

生存与发展

姜春奎

——中国保护地
问题的研究与用

·李元 主编

·中国大地出版社

土地是生存与发展的基础
地的精华。保护耕地就是保护
线。针对人口持续增加情况
少的失衡趋势，如果我们不
会在严峻的现实中困惑徘徊，
面向未来，不但可持续发展
孙后代的生存也会遇到危助。
理局最新研究成果指出：保护
行治本之策。

图书在版编目(CIP)数据

生存与发展/李元主编. —北京: 中国大地出版社,
1997.5

ISBN 7-80097-152-X

I. 生... II. 李... III. 耕地-资源保护-研究-
中国 IV. f321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(97)第07424号

生存与发展

李 元 主编

责任编辑: 王 慧 军

中国大地出版社出版

北京市海淀区大柳树路21号

邮编: 100081 电话: 62173313

北京艺辉胶印厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 14.625

字数: 350千字 印数: 0-5000册

1997年7月第1版 1997年7月第1次印刷

ISBN7-80097-152-X/C·31

定价: 28.00元

顾	问	邹玉川	段应碧	
主	编	李元		
副	编	王世元	郭成城	
编	委	张新宝	贾中骥	王广华
		李全人	殷从远	陈国庆

序

邹玉川

“生存与发展”是一个民族从历史走向未来的永恒主题。人类首先是生存,其次是发展,而人类的生存与发展又都离不开脚下这片黄土地,离不开有限而宝贵的耕地资源。所以,从某种意义上讲,耕地是人类生存与发展之本。

众所周知,我国人口众多,人均耕地少,耕地后备资源十分有限,耕地分布不合理、质量差,生产力水平低。我国人均耕地只有 1.76 亩,不及世界人均耕地 3.75 亩的 47%。现有耕地后备资源可开垦成耕地的仅有 1.22 亿亩,如全部开垦成耕地,人均耕地增加尚不足 0.1 亩。现有耕地产出的粮食还不能满足人民生活水平提高和经济发展日益增长的需要。因此,在我国农业生产力没有取得重大突破的情况下,保护耕地是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。党中央、国务院十分重视保护耕地问题。近年来,江泽民总书记、李鹏总理等党和国家领导同志,作出过一系列

重要指示,耕地保护工作取得了一定成效,耕地锐减的势头得到一定的遏制。但是,保护耕地的机制尚未建立,人口增长与耕地减少的失衡趋势尚未从根本上扭转。在今后相当长的时期内,以有限的耕地来满足国民经济和社会可持续发展的需要,任务还十分艰巨。对此,我们必须有一个清醒的认识,并尽快寻求保护耕地的治本之策,以有效措施切实解决保护耕地问题。

中国正处在一个历史性的关键时期,正确、科学的决策关系到中国社会经济的稳定、健康、持续发展。国家土地管理局“保护耕地问题专题调研组”在承接了中央农村工作领导小组委托的“保护耕地问题”课题后,按照局里的部署和安排,经过小组成员和有关方面的共同努力、密切配合,在深入调查的基础上,从利益机制、土地管理体制、法制和宏观管理措施等方面提出了保护耕地的治本之策,并形成了一套完整的政策性建议,供党中央、国务院决策,已引起高度重视。现将这一调研课题的全部成果汇编成册,它实际是向中央领导汇报的主体材料的汇集,不仅对指导各级土地管理部门认真调查研究,组织向各级党委、政府汇报具有重要参考价值,同时也向我们昭示了一个中华民族发展中发人深省的主题。编辑出版这本书,

是一项很有意义的工作。

我希望通过这本书的出版,能引导人们更加科学和理性地看待中国耕地资源的现状和面临的严峻形势,能唤起人们对保护耕地的紧迫感和忧患意识,能提高人们对保护耕地重要性的认识。让我们以对子孙后代强烈的责任感和历史使命感,为了中华民族的生存与发展,把耕地保护好。

编 者 按

保护耕地问题是中央农村工作领导小组1996年布置的重点调研课题之一。调研工作历时10个多月,对河北、黑龙江、江苏、浙江、福建、安徽、山东、河南、湖北、广东、广西、四川、甘肃13个省(区)和上海、青岛、厦门、长春、西安、贵阳、淄博、锦州、延吉、荆沙、三明、株洲12个城市进行了调查。调研期间,分别在上海市和广东省佛山市召开了“城市规模控制与土地利用潜力分析”专项调研会和“保护耕地问题”同口径调研工作汇报会。调研过程中,与有关方面共同形成了《我国耕地保护面临的严峻形势和政策性建议》、《近年来我国耕地变化情况及中期发展趋势研究》、《保护耕地的经济利益问题调研报告》、《保护耕地的土地管理政策调研报告》、《保护耕地的国际(地区)比较》等分报告和《利用气象卫星对我国31个特大城市用地规模的分析》、《关于土地用途管制制度的初步研究与思考》、《调整土地收益分配和耕地占用税的初步设想》等专题材料,在此基础上形成了《保护耕地必须实行治本之策(汇报提纲)》。与此同时,还形成了广东、江苏、黑龙江、河北、河南、浙

