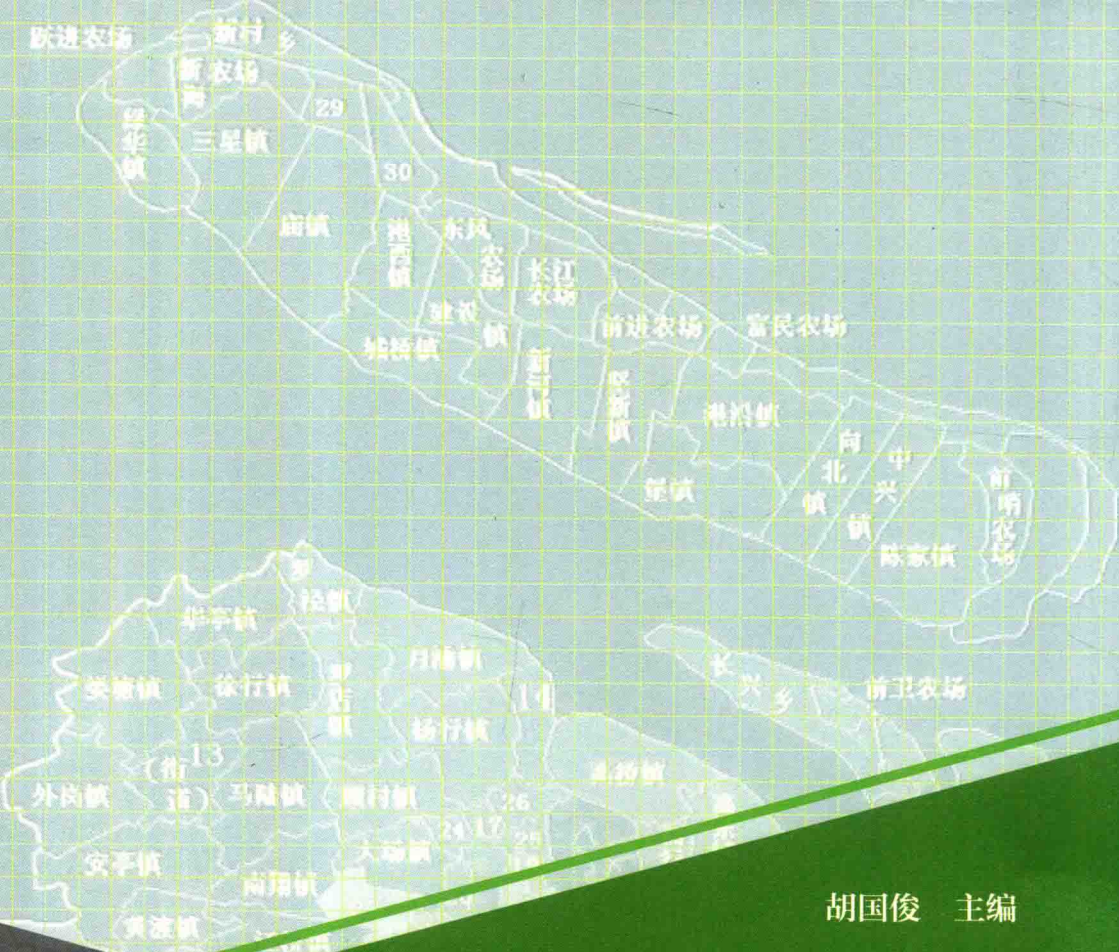




胡国俊 主编

特大型城市耕地保护体系 建设与实践

复旦大学出版社

特大型城市耕地保护体系 建设与实践

胡国俊 主编

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

特大型城市耕地保护体系建设与实践/胡国俊主编. —上海:复旦大学出版社,2016. 11
ISBN 978-7-309-12593-1

I. 特… II. 胡… III. 耕地保护-研究-中国 IV. F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 239674 号

特大型城市耕地保护体系建设与实践

胡国俊 主编

责任编辑/方毅超

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海市崇明县裕安印刷厂

开本 787 × 1092 1/16 印张 13.75 字数 234 千

2016 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12593-1/F · 2312

定价:50.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究



主 编：胡国俊

副主编：高 魏 张洪武

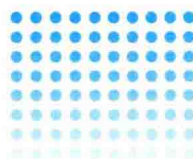
编 者：邵一希 许 伟 朱 蕾 曹 操 汪燕衍

郭淑红 王寒梅 施玉麒 饶良伟 赵君琳

张 群 王莉莉 叶天羽 谢萌秋 朱冬奇

刘 雯 吕 珊 夏 晨 闫文晓

序



上海作为一个人口高度集中、土地资源非常稀缺、环境容量十分有限的现代化国际大都市,经济社会发展对土地资源的刚性需求与土地资源紧缺的矛盾非常突出。上海为贯彻党中央和国务院精神,坚持最严格的耕地保护制度,在耕地保护的体制机制设计、保护目标设定、管控措施制定等方面一直积极探索创新和实践。本书的编者是长期从事上海耕地保护工作的科研、实践和管理人员,本书是他们在总结提炼多年工作成果基础上完成的。纵观全书,有三个鲜明特点:

一是视角新颖。该书深刻认识到对于上海这样的特大型城市来说,耕地不仅是日常需求的农产品生产基地、农民生计的重要来源、农耕文明的物质支撑,还是优化城市空间格局形态、改善城市生态环境的重要生态系统。书中明确提出,在未来经济发展和人口增长对耕地非农化压力持续加大、补充耕地的潜力越来越小的总体趋势下,要改变传统的耕地保护观念和耕地利用方式,统筹考虑耕地的数量、质量、生态和文化“四位一体”的建设目标,应更加注重发挥耕地在城市空间形态塑造、应急生产、生态保育和休闲游憩等方面的功能,全面提高特大型城市耕地保护工作的综合效益。

二是逻辑体系严密。本书着重于耕地保护体系的研究。目前,国内关于耕地保护的研究常见于模式、制度等方面,而本书从耕地保护的体系构建及完善的视角进行研究,既包含耕地保护的理念提升和技术方法的创新,又包括政策制度设计的创新探索,最后还以实践案例进行验证,研究内容丰富、系统性强。

三是实践操作性强。本书对上海近年来在耕地保护和管理方面的实践探索进行了系统总结,其中不乏创新做法:例如在耕地质量评定中,如何考虑土壤地球化学调查成果在农用地分等定级和新增耕地认定等日常管理中的应用;又如在土地利用规划中,如何分层次分类别落实永久基本农田控制线,发挥耕地和基本农田的

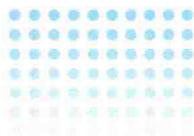
多种功能;再如在管控措施上,对如何完善生态补偿机制、设施农用地分类管理等方面也提出了建议和设想;同时,本书还对上海在郊野公园建设中土地综合整治进行了总结。

总的来看,本书条理清晰、资料翔实,鲜明地提出了新的耕地保护观念和保护方式,不失为一本耕地保护领域的研究参考书和工作指引书。希望本书的出版能为上海今后深化耕地保护工作提供借鉴,也相信本书的出版可以在全国发挥引领作用,为全国特别是特大城市提高耕地保护工作水平发挥积极作用。



2016年9月

目 录



第一章 我国耕地保护以及特大型城市耕地保护概述	001
第一节 耕地及耕地保护	001
一、耕地的内涵	001
二、耕地的特点	002
三、耕地保护	003
第二节 我国耕地保护制度的目标和发展历程	004
一、我国耕地保护的目标	004
二、我国耕地保护制度的建立和发展	007
第三节 现阶段特大型城市耕地保护面临的挑战	013
一、特大型城市的定义和特征	013
二、建设用地的蔓延和挤占	014
三、耕地土壤污染问题	015
四、现代农业发展中的耕地非粮化	017
第四节 特大型城市耕地综合保护的意义	017
第二章 耕地保护理论基础	022
第一节 可持续发展理论	022
第二节 生态系统及生态系统服务理论	023
第三节 农业的多功能性理论	025
第四节 农业区位理论	027
第五节 公共物品理论	028
第六节 外部性理论	030

