



# 浅析“数质并重”新常态下 莱芜市耕地占补平衡工作

许金龙, 刘晓梅

(莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100)

**摘要:**近年来,国家对实现耕地数量和质量并重提出新的更高要求,明确提出建设占用耕地要“占优补优,占水田补水田”,并不断完善各项配套措施。针对政策的趋向性变化,该文结合莱芜市实际,就如何做好新形势下耕地占补平衡提出意见建议。

**关键词:**数质并重;耕地占补平衡;莱芜市

**中图分类号:**F301

**文献标识码:**C

**引文格式:**许金龙,刘晓梅.浅析“数质并重”新常态下莱芜市耕地占补平衡工作[J].山东国土资源,2016,32(4):86-88.XU Jinlong, LIU Xiaomei. Balance between Arable Land and Occupied Land Under the Condition of "Both Quantity and Quality of Cultivated Land" in Laiwu City[J]. Shandong Land and Resources, 2016, 32(4): 86-88.

## 1 当前耕地保护工作趋向性变化

### 1.1 国家重视耕地保护工作

从十八届三中全会,到2015年中央经济工作会议、农村工作会议,国家都将耕地保护作为工作重点进行安排部署,强调要严防死守18亿亩耕地红线,中国人的饭碗任何时候都得牢牢端在自己手上<sup>[1]</sup>。2015年,习近平总书记对耕地保护工作作出重要批示,对永久性基本农田划的定进行专门调度。国土资源部、农业部、山东省政府安排部署了加强耕地保护、改进耕地占补平衡、划定永久性基本农田等工作,对当前耕地保护工作提出明确要求。

### 1.2 耕地占补政策上升到“数质并重”

2014年,国土资源部明确提出建设占用耕地要“占优补优,占水田补水田”,规定补充耕地级别不能低于占用耕地级别,否则建设用地不予审批。山东省国土资源厅已经开展耕地占补质量审核的技术准备工作,并确定对各地市用地报件实行“占优补优,占水田补水田”审查。无论是报国土部还是报省政府审批的项目,均需“以补定占”,不能实现耕

地占补“数量质量双平衡”的,将不予受理。

### 1.3 严格耕地“占优补优”的配套措施

一是强化预审前置约束,凡是进行建设用地预审的项目,必须先进行耕地占补平衡审查,不能实现占补平衡的,一律不得通过预审。二是国土资源部明确对土地整治项目先评定新增耕地等级再验收,未进行或未通过质量等级评定的项目不予验收,从源头上把好补充耕地质量关。三是耕地质量分等定级工作常态化,从2015年开始,山东省国土资源厅每年组织开展耕地质量等级变更工作,适时更新数据库,今后耕地“占优补优”审查需以耕地质量等级数据库的基础数据为依据。

## 2 莱芜市占补平衡工作存在问题

### 2.1 耕地后备资源不足

莱芜市现阶段年用地量持续保持在466.67 hm<sup>2</sup>(7 000亩)左右,导致年均耕地减少约366.67 hm<sup>2</sup>(5 500亩),需要每年补充耕地400 hm<sup>2</sup>(6 000亩),才能实现占补平衡。2000年以来,全市累计实施开发整理项目284个,2.23万hm<sup>2</sup>(33.5万亩),占后备

收稿日期:2015-06-29;修订日期:2015-08-19;编辑:曹丽丽

作者简介:许金龙(1987—),男,山东莱芜人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:xujinlong12345@163.com

资源总量的 73.2%。经过十几年的开发,全市条件较好相对连片的耕地已基本开发完毕,可供开发空间越来越小。据调查,莱芜市坡度 25°以下,相对连片且面积大于 3.33 hm<sup>2</sup>(50 亩)的可开垦未利用地约 0.23 万 hm<sup>2</sup>(3.4 万亩)。如果按照 50%的新增耕地比例来计算,0.23 万 hm<sup>2</sup>(3.4 万亩)未利用地全部开发后可新增耕地约 0.11 万 hm<sup>2</sup>(1.7 万亩),仅够 3 年使用。且这些未利用地大都位于东部和南部山区,位置偏僻、质量较差,新增 1 亩耕地需投入资金约 3 万元,成本极高<sup>[2]</sup>。

## 2.2 传统占地模式加剧占补平衡实现难度

长期实行的耕地数量占补平衡政策,导致各级重视程度不够,在项目选址时,往往依靠政策惯性,无视耕地质量和级别,占优补优无法落实到位。莱芜市项目占地大多选址在羊里、口镇、寨里、杨庄等优质耕地分布较广的平原地区,占用水浇地较多,耕地质量等别高。而莱芜市土地开发整理复垦项目大多位于苗山、辛庄等丘陵地区,补充的耕地多为丘陵薄地,耕地级别不高,基本没有优质耕地和水浇地,两者差别在 4 个等级以上<sup>[3]</sup>,实现“占优补优,占水田补水田”难度极大。

