



金乡县农村土地利用情况探析

李国安

(金乡县国土资源局, 山东 金乡 272200)

摘要:为全面落实“科学发展观”,合理利用有限的土地资源,在对近年来金乡县土地利用现状调查、研究的基础上,全面分析了农村土地利用现状、特点和存在问题,并针对土地资源可持续利用等方面展开探讨,提出加大宣传、合理规划、完善制度、强化节约等一系列改善当前土地利用现状的措施。

关键词:土地利用;现状;节约集约;对策建议;金乡县

中图分类号:F301.24

文献标识码:C

金乡县位于山东省西南部,属鲁西南平原。辖13个乡镇、街道办事处和1个经济开发区,辖区总面积887.66 km²,人口64.14万人,随着经济的快速发展和城市化进程的日趋加快,各种建设用地需求也随之加大,人地矛盾日趋尖锐。为全面落实“科学发展观”,合理利用有限的土地资源,在对金乡县近年来土地利用现状调查、研究的基础上,全面分析了农村土地利用现状、特点和存在问题,并对土地资源可持续利用等方面展开了探讨^[1]。

1 金乡县农村土地利用情况

据2010年土地利用现状变更调查,金乡县土地总面积887.66 km²,其中农用地719.10 km²,建设用地152.48 km²,未利用地16.08 km²,分别占土地总面积的81.01%,17.18%和1.81%。

(1)耕地:2010年耕地面积629.7 km²,比2005年减少0.65 km²。减少的主要原因:城镇范围的不断扩大;建设用地的增加;城镇基础设施建设占用;公路建设占用、农村道路的改造和拓宽。

(2)园地和林地:2010年园地0.75 km²,林地22.77 km²,分别比2005年减少0.01 km²和0.18 km²。减少的主要原因:农业产业结构调整;城镇、农村居民点周围,因建设占用,使其变为城镇、居民点和独立工矿;畜禽饲养、农村道路、坑塘和养殖水面等其他农用地的占用。

(3)城乡建设用地:包括建制镇用地、农村居民点用地、采矿用地,面积为123.11 km²,比2005年增加1.55 km²。其中农村居民点用地由2005年的98.06 km²增加到2010年的100.66 km²,增加了2.6 km²。

(4)其他农用地:包括设施农用地、农村道路、坑塘水面、农田水利用地,面积为65.87 km²,比2005年增加0.43 km²。其中农村道路用地由2005年的26.56 km²增加到2010年的27.10 km²。

表1 金乡县2005、2010年土地分类面积及所占比例(km²)

土地类别	2010年		2005年		面积差	
	面积	比例	面积	比例		
农用地	合计	719.1	81.01%	719.49	81.06%	-0.39
	耕地	629.7	70.94%	630.35	71.01%	-0.65
	园地	0.75	0.08%	0.76	0.09%	-0.01
	林地	22.77	2.57%	22.95	2.59%	-0.18
	其他农用地	65.87	7.42%	65.44	7.37%	0.43
建设用地	合计	152.48	17.18%	152.09	17.13%	0.39
	城乡建设用地	123.11	13.87%	121.56	13.69%	1.55
	交通水利用地	28.54	3.22%	29.69	3.35%	-1.15
	其他建设用地	0.82	0.09%	0.84	0.09%	-0.02
未利用地	16.08	1.81%	16.08	1.81%	0	

2 存在问题

(1)居民点用地利用粗放、布局不尽合理。由于长期以来农村建设缺乏科学规划和足够的资金支持,加之农村建设用地管理相对薄弱,截至2010年底,金乡县建设用地面积152.09 km²,其中居民点用地面积100.66 km²,占建设总量的66.18%,人

* 收稿日期:2012-07-15;修订日期:2012-09-04;编辑:王秀元

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。

均居民点面积约 235 m², 远超过国家规定人均用地 150 m² 的标准。村庄整体布局较为分散, 宅基地乱占乱建, 缺少系统的规划, 基础设施不配套, 功能不完善。部分居民点内部闲置土地比重高, 部分养殖、加工、仓储企业用地散落在村庄周边、道路沿线。

