

全国土地管理统编教材
(岗位培训参考丛书)

耕地保护

GENGDI

BAOHU



3.211

中国大地出版社

国土资源部人教司审定
全国土地管理统编教材
(岗位培训参考丛书)

耕 地 保 护

主 编 王海玫
副主编 王喜枝
编 写 王海玫 王喜枝 谢海松
宋丽芬 辛 娟 丁枫华
王立河

中国大地出版社
1999 年 7 月·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

耕地保护/王海玫主编. -北京:

中国大地出版社, 1999. 7

ISBN 7-80097-317-4

I. 耕… II. 王… III. 耕地-资源保护

-专业学校-教材 IV. F301.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 33116 号

出版发行: 中国大地出版社

(北京市海淀区大柳树路 19 号 100081)

责任编辑: 胡建平

电话: 010-62172711 (编辑部)

010-62183493 (发行部)

经销: 全国各地新华书店

印刷: 北京市长阳印刷厂

版次: 1999 年 7 月第 1 版

印次: 2000 年 9 月北京第 3 次印刷

开本: 850×1168 1/32 字数: 156 千字

印张: 6.188

印数: 8001-11000 册

书号: ISBN 7-80097-317-4/G·43

定价: 8.00 元

大地版图书印、装错误可随时退换

全国土地管理教材统编 委员会组成

主 任：周乃平（中国大地出版社总编辑）

副主任：韩桐魁（华中农业大学教授、博士生导师）
谢经荣（中国人民大学教授，土地管理系主任）

委 员：（按姓氏笔划排列）

王双进	王汉民	茆书斌	张广城	张志勇
陈殿元	徐汝琦	戚昌树	彭捌金	魏普森

前 言

为更好地满足全国土地管理专业教育改革与发展的需要，结合1999年1月1日施行的新《中华人民共和国土地管理法》（下称《土地管理法》）的具体规定，根据国土资源部中国大地出版社1999年3月在北京召开的“全国土地管理教材统编工作会议”精神，我们组织编写了《耕地保护》一书。

我国人口多，人均耕地少，耕地后备资源十分有限。针对耕地锐减，耕地质量退化，人口猛增的严峻形势，新《土地管理法》突出了“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的主题，提出了实现耕地总量动态平衡的战略目标，这是实现社会经济可持续发展的前提条件。

本书从我国耕地的基本国情出发，阐明了耕地保护的必要性和实现耕地保护目标的可能性，论述了保护耕地的宏观调控措施。本书由江苏省扬州农业学校王海玫、辛娟，河南农业学校王喜枝、王立河，浙江丽水农业学校谢海松、丁枫花，山东烟台农业学校宋丽芬等共同编写，全书由王海玫总纂定稿。

本书在编写过程中，得到了中国农业大学朱德举教授和华中国农业大学韩桐魁教授的关心、指导，并提出了宝贵意见，在此，深表谢意。

编 者

1999年6月

出版说明

国土资源部的成立以及新土地管理法的颁布与实施,使我国土地管理事业进入一个新的发展阶段。

新的形势对我国土地管理专业教育提出新的要求。一方面,我国土地管理专业教育基础尚为薄弱,要求进一步加大力度,全方位、多层次普及多种形式的教育;另一方面,保护耕地形势的严峻性和迫切性,要求我们“短、平、快”地加快培养各类人才。正是在这种大背景下,经国土资源部人教司批准,我社统一策划和组织编写了这套教材。统编工作得到了全国20多所院校、校的热烈响应和支持,30多名代表承担了编写工作。

新编教材根据专业教育的要求和能力教育体系的特点,力争做到教学目标明确,最大程度地调动学生的积极性和创造性。内容按照够用、适用、实用的原则进行选择安排,以当前正在实施的法律为依据,以普遍使用的技术方法和先进经验为重点,打破了一般教材的传统模式。

