

园地和残次林地开发关键问题研究

——以江苏省新沂市为例

李全宝¹

(江苏省新沂市自然资源和规划局, 新沂 221400)

【摘要】: 园地、林地作为新增耕地来源,突破了传统的土地整治项目立项范围。园地和残次林地开发关键问题包括可开发范围的界定、潜力调查方法、可行性分析、开发程序与标准等。文章在总结新沂市园地和残次林地开发实践探索的基础上,提出以下几点建议:(1)创新园地和残次林地开发机制;(2)提高耕地质量、耕地产能和生态效益;(3)拓宽园地和残次林地开发的资金渠道;(4)提高园地和残次林地开发公众参与程度。

【关键词】: 园地 残次林地 开发 关键问题 技术实践 实践探索 新沂 江苏

【中图分类号】: F301.2; F062.1 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1672-6995 (2019) 06-0053-06

0 引言

据统计,2016年底全国耕地后备资源总面积为8029.15万亩,比2003年调查时的总面积下降近3000万亩,其中,可开垦土地7742.63万亩,占96.4%。在可开垦土地中,主要为荒草地、盐碱地、内陆滩涂和裸地等未利用地,合计面积7481.03万亩,占可开垦总量的93.2%。从区域分布看,耕地后备资源主要集中在中西部经济欠发达地区,其中新疆、黑龙江、河南、云南、甘肃等5个省份后备资源面积占到全国近一半,而经济发展较快的东部11个省份后备资源之和仅占到全国的15.4%^[1]。其中,江苏省耕地后备资源各地类中,内陆滩涂面积占全省耕地后备资源总面积的一半以上,占比54.5%,为江苏省最主要的耕地后备资源,其次为其他草地,占全省耕地后备资源总面积的17.3%^[2]。两者合计占比71.8%,江苏宜耕后备资源较少。据测算,江苏省“十三五”期间新增建设用地总量约133.9万亩,占用耕地为92万亩^[3],而到2020年其农用地整理、未利用地开发和滩涂围垦可补充耕地总量仅为56.3万亩(不含损毁土地复垦和建设用地上复垦)^[4],相差较大,因此通过开发坑塘、田坎等农用地和未利用地实现耕地“占补平衡”已遇到了瓶颈,亟需扩大补充耕地途径。为此,原国土资源部于2017年12月11日下达《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》文件,明确“对于历史形成的未纳入耕地保护范围的园地、残次林地等适宜开发的农用地,经县级人民政府组织组织可行性评估论证、省级国土资源主管部门组织复核认定后可统筹纳入土地整治范围,新增耕地用地占补平衡”,首次将园地、林地作为新增耕地来源,突破了传统的土地整治项目立项范围。但是,哪些园地和林地可以作为新增耕地来源,如何进行开发,就成为摆在自然资源部门面前的问题。

1 园地和残次林地开发关键问题

1.1 可开发范围的界定

基金项目: 江苏省国土资源科技计划项目“土地整治+农村土地使用制度改革研究”(2017050)

作者简介: 李全宝(1979—),男,江苏省新沂市人,江苏省新沂市自然资源和规划局高级工程师,工程硕士,主要研究方向:土地利用、土地规划。

园地和残次林地的开发,不同于传统的农用地的开发,其实质是对低效的园地和残次林地转变用途,提高土地的利用价值,因此,在界定可纳入土地整治范围的园地和残次林地时应从定性和定量两个角度考虑。

1.1.1 定性

原国土资源部明确可纳入土地整治范围的园地、残次林地需至少满足以下条件:(1)历史形成;(2)未纳入耕地保护范围;(3)园地、残次林地;(4)适宜开发并具备可行性。具体细化要求如下:

(1)地类要求:纳入土地整治范围的地块地类必须为园地和有林地,且不带“K”,因为按照业务管理规定,带“K”的农用地视为耕地。

(2)范围要求:未纳入耕地保护范围,意味着地块不得在永久基本农田保护区范围内,地块不位于土地利用总体规划确定的允许建设区、有条件建设区和禁止建设区。

(3)历史形成认定:全国第二次土地调查前地类和最新土地利用现状数据中地类都属于园地和林地的,视为历史形成的。

(4)面积要求:可开发园地和残次林地最小上图面积不小于0.5亩。

(5)其他要求:不属于林地范围(生态林、公益林和经济林等),不位于生态保护红线范围内,适宜开发,水务、农业、林业、环保等部门需同意等。

1.1.2 定量:

