

新疆农用地 向非农建设用 地转化研究 与耕地保护

钱 云 彭应金 杨立瑞 主编

945

新疆人民出版社

课题组成员

项目负责人

钱 云 杨立瑞 彭应金

成 员

沙吾提·穆罕默德 李向民 徐泽峰
段江涛 楚新正 敬 军 张 勇
新家喜 雷宗林 徐 群 杨 峻
金 辉

审 稿

张国柱 王振然

统 稿

钱 云 彭应金 杨立瑞

序 言

一个地区要大开发,大发展,要靠大规模的重点工程建设。江泽民总书记 1998 年 7 月在考察新疆时指出:“加快新疆的经济与社会发展是一件事关全局的大事。”总书记的讲话,预示着新疆美好的未来,让我们新疆人感到振奋。在党中央和国务院的支持下,新疆的铁路、公路、航空、邮电、电力和城市建设,将会大大加快。新疆农用地向非农建设用地转化与耕地保护研究就是为了更好地解决“一要吃饭,二要建设”的问题。土地不仅是事关农业的基础地位,事关整个国民经济发展和稳定的大事,而且是事关民族的前途和命运,事关子孙后代的生存和发展的大问题。土地也是人类赖以生存的物质基础,是国民经济和社会发展的宝贵资源和重要的生产要素,土地资源能否可持续利用,决定着经济和社会能否可持续发展。

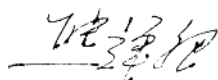
粮以土为本,耕地是粮食生产的载体,粮食问题实际上是耕地问题,如果没有耕地总量的长期稳定,粮食生产就会失去先决条件和保证,粮食产量的提高就成了无源之水、无本之木。

新疆农用地向非农建设用地转化与耕地保护研究比较透彻地分析了新疆建设与保护耕地的问题,论证了既要搞好国家的基本建设,又要确保基本农田总量不减少;研究了新疆农用地向非农建设用地转化的规律,探讨了将土地转化纳入良性轨道的调控手段,找寻出一条能妥善解决吃饭与建设占用耕地矛盾的办法,有利于经济建设,能保证社会安定团结,促使经济持续发展。

有关方面的专家对该课题鉴定的结果认为:该课题对新疆在今后管理好建设用地、保护好耕地,在理论上具有指导价值。并在大量实地调查的基础上总结了有关理论,提出了具有可操作性的有

关数据。该课题选题正确，数据、资料可靠，方法、分析科学，论点精确，论据充分，在理论上重大创新，在自治区属首次研究成果，填补了自治区的空白。

新疆和全国比，虽然地域广大，但因受自然条件的制约，绿洲面积很有限，而耕地更加珍贵，我们既要加快争取多搞基础设施建设，又要十分重视节约耕地，不仅土地管理部门要重视这个问题，而且要引起全社会的关注，以开发美好的新疆，建设繁荣的新疆为己任，全心全意为新疆各族人民服务。



1998年10月5日

前 言

人口、资源和环境是困扰现代人类社会的三大难题,这些难题的出现和最终解决,都与土地的开发利用和保护密切相关。土地是人类赖以生存和发展的物质基础,是国家经济发展和人民生活水平提高的重要条件,是社会财富的重要源泉。因此,在现代化建设过程中,实行可持续发展战略,资源开发和节约并举,提高土地利用效率,是土地管理工作的一项重要任务。

土地可以根据利用情况和方式大致划分为农用地、建设用地和未利用土地。农用地又称农业用地是指主要利用土地肥力生产各种农产品的土地,包括耕地、园地、林地、牧草地、水产养殖用地等。建设用地是指借助工程手段,利用土地承载功能,为人类生产生活提供操作场所与活动空间的土地。其中,直接为第二、第三产业服务的城镇、村庄、工矿、交通、军事、水利工程设施等使用的土地称为非农建设用地;而利用承载力间接为农业生产服务的沟渠、田间道路、晒场及其他生产设施用地则称为农业建设用地。至于未利用土地则是人类尚未为其付出过劳动的土地,是农用地和建设用地潜在的后备资源。

农用地是人类衣食消费主要来源,耕地又是农用地的精华。人类社会文明的形成就是从发展农业开始的。而随着工业化、城市化的进程,非农业生产方式形成并不断发展,人们对非农建设用地的需求增加,导致某些农用地退出农业生产过程向非农建设用地转化和未利用土地转化为农用地或建设用地,是一种历史趋势。遗憾的是,在近代和现代社会中,世界上大多数国家都曾经采用过“片面追求增加国民生产总值”的经济社会发展战略,使工业化、城市

化浪潮席卷全球。他们为了追求工业的高速增长,不惜以资源的浪费和生态环境的恶化为代价,造成了非农建设用地的恶性膨胀和耕地、农用地的大量被占用,从而对社会经济的可持续发展构成严重威胁。

