

城乡建设与耕地保护

张纯红¹, 李明²

(1. 重庆市投资咨询公司, 重庆 400015; 2. 合川市人民政府, 重庆 合川 401520)

摘要:论述在城乡建设中切实保护耕地的重大意义, 以及我国城乡建设乱占滥用耕地的现象及原因, 提出在城乡建设中切实保护耕地的对策和措施。这对贯彻“实行最严格的耕地保护制度”, 维护国家粮食安全和社会长治久安有重要作用。

关键词:城乡建设; 耕地保护; 对策

中图分类号:F291.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)02-0025-04

Urban and Rural Areas Construction and the Cultivated Land Protection

ZHANG Chun-hong¹, LI Ming²

(1. Chongqing Investment Consultation Company, Chongqing 400015, China;

2. Hechuan People's Government, Hechuan 401520, China)

Abstract: This paper first discusses the great meaning of protecting the cultivated land during urban and rural areas construction, then analyzes the phenomena and reasons of occupying and abusing the cultivated land illegally in our country, and finally proposes the countermeasures of protecting the cultivated land. It is important for “carrying out the rules of the most strict cultivated land protection system” and maintaining the national grains safe and social long-term stability.

Key words: urban and rural areas construction; the cultivated land protection; countermeasure

现代化建设正在我国城乡全面展开, 深刻认识在城乡建设中保护耕地的重大意义, 正视和剖析城乡建设中乱占滥用耕地的严重现实和原因, 从而科学地制定切实保护耕地的对策和措施, 对于正确认识和解决建设占地和保护耕地的矛盾, 贯彻“实行最严格的耕地保护制度”, 维护国家粮食安全和社会长治久安有重要作用。

一、城乡建设中切实保护耕地的重大意义

城乡建设包括城镇建设、村镇建设和城乡居民点建设。《中华人民共和国城市规划法》第三条规定:“本法所称城市, 是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇”。在这里, 市和镇(建制镇)被称为城市, 建制镇被归入了城市范畴。国家技术监督局和建设部联合发布的《村镇规划标准》(GB50118-93)所指的“村镇体系”则指由基层村、中心村、一般镇、中心镇四个层次的居民点组成的乡村型居民点。这里的一般镇、中心镇不属城市范畴, 而属乡村范畴。如果是作建制镇的镇域村镇体系规划, 它既包括农村型居民点——基层村、中心村等规划, 也包括城市型居民点——镇政府驻地(建制镇)的规划, 其名称就不应再叫“城镇体系规划”, 则应叫“镇域居民点体系规划”或叫“城乡居民点规划”, 因为“城镇体系”不包括农村型居民点。因此, 城乡建设包括城镇建设、村镇建设、城乡居民点建设。它们都要占用耕地, 都与保护耕地密切相

关。仅强调城镇建设要注意保护耕地很不够, 还必须强调村镇建设、城乡居民点建设也必须十分注意保护耕地, 因为后者乱占滥用耕地比前者更严重。随着我国城乡建设步伐的加快, 耕地保护的形势日益严峻。每个公民特别是各级干部都要深刻认识保护耕地的重大意义, 认真保护每寸土地。

土地是人类赖以生存和发展的物质条件, 在所有资源中, 土地的约束性最强, 没有石油、天然气、煤炭等能源, 可以用代用品, 没有水和其它资源, 可以利用两个市场, 从外引进, 土地资源既不能引进, 也没有代用品, 具有极强的特殊和稀缺性。地球表面总面积约为 51 000 万 km², 陆地的总面积约为 14 950 万 km², 陆地只占地球表面总面积的 29%, 海洋占 71%。中国国土面积仅占世界陆地的 15.6%, 其中有 55% 的国土面积不适宜人类生产和生活。耕地面积更少, 到 2002 年底仅为 18.89 亿亩, 只占世界总耕地的 7%, 其中还有 30% 的耕地面积属于 PH 值小于 5 的酸性土壤。而高产耕地则更加稀缺。但中国总人口已近 13 亿, 占世界总人口的 22%。我国人均耕地面积不到世界平均水平的 1/3。因此, 人地矛盾十分尖锐, 用寸土寸金来形容耕地的宝贵一点也不过分。并且, 人增地减的趋势还在继续, 人地失衡的问题将会愈益突出。

