

农用地定级估价与农地流转

国土资源部土地整理中心
国土资源部土地整治重点实验室 编
中 国 农 业 大 学



中国大地出版社

农用地定级估价与农地流转

国土资源部土地整理中心
国土资源部土地整治重点实验室 编
中 国 农 业 大 学

中 国 大 地 出 版 社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农用地定级估价与农地流转/国土资源部土地整理中心, 国土资源部土地整治重点实验室, 中国农业大学编. —北京: 中国大地出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 80246 - 185 - 7

I. 农… II. ①国…②国…③中… III. ①农用地—土地评价—中国②农用地—地价—评估—中国③农村—土地使用权—土地流转—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 020062 号

责任编辑: 张国秀

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82329127 (发行部) 010 - 82329008 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京京海印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25

字 数: 550 千字

版 次: 2009 年 2 月第 1 版

印 次: 2009 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 185 - 7/F · 321

定 价: 68.00 元

版权所有·侵权必究

《农用地定级估价与农地流转》

编委会名单

主 编：郅文聚

副 主 编：朱道林 苏 强 程 锋 孔祥斌 苗利梅

执行副主编：朱道林 苗利梅

编 委：（按姓氏笔画排序）

王洪波 孔祥斌 孙春蕾 朱道林 陈 正

陈艳林 陈桂坤 苏 强 张蕾娜 赵玉领

苗利梅 郅文聚 彭茹燕 程 锋 薛 剑

编者按：2008年11月9日，在北京召开了中国农业大学土地资源管理系成立20周年大会。会上，50多位专家、学者联名向国土资源部提出了《支持农村土地管理制度改革，全面完成农用地分等定级估价工作的建议》（以下简称《建议》）。11月10日，中国农业大学土地资源管理系派代表向国土资源部郑重地递交了此项《建议》。国土资源部领导高度重视，11月11日，主管副部长负小苏即作出批示：“专家所提农用地分等定级估价，是农村土地改革的重要基础工作，建议请利用司和耕保司研究提出工作意见。”徐绍史部长，鹿心社、王世元副部长圈阅。《建议》有关内容已经列入《国土资源部贯彻落实党的十七届三中全会精神的分工方案》，国土资源部即将正式发布全国农用地分等成果。《建议》全文如下：

关于支持农村土地管理制度改革 全面完成农用地分等定级估价工作的建议 （代序）

国土资源部：

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出，要“健全严格规范的农村土地管理制度”，要“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度”。为贯彻落实好《决定》要求，需要进一步加强国土资源管理的基础性工作，全面完成农用地分等定级估价。

一、经过改革开放30年来的努力，全国农用地分等定级估价工作取得重大进展。一是初步构建了我国农用地等、级、价技术体系，颁布了农用地分等、定级和估价三个技术规程；二是全面完成了全国31个省（区、市）的农用地分等工作，形成了丰富的文字、图件、数据库、标准样地等成果；三是补充耕地数量质量按等级折算已在全国试行，土地整理复垦开发初步设计中增加补充耕地等别评定已在相关规范中明确，《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009～2020年）》编制中已应用农用地分等成果参与确定粮食产能建设设备选县，《全国土地利用总体规划纲要（2006～2020年）》已明确

提出了应用农用地分等定级成果加强耕地质量管理的一系列政策措施。

二、深化农村土地管理制度改革，实施两个“最严格”的土地管理制度，迫切需要全面完成农用地分等定级估价工作。开展农用地分等定级估价工作是《中华人民共和国土地管理法》的要求，也是国土资源部的一项职能，《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》明确提出，要“全面完成农用地分等定级与估价”。建立农村土地的等、级、价体系是做好农村土地确权、建立农用地流转价格标准体系、合理确定征地补偿标准、确保耕地占补平衡和建立耕地保护补偿机制的重要基础和依据。全面完成农村土地分等定级估价，将为深化农村土地管理制度改革、维护农民权益提供重要技术保障。

