

当前中国耕地占补平衡的宏观形势与特征

肖碧林¹, 陈印军¹, 陈静²

(¹中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081; ²北京农业信息技术研究中心, 北京 100089)

摘要:中国耕地占补平衡制度实施了10年,在控制建设占用耕地和补充耕地数量平衡起到了重要作用,在当前政策和经济背景下耕地占补平衡出现了许多新的特征。此文论述了当前中国耕地占补充平衡中粮食安全与耕地质量建设、土地宏观调控和土地督察制度建立、中国功能区划工作完成和城乡统筹和新农村建设等新宏观形势,分析总结了耕地占补平衡出现了四点特征:(1)耕地实行先补后占,城乡建设用地增减挂钩;(2)新增耕地逐渐由开发为主向土地整理转化;(3)平衡管理由“数量”向“数量质量”平衡,由“区域平衡”向“项目平衡”转化;(4)耕地后备库“批、供、用、补”信息化管理。

关键词:耕地占补充平衡;形势;特征;中国

中图分类号:F323.8 文献标识码:A

New Macroscopical Trends and Characteristic of Balance of Cultivated Land Occupation and Compensation in China

Xiao Bilin¹, Chen Yinjun¹, Chen Jing²

(¹Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081;

²Beijing Research Center for Information Technology in Agriculture, Beijing 100089)

Abstract: The land policy of balance of cultivated land occupation and compensation has been implemented for 10 years and it has played an important role in controlling cultivated land transferring to land for construction. Under the current policy and economic environment, the balance of cultivated land occupation and compensation has come forth some new characteristics. This paper analyzed the latest macroscopical trends which related to the land policy of balance of cultivated land occupation and compensation in China, such as food security and cultivated land quality construction, land macro-control and land supervisor system construction, national functional regionalization, balance of urban and rural development and building a new socialist countryside. We summarized new four characteristics such as cultivated land compensated before construction occupation, transferring of the compensated land from land development to land consolidation and rehabilitation, quantity balance turning to quantity and quality balance, regional balance to projects balance and information management for cultivated land approval, supply, occupation and compensation.

Key words: balance of cultivated land occupation and compensation, trends, characteristic, China

耕地占补平衡制度已经实施10年,它在控制建设占用耕地和保障耕地数量平衡方面发挥了重要作用。中国经济快速发展对耕地的需求不断加大,国家粮食

安全对耕地数量和质量也有相应的要求,在当前这种新形势下耕地占补平衡出现了新的特点。笔者论述了耕地占补平衡的宏观新形势,分析当前中国耕地占补

基金项目:农业部计划司“部分区域耕地占补平衡典型调查研究”(2008);“十一五”科技支撑计划“全国耕地调控技术综合集成研究”(2006BAD05810)。

第一作者简介:肖碧林,男,1982年出生,江西崇义人,硕士,研究实习员,主要研究方向:农业资源管理与利用评价。通信地址:100081 中关村南大街12号中国农科院农业资源与农业区划研究所, Tel: 010-82106955, E-mail: blxiao@caas.net.cn。

通讯作者:陈印军,男,河北景县人,研究员,农业资源与管理利用室主任,主要从事农业资源管理与利用方面研究。通信地址:100081 中关村南大街12号中国农科院农业资源与农业区划研究所, Tel: 010-82106955, Email: yinjunchen@mail.caas.net.cn。

收稿日期:2008-12-19, 修回日期:2009-03-17。

平衡的出现的特征,为更好的服务于耕地占补平衡工作,保障中国粮食安全提供参考。

1 耕地占补平衡宏观形势

1998年国家《土地管理法》中正式提出实施耕地占补平衡制度,按照“占多少,垦多少”原则,建设单位必须要补充相应的耕地,以保证耕地不减少,其实质是要保护好中国的耕地^[1]。这里的耕地占补平衡是指非农建设占用耕地与土地开发整理补充耕地两

者的平衡,要求在省域内平衡的,禁止跨省进行易地占补。

耕地占补平衡与城乡建设、工业发展、水利设施建设、生态保护、粮食生产与安全等有密切的关系,近年来,国务院、国土资源部与住房和城乡建设部等陆续出台了许多涉及耕地保护的政策及具体管理办法(表1),集中地反映了当前国家对耕地保护、耕地占补平衡问题的关注程度。

