



2005

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 2005

国土资源部地籍管理司

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书是国土资源部组织对全国 2005 年度土地利用变更情况进行调查后得出的调查结果, 内容包括有关土地变更调查工作的要求, 全国土地变更调查情况总报告, 31 个省、自治区、直辖市的土地利用变化情况分析报告等。

本书可供国土资源管理人员阅读参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

全国土地利用变更调查报告. 2005 年/樊志全主编. 北京: 中国大地出版社, 2006. 3

ISBN 7-80097-820-6

I. 全... II. 樊... III. ①土地利用—调查报告—中国—2005 ②土地管理—调查报告—中国—2005 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 008586 号

责任编辑: 叶 丹

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: 北京印刷集团有限责任公司印刷二厂

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 14.75

彩 插: 28 页

字 数: 340 千字

版 次: 2006 年 3 月第 1 版

印 次: 2006 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000 册

书 号: ISBN 7-80097-820-6/F·143

定 价: 78.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

全国土地变更调查工作掠影



全国土地变更调查汇总会现场



土地变更调查数据审查



土地变更调查内业核查



土地变更调查外业核查

《全国土地利用变更调查报告 2005》

编辑委员会

主 编：樊志全

副 主 编：高延利 顾炳中 谢俊奇

编委成员：温明炬 沙志刚 张阳阳 董北平

牛新萍 张炳智 杨 地 曾 巍

吴初国 王小菊 张 迪 刘延东

王兆丰 况海涛 孙 毅 刘顺喜

张明达 周莲芳 梁 耘 李 琪

吴海平 张荣慧 辛丽璇

《全国土地利用变更调查报告 2005》

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）

国土资源部文件

国土资发〔2006〕30号

签发：孙文盛

国土资源部关于2005年度全国 土地利用变更调查结果的报告

国务院：

依据法律规定，我部对全国2005年度（2004年11月1日至2005年10月31日）土地利用状况进行了调查和逐级汇总（未包括香港、澳门和台湾地区）。现将全国土地变更调查结

果及有关情况报告如下：

一、土地变更调查开展情况

2005 年是“十五”的最后一年，准确的土地数据是全面分析“十五”期间用地情况，以及科学制定国土资源管理“十一五”各项规划和计划的重要基础。为此，各地高度重视 2005 年度土地变更调查工作，结合贯彻《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》（国办发〔2005〕32 号）中的“四查清、四对照”要求，严密部署、精心组织土地变更调查。经各级国土资源管理部门共同努力，按时、顺利完成了年度全国土地利用变更调查和逐级汇总工作。

为保证数据的准确性，针对数据审核、汇总中发现的问题，我部组织对 10 个省、市的变更调查结果进行了实地随机抽查，并运用遥感监测手段对 22 个 50 万人口以上城市进行了核查。从实地抽查和遥感监测核查情况看，2005 年度土地变更调查工作好于往年，土地变更调查数据客观反映了全国土地利用变化情况，符合各地实际。

在工作中也发现了一些问题，主要是土地变更调查工作量大，调查经费严重不足，很多地区资料陈旧，没有及时更新，部分地区存在变更调查不规范、不彻底现象，个别地区执行全国标准不严格，有行政干预调查数据的倾向。

二、全国土地利用状况

(一) “十五”期间全国土地利用状况

“十五”期间，全国耕地面积共净减少 9240 万亩（年均净减少耕地 1848 万亩）。具体变化情况是：建设占用耕地 1641 万亩，灾毁耕地 381 万亩，生态退耕 8065 万亩，因农业结构调整减少耕地 1293 万亩。以上四项共减少耕地 11380 万亩。同期土地整理复垦开发补充耕地 2140 万亩。

同期东、中、西部耕地面积分别净减少 2107 万亩、1987 万亩、5146 万亩，各占全国耕地面积净减少的 23%、21% 和 56%。

“十五”期间，全国共新增建设用地 3285 万亩（年均新增建设用地 657 万亩）。其中：新增独立工矿用地 1315 万亩，新增城镇建设用地 618 万亩，新增交通用地 546 万亩，新增村庄用地 477 万亩，新增特殊用地、水利设施建设用地等 329 万亩。

同期东、中、西部新增建设用地分别为 1796 万亩、583 万亩、906 万亩，各占全国新增建设用地的 55%、18% 和 27%。

截至 2005 年 10 月 31 日，全国 31 个省（区、市）土地调查面积中，农用地 98.56 亿亩，占 69.1%；建设用地 4.79 亿亩，占 3.4%；未利用地 39.26 亿亩，占 27.5%。

(二) 2005 年耕地状况

截至 2005 年 10 月 31 日，全国耕地面积 18.31 亿亩，比上年度末净减少了 524.4 万亩。全国人均耕地 1.40 亩。具体情

况是：

1. 建设占用耕地 318.2 万亩。其中：当年建设占用耕地 208.1 万亩，比上年减少 4%；结合“四查清、四对照”查出往年已经建设、未变更上报的建设占用耕地 110.1 万亩；