## 2.3 外购指标渠道已经近乎关闭

从当前耕地指标市场看,价格不断上涨已经成为大趋势,邻省河南已达到 240 万元/公顷,山东省耕地资源相对丰富的德州、东营等地市 2014 年也达到 102 万元/公顷,并且 2015 年已不再对外出售,出现了有价无市的现象。

## 2.4 土地利用粗放浪费问题依然存在

目前全市批而未供土地 0.07 万 hm<sup>2</sup>(1.1 万亩),闲置低效土地约 186.67 hm<sup>2</sup>(2 800 亩),相当于莱芜市 2 年的用地量,如果这些土地如果能够充分利用,将大大减少新占地规模,从而减少占用耕地数量,缓解耕地占补平衡压力<sup>[4]</sup>。

# 3 几点建议

## 3.1 强化宣传引导

加大宣传力度,引导企业用地合理选址,强化规划管控,能占劣地的,不占用好地,尽量不占或少占水浇地,减少补充耕地的难度。一些占用未利用土地的项目在选址时,也应严格把关,引导其避开耕地

后备资源,尤其是 25°坡以下荒草地,防止出现耕地后备资源枯竭,无地可开垦的情况发生。同时加大土地执法力度,规范项目建设,坚决打击违法占地尤其是违法占用耕地行为。

## 3.2 强化规划约束

城镇及各个园区的发展规模和方向,由城乡规划和土地利用总体规划来限定。在当前耕地保护新形势下,各级各部门在制定城镇发展规划时,应将耕地占补平衡能否实现放在首位进行综合考虑,引导城镇园区向低丘缓坡地带发展,防止出现有规划无占补指标,建设用地无法审批的尴尬局面<sup>[5]</sup>。

## 3.3 推进农村土地整治

莱芜市自 2012 年开始实行区级自行耕地占补平衡制度。雪野旅游区、高新区、开发区等 3 个不能自行实现耕地占补平衡的区(管委会)已购买本市其他区耕地占补指标共计约 66.67 hm<sup>2</sup>(1000 亩)。要积极推进土地开发整理复垦工作,加大资金投入,高标准建设,配套完善水利设施,提高新增耕地质量,增加新增水浇地面积,确保实现耕地数量和质量占补平衡。

## 3.4 提高耕地开垦费收费标准

调整提高耕地开垦费收费标准,抬高企业占用耕地成本。泰安、淄博、济南等地市均已调整提高了耕地开垦费收费标准,泰安市规定使用耕地占补指标按不低于 67.5 万元/公顷标准收费,淄博自 2014 年起耕地开垦费标准调整为 75 万元/公顷,而莱芜市耕地开垦费收费标准是莱城区 30 万元/公顷,钢城区 27.75 万元/公顷,远远低于周边地市,起不到约束、引导项目少占或不占耕地的作用<sup>[6]</sup>。

## 3.5 强化用地管理

建立健全项目准入审查机制,加强对新上项目规划设计、资金状况的审查,严把用地关口。严格落实项目用地标准,提高土地产出效益。鼓励园区建设多层标准厂房,通过租赁、出售等方式解决中小企业发展用地难题,推进工业向园区集中,促进集群发展。加大土地挖潜力度,引导企业优先利用批而未供土地,尽量不再新占地,鼓励企业通过增资扩建、合作建设、腾笼换鸟等方式盘活利用存量建设用地,提高土地利用效益。

**参考文献:**

- [1] 人民日报评论员.中国人的饭碗要端在自己手上[N].人民日报,2014-1-7(1).
- [2] 郭文强,刘凤荣.莱芜市耕地保护面临的问题及对策研究[J].山东国土资源,2013,29(1):55-57.
- [3] 徐凯,王法果.临沂市耕地质量等级状况探析[J].山东国土资源,2014,30(1):86-88.
- [4] 徐勇,张海明,杨仕勇.山东省闲置低效用地成因分析及对策建议[J].山东国土资源,2014,30(5):92-96.
- [5] 张莹,王群,王万茂.关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2007,7(1):58-63.
- [6] 许金龙,郭文强.新形势下莱芜市耕地保护工作探析[J].山东国土资源(综合),2015,31(1):17-21.

## **Balance between Arable Land and Occupied Land Under the Condition of "Both Quantity and Quality of Cultivated Land" in Laiwu City**

XU Jinlong, LIU Xiaomei

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** In recent years, new and higher requirements have been put forward in strengthening both quantity and quality. In the use of construction using land, it is demanded that if good arable land has been occupied, better land should be supplied. The supporting measures should be constantly improved. In response to these changes in policy trends, combining with real condition in Laiwu city, suggestions have been put forward to keep the balance between arable land and occupied land under the new situation.

**Key words:** Both quantity and quality; balance between arable land and occupied land; Laiwu city