

江苏 耕地总量动态平衡

实践与研究

主 编：杨任远 杨向杰
副主编：穆广荣 金志培



东南大学出版社

在我们这样一个人口众多的发展中大国,必须实行世界上最严格的土地管理制度。要认真贯彻执行《土地管理法》,各地区都要确保本行政区域内耕地总量不再减少。

《江泽民总书记 1999 年 3 月 13 日在中央人口、资源、环境

座谈会上的讲话摘要》

省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划,采取措施,确保本行政区域内耕地总量不减少……

——新《土地管理法》第三十三条

各省、自治区、直辖市必须严格按照耕地总量动态平衡的要求,做到本地耕地总量只能增加,不能减少,并努力提高耕地质量。

中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理,切实保护耕地的通知》

——中发〔1997〕11 号

我省人多地少矛盾十分突出。要严格执行基本农田保护区制度,严格建设用地审批和管理,进一步加强土地执法检查,坚决制止滥占耕地的行为。在一手抓节流的同时,一手抓开源,大力搞好土地整理和复垦开发,搞好高产稳产农田建设,继续实施好黄淮海农业综合开发项目和进行农业灌溉项目,以及沿海百万亩滩涂开发工程和丘陵山区综合开发计划,确保我省耕地总量的动态平衡,提高农业资源的综合开发利用。

——中共江苏省委书记陈焕友在省委九届九次

全体(扩大)会议上报告摘要

要建立耕地总量动态平衡检查考核制度,市级国土管理部门要将本地区耕地总量动态平衡情况向省国土管理局报告,县级国土管理部门也要将本地区的耕地总量动态平衡情况向市国土管理局报告,形成一级检查一级,一级对一级负责的机制,这要作为一项制度定下来。

——季允石省长在全省学习贯彻新《土地管理法》工作会议上讲话摘要

前 言

中央(1997)11号文件把实现耕地总量动态平衡作为一项重要的战略目标提了出来,最近颁布并于1999年1月1日正式实施的《中华人民共和国土地管理法》也将此项战略目标写入该法之中,从而确立了它的法律地位。实现耕地总量动态平衡是实施经济社会可持续发展,土地可持续利用,促进经济发展与人口、资源、环境相协调的重要战略决策,也是摆在各级政府面前的一项历史性任务。

江苏的特殊省情是,人多地少、经济发达,既是经济大省,又是农业大省。近年来全省各级政府及土地管理部门采取了一系列措施,保持了各产业之间的稳步协调发展,耕地保护工作也取得了一定的成效。但仍然存在供地总量缺乏有效控制、违法用地屡禁不止、耕地减少较快等问题,这些现象已引起全社会的高度重视。因此采取有效措施,加大土地管理工作力度,努力实现耕地总量动态平衡显得尤其重要而紧迫。然而,实现耕地总量动态平衡不是一件轻而易举的事,如果不采取过硬的措施,扎实的工作,全面实施总体规划、总量控制、综合开发、用途管制和专项资金的落实,那么,要实现耕地总量动态平衡就是一句空话。但从我省土地管理事业十年发展积累的实践经验来看,从不断改革和完善的土地管理制度、体制、机制等内外动因上看,实现耕地总量动态平衡还是有可能的。各地进行的土地开发、复垦、土地整理整治等工作已取得了丰硕的成果,并积累了宝贵的经验;新《土地管理法》的出台和实施,土地利用方式的转变,各地责任、权利、义务关系的合理调整,已经为实现耕地总量动态平衡这一战略目标奠定了良好的基础,

因此,我们坚信一定能克服困难,完成好这一艰巨而光荣的任务。

实现耕地总量动态平衡是一项宏大的跨世纪的社会系统工程,是宏观决策、调控与微观实践、操作的有机结合,是实践催化理论,理论指导实践,实践又不断丰富、发展理论的渐进过程。江苏省国土管理局、江苏省土地学会为促进“实现耕地总量动态平衡”的理论研究,进一步活跃系统内学术研究气氛,约请系统内外的领导、专家、学者和土地管理工作撰写了具有一定现势性和前瞻性的文章,汇编出版这本论文集,意在为各级土地管理部门和土地管理工作参与实践提供有益的指导和借鉴。在本书编辑整理校阅过程中得到了国土资源部周永康部长、李元副部长和省政府姜永荣副省长、姜道远副秘书长及有关领导、有关部门的支持与指导,在此一并致谢!由于时间仓促,书中难免存在不足之处,敬请读者予以指正。

