

WOGUO GENGDI BAOHU ZHIDU YANJIU
LILUN YU SHIZHENG

我国耕地保护制度研究

——理论与实证

唐 健 卢艳霞 等编著 ●

中国大地出版社

我国耕地保护制度研究

——理论与实证

唐健 卢艳霞 等编著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

我国耕地保护制度研究:理论与实证/唐健,卢艳霞
等编著. —北京:中国大地出版社, 2006. 6

ISBN 7 - 80097 - 856 - 7

I. 我... II. ①唐... ②卢... III. 耕地—资源保护
—研究—中国 IV. F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 068015 号

责任编辑:赵芳

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) 010-82329120(编辑部)

传真:010-82329024

印刷:北京纪元彩艺印刷有限公司

开本:787mm×960mm 1/16

印张:17

字数:260 千字

版次:2006 年 6 月第 1 版

印次:2006 年 6 月第 1 次印刷

印数:1-2000 册

书号:ISBN 7-80097-856-7/F·158

定价:36.00 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)

序

人口多、人均耕地少、耕地后备资源不足、生态环境脆弱是我国的基本国情。1996~2005年间,由于生态退耕、农业结构调整、建设占用和灾害损毁等原因,我国耕地已从19.51亿亩减少到18.31亿亩,人均耕地仅为1.40亩,不到世界人均水平的40%。随着我国人口的增长和生活水平的提高,我国粮食需求将继续增加,耕地保护的压力越来越大。我国当前的城镇化水平只有42%,距离中等发达国家的城市化水平还有较大的差距,要实现工业化、城市化和小康社会目标,非农建设必然还要占用一部分耕地。我国是一个各种自然灾害多发的国家,每年都有一定量的耕地被灾毁。旱灾常在较大范围发生,使农业生产受到严重影响,耕地的生产能力受制于气候条件和环境影响的状况无法从根本上改变。为保护生态环境,还必须把一部分耕地退耕还林还草,耕地后备资源开发也将会受到严格限制。“三农”问题的根本解决、社会主义新农村建设、和谐社会的建设、资源节约型和环境友好型社会的建立,都将使耕地保护工作摆上突出的位置。耕地保护必将是我国长期面临的严峻挑战。

新中国成立后,党和政府历来重视耕地保护与建设工作,解决“三农”问题历来是全党工作的重中之重。十六大

及其以后提出了统筹城乡发展、建设小康社会、坚持科学发展观、建设和谐社会等一系列重要观点，十六届五中全会作出了“我国农村发展和改革已进入了新的阶段”的重大判断，明确提出了“建设社会主义新农村”这项我国现代化进程中的重大历史任务，并将此作为“十一五”期间第一位的任务加以部署，这是耕地保护工作的重要转机。我们清楚地看到，近些年来，从农业结构调整到农民增收再到现在强调新农村建设，充分体现了国家“三农”政策逻辑递进式的战略性转变，系统地明确了以工建农、以城带乡、加强社会主义新农村建设、对农业和农民实行多予少取放活的一系列重大原则。保护好耕地，加大对农业的投入，保障国家粮食安全，解决“三农”问题，从战略高度寻找出路，缓解矛盾，不仅是政府面临的长期任务，也是土地管理工作的机遇和挑战。从2006年开始，在中国大地上延续了2600多年的“皇粮国税”正式退出了历史舞台，新农村建设揭开了新的序幕并全面展开，我国政府加快了工业“反哺”农业、城市带动农村的步伐：取消农业税，保证种粮农民利益，发展农村公共公益事业。毫无疑问，在这样的利益调整过程中，农民将得到更多的实惠。2004年和2006年，中央连续下发了3个“1号文件”，出台了很多农民可以直接受益的“实招”。国土资源部将从2006年起在全国建立100个基本农田保护示范区，把东中部粮食主产区省份和非粮食主产区内的粮食主产区、规划确定的基本农田保护区作为重点支持区域。增加对基本农田的投入，把提升农田质量作为重点工作，土地开发

整理项目安排要向粮食主产区、基本农田保护区和重大工程倾斜。这些举措无疑会极大地促进耕地保护工作的开展并能取得积极成效。生产经营规模的扩大,产业化水平的提高和科技的支持,无疑会对增加农民收入产生巨大的推动作用,但是收入差距还将在相当长的时期内存在,要想彻底改变不仅要假以时日,更得有可行的政策措施加以扶持和引导。政府的支持力度虽在逐步加大,但能力总是有限的,而市场风险的存在,在经济全球化的大格局下总是客观存在的,甚至是难以避免的,这需要政府和农民同时增强风险意识和采取有效的防范措施。根据我的长期观察、对比和研究,解决这一重大问题根本在于提高农民保护和建设耕地的积极性,从体制和机制上正确对待和处理农民利益的保障问题。