三、全面完成农用地分等定级估价工作的建议。将《农用地分等规程》、《农用地定级规程》和《农用地估价规程》三部行业标准上升为国家标准。进一步完善农用地分等，全面完成市场经济快速发展的重点地区的县级农用地定级估价。加快推进乡村工业用地、基础设施用地、宅基地等农村集体建设用地，园地、林地、草地等其他农用地的评价工作。加强农村土地节约集约利用评价。建立面向社会的农用地分等定级估价信息服务系统，增加政府工作透明度。研究建立农用地流转价格标准体系，合理确定征地补偿标准。加大耕地占补平衡监管力度，推动耕地产能核算工作日常化管理，确保耕地占补面积和产能双平衡，为耕地保护责任目标考核和新增千亿斤粮食生产能力考核提供科学依据。

中国农业大学土地资源管理系成立 20 周年会议代表

林 培、傅泽田、曲福田、林 坚、严金明、张凤荣、赵 烨、白中科、周寅康、邱维理、吴克宁、朱道林、胡振琪、卞正富、段建南、王秋兵、陈美球、刘学录、孔凡文、陈常优、张安录、洪亚敏、吴顺辉、王德起、胡星池、卢新海、朱德海、李道亮、杨培岭、邵 辉、任图生、郝晋珉、黄元仿、倪永珍、李维炯、孙丹峰、姚彩霞、孔祥斌、段增强、安萍莉、潘志华、赵桂慎、段文技、吕 萍、薛继斌、周小萍、石晓平、王瑗玲、李芹芳、许 坚、魏秀菊、杨于北、唐世力、孙国瑞、郑伟元、邹晓云、马素华、邸文聚、孔维东、尹维杰等

二〇〇八年十一月九日

目 录

土地资源、耕地保护与可持续发展

- 谈谈基本农田的保护与建设 郑文聚 苗利梅 程 锋 (3)
- 耕地资源保护与可持续利用对策分析
- 以宁波市江北区为例 曹玉香 徐建春 (14)
- 洞庭湖区耕地面积变化及驱动力研究
- 以岳阳市为例 郭荣中 申海建 (21)
- 基于 DPS 的耕地变化驱动力分析
- 以杨凌示范区为例 刘 英 李世平 张传新 赵春娟 (29)
- 山东省土地用途管制制度的耕地保护绩效分析 沈庆芳 (34)
- 耕地资源保护与县域可持续发展
- 以湖北省谷城县为例 王占岐 冯小红 (41)
- 低山丘陵区耕地与基本农田保护问题初探
- 以吉林省辽源市为例 尹维杰 蔡坤林 (47)
- 土地资源优化配置与耕地资源保护
- 以福建省为例 张文开 肖宝玉 丁勤仙 (55)
- 基于耕地生态价值的大都市区域耕地保护分区研究
- 以北京市房山区为例 刘 怡 孔祥斌 李翠珍 秦 静 (65)

耕地保护价值方法研究

- 农用地价值及其实现的时空变迁 赵淑芹 (77)
- 农用地社会保障价格评估初探
- 以浙北 A 县为例 陈佳骊 徐保根 (83)

基于社会保障的征地区片价测算方法研究	李淑杰	蔡坤林 (89)
我国耕地保护经济补偿机制初探	马文博	李世平 (94)
基于生态价值认知的农地保护机制初探	田 春	李世平 (100)

土地开发整理研究与实践

土地开发整理项目增加耕地生产潜力研究	孔祥斌 林 晶 刘 怡	刘灵伟 (109)
新一轮北京市土地利用总体规划中基本农田调整标准和空间布局探讨	王 茹	陶志红 (117)
土地开发整理存在的问题及对策分析 ——以淄博市为例	赵俊锐	(123)
土地开发整理中新增耕地问题的思考	郝慧萍	吴顺辉 (128)
土地开发整理优化设计中补充耕地等别评定方法	林 晶	(133)
中国基本农田建设的区域差异分析	司振中 李 貌	邱维理 (144)
雷州半岛干旱区土地开发整理的节水灌溉应用研究	蒋姣英	吴顺辉 (152)
土地开发整理合理投资成本的构成与测算 ——以湖北省省级联合土地开发整理项目为例	宋 敏	张安录 (159)