2. 灾毁耕地 80.2 万亩，比上年减少 15%；

3. 生态退耕 585.5 万亩，比上年减少 47%；

4. 因农业结构调整减少耕地 18.5 万亩，比上年减少 94%。

以上四项共减少耕地 1002.4 万亩。

5. 同期土地整理复垦开发补充耕地 460.0 万亩，比上年减少 11%。

截至 2005 年 10 月 31 日，东、中、西部耕地面积分别为 4.61 亿亩、6.95 亿亩、6.75 亿亩，各占全国耕地面积的 25%、38% 和 37%。2005 年，东、中、西部耕地面积分别净减少 364.3 万亩、50.6 万亩、127.5 万亩，各占全国耕地面积净减少的 67%、9% 和 24%。

（三）2005 年建设用地状况

截至 2005 年 10 月 31 日，全国建设用地 4.79 亿亩，比上年度末净增加了 555.6 万亩。具体情况是：

1. 建设用地增加 648.0 万亩（建设占用农用地 549.4 万亩、建设占用未利用地 98.6 万亩）。其中：

(1) 当年新增建设用地 427.4 万亩，比上年增加 6%。
2005 年，东、中、西部当年新增建设用地分别为 242.4 万亩、57.2 万亩、127.8 万亩，各占当年全国新增建设用地的 57%、13% 和 30%；

(2) 往年建设、未变更上报的建设用地 220.6 万亩。

2. 建设用地变为耕地 32.4 万亩，变为其他用地 60.0 万亩。

(四) 2005 年末利用地状况

截至 2005 年 10 月 31 日，全国未利用地 39.26 亿亩，比上年度末净减少了 596.9 万亩。其中：因开发和建设利用，未利用地变为农用地和建设用地 1004.9 万亩；由于自然灾害损毁等原因，农用地和建设用地变为未利用地 408.0 万亩。

三、情况与分析

“十五”时期，我国国民经济持续较快发展，工业化、城镇化、市场化步伐加快。国土资源管理系统深入学习和全面落实科学发展观，积极参与宏观调控，严把土地闸门，有力地支持了国民经济快速发展和生态建设，及时遏制了乱占滥用耕地的势头，国土资源管理工作取得明显成效。

从总体上看，“十五”时期全国土地利用变化的主要特点，一是，由于经济增长快，投资规模逐年加大，各项建设用地需求量大，建设占用相当数量的耕地。全国城乡新增建设用地 3285 万亩，建设占用耕地 1641 万亩。二是，生态退耕数量

大，是耕地面积减少较多的主要因素。全国耕地面积由 2000 年 10 月底的 19.24 亿亩，减少为 2005 年 10 月底的 18.31 亿亩，耕地净减少 9240 万亩，其中生态退耕减少耕地 8065 万亩。

从各年度的情况看，“十五”初期，特别 2002 年和 2003 年，不少地区出现了盲目投资、低水平重复建设，圈占土地、乱占耕地的势头，两年年均新增建设用地达 682 万亩。2004 年以来，全国深入开展土地市场治理整顿，国土资源管理系统全面贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）（以下简称《决定》）精神，基本刹住了盲目设立开发区，大量“圈占”土地之风，遏制了乱占滥用耕地的势头，形势趋于好转。2004 和 2005 年年均新增建设用地 415 万亩，比前两年出现较大幅度下降。

对 2005 年土地变更调查结果分析表明：

（一）在严格管理土地同时，基本保障了发展用地

2005 年，国土资源管理系统积极参与宏观调控，严格控制建设用地规模。一是严格执行禁止供地和限制供地政策。全年核减各地报国务院批准的建设用地 6.9 万亩。二是大力推进节约集约利用土地，鼓励使用存量建设用地。2005 年全国城镇建设用地供应中，存量土地占 56%。三是严格执行农用地转用计划，规范农用地转用程序和加强批后监督管理。2005 年当年新增建设用地 427.4 万亩，与上年的 402 万亩基本持平。

在严格管理的同时，积极保障重点基础设施项目用地需要，对符合国家产业政策和法律法规、符合土地利用总体规划和年度计划的建设项目用地，千方百计保证用地供应。全年经我部报国务院审批的土地 224 万亩，其中重点急需建设项目 112 万亩、单独选址建设 76 万亩、城市分批次建设项目 36 万亩。

（二）建设项目用地占补平衡基本得到落实，占优补劣依然存在

各地加大土地整理复垦力度，同时按建设项目占补平衡制度加强考核。2005 年度全国土地整理复垦开发补充耕地 460.0 万亩，其中：整理补充耕地 107.1 万亩，比上年增加 21 万亩；复垦补充耕地 106.0 万亩，比上年增加 16 万亩。

