

中国近期耕地占补平衡的问题与建议

肖碧林¹, 陈印军¹, 杨瑞珍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 100097)

摘要 分析了近年来中国耕地占补平衡出现的新问题, 即耕地数量基本实现平衡, 耕地持续减少和“占优补劣”态势并未扭转; 国家基础设施项目和中央大型企业补充耕地压力大; 生态退耕是耕地减少的主要因素, 林业建设威胁种植业发展; 非法建设占用耕地和存量耕地难以统计。在此基础上, 提出了相关对策建议。

关键词 耕地占补平衡; 问题; 建议; 中国

中图分类号 F301.24 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)34-16957-03

Problems and Suggestions of Cultivated Land Requisition-compensation Balance of China in Recent Years

XIAO Bi-lin et al. (Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081)

Abstract The new problems of cultivated land requisition-compensation balance of China in recent years were analyzed, and they were stated as follows. The balance of cultivated land was realized basically, but the amount of cultivated land has been constantly declined and the trend of “occupying the better land and compensating the worse” was not reversed. There was a severe pressure due to the requisition of cultivated land for national infrastructure projects and large-scale enterprises. Ecological restoration was the main factors of cultivated land decrease, and the development of crop farming was threatened by the construction of forestry. It was difficult to survey the illegal requisition of cultivated land for construction and the amount of reserved cultivated land. On this basis, some relevant countermeasures and suggestions were put forward.

Key words Cultivated land requisition-compensation balance; Problems; Suggestions; China

耕地占补平衡是依据“占多少, 垦多少”原则, 要求建设单位补充相应数量和质量的耕地, 并且禁止跨省进行易地占补。它在控制建设占用耕地、保障建设占用耕地与土地开发整理新增耕地实现数量平衡方面发挥了重要作用。

中国经济的快速发展对耕地数量的需求与国家粮食安全对耕地数量和质量的要求已经成为当前耕地保护的主要矛盾, 因此, 对耕地占补平衡也提出了新的要求。近年来, 耕地占补平衡集中体现在对耕地数量的严格控制和质量保障上, 具体提出了 1.2 亿 hm^2 耕地红线目标, 建设项目占地要求“先补后占”的管理, 要求各省按等级折算考核耕地数量、质量并建立耕地补充储备库信息化管理系统等^[1]。

笔者拟分析在当前社会经济和政策背景下耕地占补平衡出现的问题, 并提出对策建议, 以期为更好地服务于耕地占补平衡、保障粮食安全提供参考。

1 耕地占补平衡存在的问题

1.1 耕地实现占补平衡, 耕地数量持续减少、“占优补劣”的态势并未扭转

近年来, 全国耕地“占”和“补”可以实现平衡, 1999~2006 年全国土地开发整理新增耕地(“补”)均大于建设占用耕地(“占”), 实现了耕地占补平衡(表 1)。但从耕地年内净减少来看, 1999~2006 年全国耕地均是净减少, 8 年累计净减少耕地 786.62 万 hm^2 , 净减少数量以 2002 和 2003 年为最高值, 分别为 168.62 万和 253.74 万 hm^2 。一方面, 耕地实现了占补平衡, 另一方面, 耕地数量仍然保持持续减少的态势。究其原因, 主要是“占”的部分仅占耕地减少量的小部分, “补”占耕地增加总量的比例较高。1999~2006 年耕地累计减少 1 169.88 万 hm^2 , 其中, 建设占用耕地 172.17 万 hm^2 , 建设占用耕地仅占总减少量的 14.7%, 而 1999~2006 年“补”的部分累计增加 234.23 万 hm^2 , 占增加耕地总

量(383.28 万 hm^2)的 61.0%, 占总减少耕地数量的 20.0%。因此, 仅实现耕地占补平衡并不能保证耕地数量的稳定。

表 1 全国耕地占补平衡与增减平衡对比分析

Table 1 Contrast analysis on balance of cultivated land requisition-compensation and balance of cultivated land increasing and decreasing

年份	总补充 - 总建占	净减少
Year	Total compensation - total occupation	Net decrease
1999	5.23	43.67
2000	12.78	96.22
2001	3.90	62.73
2002	6.43	168.62
2003	8.17	253.74
2004	5.28	94.80
2005	9.46	36.16
2006	10.87	30.68
总计	62.10	786.62

注: 耕地占补平衡以土地开发、整理和复垦新增耕地与建设占用耕地数量差值表示, 下表同; 增减平衡以总减少耕地数量与总增加耕地数量差值表示。

Note: Balance of cultivated land occupation and compensation is calculated by the formula S-C (S: Quantity of appended cultivated from land development, consolidation and rehabilitation; C: Cultivated land occupied for construction use), the same as follows; Balance of cultivated land increasing and decreasing means that the total reduction of the cultivated land within the year.

