

# 加强土地管理 实现耕地总量动态平衡

杨 向 杰

(江苏省土地管理局 南京 210024)

## 摘 要

从江苏省省情出发,提出了“实现耕地总量动态平衡”的土地管理方法,确保了耕地面积的相对稳定;总结了全省各地实现耕地总量动态平衡的主要途径及管理措施。

**关键词** 耕地总量动态平衡; 土地管理

协调人口、资源、环境的关系是实现社会经济可持续发展战略的核心。遗憾的是,由于认识、体制和法制等方面的原因,我国人增地减带来的土地资源尤其是耕地资源相对短缺的危机,正向我们一步一步地逼近。最近,江泽民总书记指出:“中国粮食不仅现在要靠自给,将来也要立足自给”。为了实现这一伟大目标,保证现有耕地不再减少,我们根据江苏省政府的部署,从11个省辖市各选择了1个具有代表性的乡镇,进行了“拉网式”调查。通过调查,摸清了“八五”期间各类用地情况,找出了当前耕地保护中存在的主要问题,分析了产生问题的原因,提出了在今后耕地保护工作中应该采取的措施。我们从理论和实践上都认为实现耕地总量动态平衡是保持粮食自给的前提,也是今后土地管理工作中的重要内容。

## 1 实现耕地总量动态平衡是保持粮食自给的前提

江苏省是一个典型的人多地少、经济发达的省份,既是经济大省,又是农业大省。改革开放以来,经济发展比较快,形势比较好,其中一条重要的经验,就是我们坚持任何情况下都把农业放在国民经济发展的首位,保持了农业与工业的稳定协调发展。近年来,全省各级政府及土地管理部门虽然采取一系列措施使耕地保护工作取得了一定的成效,但是,供地总量失控,违法用地较多,浪费现象严重,耕地减少过快等问题依然存在。全省人均耕地面积已由“七五”初的1.11亩,降至“八五”末的0.94亩,并由粮食调出省变为只能自给。当前耕地保护中存在的问题主要还是认识上的原因造成的:一是一些领导干部对依法保护耕地问题没有形成共识,在处理“吃饭”与“建设”的矛盾时,往往以牺牲耕地去服从建设的需要。我们在调查中发现,各地发生的违法用地行为,往往得到了领导的支持和默许。二是基建规模过大,导致土地使用超计划,用地计划缺乏有效的调控手段。三是为逃避缴纳税费,采取未批先用,越权批地等方法,不依法办理用地手续。四是宽打宽用,脱离实际追求高标准。

我们提出的“实现耕地总量动态平衡”的土地管理方法,是以江苏省耕地资源的特点为依据的。这些特点是:

(1)耕地资源短缺,全省土地总面积10.26平方公里,现有耕地6672.47万亩,总人口7066.02万人,人口密度达每平方公里689人,居全国各省区之首。1995年全省粮食总产3286.3万吨,棉花总产56.1万吨,油料总产159.6万吨,农民人均收入达2457元。可以这样讲,在占全国1.07%的土地和约4.5%的耕地上生产了占全国7.2%的粮食、11.5%的棉花

和7.0%的油料,养活了全国6.0%的人口。近年来由于耕地逐年减少,播种面积连年下降,粮食总产徘徊不前,而人口又在增长,消费水平不断提高,供求总量已经偏紧。据统计,1991年至1994年,全省减少耕地140万亩,而同期人口却增加了250万左右。今后,全省每年仍将增加50万人,每年减少30—40万亩耕地,如不严加控制,到2000年还将减少150—200万亩耕地。

(2)耕地后备资源不足,开发不易。据调查勘测,全省耕地后备资源主要由海涂、内陆江河湖滩地、荒山和荒地组成,一般是在不易开发利用的地方。近期可围垦的滨海滩涂为124万亩,堤内已围未用或工程未配套有待进一步开发的土地资源90万亩,两者之和可作为近期开发利用的滩涂面积,共计214万亩。内陆沿江河湖滩地约260万亩,其中里下河湖荡滩地110万亩。粗略估计,全省耕地后备资源仅600万亩。显然,仅靠开发耕地后备资源是不能缓解人地矛盾的。

(3)建设用地需求量大。“九五”期间,全省交通、水利、能源等基础产业将加大投入,一批重点工程项目将陆续上马,第二、三产业和各项社会事业也将有大的发展,经济建设迅速发展,必然要占用一定数量的耕地。特别是苏南经济发达地区占用的耕地更多。目前全省正处在工业化、现代化、城乡一体化的发展过程中,保护耕地资源客观上困难较大。那么,谁能给我们耕地呢?关键在于走节约、挖潜的路子,提高土地资源利用率,逐步实现耕地总量动态平衡。只有这样,才能保证粮、棉、油、菜足够的稳定的种植面积,又能保证经济建设的顺利进行。

