

坚持最严格的耕地保护制度与
保障地方经济发展对土地的需求

路在何方

Where's the way

——对现阶段国土资源工作的理解与思考

周口市国土资源局

张 楸 昇

坚持最严格的耕地保护制度与
保障地方经济发展对土地的需求

路在何方

——对现阶段国土资源

江苏工业学院图书馆
藏书章

周口市国土资源局

张 楸 昇

目 录

第一篇 突破土地困局 构建节约型社会

一、“三项整治”的提出	4
二、“三项整治”遵循的原则、路径	8
三、“三项整治”可供选择的模式	12
四、“三项整治”成果的“倍增器”	16
五、“三项整治”的潜力及效益再挖掘	19
六、“三项整治”的瓶颈及对策分析	21
七、“三项整治”的启示	25
八、结束语	28

第二篇 对当前国土资源工作的理解

一、中央在想什么	34
----------------	----

二、地方政府在想什么	39
三、我们能做什么	42

第三篇 对当前我省国土资源工作的几点思考

一、履行国土使命三要素	48
二、2006 年值得关注的几件事	51
三、完成工作任务的几项保障措施	54

第四篇 破解土地困局 化解供需矛盾 实现多赢并举

一、从维护国家粮食安全、农民利益保护、社会稳定、地方 经济发展、构建节约型和谐社会的高度认识和看待 “三项整治”工作	59
二、算好潜力帐,树立开展“三项整治”工作的信心	62
三、主要领导亲自抓,抓具体	65
四、责任到人,狠抓落实,强化服务,把好验收关	68
五、可供选择的几种模式	73
六、新形势下不断深化和丰富“三项整治”的内涵	77

第五篇 中国经济的发展亟需这样的探索 保护与保障的双赢

一、“三项整治”的提出	83
二、“三项整治”的做法	89
三、着力处理好几对关系	97
四、初步探索出的几种模式	101
五、“三项整治”工作中存在的问题与对策	105
六、下一步做好“三项整治”工作的思考	109
七、“三项整治”的启示	113

第一篇

突破土地困局 构建节约型社会

——从河南的“三项整治”看中国的经济发展、
粮食安全、农民利益的保护、社会稳定、节约型社会建设

2004 年国务院 28 号文件：

●严格保护基本农田，基本农田是确保粮食安全的基础，严禁圈占土地、乱占滥用耕地…必须正确处理保障经济社会发展与保护土地资源的关系……

2005 年中共中央 1 号文件：

●坚决实行最严格的耕地保护制度，切实提高耕地质量，充分调动农民群众务农种粮的积极性，努力实现粮食

稳定增产、农民持续增收,促进农村经济社会全面、稳定发展……

●搞好乡镇土地利用总体规划和村庄、集镇规划,引导农户和农村集约用地。加强集体建设用地和农民宅基地管理,鼓励农村开展土地整理和村庄整治……

2005年6月30日温家宝总理:

●加快建设节约型社会,事关现代化建设事业,事关人民群众根本利益,事关中华民族生存和长远发展……

●大力节约和集约利用土地。坚持实行最严格的土地保护制度。按照节约和集约利用土地的要求……完善土地使用市场准入制度,推进土地复垦,开展农村集体建设用地整理试点……

改革开放20多年来,我国经济取得了世人称羡的成绩,但也付出了资源特别是土地资源过度消耗的巨大代价,土地粗放利用已危及到国家粮食安全、农民利益保护、经济可持续发展和社会稳定。然而,要加快推进工业化、城镇化、农业现代化进程,土地又是不可或缺的要素之一。新一届中央领导集体在缜密分析了我国变化了的政治、经济形势后,审时度势地作出国土资源部门参与宏观调控的

重大决策。如同央行利用利率、准备金率等金融手段调控经济一样,国土资源部门首次利用土地资源供应的“闸门”,在参与宏观经济运行中发挥更重要的作用。而且,国土资源部门参与国家宏观调控的手段,要比金融手段更直接、更有效,还可避免行政手段的“硬伤”。金融手段和资源供应手段,二者直接间接、治本治标的完美结合,一软一硬的综合运用,对我国经济实现“软着陆”功不可没,这在世界上也是一个创举。

因此,新时期国土资源工作关乎着经济的协调和可持续发展,关乎着国家的粮食安全和农民利益的保护,关乎着社会的稳定、国家的兴旺、民族的兴衰!国土资源部门及在国土资源战线上工作的同志们,责任重大。面对中央的要求、面对各级政府发展经济对土地的需求、面对少地无地农民利益的保护、面对我们的子孙后代是否还能够拥有永久幸福与安宁的家园,我们没有退路,只能责无旁贷地去做好它,这是历史赋予我们的责任!