“占优补劣”的现象无法避免, 随着我国经济的发展和城市化的快速推进, 不可避免地会发生大量建设占用优质耕地的现象。有学者指出, 全国用于占补的耕地中约 70% 达不到原来耕地的质量水平。从全国角度来看, 1999~2006 年全国建设占用耕地主要集中在东南沿海区、环渤海区和中部 5 省等 16 个省(市), 建设占用耕地总量 123.34 万 hm^2 , 占全国建设占用耕地(172.12 万 hm^2)的 71.66%, 其中, 以上地区平均粮食单产为 7 623.62 kg/hm^2 。1999~2006 年补充耕地集中

基金项目 农业部计划司“部分区域耕地占补平衡典型调查”项目; “十一五”科技支撑计划项目(2006BAD05810)。

作者简介 肖碧林(1982-), 男, 江西崇义人, 硕士, 研究实习员, 从事农业资源管理与利用评价研究。

收稿日期 2009-08-03

在西北区、东南沿海区和环渤海区等16个省(市),补充耕地140.47万 hm^2 ,占全国补充耕地(234.22万 hm^2)的60.00%,以上地区耕地粮食生产能力为5 847.55 kg/hm^2 (表2)。经估计,

全国补充耕地区域耕地生产能力小于建设占用耕地区域,两者比值为0.77。另外,从土壤熟化过程来看,一般新开垦和复垦新增耕地需要一定时间的熟化过程。

表2 1999~2006年中国区域耕地占补平衡与区域耕地粮食生产能力

Table 2 Regional balance of cultivated land occupation and compensation and grain productivity in China from 1999 to 2006

区域 Region	总补充//万 hm^2 Total compensation	总建占//万 hm^2 Total occupation	总补充-总建占//万 hm^2 Total compensation-total occupation	耕地粮食生产能力// kg/hm^2 Grain productivity
东南沿海区 Southeastern coastal	45.02	51.34	-6.32	8 372.61
环渤海区 Around Bohai area	39.45	42.34	-3.12	5 829.42
东北区 Northeast China	18.23	5.25	12.98	3 810.49
中部5省 Middle China	32.19	29.66	2.53	8 668.84
西南区 Southwest China	27.58	25.50	2.08	5 323.52
黄土高原区 Loess Plateau	14.42	10.27	4.15	3 044.97
西北区 Northwest China	56.00	6.75	49.25	3 340.63
青藏高原区 Qinghai-tibet Plateau	1.33	1.00	0.32	3 063.53
全国总计 Total	234.22	172.12	61.88	5 181.75

注:东南沿海包括沪、苏、浙、闽、粤、琼;环渤海区包括京、津、鲁、冀、辽;东北区包括黑、吉;中部5省包括豫、皖、鄂、湘、赣;西南区包括渝、川、黔、云、桂;黄土高原区包括晋、陕、宁;西北区包括新、蒙、甘;青藏高原区包括藏、青。耕地粮食生产能力的计算公式:耕地粮食生产能力=粮食播种面积单产 \times (农作物播种面积/耕地面积)。

Note: Southeastern coastal area includes Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong and Hainan; Around Bohai area includes Beijing, Tianjin, Shandong, Hebei and Liaoning; Northeast China includes Heilongjiang and Jilin; Middle China includes Henan, Hubei, Hunan and Jiangxi; Southwest China includes Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan and Guangxi; Loess Plateau includes Shanxi, Shaanxi and Ningxia; Northwest China includes Xinjiang, Inner Mongolia and Gansu; Qinghai-Tibet Plateau includes Xizang and Qinghai; Grain productivity is calculated by the formula as follow: Grain productivity = grain planting area yield per unit \times (crops planting area / cultivated land area).

1.2 国家基础设施项目和中央大型企业补充耕地压力大 从各省1999~2006年耕地占补平衡情况来看,各项建设占用耕地在省内基本可实现数量平衡,但近年来国家大型基础设施投入建设,使补充耕地的任务较重,在许多耕地后备资源较少的地区难以完成耕地补充任务。这主要是近年来全国高速公路网建设、全国铁路网建设、全国重大水利设施建设等点状和线状工程建设项目占地大所致。2004年底,全国高速公路里程达3.4万 km ,根据《国家高速公路网规划》,需要规划建设总规模为8.5万 km 的高速公路网络;2005年铁路运营里程达到7.5万 km ,依据《国家中长期铁路网规划》,规划到2020年全国铁路营业里程达到10.0万 km 。高速公路和铁路建设势必需要占用大量耕地。同样,三峡水库建设、“南水北调”等重大水利工程也需要占用大量耕地。这使地方补充耕地的压力较大,仅由当地补充耕地不现实,因此,在新的全国土地规划纲要中提出了对国家重大工程建设项目补充耕地任务,经国务院批准,通过实施土地整理、复垦、开发重大工程,在全国范围内统筹安排。但从目前来看,补充耕地的主要任务仍然落在建设项目占用耕地所在地区及省内。

