

STUDY ON RURAL LAND USE

农村土地 利用研究

鄯文聚 著

2012年11月8日，党的十八大政治报告：国土是生态文明建设的空间载体，必须珍惜每一寸国土。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给予子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。



中国财政经济出版社

农村土地利用研究

郑文聚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地利用研究 / 鄯文聚著. —北京: 中国财政经济出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4151 - 7

I. ①农… II. ①鄯… III. ①农业用地 - 土地利用 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 287061 号

责任编辑: 张 军

责任校对: 黄亚青

封面设计: 汪俊宇

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 15.5 印张 391 000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 33.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4151 - 7/F · 3371

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

2012年8月17日，中国工程院院士汪懋华先生为本书题词

良田建设是第一要务

汪懋华

农村基础设施建设，包括田、水、路、林、电、机泵设施等，是农村经济发展水平的重要标志，是发展现代农业，实现农业现代化，保障国家粮食安全的重要物质基础。

朱明

2012年12月7日

耕地保护水平提升

十年前，我把自己的愿望印在了名片的背面：“搞好土地整治，优化组织、节约集约利用城乡土地资源；搞好土地评价，构建数量质量并重管理的科技支撑体系；搞好基本农田保护与建设，牢牢构筑中国经济全球化的最后一道防线。”

十年后，回头看，辉煌巨变、惊心动魄。从2004年国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》开始，十年来，“最严格的耕地保护制度”逐渐深入人心。土地整理演进为“土地整治”，不再仅仅是整理耕地、复垦土地、补充良田，而是田、水、路、林、村综合整治，既为“三农”提供支撑，又为工业化、城镇化和农业现代化过程中破解“保障发展、保护资源”的“两难”命题闯出了一条道路。

从土地整理到土地整治，一字之差，不是玩概念，而是土地整治内涵拓展、品质提升的新概括。依靠土地整治，补充了耕地，实现了占补平衡有余，稳稳地守住了18亿亩耕地红线；依靠土地整治，提升了耕地质量等级，“地给力”牢牢地支撑了粮食总量“八连增”；依靠土地整治，解决了农村无序、低效用地难题，保障了发展用地有效供给，为新农村建设、统筹城乡发展战略注入了新的动力。

如果说十年前，我名片背后记载的是一个满怀忧虑的愿望；那么十年后的今天，我则是满怀一种奋发有为的冲动。因为十年探索、十年辉煌，我国的耕地保护，政策更好、办法更多、措施更

实、手段更硬，我们有信心、有能力全面提升耕地保护水平，使中华民族伟大复兴的“耕地”软肋不再软。

（原载：《人民日报》，2012 年 10 月 8 日）

目 录

第一篇 农村土地整治

建议将“良田工程”纳入国家“十二五”规划	(3)
土地利用工程发展 30 年回顾与展望	(7)
土地整治：农业现代化的基础性先导工程	(10)
没有农田整治，就没有现代农业	(20)
论土地整治在粮食“八连增”中的作用	(24)
土地整理：耕地保护新任务 当前抓好三项工作	(27)
土地整治给力粮食增产	(35)
耕地持续增产要靠“五个提升”	(37)
丰收之季话整治	
——河南省邓州市创新建管机制打造土地整治品牌 的实践	(42)
土地整理为农村土地流转搭建基础平台	
——浙江省慈溪市土地流转调查与思考	(50)
土地整理与可持续发展	(57)
可持续土地整理分区及模式初探	(63)
“双零”背后有支撑	(72)
论村庄治理	

——以黄淮海农区为例·····	(74)
农村土地整治新思考·····	(93)
激励与约束并重 保障与规范同行	
——对中央 1 号文件土地整治要求的学习与思考·····	(100)
土地整治未来十年新模样·····	(110)
从战略全局引导好土地整理发展·····	(120)
大兴水利要瞄准促进农业现代化目标·····	(123)
谈谈市场机制在土地整治中的基础作用	
——以辽宁省沈阳市沈北新区为例·····	(127)
关于加快土地整治创新的思考·····	(136)
国家粮食核心产区的保护与建设	
——黑龙江调查报告·····	(146)
“兴地睦边”农田整治重大工程调查研究·····	(154)
云南省沿边地区的坡耕地合理利用与土地整治	
——西双版纳调查报告·····	(164)
土地整治 开辟现代农业新天地	
——上海市推进大都市特色土地整治的调研分析·····	(172)
探索土地整理新机制 保障和促进科学发展·····	(179)
搞好土地整治 统筹城乡发展·····	(189)