一、“三项整治”的提出

目前,我国土地对人口的承载能力已接近极限。据国土资源部专项调查,1996年到2004年,全国耕地净减少1亿亩,人均耕地已不足1.2亩,仅占世界同期人均水平的1/4,全国现有666个县(市)人均耕地已降到联合国提出的人均0.8亩的警戒线。而根据我国现有的人口基数与生育水平,到2050年我国人口将达到18亿,同时随着“三化”进程的推进,也必然会占用一部分耕地。这一增一减,使本已负担沉重的土地资源不堪重负。

另一方面,土地资源的浪费却触目惊心。据国土资源部统计,因地块零碎、耕地不平整、田坎沟渠占用大量耕地。目前,全国田坎面积有1246.7万公顷(1.87亿亩)、沟渠486.7万公顷(7300万亩)、田间道路666.7万公顷(1亿亩)。若进行农田整治,按5-10%的新增耕地率计算,仅此便可新增耕地666.7万公顷(1亿亩);农

村宅基地占地多,一户多宅现象严重。2004 年全国村庄占地 2.48 亿亩,按当年度农业人口计算,人均村庄用地高达 218 平方米,是城市人均占地的 2-3 倍,若通过小村并大村和“空心村”整治,把户均宅基地从 1.27 亩降至国家规定的 0.3 亩左右(含公共用地),可新增耕地 1.9 亿亩;城市布局松散,疏密失调、集聚性差。从 1990 年到 2004 年,全国城镇面积从 1.3 万平方公里扩大到 3.4 万平方公里,城市用地规模增长弹性系数达 2.28,大大高于 1.12 的合理水平,人均城市占地面积 130 平方米,超过发达国家 82.4 平方米、发展中国家 83.3 平方米的水平,过度的扩张,导致全国城镇有近 1000 万亩的低效、闲置利用的土地;工矿废弃地数量大。全国目前因资源枯竭产生的工矿废弃地约有 2 亿亩。综上,全国现有至少 4 亿亩的土地资源因低效、闲置亟待开发利用,占全国耕地总数的近 1/5。

我省农村居民点规模小,数量多,布局分散,村内结构疏松,分布混乱,占用耕地较多,据统计,止 2002 年,全省农村总户数 1998 万户,农村总人口 7133 万人,占总人口的 74.2%,城市、建制镇和农村居民点建设用地 2331

万亩,其中农村居民点用地 2107 万亩,占城市、建制镇和农村居民点建设用地总量的 90%。全省农村居民点人均用地 0.27 亩,户均用地 1.05 亩,远高于《河南省土地管理法实施办法》规定的户均 0.25 亩的要求。若全省农村居民点用地面积达到《办法》规定的标准,可节约土地 1600 万亩。按保守测算,全省农村闲置土地约 250 万亩,一户多宅及宅基地超标准多占土地约 350 万亩(两项合计约 600 万亩)。此外,全省还有约 741.5 万亩的田坎、沟、渠,约 27 万亩左右的工矿废弃地,约 62 万亩左右的砖瓦窑厂,四项合计约 1428.5 万亩,显而易见,我省耕地后备资源潜力极大,亟待开发。

面对土地资源浪费的现实,结合河南的实际,河南省委、省政府的决策者们,以其敏锐的洞察力,果断地作出在全省广大农村全面开展以土地“三项整治”为主要内容的构建和谐社会,走节约集约利用土地,保持经济可持续发展道路的决策,具体由国土资源部门负责落实和实施。于是,以“空心村”、砖瓦窑厂、工矿废弃地为主要内容的“三项整治”工作便在河南省全面拉开帷幕。

周口市委、市政府贯彻省委、省政府关于“三项整

治”的决策态度积极,行动迅速,实施效果好,在全省率先闯出了一条面对复杂的利益与矛盾做好“三项整治”工作的路子。

二、“三项整治”遵循的原则、路径

（一）原则：

“三项整治”是一项长期的、复杂的、涉及方方面面的系统工程，干好此项工作，必须遵循一定的原则。在实践中，我们体会到，坚持“因地制宜、分类指导”，“先易后难、逐步铺开”，“让利于民、为民谋利”，“内涵挖潜、节约用地”的四原则至关重要。

因地制宜、分类指导。要把好事办好，必须实事求是，因地制宜。各县（市）农民因经济条件各异、思想认识不一、村庄情况不同、觉悟有早有晚等，在推行“三项整治”时，因地制宜，一村一策，以农民群众满意不满意作为工作的标准，受到农民群众的欢迎。