第七节	产权理论	032
第八节	委托代理理论	034
第三章	国外和台湾地区的农地保护经验	040
第一节	美国的农地保护	040
	一、美国的农地保护法规	041
	二、美国的土地评价、分类和监测	042
	三、美国的土地规划和区划	045
	四、美国的农地产权管理	046
	五、美国农地保护的经济措施和农地价值差别化评估	049
	六、美国农地保护的社会参与	051
	七、美国农地保护的多元化目标	052
第二节	英国的农地保护	052
	一、英国的农地保护法规	052
	二、英国的农地规划保护	053
	三、英国的土地调查	054
	四、英国的农地保护政策目标	054
第三节	日本的农地保护	055
	一、农地保护法律体系	055
	二、土地规划	057
	三、农业经营主体多元化	059
第四节	台湾地区的农地保护	060
	一、有管制的农地转用	060
	二、农地重划	062
	三、放宽农地农有与土地面积限制	062
第四章	特大型城市耕地综合保护体系建设基本框架	066
第一节	特大型城市耕地综合保护体系建设概述	066
第二节	特大型城市耕地综合保护体系建设和运行的重要原则	067

一、耕地资源的多功能保护	067
二、全社会参与的耕地保护	069
三、全过程控制的耕地保护	072
四、耕地保护工作的持续改进	074
第三节 特大型城市耕地保护的策划和规划	075
一、制定耕地保护方针	076
二、明确耕地保护目标	077
三、科学合理编制耕地保护规划	078
第四节 特大型城市耕地保护的实施与执行	079
一、强化政府的耕地保护主体作用	079
二、加强宣传教育和培训,优化耕地保护环境	082
三、完善和创新耕地保护的制度体系	083
四、做好耕地保护重点工作	085
五、通过土地综合整治提高耕地质量和服务价值	087
第五节 特大型城市耕地保护的检查、评估和监督	087
一、耕地保护的调查和监测	088
二、耕地保护的评估和考核	089
三、耕地保护的监督	090
第六节 耕地保护问题的处理	091
第五章 上海耕地资源概况和保护规划目标	094
第一节 上海市耕地保护面临的形势和挑战	094
一、建设用地的蔓延和挤占	094
二、人口规模的持续扩大	094
三、粮食安全的基本需求	095
四、土壤环境质量备受关注	096
五、生态文明建设的重视	096
六、人们生活方式的转变	097
第二节 上海市耕地资源概况	098

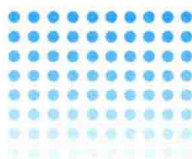
一、耕地总数量及人均耕地面积呈下降趋势	098
二、耕地质量处于全国中等水平,区域内分布不均衡	099
三、耕地分布分散,不利于耕地的成规模保护	100
四、耕地后备资源有限,开发难度逐渐增大	101
第三节 上海市耕地保护规划	102
一、耕地保护目标	103
二、耕地保护重点任务	104
第六章 上海市的耕地质量评价	113
第一节 上海市耕地质量评价工作概述	113
第二节 上海市耕地质量等别评价	114
一、上海市耕地质量分等参数体系	114
二、上海市耕地质量等别划分技术及过程	118
三、上海市耕地质量等别空间分布特征	123
第三节 上海市耕地土壤地球化学评价	127
一、土壤地球化学评价概述	127
二、上海市耕地土壤环境质量	128
三、上海市各区县耕地土壤环境质量	128
第四节 上海市耕地综合质量评价建议	130
第七章 上海市耕地多功能的评价与规划	132
第一节 上海市耕地的生态系统服务功能	132
一、耕地生态系统服务功能的分析方法	132
二、上海市耕地生态系统服务功能	133
第二节 上海市多功能基本农田(耕地)规划	139
一、新时期上海市耕地的多种功能	139
二、上海市多功能基本农田(耕地)的规划原则和思路	140
三、生态功能基本农田(耕地)的规划步骤	142
四、隔离功能基本农田(耕地)规划步骤	143

五、应急生产功能基本农田(耕地)规划步骤	146
六、上海市多功能基本农田(耕地)布局	149
第三节 上海市生态用地(含耕地)的一体化空间布局及保护导向	151
第八章 上海市耕地保护的相关政策措施	157
第一节 上海市耕地保护政策概述	157
第二节 土地用途管制制度	157
一、上海的土地用途分区和控制线	158
二、上海土地用途管制制度的执行	159
第三节 耕地保护目标责任制	161
一、上海市耕地保护目标责任制	161
二、区县政府耕地保护目标考核的落实	162
第四节 基本农田划定、建档、立册和入库	165
一、上海市基本农田划定、建档、立册和入库工作概述	165
二、上海市基本农田精细化管理的主要工作	166
第五节 耕地占补平衡管理	175
一、上海市耕地占补平衡管理现状	175
二、上海市新增耕地质量管理	177
第六节 耕地生态补偿	180
一、上海市耕地生态补偿政策实施现状	180
二、上海市区县耕地生态补偿情况	180
第七节 设施农用地管理	181
一、上海市设施农用地分类	181
二、上海市设施农用地管理主要内容	182
第九章 多功能保护目标下的上海市土地综合整治实践	185
第一节 土地整治内涵	185
第二节 上海市土地整治的发展历程和新理念	186
一、上海市土地整治的发展历程	186