农用地定级估价与农地流转的基础理论

农用地定级中区位因素量化方法探讨	李芹芳 张 琳 刘 静	(175)
叠加法在征地区片综合地价评估中的适用性研究	刘学录 程文仕 曹 春	岑国璋 (181)
农用地基准地价评估方法与实践探索 ——以沈阳市新民市为例	刘 勇 尹连生 李玉芳	李 芳 (190)
农用地基准地价测算方法研究 ——以扶风县为例	李芹芳 陈晓莹 段 刚	许晓婷 (197)
林地估价方法研究与实践探索	王占岐	李海燕 (204)
农用地估价的意愿调查分析法及其应用	徐保根 薛继斌	陈佳骊 (212)
农用地级别与价格拟合偏度分析 ——以河北省万全县定级估价成果为例	王秀丽	马仁会 (219)
县级农用地等级的差异间距合理性分析 ——以河北省怀安县为例	苏 欣	马仁会 (228)

农村集体土地产权制度与农地流转

我国农地流转的现状、问题及思考	周寅康	朱开群	(239)
循序渐进推进农村土地流转的对策思考	李 帅	段建南 喻 瑶	曾 敏 (247)
构建适应农户土地利用目标阶段需求的农用地流转对策推进农村土地流转			孔祥斌 (253)
农用地流转机制研究			
——以豫东平原为例	陈常优	毋晓蕾	叶 枫 (264)
我国农村宅基地流转的问题及对策探讨	陈常优	毋晓蕾	(276)
农地城市流转中社会福利变化的测度	彭开丽	张安录	(284)
农用地分等定级估价成果在农用地流转中的应用探讨	吴克宁	路 婕	汤怀志 黄 勤 赵华甫 (305)
集体建设用地使用权流转中参与主体的利益博弈分析	马文博	李世平	(311)
农户耕地流转心态的实证研究			
——基于江西省 42 个县市 64 个乡镇 74 个行政村的抽样调查	陈美球	肖鹤亮	周丙娟 何维佳 邓爱珍 (316)
农村公共物品供给视阈下的农用地流转的公平与效率			刘双良 (324)
闲置土地利用初步研究	喻 瑶	刘高见	袁淑君 段建南 (332)
农用地定级估价成果应用现状及前景初探	吕 萍	顾祖龙	杜佳明 (341)

征地制度国际比较与我国征地制度改革

统筹征地中的相关利益：来自浙江省衢州市的实证研究	鲍海君	田 俊	徐保根 (355)
从农民的视角研究农村土地私有化的可行性	程文仕	曹 春	刘学录 韩国君 (363)
农地征收中的公共产权研究	郭贯成	吴 群	(373)
国外征地制度特点及其启示	何天鹏	吴顺辉	(381)

土地资源、 耕地保护与可持续发展

谈谈基本农田的保护与建设

邸文聚^{1,2} 苗利梅^{1,2} 程 锋^{1,2}

(1. 国土资源部土地整理中心 北京 100035

2. 国土资源部土地整治重点实验室 北京 100035)

摘要: 基本农田是耕地中的精华,几乎承担了全部的粮食生产任务,是确保粮食安全的物质基础。正确理解基本农田保护,不仅要重视数量保护,更要重视质量保护和耕地生产能力保护。本文分析了我国基本农田建设与保护的基本形势,阐述了新一轮规划修编中基本农田划定的新思路,介绍了基本农田的调整、我国加强基本农田保护的相关制度。集中资金、主动建设、积极保护,以建设促保护,是我国今后一段时期基本农田保护的方向,必将为基本农田保护制度注入新的活力。

关键词: 基本农田 划定 调整 保护 建设

1 我国基本农田建设与保护的基本形势

温家宝总理指出:“发达国家管理保护土地资源,已经跨过了数量管护、质量管护两个阶段,正向生态环境管护的更高层次发展,而我国耕地数量管护还处在初级阶段。”由此可见,我国基本农田的保护与建设任重道远。现阶段我国基本农田建设与保护面临着诸多问题。