另外,中央大型企业占地规模较大,尤其是资源型开发企业、能源企业和化工企业,占补平衡矛盾突出。以山西省为例,中央大型的煤炭开发、煤炭发电企业众多,其耕地占用面积与煤炭资源的天然分布密切相关,占地规模都较大;平朔煤矿的安家堡、安家岭和未来东露矿,需要征地1.6万

hm^2 ,占到朔州市耕地面积的4.98%,朔州市补充耕地的压力较大。

1.3 生态退耕是耕地减少的主要原因,林业建设威胁种植业发展 近年来,生态退耕成为耕地减少的主要原因。1999~2006年,全国耕地因生态退耕累计减少量为687.36万 hm^2 ,占耕地累计减少总量的58.75%,尤其是2001、2002和2003年,生态退耕减少耕地分别占当年耕地减少量的66.13%、70.31%和77.66%;每年生态退耕面积平均为85.92万 hm^2 ,相当于近5个中等大小区、县的总面积。从区域来看,生态退耕主要发生在中西部地区,8年累计减少耕地588.57万 hm^2 ,占全国生态退耕减少耕地面积的85.63%。其中,主要集中在西北区、黄土高原区和西南区,3个区生态退耕减少耕地占全国生态退耕减少耕地的70.02%。全国31个省(市、自治区)8年累计减少耕地中,生态退耕占各省耕地减少总面积的比例平均为52.16%,内蒙古8年来累计生态退耕减少耕地133.57万 hm^2 ,占全国生态退耕减少耕地面积的19.43%。同时,生态退耕有集中退耕的现象,将生态退耕指标集中在某几年内完成。以退耕还林为例,规划从2001~2010年我国要完成退耕面积1 467万 hm^2 ,2002和2003年完成了10年规划的40%。

通过笔者的调研发现,目前林业占地威胁在加剧,林业发展已经对种植业造成了较大的影响^[2]。林业发展规模较快表现在2个方面。一是城市对外交通道路两侧林带建设占用耕地,违规占用基本农田。二是种植快速生长的经济

林。由于种植快速生长林木经济比较效益高于种粮食的效益,因此,其种植面积扩张较快。全国处于林业挑战种植业的时代,对粮食安全造成了威胁。

1.4 违法建设占用耕地和存量耕地难以统计 违法建设占用耕地现象严重,目前最为突出的是“以租代征”、调整土地利用总体规划规避国务院审批、“未批先占先用”(在未依法取得建设用地审批手续前,就先行征地、供地和施工建设)。基于农业大棚和“配套用房”占用耕地的违法“设施农业”项目是新出现的违法占地类型。据有关学者估计,全国30%左右的违法建设耕地未统计在耕地减少范围内。2007年,国土资源部卫星监测的90个城市中,全国除重点项目外未能提供合法手续涉及的土地面积达1.6万 hm^2 ,占新增建设用地的比例为22%。此外,存量耕地,即“黑地”也是难以统计的。通过调查发现,某县在2005年上报的耕地数量偏少,原因是2005年农业税仍与耕地数量相挂钩,2006年取消农业税后,国家对单位耕地进行补贴,该县上报的耕地面积就变大了,存量耕地的数量占该县耕地数量的20%左右。对于违法建设占用耕地和存量耕地的统计较为困难,主要是因为地方政府自下而上上报的数据存在一定的“水分”,不同部门对同一统计项目也可能得出不一致的数据,全国“家底”尚未摸清。