(1)低产出园地:指因作物品种、种植方式等原因导致果园、茶园或其他园地产出率较低,低于当地耕地产出水平的园地。耕地产出水平参照当地产能评价成果。

(2)残次林地:指受干扰破坏,林相残败,结构失调,郁闭度及植被覆盖度低,林地土壤侵蚀较严重,经济价值及生态功能低下的林分。

(3)判断标准:通过外业调查,实地确实为利用效率低下的园地和残次林地的,且该地块开发得到群众同意的,才纳入可开发的范围。

1.2 潜力调查方法

技术路线主要包括:资料收集、内业判读、调查工作底图制作、外业核查及调查表填写、数据处理、统计汇总与成果制作。具体步骤见图1。

1.3 可行性分析

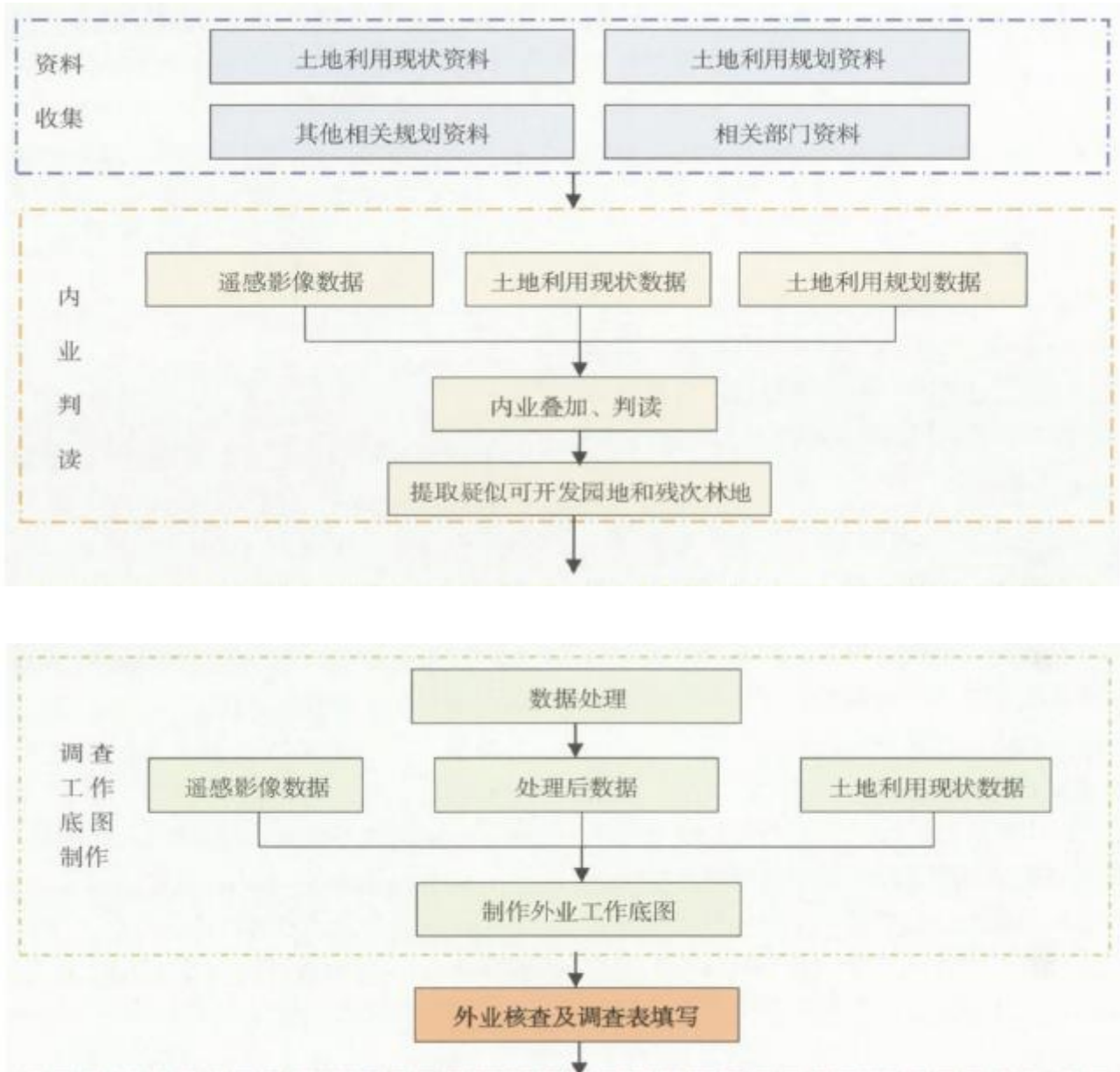
1.3.1 合法性分析

纳入可开发范围的园地和残次林地,园地全部属于利用率较低的园地,林地全部为郁闭度小于0.2的残次林地,对上述地块进行开发不违反《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国环境保护法》《农业法》《中华人