由于耕地的特殊地位和耕地保护的极端重要性,其自然受到业内及社会各界的广泛关注。耕地保护方面的研究论文浩如烟海,研究工作连续不断,逐渐深入,并取得了积极成果。我们推出的这本书也是这些成果的一部分。与其他研究成果的不同之处在于本书具有三大显著特点,一是站在全局视角讨论耕地保护问题。认为耕地保护是全社会共同的责任,不应仅仅局限于土地管理部门一家,农业部门、建设部门、财政部门等共同形成合力来支持这项工作,以提高和保持农民加强耕地保护和建设的自觉性和主动性,才能切实保护好耕地。二是书中所提政策建议实用性较强。作者多年从事土地管理理论研究及实际工作,了解土地管理的现实需要,所提政策建议具有可操作性,作者的相关研究成果已有

部分转化为现行政策，既具有资料积累性的功能，又可作为对比性研究的参考，还可作为进一步研究的基础。三是提出今后的耕地保护政策必须以可持续发展为基本原则，应当体现耕地数量、质量、生态的均衡保护。在确保耕地数量不减少的同时，还应通过加大投入，不断提高耕地质量和改善耕地的环境，形成稳定的生产能力。注重了与其他相关政策的协调。研究阵容的排布和力量没有局限于本单位，而是主动邀请了在本领域有影响的专家参与，有效地保证了成果的质量。理论研究者 and 政策制定者一个重要的品质就是头脑清楚和实事求是的科学态度，为此，重大的问题不是仅读这本书就能解决的，研究工作仍要继续进行下去。除了情况发生改变以外，仅问题研究本身也还有许多未解决的难题，例如在政府转移支付有限的情况下，如何尽可能缩小城乡收入差距；如何从根本上提高农民保护建设耕地的积极性等，这些都必须从体制和机制上深入研究。耕地保护是我们必须坚持的国策，耕地保护问题是我们必须长期面对、持续研究的重要问题。我们将本着与时俱进的态度，结合我国国情，根据我国今后的实际进行积极有效的探索，努力寻找切实可行的解决办法。

我曾较长时间在农业部门工作，不可能不关注“三农”问题；我曾较早涉足土地管理工作，也不可能不重视耕地保护问题，但未曾作过系统、深入、细致的研究。而本书既是对以往工作的总结，又是今后研究的开头；既在写对问题的认识，又从中提出了需要深入研究的问题。我和同行们将继

续关注并深入研究这个问题。为写此序，我读了这本书的书稿，写了以上认识。尽管以此作序的方式比较少见，也还是以此为序吧！

中国土地勘测规划院院长

朱留华

2006 年 4 月

前 言

土地是财富之母，是人类活动最基本的空间。耕地是粮食生产最重要的物质基础，是农民最基本的生产资料 and 物质保障。耕地保护是我国的基本国策，在人多地少的我国，保护耕地的观念必须牢固树立。我国耕地约占全国土地总面积的 12.84%，为全国人民提供了 85% 的食物，为农民提供了 40% ~ 60% 的经济收入和 60% ~ 80% 的生活必需品。严格保护耕地，对保障国家粮食安全和维护社会稳定具有重要作用。同时，我们的各项建设都离不开土地的支撑。“十五”期间，平均每年新增建设用地 530 万亩左右，平均每年政府土地资产收益 3886.54 亿元，有力地支持了城乡建设，保障了国家经济发展的需要。近年来，国家把土地作为宏观调控的重要手段，严格用途管制，取得了明显成效，促进了经济平稳较快发展。但我们更应该认识到，耕地已经成为经济社会发展的制约因素。我国人口多，人均耕地少，质量不高，耕地后备资源不足，截至 2005 年年底，我国耕地面积已经下降到 18.31 亿亩，人均耕地只有 1.40 亩，不到世界平均水平的 40%，约相当于加拿大的 1/18、俄罗斯的 1/10、美国的 1/8、印度的 1/2。全国有 666 个市县的人均耕地已经低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩警戒线。全国现有耕地总体质量不高，高产田仅占 28%，中产田占 40%，低产田占

32%。东部地区优质耕地占用过快，基本农田占优补劣现象突出，耕地污染退化严重。据调查测算，全国耕地后备资源总潜力为2.01亿亩，其中60%分布在水源不足和水土流失、沙化、盐碱化严重的地区，通过开发耕地后备资源，补充耕地的潜力十分有限，真正可以开发的不到1亿亩。发展必然要用地，也必然要占用一部分耕地，但我国耕地少，能够为建设提供的空间有限，对发展构成了制约，并且这种制约将是长期的。前不久通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》第一次把耕地过多减少的状况得到有效控制、资源利用效益明显提高，纳入经济社会发展的总目标加以突出强调，更加凸显了耕地保护的重要程度。在这样的形势背景下，系统研究我国耕地保护的理论和制度与政策十分必要。