江苏省国土管理局

江苏省土地学会

一九九八年十月

目 录

特约专稿

- 以新《土地管理法》实施为契机,努力实现耕地总量动态平衡…
…………… 周永康 (1)
- 关于耕地总量动态平衡的思考…………… 李 元 (8)
- 实现耕地总量动态平衡是确保我省经济和社会持续发展的
重要保证 …………… 姜永荣 (16)

理论与研究

- 实现耕地总量动态平衡是江苏可持续发展的必然选择 ………
…………… 杨任远 (22)
- 站在战略高度,认识实现耕地总量动态平衡的重要意义…………
…………… 杨向杰 徐思华 (31)
- 耕地保护与江苏农业可持续发展——过去经验,现实问题与
未来潜力 …………… 姜道远 李向明 曲福田 (40)
- 关于盘活存量建设用地的思考与对策 ……………
…………… 王明祥 李如海 王志宏 薛荣元 (54)
- 土地资源的平衡与土地管理 …………… 穆广荣 陆效平 (62)
- 土地、土地管理与可持续发展……………
…………… 王印才 徐思华 吴震强 曲福田* (72)
- 耕地占用补偿制度初探 …………… 翁扬正 (88)

- 加快滩涂开发,促进全省耕地总量动态平衡…… 杨万如 (92)
- “三位一体”联动管理,是实现耕地总量动态平衡的有效途径…
…………… 孙治淮 (98)
- 江苏省基本农田保护区规划及“两区”衔接研究 ……………
…………… 王峻生 吕亚生 (110)
- 实现耕地总量动态平衡中的几个问题…………… 蒋 琳 (121)
- 浅议耕地总量动态平衡与可持续发展 ……………
…………… 杨向杰 李 闽 (127)
- 经济发达地区土地持续利用优化决策的基本思路 ……………
…………… 谭仲春 曲福田 (130)
- 土地利用规划中若干问题之浅见…… 彭补拙 刘 伟 (139)
- 实现耕地总量动态平衡的法律保障…………… 林 颖 (145)
- 土地利用总量控制中的耕地总量动态平衡问题 ……………
…………… 欧名豪 (150)

实践与探索

- 经济发达地区实现耕地总量动态平衡研究…… 王云鹤 (161)
- 抓好未利用土地复垦开发,确保实现耕地总量动态平衡…………
…………… 任之明 (170)
- 积极推进土地整理,促进经济可持续发展 …… 张文根 (177)
- 围绕耕地总量动态平衡目标,大力推进土地整理复垦开发……
…………… 钟正平 (187)
- 南通市跨世纪人均耕地动态平衡的战略思考 ……………
…………… 王恒生 (194)

- 大力复垦开发土地后备资源,努力实施耕地总量动态平衡
 战略..... 高鹤来 (202)
- 实现耕地总量动态平衡途径刍议..... 吴国华 王宏喜 (209)
- 土地复垦开发重点项目,对耕地总量动态平衡的贡献.....
 朱植干 (221)
- 采取有效措施,促进耕地总量动态平衡 魏秀伦 (226)
- 坚持开源节流,促进动态平衡.....
 沈荣泉 钟金发 诸镇康 (231)
- 关于我省土地市场建设的实践与认识
 薛荣元 李如海 (238)
- 实现耕地总量动态平衡初探..... 魏伏银 (251)
- 东海县实现耕地总量动态平衡战略的调查与思考
 刘恒益 陆立成 (257)
- 实现耕地总量动态平衡,确保社会经济持续发展.....
 吴栋林 (264)
- 充分挖掘土地资源潜力,加大土地复垦开发力度.....
 沈 震 薛贵根 仇怀华 (269)
- 努力贯彻治本之策,积极开展土地整理.....
 庄六孝 冯夕生 (274)
- 浅析耕地总量动态平衡的可能性与实现途径
 郝熊星 (283)
- 关于“四荒”资源拍卖的实践与探讨
 六合县国土管理局 (288)

