

莱芜市耕地保护面临的问题及对策研究

郭文强¹, 刘凤荣²

(1. 莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100; 2. 山东省土地勘测规划院, 山东 济南 250014)

摘要:目前, 莱芜市面临的耕地保护问题主要是: 耕地总量日益减少, 人地矛盾日趋尖锐; 耕地总体质量不高, 且退化日趋严重; 耕地后备资源不足, 土地开发整理潜力有限; 城镇化进程加快, 各类建设对耕地需求加大。对此, 笔者进行了深入调研, 并提出了可行性建议。

关键词:耕地保护; 问题; 对策; 莱芜市

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** C

莱芜市地处鲁中腹地, 泰山东麓, 大汶河上游, 辖莱城、钢城两个区, 总面积 2 246 km², 总人口 126.7 万人。近年来, 随着全市经济发展, 城镇化进程不断加快, 非农业建设项目逐年增多, 建设占用土地的数量大幅度增加, 耕地总量逐年减少, 耕地保护工作面临严峻的形势, 已经成为影响全市经济发展的重要问题。

1 耕地资源的基本情况

莱芜市位于山东省中部, 南北长 62.2 km, 东西宽 56.8 km, 地形南缓北陡, 山地多, 平原少, 境内共有大小山头近 3 000 个。整个地表中山地占 56.3%, 丘陵占 22.3%, 平原占 21.4%。从耕地面积来看, 目前, 省政府下达莱芜市的耕地保有量任务为 6.80 万 hm², 占土地总面积的 30%, 其中基本农田 6.14 万 hm², 占全部耕地的 90.2%。从耕地的分布来看, 莱芜市耕地主要分布在中西部牟汶河、瀛汶河沿岸的平原上, 其次为中东部的丘陵地区, 平原地带耕地面积比率大, 质量高, 多为水浇地和菜地。旱地主要位于山丘上, 两区均有分布。菜地在大部分乡镇均有分布, 但规模不大。从耕地的质量状况来看, 莱芜市汶河平原地势较平坦, 土层深厚, 土壤质地好, 肥力高, 水资源充足, 水浇条件好, 是耕地质量最高的耕地, 土地垦殖系数最高, 一般在 40%~70%, 是全市主要的粮食产地。山区丘陵地带垦殖

率较低, 旱地多, 水浇地少, 且土层比较浅薄, 保水保肥能力较差, 水土流失严重。其中北部山区山势陡峭, 土地垦殖系数较低, 多在 20% 以下; 南部山区和中东部砂石岭地区, 山势较缓和, 土地垦殖系数一般在 25%~40%。

2 耕地保护面临的问题

2.1 耕地总量日益减少

据统计, 1990 年全市耕地面积 7 万 hm², 总人口为 118 万人, 人均耕地 0.06 hm²; 2005 年全市耕地面积 6.87 万 hm², 总人口为 124 万人, 人均耕地 0.055 hm²; 2010 年全市耕地面积 6.8 万 hm², 总人口 126.7 万人, 人均耕地 0.054 hm²。自 2006 年以来, 莱芜市各项建设共批准征收耕地将近 0.13 万 hm², 耕地保有量减少到 6.8 万 hm², 虽然每年通过土地开发都增加一部分耕地, 但 20 年中耕地面积仍然减少了 0.2 万 hm², 人地矛盾越来越突出。

2.2 耕地总体质量不高

莱芜市耕地面积占全市土地总面积的 30%, 土地垦殖率为 31%, 明显低于全省 50.1% 的平均水平, 全市耕地中有一半是旱地, 多分布于山丘中上部, 土质差、土层薄, 不仅无水浇条件, 而且水土流失严重, 加上管理粗放, 常年产量低而不稳, 经济效益差。

* 收稿日期: 2012-09-27; 修订日期: 2012-12-19; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 郭文强(1979—), 女, 山东莱芜人, 工程师, 主要从事国土资源管理工作; E-mail: gwqiang1979@163.com。

近年来,由于种植小麦等农作物效益偏低,农业结构转型加快,农民纷纷改种经济作物,比如黄烟、生姜、果树等,有的在耕地中挖塘养鱼,更有甚者圈占耕地养殖畜禽。因技术等原因,在种植或养殖了一段时间后,又想恢复为耕地,但拆迁、复耕成本高,造成耕地撂荒或闲置,种植条件越来越差,形成了恶性循环。同时,由于重开垦轻养护及河道挖沙等原因,全市水土流失现象较为严重。水土流失不仅使耕地土层变薄,肥力下降,蓄水保肥能力降低,而且使其中部分生态脆弱的土地不断砂化、石化,造成土地的大量损毁、退化。