2 对策建议

2.1 拓宽耕地占补平衡内涵,用“增减平衡”代替“占补平衡” 国家耕地占补平衡指建设占用耕地与土地开发整理新增耕地之间的平衡,目前处于数量平衡向数量-质量双平衡的过渡阶段,未来将基于农用地等级折算系数考核耕地占补平衡。由于仅考虑建设占用耕地与土地开发整理补充耕地的平衡不能够完全保证耕地数量的稳定,因此,建议拓宽耕地占补平衡的内涵。一方面,应考虑数量上的平衡,拓宽数量平衡的内涵,即考虑用“增减平衡”代替“占补平衡”,将增加耕地的四大来源(土地开发、土地整理、土地复垦和农业结构调整)和减少耕地的四大去向(建设占用、生态退耕、灾毁和农业结构调整)纳入综合考虑的范围。另一方面,将可操作性的质量和动态性平衡因素加入到实际耕地占补平衡考核中。利用农用地分等成果,在数量平衡的基础上加入质量平衡因素,保证增减耕地在质量上的平衡。同时,结合动态平衡指数,将动态平衡作为重点考核内容^[3]。“增减平衡”的含义范围宽于“占补平衡”,从耕地增减的所有途径上控制耕地流失,保证耕地占补平衡的数量、质量和动态平衡,才能更好地保证国家的粮食安全。

2.2 缓解国家大型工程建设占地与地方发展的矛盾 国家在快速经济发展阶段必然要进行大量大型的基础设施建设及大型资源和能源企业开发,这是符合国家战略目标的,但与此同时必然会占用大量耕地。这一方面刺激和带动了地方经济的发展,另一方面,由于项目一般占地较大,大量占地也限制了地方自身的发展,同时加重了地方政府补充耕地任务的负担。因此,一方面,国家大型基础设施建设选址、选线时应采取少占耕地的方案,如京沪高速铁路建设中有学者提

出,多采用高架的设计方案可少占用耕地。另一方面,应明晰国家大型占地项目补充耕地任务的主体,出台国家大型工程建设的耕地占补平衡考核办法和对地方政府、被征地方补偿的办法。补充耕地任务由国家统筹安排,在耕地后备资源紧缺的地区可考虑利用全国重大的土地开发整理项目进行补充。

2.3 合理调配生态退耕指标,加大种植业投入 近年来,生态退耕指标执行力度大且集中在某些年份,指标分配主要集中在西部水土流失严重的省份,同时,部分地区政府将种植粮食的耕地改种经济林,以获取较高的经济效益。2007年8月,国务院出台《关于完善退耕还林政策的通知》(国发25号文),暂停了“十一五”期间的退耕还林规划。原定的“十一五”期间退耕还林133.33万 hm^2 规模,除2006年安排的26.67万 hm^2 外,其余暂不安排。建议合理分配生态退耕指标,逐步减少生态退耕对耕地的占用,协调好生态保护、土地利用效率和耕地保护政策之间的关系,对西部省份生态脆弱地区在保证生态退耕质量的前提下应给予更多的生态退耕指标。同时,有学者指出,近期需考虑退耕还林成活率和退耕还林的质量巩固问题。由于近年来退耕还林的0.20亿 hm^2 林草植被,大都仍是幼林、未成林,如管护不当,新植林草成活率将无法保证^[4]。应加大政府对种植业的投入,尤其是农业种植技术和资本的投入,改善粮食生产基础设施条件、提高粮食综合生产能力,并制定具有一定倾斜性的支持粮食生产的惠农政策。

2.4 摸清“家底”,严格控制非法建设占用耕地 “摸清家底”是一项重要的基础性工作,“家底”数据是制定政策法规的基础。由于非法建设占用耕地和存量耕地无法统计,而以上2个方面是影响耕地真实数据的获取以及粮食安全保障的主要隐性因素。因此,亟需严格控制非法建设占用耕地并取得真实数据,包括数量、质量和权属等重要的“家底”数据。近年来非法占用耕地仍较为突出,且具有数量大、类型多、方法隐蔽的特点,建议严格控制非法占用耕地的行为,加大非法占用耕地的成本。通过刚成立的全国九大土地督察机构严厉查处现有的非法建设占用耕地案件,严格控制各种形式的非法建设占用耕地行为,尤其是“以租代征”、“未批先占”和调整规划以规避国务院审批等较为突出的非法建设占用耕地类型,对于新出现的非法占地类型,如有关农业园区建设中“设施农业”变相建设配套商品住房的现象也要及时发现并加以查处。另外,应基于第2次土地调查和农用地分等数据,利用遥感、GIS和实地调查统计等手段进行检验校正,获取真实的耕地数量、质量和权属等信息。

参考文献

- [1] 肖碧林,陈印军,陈静.当前中国耕地占补平衡宏观形势与特征[J].中国农学通报,2009,25(8):299-302.
- [2] 陈印军.我国已步入林业挑战种植业的时代,应予重视[N].中国农业科学院院报,2008-10-24.
- [3] 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[J].资源科学,2005,27(6):28-32.
- [4] 戚永晖.生态退耕再思考:谁在蚕食18亿亩农保田[N].农民日报,2008-01-21.