以新《土地管理法》实施为契机， 努力实现耕地总量动态平衡

周永康

新法明确规定：“省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少”。有没有必要、能否做到确保耕地总量不减少，实现耕地总量动态平衡，要不要把它写进法律，是这次全民讨论和审议《土地管理法（修订草案）》中的热点问题。有的同志认为，为了把经济尽快搞上去，牺牲点耕地不算什么，没有必要保持耕地总量动态平衡。有的提出，实现耕地总量动态平衡难以做到，至少是没有把握。出现这些担心和顾虑，原因是多方面的，主要就在于对我国耕地保护面临的严峻形势认识不足，对实现耕地总量动态平衡的潜力认识不足。事实上，用法律形式确立实现耕地总量动态平衡目标，是建立在认真分析和充分论证基础上的，不仅必要，而且可能。

第一，我国土地的基本国情和耕地锐减的严峻形势，决定了必须把实现耕地总量动态平衡作为我国土地管理的首要目标。人口多，耕地少，耕地后备资源严重不足，是我国土地的基本国情，而工业化、城市化进程的加快，又在客观上造成了对土地的巨大需求，加上管理不严，致使土地被乱占滥用、耕地锐减的状况日趋严峻。去年在采取“冻结”措施的情况下，全国耕地仍净减 203 万亩（约合 13.53 万公顷）^{*}，说明保护耕地刻不容缓。保护耕地就是保护中华

• 1 公顷=15 亩，下同。

民族的生命线。把实现耕地总量动态平衡的战略目标通过党的决议和国家法律的形式确立下来,表明了我们党和国家对耕地实行特殊保护的重视程度和坚强决心,表明了我国政府是对中华民族子孙后代的生存与发展负责任的政府,表明了拥有 12 亿人口的中国是对人类生存与发展负责任的大国。

第二,土地开发整理有较大潜力,实现耕地总量动态平衡是有可能的。据估算,我国城镇现有建设用地中至少 40% 属于低效利用,另外全国还有 174 万亩闲置土地。通过内涵挖潜,在今后相当长一段时期内,不主要靠新占耕地,而主要靠存量建设用地,可以基本满足城乡建设的用地需要。同时,对现有耕地、各类零星闲散地、农村居民点用地、砖瓦窑场用地及乡镇企业用地进行整理,可以增加大量耕地。据江苏省对原有耕地大面积整理成果分析,可增加耕地 5%~10%。安徽六安、阜阳等地通过村庄搬迁改造,可增加耕地 10%~15% 以上。上海奉贤县实行工业向园区集中,农村居民向集镇集中,可增加耕地 17%。若按土地整理后耕地面积增加 5% 推算,全国可增加耕地 1 亿亩左右。此外,开发后备土地资源,也可增加相当数量的耕地。当然,实现耕地总量动态平衡也会遇到很多具体困难,但实践证明,只要经过艰苦努力,这个目标是可以实现。

第三,坚持实现耕地总量动态平衡目标,有利于提高经济运行的质量和水平。1997 年中央 11 号文件下发以来,通过“冻结”占用耕地,促使各级地方政府和用地者眼睛向内,把重点放在盘活存量土地、规范土地市场上,改善了投资环境,促进了经济的健康发展。福建省厦门等地通过控制建设用地供应总量,招商引资的项目和资金到位率均比上年有显著增长。河北省新上项目 1214 个,所需建设用地 1.12 万亩全部利用存量土地。广东省交通、能源、水利等基础设施建设用地占地总量的比例,由 1996 年的 27.5% 上升为去年的 44.9%,经营性房地产用地和农村集体建设用地的比例大