	二、上海市土地整治的新理念与耕地保护	189
第三节	土地开发整理工程类型区和工程模式	190
	一、土地开发整理工程类型区	190
	二、土地开发整理工程模式	192
第四节	上海市土地整治项目管理	193
	一、土地整治相关机构	193
	二、土地整治项目申报立项	194
	三、土地整治项目的规划和设计	195
	四、土地整治项目的竣工验收	195
	五、土地整治项目的资金管理	196
第五节	上海市郊野公园建设	197
	一、上海市郊野公园建设背景	197
	二、上海市郊野公园建设的支持政策	199
	三、青西郊野公园案例	200
第六节	上海新浜镇土地整治项目的多功能实践	203
	一、新浜镇土地整治项目建设背景	203
	二、新浜镇土地整治项目基本情况	203
	三、新浜镇土地整治项目区土地利用现状	204
	四、新浜镇土地整治的多功能效益分析	207

第一章

我国耕地保护以及特大型城市耕地保护概述



第一节 耕地及耕地保护

一、耕地的内涵

耕地是耕地保护的客体,要准确理解特大型城市的耕地保护工作,必须首先认清耕地和耕地保护的内涵以及特大型城市耕地保护面临的压力,这也是特大型城市建立耕地保护体系的基础。

在英文中,跟耕地相关的表述有三种: Arable land、Farmland 和 Cultivated land。Arable land 指种植短期作物的土地,供割草或放牧的短期性草场,供应菜市的菜园和自用菜所用的土地及温室,以及休耕或闲置不超过五年的土地;Farmland 包括种植农作物的土地、牧地、果园等农业用地,可以说是农场范围土地的总称;Cultivated land 包括 Tilled land 和 Grass land 两部分,Tilled land 指种植农作物的土地、果园、花卉、葡萄园等用地,Grass land 是指牧草地。

我国的耕地概念则主要是从耕地的用途和利用类型来考虑的,即耕地首先是指人类能在上面耕作劳动,且能够种植农作物的土地。上海辞书出版社 1979 年出版的《辞海》中把耕地定义为:“经过开垦用于种植农作物并经常进行耕耘的土地,包括种有作物的土地,休闲地,新开荒地和抛荒未满 3 年的土地”。商务印书馆 2002 年版《新华词典》对耕地的解释则为:“土地利用的类型之一,指用来耕作并种植农作物的土地。一般分为水田和旱地(包括水浇地)两类”。

我国正式文件首次提出耕地概念是 1984 年的《土地利用现状调查技术规程》。该规程在“土地利用现状分类及含义”中把“耕地”定义为“种植农作物的土地,包括新开荒地、休闲地、轮歇地、草田轮作地;以种植农作物为主,间有零星果树、桑树或

其他树木的土地;耕种 3 年以上的滩涂和海涂;还包括南方宽小于 1 米,北方宽小于 2 米的沟、渠、路和田埂”,同时该规程将耕地细分为灌溉水田、望天田、水浇地、旱地、菜地等 5 个二级类别。

2002 年实施的《全国土地分类》(试行)在按照《土地管理法》三级分类的基础上,维持了 1984 年规程中的耕地类别划分办法。2007 年国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会发布了国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007)并对耕地的概念进行了详细而精确的界定。该分类中把耕地定义为种植农作物的土地,包括熟地、新开发、复垦、整理地,休闲地(轮歇地、轮作地);以种植农作物(含蔬菜)为主,间有零星果树、桑树或其他树木的土地;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中还包括南方宽度 <1.0 米、北方宽度 <2.0 米固定的沟、渠、路和地坎(埂);临时种植药材、草皮、花卉、苗木等的耕地,以及其他临时改变用途的耕地。同时,该分类还把我国的耕地类型划分为水田、水浇地、旱地 3 种类型。这可以说是国内关于耕地概念最权威的定义。而且 2008 年《土地调查条例》也明确把《土地利用现状分类》国家标准作为土地调查基准分类采用。

