



金乡县耕地保护工作初探

李国安, 李圣萌

(金乡县国土资源局, 山东 济宁 272200)

摘要:金乡县耕地资源丰富,近年来随着社会经济的迅速发展,土地供求矛盾日益突出。金乡县创新机制落实耕地保护,推进土地节约集约利用,扎实开展土地开发整理,加强基本农田建设,切实保护了耕地资源。

关键词:耕地保护;做法;形势;对策建议;金乡县

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

金乡县位于山东西南部,属鲁西南平原。土地面积 887.66 hm^2 ,其中耕地面积 629.67 hm^2 ,占土地总面积的 70.9%,耕地资源丰富。近年来,随着社会经济的迅速发展,土地供求矛盾日益突出,如何以科学发展观为指导,创新耕地保护新举措、新方法,协调好保护资源与保障发展的关系,是当前耕地保护工作的重要议题。金乡县深入贯彻落实珍惜土地,切实保护耕地的基本国策,在以推进土地整理项目实施促进耕地保护的同时,坚持思维创新、机制创新、方法创新,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 耕地保护的主要做法

(1)以科学发展观为指导,创新机制落实耕地保护。金乡县坚持科学发展观,创新机制,严格管理,建立健全了土地执法监管长效机制,把最严格的耕地保护制度落到实处。一是强化目标考核,落实耕地保护责任。建立健全耕地保护责任考核与责任追究制度,将土地管理工作纳入对基层政府目标责任制考核,明确各乡、镇(街道)主要领导人为耕地保护第一责任人,坚持“属地管理”原则,强化考核力度,实施“亮黄牌”的监督机制,对耕地保护责任的落实情况进行监管。对辖区内发生土地违法行为做到既查处事又查处人,发现对土地违法违规行为不闻不问甚至纵容指使,追究各级各部门的领导责任。近几年共查处土地违法案件 140 余件,党纪政纪处分 35 人次,处理破坏

耕地责任人 2 人,恢复耕地面积 2.3 hm^2 。二是强化制度建设,落实长效监管机制。针对土地违法行为的特点,出台了《金乡县关于加强土地执法监管工作的意见》,建立健全了土地执法动态巡查制度、部门联动协作配合等机制,村居负责人对辖区内新增建设项目上报制度,把耕地保护落实到最基层,全县新增违法占地发现率达到 100%,全县形成“预防为主、惩防并举、全面监管”的良好执法局面。三是强化执法监察,严防乱占滥用耕地行为。金乡县把耕地保护作为国土资源执法监察的首要任务,落实县、乡、村、组四级管理体系,不断加大巡查力度和联合办案力度公开举报电话,兑现举报奖励机制,吸收社会力量参与执法,严防乱占滥用耕地行为。

(2)坚持改革创新,推进土地节约集约利用。以科学发展观为统领,围绕“节约集约”这一用地主线,以创新的理念和思路,积极探索新的制度和办法,系统性地制定了节约集约利用土地的政策意见,切实加强土地的节约集约管理。一是严格用地审批,控制工业用地供求量。严格落实“三个一律不供地”,即:不符合土地利用总体规划和城市规划的项目用地不批,不符合国家产业政策的项目用地不批,不落实耕地占补平衡措施的项目用地不批。建立健全土地集约利用指标控制体系,坚持一手抓控制、一手抓引导,严防乱圈滥用、无所节制或囤积炒卖、浪费土地资源行为,坚决实行土地一级市场由政府垄断,积极运用行政手

* 收稿日期:2012-04-13;修订日期:2012-05-02;编辑:陶卫卫

作者简介:李国安(1982—),男,山东金乡人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:2006netlga@163.com。