表1 2004—2008耕地占补平衡相关的国家政策文件与管理办法

时间	文件	部门
2004—2008	连续5年“中央1号文件”	中共中央
2004	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》	国务院
2006	《耕地占补平衡考核办法》	国土资源部
2007	《城乡规划法》	住房和城乡建设部
2007	《关于完善退耕还林政策的通知》	国务院
2007	《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》	国土资源部
2008	《关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知》	国土资源部
2008	《国家粮食安全中长期规划纲要》和《吉林省增产百亿斤商品粮能力建设总体规划》	国务院
2008	全国土地利用总体规划大纲	国土资源部
2008	严格耕地占补平衡的紧急通知	国土资源部
2008	《中共中央关于推进农村改革发展的若干重大问题的决定》	中共中央

1.1 粮食安全问题日益突出,强化耕地质量建设

粮食安全是建立在足够数量和质量耕地基础上的,中国的耕地在逐年减少,人均耕地数量少且质量不高,为此国家提出了耕地数量红线目标和加强土地开发整理补充高质量耕地要求。2005年耕地保有量和基本农田保护面积纳入了省长考核指标,2007年8月,国务院出台《关于完善退耕还林政策的通知》,为确保“十一五”期间耕地不少于1.2亿 hm^2 ,原定“十一五”期间退耕还林133.33万 hm^2 的规模,除2006年已安排26.67万 hm^2 外,其余暂不做安排。2008年7月和9月,国土资源部耕地保护司发出了《严格耕地占补平衡紧急通知》和《关于进一步加强土地整理复垦开发工作通知》,目的是控制建设占用耕地数量和提高补充耕地质量。2008年8月14日国务院批复的全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)中提出了到2010年和2020年,全国耕地保有量分别保持在1.212亿 hm^2 和1.203亿 hm^2 ,新增建设占用耕地分别控制在100万 hm^2 和300万 hm^2 以内。

耕地质量受重视程度逐渐提高,从近5年的中央1号文件中可以发现大量有关控制非农业建设、加强耕地粮食综合生产能力建设、加大耕地复垦和整理,提高耕地地力,实施沃土工程和测土配方工程等内容。

2008年10月《中共中央关于农村改革发展若干重大问题的决定》关于农村土地管理制度改革中提出“建立保护补偿机制,确保基本农田总量不减少,用途不改变,质量有提高,继续推进土地整理复垦开发,耕地实行先补后占,不得跨省区市进行占补平衡,要积极发展现代农业,确保国家粮食安全”。同年7月国务院原则上通过了《国家粮食安全中长期规划纲要》和《吉林省增产百亿斤商品粮能力建设总体规划》,另外,黑龙江、江苏、山东等省也提出了提高耕地亩产和新增粮食产量的规划要求。

1.2 土地宏观调控加强,土地督察制度初步建立

2004年国务院下发了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),标志着中国实行的是最严格土地管理制度。2006年国务院又出台有关国家土地宏观调控的通知,加强构建土地利用规划和计划、土地出让、土地审批、土地征用、土地收益分配、土地监管、耕地保护、土地管理责任制度等方面,并且与货币政策、财政政策、产业政策的协调配合,增强调控的针对性和有效性来全方位构建土地调控体系,对耕地保护中耕地保有量和基本农田保护面积,土地利用总体规划和年度计划执行总负责,将新增建设用地指标纳入土地利用年度计划,调整提高了建设用地

有关税费,统一制定了各地工业用地出让最低价标准,对土地违法实行问责制等等。

为执行《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,国务院办公厅于2006年3月下文《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》(国办发(2006)50号),授权设立了国家土地督察及办公室和9个地方督察局,分别位于北京、沈阳、上海、西安、南京、济南、广州、武汉和成都,国家土地督察条例也即将出台。近一年通过九大地方督察局的土地督察,全国共撤销违法违规设立的各类开发园区及其管委会63个,退还非法占用的土地500多 hm^2 ,复耕土地92.53 hm^2 ,盘整处理闲置土地1.53万 hm^2 。

