

经验交流

坚持科学发展观落实最严格的耕地保护制度

李明启

(山东土地学会, 山东 济南 250011)

经济社会可持续发展中的耕地保护,关系国计民生,始终是国土资源工作面临的重大理论和实践问题。在我国工业化、城市化进程不断加快的时代背景下,协调经济发展与耕地保护关系,有效地保护好耕地尤为迫切。

1 耕地保护的重要性

(1) 耕地是确保粮食安全的基础。我国粮食产量自 1999 年以来连年下降,引起中央领导高度重视,提出要恢复粮食生产能力,确保 9100 亿 kg 产量。粮食生产主要取决于耕地数量、播种面积、单产水平、复种指数和粮经比。粮食单产虽能继续提高,但幅度有限。据分析,粮食单产水平到 2010 年可达 4 050 kg/hm²,到 2030 年可达 5 400 kg/hm²。提高复种指数的空间有限。据预测,到 2010 年可达 162%。粮经比在一定阶段内呈持续下降趋势。到 2010 年和 2030 年将分别降到 70%和 62%。我国农业处于结构调整的重要时期,粮食播种面积比重将持续下降。从中长期看,稳定粮食综合生产能力、确保国家粮食安全,必须保持足够数量和质量的耕地。

(2) 土地问题始终是我国农民的根本问题。我国是农业大国,8 亿农民中相当部分仍以耕作农地为生。如果不顾农民长远生计,不对耕地进行严格保护,大量占用耕地搞非农建设,就会导致大量农民失地失业,给农村社会稳定埋下隐患。近年来,一些地方已经出现种田无地、就业无岗、低保无份的“三无”农民。保护耕地对农村乃至全社会稳定具有至关重要的作用。

(3) 土地是国家宏观经济调控的重要手段。近

几年经济运行中出现的一些突出矛盾和问题,与土地的过量开发有密切关系。全国 2002 年建设用地情况显示,圈地开始在一些地方死灰复燃,这一年建设占用土地新增 48.13 万 hm²,为 1996 年以来最高,新增加的用地主要是设立了开发园区。中央从 2003 年初部署治理整顿土地市场秩序,遏制开发区圈地热潮,并提出要把好土地和信贷两个“闸门”,运用土地政策实施宏观经济调控。这是走新型工业化、城镇化道路,保持经济平稳运行,维护社会稳定和国家长治久安的必然要求。

(4) 我国人多地少的基本国情和耕地总量逐年减少趋势决定了必须实行最严格的耕地保护制度。土地问题始终是我国现代化进程中的一个带有全局性、战略性的重大问题。正如温家宝总理所指出的:“土地是民生之本,财富之母,发展之基”。鉴于人增地减趋势在短期内难以逆转的形势,严格管理土地,切实保护耕地是确保经济社会可持续发展的必然选择。中央确立的“在保护中开发、在开发中保护”的基本原则,“节流与开源并举以节流为主”的方针,以及“耕地总量不减少”的战略目标,充分体现了可持续发展战略的要求。

2 耕地保护面临的形势和问题

随着经济社会的发展,耕地保护的一些深层次矛盾与问题日益突出,耕地保护的形势依然严峻。一是经济社会发展对土地需求居高不下。按照党的十六大确定的全面建设小康社会的目标,到 2020 年国内生产总值要比 2000 年翻两番。全面推进工业化、城镇化,各类建设对土地的需求仍然较大,不可避免要占用大量耕地。据预测,到 2020 年我国人口

收稿日期:2005-04-21;修订日期:2005-05-10;编辑:王先起

作者简介:李明启(1945-),男,山东五莲人,现任山东土地学会会长。

将达15亿左右,城镇化水平达到50%,仅此将新增用地约200万 hm^2 。加上其他建设对土地的占用,今后一个时期,年均建设占用耕地量预计不会低于13万 hm^2 ,土地供求形势更加严峻。二是生态退耕力度将进一步加大,相当数量的耕地将退出耕作。三是农业结构调整和自然灾害将造成部分耕地减损。四是耕地资源的补充虽有一定潜力,但难度很大。受保护生态环境和水资源的制约,未来补充耕地将以土地整理复垦为主要途径,所需投入也将越来越大,补充耕地的难度会越来越大。

