

文登市建设用地耕作层土壤剥离工作探讨*

杨军明¹, 侯登平¹, 范喜秋²

(1. 文登市国土资源局, 山东 文登 264400; 2. 烟台市国土资源局, 山东 烟台 264003)

摘要:山东省文登市耕地面积 6.2137 万 hm^2 , 人均耕地不足 0.097 hm^2 , 耕地后备资源稀缺, 土地供需矛盾日益突出。随着经济社会快速发展, 全市建设项目占用耕地数量逐年增加。近年来, 文登市在被占用耕地耕作层土壤剥离方面作了一些探索, 取得了较好成效, 走出了一条活用表层熟土再造肥田沃土的新路子。

关键词:耕作层; 土壤剥离; 再利用; 文登市

中图分类号: S159.2 文献标识码: C

0 引言

耕作层土壤是自然界风化并凝结人类劳动, 经过几百年甚至上千年才能形成, 可以进行生产的物质资源^[1], 是土地的精华和不可再生的基础资源。然而, 目前在建设用地时, 用地单位对于挖出来的耕作层土壤处理方式, 要么将其深埋, 要么将其用作填方工程, 而新增耕地耕作层的培肥又是一个漫长的过程, 由于没有优质表土, 造成土质差, 生产能力低, 客观上使新增耕地停留在较低的肥力水平上, 对资源的浪费极大。

所谓“耕作层土壤剥离”, 就是将耕地中肥沃的耕作层约 30~50 cm 厚的土壤, 在耕地转成建设用地之前, 先行剥离出来; 然后再将这部分剥下来的表层土用于垦造新的耕地。

近年来, 随着社会经济发展对用地需求的增加, 实现建设占用、补充耕地数量质量平衡的难度愈来愈大, 耕地保护形势已经相当严峻。切实提高补充耕地质量已经成为国土资源管理部门最为关注的问题之一^[2]。在我国耕地保护形势愈加严峻的背景下, 认真研究和开展建设占用耕地表土剥离和优质耕作层保护利用工作, 采取工程手段, 把大量建设占用耕地的优质表土剥离出来, 用于新垦造的耕地, 增加土壤肥力, 提高土地产出率, 是新形势下贯彻落实《土地管理法》, 进一步加强土地资源保护的一项重

要举措, 是利在当前, 惠及子孙后代的实事工程。

1 土壤剥离工作的基本做法

(1) 文登市高度重视耕作层土壤剥离工作, 制定了《关于建设用地耕作层土壤剥离利用加强土地开发复垦整理的实施意见》, 明确各镇、街道办事处、经济开发区和南海、埠口港在建设用地项目开工前, 要向市土地开发整理工作领导小组书面提出建设占用耕地耕作层土壤剥离申请, 根据该宗地的质量情况, 制定耕作层土壤剥离和再利用方案。市国土资源局在接到耕作层土壤剥离实施方案 3 个工作日内, 由市土地整理中心会同市财政投资评审中心进行实地评估, 批准实施方案, 明确耕作层土壤剥离的厚度、面积和耕作层土壤再利用项目, 并签订协议书。土壤污染严重, 缺乏肥力不宜种植农作物的劣质耕作层土壤, 经批准可以不剥离。

(2) 各镇、街道办事处、经济开发区和南海、埠口港按照就近、方便、经济的原则, 安排优质耕作层土壤用于辖区内土地开发整理、农村集体建设用地复垦或矿山治理项目。辖区内暂无项目的, 集中堆放到指定地点, 统一储存, 或由市土地整理中心统一调运到附近的项目区使用。市土地整理中心对施工的全过程进行指导、管理和监督检查, 确保项目施工质量。严格工程质量管理, 注重保护生态和改善生态环境, 防止水土流失, 做到经济、社会、生态效益的

* 收稿日期: 2011-02-24; 修订日期: 2011-04-07; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 杨军明(1974—), 男, 山东文登人, 主要从事国土资源宣传工作; E-mail: wdgtyjm@163.com。

有机结合。

(3)市国土资源局建设用地项目在办理农转用后实施供地前,要与项目所在地政府签订耕地耕作层土壤剥离协议,未经批准不签订协议的将停止供地。

(4)工程完毕后,国土资源部门及时组织农业、水利、财政、统计等有关部门按照国土资源部《土地开发整理项目验收规程》进行实地踏勘,验收合格后及时确认,然后国土资源局出具建设用地批准书,建设局出具施工许可证明,规划局出具建设工程规划许可证明,没有实施建设占用耕地耕作层土壤剥离的项目(不符合耕作层土壤剥离条件的除外),不得出具相关建设许可手续,违反规定的要追究部门领导和相关人员的责任。

(5)建设占用耕地耕作层土壤剥离的工作经费在市土地使用权出让收入中列支。耕作层土壤剥离资金纳入市土地开发整理资金专户,实行专账核算,并接受市财政、审计、监察等部门监督。各镇、街道办事处、经济开发区和南海、埠口港实施的建设占用耕地耕作层土壤剥离项目工程资金,按剥离工程和运输成本等实际支出情况,由财政局拨付至土地开发整理资金专户,然后直接拨付给相关镇(街道办事处)财政。推行项目工程资金预算管理制度,经市土地整理中心、财政投资评审中心验收合格后,由市财政局按标准下拨耕作层土壤剥离工作经费,从根本上确保开垦出的耕地质量。