由于时间紧,任务重,新编教材尚有许多不足之处,需要不断改进、不断完善,诚望各界提出批评和帮助,以使这套教材在培养我国国土资源管理专业人才的工作中发挥更大的作用。

目 录

第一章 耕地概述	1
第一节 耕地基本国情	1
一、耕地的概念	1
二、耕地的作用	2
三、我国耕地资源基本国情	4
第二节 耕地保护失控的成因	6
一、耕地保护所面临的严峻形势	6
二、耕地保护失控的管理体制和机制原因	8
三、耕地保护失控的经济机制原因	10
四、耕地保护失控的法制原因	12
第二章 耕地保护目标	14
第一节 耕地保护目标	14
一、耕地保护的概念	14
二、耕地保护的客观必要性	14
三、耕地保护与社会经济可持续发展	15
四、耕地保护的战略目标	17
五、耕地总量动态平衡的可行性分析	18
六、耕地保护应协调的几个关系	20
第二节 耕地保护的内容	22
一、耕地的数量保护	22
二、耕地的质量保护	23
三、耕地的环境保护	24
第三章 耕地保护的宏观调控	26
第一节 土地利用总体规划	26
一、土地利用总体规划的概念	26

二、原有土地利用总体规划的作用	27
三、强化土地利用总体规划的途径方法	28
第二节 土地利用计划	30
一、土地利用计划的概念	30
二、原有土地利用计划管理方法及存在的问题	31
三、土地利用年度计划的编制依据、原则	32
四、土地利用年度计划的内容及编制方法	32
五、土地利用年度计划实施的监督	33
第三节 土地用途管制	34
一、土地用途管制的概念	34
二、土地用途管制的主要内容	35
三、土地用途管制对耕地保护的作用	37
第四节 占用耕地的审批补偿制度	38
一、占用耕地的审批制度	38
二、占用耕地的用地补偿制度	39
三、占用耕地的经济补偿制度	42
第四章 耕地的数量保护	45
第一节 耕地数量需求量预测	45
一、耕地数量需求量预测原则	45
二、耕地数量需求量预测内容	47
三、耕地数量需求量预测方法	49
第二节 基本农田保护	60
一、基本农田和基本农田保护区的含义	60
二、基本农田保护制度	61
三、基本农田保护区的划定	63
四、基本农田保护区的监督管理	69
第三节 土地的开发复垦	73
一、未利用土地开发	73
二、土地复垦	76

第四节 土地整理	82
一、土地整理的概念	82
二、土地整理的内容	82
三、土地整理的基本目标	83
四、土地整理的作用	84
五、土地整理的程序	85
六、土地整理的模式	86
第五章 耕地质量保护	89
第一节 耕地质量	89
一、耕地质量的概念	89
二、我国耕地质量的特点及潜力分析	91
三、我国耕地质量退化的成因分析	98
第二节 耕地质量评价	103
一、耕地质量评价	103
二、耕地的物质生产力等级评价	103
三、耕地适宜性评价	109
四、耕地的经济评价	114
第三节 耕地质量保护措施	117
一、耕地质量的动态监测	117
二、耕地质量退化防治、改造技术措施	123
三、耕地质量保护的经济调节措施	127
四、提高耕地质量的技术措施	129
第六章 耕地环境保护	131
第一节 耕地环境污染及其防治	131
一、耕地环境污染的概念	131
二、耕地环境的污染源及主要污染物	132
三、耕地的大气环境污染及其防治	134
四、耕地的土壤环境污染及其防治	138
第二节 耕地水土流失与治理	143

一、耕地水土流失的原因	143
二、耕地水土流失的治理	146
第三节 耕地环境质量评价	150
一、耕地环境质量	150
二、耕地环境质量评价	152
三、耕地环境标准	154
四、耕地环境质量现状评价	157
第七章 耕地保护的监督机制	172
第一节 土地利用状况监测	172
一、土地利用状况监测的目的和意义	172
二、土地监测内容	173
三、土地利用动态监测方法	174
第二节 耕地保护的监督检查	174
一、耕地保护监督检查的概念	174
二、耕地保护监督检查的作用	175
三、耕地保护监督检查的措施	177
第三节 人民政府在耕地保护中的责任	178
一、省级人民政府在实现耕地总量动态平衡	
目标中的责任	178
二、省级人民政府在占用耕地补偿制度中的职责	180
三、各级人民政府在基本农田制度中的责任	180
四、各级人民政府在保护土地与节约用地	
措施中的责任	181
五、各级人民政府在土地开发、整理和复垦	
中的责任	182
第四节 耕地保护的法律责任	184
一、耕地保护措施	184
二、破坏耕地的法律责任	185
参考文献	188