耕地保护面临的突出问题表现在以下5个方面:

(1) 保护耕地的责任需要进一步落实。近年来,地方政府作为保护耕地的责任主体作用有所减弱,解决当地“米袋子”和“菜篮子”不再是主要问题,实现经济快速发展和加快城市化进程就成为地方政府第一位的任务,从而难以有效制约一些地方出现的以牺牲耕地资源为代价,盲目扩大城市规模和重复建设等短期行为。

(2) 广大农民作为土地所有权和使用权主体的积极性难以得到有效发挥。农民作为农村集体土地所有权的主体,对土地的处置却没有完全的发言权,在征地中处于被动、弱势地位,难以有效维护自己在土地上的权益。广大农民保护耕地的主观愿望与客观条件的不对称,影响了其保护耕地的积极性。主要原因是农村集体土地产权制度和征地制度尚不健全。

(3) 经济社会发展中土地资源利用的粗放扩张和闲置浪费现象长期得不到有效解决。受利益分配机制不合理、制约手段不得力、政策引导不到位等因素的影响,土地资源粗放利用的问题仍很突出。

(4) 有效调控土地供应总量、速度和土地利用结构的手段和方式不够有力。工业化、城市化的发展必然带来城市规模外延扩张的趋势,但土地利用总体规划与城市建设规划不够衔接,对规划的随意调整缺乏制约,对违反土地利用总体规划滥圈乱占土地的行为缺乏有效的制止,影响了土地的有序利用。

(5) 现行耕地保护机制还不能很好地适应市场经济快速发展的要求。在市场经济条件下,土地资源管理的法律制度和管理手段还不完善,土地收益分配机制、市场配置资源机制、集约用地机制的研究建立还不够。

3 认真落实最严格的耕地保护制度

解决耕地保护中的突出问题,根本出路在于深化改革,严格管理,要完善和落实管理制度,转变管理方式,强化管理手段。

(1) 进一步深化土地市场治理整顿,防止反弹。巩固土地市场治理整顿取得的成果,防止土地违法反弹。一是要继续深入开展土地法律法规学习教育活动,使依法用地管地成为各级政府和人民群众的自觉行动;二是强化土地执法监察,从严查处土地违法行为;三是严格落实防止土地违法反弹的各项措施;四是从政策上引导集约用地,制约粗放的利用;五是继续巩固开发区清理整顿成果。

(2) 严格控制非农建设用地规模。按照国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》精神,重点加强土地利用总体规划的修编与实施管理,加强土地利用年度计划管理,加强建设项目用地审查报批管理。

(3) 加强制度建设和监察力度,全面推进基本农田保护。依法严格执行各项基本农田保护和管理制度,研究建立基本农田保护制度体系;强化基本农田保护基础性工作;完善基本农田保护的管理和监督措施,规范基本农田使用和补划行为,严格执行占用基本农田听证和公告制度,接受社会监督;通过土地整理,建设高标准基本农田与商品粮生产基地建设相结合,实现基本农田保护的标准化、规模化。

(4) 进一步加大耕地占补平衡工作力度。在用地审批中进一步明确补充耕地方案的具体内容;制定落实“数量、质量按等级折算”的具体办法;进一步规范耕地开垦费的征收使用管理,确保建设单位履行补充耕地的义务,切实做到建设占用耕地的“占一补一”。

(5) 切实抓好土地开发整理复垦工作。研究实施土地开发整理重大工程,逐步实现项目布局从零星分散向突出重点、相对集中转变。积极促进土地开发整理由偏重增加耕地数量向数量、质量、生态三者并重转变。

(6) 严格土地执法,坚决遏制土地违法行为。建立公开的土地违法立案标准,立案查处一批大案要案,继续推进依法行政。对违反《土地管理法》有关规定修改和调整规划、违反规划批地和用地,或在建设用地规模和基本农田保护上弄虚作假的,要严肃查处,依法追究责任。