江、四川等省同口径调研报告,以及青岛、厦门、长春、贵阳、淄博、锦州、延吉、荆沙、三明、株洲等城市规模控制与土地利用潜力分析专题调研报告。本书是“保护耕地问题”专题调研成果的全面总结。

目 录

第一部分 专题报告

保护耕地必须实行治本之策·····	2
我国耕地保护面临的严峻形势和政策性建议 ·····	14
近年来我国耕地变化情况及中期发展趋势研究 ·····	32
保护耕地的经济利益问题调研报告 ·····	51
保护耕地的土地管理政策调研报告 ·····	68
保护耕地的国际(地区)比较 ·····	83
利用气象卫星对我国 31 个特大城市用地规模的分析·····	97
关于土地用途管制制度的初步研究与思考·····	137
调整土地收益分配和耕地占用税的初步思路和建设·····	148

第二部分 实地调查报告

对湖北、福建两省保护耕地问题的调查报告 ·····	153
对山东、广西保护耕地问题的调查报告 ·····	168
对安徽省保护耕地情况的调查报告·····	180

第三部分 有关省调研报告

保护耕地问题及其对策研究·····	192
实现耕地总量动态平衡的关键在于加大管理力度·····	208
保护耕地与土地管理改革·····	225
保护耕地与总量动态平衡的对策研究·····	235
标本兼治 强化耕地保护·····	250
保护耕地的关键在于解决好“三制”·····	265

保护耕地问题研究·····	276
保护耕地工作纵横谈·····	282
保护耕地现状及对策·····	295

第四部分 城市土地利用潜力分析

控制城市规模 挖掘用地潜力·····	311
正确处理城市规划与保护耕地的关系·····	318
挖掘城市土地利用潜力 加大保护耕地力度·····	329
城市规模控制与土地利用潜力分析·····	339
控制城市用地规模 切实保护耕地的对策研究·····	349
挖掘城市土地利用潜力 切实保护有限耕地·····	359
控制城市规模 实现耕地总量动态平衡·····	369
控制城市规模 集约利用土地的途径与措施·····	380
切实保护耕地资源 合理发展城市规模·····	395
城市规模控制与城市土地利用挖潜研究·····	407

第五部分 附录

关于进一步采取严格措施保护耕地的建议·····	423
搞好保护耕地的调研工作·····	427
关于呈报保护耕地问题调研方案的报告·····	437
附件：保护耕地问题调研方案·····	438
保护耕地调研工作汇报会综述·····	443

第一部分

专题报告

保护耕地必须实行治本之策

(汇报提纲)

保护耕地调研工作从 1996 年 4 月开始,对广东、江苏、浙江、河南等 13 个省(区)和上海、青岛、厦门、长春等 12 个城市进行了较系统的调查,组织专家对全国土地利用现状调查初步汇总结果、部分城市和地区的遥感资料进行了研究分析,形成了关于耕地保护的形势、国际(地区)比较、体制机制分析和对策等专题报告和材料。现将调研情况汇报如下:

一、我国耕地保护面临的形势严峻

(一)我国耕地资源人均数量少、质量低

一是人均耕地在世界上处于低水平。不及世界人均耕地 3.75 亩的 47%。人均耕地大于 2 亩的 12 个省(区)主要分布在东北和西北。人均耕地小于 1 亩的有 3 个直辖市和南方 4 个省。全国已有 666 个县(区)人均耕地低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩警戒线,其中有 463 个低于 0.5 亩。

二是耕地质量总体水平低。我国长江流域及其以南地区,水资源量占全国 80%以上,但耕地仅占全国 38%;淮河流域及其以北地区,水资源量不足全国的 20%,而耕地却占全国的 62%。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。由于耕地自然分布的缺陷,全国有水源保证和灌溉设施的耕地只有 7.91 亿亩,占 39%。

三是耕地退化严重。受荒漠化影响,我国干旱、半干旱地区耕地的 40%严重退化。全国有 30%左右的耕地不同程度受水土流失危害。

(二)近年来我国耕地大量减少

耕地减少主要有两类：一类是农业结构调整和灾害损毁。1986—1995 年农业结构调整占用和灾害损毁耕地 7000 多万亩，同期开发复垦增加的耕地数基本能够抵上结构调整占用和灾害损毁的耕地。另一类是非农建设占用，造成耕地永久性流失。1986—1995 年，统计的非农业建设占用耕地 2960 万亩。由于土地管理体制和统计口径原因，上述数字远远低于实际占用耕地的数量。据对一些省抽样和典型调查，非农业建设实际占用耕地数一般是统计数的 2.5 倍左右。