民共和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》的相关法律法规。

1.3.2 合规性分析

纳入可开发范围的园地和残次林地符合《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》(国土资规[2017]13号)文件要求,属于历史形成且未纳入耕地保护的园地和残次林地。而且园地和残次林地不在《新沂市土地利用总体规划(2006-2020年)》确定的永久基本农田保护区范围内,不位于允许建设区、有条件建设区和禁止建设区。地块选择与新沂市林业、农业、水利、环保等相关规划进行了衔接,做到了与这些相关规划的有机结合。



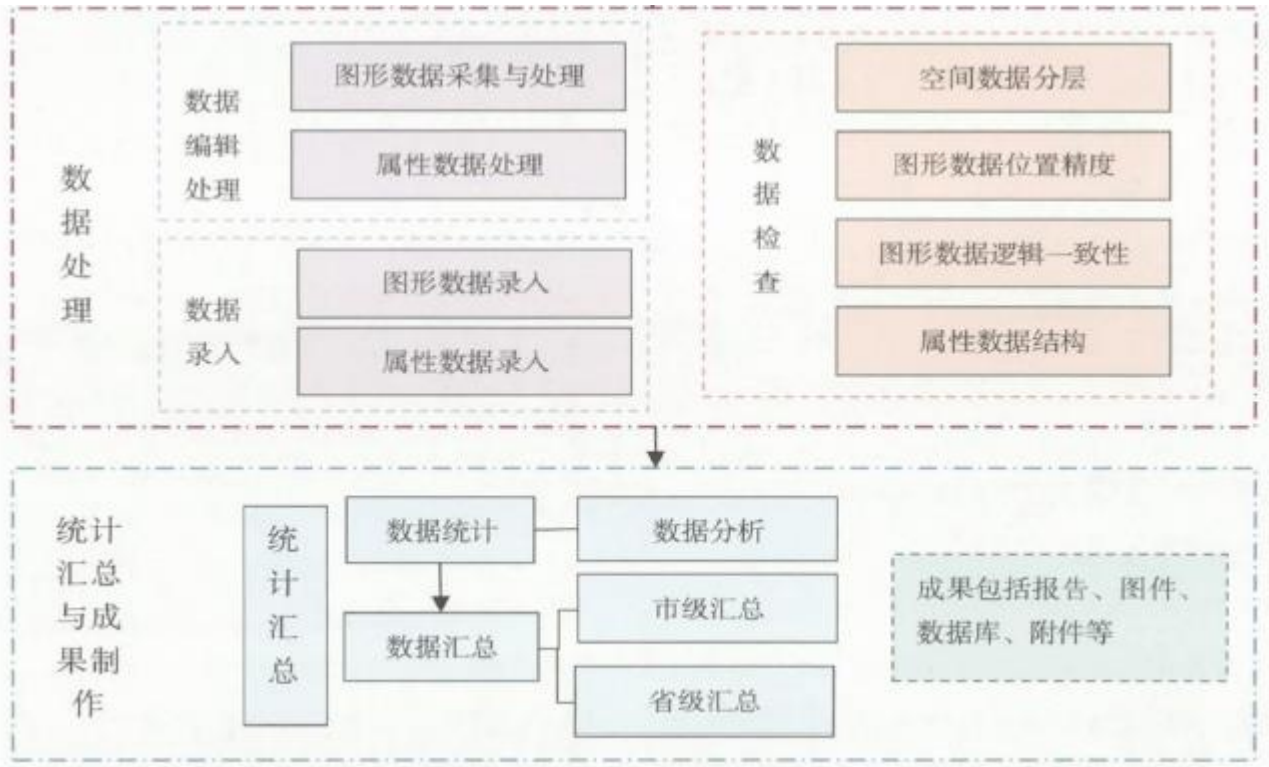


图 1 园地和残次林地开发技术路线图

1.3.3 水资源平衡分析

纳入开发范围的园地和残次林地大多位于成片耕地区域内,周边灌溉排水设施配套完善。参照《高标准农田建设通则》,要求复垦区灌溉保证率在 85%以上,灌溉水利用系数为 0.75。