大下降,用地结构日趋合理。实践证明,只有更新传统的用地观、发展观,才能适应“两个根本性转变”的要求。发展不仅仅是空间的扩张和数量的增大,更应是较长时期内的持续进步和整体素质的不断提高。文明也决不仅仅是工厂的不断增多和城市规模的无限的扩张,还应包括人与自然的和谐及人类生存条件的完善。

实现耕地总量动态平衡,必须切实抓好以下七个方面工作:

(一)充分发挥土地利用总体规划对耕地保有量的总体控制作用

要实现耕地总量动态平衡目标,首先必须确定耕地保有量。根据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,依据土地调查数据,我们将来在《全国土地利用总体规划纲要》中确立科学合理的全国耕地保有量控制指标;待国务院批准后,将层层分解,逐级下达,并通过县、乡级土地利用总体规划落实到地块。耕地保有量控制指标一经确定,即具法律效力,必须严格执行,不得随意变更。下级政府编制的土地利用总体规划中的耕地保有量,均不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

1998年长江全流域和松嫩江流域发生特大洪灾的一个重要原因,就是生态环境遭到破坏。江泽民同志在江西省作重要讲话中指出,根据条件和可能,对过度开垦、转垦的土地,有计划有步骤地还林、还牧、还湖。国务院为此也作出了具体部署。我们要按照党中央和国务院的要求,因地制宜,分类指导,合理调整各类土地利用指标,包括建设占用、生态退耕、土地开发整理等指标,纳入五年计划和年度计划。凡25度以上的坡地不得再进行新的开垦,已经开垦的,要区别情况,逐步还林还牧,或平整改梯。对影响行洪、泄洪的民垸,要平垸行洪,退田还湖。同时改造蓄洪垸,逐步搬迁居

民,做到大洪水时有计划地蓄洪,无洪水时继续耕种。今后要禁止新的围湖造田及在行洪区垦荒。

(二)严格控制各类建设占用耕地

一是从严控制城镇建设占用耕地。根据土地利用总体规划,严格划定城镇建设用地控制圈,限制城镇用地规模的盲目扩张。凡城镇人均用地超过规定标准,闲置土地没有充分利用的,城镇建成区不得占用新地扩展。改变分散供地的方式,除线形工程和国家大型基础设施建设必须单独选址征地以外,对其它建设项目一律实行统一供地。凡不符合土地用途管理要求的,一律不予办理土地登记。二是加强农村集体建设用地的管理。严格控制乡(镇)村建设占用耕地。乡(镇)村建设用地的规模和布局,必须符合乡(镇)土地利用总体规划。要严格实施农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地制度,多出的宅基地不得办理确权登记手续,已经登记的要依法予以注销,收归集体所有。积极探索在用途管制前提下,鼓励农村集体建设用地的合理流转,要抓紧制定相关管理办法。三是加强开发区用地管理,充分利用闲置土地。根据土地利用总体规划,对开发区用地进行整顿、调整,坚决改变开发区用地的混乱局面。对现有的闲置土地,要分情况处理:对因投资者或开发商投入不足造成的土地闲置,责令投资者开发商限期完成投资,否则依法收回土地;对暂不能投资开发,耕种条件未破坏可继续耕种的,可由投资者或开发商组织耕种,也可交还给农民耕种;对土地未开发且征地款未到位的,应将土地退还给农村集体经济组织;对因政府原因造成的土地闲置,可按同等地价由政府按规划另行调剂其他闲置土地或存量建设用地。对于国家依法收回或调剂使用的闲置土地,应及时办理注销土地登记或权属变更登记。

在严格控制建设占用耕地的同时,必须紧紧围绕国民经济发展战略,依照产业政策,合理提供建设用地,为实现国家经济增长目标作出贡献。当前特别要为灾后重建、发展经济,切实搞好建设