段,确保土地科学合理使用^[1]。二是提高硬性指标制约,通过适当提高土地容积率、加大标准厂房建设力度、引导建设多层厂房,优化盘活存量土地、深化企业存量用地潜力、搞好土地整理复垦开发等措施,提高土地利用效率,严格执行《山东省建设用地集约利用控制标准》,对县域内工业项目投资规模和建设规模进行控制,如金乡县经济开发区、济宁化学工业开发区投资工业项目,每公顷投资强度不低于2400万元;每月召开一次由发改、国土、规划、环保等部门参加的用地审批例会,核实新上项目的真实性和审定项目的用地规模;对各园区和新老城区内的重点项目,利用有限用地指标,采取分期分批、分类排队方式供给,确保用足用好新增建设用地指标。三是大力推行建设用地整治挖潜。结合新型农村社区建设,大力整合土地资源,对城镇规划区外的村庄、砖瓦窑厂、废弃学校、蒜干厂进行挖潜复垦,最大限度盘活存量土地。目前,共争取农村建设用地整治挖潜项目14个,拆旧规模201.33 hm²,新村安置用地95.47 hm²,已实施复垦耕地54.67 hm²,通过省、市验收46.6 hm²,有效缓解了项目建设用地压力。四是加强建设用地的批后管理。建立批后跟踪检查制度,以基层国土所为单位,对已审批的每宗建设用地建立跟踪管理台账;加大巡查力度,将违法用地监察与建设用地批后巡查结合起来;对发现用地单位存在违约行为的严格按照法律法规及合同约定收取违约金。

(3)扎实开展土地开发整理,开展土地开发整理是保护耕地的有效措施。近年来,金乡县扎实开展土地开发整理,严格落实耕地占补平衡,切实保护好耕地资源。一是扎实开展土地整理,严格执行占用耕地补偿制度,在土地建设项目审批工作中,按照“谁破坏、谁复垦”,“占多少、补多少”的原则组织进行开发复垦,切实做到“占一补一”^[2]。目前,已争取国家和省、市级土地整理开发复垦项目22个,累计项目建设总规模0.56万hm²,投资总金额1.03亿元,新增耕地面积713.33 hm²;重点实施了霄云镇南部土地整理、王丕镇南孙庄等村土地整理、高河乡周大庙村土地整理等5个项目,项目新占土地233.33 hm²,其中耕地108 hm²,新增耕地198.93 hm²,有效确保了耕地占补平衡。

(4)加强基本农田建设。金乡县贯彻落实保护耕地的“责任制”,把基本农田保护纳入乡镇领导干部政绩考核体系,县、乡、村层层签订耕地保护目标责任

书,形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局,要求各乡镇(街道办)、开发区结合实际,不断完善基本农田保护制度和政策,探索基本农田保护的新举措,建立责权利相结合的基本农田保护机制,促进基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化。建立基本农田保护经济激励机制,促进各项农业补贴、支农项目、土地整理项目向基本农田保护好的地方倾斜。及时落实基本农田保护和长效管理涉及的资料更新、公示牌界桩维护、数量质量动态监测、信息员报酬、人员培训表彰奖励及信息化建设等费用^[3],结合新一轮的规划修编对位于城镇和产业集聚区周边,将被各类建设用地所分割,地力低下,集中连片程度较低,不利于基本农田的集中保护管理的基本农田进行调出,调入集中度和连片程度高的优质耕地,调整后耕地比率达到95.6%,布局更加合理。大力开展基本农田综合整治工作,加大中低产田改造力度,完善农田基础设施,提高耕地综合生产能力。正在进行中的金乡县羊山镇基本农田保护区土地整理项目为山东省投资的土地整理重点项目。项目建设规模1332.47 hm²,新增耕地46.74 hm²。

2 耕地保护工作面临形势

(1)耕地的后备资源匮乏。目前,金乡县土地利用率达98.18%,未利用的土地仅为1.81%,且96.72%为水域,开发利用空间十分有限,农村居民点面积107.03 hm²，“空心村”多,开发利用工程投资成本大,见效慢,进行大规模开发复垦难度越来越大。金乡县经济发展较快,而且随着人民生活水平的提高,肉、奶、蛋需求的不断增加,需要更多的耕地。城镇化、工业化、现代化进程的加快,基础建设规模的扩大,交通运输里程的增加,都需要占用一定数量的耕地^[4]。

