



临沂市耕地保护工作调查与思考

李涛,王步远,刘建伟

(临沂市国土资源局,山东临沂 276001)

摘要:临沂市属于传统农业大市,耕地资源丰富,农用地占土地总面积的比例较大。近年来,该市始终把保护耕地放在经济发展的第一位,努力做到节约集约用地,用尽可能少的土地产出尽可能多的效益。但也存在一些值得重视的问题,需深入思考与不断探索。该文对临沂市土地资源利用现状进行分析,查找耕地减少的原因及保护过程中存在的问题,并提出解决办法。

关键词:耕地保护;做法;问题;思考;临沂市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

临沂市位于山东省东南部,土地总面积 171.91 万 hm^2 。其中,农用地 133.18 万 hm^2 ,占土地总面积的 77.50%;建设用地 27.20 万 hm^2 ,占土地总面积的 15.80%;未利用地 11.54 万 hm^2 ,占土地总面积的 6.70%。耕地资源集中分布在临邳苍平原、沂河谷地、方河谷地,以沂水县、沂南县、苍山县、郯城县、莒南县、费县为主^[1]。近年来,临沂市紧紧围绕十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,坚持开源节流并举,落实最严格的耕地保护制度,耕地总量连年实现动态平衡,为实现经济社会的可持续发展做出了积极贡献。

1 耕地保护基本做法

(1)积极构建共同责任机制。一是组织领导到位。成立了以分管市长任组长,农业、财政、监察、国土等部门主要负责人为成员的领导小组,每年对各县区耕地占补平衡和基本农田保护进行考评。各县区、乡镇政府均成立了相应工作机构,为全市耕地目标责任履行提供了组织保障。二是责任落实到位。市政府下发了《临沂市县区政府耕地保护目标考核办法》,明确政府一把手是耕地保护第一责任人,对行政区域内的耕地保有量、基本农田保护履行情况负总责,并把加强耕地保护纳入政府目标管理体系,实行一票否决。三是宣传引导到位。采用广播、电视、宣传车、宣传标语等形式,集中开展耕

地保护知识宣传,并在全市开展“耕地保护百图征集活动”,重点宣传各地保护耕地的做法、经验和成果,提高全社会耕地保护责任意识,为耕地保护工作开展奠定了坚实基础。

(2)狠抓基本农田保护与管理。一是狠抓基本农田保护基础性工作。建立健全了基本农田保护六项制度,县、乡、村、户层层签订基本农田保护目标责任书,将基本农田保护责任制分解落实到村、到户^[2]。同时,结合第二次土地调查,建立健全基本农田保护档案资料,对所有基本农田进行校核,做到图、表、册与实地相一致,做到“面积、位置、标志、档案、责任”五落实。二是开展基本农田保护管理信息系统建设。建立市、县、乡三级耕地数据库,将基本农田地块的四至、面积、保护责任人等数据全部输入微机,土地开发整理、土地征收、违法查处等工作都可以在数字地图上进行直观操作,实现了对基本农田的动态管理。三是规范基本农田保护标志。在主要交通沿线、成片基本农田保护区周围等区域设立各类保护标志 4 298 块,标注图幅号、保护期限、面积、范围、责任人及“五不准”等内容,便于群众监督。四是抓好基本农田示范区建设。在费县、蒙阴县设立 2 个省级基本农田示范区整理项目,总投资 8 000 万元,总规模 2 660 hm^2 ,可新增耕地 172 hm^2 。另外莒南县国家级基本农田保护示范区建设加紧推

* 收稿日期:2011-04-13;修订日期:2011-10-09;编辑:王秀元

作者简介:李涛(1978—),男,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lysgtzyj@163.com。

进,已完成工程总量的 80%。

(3) 大力实施土地开发整理复垦。一是坚持科学规划。根据新一轮土地利用总体规划,临沂市 2006—2020 年共确定 37 片土地开发整理复垦重点区域,规划期内可增加耕地 2.56 万 hm^2 ,保证了土地后备资源有计划、有步骤、有目标开发。二是严格规范管理。落实土地开发整理项目“八制化”管理,运用市场机制,建立了完善的工程设施后期管护制度,确保“开发整理一片、发挥效益一片”,取得了良好的效果。2010 年共验收及实施土地整理总规模 1.276 万 hm^2 ,新增耕地 1 726.67 hm^2 。三是加强土地复垦管理。多部门联合下发《关于加强生产建设项目土地复垦工作有关问题的通知》,坚持“谁破坏、谁复垦”原则,明确责任,强化措施,把土地复垦指标纳入生产建设计划,做到土地复垦与生产建设同步设计、同步施工。对未按规定完成复垦任务的,不予办理新的用地、采矿审批手续。

