

2007

全国土地利用 变更调查报告

国土资源部地籍管理司



中国大地出版社

全国土地利用 变更调查报告 2007

国土资源部地籍管理司

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

全国土地利用变更调查报告. 2007 年/国土资源部地
籍管理司编. —北京: 中国大地出版社, 2008. 3
ISBN 978 - 7 - 80246 - 067 - 6

I. 全… II. 国… III. ①土地利用—调查报告—中国—
2007 ②土地管理—调查报告—中国—2007 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 015048 号

责任编辑: 叶 丹 郝夏芸

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

印 刷: 北京北林印刷厂

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 15

彩 插: 32

字 数: 340 千字

版 次: 2008 年 3 月第 1 版

印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 067 - 6/F · 201

定 价: 78.00 元

版权所有 · 侵权必究

全国土地变更调查工作掠影



徐绍史部长讲话



负小苏副部长讲话



全国土地变更调查汇总会会议现场



小组讨论现场



高延利司长做会议总结



赵龙副司长参加小组讨论



温明炬副司长参加小组讨论



全体会议代表合影



全国土地变更调查汇总会内业核查



土地变更调查抽查内业核查



土地变更调查抽查外业核查



土地变更调查抽查外业核查

《全国土地利用变更调查报告 2007》

编辑委员会

主 编：高延利

副 主 编：温明炬 顾炳中 谢俊奇

编委成员：沙志刚 张炳智 张阳阳 董北平
牛新萍 杨祝晖 赵 伟 喻 锋
张 迪 刘延东 吴明辉 何 维
孙 毅 姜 栋 周连芳 曾 巍
梁 耘 辛丽璇 李 琪 胡碧霞

《全国土地利用变更调查报告 2007》

组织单位：国土资源部地籍管理司

协作单位：国土资源部信息中心

中国土地勘测规划院

各省、自治区、直辖市国土资源厅（国土环境资源厅、国土资源和房屋管理局、房屋土地资源管理局、规划和国土资源局）

关于 2007 年度全国土地利用 变更调查结果的报告

国土资发〔2008〕47 号

国务院：

为全面掌握各类土地特别是耕地、建设用地的现状，根据法律规定，我部对 2007 年度全国土地利用状况进行了变更调查。现将有关情况报告如下：

一、2007 年土地变更调查情况

按照我部统一部署，各地高度重视、精心组织，顺利完成了 2007 年度全国土地变更调查和逐级汇总工作。为保证数据的准确性，我部实地抽查了 10 个省（区、市）的土地变更调查结果，同时运用遥感监测手段对 79 个城市进行了核查。从抽查、核查结果看，2007 年度土地变更调查数据比较客观反映了全国土地利用变化情况。

为贯彻落实《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号）“实际新增建设用地土地有偿使用费缴纳

范围，以当地实际新增建设用地面积为准”规定，2007 年度土地变更调查对往年开工建设后方作为新增建设用地的调查统计标准进行了调整，将当年批准尚未开工建设的用地面积调查统计为新增建设用地，进一步满足了土地管理的需要。

二、2007 年度全国土地利用状况

截至 2007 年 10 月 31 日，全国 31 个省（区、市）土地调查总面积 142.60 亿亩（未包括港、澳、台地区），其中农用地 98.55 亿亩，占 69.1%；建设用地 4.91 亿亩，占 3.4%；未利用地 39.14 亿亩，占 27.5%。

（一）耕地状况

截至 2007 年 10 月 31 日，全国耕地面积由 2006 年 10 月 31 日的 18.266 亿亩减少为 18.260 亿亩，全国人均耕地 1.38 亩。增减情况是：

（1）2007 年度全国增加耕地 450.0 万亩。其中：土地整理复垦开发补充耕地 293.8 万亩；农业结构调整增加耕地 156.2 万亩。

（2）2007 年度全国减少耕地 511.0 万亩。其中：建设占用耕地 282.4 万亩；灾毁耕地 26.9 万亩；生态退耕 38.2 万亩；农业结构调整减少耕地 163.5 万亩。

增减相抵，2007 年度全国耕地面积净减少 61.0 万亩。

（二）建设用地状况

截至 2007 年 10 月 31 日，全国建设用地面积 4.91 亿亩。增

减情况是：

(1) 2007 年度全国新增建设用地 568.4 万亩，其中，建设占用农用地 478.0 万亩；建设占用未利用地 90.4 万亩。

新增建设用地中，城镇用地 126.7 万亩，村庄用地 32.0 万亩，独立工矿用地 305.6 万亩，交通和水利用地 93.8 万亩，其他用地 10.3 万亩。

——新增城镇和独立工矿用地中，工矿仓储用地 297.7 万亩，住宅用地 50.6 万亩，商服用地 33.6 万亩，公共建筑等用地 50.4 万亩。

——新增村庄用地中，住宅用地 27.5 万亩，工矿仓储用地 2.5 万亩，商服用地 0.5 万亩，公共建筑等用地 1.5 万亩。

——新增交通和水利用地中，公路用地 55.1 万亩，铁路用地 11.5 万亩，民用机场用地 2.9 万亩，港口码头等用地 1.0 万亩；水库用地 15.7 万亩，水工建筑用地 7.6 万亩。