1.3 全国主体功能区初步形成

全国开展了主体功能区划并制定差别化的分类政策,从国土空间开发理念和模式上进行重大调整和创新,改变目前空间开发秩序混乱和空间开发结构不合理的状况,促进区域经济的分工合作和优势互补,增强经济社会全面协调可持续发展的能力。

全国主体功能区划将中国国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。主体功能区划制定与实施对占用耕地的控制是有较好效果的,结合了资源、环境和经济特点把国土进行功能划分,主题功能实行分类管理和区域政策对优先开发区实行严格的建设用地增量控制,保证基本农田不减少前提下适当扩大重点开发区域的建设用地供给,对限制开发和禁止开发实行严格的土地用途管制^[2]。

不同区域的自然条件、人口数量、经济发展水平和耕地资源禀赋都不一样,不同区域土地利用政策应该也是不相同的。新的土地规划大纲要求土地利用总体规划等要与主体功能区划衔接,按照不同功能区的特点实施差别化土地利用政策。

1.4 城乡统筹与新农村建设迅猛发展

中国经济是典型的城乡二元经济,农村与城市发展水平相差较大。城镇发展占用耕地指标80%是通过征用农村集体土地,农村为城市发展做出了重大贡献。2007年10月《城乡规划法》颁布实施,在统筹城乡发展的前提下,在新规划法中加入了乡村规划,新农村建设等新内容。各地兴起了新农村建设高潮,乡村整治、乡村规划等陆续开展。

2 耕地占补平衡新特征

当前耕地占补平衡关注的重点是如何控制占用耕地数量和质量和提高补充耕地生产能力两方面,在具体管理中出现了许多新的特征。

2.1 先补后占,城乡建设用地增减挂钩

(1)建设项目占用耕地一般是先占后批,甚至有很多未批先建的现象。2008年初,长期以来建设占用耕地以“先占后补”和“边占边补”方式为主,加上对补充耕地的监督检查力度不够,导致建设占用耕地占而不补、占多补少、占优补劣的问题经常发生。从2009年开始,除国家重大工程可以暂缓外,非农建设占用耕地全面实行“先补后占”,即新增建设项目用地在审批之前,必须先补足耕地资源储备进行补充,并由用地单位出资、国土部门实施耕地的开垦项目。因自然灾害损毁的耕地,一般要在一年内恢复利用,保证耕地总量不减少。

(2)城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩,实行行政区域和项目区双层管理,以项目区为主体组织实施。优先考虑城乡接合部地区,项目区内建新和拆旧地块要相对接近,便于实施和管理,并避让基本农田。项目区内建新地块总面积必须小于拆旧地块总面积,拆旧地块整理复垦耕地的数量、质量应高于建新占用耕地。拆旧地块整理的耕地面积,大于建新占用的耕地的,可用于建设占用耕地占补平衡。挂钩试点是以保护耕地、保障农民土地权益为出发点,以改善农村生产生活条件、统筹城乡发展为目标,以优化用地结构和节约集约用地为重点^[3]。挂钩周转指标专项用于控制项目区内建新地块的规模,同时作为拆旧地块整理复垦耕地面积的标准,不能作为年度新增建设用地计划指标使用,应在规定时间内,用拆旧地块整理复垦的耕地面积归还,面积不得少于下达的挂钩周转指标。

2.2 耕地开发向土地整理与复垦转化

中国各省的耕地后备资源禀赋是不一样的,以往耕地主要来源是耕地开发,当前土地整理和复垦将成为未来补充耕地的主要来源。全国土地开发整理补充耕地潜力为0.13亿 hm^2 ,其中50%以上位于生态脆弱的西北干旱区,今后补充耕地的主要来源途径为土地整理,潜力不低于553.33万 hm^2 ,以开发为主要目标的补充耕地来源已经发生了变化^[4]。新土地规划纲要中提出2010年目标和2020年目标的特点是土地整理新增耕地最大,开发次之,复垦最少。耕地后备资源是紧缺的,平原地区的耕地资源开发得基本差不多了。尤其在一些经济发达地区的,如江苏和浙江的开展滩涂开发开垦,投资大,时间长,但这些地区的农村居民点整理、废弃地和工矿废弃地整理与复垦潜力巨大。从全国土地规划纲要中也能看出,土地整理和复垦比例增长幅度是最大。到2010年和2020年,全国通过土地整理复垦开发补充耕地不低于114万 hm^2 和367万 hm^2 。