(6)制定了奖惩措施,明确建设单位必须无偿无条件提供优质耕作层土壤,积极配合支持耕作层土壤剥离项目的实施,任何单位和个人不得妨碍建设占用耕地耕作层土壤剥离工作。把建设占用耕地耕作层土壤剥离工作列入各镇、街道办事处等年度目标绩效考核内容。对未实施建设占用耕地耕作层土壤剥离和耕作层保护利用未达到规定要求的,将不安排下一年度用地计划指标。

2 主要工作程序

(1)提前告知。在建设项目用地招拍挂时,提前告知相关单位须将所占耕地约30 cm厚的耕作层无偿提供给政府,并集中运到指定地点。

(2)签订协议。建设项目用地单位在办理建设项目用地许可证时,与市国土资源局签订耕地表土剥离协议,由财政投资评审中心和土地整理中心进

行实地评估,明确表土剥离的厚度、面积和表土再利用项目,建设项目用地单位缴纳每亩1万元的耕作层剥离保证金。

(3)指导施工。在实施耕作层剥离时,由国土资源局分局(所)、各镇、街道办事处派人到工地进行施工指导,确保耕作层剥离工作进行顺利并按时转运到待整理的土地上。

(4)检查验收。建设用地单位完成耕地耕作层剥离后,向市国土资源局提出书面验收申请,由土地整理中心、财政投资评审中心在3个工作日内完成验收并出具证明。建设用地单位凭验收证明办理建设项目施工许可证,并领回耕作层剥离保证金。

3 工作中存在的问题

(1)法律依据不足。《土地管理法》第三十二条规定:“县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。”“可以要求”是一种弹性规定,用地单位可做可不做,出台《关于建设用地耕作层土壤剥离利用加强土地开发复垦整理的实施意见》显然法律依据不足。

(2)补充耕地的责任和义务不够明确。按照现行土地管理法律法规的规定,用地单位占用耕地时,交完耕地开垦费就完成了补充耕地的法定义务。如果再要求用地单位剥离、留存耕作层土壤,就需要再投入资金,给企业增加了负担。

(3)耕作层土壤剥离后“处置难”。处置剥离土壤最好的办法是,将剥离出来的土壤及时直接用于土地开发整理项目。这种“点对点”的处理,理论上是存在的,但在实际工作中往往受到客观条件的限制。一是受到剥离点与造地点之间距离的制约,运距过长,得不偿失;二是建设项目与造地项目在时间上能否同步实施。如果剥离土壤不能直接用于造地,必然要考虑堆放场地。堆放场地如何取得、谁负担费用、如何堆放、如何利用等都是实际面临的问题^[3]。因为耕地占用单位的耕地一般动辄几亩、甚至几十亩上百亩,如此大面积的耕作层土壤剥离出来,少则几十吨,多则成百上千吨,因此在实际操作上,确实很难处置到位。

4 建议

(1)当前国家应从全面加强耕地保护的高度,

尽快出台被占耕地耕作层土壤剥离的法律法规,建立耕作层土壤剥离的规章制度,明确有关政策和相关部门的职责,要求加强协作,制定相应的奖惩措施。

(2)编制专项规划。依据土地利用总体规划和城市建设、重点工程建设等规划,结合矿山复绿、复垦项目和中低产田改造、土地整理工程,预测耕作层土壤搬运的要求,合理设置堆置场所,设计搬运路线,科学统筹安排剥离、运输、堆存、利用等配套衔接工作。

(3)设立耕作层土壤剥离与再利用专项资金。建设占用耕地表土剥离的工作经费在市土地使用权出让收入中列支,经市土地整理中心、财政投资评审中心验收合格后,按剥离工程和运输成本等实际支出情况,由财政局拨付给相关建设项目用地单位。

(4)建立许可联审制度。国土资源局在国有建设用地招标、拍卖、挂牌公告中,明确耕作层剥离厚

度、土壤存放地点,运费补偿标准等。用地单位在办理土地出让合同、划拨决定书时,必须与市国土局签订耕作层剥离责任条款,制订经市国土、农业部门认可的耕作层剥离技术方案,并缴纳一定数额的履约保证金。发改局在办理立项许可手续时,应审查建设单位耕作层剥离方案;市城乡建设局在办理施工许可和竣工验收手续时,应审查建设单位的耕作层剥离验收证明;不符合要求的,不予办理相关手续。

参考文献:

- [1] 浙江省国土资源厅耕地保护处. 巧用“老娘土”再造肥沃田——余姚市临山镇建设用地耕作层土壤剥离调研报告[J]. 浙江国土资源, 2007, (8): 14-15.
- [2] 蔡杰. 耕作层土壤剥离再利用的若干问题探讨[J]. 浙江国土资源, 2008, (3): 14.
- [3] 刘明松, 帅文波, 陈秀欣. 耕地保护的有益探索——关于福建河南三地耕地耕作层土壤剥离的调查报告[N]. 中国国土资源, 2009-01-02.

Study on Farming Soil Stripping Work of Construction Using Land in Wendeng City

YANG Junming¹, HOU Dengping¹, FAN Xiqiu²

(1. Wendeng Bureau of Land and Resources, Shandong Wendeng 264400, China; 2. Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264003, China)

Abstract: The square of cultivated land is 62137hm², and capita arable land is less than 0.097hm². The arable land reserve resources are lack, and the contradiction between land supply and demand has becoming increasingly prominent om Wendeng city. Accompanying with rapid economic and social development, cultivated land occupied by construction projects has increased year by year. In recent years, study on farming soil stripping work has been carried out in Wendeng city, and have achieved good results. It is a new way for using surface soil reconstruct fertilized land.

Key words: Farming soil; soil stripping; re-use; Wendeng city