1.1 数量问题

1997~2007年间,我国耕地减少12500万亩,补充耕地4259万亩,耕地净减少8241万亩(见图1),《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》明确指出,我国耕地减少8100万亩,补充耕地5500万亩,绝对净减少耕地2600万亩。如果按照1997~2007年间耕地减少这个速度看,我国耕地保护形势十分严峻。

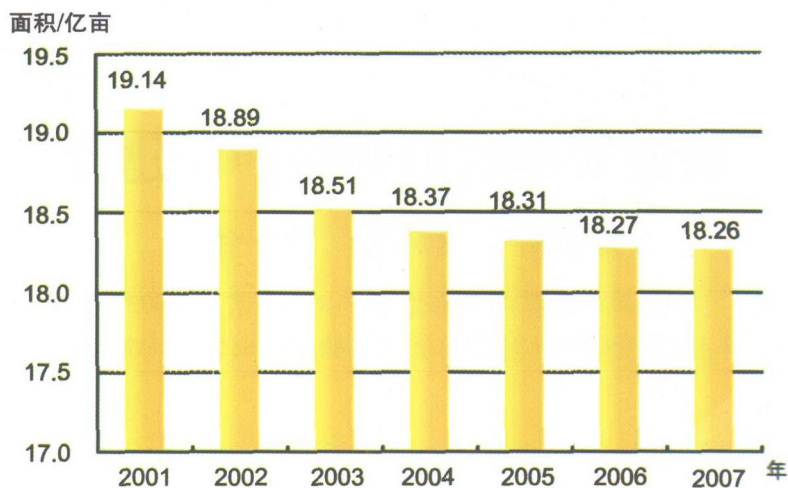


图1 全国耕地面积变化情况

2.2 质量问题

虽然温家宝总理给国土资源部提出了“构筑18亿亩耕地红线”的耕地保护目标,但是由于中国区域的耕地质量差异很大,如果在区域的基本农田保护区的划定中,只重视耕地的数量,不重视耕地的质量,就会出现虽然数量保住了,但耕地的生产能力却降低了,将起不到耕地保护的作用。如何科学合理地划定基本农田范围,就成为落实保护18亿亩耕地的关键问题。

目前在全国已经普遍开展并取得大量成果的农用地分等定级工作,提供了全国农用地各个评价单元的质量、面积、分布等方面的属性,这为我国土地资源质量管理的改革与发展提供了技术支撑。《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》规划目标提出了基本农田数量不减少、质量有提高;要加强基本农田整理,实施基本农田整理重大工程;在城乡用地布局中将大面积、连片基本农田、优质耕地作为绿心、绿带的重要组成部分,构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境;建立耕地保护和节约集约用地责任考核体系,将实际耕地保有量、基本农田保护面积、补充耕地的面积和质量、新增建设用地面积作为重要内容。由此可见,我国的土地资源管理正在从单纯的数量管理向数量质量并重管理迈进。

为了更直观地揭示耕地质量(生产能力)在空间上的变化规律,国家农用地分等定级估价办公室以全国农用地分等成果为依据,借用地理学上“样带”的概念,确定了“两纵两横一斜”等5条样带,分别是东部平原样带、西部高原盆地样带、南方水田样带、北方旱地样带和东南沿海至西北内陆样带。计算了样带上每个县级单位的平均利用等,得到样带的耕地利用等别变化折线。这种折线能够直观地表达耕地生产能力从南到北、从东到西的变化规律(图2)。