用地服务。对未用的建设占用耕地计划指标,要优先用于灾民住房、灾区学校和卫生院建设、水利工程建设等。

(三)进一步完善基本农田保护制度

按照新《土地管理法》的规定,各地要结合土地利用总体规划的修编,抓紧重新划定基本农田保护区,做到保护数量与注重质量相结合。总体要求是,各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上,其中经济发达的沿海地区应在90%。要把城镇周边和铁路、公路沿线的耕地划入基本农田保护区,作为控制城镇建设用地规模的隔离带。要把基本农田保护具体落实到农户、地块和责任人,建立明确标志,落实保护责任,并向社会公布,便于检查监督。坚决克服“重划定、轻管理”的倾向,保证各项基本农田保护措施真正落到实处。

(四)加大土地开发整理力度

根据“占”、“补”平衡原则,切实落实建设占用耕地与开发、复垦相挂钩的政策。今后各项非农建设占用耕地,必须开垦同等质量和数量的耕地。对于没有条件开垦或开垦的耕地质量不符合要求的,要足额缴纳耕地开垦费,由土地管理部门负责组织耕地开发和农地整理。国家将根据各地建设占用耕地情况和废弃地、未利用地情况,下达耕地开垦计划指标,对指标未落实的地区停止建设项目供地。要改革基本建设投资成本制度,在建设项目总投资或生产成本中列入耕地开发资金,保证耕地占补平衡资金的落实。要明确耕地占补平衡的责任人是用地者,省级政府要负责监督并组织验收。

大力推进土地整理,实行田、水、路、林、村综合整治。今后增加耕地的主要途径要靠土地整理。土地整理要与村庄改造、乡(镇)村企业建设、小城镇建设、农田水利基本建设等相结合。当前,重点要解决土地整理的利益机制问题,可考虑对经土地整理后耕地面积增加的地区,将新增加的耕地面积数按规定比例作为建设用地指标。受灾地区要掀起灾毁耕地整理的高潮,统筹规范、综合治理,抓

好试点,推动面上工作开展,抓紧对水毁农田复耕和整治,做到“毁”、“补”平衡。对工矿废弃地,要按照“谁破坏,谁复垦”的原则,加强复垦监督。对历史遗留下来的工矿废弃地,可制定鼓励政策,提倡个人、集体、单位集资复垦,复垦者可享有一定年限的土地使用权或规定比例的建设用地指标。土地整理要注重提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。

(五)深化土地使用制度改革

改革的目标是,建立建设用地供给新机制,推动建设用地的内涵挖潜和集约利用,促进耕地总量的动态平衡。改革的内容是,逐步扩大土地有偿使用范围,做到建设用地供应从行政划拨为主转到市场配置为主,从按项目供地为主转到设定用地条件引导项目供地为主,建立起出让、租赁、作价入股、授权经营等多种形式并存,经营性用地以拍卖、招标方式为主的土地有偿使用制度。要加强土地市场监管,通过国有土地使用权出让、转让、租赁、抵押和划拨等土地权属变更登记,严格审查土地市场行为的合法性。同时,探索建立政府土地收购、储备制度和国有土地资产运营监管体制,形成供给引导需求的建设用地供给新机制。

(六)建立全国土地资源动态监测体系

对土地利用要进行有系统的监测,及时、准确掌握全国范围和重点地区的土地利用状况,尤其是耕地资源的现状和动态变化趋势。每年要开展全覆盖的土地变更调查和重点地区的动态监测,掌握土地尤其是耕地变化的现势性,为国家宏观决策提供依据。今后农地转用和征地审核报批时,必须提供合法、有效的土地利用现状及规划、权属的图文数据。要建立包括国家、省和县(市)三级网络的土地监测体系和耕地资源、建设用地形势的定期发布制度。在动态监测的基础上,研究建立占用耕地的预警预报制度。对人均耕地面积降低到规定警戒值的县(市),原则上非农建设不准占用耕地。

(七)建立耕地总量动态平衡的检查考核制度

省级土地管理部门每年要将本地区耕地总量动态平衡的情况,向国土资源部报告,这要作为一项制度确定下来。对耕地总量减少的,国土资源部将督促在规定期限内开垦与所减少耕地的数量、质量相当的耕地,并研究制定易地开垦的政策。要建立实现耕地总量动态平衡的领导责任制,对未完成动态平衡任务的地区,要追究有关领导的责任。要切实保护农民的土地财产权、知情权和对违法案件的举报权,发挥人民群众在耕地保护中的作用,使实现耕地总量动态平衡的工作始终处于人民群众的监督之下。