(2) 土地开发利用程度高, 耕地后备资源形势严峻。金乡县土地利用率高, 耕地面积占土地总面积的 70.94%。未利用地面积仅占土地总面积的 1.81% 且近 98% 为水域, 开发利用空间有限。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。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, 截至目前, 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。建设用地的占用和人口的增长, 人均占用耕地将逐步减少, 人多地少的问题日趋突出。

(3) 农用地利用结构不合理, 耕地质量等级下降。①在种植结构方面: 金乡县主要种植大蒜、棉花等经济作物, 是全国著名的大蒜、棉花产区。近年来大蒜、棉花等经济作物效益较高, 耕地面积占农用地面积的 87.56%; 果园、桑园等园地面积近年不断减少加之特色种植业缺乏等, 园地仅占农用地面积的 0.1%; 农村道路的改造和拓宽、设施农用地的蓬勃发展等, 其他农用地已占农用地面积的 9.16%, 但农村养殖集中度低、散乱各处, 多为效益不高的低端养殖。②耕地质量等级下降: 一方面农民缺乏必要的技术指导, 长期大量施用化肥, 有机肥料投入少, 连年重茬种植, 土壤养分失衡, 加之过度使用农药、农用地膜残留等造成土地污染; 过度追求农业产值最大化, 将原有排灌沟渠填平为耕地, 雨季时缺少必要的排水设施, 易产生涝灾。另一方面政府只注重对耕地数量的保护, 通过开发复垦新增的耕地往往达不到被占用耕地质量标准。

(4) 法制观念不强, 违法违规乱占耕地现象依然存在。部分乡镇领导干部法制观念薄弱, 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, 忽视对国土资源法律、法规的学习, 片面地认为学习和宣传国土资源法律、法规是国土资源管理部门的事情, 与开展地方经济工作不相干。在抓经济建设中, 没有树立可持续发展观, 存在着急于求成的倾向, 盲目追求经济增长速

度, 对违法占地采取默认、纵容指使的态度。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时有发生。

3 对策建议

3.1 加大宣传力度增强忧患意识

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, 引导其树立依法依规用地观念, 竭力营造全社会保护耕地、保护资源的良好氛围。

3.2 优化建设用地布局

按照社会主义新农村要求, 以科学发展观为指针, 坚持节约用地、合理布局、功能分区科学、优化环境原则, 结合地区人文地理, 自然资源, 兼顾饲养、加工集中, 农具放置妥善, 柴草科学利用, 逐步推广农村社区建设^[2]。

(1) 城镇建设。城镇建设以旧城改造、内涵挖潜为主, 最大限度地减缓占用城镇周边耕地的速度和数量, 逐步形成等级规模结构和布局合理、用地集约的城镇体系。

(2) 结合新农村建设, 城乡增减挂钩等政策等逐步缩小农村居民点用地规模, 搞好村镇规划, 村镇建设要集中紧凑, 大力改造旧村镇, 治理“空心村”, 切实做好拆村并点工作, 使农村居民点逐步向中心村和小城镇集中, 向楼房化发展。

(3) 交通用地。保证重点交通工程用地, 在选址和建设施工过程中, 要尽量避免占用耕地、园地, 充分利用现有建设和废弃地; 在改建新路时应同时复垦或综合开发利用旧路。

(4) 水利用地, 本着一般服从重点, 远期服从近期的原则, 对规划期间有把握上马和对全局影响较

大的工程用地予以保障。强化农业排灌设施建设,做好农业生产设施配套,为打造旱能浇、涝能排的高标准农田奠定基础。

(5)工矿用地及其他用地。稳定独立工矿用地面积,在选址和施工过程中,充分利用现有建设用地和废弃地,要尽量避免占用耕地和林地。加大对采煤塌陷地的治理力度,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^[3]。