可见,无论哪种定义的耕地,一个共同的本质的特征,就是用以种植农作物的土地,这是耕地与其他类型土地的根本区别之所在。也就是说耕作后的土地是否能够种植农作物是判断土地是否为耕地的重要条件。根据《中华人民共和国水土保持法》,禁止在 25° 以上陡坡地开垦种植农作物,因此坡度大于 25° 的陡坡地不应当包含在耕地范围以内。另外,由于风蚀、水土流失致使耕作层非常薄的土地和土壤污染达到国家限定标准的土地也不应当包含在耕地资源范围之内。

国家为了满足一定时期人口和社会经济发展对耕地上农产品的需求,对耕地实行了特殊的保护政策,这也是我国乃至世界上其他国家耕地保护最初的由来。

二、耕地的特点

(1) 耕地资源肥沃程度和位置优劣的差异性

耕地本身的位置和肥力条件以及相应的气候条件存在差异,因而造成耕地的质量也存在巨大的自然差异性,这种差异是耕地级差生产力的基础,也是耕地具有不同质量等级和地租的来源。这种差异性要求人们因地制宜地合理利用各类耕地资源,确定耕地利用的合理结构和方式,以取得耕地利用的最佳综合效益。

(2) 耕地资源利用的可持续性

一般来说,资源从可否再生角度可分为可再生资源 and 不可再生资源。再生资

源即在人类参与下可以重新产生的资源。不可再生资源指经人类开发利用后,在相当长的时期内不可能再生的自然资源。耕地如果得到人类合理的利用及保护,不仅可以永远和反复利用,它的肥力还会不断得到提高,不断为人类提供新的农产品,从这个角度讲耕地为可再生资源。马克思也说过:“土地的优点是,各个连续的投资能够带来利益,而不会使以前的投资丧失作用。”耕地资源在利用上的这种可持续性,为人类合理利用和保护耕地提出了客观的要求与可能。

(3) 耕地面积的有限性和供给的稀缺性

耕地是自然的产物,在一定区域内它的面积是有限的。人类虽然能够移山填海和异地开垦,但不能从根本上改变耕地面积有限性这种特性。耕地面积的有限,迫使人们必须节约、集约地利用耕地资源。

在面积有限的同时,人类对耕地及耕地上的农产品及其他功能的需求是无限的,因此从供需角度而言,耕地资源具有稀缺性。这种稀缺性不仅表现在数量上,还表现在由于耕地肥力和区位的差异性导致某些地区在优质耕地上的稀缺。

(4) 耕地非农使用后的难以逆转性

土地在利用用途上有多种可行性,特别是耕地有多种适宜的用途。耕地不同用途的转变在种植农产品或大农业使用上相对容易,但一旦耕地由农业使用转为非农业使用,即建设用地后,再想恢复为耕地,则相当困难。即便是利用某些生物和工程措施可以恢复耕作,但由于农业生产对土、肥、水的特殊要求,也很难将被建设占用的耕地恢复到之前的耕作生产水平。此外,有的时候耕地被灾害或污染破坏了原有性质,也会变得难以逆转和恢复。因此,在耕地保护中要特别注重对耕地用途变换的关注和限制。

三、耕地保护

耕地保护是一种特殊自然资源的保护。尽管现代资源保护运动开始于19世纪早期,但耕地资源的保护直到20世纪六七十年代才逐渐被各国接受和重视。在世界范围内,耕地保护得到重视的首要原因是二战后人口数量剧增,人均耕地面积减少;其次是自然灾害和环境污染引起农田损毁和土地退化;更深层次原因是,耕地面积及其质量关系到粮食供应及粮食价格,影响各个国家在国际粮食市场上的地位。但就目前而言,国外耕地的保护范围一般比国内更广,一般称为农地保护,且更关注耕地被破坏后的环境影响。