1.3.4 公众参与分析

园地和残次林地开发严格履行公众参与程序,政府牵头组织,确保土地权利人、集体组织成员的知情权和决策权。园地改变用途,开发为耕地属于农业结构调整范畴。由政府组织农业部门对拟纳入开发范围的园地进行筛选,将属于灌溉等基础设施条件较差、产出率较低、经济效益较低的园地纳入开发范围,确保开发后的经济效益有所提高。残次林地属于森林法规定的保护范围,改变残次林地的用途需经过县级人民政府林业主管部门批准。主要选择树种单一、经济效益较差且对当地生态环境存在负面影响的林地。

园地和残次林地主要是集体土地,土地所有权人为当地的集体经济组织,承包经营人为集体经济组织成员,对土地用途的改变需要征求土地权利人的意见。必须对纳入开发范围的地块进行公示,征求群众意见。通过广泛宣传和讲解,让群众对开发的意义有全面正确的了解,更好地参与规划建设。通过园地和残次林地的开发,将大大改善当地的农业生产条件,增加有效耕地面积,提高土地生产力,增加农民收入,因此深受广大农民群众欢迎,干部群众参与积极性高。

1.4 开发程序与标准

1.4.1 开发程序

根据业务管理规定,县级人民政府应对未纳入耕地保护范围的园地和残次林地等适宜开发的农用地纳入土地整治范围进行可行性评估论证,包括农业、林业、水利、环保等部门以及项目所在地的镇村要出具同意开发证明,再申请省级自然资源主管部门组织复核,复核后下达同意立项批复文件,后由设区市自然资源主管部门正式立项,县级人民政府实施完毕后申请设区市验收,最终全程录入农村土地整治监管系统备案。

1.4.2 开发标准

1.4.2.1 工程建设标准

平整标准。土地平整对合理灌排、节约用水、改良土壤、保水保土保肥、科学种田,以及提高劳动生产率和机械作业效率等方面有着重要的作用。总体上,土地平整应满足灌水均匀度和排水的要求。土体和耕作层无砾石和建筑施工垃圾,整理后不发生水土流失,不产生新的污染和破坏。在不影响沟渠布局和灌排的条件下,应以一块条田或条田内部的格田、畦田为平整单元。灌溉水田区,格田内部田面高差应在 $\pm 3\text{cm}$ 之内;沟畦灌溉的旱作区,畦田内部田面高差应在 $\pm 3\text{cm}$ 之内。

灌溉标准。复垦区灌溉标准应不得低于周边农田的灌溉标准,具体灌溉标准应视复垦区实际情况,参考《江苏省土地开发整理工程建设标准》(试行),综合确定。

排涝标准。根据复垦区的自然条件、涝灾的严重程度及影响大小,复垦区排涝设计标准均取日暴雨 180mm ,2日排除不受涝。

水质标准。农田灌溉水质符合《农田灌溉水质标准》(GB5084—2005)的规定。

道路标准。复垦区涉及地块较为分散,面积大小不一,周边配套情况也不尽相同,根据项目特点,规划道路以土质生产道路为主,考虑未来大型农业机械通行要求,路面宽度设计为 3.0m ,采用素土夯实,高出田面 0.3m 。

1.4.2.2 工程预算

工程预算主要包括工程施工费(包括土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、生态环境保持工程等)、其他费用和不可预见费,其中其他费用由前期工作费、工程监理费、竣工验收费、业管理费和拆迁补偿费等组成,不可预见费按工程施工费、其他费用之和的 3% 计算。