(作者系国土资源部部长)



关于耕地总量动态平衡的思考

李 元

耕地总量动态平衡包含两层意思,一是要扭转人口大量增加,耕地大量减少的趋势,即现在建设用地总量不能再增加,就是以后使用的话,也要在已占用的建设用地里做文章,当然我们可以开发部分荒地,补充建设用地;二是现有耕地总量不能再减少,并努力争取在人口增加的同时,全国耕地总量能够有所增加。强调“动态”是因为一是实现这个平衡要有个过程;二是考虑一个时期多占了,在另外一个时期要逐步补回来。

确立耕地总量动态平衡战略的背景。

第一,耕地总量动态平衡是根据党中央、国务院的战略考虑提出来的。所谓战略考虑,第一条是可持续发展战略,就是我们不仅现在要发展,2000年以后还要发展。第二条就是江泽民总书记在河南视察时讲的,是从我国在国际经济竞争和政治较量中的独立自主地位的战略要求考虑的。1991年江泽民总书记曾经为土地管理题词:保护耕地是事关社会主义建设全局的大事。1994年9月1日,江总书记在接见全国土地使用制度改革工作会议代表的时候指出:耕地是涉及我们中华民族生存的问题,涉及到整个社会、国家稳定的问题。1995年3月23日,江泽民总书记在考察江西农业时指出:我国人多地少,而且耕地还在逐年减少,因此,保护耕地的任务愈来愈紧迫,我们既要借现有耕地解决现有人口的吃饭问题,还要对子孙后代负责,如果耕地保护不好,中华民族的生存和发展就会产生严重危机,珍惜和保护好耕地,必须作为关系国计民生、

关系国家发展全局和民族安危的大问题、大政策来对待，千万不可掉以轻心，否则我们就要犯永远无法弥补的历史性错误。这一指示，把耕地保护的重要性讲得最清楚了。土地管理部门贯彻十四届五中全会精神，贯彻党中央、国务院可持续发展战略，就应该确定我们新的土地管理战略目标。

认清中国的土地国情十分重要，这是正确决策的前提。

从幅员来讲，中国在上世界上是一个大国，有 960 万平方公里的陆地国土，但是耕地很少，人均数在上世界上很低。经过详查，现在我国耕地比原来的统计数多了 40%，这不代表我们生产能力的增加，不是说我们耕地多了 40%，以后资源就不那么紧缺了。我国耕地的质量不理想。能够算上优质保收的耕地，只占全国耕地的 39%，61% 都是中低产耕地。耕地里面，坡度大于 25% 的将近 1 亿亩，从长远来讲并不适合耕种，应当还草还林。而我们的耕地质量是不是能有较大的改观呢？当然随着农业投入的增加，土地的质量可以提高，但一个先决条件，我国是一个水资源紧张的国家，只有世界人均的四分之一，水资源比土地更紧张。从农业的生产能力来讲，有地、有水、有阳光才可以耕作，而我们的耕地在长江流域以南的占 36%，这里降水量占全国的 83%，而 64% 的耕地降水量只有全国的 17%，如果南方耕地减少以后，靠北方来补充，希望不是很大，因为天然不具备这个条件，北方没有那么多日照，也没有那么多水。

从作物的布局来讲，我国从 1991 年到 1995 年，粮食产量增加了 2100 万吨，但增产的里面 90% 是北方的玉米、小麦，而稻谷却下降了 2.2%。现在我们的消费，城市 60%~65% 的人是以大米为主食，所以市场供应显得更紧张。过去讲“湖、广熟，天下足”，现在这些地方都成了粮食调入省。“六五”期间，我们的稻米产量占粮食的 44%，“七五”也是 44%，到“八五”的时候降到了 40%，关键就是南方水稻种植面积大幅度减少。全国能够开荒的土地只有 2 亿