

当前我国农用地资源管理的重点与对策

张红富, 周生路, 吴绍华, 任奎 (南京大学地理与海洋科学学院, 江苏南京 210093)

摘要 随着社会经济和科学技术快速发展, 土地资源管理正从数量管理向数量、质量并重管理, 从资源型向资源、资产与生态综合型转变。分析了当前我国农用地资源管理的形势和重点, 提出加强农用地资源管理的对策。

关键词 农用地; 管理; 重点; 对策

中图分类号 F323.211 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)17-05219-03

Keystones and Measures of Present Agricultural Land Resource Management in China

ZHANG Hong-fu et al (College of Geographic and Oceanographic Sciences, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093)

Abstract With the speedy development of social economy and technology, land resource management transformed from quantity management to quantity-quality management and from resource management to capital-ecology management. Present situation and keystones of agricultural land resource management in China were analyzed. Countermeasures were put forward to reinforce the management of agricultural land resource.

Key words Agricultural land; Management; Keystone; Measure

土地是人类生存和社会经济活动不可或缺的条件。我国农用地资源非常稀缺, 随着经济持续稳定增长, 城市化和工业化的不断发展, 农用地所面临的压力也越来越大^[1]。尤为严重的是, 多年来对农用地偏重数量管理, 对质量管理没有引起足够的重视^[2-3]。为此, 笔者拟从以下几个方面提出当前我国农用地资源管理的重点和对策措施。

1 开展农用地利用与质量调查评价和动态监测

对农用地利用与质量开展调查评价和动态监测的目标可分为宏观和微观两个层面。宏观层面包含区域内的全部农用地资源, 能提供各农用地类型的数量、质量、空间分布等现状与动态信息。微观层面指对农用地的基本物理和化学性质进行评价和动态监测。宏观和微观结合能更准确地反映农用地资源质量的现状和变化。

农用地利用与质量调查评价和动态监测应坚持以下两个基本原则: ①动态性原则。随着时空的变化, 在调查评价和监测的内容和方法上都应随之变化; ②实用性原则。调查评价和监测的内容应尽可能地简明实用, 易于操作和量化, 且能反映地区实际情况。

为了提高农用地资源质量调查与动态监测的精度、效率, 同时降低调查成本, 需要加强 3S 技术在调查评价和动态监测中的运用。应按照统一标准、技术先进、图数一致的要求, 开展第 2 次土地资源调查。在统一土地利用分类标准的基础上, 查清土地利用的类型、数量、质量、分布、利用和权属状况, 建立各级土地利用数据库。利用遥感技术开展重点地区及不同利用状况的土地利用动态监测, 建成覆盖全域的点、面结合的土地利用动态监测网络体系。继续对生态环境建设重点区域的土地利用状况、土地覆被变化、土地退化及生态环境建设状况进行调查和动态监测, 从土地利用、土地覆被变化、污染角度监测评价农用地质量变化情况。

2 进行规划制度创新, 加强规划对农用地管理的引导

上一轮规划是以“供给制约、引导需求”为指导思想由上而下编制的, 规划中主要用地指标由上而下层层分解, 造成各级规划以分解指标为主要内容, 出现了一些明显偏离实际的规划。这种方式只重视定量管理, 对于农用地的布局

与质量的管理缺少合理的引导。另外, 一些地区由于规划布局不合理, 导致有害物质的排放污染了农用地土壤, 甚至引起周边地区生态环境的恶化。因此, 为实现农用地定量、定时、定位的合理规划以及农用地数量与质量并重的管理目标, 需要转变规划模式与规划管理方式, 科学合理安排各类土地的用途, 真正体现土地利用总体规划的龙头地位, 切实保护农用地资源。

2.1 促进土地利用总体规划模式的转变

2.1.1 规划性质由蓝图规划向蓝图规划与绿图规划相结合转变。规划性质的改变旨在解决农用地保护与新增建设用地这一主要矛盾, 应牢牢抓住保护农用地资源这一主要问题, 分别制定要落实的主要指标和要实现的主要目标。

2.1.2 规划时隔由静态规划向滚动规划转变。滚动规划是用土地利用指标存量控制管理方法, 按预定的时间间隔对规划用地存量指标库进行调整。滚动规划的关键在于要对规划实施中土地利用的规模、利用方向和综合效益进行及时监测和评价, 尤其是在农用地保护规划管理方面要建立动态的规划评估机制, 监测农用地数量与质量的变化, 要保证农用地生产能力不降低。

2.1.3 规划体系由群众运动式规划向因地制宜式规划转变。上级规划应比下级规划更为宏观, 弹性应更强, 没有必要要求各地一律有完整的规划体系, 要因地制宜, 如农用地质量不高的地区, 就应制定详细的农田整治保护规划。

2.2 促进规划指标管理的转变

2.2.1 由指令性指标向控制性指标与指导性指标相结合转变。采用控制性指标与指导性指标相结合的方式, 以提高规划的科学性和可操作性。合理的规划指标体系是农用地保护的基础。