2 实践探索

2018年4月初,新沂市自然资源和规划局(原新沂市国土资源局)组成专门调研组,对全市历史形成未纳入耕地保护范围的园地和残次林地现状和开发利用情况进行专题调研,编制开发方案,在完成可行性评估论证后上报江苏省自然资源厅(原江苏省国土资源厅)审批,最终于2018年10月17日得到批复,成为江苏省第一家获批的县市,开创了全省扩大补充耕地新途径的先例,先后受到江苏省、徐州市自然资源主管部门的高度肯定,并得到新沂市委主要领导的表扬。该开发项目新增加补充耕地来源面积 7933 亩,目前已实施近 2000 亩,全部完成后将大大缓解全市耕地占补平衡的压力,如果按照江苏省补充耕地指标交易平台成交价格计算,可为地方财政增加收入 20 余亿元。

新沂市自然资源和规划局按照“合法合规、实事求是、先内后外、先易后难”的原则,开展自然资源、环保、林业部门等基础数据收集、汇总、整理、分析,形成调查基础数据库、编制园地和残次林地调查工作底图和外业调查表。根据调查工作需要开展外业调查工作,建立园地和残次林地开发数据库,完成成果编制并按规定上报备案。

2.1 前期准备

2.1.1 制定方案

结合新沂市实际,制定园地和残次林地调查工作方案和技术方案,明确调查图斑、现有资料情况、技术路线及方法、时间安排、经费预算、主要成果及保障措施等。

2.1.2 人员培训

新沂市自然资源和规划局在开展园地和残次林地调查前,根据相应的文件,规范调查程序、统一调查方法和要求,对参加调查的人员进行技术培训。

2.1.3 基础资料收集

收集以下文件、图件、数据等资料:(1)最新土地利用总体规划成果;(2)最新土地变更调查数据;(3)遥感影像数据;(4)永久基本农田划定成果;(5)最新的耕地质量等别年度更新评价成果;(6)永久基本农田划定成果;(7)环保局生态保护红线;(8)林业局林业发展规划;(9)其他相关资料。

2.2 内业数据整理

2.2.1 调查图斑提取

为了减少内业筛选的工作量,按照地类提取最新土地变更调查数据中适宜作为园地和残次林地开发的图斑,叠加土地利用总体规划数据、环保生态红线、林业部门数据,剔除不符合要求的图斑,作为园地和残次林地调查图斑。

提取规则如下:提取最新土地变更调查数据中不带“K”的021(果园)、022(茶园)、023(其他园地)、031(有林地)、032(灌木林地)、033(其他林地)的地类图斑。叠加2009—2017年土地变更调查数据,剔除不是园地和林地的图斑;利用最新的土地利用总体规划数据中的“土地用途区(TDYTQ)”图层中的“基本农田保护区(010)”,“建设用地管制区(JSYDGZQ)”图层中的“允许建设区(010)”,“有条件建设区(020)”和“禁止建设区(040)”数据,对调查图斑进行擦除,删除位于其范围内的图斑。利用环保部门的生态保护红线数据和林业部门的林业发展规划数据,对调查图斑进行擦除,删除位于其范围内的图斑。擦除后剩余面积小于0.5亩的图斑删除,注意面积较大但为碎小图斑的,如狭长的缝隙,也要删除。

根据遥感影像数据,组织相关人员对疑似可开发园地和残次林地进行判读,确定园地和残次林地外业调查图斑。在内业判读阶段,初步勾画上图可开发园地和残次林地图斑共4356个,总面积为55921亩,其中可开发园地图斑有3377个,面积为43278亩,可开发残次林地图斑有979个,面积为12643亩。

2.2.2 属性赋值

将确定的外业调查图斑与行政区界线等图层叠加,根据空间包含关系对相关字段进行自动赋值,并对地块进行统一预编号。园地和残次林地调查图斑按照乡镇进行统一编号,园地和残次林地图斑编号为“N+流水号”。

2.3 外业调查

2.3.1 编制工作底图和调查表

从土地利用现状和规划数据中提取乡镇、行政村、道路、地名注记等基础信息,叠加园地和残次林地调查图斑、最新的土地变更调查数据,以乡镇为单位,形成园地和残次林地调查的工作底图(图 2)。外业调查表用于填写外业调查信息的,表格中的预编号要唯一,并与工作底图上的编号相对应。