第一章 耕地概述

土地是人类赖以生存和发展的重要物质基础，也是不可再生的有限资源和十分宝贵的财富。人类社会进入 20 世纪以来，世界人口呈急剧上升的趋势，并由此引起了一系列社会问题，土地、水、能源等各项资源日益短缺，当今世界各国普遍重视对土地的利用和保护。我国是一个发展中的农业大国，人口多、人均耕地少，耕地后备资源有限，土地问题尤其是耕地问题始终是制约我国农业乃至整个国民经济发展的的重要因素。“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策，“保护耕地，就是保护我们的生命线。”加强对耕地的保护，不仅关系到农业的长期稳定发展，而且对整个国民经济的持续、快速、健康发展有举足轻重的作用。

第一节 耕地基本国情

一、耕地的概念

耕地是土地资源中用于第一性生产的一个主要方面，也是最能按照人类生活、生产的需求，生产各种各样的农产品之地。国民经济和人民生活所需要的粮食、棉花、油料、饲料和其他工业原料等农产品，主要由耕地提供。在绝大多数国家里，耕地是人们赖以生存的最主要的一种土地。

国际环境与发展研究所和世界资源研究所在《世界资源》中把耕地的概念解释为：“包括暂时种植和常年种植作物的土地、

暂时草地、商品菜园、家庭菜园、暂时休闲耕地，还包括种植诸如可可、咖啡、橡胶、果树和葡萄等这些在每次收获后不需要重新种植的土地，不包括用来种植为获取薪材的林地。”

在我国，一般对耕地的理解是：“耕地是一种特定的土地，是人类活动的产物，是人类开垦之后，用于种植农作物并经常进行耕耘的土地。”但是，随着农业生产活动的日益复杂和耕作技术的日益先进，农作物的种植出现了各种各样的形式：有粮果间作、立体种植、稻鱼混合种养等，从而使耕地这一概念的界限出现了模糊。结合我国实际情况，可以将耕地定义为：“用于种植农作物并经常进行翻耕、耕耙、平整等耕作措施的土地。”具体包括以下9种土地：

（一）常年进行耕耘、常年种植农作物的土地，这是耕地的主要部分，占耕地总数的85%以上；

（二）当年休耕、休闲或轮歇的田地；

（三）抛荒少于3年的田地；

（四）开垦之后连续使用3年或3年以上的新开荒地以及沿河、沿湖和沿海滩涂；

（五）原是耕地，后改作鱼塘、果树和其他树木的土地；

（六）以种植农作物为主，附带种植有零星桑树、茶树、果树和其它树木的土地；

（七）原是耕地，临时（5年以下）用来培育和种植桑苗、果苗及其他苗木花卉的土地；

（八）非牧区用于种植牧草少于5年的田地；

（九）以种植稻谷为主、养鱼为辅的稻鱼混合种养水田，以及常年用来种植茭白、莲藕等一年生食物类植物的低洼地。

二、耕地的作用

耕地是土地中的精华，对土地条件的要求比较高，要求土地有一个有一定深度和肥力的耕作层，既能保肥、保水，又能排

水、通气，有较完备的水利设施和良好的气候条件。适用于耕地的土地，一般也适用于其他用途用地，但是可作其他用途的土地，则不一定适合作耕地。耕地是确保我国十几亿人口米袋子、菜篮子的主要基地，也是衣着的主要原料基地。

（一）耕地是国民经济发展的基础

农业是人类赖以生存的最重要的产业部门，是国民经济发展的基础。尽管随着国家工业化的发展，农业产值在国民经济总产值中所占的份额有所下降，但这并不能说明农业的基础地位也随之下降了。随着工业化的发展和人口的不断增长，必然要求农业提供数量更多、质量更优的农产品。耕地是农产品生产的载体，是农业生产的物质条件，是农业能够持续发展的基础和前提。具体表现在以下几方面：

1. 耕地为人类提供了绝大部分的农产品

耕地提供了人类生命活动 80% 以上的热量和 75% 以上的蛋白质，人类 88% 的食物来自于耕地，不仅粮、油、棉、蔬菜等主要农作物产品靠耕地提供，而且 95% 以上的肉蛋奶产量也由耕地农副产品转化而来。“国以民为本，民以食为天”，“仓廩实而知荣辱”，“无农不稳，无粮则乱”。这些历史经验的总结，都从侧面反映了耕地的重要性。