2.3 耕地后备资源不足

2006年以来,全市共实施市级土地开发整理项目80个,其中验收项目71个,土地治理总面积0.78万 hm^2 ,增加耕地0.20万 hm^2 ,保障了耕地占补平衡。但是,经过多年的开发整理,莱芜市耕地后备资源日渐匮乏。从土地开发整理项目立项调查摸底情况发现,适宜开发的土地资源越来越少,通过土地开发整理新增耕地越来越难。一方面,二调后耕地系数进行了上调,平原地区一般为100%,山区丘陵一般为70%~90%。以山区丘陵为例,原来整理3.3 hm^2 土地就可新增1 hm^2 耕地,现在需整理5 hm^2 多土地才能新增1亩耕地,这就减少了新增耕地的空间;另一方面,由于莱芜市实行耕地占补全市统一平衡制度,各级政府多年来对耕地资源现状认识不足,土地整理开发积极性不高,土地开发整理项目推进难、质量差、验收难度大。因此,无论是整理,还是开发,莱芜市的耕地后备资源都是有限的。

2.4 各类建设对耕地需求加大

随着莱芜市城镇化进程加快,全市城镇建设外延迅速扩展,据调查,1996—2011年的15年间,全市城市建成区面积由27.2 km^2 扩大到78.8 km^2 ,增加了51.6 km^2 ;全市建制镇面积由2.7 km^2 扩大到26.2 km^2 ,增加了23.5 km^2 。而上述这种扩展绝大部分占用的是良田菜地。2012年以来,为促进莱芜市经济发展,莱芜市委市政府提出“大招商、大项目、大发展”的战略,全市各级各部门积极招商引资,引进大项目,势必造成工业化、城镇化进程进一步加快,对土地的需求也随之加大。且企业在占地时,为最大限度减少生产成本,多会选择占用土地平整、道路畅通的地方,而这些土地大多数是质量比较好的

耕地。此外,由于长期以来受旧的土地使用制度的影响,仍然存在土地法制观念淡薄和有法不依等问题,违法占地、越权批地、少批多占、非法买卖或转让土地现象时有发生。滥用耕地现象的存在,造成了土地资源的极大浪费。据统计,2006—2010年5年间全市各类建设用地共占用耕地1776.73 hm^2 ,其中正常批准1468.2 hm^2 ,违法占地308.53 hm^2 ,平均每年的违法占用耕地将近66.67 hm^2 (1000亩)^[1-3]。

3 对策建议

3.1 进一步落实耕地和基本农田保护责任

(1)大力宣传耕地保护的重要性。各级政府要继续加大土地国情、国策和国法的宣传教育力度,通过电视、报纸、网络、宣传册、宣传车等新闻媒介,广泛宣传耕地尤其是基本农田保护的重要性、必要性、紧迫性,达成保护耕地的共识。

(2)严格落实耕地保护目标责任制。各级政府要强化措施,层层签订耕地保护目标责任书,严格落实责任。建立耕地保护考核机制,每年对各区(管委会)及各镇(街道)的耕地保护责任制落实情况进行考核,实行严格的问责和追究制度,并制定行之有效的奖惩措施,严格落实。

(3)不断加大基本农田保护力度。逐级签订基本农田保护责任书,层层抓落实。规范占用基本农田审批,严格执行基本农田“五不准”制度。同时,严格执行“补划”制度。对批准占用的基本农田,在占用前,自觉做到“先补后占”。

(4)探索建立耕地保护补偿机制。积极探索建立耕地保护基金,实施耕地保护奖惩政策。依据国家有关法律法规,将部分新增建设用地土地有偿使用费、耕地占用税、土地出让收入的一定比例资金划入耕地保护基金中,专款用于耕地保护。逐步建立耕地和基本农田保护奖励激励机制,对促进耕地和基本农田保护做出贡献的单位或个人,给予必要的表彰奖励。

3.2 多渠道增加耕地面积

(1)大力推进土地开发整理复垦。要不断完善政策,加强宣传,科学规划,规范管理,通过对未利用土地适度开发,扩大耕地规模,实现耕地占补平衡。

(2)全力推进城乡建设用地增减挂钩。结合实

际,认真筛选项目,最大限度用足用活“挂钩”政策。积极引导村庄建设尽量不占或少占耕地,向村庄要良田,提高农业产出。

(3)通过调查摸底,全市闲置建设用地约有105 hm²,其中工业用地占80%以上,工业项目圈而不建、建而未用等浪费土地的情况普遍存在,土地产出率较低。要积极引导企业安置新上项目,缩小新增建设用地规模,减少耕地占用量。