建设需要占用一定的耕地，但许多开发建设带有很大的盲目性。突出表现在：

一是城市无限制外延扩展、盲目开发建设占用大量耕地。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%。城市用地增长率与人口增长率之比，合理的数值应是 1.12 : 1，而这 31 个城市却高达 2.29 : 1，高了 1 倍多。据对 17 个城市高分辨率卫星监测数据分析，近 10 年中这些城市建成区规模扩展都在 60% 以上，其中有不少城市占地成倍增长。据苏州市调查，1980—1995 年，城镇建成区人均用地从 76.9 平方米猛增到 158.1 平方米。上述这种扩展绝大部分占用的是良田菜地。

各类开发区盲目建设加剧了耕地的减少。据不完全统计，1993 年底全国各类开发区达 2800 多个，起步区占地 1100 多万亩。其中经国务院和省级政府审批的只有 757 个，起步区占地约 235 万亩。

更为严重的是，城市扩张和开发区建设盲目征用土地，占用耕地更多。1993 年，仅南方某区域 28 个市、县原有和新征用的城乡建设用地就达 6000 平方公里，加上开发区用地共 7000 平方公里，相当于 1990 年(1724 平方公里)的 4 倍。按 1 平方公里容纳 1 万人计算，这些用地可容纳 7000 万人，相当于当地现有人口 2101 万

人的 3.33 倍。据了解,该区域内各城镇规划到 2010 年占地还要扩大到 9500 平方公里。某市城乡建设用地已达 625 平方公里,可容纳 625 万人,而现有人口仅 143 万人。625 平方公里中已填土未建的达 162 平方公里(合 24.3 万亩)。据 1995 年初调查,全国征而未用闲置撂荒的土地近 200 万亩,有的耕地已被严重破坏,很难恢复。

二是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 1990 年底就达 2.42 亿亩。主要是:农民宅基地超标十分普遍,据江苏、安徽调查,不少地区宅基地户均 1 亩多;农村居民点内空闲土地多,农民宅基地占地比例低。据河北省调查,全省村庄内空闲土地达 50 万亩;全国农村居民点人均用地高达 190 多平方米,超过规定最高标准 150 平方米 27%,多占土地 5100 多万亩。此外,乡镇企业圈大院和公路沿线乱搭乱建路边店,也占用了大量耕地。

特别值得注意的是:近年来我国耕地减少中,南方耕地减少多,水田减少多,城镇周围和交通沿线优质耕地减少多。这些耕地的损失,很难靠开发荒地来弥补。

(三)我国人地矛盾的前景不容乐观

要完成《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”规划和 2010 年远景目标纲要》规定的粮食和主要经济作物的生产目标,即使按前 10 年较高的单产递增速度,也必须确保耕地总量不再减少。

在耕地总面积尚有缺口的情况下,基础设施和基础工业还必须占用一定数量的耕地。据对交通、铁道、水利、民航、地矿、煤炭、石油、电力等部门调查,估计今后 15 年需占用耕地近 3000 万亩。考虑到全国还有 9100 万亩坡度在 25 度以上的耕地,为了水土保持需逐步退耕还林还牧。今后 15 年,将退耕 5000 万亩。虽然我国未利用土地中还可以开发出 1.2 亿亩耕地,但今后 15 年最多能够

补充 8000 万亩耕地。从数量上讲,只能弥补坡地退耕和基础设施、基础工业占用的耕地。

能不能保有保证粮食安全所必须的耕地数量,关键在控制城市和村镇建设对耕地的占用。但是,新一轮城镇建设规模继续呈扩张趋势,占用耕地的需求很大。许多城市政府编制的今后 15 年的城镇建设规划目标,用地将成倍增加。据我们对不同类型 10 个城市的典型调查,城市人均用地已达 93 平方米,规划到 2010 年人均用地 105 平方米,城市建成区面积要在现有规模基础上翻一番。某市 1990 年建成区为 182.26 平方公里,2000 年规划为 376 平方公里,10 年要翻一番;2010 年为 507 平方公里,还要比 2000 年增长 34.8%。小城镇建设在一些地方一哄而起。有的省一次批准 100 个小城镇建设试点,划给启动用地 3 万亩。

如果对城市和村镇建设占地不实行更严格的控制措施,仍按全国每年减少耕地 750 万亩的趋势发展下去,我国人口 13 亿时,人均耕地将降为 1.49 亩;人口 14 亿时,人均耕地将降为 1.33 亩;达到人口高峰 16 亿时,人均耕地将降为 1.07 亩,人地矛盾将进一步加剧。特别是耕地减少主要集中在东南沿海地区,区域性的人地矛盾更加尖锐。