先易后难，逐步铺开。周口的成功经验表明“三项整治”必须做好调查摸底，把所辖范围内的“空心村”、砖瓦窑厂、工矿废弃地上图上表，统一规划。然后选择条件好，

群众认识到位,要求迫切的村庄实施治理。典型带路是行之有效的方法,让农民得到实实在在的好处比泛泛的宣传更容易为群众理解、接受。当“三项整治”的实际意义为群众所真正理解时,“三项整治”的春天也就来到了。

让利于民,为民谋利。通过“三项整治”社会保稳定,地方保发展,农民群众得实惠是无疑的,但现实情况是千变万化的,单个农民及家庭受益的多少不一,甚至会发生极少数农民利益受到损害的现象。对此,我们除依据村镇规划、土地利用总体规划制定科学的搬迁方案外,还深入农户做细致的思想工作,设身处地的考虑他们的难处,在全局与个体的利益间找平衡,真正把好事办好。

内涵挖潜、节约用地。在广大农村,由于历史的原因,形成了大量的“空心村”、撂荒的砖瓦窑厂和工矿废弃地等等。从2004年到2005年5月,周口市通过“三项整治”对5000多亩闲置及撂荒土地进行了治理,其中5100多亩用于粮食耕种,200多亩用于村镇建设。既扩大了粮食播种面积,又减少了乡镇经济发展对耕地的占用,一举两得。

(二) 路径:

夯实基础。村镇规划和土地登记发证是做好“三项整

治”工作的重要基础。在实施时,应以村镇规划为基础,做到道路畅通、排水顺畅、宅基地集中连片,公益事业和绿化用地充足;严格按规划进行建设,在“空心村”治理过程中,有条件的地方还要与农村宅基地登记发证、换证相结合,通过登记发证确定土地权属、明确土地使用者的权利义务,减少土地纠纷。

多渠道投入。各级政府和国土资源部门在不断加大对“三项整治”工作投入的同时,按照“谁投资、谁整理、谁受益”的原则,依托市场机制,通过政策引导、利益驱动,引导民间资本从事土地开发整理工作,使民间资本投入成为“三项整治”的重要渠道。逐步建立和完善“三项整治”资金“投入—回收—再投入”的良性循环机制。政府将收取的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费,专项用于“三项整治”和土地开发整理;对于民间资本投入的整治项目,所投资金可抵顶承包费,并享有优先承包权,国土资源部门还拿出部分启动资金,整理出的耕地可租赁给他人经营,也可用于农村小型水利基本建设,以提高粮食综合生产能力;对农民自发整理的土地,政府还给予每亩 100—200 元的奖励。国土资源部门投入资金的回收主要靠土地指标

的置换和耕地补充指标的有偿转让。

目标责任管理。市、县、乡人民政府之间,市、县、乡国土资源部门之间,层层签订目标责任书,并纳入年终考评。“三项整治”工作当年完不成目标的,取消单位年终评先资格;“三项整治”工作连续三年完不成责任目标的,将主要领导调离原岗位。严格的责任制管理,确保了“三项整治”工作不断向纵深推进。

形成合力。“三项整治”工作涉及面广、难度大,相关部门要相互配合,通力协作,形成合力。国土资源部门主要负责制定工作方案,编制土地开发整理项目规划设计,组织项目实施及竣工验收;规划部门负责指导和帮助乡(镇)、村搞好村镇规划的编制并依法审批;财政部门负责筹集并及时足额拨付“三项整治”专项资金;水利部门负责“三项整治”中农田水利设施的技术指导;林业部门负责“三项整治”工作中影响村庄规划的围村林砍伐证的办理、发放工作;公安部门配合国土资源部门对于干扰破坏“三项整治”工作的不法分子予以严厉打击;电业部门负责对“三项整治”工作所需电力线路的架设。

三、“三项整治”可供选择的模式

从周口的实践看,“三项整治”可供选择的模式主要有:

村村动员户户参与模式。此模式主要针对小型整治项目。周口属平原农区,耕作条件好,复种指数高,土地后备资源分散,各县(市)在深入乡村调查摸底、查清底数的基础上,通过县(市)政府与乡(镇)政府,县国土局与乡(镇)土管所“双保险”地签订“三项整治”责任书的方式,动员农民筹集资金,把村中、村边的空闲地、废弃地、围村地、打谷场等整理出来。县、乡政府给予参与整治农民每亩100-200元的奖励,同时还规定,谁整理谁享有优先承包权,投入可抵顶承包费。优惠政策的出台调动了农民参与“三项整治”的积极性,迅速推动了周口市“三项整治”工作由点向面的扩展。一年多来,周口市的“三项整治”工作如同“天女散花”,遍及全市各个角落。