3.3 不断提高耕地质量

(1)加快建设高标准基本农田,夯实粮食增产基础。要严格执行建设规范,确保建设质量;要加强信息化管理,按照国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台建设的总体部署,同步建设土地整治规划与实施管理数据库;要强化高标准基本农田建后管护,明确主体,落实责任,对已建成和新建的高标准基本农田及时划界、设立标志、上图入库,实行永久保护。

(2)加强耕地质量检测监管,建立耕地地力动态检测机制。首先在全市建立土壤肥力监测网点,及时掌握土壤肥力变化动态,发出预报,为平衡施肥提供科学依据。其次做好土地整理开发项目立项、验收时的耕地质量检测工作,切实保证补充耕地质量。再次是加强土壤肥力信息系统建设,积极为农民合理施肥提供信息与技术看务。

(3)实施农业生产标准化建设。建立科学先进、切实可行的生产标准,大力推广配方施肥技术,采用科技手段和新技术,通过规范操作,提高土壤肥力,提高耕地质量和土地产出率,保护并提高粮食生产能力。

3.4 提高土地集约节约利用水平

莱芜市共有低效利用土地177.53 hm²。有针对性地督促其尽快动工建设、投产(使用),扩大生产(使用)规模或追加投资、引进新项目或通过其他方式重新利用。同时,对新上项目要采取控制供地数量,严格控制投资标准,引导、鼓励建设多层厂房。要从规划用途、用地规模、用地定额等方面强化对建设用地供应的宏观调控,不断完善供地政策和用地标准,建立集约利用和土地投入产出评价体系。

3.5 加速国土资源信息化建设

(1)依靠科技进步,加强耕地监督管理。利用卫

星遥感监测系统,综合采用不同来源、不同时段遥感影像数据,通过影像对比,发现每个监测时段内耕地利用的变化情况,并应用于土地变更调查、土地执法监察及统计分析工作,方便监督土地开发利用指标和土地利用规划执行情况。

(2)加强国土资源信息化建设。积极实施“一张图管地”工程,依托“一个平台,两个市场”建设,构建国土资源主干网络和多级数据交换中心,建立耕地资源、基本农田保护地块等各种信息数据库,全面建设国土资源信息系统,实现资源共享。

3.6 防止破坏耕地

(1)加强土地监察,加大巡查力度。进一步强化土地执法动态巡查,重大违法案件,随发现,随上报,随查处。对瞒报的责任人,按照相关法律法规处理到人。建立村级国土资源协管员制度,聘用村级国土资源协管员,健全市、区、镇、村四级执法网络,做到违法用地早发现、早制止,消灭在萌芽状态。

(2)建立联合执法机制,加大查处力度。高度重视违法用地案件查处,建立健全违法用地联合遏制、案件协查、司法移送、责任追究等联合执法机制。部门联动,发改、财政、规划、国土、环保、农业、林业、水利等部门要根据各自职能,强化在耕地保护工作中的共同责任意识。公安、司法、监察等部门要积极会同检察院、法院对破坏耕地的违法违规行为予以严肃查处^[4-7]。

参考文献:

- [1] 魏勇,徐祥忠,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):40-41,44.
- [2] 曹子荣,魏勇,李长平,徐祥忠.城乡一体化进程中的耕地保护和土地集约利用——以山东省莱芜市为例[J].山东国土资源,2007,23(11):44-48.
- [3] 徐祥忠,郭文强.如何破解城乡一体化土地利用难题——以山东省莱芜市为例[J].中国土地,2011,(6):54-56.
- [4] 易必奎,姜爱林.21世纪初我国耕地保护的十大对策[J].北京市农业管理干部学院学报,2001,(4):39-43.
- [5] 姜爱林.“十五”期间我国耕地保护的对策建议[J].宏观经济管理,2001,(9):25-28.
- [6] 张波.城市地理实体保护的探索[J].中国地名,2010,(7):36-37.
- [7] 吕晓,刘新平.新疆耕地资源态势与对策建议[J].决策咨询通讯,2007,(2):32-35.

Study on Problems and Countermeasure of Cultivated Land Protection in Laiwu City

GUO Wenqiang¹, LIU Fengrong²

(1. Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China; 2. Shandong Land Surveying and Planning Institute, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: At present, problems occurred in farmland protection in Laiwu city are as follows: total arable land has been decreasing, conflicts between people and land has become prominent, overall quality of arable land is low, degradation of land is worsening, the lack of arable land and resources reserve, limited potentiality for land development and consolidation, urbanization are accelerating, and the demand for all types of construction of farmland. Pointing to these problems, deep survey has been carried out, and feasible suggestions have been put forward.

Key words: Farmland protection; problems and countermeasures; Laiwu city