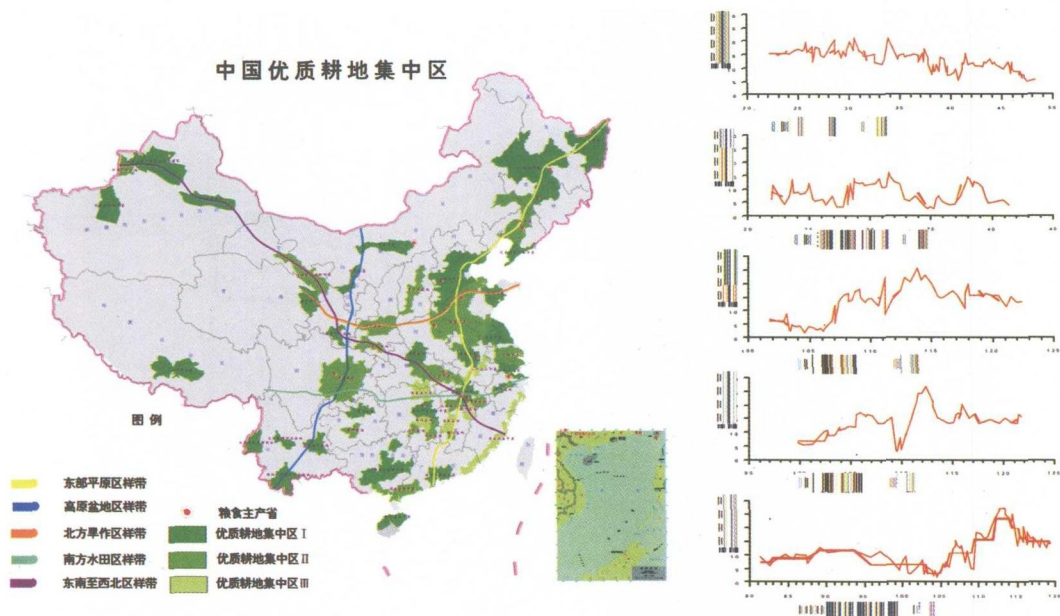


图2 中国优质耕地集中区示意图

1.3 土地利用形态问题

我国土地利用程度不高,有相当一部分耕地地块零碎不规整,田坎、沟渠、道路、坑塘面积过多,田块大小不一,道路弯曲狭小,土墩、坟墓、杂树星罗棋布,内流小河道曲曲弯弯,农户土墙瓦房散落其间。长期以来,由于对农业投入少,农民只能靠肩挑背驮、锄挖犁耕,农业生产劳动强度很大,农村经济发展依然高度依赖于自然条件的变化,农业基础设施依然十分薄弱。据调查,我国田坎面积达1.87亿亩,超过集约化中等水平国家1倍以上;沟渠0.73亿亩,超过1.5倍以上;田间道路估计有1亿亩,超过2倍以上。我国村镇建设用地总量是城市建设用地总量的4.6倍,且用地布局混乱、分布无序、粗放利用现象严重,人均用地远远超过国家标准。地块细碎化问题也相当突出,据调查广东顺德均安镇星槎村均联片:7个队,户均1~3亩,每户分地10块以上的队有5个,最多的队每户分19块,最少的队每户分8块。卜凯早在1941年就指出,中国土地利用存在非农田比例高、土地零碎等问题。图3、图4分别是我国华北平原某县遥感影像图与经过综合整治之后的日本农村,通过比较,我们可以看到我国城市拓展、工业布局、基础设施建设、新农村建设无序状态十分严重。