在我国,对耕地保护的认识主要有以下几种观点:① 耕地保护主要是为提高

地力,如林培(2000)指出,耕地保护的实质就是保护农业生产力,努力实现我国 21 世纪养活 16 亿中国人的目标,这也是我国各界目前比较认可的观点。② 耕地保护是为实现代际公平。如毕宝德(2005)认为,土地保护是指通过对土地的合理利用和经营,使当代人得到最大的持续效益,并能保持土地的潜力以满足后代的需要。刘维新(2005)认为,保护耕地就是通过一定的手段使得耕地的生产力不要被破坏,而且不但要保护耕地的价值,还要保护耕地生产出来的产品的价值。③ 耕地保护是一种关系中国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。如朱德举(1997)认为,我国的耕地保护可表述为:采取有力措施和行为、稳定和扩大耕地面积、维持和提高耕地的物质生产能力、预防和治理耕地的环境污染,以满足我国经济、社会可持续发展对耕地利用产品数量和质量不断增长的需求。

综合以上耕地保护定义来看,我国学者对耕地保护的观念也从原来仅关注耕地上的农产品,逐渐过渡到关注耕地数量、质量和生态环境,从仅关注目前对耕地的需求转移到还关注未来对耕地的需求上来。

第二节 我国耕地保护制度的 目标和发展历程

一、我国耕地保护的目标

(1) 第一轮土地利用规划中的耕地保护目标

1993 年 2 月,国务院批准的第一轮土地利用规划(1986—2000 年)中,提出了切实保护耕地,保障必要的建设用地,努力改善生态环境,提高土地利用率和生产力等目标。但是由于没有具体规定土地的审批以什么规划、哪个部门批准为依据,因此,该时期耕地保护目标并没有得到很好的执行,即没有起到应有的作用。

(2) 第二轮土地利用规划中的耕地保护目标

1997 年国土资源部制定,并于 1999 年经国务院批准实施的《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010 年)》可以称为“真正的第一轮规划”。该规划是在中央 11 号文件《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》和《土地管理法》(1998 年修订)确立了土地利用总体规划的法律地位,强化了土地利用总体规划对城乡土地利用的整体调控作用后制定的。《土地管理法》(1998 年修订)明确提出了耕地保护上省、自治区、直辖市人民政府要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。这一条也延续到现行土地管理法中。

总体目标上,《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010年)》提出:在保护生态环境前提下,保持耕地总量动态平衡,土地利用方式由粗放向集约转变,土地利用结构与布局明显改善,土地产出率和综合利用效益有比较显著的提高,为国民经济持续、快速、健康发展提供土地保障。土地利用的基本方针上,该轮规划指出:要把保护耕地放在土地利用与管理的首位;坚持供给制约和需求引导;坚持“一要吃饭,二要建设”的方针等。

具体指标上,该轮规划提到的四个指标有三个与耕地有关:①农用地特别是耕地得到有效保护和综合整治。2000年,耕地总面积保持在12 933万公顷(19.40亿亩)以上;2010年,耕地总面积保持在12 801万公顷(19.20亿亩)以上,其中基本农田面积10 856万公顷(16.28亿亩)以上,占现有耕地总面积的83.5%以上。此外,要加强中、低产农用地改造,使耕地总体质量有所提高。②土地整理全面展开,未利用地得以适度开发。1997—2010年,全国土地整理和未利用地开发增加耕地面积440.8万公顷(6 612万亩)以上,增加其他农用地2 152万公顷(3.23亿亩)以上。③土地生态环境有比较明显的改善,改造坡耕地670万公顷(1.0亿亩)等。

可见该轮规划明显表现出要以耕地保护为重心,规划实施上则主要以分配指令性控制指标为特征。由中央确定耕地保有量、基本农田保护率、建设占用耕地量、开发整理补充耕地量等指令性控制指标,层层分解下达到乡镇,各级政府都按指标制定规划,并以一套高度集权的、复杂的行政审批制度保证这套指标的实施。这种实施方式,在一定程度上有效地提高了耕地保护效果,控制了非农建设占用耕地速度,全国大部分地区基本农田面积保持稳定。

但在规划具体执行中,难度重新出现。一方面,由于规划管制措施的制定未能够与区域的条件相适应,未能取得应有的效果。另一方面,一些地方在城乡建设和经济发展的指导思想上与中央的要求还有一定的距离,片面理解发展经济的内涵,为追求政绩,好大喜功,乱占滥用土地,影响了规划的严格实施。有的地方不仅不依规划办事,还存在违反规划批地、用地的现象,这些擅自或变相修改规划的做法,影响了规划的法律效力。

(3) 第三轮土地利用规划中的耕地保护目标

2005年,第三轮《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》修编拉开序幕,此时国务院更加重视耕地保护工作。尽管2006年7月国土资源部按时完成