(4) 着力提高节约集约用地水平。近年来,临沂市把土地节约集约利用作为保护耕地的治本措施,通过旧村改造“腾地”、合村并点“节地”、挂钩试点“增地”、退二进三“换地”、片区改造“挖地”、开发地下空间“拓地”、处置闲置土地“收地”、建设标准厂房“扩地”等 8 种方式,促进了存量土地盘活利用,缓解了耕地保护压力^[3]。主要采取了以下措施:一是积极推进旧城旧村改造。在农村,大力实施“千村规划、百村示范”旧村改造工程;在城区,着力开展重点区域改造,实行封闭运作、整体搬迁、滚动开发,提高了土地集约利用率。二是加快推进城乡建设用地增减挂钩。科学布局增减挂钩项目区,统筹安排复垦区、安置区和建新区,引导农民向城镇转移和中心村居住,较好地实现了发展得空间、政府得民心、农民得实惠。三是扎实推进土地集约利用评价。进一步健全节约集约用地考核评价制度,对建设标准、多层厂房的企业实行用地优先、审批优先、办证优先政策,鼓励企业向空中发展,城区 13 个开发区集约用地评价成果通过省级验收。

(5) 多措并举严格日常监督检查。一是实行“百所”管地。充分发挥基层国土资源所“前沿哨所”作用,全市 177 个基层国土资源所对辖区内的耕地面积、保护措施、违法占地等情况,定期上报县级国土资源部门,县区汇总后报送到市国土资源局,并在全市范围公开通报。二是完善动态巡查机制。进一步

健全市、县、乡、村四级耕地保护监管网络,完善动态巡查机制,采取“定区域、定职责、定人员”的办法,大力推行网格化管理,实现全覆盖、无缝隙动态巡查。三是建立耕地质量监测体系。多部门联合下发《关于加强耕地质量管理工作的意见》,在全市设立 187 个质量监测点,对耕地特别是基本农田的质量进行监督检查,实现了对耕地质量变化的动态监测。四是强化耕地保护考核奖惩。建立健全法院、公安、国土、农业等部门的联动执法机制,结合卫片执法检查、土地违法违规问题专项整治行动,对破坏耕地行为严格实行问责。

2 耕地保护中存在的问题

(1) 耕地总供需矛盾日趋突出。目前,临沂市能够开垦成耕地的土地数量很少,且开垦难度大,并需要考虑防止水土流失,注意生态效益。临沂市人口增长较快,而且随着人民生活水平的提高,对粮食、蔬菜等食品需求的增加,需要更多的耕地。全市城市化、工业化、现代化进程的加快,基本建设规模的扩大,交通运输里程的增加,都需要占用一定数量的耕地。

(2) 耕地利用结构不合理。旱地所占比例较大,旱涝保收的水浇地所占比例较小,占 39.43%。土壤质地、灌溉条件较好的水田 27 760.79 hm^2 ,仅占耕地总面积的 3.29%。集约化经营程度较低,全市农业机械总动力 6 532 418 万 kw ,平均每公顷耕地拥有千瓦时,低于全省平均水平。农村用电量 209 712.43 万 $\text{kw} \cdot \text{t}$,平均每公顷耕地耗电量,低于全省平均水平。

(3) 部分土地质量差,亟待整理。临沂市北部和西部为山岭区,坡度大,土层薄,土壤侵蚀严重。沟谷耕地虽土层较厚,但地块支离破碎,耕作困难。丘陵区土壤质地普遍较差。南部黑土涝洼,土壤结构不良,需要增加投入,实施土地改良,改善土地结构性状。

(4) 山丘地区水土流失严重,生态环境较差。临沂市水土流失面积 5 000 km^2 。水土流失不仅使这些区域的土壤养分大量流失,土层变薄,肥力下降,蓄水、保水能力降低;而且使其中生态脆弱的土地不断砂化、石化,造成土地的损毁破坏。这些问题的存在,严重影响了临沂市农业生产的发展,影响了耕地效益的发挥及全市社会经济的发展。

3 耕地保护对策

(1)严格执行“占一补一”制度,确保耕地占补平衡。一方面,要严格控制建设占用耕地的速度,严格按照用地规划进行用地。另一方面,要坚决执行建设用地项目耕地占补平衡制度,使耕地在总量上保持不变。在占补过程中应注意:利用荒山、荒坡、河滩、湖滩等未利用地垦造成耕地,以及利用废弃建设用地、废弃园地等复垦成耕地的,可作为补充耕地项目。利用荒山、荒坡、河滩、湖滩等未利用地垦造成具有粮食生产能力,可转为耕地的园地、养殖水面等其他农用地;利用废弃建设用地、废弃园地等复垦成具有粮食生产能力,可转为耕地的园地、养殖水面等其他农用地,可作为补充耕地项目。而利用现有园地、养殖水面、林地等除耕地以外的其他农用地开发成耕地,以及优质园地均不得作为补充耕地项目。