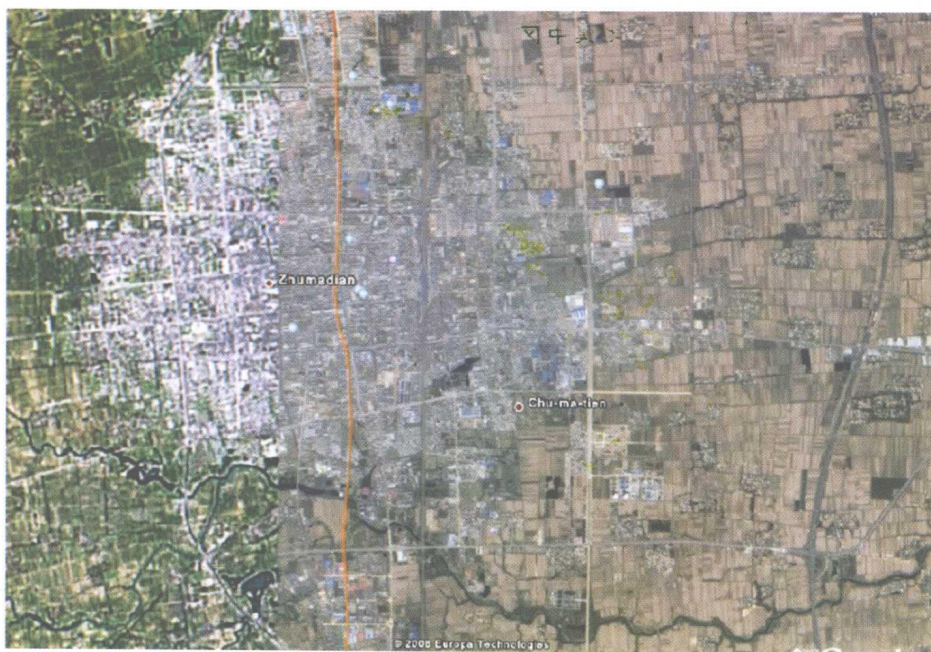


图3 华北某县遥感影像图



图4 经过综合整治之后的日本农村

朱德举教授对太原市万柏林区的基本农田分布、耕地利用等别图进行了分析（图5），结果发现，高等别的耕地多数为一般农田，而低等别、中等别的耕地多数为基本农田。这就进一步给我们的耕地保护工作敲响了警钟，我们要保的18亿亩基本农田到底是什么样的基本农田，如果不将基本农田的质量放入考核范围，最终结果就是数量保住了，生产能力却下降了，这与我国实施基本农田保护的初衷将背道而驰。

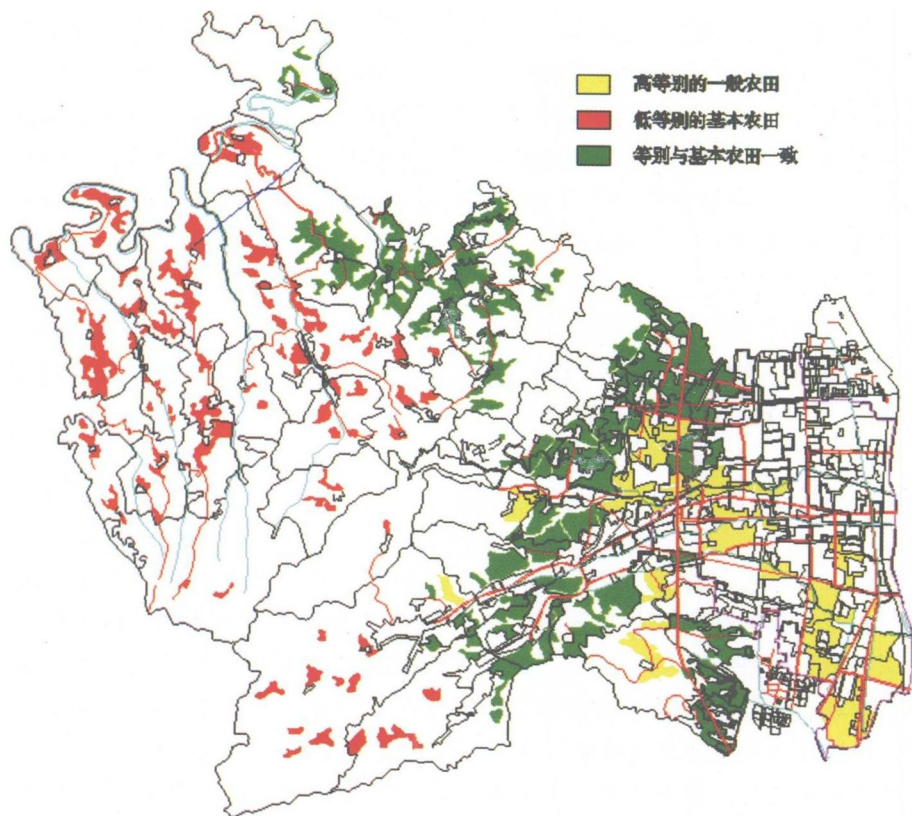


图5 太原市万柏林区基本农田保护区图与耕地利用等别图叠加结果

1.4 生态环境问题

土壤污染已经成为我国继水污染、大气污染、噪声污染和固体废物污染之后的另一个重大的污染问题，成了农业稳定发展中不可忽视的重要因素之一。土壤污染直接影响土壤生态系统的结构和功能，使生物种群结构发生改变，生物多样性减少，土壤生产力下降，土壤理化性质恶化，影响作物生长，造成农作物减产和农产品质量下降，对生态环境、食品安全和农业可持续发展构成威胁。

