

会议简讯 ·

“坚守18 亿亩耕地红线”研讨会摘要

为深刻理解国务院总理温家宝在 2006 年政府工作报告中提出的“坚守 18 亿亩耕地红线”永不动摇指示的深刻内涵,由国土资源部耕地保护司、中国土地学会资源分会和我校土地利用与管理研究中心共同主办的“坚守 18 亿亩耕地红线”研讨会于 2007 年 4 月 28 日在我校举行,会议就保护我国现有耕地问题进行了充分探讨。

会议开始,国土资源部耕保司潘明才司长介绍了问题提出的背景,接下来各位专家及领导进行了热烈讨论,现摘要如下。

1 “18 亿亩耕地红线”的意义

根据 2006 年 10 月公布的土地利用现状来看,我国的耕地面积为 18.27 亿亩(约 1.22 亿公顷),这个数字还包括了已经生态退耕的 2 000 万亩(约 133.33 万公顷)耕地,算下来,实际上只有 700 万亩(约 46.67 万公顷)的可占用耕地(陈百明,中科院地理所)。虽然根据国土部门的测算我国尚有一定数量的耕地后备资源,但是如果考虑到开荒所带来的生态环境问题,以及开荒地相对较低的产出投入比的话,我国耕地的后备资源是十分有限的,也就是说完成占补平衡任务的难度很大(张凤荣,中国农业大学)。那么,应当如何认识 18 亿亩耕地这条红线呢?

如果单单从保障粮食安全的角度分析,按照 2004 年 67% 的粮播比计算,粮播面积为 10~11 亿亩(约 0.67~0.73 亿公顷),则 18 亿亩刚刚能够满足我国的粮食需求量(王璞,中国农业大学)。到底要保住多少耕地并不是关键,重要的是,提出的“耕地保护红线”表达了国家的决心和理念(张凤荣、陈百明)。更深入地讲,耕地保护事关国家安全、事关生态保护建设、事关农民的权益和社会稳定问题(潘明才)。当今在市场经济中粮食是自由流通的,种粮效益较低,所以地方政府和农民都没有保护耕地的积极性,这就要求国家必须把好关,坚持守住 18 亿亩这一耕地红线,是一件对国家可持续发展具有深远意义的大事(张凤荣)。

2 我国耕地保护中存在的问题

首先就是耕地数量的问题,2006 年国土资源部发布的数据是 18.27 亿亩,这与其他部门的数据或研究成果有出入(何秀荣,中国农业大学)。因此,要保质保量地完成近期的土地资源二次详查工作,摸清我国耕地资源的家底,才能有的放矢地开展耕地保护工作(张凤荣)。希望二次土地详查不受地方的行政干预;如果详查结果不真实,耕地保护和规划工作也只能在假数据上做文章,18 亿亩也就仅仅是一个数字了(吴克宁,中国地质大学)。

其次是了解耕地质量问题。我国现有的耕地质量差别很大,中高产田面积不到 60%,低产田比例最高,占到 41%,中高产田的粮食产量贡献可以达到 80%(王璞);而这些高产田大多分布在城市周边地区,于是,为了避开建设占用基本农田这个坎,很多地方都将基本农田划到山上及边远地区;从全国来看,基本农田保护也同样存在着“划劣不划优”的现象(郟文聚,国土资源部土地整理中心)。同时,我国现在耕地污染也十分严重,根据调查研究,全国有 1.5 亿亩(0.1 亿公顷)耕地是被污染的,甚至威胁到人的健康,尤其是工业化城市化程度较高地区的耕地污染情况就更加严重了(郟文聚)。1977—2005 年,我国化肥年使用量从 596 万吨增加到 4 766 万吨水体的富营养化现象随处可见,造成污染(张凤荣)。因此,耕地保护不仅是数量上的保护,还要特别重视质量和环境上的保护。

第三,要弄清究竟是谁在占用耕地,这是问题关键所在(何秀荣)。一方面,一些地方政府为了吸引投资、增加地方财政收入、筹集城市建设基金,想方设法多要指标、多卖地(周健春,中国土地勘测规划院)。20 世纪,一些地区通过这种手段发展起来了,却占用了大量优质农田;现在的欠发达地区要发展,也在要土地,国家的耕地保护政策却严上加严了。这个问题涉及到区域之间的协调发展,如果平衡不好,地方政府占用耕地的行为还会加剧(张凤荣)。尽管在制度、政策、规划甚至刑法中都对违法占地的惩罚措施有了明确规定,但是没有落实到位,查处力度也不够(潘明才)。另一方面,农村的建设用地利用太过粗放。尤其是城乡结合部地区,土地集约利用潜力很大,通过土地整理提高土地利用效率,可以增加相当规模的建设用地(叶剑平,中国人民大学)。但是,如今农民种地的收入太低,种植蔬菜每亩地的纯收入也不过千元左右,粮食作物则更低,算上国家近几年加大的补贴,仍不能使农民富裕起来(张凤荣);而如果用这些土地来“种”房屋、上项目”的话,每亩能够得到 4 万元的征地补偿甚至更多(潘明才)。所以农民也没有保护耕地的积极性。

