

加大耕地保护力度思考

——以湖北省公安县为例

袁誉登

(公安县国土资源局, 湖北 公安 434300)

【摘要】:耕地是我们赖以生存和发展的基础,是不可再生的宝贵资源。坚守 18 亿亩耕地红线事关国家粮食安全,事关社会稳定。习近平总书记强调,“耕地是我国最为宝贵的资源,耕地红线要严防死守,要像保护大熊猫一样保护耕地”。

【关键词】:耕地保护; 耕地质量

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】:**A doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.09.054

1 公安县耕地保护工作存在的主要问题

荆州是全国基本农田保护工作发祥地。1988 年,面对耕地保护的严峻形势,原荆州地区率先在全国开展了基本农田划定工作,耕地在一定时期得到了切实有效保护。公安县地处荆江分洪区,受分洪区土地利用政策的制约,土地管理和城市建设有很多历史欠账,建设发展相对滞后。随着三峡工程投入使用,荆州长江大桥、荆东高速公路等一批重大基础设施项目的建成,加之荆州壮腰工程的启动实施,公安县工业化、城镇化、农业产业化快速推进,一大批央企、国内外大型企业落户公安,用地需求十分旺盛,供需矛盾日益突出。加之建设用地利用率低、各类违法占用耕地的现象在一定范围内长期存在等原因,全县耕地保护工作面临很大的压力与挑战。

1.1 耕地被占用现象时有发生

一是新农村建设占用耕地。自国家出台新农村建设有关政策以来,全县共实施新农村建设 44 处,占用地块大部分属耕地。其中以城郊结合部为重点区域,部分开发商受利益驱动,在建设新农村过程中存在“小产权房”开发之嫌。

二是一些设施农用地建设擅自占用耕地。部分乡镇未经批准擅自占用耕地从事设施农用地建设,或借调整农业结构之名,在基本农田内挖鱼塘、栽果树等。

三是农民建房占用耕地随意性较大。农村税费改革以来,特别是农民建房零收费后,耕地保护力度有所减弱,这些都无疑增加了政府被问责风险。

1.2 耕地质量总体呈下降趋势

一是耕地“占一补一”占补平衡制度落实不力,存在占优补劣,先占后补,占水田补旱田,且补充耕地质量达不到被占耕地标

准的问题。尽管全县耕地保有量一直控制在 175 万亩以上,较好地实现了耕地总量动态平衡。但非农业建设占用的多为城郊良田,而开发复垦整理补充的耕地多位于丘岗或坡度较大地带,耕地质量远达不到被占耕地标准。

二是因长期过量使用化肥,造成耕作层有机质含量低,地力逐年下降。

1.3 耕地监管制度落实不到位,奖惩机制不健全

主要表现为耕地监管制度流于形式,用地选址不符合土地利用总体规划,动态巡查制度落实不够,奖惩措施未严格执行等。

1.4 遏制土地粗放利用行为刻不容缓

一方面,建设用地需求量大,耕地后备资源匮乏。据统计,近几年,公安县新增建设用地每年平均都在 2000 亩左右,而全县耕地后备资源不足 10000 亩,且大部分零星分散,或处于坡度较大的丘岗地带,开发复垦整理难度较大。另一方面,批而未用、用而未尽、闲置浪费土地的现象普遍存在,群众反映强烈。2014 年共清查闲置低效用地 22 宗,面积 763 亩。2015 年经初步清查,疑似闲置和低效用地共 9 宗,土地总面积 677.7 亩。

2 建议办法和要求

2.1 加大耕地保护宣传力度

贯彻落实耕地保护基本国策,牢固树立保障发展的前提是保护资源。利用“4.22”世界地球日、“6.25”全国土地日、“12.4”全国法制宣传日多渠道、全方位宣传耕地保护的重要意义,增强社会各界的国情、国策和法制观念。与媒体单位联合制作耕地保护专题片,在黄金时间滚动播放。印制《耕地保护宣传手册》、《基本农田保护明白卡》发放到城区、乡镇、社区、村组、农户土利现户,土地利用现状图、规划图及基本农田保护标示牌、地块、面积等不仅是挂在墙上,更重要的是下发到村组干部、耕地保护协管员及广大农民手中,做到家喻户晓。