(2)采煤塌陷损毁耕地日趋严重。金乡县煤炭储量丰富,主要分布在平原区,为国家、省市高产稳产煤田,采煤塌陷对耕地的损害非常严重,截至2011年底采煤塌陷地已达到459.15 hm²。随着花园煤矿、肖云煤矿的投产塌陷面积还会进一步扩大。

(3)耕地流转、规模化经营加大了耕地保护难度。随着社会经济的发展,现代农业设施农业发展迅速,先决条件之一就是土地的规模化经营,土地经营主体为农户(家庭农场、种植大户)、集体经济组织(各种专业合作社)、企业(农业专业化公司)。而现在耕地和

基本农田保护责任书建立土地承包经营权上是到村、到户的。土地规模经营主体的多元化和市场化对耕地保护责任落实问题和农用地的用途管制提出挑战。

(4)违法违规乱占耕地现象依然存在。耕地保护工作是一项长期性工作,当前一部分干部和群众对耕地保护的重要战略意义认识不足,对粗放使用土地资源的惯性思维尚未根本改变,一些群众只顾眼前自身利益,缺乏保护耕地的责任意识,未批先占、违法违规占用耕地的现象还时有发生。

(5)耕地保护中重数量,轻质量的现象突出。长期以来,耕地保护目标主要放在了保持耕地面积的相对稳定,控制耕地面积的减少,对耕地等级评定、耕地地力调查与质量评价,防止耕地污染、水土流失等方面缺乏应有的重视。耕地保护是运用法律、行政、经济、技术等手段和措施,对耕地的数量和质量进行全面的保护,是关系到我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。

3 对策建议

(1)加大宣传力度,提高全民耕地保护意识。充分利用广播、电视、报纸等新闻媒体向全社会广泛宣传国家土地政策及保护耕地的重要性,开展《土地管理法》《农村土地承包法》及基本农田保护政策的巡回宣传教育活动,切实提高广大农民的法律意识,增强各级领导干部和用地单位珍惜资源保护耕地的责任意识和危机意识,进一步提高保护耕地和节约集约利用土地的自觉性;对于查处的典型违法案件通过新闻媒体和政府门户网站向社会公开曝光,起到查处一案、教育一片、震慑一方的作用。使干部、群众深刻理解耕地保护基本国策和加强宏观调控,促进可持续发展的重大意义,增强政府领导和基层干部依法用地和守土有责的意识,引导他们树立依法依规用地观念,使其不想、不愿、不敢违法用地,竭力营造全社会保护耕地、保护资源的良好氛围。

(2)加大土地整理力度、强化示范区建设、提升耕地质量。当前耕地的质量建设和管理还远远不够,耕地保护不仅仅是数量上的保护,应为数量质量和生态上的全面保护。通过加大土地整理力度稳定有效的增加耕地面积是实现耕地总量动态平衡和非农建设占补平衡的重要途径,同时也是促进农村经济结构调整、农村发展、农业增效、农民增收和改善农村生态环境的重要举措,依据国务院批准颁布的《全国土地整

治规划》,加紧做好市、县土地整治规划编制工作,通过土地的综合整治,完成由分散的土地整理向集中连片的综合整治转变、逐步演变为全域设计、全域整治;由增加耕地数量为主向增加耕地数量、提高耕地质量、改善生态环境并重转变;由以项目为载体向以项目、工程为载体结合城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等政策的转变。通过强化“管控性保护”,加强“建设性保护”探索“激励性保护”,将耕地质量管理深入到耕地保护的方方面面。要按照“基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化”的要求,坚持高标准规划、高质量施工、高效率管理、积极推进基本农田保护示范区建设,全面提升耕地质量。充分结合土地整治对中等地和中低产田进行改造,实行水利设施综合配套,坡改梯等工程措施,解决灌溉和水土流失的问题,通过改进田间管理、推广地膜覆盖技术等措施保水保肥、提高耕地等级和质量。