2. 耕地是轻工业原料的来源地

我国轻工业产值占全国工业总产值的近一半，而以农产品为原料的加工业产值就占轻工业总产值的 50% ~ 60%。目前，轻工业原料，特别是纺织工业，食品工业等原料大多来源于耕地。

3. 耕地为国民经济的发展积累了大量资金

建国以来，我国通过农业税和工、农产品的不等价交换，靠农业特别是种植业，为我国工业的发展积累并且还在不断积累大量的资金。农产品的出口也为国家换取了工业化所需要的大量外汇。

以上几点都说明了耕地在国民经济体系中的基础地位，只有

加强耕地资源的保护工作，才能保证国民经济的健康发展。

（二）耕地是社会稳定的基础

我国近 9 亿的农村人口是中国人口举足轻重的组成部分，多年来经济管理体制和户籍管理制度把整个社会划分为城、乡两大块，农业人口占全国总人口的比重异常稳定。由于中国城市短时期不可能吸纳大量农村剩余劳动力，因此，农民的收入和生活的保障主要来自于土地，而耕地为农村的农民提供了主要的生活保障。同时，以农副产品加工业为主的农村二、三产业才能有发展，农村剩余劳动力才能在离土不离乡的情况下就地消化，就地转移。由于有了粮食这个基础，我国的乡镇企业蓬勃发展，到 1988 年，职工人数达到 9545 万人，农村二、三产业总产值达 4529.38 亿元，占全国工业总产值的 27.6%，成为我国工业化不可缺少的重要一翼，促进了农村经济的全面繁荣，缓解了农业剩余劳动力流入城市而造成巨大的社会压力和一系列社会问题，促进整个社会的稳定发展。

一个国家国际地位的高低，很大程度上取决于这个国家经济实力的强弱，我国是一个发展中的农业大国，只有稳定农业尤其是稳定粮食生产，才能保证国家独立自主的地位。因此，只有切实加强耕地保护，才能稳定社会，才能促进国民经济的高速发展，才能保持和加强我国在国际经济竞争和政治较量中独立自主的地位。因此说，耕地是社会稳定的基础。

三、我国耕地资源基本国情

1. 我国耕地资源人均数量少，分布不平衡

据土地详查，我国现有耕地为 19.51 亿亩，但我国人口众多，人均耕地资源在世界上处于低水平。人均耕地仅为 1.59 亩，为世界人均数 3.75 亩的 43%。我国耕地资源不仅人均数量少，而且分布极不平衡，人均耕地均大于 2 亩的 12 个省（区）主要分布在东北和西北。这些省（区）水热条件较差，耕地生产水平

低。人均耕地小于1亩的有北京、上海、天津，还有湖南、浙江、广东、福建4个省。全国2800多个县级行政单位中，人均耕地低于联合国粮农组织0.8亩警戒线的有666个，占全国县级区划单位的23.77%，主要分布在辽宁、河北、北京、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西10个沿海省、区、市中，人均耕地低于0.5亩的有463个县级单位，也主要分布在东部的沿海地区。

2. 耕地总体质量差，生产力水平低

我国耕地分布在山地、丘陵、高原等地的占66%，而平原仅占12%，盆地占22%，大面积农田比重较少。在这19亿多亩的农田中，根据生产潜力发挥程度而进行的统计，高产田仅占10.8%，而中产田为47.7%，低产田为41.5%。全国耕地面积的59%缺磷、29%缺钾、14%磷钾俱缺，耕层浅的土地约占26%。现有耕地中，有9100万亩坡度在25度以上，长期耕作不利于水土保持，需逐步退耕。全国优质耕地少，抗自然灾害能力差，耕地中有灌溉设施的不到40%，水资源分布不均匀，我国长江流域及其以北地区，耕地占全国的38%，水资源却占全国的80%以上，淮河流域及其他地区，水资源不足全国的26%，而耕地却占全国耕地的62%。我国耕地总体质量差，生产力水平较低，与世界发达国家或农业发达国家相比，粮食单产相差100公斤以上。

3. 耕地退化严重

据统计资料显示，目前全世界用于农业的57亿公顷可耕旱地中，约70%的土地已经退化，全球受荒漠化直接影响的人口超过2.5亿，有100多个国家约10亿人口面临荒漠化的威胁。由于缺乏耕地肥力补偿机制，耕地只种不养，有机质含量降低，地力下降，同时，土地荒漠化、盐碱化、水土流失、海岸侵蚀等日益严重，造成土地质量退化。据统计，我国土地沙化面积逐年扩大，土地沙化面积已达153.3万平方公里，占国土总面积的