2.2.2 落实指令性指标的灵活性措施。耕地保有量、基本农田保有量、建设用地总量及非农建设占用耕地总量是不可突破的指令性指标。既不突破指标限制又要保证经济持续发展的解决方法有 2 个: 一是不断推进建设用地的整理, 以建设用地的“以旧补新”方式缓解耕地占用的压力。二是倡导集约利用土地, 从传统的粗放式、外延式发展模式, 转为内涵挖潜式。

2.2.3 设立机动指标与奖励指标。为了增强土地利用可操作性, 在建设占用耕地数量中设立机动指标。机动指标主要

作者简介 张红富 (1983-), 男, 云南弥勒人, 硕士研究生, 研究方向: 土地资源利用。

收稿日期 2007-03-13

用于调节未来社会经济发展的波动所导致的建设用地的变化,其设立对象为新增圈外单独选址项目和指标预留不足的项目。为了鼓励各地区集约高效利用土地,在规划实施中可引入激励机制。

2.3 增强规划管理的公开性 我国土地利用规划法制建设的不完善,使行政管理在规划实施过程中发挥了主导作用,为避免行政权力被滥用,应加强对规划实施的社会监督,尤其要重视建立农用地保护监督机制,促进规划管理的公开性。

2.4 加强规划实施的保障措施 为了保障土地利用总体规划的有效实施,需要建立强有力的规划保障措施体系。具体可以从行政手段、法律法规约束、经济奖惩等方面建立多层次的保障体系。行政手段主要是通过土地利用年度计划、建设项目用地预审、建设用地规划审查来进行保障。法律法规约束主要通过加强土地相关法律法规的宣传、加强土地规划执法监察、进一步完善土地规划法规体系来进行保障。经济奖惩主要通过对农用地保护与破坏行为进行奖惩来约束农地流失,以实现农用地的保护。

3 改革完善农地产权制度,保护农民权益

在社会主义市场经济体制下,现行的集体土地产权制度已难以适应新体制发展的要求,必须尽快根据生产力发展状况加以改进⁴。改革完善集体土地产权制度时,必须明确以建立社会主义市场经济体制和发展农村生产力为目标,按照有利于推进农业产业化,有利于提高农用地质量、提高土地产出率,促进农村经济全面发展的要求,提高农用地利用的效益。合理的农地产权制度是实现农用地资源永久性与农民自觉保护的基础。

3.1 理顺集体土地产权关系 明晰农地产权的主体与法人代表,具体界定各项权利主体对农地的义务、权力、利益和责任的限度,以便主体行使相应的权力,承担应尽的责任义务。为此,首先要理顺土地产权与管理权之间的关系,一切土地产权的流通均应在法律规定的范围内,同时须服从土地管理部门的管理;其次要理顺土地产权内部之间的权利关系,即所有权、使用权、受益权、处置权以及租赁权、抵押权等权利与义务。这样可以减少侵权现象的发生,使农民拥有土地的完整产权、自主经营权、稳定使用权,让农民的收益权得到保证。

3.2 积极稳妥地开放集体土地市场,加大对土地承包经营权的物权化改造力度 在明确集体所有权的基础上,准确界定耕作权和发展权,并允许耕作权可以有限度地赠予或继承、转让、出租、抵押;同时,全面推行农地产权的租赁制,促进耕地流转,提高农地配置效率,以发挥耕地的规模经营效益。集体土地市场交易的方式可以灵活多样,但必须严格按照用途管制的原则,依据相关的法规合理利用。

3.3 健全相关配套制度 在加强集体土地产权制度改革的同时,还需建立健全集体土地产权建设及流转的相关配套制度作为保障⁵。集体所收取的土地收益,应当主要用于建立本集体经济内部农民的社会保障体系,让农民能放心地对农地投资,提高农地的产出率。

4 加强对耕地保有量和基本农田的管理

4.1 依据粮食供需变化以及市场需求引导种植结构的调整 农业种植结构调整重点为:加快种植业多元结构工程建

设,以提高资源的综合效益。具体是加快种植业由传统的“粮食-经济作物”为主的二元结构向“粮食-饲料-经济作物”的三元结构以及“粮-棉-油-饲-菜-特粮-特经”多元结构的转变,从而形成新的高效益的农业产业体系。扩展多元多熟制的种植规模,提高复种指数,达到增产的效果。

4.2 加大对粮食生产的科技投入,提高耕地单产水平 粮食单产的高低直接制约着粮食生产水平。需加大对粮食生产的科技投入,通过提高排灌条件、发展设施农业等努力提高作物单产。应推广高效节水灌溉技术。具体为:①发展地上喷灌、滴灌;地下渗灌;发展低压、节能型灌溉技术。②灌溉输水工程向管道化方向发展。③灌溉水管理向科学化、信息化、自动化管理方向发展。④加强生物节水技术研究等。