(3)多措并举,加大采煤塌陷地治理力度。采煤塌陷地治理是对因采煤造成地表塌陷的区域进行综合治理,使塌陷的土地恢复其农业利用性的复杂过程,需要投入大量的人力、物力、财力^[5]。在对采煤塌陷地治理前必须符合当地实情塌陷地治理规划,防止把未稳沉的地块划入项目区内,待项目完工后原未稳沉继续沉降,造成项目的重复治理;加大对煤矿企业征收《矿山地质环境治理保证金》的力度,做到应收尽收,保障地质环境恢复的资金来源;学习先进地市熟土层剥离操作机制,设立采煤塌陷区熟土层剥离专项资金,建议尽早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,明确相关政策和相关部门的职责,通过实施抢土、保土措施,走出下层由煤矸石、煤粉灰表层由熟土回填再造优质耕地的路子;拓宽复垦方式,落实优惠政策,坚持“谁复垦、谁受益”原则,积极探索企业、个人联合治理的路子,对复垦的土地,做到谁开发、谁利用,延长承包期,稳定长期使用权,切实调动各方面的积极性。

(4)运用经济手段、调动保护耕地积极性。要进一步落实好各项支农惠农政策,增加对种粮农民的收入补贴,提高其种粮积极性。在保障粮食综合生产能力和不破坏耕作层、不会对耕地造成实质性损害的前提下,鼓励农业结构调整。针对土地规模经营主体的多元化和市场化使耕地保护责任落实和农用地的用途管理困难建立国土局、农业局、畜牧局为主的农业

生产结构调整协调机制和信息共享制度,共同监管农用地承包经营权的流转,农业结构调整后把耕地保护措施和成效的优劣作为其申请各项补贴资金的重要依据。既实现农民增收又能激发广大群众自发保护耕地的内在动力。

(5)加强国土资源部门的科学化管理。一是运用“发展中保护,在保护中发展”新理念。统筹考虑经济发展与耕地保护的辩证关系。在安排耕地保护目标任务时,要与产业布局和发展机遇等相结合的统筹考虑,将耕地资源丰富地区保护的义务与发展的权利结合起来,加大财政转移支付、建设占用耕地指标和重点项目扶持力度,加快养殖业、农产品加工业和新兴工业发展^[6]。二是加大科技投入,加强国土部门的信息建设。运用现代科技成果强化国土资源各项基础业务建设,以国土局局域网为依托加紧在线审批和监管系统建设,落实资源共享,真正做到实现“天上看、地上查、网上管”的国土资源新型管理机制。三是

以人为本,加强干部队伍建设,不断优化国土资源建设软环境,着力人才队伍年轻化、专业化、知识化为提升国土资源管理工作水平、确保保障发展和保护资源实现“双赢”奠定良好基础。

参考文献:

- [1] 张立彬,李艳梅.金乡县节约集约用地现状与对策[J].山东国土资源,2009,25(8):1-2.
- [2] 刘运华.在“爬坡上坎”中磨砺品牌[N].济宁日报,2007-07-23(3).
- [3] 邵长春.梁山县切实加强基本农田保护工作[J].山东国土资源,2011,27(4):15.
- [4] 李涛,王步远,刘建伟.临沂市耕地保护工作调查与思考[J].山东国土资源,2011,27(12):44-46.
- [5] 田勇,张文学,宋朝辉.兖州市采煤塌陷地治理项目管理存在问题及建议[J].山东国土资源,2010,26(6):46-48.
- [6] 张光永,范瑞彬.滨州市耕地保护现状及措施研究[J].山东国土资源,2008,24(11):13-15.

Primary Study on Protection Work of Farmland in Jinxiang County

LI Guo'an, LI Shengmeng

(Jinxiang Bureau of Land and Resources, Shandong Jinxiang 272200, China)

Abstract: Jinxiang County is rich in arable land resources. Accompanying with rapid development of economy and society, contradiction between land supply and demand has become increasingly prominent in recent years. Thus, innovative mechanisms have been carried out by Jinxiang county to implement the protection of farmland, promote concentrated land use, carry out land development and consolidation, strengthen the construction of basic farmland, and protect arable land resources effectively.

Key words: Farmland protection; practice; situation; countermeasures; Jinxiang county