(2) 2007 年度全国建设用地复垦为耕地 30.9 万亩，变为其他用地 4.7 万亩。

增减相抵，2007 年度全国建设用地面积净增加 532.8 万亩。

(三) 未利用地状况

截至 2007 年 10 月 31 日，全国未利用地面积 39.14 亿亩。增减情况是：

(1) 2007 年度未利用地开发为农用地和建设用地 343.6 万亩。

(2) 由于自然灾害损毁等原因，2007 年度农用地和建设用地变为未利用地 61.4 万亩。

增减相抵，2007 年度全国未利用地净减少 282.2 万亩。

三、情况与分析

从土地变更调查结果来看，2007 年国土资源管理工作取得了积极成效，同时也存在一些不容乐观的问题。

(一) 耕地面积减少数量不多，但保护形势依然严峻

2007 年度耕地面积净减少 61.0 万亩。与往年相比，耕地面积减少幅度有所下降。主要原因，一是 2007 年度国务院暂停安排退耕还林计划，生态退耕面积大幅减少，1997 年至 2006 年年均为 1080 万亩，2007 年度只有 38.2 万亩；二是农产品结构调整净减耕地数量下降，1997 年至 2006 年年均净减耕地 138 万亩，2007 年度仅减少 7.3 万亩；三是灾毁耕地数量不多，1997 年至 2006 年年均灾毁耕地 104 万亩，2007 年度灾毁为 26.9 万亩。从以上数据看，生态退耕是前些年耕地减少幅度较大的主要因素。2005 年和 2006 年如剔除生态退耕减少的耕地面积，耕地面积则分别净增加 43 万亩和 49 万亩。

2007 年度耕地面积虽然减少数量不多，即使今年及今后不再安排退耕还林计划，但耕地保护中仍存在以下值得注意的问题。一是占优补劣情况依然存在。2007 年度建设占用耕地中，有灌溉设施的占 66%；补充耕地中，有灌溉设施的仅占 36%。

不少地方占水浇地补旱地，占城郊稳产、高产农田补边远山地，对以粮食为主的农产品生产能力直接造成威胁。二是补充耕地难度加大。土地开发受到保护生态环境和耕地后备资源紧缺的制约，补充耕地面积出现下降和部分省份难保平衡趋势。部分发达省市耕地后备资源严重不足，村庄建设用地和废弃地整理复垦为耕地的潜力也不大，实现耕地占补平衡，尤其是补充相当质量和数量的耕地将更加困难。三是农产品结构调整受市场因素影响较大，灾毁减少耕地数量很难控制，耕地面积仍存在大幅度减少的可能。总的看，保护 18 亿亩耕地、保护优质耕地，不断提高耕地质量的形势依然严峻。

（二）新增建设用地规模有所下降，但土地调控、执法任务依然艰巨

2007 年度全国新增建设用地 568.4 万亩，与前十年年均新增建设用地 598 万亩相比，减少 5%。主要原因，一是严把用地审批关。2007 年度全国非农建设占用耕地面积在审批中共核减 17.9 万亩。二是推进节约集约利用土地，鼓励使用存量建设用地。2007 年度全国使用存量土地占建设用地供应总量的 47%。三是严把土地闸门，加强用地计划管理。2007 年度全年新增建设用地面积，控制在年度用地计划 580 万亩的范围内。

2007 年度新增建设用地总规模虽得到控制，但用地严管措施的落实难度仍然很大。一是不少地方的干部依法管地用地、

科学用地的意识不强。二是建设占用农用地超出计划 78.0 万亩。三是新增建设用地中工矿仓储用地比重持续增加，2007 年度达 52.8%，是历年来首次突破 50%。四是未批先占仍有相当数量。2007 年度新增建设用地中未批先占面积达 66.9 万亩。与全国土地执法“百日行动”查处的违规违法年度占地面积基本吻合。由此可见，土地调控、执法任务依然艰巨。

（三）村庄用地增加，乡村人口增少，城乡统筹任重道远

1996 年至 2007 年，全国村庄总面积净增 129 万亩，其中 2007 年村庄总面积略有减少，净减 26 万亩。同期，乡村人口总数净减 1.23 亿人。

从村庄用地现状看，村庄用地不集约的情况比较严重，“空心村”比较普遍。按第二次全国农业普查 2.26 亿户农村住户计算，全国农村住户户均村庄面积达 1.1 亩。

从村庄用地发展情况看，随着乡村人口减少，乡村人口人均村庄用地面积逐步增加。从 1996 年至 2007 年，乡村人口人均村庄用地面积从 0.29 亩增加到 0.34 亩。

从城乡居民点用地整体变化看，我国城镇化率逐年提高，城镇建设用地大幅增加，乡村人口总数大幅减少，而村庄用地并未同步相应减少。

造成这一状况的主要原因是，历史上村庄用地比较粗放，近年来我国城镇化进展加快，乡村人口大量减少，村庄用地闲