2.3 耕地占补平衡管理层次与尺度变化

(1)“数量平衡”转为“数量质量”平衡管理。1998—2004年,补充耕地数量是首要目标,国土资源部每年公布的国土资源公报中对耕地占用和补充平衡主要是数量上的平衡。近年来,耕地数量已不是至高目标,耕地质量尤其是基本农田备受大家关注。《国务院关于深化改革土地管理的决定》提出了耕地占补平衡原则和实行按等级折算的要求,为全国耕地占补平衡方法研究提供了新的思路与要求。2006年8月《耕地占补平衡考核办法》正式出台按照农用地等级折算系数来衡量耕地占补平衡,把质量因素加入到耕地占补平衡的考核指标中。按等级折算纳入年度耕地占补平衡考核内容实现了耕地数量平衡向耕地数量质量平衡的过渡转换。

(2)“区域平衡”转化为“项目平衡”管理。耕地占补平衡由原来的只考虑区域的数量平衡,目前已经从土地开发整理项目入手,从建设占用项目对应的开发整理项目进行考核,将总量控制精确到图斑上,实行以项目为单位,一对一、实打实地考核^[5]。国土资源部在2007年对华中某省按照编制完成的等级折算系数,对该省2005年共256个建设用地项目进行了调查。发现163个补充耕地等级低于被占用耕地等级的建设用地项目。这样考核的精确度提高,实现真正的平衡。

2.4 耕地后备库信息化管理

国土资源部提出按照建设用地“批、供、用、补”联动的要求,2009年1月1日起,将实行土地整理信息报备与建设用地报批挂钩。各地申报建设用地时,必须从报备系统中耕地开垦费项目划转新增耕地,补充耕地方案中必须填写对应的补充耕地数量、已备案的土地整理复垦开发项目“身份证号”及其他相关信息。

3 结语

从宏观形势来看,当前的耕地占补平衡要结合未

来主体功能区划、土地利用规划、城市规划和新农村规划最新成果,为统筹城乡发展和城乡建设用地空间管制,开展城镇建设用地增加和农村居民点减少的增减挂钩工作。从补充耕地发展趋势来看,补充耕地来源将主要向土地整理和复垦要潜力,提高土地开发整理新增耕地的质量建设将是长远的任务目标。在实际耕地占补充平衡中也出现了耕地“占”与“补”由先占后补转为先补后占,运用折算系数表考评数量与质量的平衡,以项目平衡考核代替区域数量平衡以及耕地储备库的管理运用信息化管理手段等新特征。

不同区域的资源禀赋和经济发展阶段都不相同,耕地占补平衡遇到的问题也不尽相同。在新的历史条件下,尤其是2008年10月召开的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展的若干重大问题的决定》为中国农村土地制度改革提出了方向,对耕地保护、合理利用农用地、规范农村土地管理制度等问题尤为关切。这必然对耕地占补平衡内涵提升、制度健全和耕地占补平衡具体操作办法的完善提出了新的要求。

参考文献

- [1] 王秀芬,陈百明,毕继业.新形势下中国耕地总量动态平衡分析.资源科学,2005,27(6):28-30.
- [2] 胡超文.实施主体功能区战略对我国土地管理的影响及对策.//中国土地学会.2008年中国土地学会学术年会论文集,北京:中国大地出版社,2008:1-4.
- [3] 买晓森.城乡建设用地增减挂钩经济学分析-以重庆市沙坪坝区为例[D].重庆:西南大学,2008:9-13.
- [4] 田光进,周全斌,赵晓丽,等.中国新开垦耕地资源空间分布特征及生态背景研究.资源科学,2002,24(6):1-6.
- [5] 郦文聚,张蕾娜,陈桂坤,等.基于农用地分等耕地占补平衡项目评价研究.中国土地科学,2008,22(10):60-62.