我国的基本国情是人多地少,耕地短缺,后备资源不足和经济基础比较薄弱。人均占有耕地只有 1.61 亩(0.107 公顷),不及世界人均水平的二分之一。要依靠这样有限的耕地,解决全国人民的吃饭问题,任务已是十分艰巨。何况又面临社会主义建设蓬勃发展的形势,城镇、工矿交通、服务业和基础设施都要占有一定数量的建设用地。因而,吃饭和建设争地的矛盾,历来十分尖锐。

由于长期以来,我国大量建设项目用地基本上采用了粗放式外延扩张方式,大量占用了农用地,特别是耕地。建设用地的增长速度超过了人口和经济增长速度,同时土地浪费十分严重。据国家统计局统计 1958—1986 年全国累计减少耕地 6.11 亿亩,平均减少 2107 万亩。《中华人民共和国土地管理法》实施后,耕地锐减的势头开始得到控制,但 1986—1995 年的 10 年间仍累计减少耕地 10266 万亩,平均减少 1027 万亩,在扣除同期开发复垦增加的耕地 7368 万亩后,净减少的耕地达到 2898 万亩。非农建设占用耕地 2963 万亩,占减少总量的 28.9%,是造成耕地数量、质量下降的重要因素之一。

新疆虽然是我国农业后备资源较丰富的省区之一,但由于人口增长和建设用地增加等原因,人均占有耕地面积已经从 1960 年的近 6.9 亩下降到 1996 年的 2.82 亩(详查数为 3.54 亩),给今后的农业发展带来了一定的困难。而新疆非农建设占用耕地的问题也相当严重,据非农建设用地清查统计,1991—1996 年间全区非农建设占用耕地 12.92 万亩,相当于全区耕地面积的 2.2%左右,年均占地 2.15 万亩(若按详查变更数据计算还要多)。

在党的十五大以后,党和国家加大了对中西部地区的支持力

度,优先安排了如南疆铁路西延等基础设施建设、石油勘探开发等能源、资源开发项目,城市、村镇和工矿建设也必将随之加快步伐,从而增加了对非农建设用地的需求。而新疆作为我国最大的商品棉区和重要的粮、畜、园艺生产基地的地位,又要求我区耕地实现在总量动态平衡基础上的稳步增长,从而使农用地和非农建设用地的供需矛盾更加突出。

必要的基本建设,关系到国家民族发展的大业,而保护耕地的实质则关系着粮食供应,是保护我们生命线的重大问题。既要搞好建设,又要保证基本农田总量不减少,困难很多,问题不少,现行管理体制和机制上存在的缺陷,尤其是一些地方和基层政府部门的行政行为违法,给耕地保护带来了极大的困难。

所以,研究新疆农用地向非农建设用地转化的规律,探讨把土地转化纳入良性轨道的调控手段,对妥善解决吃饭和建设的用地矛盾,促进社会安定团结和经济的持续发展有着极其重要的意义和作用。

课题共分四个部分,分别研究:新疆农用地向非农建设用地转化的现状;转化的资源配置、机制和管理;转化增值与耕地保护和转化的法律、法规问题。从行政、经济、法律等方面,综合探讨新疆农用地向非农建设用地合理转化和保护耕地的有效途径与对策。

课题研究人员本着对国家和各族人民高度负责的态度,对新疆重点建设用地区,有代表性的项目用地,进行了实地考察;调查了新疆耕地非农化的情况,了解了近几年新疆建设高峰期的用地量;分析了城市建设用地需求和保证国家经济建设的情况以及“开发区热”、“房地产热”和城市建设盲目外延发展,使不少耕地征而未用,闲置丢荒的情况;还有农村宅基地、乡镇企业用地情况。论证了征用土地用于开发建设和严加管制、节约耕地的必要性。并对新的土地管理体制、机制、法制的建立完善进行了探讨,进而为从根本上实现土地利用方式乃至经济增长方式的转变提供了参考依

据。目的在于优化土地利用结构,切实保护耕地,有利于发挥土地的宏观调控作用,促进国民经济健康发展。

课题研究是一个关系民族生存、社会稳定的大问题。对于承担这样一个全社会关注的重大土地管理问题来说,我们课题组无论在人力、物力上,还是学术水平上,都存在着不少缺点和不足之处。本书的出版,仅仅起到抛砖引玉的作用,希望得到专家、学者和广大土地管理工作者的批评指正和全社会的关注、参与、支持和帮助。

编 者

1998年5月6日

新疆维吾尔自治区土地管理局
科学技术成果鉴定证书

编号:(1998)新土科鉴字第 03 号

项目名称:

新疆农用地向非农建设用地
转化与耕地保护研究

主要完成单位:

自治区土地管理局征地工作事务部
新疆师范大学地理系

组织鉴定单位:新疆维吾尔自治区土地管理局

鉴定日期:1998年8月

成果的简要说明(主要技术指标)

《新疆农用地向非农建设用地转化与耕地保护研究》共分四部分,分别研究了新疆农用地向非农建设用地转化现状;转化的资源配置、机制和管理;转化增值与耕地保护,以及转化的法律、法规问题。课题全文15万字,从行政、经济、法律等方面,综合探讨新疆农用地向非农建设用地合理转化和保护耕地的有效途径与对策。

第一部分,对新疆土地资源基本情况;农用地向非农建设用地转化现状;国家大型建设项目用地;转化影响因素、类型和转化作用做了简要分析。

第二部分,对转化中的资源配置、机制;城市规划区土地管理;市区内农用地转为非农建设用地管理;对农民安置管理;农村农用地转化建设用地管理,进行了深入细致的探讨。

第三部分,对土地转化增值与耕地保护的辩证关系;转化增值额测算;影响转化增值的因素;转化增值的分配;怎样加强耕地保护做了透彻有力地提示。

第四部分,对新疆土地权属制度的沿革;转化中市场管理的法律问题;征地中的法律问题和转化中的法制化问题,进行了具体而严谨地阐述。课题对土地转化中的行政管理、经济管理、法律管理从理论佐证上、实践操作上进行系统深入研究,在新疆属首次。对土地管理工作中的热点和难点,有创新和突破之处。

对经济开发区、农贸市场的用地管理,对被征地农民的安置管理,对农村宅基地管理,对新疆农用地价格和城镇地价的测算,对转化增值额的分配,对影响增值额的因素分析,以及在转化中有关法律认识,均能和耕地保护,实行耕地总量动态平衡紧密结合起来。

即要搞好国家的基本建设,又要确保基本农田总量不减少,困难甚多,问题不少,现行管理体制和机制上存在的缺陷,给耕地保护带来极大的艰难,课题研究新疆农用地向非农建设用地转化的规律,探讨将土地转化纳入良性轨道的调控手段,是试图寻找一条能妥善解决吃饭和建设用地的矛盾,能保证社会安定团结,促使经济持续发展可以走通的道路。

鉴定委员会意见

《新疆农用地向非农建设用地转化与耕地保护研究》课题鉴定会于1998年8月4日在乌鲁木齐市举行,参加会议的有关方面的专家共11人。专家们一致认为:在全国关切保护耕地,扼制非农建设用地的新形势下,进行本课题研究有重要的现实意义,对新疆在今后管理好建设用地、保护好耕地,在理论上有指导的价值。

课题从转化过程中的有关土地管理、土地价格、土地法规作了系统的探讨和研究,从大量实地调查的基础上,总结成有关的理论,大量数据经过详细计算,具有可操作性。

课题选题正确,预计经济、社会效益大;数据、资料可靠;方法、路线分析科学,课题涉及到土地、经济、管理、法律多学科,难度大;工作量大;应用价值很大。

研究报告设计严谨,论点精确,论据充分,在理论上有重大创新之外,成果成熟。本课题的研究在自治区属首次,填补了自治区的空白,在学术上达到国内先进水平。

专家们建议,在对研究报告进一步修改后出版成书。

鉴定委员会技术负责(签字):朱亚夫

1998年8月4日

目 录

序言	(1)
前言	(1)
新疆维吾尔自治区土地管理局科学技术成果鉴定证书	(1)
主要研究成果和建议	(1)
专题一 新疆农用地向非农建设用地转化现状研究	(15)
1 新疆土地资源基本情况分析	(15)
1.1 基本情况	(15)
1.2 特征分析	(15)
2 农用地向非农建设用地转化现状分析	(18)
2.1 转化概况	(18)
2.2 各类非农建设用地规模分析	(18)
2.3 非农建设用地动态分析	(20)
2.4 非农建设用地占用耕地状况	(21)
3 国家大型建设项目用地	(23)
4 农用地向非农建设用地转化的影响因素和类型分析	(25)
4.1 影响农用地向非农建设用地转化的因素	(26)
4.2 转化类型和地域差异分析	(28)
5 农用地向非农建设用地转化的作用和问题分析	(29)
5.1 转化的作用	(29)
5.2 转化问题分析	(29)