15.9%；全国水土流失面积达 130 万平方公里，占国土总面积的 13.5%，每年流失表层土壤约 50 亿吨，相当于全国耕地被刮去了 1 厘米厚的肥土层，带走的氮、磷、钾相当于全国 1 年的化肥总施用量。同时，由于工业“三废”大量的排放，生活垃圾的倾倒，化肥、农药、地膜的大量使用及引污灌溉等，全国 1/5 的耕地受工业“三废”和农药污染。

4. 耕地后备资源严重不足，可开垦的耕地有限

我国农垦历史悠久，质量好的土地资源绝大多数已经被开发利用，耕地后备资源潜力小。据“全国土地详查（1996 年 10 月 31 日）”的数字，全国未利用土地中的荒草地、盐碱地、沼泽地共 9.57 亿亩，属于可开发利用的后备土地资源。其中宜垦地约为 5 亿亩，质量较好的宜农土地只有 2 亿亩，近期可开垦耕地 1.22 亿亩，这些宜耕荒地集中在西北、东北、华北三大片，占全国宜耕荒地的 75.13%，尤以西北最多，占全国宜耕荒地的 48.3%。但这些待开发耕地资源或水源不足，或低湿或经济交通不发达，开垦的难度大、成本高，而且开发后面临风蚀沙化、盐渍化的巨大威胁，这些土地开垦之后的质量极差，难以和被占用的耕地相比，难以改变我国人均耕地少的现状。

第二节 耕地保护失控的成因

一、耕地保护所面临的严峻形势

1949 年，我国刚解放时，大陆的土地资源中，耕地面积约为 14.68 亿亩。1957 年，耕地面积增至 17.6 亿亩。自 1957 年以后，我国耕地面积迅速递减，并呈直线下降趋势。1958~1986 年的 28 年间，我国耕地面积累计减少 6.11 亿亩，平均每年减少 2182 万亩，扣除历年开荒造田，增加的耕地，每年净减 807 万亩。1986 年《土地管理法》颁布实施后，城乡土地实行统一管

理体制，耕地锐减得到一定控制。但 1986 年到 1995 年，全国耕地仍减少 1 亿多亩，年均减少 1027 万亩，即便在实行“冻结非农业建设占用耕地”措施的 1997 年，全国耕地仍减少了 203 万亩，1998 年由于灾毁和因生态要求新开垦耕地减少等因素，耕地净减少 300 多万亩，而我国人口每年以 1300 ~ 1400 万人递增，同时我国正处于工业化、城市化迅猛发展时期，国民经济的各项建设都需要占地，这就使得人地矛盾更加突出，耕地保护的形势越来越严峻。具体表现在以下几方面：

1. 城市规模扩张过大，土地利用率低

据统计，1985 至 1994 年，全国城市由 324 个猛增到 622 个，增加近一倍，城市建成区面积由 9386 平方公里增加到 17940 平方公里，平均年递增 7.5%。据专家对全国 31 个特大城市卫星遥感资料的判读和量算，1986 ~ 1995 年，主城区实际占地规模扩大了 50.2%。据对上海等几个城市调查，城市建成区的空闲地约占建成区面积的 17%，土地利用率低。

2. 农村居民点建设分散，用地超标

《全国土地利用总体规划纲要》确定，2000 年农村居民点用地规模为 2.05 亿亩，但到 1996 年实际占地已达 2.47 亿亩，农村居民人均用地达到 190 平方米，超过规定的最高标准 150 平方米的 27%。

3. 乱设开发区

据统计，1996 年底，全国已有各类开发区 4210 个，规划占地 1853.5 万亩，实际占地 348.3 万亩，其中耕地 157.651 万亩。开发区中经国务院和省级人民政府批准的 1128 个，省级以下擅自设立的 3082 个。

4. 土地闲置浪费严重

据 1997 年非农业建设用地大清查查出的结果，全国共有闲置土地 174.8 万亩，占实际建设用地总面积的 5.8%，其中耕地 94.2 万亩，占闲置面积的 54%，闲置耕地中有 51.8 万亩已无法