4.3 进一步完善耕地保护的政策体系 一是建立耕地保护目标责任制。在合理确定各个行政区域耕地保护目标的基础上,强化各级政府耕地保护责任。二是建立健全政府耕地保护绩效考核制度,将耕地保护纳入干部考核体系,建立领导干部离任耕地审计制度。三是健全耕地保护的公众参与和监督制度。通过建立激励机制,鼓励公众积极参与耕地保护和耕地保护的监督。四是建立健全耕地占用和补偿信息公开制度,降低耕地保护监督的成本,方便公众参与。

4.4 革新耕地保护观念,创新耕地保护机制 尽管粮食安全是耕地保护的重要目标,但是,耕地保护不能抱守“唯米是粮”的观念,应树立食物安全和大农业的观念;要跳出片面追求耕地数量的圈子,树立质量效益和生态效益的观念。

在市场经济条件下,耕地保护政策的实施还离不开土地经济利益分配机制的作用,因此,需要完善耕地保护的经济约束机制。一是要积极推进土地资源的市场化配置;二是要提高耕地资源占用成本;三是要逐步建立统一而又动态变化的土地市场价格体系,加强土地收益的征收管理,使地价、土地税等经济杠杆真正发挥调控作用;四是要建立耕地保护的经济补偿机制,重构耕地保护的利益分享机制。

4.5 完善耕地保有量和基本农田保护责任考核制度 一要完善耕地保护责任考核体系;二要严格土地管理责任追究制;三要探索建立耕地补充异地调剂和基本农田的异地代保制度。

5 强化土地集约利用,减轻农地被占压力

我国建设用地集约利用的潜力非常可观,尤其是东部沿海经济发达地区。“十一五”规划期间以及更长的一段时期内,加大现有建设用地集约挖潜力度,减少土地浪费和低效利用现象,提高土地综合利用水平,防止建设用地粗放扩张,是协调经济社会快速增长与土地资源合理开发与保护的必然选择,也是控制农用地流失的最有效的手段。但是,由于不同地区经济发展水平差异显著,社会文化也相去甚远,建设用地集约利用潜力的转化面临着不同的资金投入、技术供给与制度约束。因此,有必要在不同地区已有的成功经验基础上,通过制度创新探索符合实际的建设用地集约利用模式与措施。具体有以下建议:

5.1 农村居民点整理 农村居民点整理主要受到经济发展水平的制约,不同地区的农村居民点整理采取的具体模式具有很大差异,可将农村居民点整理模式归纳为村内合建、村村合建、村镇合建、村区合建4种模式。

5.2 旧城拆迁改造 挖掘、释放城市土地潜力,通过旧城改

造来实现。主要有以政府为中心的强制拆迁、以市场为主导的土地收购储备以及以业主为中心的不动迁改造等几种模式。

5.3 开发区建设 近年来,我国开发区用地迅速扩张,加快开发区土地集约利用先进经验与成功模式的总结和推广,对集约用地具有重要的现实意义。开发区土地集约利用主要体现在两方面:一是减少土地数量上的浪费,二是提高土地的利用效率。即存量控制模式和效益选择模式。

5.4 建设用地集约利用模式创新方向 建设用地集约利用模式的创新和推广必须结合不同地区经济社会发展实际,采取因地制宜的原则。从总体上看,“不动迁改造”模式、村区联建开发整理模式、异地联动开发建设模式和2级市场短期租赁使用模式在“十一五”规划期间具有较大的推广价值与可行性。

我国目前正处在城市化高速发展的阶段,城市范围不断扩大,土地面积增加,是城市化发展的必然趋势^[6-7]。城市化使城市人地矛盾日益突出,土地环境恶化。在城市化过程中应以合理布局、优化用地结构和科学发展的思想为指导,通过增加存量土地投入、整理建设用地、改善经营管理等途径,不断提高土地的使用效率,促进建设用地的集约利用。

6 结语

实现农用地管理由数量管理向数量和质量并重转变是大势所趋。随着新一轮土地利用总体规划工作的全面开展,各级政府在农用地质量管理中进行了积极的理论探索和试点实践。当前,应在上述工作的基础上,建立完善农用地管理的制度和技术方法,扎实推进农用地资源尤其是质量管理工作,实现我国农用地特别是耕地资源的保护,从而保证粮食安全和保障社会经济发展。

参考文献

- [1] 李维哲.现阶段我国农用地管理的目标转变和实现途径[J].中国国土资源经济,2005,18(11):15-17.
- [2] 关文荣,李维哲.拓宽保护耕地的思路——农用地综合生产能力调查与评价的任务与思路[J].中国土地,2006(3):17-18.
- [3] 童江欣,陈向春.农用地转用审批对耕地保护的缺陷分析[J].国土资源,2006(4):32-33.
- [4] 郭步尧,支小婷.农用地产权制度改革探析[J].华南热带农业大学学报,2006,12(1):44-48.
- [5] 石品,吴胜杰,段豫川.保障我国农民土地收益的制度分析[J].生态经济,2006(10):147-149.
- [6] 谢敏,郝晋珉,丁忠义,等.城市土地集约利用内涵及其评价指标体系研究[J].中国农业大学学报,2006,11(5):117-120.
- [7] 周颂红.城市化进程中的土地集约利用[J].国土资源,2006(4):26-27.