## 2 实现耕地总量动态平衡的主要途径

对人多地少,经济发达的江苏省来说,能否实现耕地总量动态平衡,不少人心存疑虑。有人认为,耕地减少、人口增加的趋势不可逆转,粮食平衡在今后难以实现。有人担心,耕地总量不能再减,岂不是要影响建设用地?实践证明,只要合理安排、集约利用土地,我们完全可以兼顾吃饭与建设对土地的需求,实现经济社会的全面、持续发展。从各地的实践看,建设用地还有广阔的利用空间,已有的建设用地也有巨大的再利用潜力。只要加强管理,精打细算,大量建设可以避免占用耕地,实在要占用耕地的,也可以采取补偿措施平衡。这样,耕地的总量仍然在减少的过程中达到平衡,使土地资源配臵在经济社会发展中全面发挥作用。可以肯定实现耕地总量动态平衡具有现实的可能性。

那么,我们可以从哪些方面挖掘土地潜力,达到节约耕地、实现耕地总量动态平衡目标呢?我国不少地方对这个问题已作了肯定的回答。河北省指出,从城镇、村庄、砖瓦窑和坟头挖掘潜力;天津市通过城市东移至滩涂和荒地,旧城改造以及规划调整,提高土地利用效率;浙江省也提出盘活城市和乡村工矿企业、乡镇企业中原有闲臵、浪费的土地……,总之,充分挖掘已用土地的潜力,提高土地利用效率,是保证耕地动态平衡的唯一出路。江苏与其他省市既有共同点,也有不同之处,实现耕地总量动态平衡的途径主要有:

(1)盘活存量建设用地,提高土地利用效率,减少对耕地的占用。全省存量建设用地的潜力很大,无论是城市还是乡村,无论是国有工矿企业还是乡镇企业,因各种原因,闲臵、浪费的土地相当多。据土地详查资料,目前全省城乡建设及工矿企业共占地1700万亩,已经超过人均100平方米的标准,大有潜力可挖。特别是城乡结合部和开发区存量建设用地更多。据调查,南京市的泰山镇,在“八五”期间占用的耕地中就有1249亩闲臵、荒废,其中

“台资工业园”荒废 760 多亩，截止 1995 年上半年，全省共有国家级开发区 12 个，省级开发区 53 个，总共占用 41.87 万亩地土，其中耕地 33.50 万亩。在这些开发区中都有数量不等的闲置、荒废土地。今后，工业建设占用耕地要和结构调整结合起来，把关停并转的老企业占地利用起来，这也能节约大量耕地。

(2)对土地进行综合整治，以弥补因建设占用的耕地。据对吴江、吴县、昆山、张家港等地的调查显示，对田间闲散地、道路、废沟塘等综合整治，不但可以增加或恢复 4—8% 的耕地面积，而且亩产平均还可以提高 20% 左右。吴江市经济发达，建设用地多，但该市通过综合整治土地，初步实现了造地与用地平衡。他们的主要做法：一是复垦挖废地，结合农田水利建设，挑高填低，将废地填平；通过疏通河道，向河荡取泥，复垦公路两侧挖废地；结合丰产示范区建设，综合整治土地。二是整治低洼地。根据国务院决定而实施的综合治理太浦河工程，因拓宽加深河道，吴江市将损失 5000 余亩土地。为了保护好耕地，吴江市在太浦河沿线选择 30 多个荒废水面、低洼滩地作为排泥场，至去年底已完成总工程量 70% 的太浦河疏浚工程，基本上将面积 3000 多亩的废河、废坑、废滨和低洼地改造成新的耕地，已有一部分种植了农作物。三是开发湖滩地。90 年代初，吴江市投资 200 多万元对叶泽湖进行开发，把 1200 多亩荒滩地变成良田。自国务院颁布《土地复垦规定》以来，全市非农业建设用地与综合整治土地基本平衡。

(3)撤并老村庄，复垦旧宅基。全省农村居民点建设分散零乱，缺少统一规划，农民宅基占用耕地数量很大，有些地方一户人家占半亩以上，甚至 1 亩以上。说明改造老村庄的潜力很大。

(4)开发土地后备资源。虽然全省土地后备资源紧缺，但是，境内毕竟有近千公里的海岸线，仅沿海滩涂就可以为开发土地提供广阔的舞台。今年初，江苏省委、省政府提出了建设“海让苏东”的口号，发展海洋经济和开发沿海滩涂的工作已拉开了序幕。目前，南通滩涂开发已呈现新的格局，做到投入主体多元化，项目开发规模化，经营方式企业化。这个市已围海夺田 46.65 万亩。这个市的如东县，自 1987 年以来连续 6 年实现耕地增大于减，1991 年被国家土地局授予“全国土地复垦先进县”光荣称号，有力地促进了全县经济的发展，增添了农业发展的后劲。