3.3 搞好耕地和基本农田保护

(1)落实好以政府为责任主体的耕地保护目标责任制度,层层签订耕地保护目标责任书。明确当地政府负责人为耕地保护目标责任的第一责任人。深化干部考核制度改革,对干部任期内的土地保护成绩进行刚性评价。对完不成耕地保护任务乡镇负责人的实行一票否决。

(2)以耕地质量评定为切入点,抓紧完善“占补平衡”。补充耕地质量评定的相关技术规范,制定操作办法,健全工作制度,建立补充耕地质量评定技术专家组,全面参与补充耕地验收工作,确保“占补平衡”落到实处,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、推广可降解地膜覆盖技术、绿肥还田、增施有机肥料等措施保水保肥,切实提高耕地等级。

(3)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,通过兑现举报奖励机制,吸收社会力量参与执法等措施,严防乱占滥用耕地行为。健全完善国土资源执法监察动态巡查制度,确保各类违法违规用地行为做到早发现、早报告、早制止,把违法违规用地行为消灭在萌芽状态。进一步完善“2+8”联合执法模式,积极探索与法院、检察院、监察局、行政执法局、建设局等部门联合的办案、联席会议等机制^[4],坚决查处和严厉打击土地违法犯罪行为。

3.4 强化土地节约集约

加强对存量建设用地和闲置土地的清理,该收回的收回,能盘活的盘活,该复垦的复垦;结合新农村建设,加大农村村庄土地复垦整理力度,实施“城乡建设用地增减挂钩”等政策,实现建设用地量的增加与相对增加,正确地引导建设项目合理、合法的使用土地,有效地控制建设用地规模,以投资强度、能源消耗,亩均税收贡献等指标严格控制新上项目用地审批;对不符合要求的已建成项目采取有序的退出机制,坚持走集约化、规模化发展的路子,建标准厂房,对落户开发区的中小企业集聚发展,充分拓宽建设项目及使用土地的渠道。

3.5 探索激励性保护机制

以建设高标准基本农田为目标,以土地整治为载体,积极探索建立基本农田保护补偿机制,建立基本农田保护基金,对农民和农村集体管护、利用基本农田给予补贴。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。合理规划农业产业结构,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,强化农业基础设施建设,做大、做强以畜牧业、林业、水利、渔业和示范工程等农业为主的加工业,以龙头项目带动其他项目的科学发展,切实提高农民收益。

4 结语

面对金乡县农村土地利用现状、形势和存在的问题,各级政府要树立科学发展观,正确处理保护资源和保障发展之间的关系,强化政府为保护耕地的第一责任人意识,通过科学规划、节约集约、完善制度、探索激励性保护机制等措施,才能确保农村土地利用健康有序发展。

参考文献:

- [1] 秦鸿芹,张银霞,刘红英,等.菏泽市牡丹区农村土地利用现状及治理对策[J].山东国土资源,2007,23(9):42-43.
- [2] 田勇,张文学,宋朝辉.小城镇镇区功能分区与用地合理布局[J].辽宁行政学院学报,2003,5(1):19-20.
- [3] 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.
- [4] 李艳梅.金乡县节约集约用地调查分析及对策[J].山东国土资源,2012,28(5):71-73.

Study on Rural Land Use in Jinxiang County

LI Guo'an

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

Abstract: In order to comprehensively implement the scientific concept of development, rational use of limited land resources, on the basis of investigation and study on land use in Jinxiang county in recent years, present condition, characteristics and problems of rural land use have been comprehensively analyzed. Pointing to sustainable use of land resources, a series of countermeasures have been put forward to improve present condition of current land use, such as strengthening publicity, making rational planning, implementing the system and strengthening conservation.

Key words: Land use; present condition; economical and intensive; suggestions; Jinxiang county