2.2 多措并举提高耕地质量

一是严格执行耕地“占一补一”制度。非农业建设经批准占用耕地的,要按照“占多少,垦多少;占水田,补水田,占优补优;以补定占,先补后占”的原则,补充与所占耕地数量和质量相当的耕地,确保耕地数量不减少,质量不降低,总量动态平衡。无法自行补充数量、质量相当耕地的,应当按规定足额缴纳耕地开垦费。二是加大土地开发整理力度,特别是高标准基本农田土地整治项目建设力度和中低产田改造力度,加快建成集中连片、旱涝保收的高标准农田。地方各级政府负责组织实施土地整治,通过土地整理、复垦、开发等推进高标准农田建设,增加耕地数量、提升耕地质量。

改造和治理要以保护耕地资源、提高土地质量、改善生态环境、提高耕地综合生产能力为目标,对田、水、路、林、村实行综合治理,努力改善农村生产生活条件,实现耕地保护由单纯数量保护向数量、质量和生态并重保护转型。把土地整理从现在的外部整形向内在质量建设并重转型。三是提高田间设施水平和耕地基础地力,改善耕地质量环境,开展耕地质量修复,增加土壤有机质含量。加强新耕地,改善耕种后期,综合工程,生物,农艺等措施,对退化的耕地进行综合治理,对耕地进行污染控制和修复,加快土壤成熟质量,实施土壤测试和施肥,加强土壤肥力保护,有效提高耕地的生产力。同时,逐步完善耕地质量、土壤墒情、肥效三大监测网络和预警体系,形成耕地质量保护的长效机制。

2.3 建立耕地保护联动机制

一是由政府协调, 组建住建、国土、农业等部门执法专班, 形成耕地保护全社会齐抓共管的联动机制。二是健全县、乡镇、村三级保护网络, 明确各级责任, 严格考核结账。充分发挥耕地保护协管员作用, 落实并逐步提高协管员待遇, 强化协管员作为最前沿哨兵的责任, 对违法用地做到早知道。进一步完善县、乡镇、村耕地保护目标考核制度, 逐级签订耕地保护责任书, 层层压实耕地保护责任; 严格年度绩效考核, 健全耕地保护目标共同责任机制。三是加大耕地保护资金投入, 落实耕地保护动态巡查及基础业务建设专项经费, 明确责任人的具体责任。四是以信息技术为支撑, 完善“天上看、地上查、网上管”的立体监管网络, 形成全覆盖综合监管体系, 确保政府在卫片执法检查中不被约谈、问责。五是始终保持对违法用地的高压态势, 严肃查处典型违法用地, 并公开曝光, 形成震慑。

2.4 强化土地节约集约利用

一是实施建设用地总量和强度双控行动, 逐级落实“十三五”时期建设用地总量和单位国内生产总值占用建设用地面积下降的目标任务。盘活利用存量建设用地, 推进建设用地二级市场改革试点, 促进城镇低效用地再开发, 引导产能过剩行业和“僵尸企业”用地退出、转产和兼并重组。

二是以争创全国节约集约用地模范县为契机, 树立可持续发展观, 在保障县域经济社会发展用地需求的同时, 正确处理好土地资源开发利用与保护耕地的关系, 坚决制止盲目投资和低水平重复建设, 坚持“在保护中开发, 在开发中保护”的原则, 实现土地利用的最大效益目标。三是依规处置闲置低效用地。因土地使用权人自身原因造成土地闲置的, 未动工开发满1年不到2年, 要按照《闲置土地处置办法》的规定, 由国土部门核实后转地税部门按照土地出让或者划拨价款的20%征缴土地闲置费。未动工开发满两年的, 依法无偿收回国有建设用地使用权。因政府或部门原因造成土地闲置的, 可采取延长动工开发期限并签订补充协议、调整土地用途或规划条件、由政府安排临时使用、协议有偿收回国有建设用地使用权、置换土地等形式处置。