第二篇 耕地数量管控、质量管理与生态管护

论坚守耕地红线的内涵·····	(195)
坚守红线是“三农”健康发展的必由之路·····	(204)
18 亿亩红线也是质量概念·····	(207)
保红线：量化约束也有质量要求·····	(213)
坚守红线：稳总量更要提等级·····	(226)
耕地保护：数量质量并重·····	(230)

耕地保护和管理走向数量、质量并重

——写在全国耕地质量等级调查与评定成果即将推出之际·····	(235)
--------------------------------	-------

坚守耕地保护“数质并重”红线·····	(248)
如何加强耕地质量保护与建设管理·····	(253)
耕地保护，强化质量动态监管·····	(258)
数量质量并重管理的耕地保护政策研究·····	(261)
数量时代过去 产能时代到来·····	(269)
论耕地质量与产能建设·····	(279)
全国农用地质量调查评价成果及其应用前景·····	(291)
土地整治必须把生态文明建设列为基本目标·····	(293)
生态文明：土地整治的新目标·····	(295)
提升耕地生态景观功能·····	(300)
中国农村土地整治生态景观建设策略·····	(304)
中国城市化进程中的耕地保护·····	(316)
新理念：可持续土地整理·····	(330)

第三篇 基本农田保护与建设

农用地分等定级的四个应用·····	(345)
基本农田保护 20 年·····	(348)
谈谈基本农田的保护与建设·····	(356)
加快高标准基本农田建设 夯实粮食稳定增产的基础 ·····	(368)
高标准农田建设：土地整治的重要内容·····	(373)
高标准基本农田建设存在的问题及对策·····	(385)
土地整治规划编制和高标准基本农田建设的技术支撑	

情况·····	(393)
统筹区域差异 强化机制保障	
——谈如何加快建设4亿亩高标准基本农田·····	(396)
连片集中保护优质耕地	
——专家对话基本农田保护区规划新概念·····	(400)
浅谈永久基本农田的划定·····	(408)
永久基本农田划定：讲求规划布局·····	(413)

第四篇 经验借鉴

鸟瞰日本土地整治·····	(419)
日本水稻生产的小农经营困局·····	(425)
遏制耕地减少 推行低碳用地·····	(429)
加强中、日、韩交流 促进乡村发展·····	(432)
“海峡两岸土地整理与土地重划研讨会”情况报告·····	(445)
荷兰的土地开发·····	(455)
土地大调查：对全国土地利用状况的认知·····	(460)

后 记·····	(473)
----------	-------

第一篇

农村土地整治

建议将“良田工程” 纳入国家“十二五”规划

现代农业生产体系必须建立在符合现代农业生产体系基本要求的良田上。我们认为，统一规划、加大投入，有计划地推进土地整治和土壤改良的“良田工程”建设势在必行。

1 “良田工程”是现代农业生产体系的基石之一

1.1 “良田工程”是促进耕地利用格局不断优化的有效手段

从遥感影像资料看，我国耕地大多处于一种自然、粗放、无序的利用状态，田块畸零不整，细碎化程度高；使用权分散，承包权插花；灌溉排水不良，交通不便，机械化程度低。通过实施“良田工程”，大力推进土地整治，使耕地由自然用地形态走向规划用地形态，由粗放利用走向集约利用，由无序用地走向有序用地。这是实现耕地集中连片分布、促使良田永久化，防止重发展轻保护的有效手段，也是实施农业规模化经营、建立现代农业生产体系的重要基础。

1.2 良田与良种、良法是现代农业生产体系的基本依托

良种、良法和良田是建立现代农业生产体系、促进粮食增产增

收的三个要素。我国粮食产量实现连续 6 年增产,连续 3 年稳定在 10000 亿斤以上,良种、良法起到了重要作用。“种子工程”建设已有 15 年历史,农业机械化基础很好,近 10 年发展很快。随着良种补贴和农机补贴政策的实施和生物技术的兴起,良种和良法将发展到一个更高的水平。相比之下,良田已经成为短腿,制约着良种、良法增产效果的充分发挥。“良田工程”建设,是发挥良种、良法倍增效应和加速效应的基础工程。