全国建设占用耕地总体实现了数量上的占补平衡。2005 年补充耕地面积比建设占用和灾毁耕地多 61.6 万亩。

2005 年建设占用的耕地中，有灌溉设施的占 67%，比上年下降了 5 个百分点；补充耕地中有灌溉设施的占 35%。

（三）耕地面积净减少的势头有所减缓，但严管土地的任务依然十分繁重

经实地调查，2005 年全国生态退耕面积 585.5 万亩，其中退耕还林 546.3 万亩，还草 38.8 万亩，还湖 0.4 万亩。2005 年生态退耕数量比前四年年均 1870 万亩有较大幅度的减少，减少 69%。

由于生态退耕面积大幅度下降，以及各地加大耕地保护和补充耕地力度，全国耕地面积净减少数量由前四年年均 2175 万亩，下降为 2005 年的 542.4 万亩。耕地大面积减少的势头有所减缓。“十一五”期间如何合理安排生态退耕面积、如何加强新农村建设用地管理，将是严格管理土地面临的突出问题。

（四）土地市场治理整顿任重道远

2005 年是开展土地市场治理整顿的第三年，期间，对违法用地继续保持高压态势，使用遥感等高新技术手段，加大了土地执法监察力度，但 2005 年当年未批先建占用耕地的面积仍有 30.8 万亩，与 2004 年相当。由此看出，全面开展土地市场治理整顿工作十分必要，必须长期坚持。

四、几点建议

“十五”期间土地利用变化数据表明经济快速增长和社会发展对土地需求量大、占用耕地多。“十一五”期间，投资规模将继续增加，经济发展继续保持较快增长势头，需要大量土地，国土资源管理工作仍将面临着耕地保护难、管理难的状况。因各种原因，部分地区土地数据存在不实现象，国土资源管理还面临着统一调查和统一统计难等困难。为贯彻落实十六届五中全会既要保障发展，又要保护资源的精神，针对当前问题提出以下几点建议：

（一）确保实现“十一五”时期耕地保护目标

从“十五”期间耕地变化情况看，“十一五”期间，实现中央关于耕地减少过多状况得到有效控制、耕地面积确保在18亿亩以上的工作目标不容乐观。一是，“十一五”是全面建设小康社会的关键时期，要保障国家现代化建设需要，控制建设占用耕地的任务十分艰巨。二是，“十一五”期间补充耕地受到生态环境限制更加严格，宜开发的后备资源越来越少，通过加大资金投入和补充力度，才能实现“十五”期间平均每年补充430万亩的水平。另外，“十五”期间平均每年灾毁减少80万亩耕地，也是今后难以控制的因素。

由此看出，要实现中央关于耕地面积控制在18亿亩以上的目标，在严格管理、加大耕地保护和耕地补充力度的情况下，控制生态退耕数量是关键。因此，建议请国家发改委牵头，组织研究论证“十一五”期间生态退耕数量。

（二）长期坚持最严格的土地管理制度

“十一五”是全面建设小康社会的关键时期，国土资源管理系统将以科学发展观统领国土资源管理工作全局，努力做到保护资源更加严格规范、保障发展更加持续有力、维护权益更加切实有效、服务社会更加全面优质，不断提高资源对经济社会发展的保障能力。2006年将继续认真贯彻《决定》，严把土地闸门，科学编制新一轮规划，严格控制新增建设用地总量特别是占用耕地数量，推进节约集约利用土地。

针对变更调查反映的问题，一是重点做好违法用地执法监察工作，充分利用土地利用动态遥感监测成果，加大执法力度，严厉查处土地违法案件。二是严格实行补充耕地数量质量按等级折算，努力实现耕地产出能力的平衡。

（三）开展第二次全国土地调查，建立统一的土地调查、统计制度

年度土地变更调查统计在国土资源管理和国民经济和社会发展中发挥了重要作用。而从“十五”期间土地变更调查情况看，由于1984年开始的第一次全国土地调查距今已经多年，全国土地利用状况发生了巨大变化，土地变更调查受经费、人员等因素限制，很多地区资料陈旧，部分地区变更不规范、不到位，保证土地变更调查数据准确性的难度越来越大。如2005年变更调查查出往年已经建设、未变更上报的建设用地220.6万亩。

根据《决定》中关于“抓紧建立和完善统一的土地统计制度，启动新一轮土地调查，保证土地数据的真实性”的要求，我部已经组织完成了《第二次全国土地调查总体方案》的编制、论证等工作，并已上报国务院。通过第二次全国土地调查，建立和完善统一的土地分类、调查、统计制度，形成满足管理需要的调查、统计机制和运行模式，从根本上解决地方上报数据不实的问题。