可见,耕地数量的减少、质量的下降是有很多原因的,涉及到各方面问题。因此,耕地保护措施也是一个系统

工程,只有群策群力才能守住这条 18 亿亩的红线(潘明才)。

3 完善耕地保护工作的建议和措施

与会专家一致认为,通过内部挖潜提高现有建设用地的利用效率,是保护耕地的重要途径。其一,准公共用地是有挖潜能力的,这些用地是通过划拨方式的非市场行为得到的,因此粗放用地现象比较严重(叶剑平),比如铁路公路是用地大户,一些道路建成后车流量极小,与道路占地规模不相符。因此,在规划时就应当与交通部门共同决定道路的修建时间、位置和规模问题,不仅有利于少占耕地尤其是优质耕地,而且也可以避免公共设施的重复错位投资(吴克宁)。二是开发区的问题。前段时间开展的开发区清理整顿工作,尽管对盲目设立开发区的行为起到了一定的约束作用,但有些开发区却还是“名亡实存”,集约利用程度仍然较低(吴克宁)。现在地方经济发展对开发区的需求仍然很强劲,因此,是否能够采取异地建开发区的政策,建到土地资源相对丰富、有建设用地指标的地方,不仅保证了本地的财政收入和经济总量的增长,对带动当地经济发展也是有益的(张凤荣)。三是农村居民点的内部挖潜。我国的农村居民点尤其是城市化所引起的“农改居”是具有很大的挖潜潜力的(张凤荣)。例如北京市执行集体建设用地标准,从 2005 年开始的旧村改造工程,通过“上楼”安置方式腾退出了不少土地(王谨,北京市土地局)。对于整理出来的建设用地指标,与会者认为应当实施城镇建设用地与农村用地减少相挂钩的政策,从而调动地方政府从农村居民点挖潜的动力(陈百明、吴克宁);另外,也有一些学者提出,如果将整理出来的指标全部挪作城镇建设用地使用的话,将会挫伤当地农民的土地整理积极性,因此也应适当留出一定的指标赋予农民自主开发的权力,加快集体建设用地入市的进程(张凤荣)。

技术手段是落实耕地保护政策的关键。国土资源部土地整理中心副主任郇文聚提出,土地整理是保住耕地红线的唯一增量因素,不搞土地整理的结果是,数量保不住、质量上不去、效率提不上去,农业不能增产,农民的生活水平也不能得到改善。在国家重视“三农”问题的形势下,土地整理工程更应当抓住社会主义新农村建设的有利时机,有效地增加耕地面积、提高耕地质量、促进农村居民点的集约利用(叶剑平、何秀荣)。另外要加快改进和落实监控技术,无论是规划的实施还是政策的落实,都需要实时土地利用动态监测技术的支持,通过上图、建库、监控等措施,对越界占用耕地、突破城市发展空间的现象将一目了然,为问责制的实施提供可靠证据(周建春)。

第三,需要进一步解放思想、开阔思路,不断丰富和完善耕地保护政策(潘明才)。加大对种地农民的补贴是讨论的焦点之一。城市居民和农民的发展权是平等的,耕地保护区和城市发展区中农民的发展权也是平等的(王谨)。为了体现利益公平的原则,耕种土地的农民必须得到补偿,尤其是粮食主产区的农民为保护耕地付出了代价,这也是为农民种地所产生的社会效益付费(张凤荣)。在经济补偿的同时,还要通过发展教育、开展基本农田建设以及劳动力转移等手段使农民走上致富之路,而不要形成越保护越穷的恶性循环(叶剑平)。在这方面北京市也将采取措施,仿照对护林员、水务员的做法,设立基本农田保护员或监控员,在增加农民收入提高农民积极性的同时实现耕地保护(王谨)。同样,区域之间也有平等的发展权。一方面,是城市周边东部发达地区耕地质量较高,可以达到西部地区的 3 倍左右(何秀荣),这些发达地区已经积累了大量资本,对土地的投入具有一定的替代作用,所以,必须要求其走集约用地的道路;而欠发达地区基础比较薄弱,正处于发展起步期,需要一定的土地投入,因此,指标的分解可以向欠发达地区有一定的倾斜,而不能按照现在的用地规模或增长速度分配指标(张凤荣),应该尝试不再给大中城市分配用地指标(潘明才)。另一方面需要关注城乡之间的统筹发展。现在实行的年度土地供应计划中不包括农村集体建设用地,也就是说农村集体建设用地的增长是没有占用耕地指标的,只能通过内部挖潜、流转来实现(王谨),于是限制了集体经济发展从而引起违法乱占耕地,这就需要建立城乡统筹的耕地保护目标和发展政策(张凤荣)。

会议一致认为,耕地保护不仅是粮食安全的问题,也是一个经济问题,更是一个社会问题。近几年国家在这方面采取了许多措施,也取得了明显成效。但是,耕地保护的形势仍是十分严峻的,耕地面积仍然在不断减少、质量在下降。因此,在今后的耕地保护工作中应当更加深入研究耕地保护的政策措施,转变管理观念、改进工作方法、调整工作重点。只有在社会各界的共同参与下,各级人民政府和国土资源管理系统都负起责任,将“保护”耕地看作是“保卫”耕地来抓,才能将耕地保护工作做好、做实(潘明才)。

(本文涉及的发言内容均未经本人审核)

(中国农业大学 土地利用与管理研究中心 孟媛 供稿)