1.3 “良田工程”是增加农业补贴的主要途径

我国目前对农业的补贴直接补在生产环节的多,而直接补在农民身上、补在农业基础设施、农业科技与良种推广、社会化服务等符合“绿箱”政策方面的少。农业补贴中应该增加对良田的补贴,通过实施“良田工程”,不断提高耕地质量等级,优化耕地利用格局,以促进土地利用效率和农业产出率的提高。这也符合 WTO 规则的农业支持政策。

1.4 “良田工程”是农业领域节能减排的重要方向

据统计分析,全球农业 CH_4 和 N_2O 排放占人类活动造成的总量的 50% 和 60%,如不实施低碳农业,2030 年比 2005 年分别增加 60% 和 35% ~ 60%;由于化肥氮施用和有机肥生产增长,到 2030 年农业 N_2O 排放预计将增加 35% ~ 60%;到 2020 年由水稻生产引起的 CH_4 排放将递增 16%。因此,农业领域实施节能减排非常重要。实施“良田工程”、促进农业规模化经营,有利于合理施用化肥、农药,优化水稻生产模式,从而减少 CH_4 和 N_2O 的排放,更好地在农业生产领域实施节能减排。

2 “良田工程”是建设现代农业的主要抓手

2.1 实施“良田工程”有利于实现支农资金聚合

在中央持续加强农业建设的总方针指导下,各行各业支持农业

和农村发展的资金不断增加，农田排灌、土地整治、土壤改良、机耕道路、农田林网，农业综合开发、中低产田改造、标准粮田建设等“良田”建设项目很多，但一定程度上形成了资金分散、综合效果不突出的问题。因此，通过构筑“良田”建设的基础平台，按照统筹规划、分工协作、集中投入、连片推进的要求实施“良田工程”，有利于整合资金，达到连片整治、整村推进的综合效果。

2.2 实施“良田工程”有利于推动土地整治与土壤改良相结合、土地整治与农业综合开发相结合，有利于集中利用好两类资金

2.3 实施“良田工程”有利于提升土地利用效率、土地产出效率和劳动生产率

据统计分析，实施土地整理后，可增加有效耕地 5% ~ 10%，耕地等级提升 1 ~ 2 等，增产 20% ~ 30%，农机效率提高 20% ~ 30%。在黑龙江农垦系统，其农田规模大、机械化水平高，与地方相比，其土地利用率高 10%、生产率高 30% ~ 40%。

2.4 实施“良田工程”有利于资金、项目、规划和政策四个环节联动

政策需要通过规划落实，规划需要通过项目落实，项目实施需要资金保障。为落实中央大力建设高标准农田的要求，首先要结合全国土地利用总体规划，抓紧推进全国范围的土地整治规划；其次要用项目落实规划，只有保证项目落实、计划过程落实，才能实现长期战略目标和方针政策的根本落实；最后要按项目管理好资金，考核资金的使用效果。

3 具体建议

3.1 将“良田工程”纳入国民经济和社会发展五年规划

建议像推进“种子工程”、“农机补贴”一样，把“良田工程”建设纳入《国民经济和社会发展第十二个五年规划》，再用 3 ~ 5 个

“五年计划”，把我国 18 亿亩耕地建设成为能够适应现代农业生产体系的基础良田。按照国际经验，通过 30 年努力，可以实现土地产出率翻一番，劳动生产率翻两番的目标。

3.2 在良田工程基础条件下进一步实施良种工程（种子工程）、良法工程（农机补贴、装备工程）

“良田工程”是农业种子工程、机械化工程、信息化工程等的先锋工程，是良种、良法发挥倍增效应的重要前提和基础。要改造传统农业，实现农业转型，必须走“良田、良种、良法”有效结合的道路，离开了哪一方面，都不能实现生产效益的最大化。在实施区域上，不仅要重视平原区的传统农业改造，还要重视山区、丘陵区的现代农业建设，要探索适合现代农业生产体系的生产要素改良技术与模式。

3.3 “良田工程”是田间工程和田面工程的有效结合

“良田工程”不仅是田间工程，即对水、路、渠、林的改造和配套，更是对土地平整、土壤结构改良的田面工程。实施田间工程和田面工程相结合的工程改造，是提升耕地质量等级的根本途径，也是“良田工程”实施的主要任务。

（原载：《思想理论内参》，2010 年第 15 期（总第 424 期），合作者：程锋）