作者所在单位中国土地勘测规划院地政研究中心是服务于国土资源部的政策研究机构，研究方向为土地管理制度政策，包括政策的前期调研、绩效评价、土地管理的热点、难点问题及土地管理前瞻性、基础性问题研究。本书是中国土地勘测规划院地政研究中心近年来耕地保护方面部分研究成果的汇总与提炼。作者多年从事土地管理经济理论和制度政策研究，既有理论基础，又有实践经验，本书的研究结论既有超前性，又具可操作性，作者近年来在基本农田保护、耕地保护、土地市场、开发区土地管理、征地制度改革等方面作了大量研究，相当部分成果已转化为国土资源部现行政策。

全书共分为八章。包括耕地保护理论、我国耕地保护的现状与压力、我国耕地占补平衡制度、我国基本农田保护制度、我国基本农田分级保护制度、我国耕地保护的对策建议及两部分实证研究，即沿海发达地区和中部粮食主产区的耕地保护政策研究。本研究从生态学、经济学、法学和社会学的角度研究了耕地保护的理论基础，论述了我国耕地保护的目標和内容，分析了耕地的动态变化趋势及我国粮食生产能力、粮食产量与耕地面积的关系，在此基础上提出了我国耕地保护的对策建议。耕地占补平衡是耕地保护制度的一项重要措施，在实施过程中存在着占优补劣、占多补少等问题，2005 年国土资源部明确提出了实行耕地占用补划质量等级折算制度，本书中提出的耕地占补平衡质量评价体系为政策制定提供了很好的参考。基本农田是耕地中的精华，是耕地保护的重中之重。本书研究了我国基本农田保护制度的历史演变，总结了保护中的经验教训，指出了基本农田保护中存在的问题，在此基础上，提出了基本农田分级保护的建議及制度设计，是对基本农田保护制度的创新。最后，针对沿海发达地区和中部粮食主产区面临的不同形势，提出适应各自不同特点的耕地保护的对策建议。本研究成果获国土资源部 2005 年科技进步二等奖。

本书由唐健、卢艳霞、章波总协调。第一章、第二章、第六章由卢艳霞、周小萍执笔，第四章、第五章由唐健、王万茂等执笔，第三章由李珍贵、张凤荣执笔，第六章由卢艳霞、吴次芳、章波执笔，第七章由卢艳霞、石一连、章波执

笔。参加本书写作的还有姚丽、魏西云、王柏源、张志宏、方斌等。

本书的部分研究得到了美国林肯土地政策研究所的资助，在此深表谢意。

目 录

第一章 我国耕地保护的理論	(1)
第一节 我国的农用地与耕地	(1)
一、我国农用地与耕地的内涵	(1)
二、我国土地利用分类系统	(2)
第二节 我国农用地保护的目标	(8)
一、现行农用地保护目标理念及其效果	(8)
二、粮食安全目标与经济发展的关系	(8)
三、农用地保护多级目标分解	(9)
第三节 耕地资源的特点及功能	(11)
一、耕地资源的特点	(11)
二、耕地资源的功能	(13)
第四节 耕地保护的理論基础	(15)
一、耕地保护的生态学基础	(15)
二、耕地保护的经济学基础	(18)
三、耕地保护的法学基础	(21)
四、耕地保护的社会学基础	(22)
第二章 我国耕地保护的现状和压力	(25)
第一节 我国耕地保护面临的压力与挑战	(25)
一、粮食安全与耕地保护	(25)
二、“三农”问题与耕地保护	(26)
三、农业结构调整与耕地保护	(26)
四、城市化与耕地保护	(26)
五、生态建设与耕地保护	(27)
第二节 我国农用地及耕地状况分析	(27)
一、土地数据来源及精度评估	(27)
二、我国农用地结构及变化分析	(30)

三、我国耕地的动态变化分析	(31)
第三节 近期我国粮食生产状况分析	(34)
一、我国粮食总产量的变化趋势分析	(34)
二、我国粮食总产量变化的原因分析	(34)
第三章 我国耕地占补平衡制度体系	(39)
第一节 研究背景和思路	(39)
一、研究背景	(39)
二、研究思路	(40)
第二节 耕地占补平衡的质量评价体系	(42)
一、构建区域耕地质量占补平衡评价指标体系的原则	(42)
二、区域耕地质量评价指标体系的建立	(42)
三、耕地质量评价指标分级和分值	(44)
四、耕地质量评价指标的评价权重	(46)
五、全国各农业生态区耕地质量评价指标体系	(49)
第三节 各农业生态区的气候(光温)生产潜力比 系数的计算	(55)
一、影响作物生长的气候因素分析	(55)
二、气候(光温)生产潜力计算原理	(59)
三、我国各农业生态区气候生产潜力和生产 潜力比系数	(61)
第四节 耕地占补平衡评价方法	(63)
一、同一农业生态区内耕地占补平衡评价方法	(63)
二、在不同的农业生态区间进行耕地占补平衡 的评价方法	(65)
第五节 耕地占补平衡检查验收程序	(68)
一、耕地质量评价指标的野外调查诊断	(68)
二、占补耕地的质量平衡评价	(69)
三、耕地质量占补平衡评价报告	(69)
第四章 我国基本农田保护制度研究	(82)
第一节 我国基本农田保护制度的历史沿革	(82)
一、我国基本农田保护制度的设立初衷和预期目的	(82)

