基本农田占用、补划数据库和基本农田保护规划数据库,为基本农田占补平衡以及动态管理提供了科学手段;升级改造了土地开发复垦整理管理系统,为耕地占补平衡提供了可靠依据;开展了二次土地调查,建立了二次土地调查数据库,摸清了全市土地资源家底,为耕地后备资源开发利用提供基础平台。

2 存在的主要问题

(1)耕地保护相关责任主体的积极性不高。由于耕地保护或基本农田保护的责任是强制的义务,而这种义务带来的权利很少,经济补偿也较少,耕地保护权利和责任不一致。一方面作为耕地保护直接主体的农民,长期以来从耕地上获取的收益相当微

薄,挫伤了农民耕种土地的积极性。市场经济条件下,由于经济利益最大化的驱动,将耕地自发改成其他用途,甚至为换取生活条件的改善,附和企业的违法占用土地,为坚守耕地红线带来巨大压力。另一方面,由于城乡二元结构的存在,从事二、三产业的收入比从事第一产业的收入高很多,而且二、三产业有较多税收,从经济发展、既得利益以及政绩角度来看,区、乡镇更趋向于发展二、三产业。如果没有完善的耕地保护奖惩机制,必然导致重发展轻保护的问题,也给耕地保护带来巨大压力。

(2)规划执行过于僵化。在现行的管理体制下,耕地保护指标是自上而下逐级下达的,呈一定的刚性。同时,土地利用总体规划和基本农田保护区确定后,不能实行动态管理,只能死看死守,缺乏合理的调整空间。比如,通过开发复垦整理后新增的耕地不能划入保护范围;而因遭受自然灾害短期内无法恢复的农田,又难以调整补救。

(3)建设用地的刚性扩张对耕地保护形成压力。建设项目占用耕地多,一方面是因为文登市处于城镇化、工业化的高速发展时期,建设必然占用一定数量的耕地;另一方面,节约集约用地没有完全落实。一些工业项目没有开工建设,造成土地闲置;一些工业用地控制指标没有落实,无法做到土地节约集约利用。

(4)乱占滥用耕地的现象依然存在。一是违法占用,即未获批准即项目开工建设;二是新农村的道路建设、堤防建设、农民建房占用耕地;三是农民自发的生产调整占用耕地,如农民在承包地上种植速生丰产林、花卉苗木,或进行畜禽养殖等;四是临时用地破坏耕地的行为。

3 对策建议

(1)完善共同责任机制。严格落实耕地保护目标责任制,严格执行耕地保有量、基本农田面积、土地利用总体规划和年度计划等4项指标。充分发挥市场配置资源的基础作用,总结推广节约集约用地典型经验,鼓励优先开发利用工矿废弃地、空闲和低效用地。加强土地利用的宏观控制和政策引导,严格实施土地用途管制,努力做到有存量不用增量、有非耕地不用耕地、有劣地不用好地,提高资源利用效率和效益;严格项目用地审查制度,控制用地规模和用地总量,加快未利用土地的开发利用,减少耕地占

用压力。深入开展国土资源法律法规教育活动,增强全社会的资源意识、保护意识、责任意识和法制意识,在全社会形成依法依规利用土地、保护土地的浓厚氛围。加强部门联动,完善国土与公安、法院、纪检监察、城市执法等部门的联合执法机制,理顺国土资源行政执法及案件查处部门之间协调配合关系,积极探索解决国土资源违法制止难、查处难、责任追究难等问题的有效途径^[2]。

(2)设立耕地保护基金。耕地保护基金主要包括新增建设用地土地有偿使用费、耕地占用税、土地出让收益,由市、区共同筹集,所筹集资金纳入耕地保护基金专户。耕地保护基金主要用于耕地流转担保、农业保险补贴、承担耕地保护责任农户养老保险补贴和承担耕地保护责任集体经济组织现金补贴。通过建立耕地保护基金,提高农民保护耕地的积极性^[3]。

(3)完善耕地保护奖惩机制。完善土地动态执法巡查网络,加强管护巡查力度,做到违法用地早发现、早报告、早制止、早查处。严格用规划指导工作。要细化各级耕地保护责任目标的考核指标,加大日常性、基础性工作的考核比重。会同市农业局、统计局联合出台《年度耕地保护责任目标考核实施细则》。为合理开发耕地后备资源,充分利用优质表层土,将有限的后备资源开垦成优质耕地,落实耕地质量不降低的要求,出台《关于剥离新增建设用地耕作层土壤用于开垦耕地的意见》。建立健全建设用地批后跟踪监管制度,出台《文登市国有建设用地批后监管办法的通知》,做到从用前审批到批后建设以及建后验收的全程监管。

(4)对耕地数据实时动态管理。结合第二次土地调查数据,建立耕地保护信息化监管体系和数据库,利用每年卫片、航空影像数据,对土地利用现状定期更新,实现对耕地的实时动态监测,及时掌握耕地占补、结构调整和违法用地等情况,构建国土资源管理参与与经济宏观调控的基础平台,为耕地保护提供技术支撑和决策支持^[4]。

(5)实行城乡“一张图”管理,引导项目合理布局,最大限度缓解新增建设用地占用耕地的压力。在市政府的统一领导下,将土地利用总体规划、城乡建设总体规划和有关部门编制的其他规划“三规合一”,既充分考虑产业发展需要,又着力满足民生需求^[5]。土地规划明确建设用地布局、城乡建设和工业发展方向;城乡建设总体规划按照土地规划确定的建设用地规模,落实布局,明确功能分区;其他规划按照土地规划和城乡建设总体规划,合理确定工业、旅游等用地规模和布局。

参考文献:

- [1] 2009年文登统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2009.
- [2] 平凉市开创土地联合执法工作综述[EB/OL]. [2010-02-04], http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfdt/201002/t20100204_136316.htm.
- [3] 成都市耕地保护基金使用管理办法(试行)[EB/OL]. http://law.baidu.com/pages/china-law-info/1697/72/907-f89570219c9ba7a427bbc1c3fc911_0.html.
- [4] 吴岗.打造“金土工程”管好国土资源[EB/OL]. [2010-07-20], <http://www.7kgm.com/hqbl/2010720/7513.htm>.
- [5] 武永清.城市发展空间被打开山西太原实现“三规合一”[N].太原日报,2010-06-30.

Thoughts on Establishing Long-term Mechanism of Farmland Protection and Utilization in Wendeng City

QIU Hongdian, YANG Junming, ZHANG Weiguo

(Wendeng Bureau of Land and Resources, Shandong Wendeng 264400, China)

Abstract: Land is basic condition for rapid development of society and economy. It is an important, overall and strategic issue in the process of modernization. Strict land management is not only a long-term plan of implementing scientific concept of development and ensuring the long-term sustainable economic and social development plan, but also an important issue to maintain the current good situation of reform and development. In this paper, basic approaches in carrying out protection of farmland, main problems and relative countermeasures for improving the long-term mechanisms of farmland protection are discussed.

Key words: Farmland protection; long-term mechanism; Wendeng city