据不完全统计，目前我国受污染的耕地约有1.5亿亩，土壤污染的总体形势相当严峻。这对于本来就日渐紧张的耕地面积而言，无疑是一个巨大的土地资源“黑洞”。全国每年就

因重金属污染而减产粮食 1 000 多万吨，另外被重金属污染的粮食每年也多达 1 200 万吨。而且，由土壤污染引发的农产品质量安全隐患和群体性事件逐年增多，并且成为影响群众身体健康和社会稳定的重要因素。

据有关调查资料显示，广东省的耕地土壤质量恶化趋势显现。在珠江河口周边约 1 万 m^2 范围内，土壤高氟异常区 5 263 km^2 ，高镉异常区逾 6 000 km^2 ，受人为污染导致土壤中有毒有害重金属元素异常的高，镉、汞、砷、铜、铅、镍、铬等 8 种元素污染面积达 5 500 km^2 ，其中仅汞污染便达 1 257 km^2 ，污染深度达 40 cm。太原市耕地出现铅污染迹象的地区已达 56%，并且靠近公路主干道的土地，这样的情况更为突出，而铜、锌等重金属对土地的污染也不可小视。湖北省荆门市的大量工业废水及生活污水，把流经此地的竹皮河水变成了酱红色，所含的氟、铅、硫化物等十几种有害物质，皆大大超过了人畜饮用标准，鱼虾鸭鹅基本绝迹，4 700 亩农田和 1 500 亩水面因污染而撂荒。仅贺集乡就有 650 人患肝癌、93 人患肺癌。湖冲村一位农民承包了 6 亩稻田，收获的 5 000 多斤稻谷竟然变成了黑色，连鸡、猪都不吃。

我国人均耕地仅 1.4 亩，约相当于美国的 1/8、印度的 1/2。目前耕地仍在不断减少、污染仍在不断加剧，人口仍在持续增加。可以说土地污染已经对我国生态环境质量、食物安全和社会经济可持续发展构成了严重威胁。

2 基本农田的布局

纵观几年来基本农田管理工作，基本农田保护除了侧重数量保护，对质量保护、结构和布局规划、生态管护等方面注重不够之外，还存在着一个“忽略”，即忽略了“优质集中”耕地保护方针中涉及的“集中”管理模式。基本农田保护区中必须是优质耕地，这已经在基本农田划定过程中得到了认识和贯彻。但在整个划定过程中，往往忽略“集中”管理的方针，容易导致片面追求基本农田的优质性，即只要达到等级的农地都划为基本农田，然后面积累加起来以达到政策要求，完成基本农田保护区的划定。结果导致基本农田零散分布，既无法在耕地利用过程中推广规模农业，又增加了土地流转过程中，由于建设用地需要侵占零散基本农田地块引发纠纷的频率。土地利用规划的基本空间单元是地块，多数情况下地块单元面积并不大，毗邻的地块等级可能接近，也可能相差悬殊。为了保护优质集中的耕地，质量相近且优质的连片耕地是基本农田首选的划定地区。而绝大多数基本农田规划只是做到了“保优不保劣，保近不保远”，尚未做到“保整不保零”。

党的十七届三中全会提出一系列富有创新精神和勇气的大战略、新概念。划定永久基本农田就是其中之一。划定永久基本农田必须抓两手：一手是切实落实土地用途管制需要，划定的永久基本农田要“永久”，防止今年划定，明年转用；另一手是着眼宏观全局，从战略高度，本着对中华民族千秋万代负责的态度，确定战略基本农田保护区域，把黄淮海农区、东北农区、长江中下游农区的大面积、集中连片、优质高产基本农田圈定住、保护好，防止各类非农建设包围、切割基本农田保护区。从当前加快各级土地利用总体规划修编的