二、政策的演变过程	(84)
第二节 我国基本农田保护制度的主要内容	(92)
一、基本农田保护责任制度	(92)
二、基本农田保护区用途管制制度	(93)
三、占用基本农田审批制度	(93)
四、占用基本农田补充制度	(93)
五、基本农田保护区投入制度	(93)
六、基本农田定期监督检查制度	(94)
七、基本农田保护区地力建设制度	(94)
八、基本农田污染监测制度	(94)
第三节 各地的基本做法与经验教训	(95)
一、各地保护基本农田的基本做法	(95)
二、部分地区保护基本农田的新探索	(105)
第四节 各国(地区)保护基本农田的做法	(107)
一、美国的农田保护做法	(107)
二、日本的农地管制制度	(110)
三、加拿大的农地保护	(111)
四、其他国家农田保护概况	(112)
五、我国台湾地区的农地保护	(113)
第五节 我国基本农田保护制度存在的主要问题	(113)
第六节 我国基本农田保护制度与手段的完善	(119)
一、制度措施	(119)
二、经济措施	(122)
三、行政措施	(124)
四、法律措施	(125)
五、生态环境措施	(126)
六、技术措施	(128)
第五章 基本农田分级保护体系研究	(132)
第一节 问题的提出	(132)
第二节 基本农田分级保护政策体系的构想	(134)
一、分级保护政策体系的必要性及可行性分析	(135)

二、分级保护政策体系的基本框架	(137)
三、分级保护体系的具体模式	(141)
第三节 基本农田分级保护政策体系的机制设计	(143)
一、机构组建	(143)
二、管理机制	(145)
三、经济激励	(147)
第四节 政策含义	(149)
第六章 我国耕地保护机制及策略	(151)
第一节 我国耕地保护相关因素分析	(151)
一、我国农地利用中的土地问题	(151)
二、我国城镇发展中存在的主要土地问题	(152)
三、我国农业科技研究与开发状况分析	(154)
四、我国农产品市场基础设施建设状况分析	(156)
五、我国的土地收益分配	(157)
第二节 我国农用地保护对策建议	(160)
一、进一步推进农地产权制度的改革	(160)
二、协调城镇发展与耕地保护的关系	(161)
三、促进农业科技研究与开发	(163)
四、加快农产品市场基础设施的建设	(165)
五、实施土地收益分配体系的改革	(167)
六、因地制宜地推行规模经营	(168)
第七章 沿海发达地区耕地保护影响机制与应对措施	
——以浙江省平湖市为例	(170)
第一节 平湖市概况	(170)
一、地理区位与行政区划	(170)
二、社会经济状况	(170)
第二节 土地利用现状及其变化情况	(173)
一、土地利用结构状况	(173)
二、城市化发展的现状分析	(173)
三、近5年建设用地使用情况	(175)

四、农用地及耕地面积变化情况	(176)
第三节 现行耕地保护政策绩效分析	(178)
一、现行耕地保护制度与政策	(178)
二、现行耕地保护政策绩效分析	(180)
第四节 耕地保护影响机制分析	(180)
一、市场机制与耕地保护	(180)
二、经济发展与耕地保护	(182)
三、土地经营方式与耕地保护	(183)
四、农业政策与耕地保护	(186)
五、农贸市场建设与耕地保护	(188)
六、公共财政机制与耕地保护	(191)
七、耕地保护的影响机制	(192)
第五节 沿海发达地区耕地保护的对策	(193)
一、耕地保护的长期策略	(194)
二、耕地保护的近期对策	(196)
 第八章 中部粮食主产区农地变化态势影响机制及应对措施	
——以湖北省荆州市为例	(198)
第一节 荆州市概况	(198)
一、自然地理及社会经济发展概况	(198)
二、行政区划及人口状况	(199)
三、土地利用状况	(201)
四、城市发展状况	(205)
第二节 农用地及耕地现状与变化态势	(207)
一、土地利用分类系统及对应关系	(207)
二、数据来源与精度分析	(209)
三、农用地现状及变化态势分析	(212)
四、耕地现状及变化态势分析	(219)
五、主要农作物生产分析	(228)
第三节 农地保护相关因素分析	(234)
一、耕地保护相关政策及其效果	(234)