2.3.2 开展实地调查

根据工作底图和调查表,开展外业核查,包括调查图斑核查、调查表填写、现场拍照等。

2.3.3 调查结果整理及数据入库

- (1) 调查资料整理。按照图斑和表格一一对应的要求,根据调查图斑预编号,比对外业调查表与工作底图。
- (2) 标图入库。根据外业调查情况将可开发的园地和残次林地录入数据库,并确保地块拓扑关系正确。
- (3) 成果汇总。以乡镇为单位,对可开发园地和残次林地进行统计,对调查中存在的问题予以说明,并按要求将调查资料汇总。

经过内业判读和外业调查,确定可开发园地和残次林地潜力图斑 564 个,总面积 7933 亩。其中可开发废弃园地 6852 亩,可开发残次林地 1351 亩,主要分布在草桥镇、窑湾镇、马陵山镇和双塘镇。



图 2 新沂市园地和残次林地调查工作底图

2.4 成果编制及上报

根据内业分析和外业调查的结果,确定可开发园地和残次林地范围,建立可开发园地和残次林地成果数据库,编制园地和残

次林地开发成果,并通过县级人政府组织的可行性评估论证,最终获得省自然资源厅批复。

3 几点建议

3.1 创新园地和残次林地开发机制

目前江苏省土地整治相关业务规范文件需要修订,应增加可复垦纳入补充耕地范围的地类的园地和林地;同时,需要尽快出台该项业务的立项标准和操作规程,残次林地应明确认定标准,如郁闭度等;园地开发为耕地前,应充分评估前后地类的经济效益,并充分尊重承包权人的意见,不能“唯耕地而耕地”,全省应建立统一规范。

3.2 提高耕地质量、耕地产能和生态效益

开发目标地类必须为耕地,但宜水则水,应尽量增加水田比例,同时,开发形成的耕地,应按照现代化农业生产的要求进行土壤改良以提高耕地质量和耕地产能。建议采取工程措施、技术措施及生物措施等相关措施来改良土壤、提高耕地质量和耕地产能。

开发过程中必须强化生态效益的提高,强化客土管理,注重生产、生态和生活的协调,特别是残次林地开发过程中,应尽量避免降低森林覆盖率。

3.3 扩宽园地和残次林地开发的资金渠道

建立和完善对园地和残次林地开发利用新增耕地的财政补贴机制,实行保护责任与财政补贴相挂钩,充分调动基层政府和农民保护耕地的积极性与主动性。逐步建立资源补偿机制,利用现有资金渠道,对园地和残次林地开发新增耕地和提高耕地质量行为予以特殊支持^[5]。

积极整合园地和残次林地开发利用的土地复垦等资金,集中向园地和残次林地开发利用的项目投入,合理适度地开发园地和残次林地,有效保障园地和残次林地开发利用的资金需求。

3.4 提高园地和残次林地开发公众参与程度

提高园地和残次林地开发利用的公众参与程度,增强潜力调查和开发复垦方案的公开性和透明度,接受社会公众对园地和残次林地开发利用的广泛监督。园地和残次林地开发在方案编制、实施过程中,要广泛征求社会公众和土地权利人的意见,强化专家论证、规划公告和公开听证,切实保障社会公众的参与权和知情权^[6]。

充分利用电视、网络、报纸等媒体手段,多渠道、多角度地宣传园地和残次林地开发利用的相关政策,积极推广园地和残次林地开发利用中取得的先进经验,提升社会公众对园地和残次林地开发利用可扩大补充耕地途经的认知,形成园地和残次林地开发利用的良好社会氛围。

参考文献:

[1]央视网.全国耕地后备资源 8000 万亩下降 3000 万亩[EB/OL].(2016-12-28)[2019-05-14].<http://news.cctv.com/2016/12/28/ARTI1dNstGtFmn11IEg2TIkH161228.shtml>.

-
- [2]任亚,方斌.江苏省耕地后备资源空间分布特征[J].南京师大学报(自然科学版),2017,40(1):120-126.
- [3]江苏省国土资源厅.江苏省“十三五”国土资源保护和利用规划[Z].南京:江苏省国土资源厅,2016.
- [4]江苏省国土资源厅.江苏省土地整治规划(2016-2020年)[Z].南京:江苏省国土资源厅,2017.
- [5]王雨濛,吴娟,张安录.我国耕地资源问题与实现有效保护的耕地补偿机制探讨[J].农业现代化研究,2010,31(1):29-33.
- [6]陈泉.省级以上土地开发整理项目实施现状及对策:以江苏省如东县为例[J].中国国土资源经济,2015,28(2):47-49.