专题二	新疆农用地向非农建设用地转化的资源配置、 机制和管理研究	(32)
1	土地资源配置	(32)
1.1	土地资源配置的含义	(32)
1.2	土地资源配置的重要性	(33)
1.3	土地资源配置的原则	(35)
1.4	土地资源优化配置的目标和任务	(38)
2	土地转化机制	(42)
2.1	政府决策机制	(42)
2.2	土地供求机制	(43)
2.3	土地区位机制	(45)
2.4	土地价格机制	(46)
3	土地转化管理任务	(47)
4	城市规划区内土地管理(以乌鲁木齐为例)	(49)
4.1	乌鲁木齐市规划区的历史沿革和范围	(49)
4.2	理顺规划区土地的管理关系	(51)
5	市区内农用地转为非农建设用地管理	(54)
5.1	经济开发区的建设用地管理	(54)
5.2	贸易市场的建设用地管理	(62)
6	对被征地农民的安置管理	(67)
6.1	安置农民在征地管理工作中的意义	(67)
6.2	对被征地农民的几种安置方法	(69)
6.3	安置农民工作中值得深思的几个问题	(72)
7	农村农用地转为非农建设用地的管理	(75)
7.1	农村宅基地基本动态	(75)
7.2	对农村宅基地必须加强管理	(77)
7.3	乡镇企业用地管理	(83)

8 农用地转为非农建设用地中的问题解析和管理对策·····	(87)
8.1 行政管理要建立在法律管理和经济管理的基础上·····	(87)
8.2 强化宏观管理,严肃法制监督,加强规划立法·····	(89)
8.3 加强动态管理,认真抓好宣传工作·····	(91)
8.4 在《中华人民共和国土地管理法》的基础上,结合新疆特点,制订出新的可行的管理办法·····	(92)

专题三 新疆农用地向非农建设用地转化增值与耕地保护研究····· (94)

1 土地转化增值与耕地保护·····	(94)
1.1 土地增值与土地转化增值·····	(94)
1.2 土地用途转化的原因·····	(96)
1.3 土地用途转化的动力·····	(96)
1.4 土地资源社会控制与优化配置·····	(97)
1.5 转化增值调控与耕地保护·····	(98)
2 转化增值额测算·····	(98)
2.1 新疆农用地的经济效益和价格·····	(98)
2.2 新疆非农建设用地价格调查与测算·····	(110)
2.3 新疆农用地向非农建设用地转化增值测算·····	(118)
3 影响转化增值的因素分析·····	(125)
3.1 土地利用类型·····	(125)
3.2 人均耕地及地上附着物·····	(126)
3.3 城镇规模·····	(126)
3.4 土地区位条件·····	(126)
3.5 土地转化方式·····	(127)
3.6 土地开发深度·····	(127)
3.7 土地管理工作水平·····	(128)

4	转化增值的分配	(128)
4.1	按行政划拨方式进行土地转化时增值的分配 ..	(128)
4.2	按出让方式进行土地转化时增值的分配	(130)
4.3	土地转化增值实际分配情况估计	(135)
5	关于新疆农用地向非农建设用地转化增值对耕地保护影响的思考	(137)
5.1	新疆农用地向非农建设用地转化的空间特点 ..	(137)
5.2	土地转化比较效益与耕地保护	(138)
5.3	征地范围、补偿标准与耕地保护	(139)
5.4	非农建设用地价格与耕地保护	(140)
5.5	农用地转化增值分配与耕地保护	(141)
6	对调控转化增值,促进耕地保护的建议	(142)
6.1	完善征地制度,制订合理的农用地补偿标准,进一步实现农用地征购的科学化、法制化	(142)
6.2	严格控制行政划拨范围,运用各种有偿使用方式,通过供需调控,盘活存量土地,减少耕地占用	(143)
6.3	合理分配转化增值收益,调动各利益主体保护耕地的积极性,防止转化增值收益流失	(144)
6.4	以土地利用总体规划为龙头,以转化增值为杠杆,综合运用行政、法律和经济手段,保证耕地总量实现动态平衡,稳步增长	(145)

专题四 新疆农用地向非农建设用地转化的有关法律、法规问题研究

1	新疆土地权属制度的沿革和土地利用特征	(146)
1.1	我国土地权属制度沿革	(146)
1.2	新疆土地权属制度沿革	(148)
1.3	新疆土地利用特征	(151)

2	土地权利及其主体问题	(153)
2.1	土地产权的概念及内容	(153)
2.2	集体土地所有权主体问题	(154)
3	对现行土地法律、法规的认识和分析	(155)
3.1	所有权主体模糊,权能界定不清	(155)
3.2	权利设置不具体	(156)
3.3	对某些具体问题的思考	(158)
4	农用地非农化市场管理中的若干法律问题	(160)
4.1	农用地转为非农建设用地的几种形式	(160)
4.2	对转化形式的法律分析	(161)
5	征用集体土地的若干法律问题	(163)
5.1	征地范围问题	(163)
5.2	征地中的补偿安置问题	(164)
6	农用地转为非农建设用地的法制化问题	(166)
6.1	法制化所面临的矛盾	(167)
6.2	建议和对策	(168)
	主要参考文献	(171)
	附录	
	中华人民共和国土地管理法	(174)