二、耕地大量占用的体制和机制上的原因

(一)一些领导同志缺乏保护耕地的意识

一是对耕地不断减少给农业和整个国民经济带来的威胁缺乏危机感、紧迫感,保护耕地列不上重要议事日程。二是没有把保护耕地作为考核党政主要领导的重要内容。在保护耕地和“以地生财”发生矛盾时,普遍以牺牲耕地、牺牲农业、牺牲农民利益为代价,去追求经济的发展。沿海地区有的干部认为“只要有钱,就能买到粮食,保护耕地是内地的事情”,而内地有的干部则认为沿海经验是多卖地,“保护耕地,就是保护落后”。三是各地在划定基本农

田保护区中,普遍存在“划远不划近,划劣不划优”的问题,把城镇近郊和交通沿线的优质、高产、稳产粮田划作城镇建设预留地。

(二)对建设用地缺乏总体控制

经济的快速发展和工业化、城镇化的进程,需要占用一些耕地。问题是在建设用地上缺乏总体控制。一是土地利用规划和城镇体系规划滞后,缺乏综合协调和控制能力。二是国家虽已作出了严格控制城镇用地规模的规定,但一些地方在城市规模上互相攀比,规划中把人口基数做大,盲目追求大城市、大都市,人均占地面积大幅度增加,用地规模急剧扩张。如某市,按规划的用地规模和人口规模属大城市,应报国务院审批,但该市所在省就在前不久擅自批准了该市的城市规划。

(三)现行土地收益分配办法形成了多占耕地的机制

按现行规定,占用耕地和利用原有建设用地的土地收益都留在地方,并主要留给了市、县和乡镇。市、县和乡镇政府可以通过征用耕地然后出让获取巨大收益。一些市、县每年的土地出让金收入相当于财政收入的30%,有的在一段时间内甚至超过财政预算内收入。据不完全统计,实行土地有偿使用以来,地方收取土地出让金2400多亿元,大部分作为当地预算外资金。谁“卖地”谁得益的机制,刺激了市、县政府将耕地转化为建设资金的欲望。市、县和乡镇政府卖地不仅造成耕地被大量占用,同时还大量引发农民和政府的矛盾,影响社会稳定。有的地方土地管理部门也主要依靠出让土地的管理费收入维持开支。一些用地单位因为城区和国家批准的开发区内的土地成本高,千方百计到城乡结合部大量占用耕地。在占地、圈地、炒地过程中,滋生了不少腐败现象,一些人严重地违法犯罪。

(四)现行用地“分级限额审批”制度不能控制土地供应总量

现行土地管理的绝大部分权力集中在县级政府,有些甚至旁落在乡级政府,国家和省的权力基本上是空的。由于县级政府所处

的位置,在土地利用的行为导向上必然只考虑局部和短期的需要,难以考虑合理利用土地、保护耕地的全局和长远利益。这是造成中央政府无法控制土地供应总量的根本原因。尽管法律规定了地方政府只有一定限额的征用耕地审批权,但普遍采用“化整为零”或“下放土地审批权”等办法非法批地和用地。1991—1994年,地方应报国务院审批的建设用地项目为1080件,实际只报202件,仅为18.7%。某市一个海岛开发用地22平方公里,市政府于1993年用一个出让合同、110个土地使用证,将22平方公里土地化整为零分割为每块300亩,出让给一家投资公司。中央曾三令五申,严格控制修建高级别墅和高档消费娱乐设施,严禁乱设开发区,但一些地方不听招呼,照样为高级别墅和高档消费娱乐设施供地。在去年国家土地管理局组织的非农建设用地清理中,发现违法用地32万多宗,占地面积75万亩。由于体制的缺陷,在同一区域内,相邻市、县互相攀比,大量占用耕地低价出让,形成恶性竞争。因盲目征用农地竞相出让,某省1995年初统计的闲置撂荒土地就达50多万亩。

(五)地方土地管理部门完全隶属于同级政府,难以依法行政

土地管理特别是保护耕地,事关全局和长远的利益。在现行土地管理体制下,地方各级土地管理部门完全隶属于同级政府,在土地管理上只能服从当地政府的考虑,甚至连土地数据都不能如实上报。国家土地管理局汇总地方土地管理部门每年上报的占用耕地的数字,要比统计部门抽样调查得出的统计数少得多。1992—1994年3年中,某省共圈地51万亩,但只上报了16.3万亩,仅占32%。其中省级批准出让的15万亩,市、县自己违法审批的有12万亩,乡镇违法圈占的24万亩。一些地方土地管理部门的负责同志因依法行政而被调换。

(六)地方政府的土地违法行为难以查处

当前,土地违法的主体主要是地方政府,并且涉及的土地面积