(2)注重可持续发展,同步提高耕地数量和质量。首先,从总体上掌握拟被占用耕地的数量和质量状况,并对用于实施占补平衡的土地开发整理项目的选址和布局进行统筹规划,按照农业综合生产能力不降低的原则,利用山东省农用地分等定级成果和方法,将补充耕地数量、质量与被占用耕地等级挂钩并进行折算,实行耕地占补数量和质量平衡^[4]。其次,通过土地置换、重划、征收等方式,确保质量较好的土地用于耕作,而质量较差的土地用于建设。把土地整理、土地整治和土地保护有机结合起来,把整理区域内闲散地的开发、污染土地的治理、退化土地的整理和优质土地的保护等内容作为一个整体,统一开展。第三,用于耕地占补平衡的土地开发整理项目,应尽可能安排已竣工验收或初步设计已完成且补充耕地的等级已确定的项目,确实无法实现等级相同的,应优先选择与被占用耕地等级相近的项目,并根据等级折算增加补充耕地。最后,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,为耕地保护提供技术支撑和决策支持^[5]。

(3)坚定不移走节地型道路,盘活和挖潜利用城镇存量土地。基于目前经济发展阶段,城市化进程重点战略应走内涵式城市化之路,实施资源节约型

的城市化。重视城市发展的内涵,提高环境质量,提高土地利用的集约度和利用效率,形成“优惠挖潜”和“高价外延”的政策机制,促进旧城改造,有序的推动城市化进程,增强土地资源对经济建设和可持续发展的保障能力;并在保护耕地和节约用地的前提下,科学合理地制定各类城镇用地的规模与标准,这样才能科学合理地控制城市用地的规模,提高土地利用效率;加强土地整理,对城市内未利用的闲置土地、区内零星的弃耕地、低利用率的土地,用行政管理与市场调控相结合的方法进行整理开发,通过控制存量建设用地,对可盘活的城市建设用地进行储备,积极实现土地利用由分散到集中、由粗放到集约的转变。

(4)严格监督考核,建立耕地保护长效机制。国土资源部门要会同农业、统计等有关部门,根据土地利用总体规划确定的耕地保有量、基本农田保护面积、土地开发整理新增耕地量和建设占用耕地、生态退耕、自然灾害等实际情况,对各地耕地保有量和基本农田保护面积提出考核指标建议,报经省政府批准后下达,作为政府耕地保护责任目标。各地政府对本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积、土地开发整理复垦新增耕地量负责,并将考核结果作为各级政府主要领导工作业绩考核的重要内容。每年定期通报考核结果,对认真履行责任目标且成效突出的给予表扬,并在安排新增建设用地土地有偿使用费时予以倾斜;对考核认定不合格的责令整改,限期补充数量质量相当的耕地和补划数量质量相当的基本农田,整改期间暂停该区域农用地转用和征地审批。

参考文献:

- [1] 临沂市国土资源局编纂委员会.临沂市国土资源局[M].济南:山东人民出版社,2010.
- [2] 王文元,田素锋.垦利县国土资源局保护耕地的做法和经验[J].山东国土资源,2009,25(10):58-59.
- [3] 沈庆国.活地兴城“八法”——山东省临沂市节约集约用地调查[N].中国国土资源报,2008-10-24(8).
- [4] 魏勇,徐祥勇,王艳.莱芜市耕地保护面临的问题及对策[J].山东国土资源,2007,23(1):36-37.
- [5] 邱洪殿,杨军明,张卫国.文登市建立耕地保护和利用长效机制的思考[J].山东国土资源,2011,27(1):44-46.

Survey and Thoughts on Farmland Protection in Linyi City

LI Tao, WANG Buyuan, LIU Jianwei

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

Abstract: Linyi city is a traditional agricultural city with rich land resources. Agricultural land accounted for a larger proportion of the total land area. In recent years, the protection of arable land has been put in the first place in the economic development. Farmland should be used intensively in order to produce more benefit as much as possible. But there are some noteworthy issues that need to be deeply and continuously explored. In this paper, present condition of land utilization in Linyi city has been analyzed, the origin for the reduction of arable land and the protection countermeasures of land resources have been analyzed as well, and relative countermeasures are put forward.

Key words: Farmland protection; practices; problems; thoughts; Linyi city