(5)利用“三废”土地。吴县市张庄村人均耕地不足半亩。为合理用地，村委会本着一要吃饭，二要建设，三要有利于生活的原则，将现有耕地的 90% 划定为一类农田保护区，将废河、废塘和低产鱼池规划成复垦整治区，确保现有耕地不减少。张庄人算过一笔帐，如果按传统方式发展，每增加 1 亿元的产值，大约需要占用数十亩耕地。这种靠拼资源的方式显然是行不通的，必须集约用地。他们一方面提高工业科技含量，一方面盘活存量土地，现有的骨干企业都是在最早的坟地和原来的厂址上改造发展起来的。他们还通过复垦整治土地、建设高标准农田，实现增加耕地的目标。实现家庭联产承包时有耕地 866 亩，而现在耕地达到了 993 亩，增加 127 亩，全村劳均分配水平达到 6000 元。

### 3 加强土地管理，实现耕地总量动态平衡

近期，我们根据全省实际，制定了“九五”期间保护工作的目标：全省非农业建设占用耕地控制在 76 万亩以内；通过开发复垦废弃地、荒山、荒地等，建成耕地 50 万亩；综合开发沿海滩涂 100 万亩，其中开垦耕地 50 万亩，基本实现耕地总量动态平衡，从“八五”期间耕

地锐减到“九五”期间的增减平衡,无疑是土地管理工作乃至整个经济工作中具有影响的重大转变,是一项极为艰巨的任务。为此,我们将采取如下管理措施:

(1)加强用地计划管理,从严控制供地总量。坚持按计划批地用地,是控制用地总量的重要措施。各类建设用地必须纳入指令性计划。坚持没有计划不供地的原则,年度用地计划指标已经用完的地方,确需新上项目追加用地计划的,必须报省政府批准,同时核减下年度的用地计划。要注意挖掘现有建设用地的潜力,把利用存量建土地、城镇和村庄的闲置土地列入土地利用计划和年度建设用地供给计划。并制定复垦土地和盘活存量土地的使用政策。要加强对基本建设项目的审批管理,从严控制超标准豪华别墅、各种游乐场、仿古城等立项审批,“九五”期间应严禁再新建高尔夫球场。

(2)强化基本农田保护与管理。经过近两年多的努力,全省基本农田保护区划定工作已基本完成,全省共划定一级基本农田保护区 7050.25 万亩(土地详查数)。为了保护和管理好基本农田,我们必须落实更加严格的措施,例如基本农田保护区严禁进行非农业建设;基础设施建设确需占用基本农田的,无论面积大小,都必须报省政府批准,经同意建设的,用地单位除按国家和省规定交纳有关税费外,还必须交纳征地费用总额 2 倍以上的造地补偿费,县级政府按照“占一补一”的原则,组织再造,补足面积;对于越权批准或未经批准非法占用基本农田、破坏基本农田耕地条件及抛荒等行为,严格按照《江苏省基本农田保护条例》以及即将出台的《江苏省基本农田保护条例实施办法》的规定追究其法律责任;搞好综合整治,不断提高农田质量,保证基本农田稳产高产。

(3)加大土地开发复垦力度,稳定全省耕地总量。江苏省人多地少,经济发达,大力做好土地后备资源的开发复垦工作,弥补非农业建设占用的耕地面积,对于稳定全省耕地总量,有着特殊的意义。因此,我们应该抓紧实施综合开发百万亩滩涂资源的计划,同时,还要通过开发荒山、荒坡、复垦废弃地等,建成耕地 50 万亩以上。值得一提的是,土地开发复垦不能破坏生态平衡,而更应该注意保护环境。

(4)严格依法审批土地,加强土地执法监察。严格依法审批土地是遏制耕地锐减和违法用地的重要手段。因此,必须坚决按照法定的程序和权限审批土地,严禁越权审批。要按项目批地,原则上不搞成片出让。要严格审批把关,对于不符合土地利用总体规划、超计划用地的项目,不得批准用地;对于超出用地标准、不合理的用地,坚决核减。针对当前土地管理及耕地保护中存在的问题,在近年内必须组织几次专项治理。今年重点开展两项专项治理:一是对窑业用地进行专项治理,制止乱建土窑、毁田烧砖行为;二是对开发区(包括工业小区)用地进行专项治理,重点对区内的闲置土地采取灭荒措施,对违法用地依法处理。在今后几年内,还将对县以下交通、水利、乡镇企业、农贸市场、路边店、墓葬等用地逐步开展专项治理,通过专项治理,建立依法管理土地的良好秩序。

(5)加强领导,建立耕地保护任期目标责任制。各级政府要把实现耕地总量动态平衡作为一项重要工作列入议事日程,建立和实行耕地保护任期目标责任制,每年耕地增减情况,下级政府应于每年年初向上级政府作出报告,作为年度考核的重要内容。坚持和进一步完善城乡土地和地政统一管理体制,纠正多部门管地、批地的做法。国土资源管理部门要忠于职守,严格执法,充分发挥政府职能部门依法保护耕地的作用。同时,要加强土地管理队伍的自身建设,提高土地管理队伍的政治、业务素质,使之真正成为一支过得硬的土地执法队伍。保护耕地需要全社会的关心和支持,政府各有关部门更应该形成共识,密切配合,相互支持。