耕地问题的实质是农业问题特别是粮食问题。粮食是一

收稿日期: 2004-01-14

作者简介: 张纯红(1968-), 女, 四川遂宁人, 重庆市投资咨询公司建筑师, 国家注册监理工程师, 主要从事城市建设研究。

种具有战略意义的特殊商品。目前我国粮食问题备受国人关注。据国家统计局统计,2003年全国夏粮总产量为9 622万吨,比上年减产240万吨,减2.4%。1999~2001年,我国粮食连续3年减产,2002年仍是产不足需。与此同时,粮食需求量却持续上升。在我们这样一个拥有十几亿人口的发展中大国,粮食的供给不能依靠国外,必须主要立足于国内。“民以食为天”、“食以安为先”。现在专家们提出了国家的金融安全、信息安全、经济安全、环境安全、社会安全、食物安全等许多安全问题。但笔者认为粮食安全是第一位的最重要的安全。世界上没有哪个国家能解决我国的吃饭问题。它确实关系到国家的存亡、民族的兴衰、人民的安危!而耕地特别是高产耕地是粮食安全的根本保障。“珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。

二、城乡建设违法乱占滥用耕地现状及原因

只要进行城乡建设,就要占用一定的耕地,甚至是高产耕地,这不可避免,无可非议。但绝不能容忍违法乱占滥用耕地的恶劣行为。20世纪80年代以来,由于乡镇企业异军突起,遍地开花,形成“村村点火,处处冒烟”的不良现象。与此相适应,镇乡建设也分散、零乱和无序进行,东部沿海发达地区尤其严重,乱占了大量耕地。农民的住房建设更是无计划,盲目乱建,有的建了又拆,拆了又建。“过去是祖辈建房孙辈拆,或父辈建房子辈拆,现在是自己建房自己拆”。这不仅造成人财物的浪费,而且也占用了大量良田好土。随着农村经济的发展,农村居民点建设还会不断升温。据统计,1998年我国农村居民点建设占地总量是全国城镇用地总量的3.3倍。村镇建设乱占滥用耕地的现象十分严重,绝不能忽视。

与此同时,城市中的圈地运动也形成一个又一个高潮,进入新世纪后,违法乱占滥用耕地的情况也更加严重。据五部委的统计资料,从去年进一步治理整顿土地市场以来,全国共查处土地违法案件就达16.8万件之多。在2003年12月份公布的多起土地违法大案中,非法占用耕地数量之大,侵害农民权益性质之恶劣,令人触目惊心。

(一)各种开发区热

进入21世纪,城市各种开发园区热再度升温,土地被大量乱占的情况日趋严重。目前全国各类开发区总数高达5 658个,圈地超过3.5万 km^2 ,仅某省的开发区就高达947个。在这些开发区中,经国务院批准的只有232家,省级批准的1 019个。圈占的耕地有43%以上闲置。国家不得不再次下令大砍各种开发区。

(二)兴建大学城热

2000年8月河北廊坊市经济开发区的东方大学城正式开“城”后,各大城市的大学城纷纷上马。某市倾力“打造”的某大学城规划面积达70 km^2 之多,相当于26个北京大学的面积。某市采取化整为零非法圈地的某大学城,其规划范围也有约43.3 km^2 。国土资源部已公布了沈阳大学城非法大量占用土地的违法案件。有些地方已出现借大学城之名,变相搞房地产开发的苗头。有的大学城对土地的滥用已经到了“荒

诞”的程度。廊坊东方大学城变成“大学坑”的教训,各地必须认真吸取。

(三)企业圈地热

企业特别是效益较好的大型企业圈地的面积很大,动辄几千亩,乱占大量良田好土。南京钢铁集团公司非法大量占用土地的案件,国土资源部已曝光。

(四)大建广场热

这是当前我国城市建设中刮起的形式主义、铺张浪费的恶劣歪风之一。也是媒体报导最多、群众意见最大的所谓城市“形象工程”。例如,安徽省六安市叶集镇就搞了个占地100亩的广场。由于镇里财政紧张,一些被征地农民至今没有得到足额补偿款,以致形成一道奇特景观:一边是号称皖西最大的豪华城市广场,一边是农户透风露雨的低矮茅舍。这些失地农民找不到新的就业门路,陷入了种田无地、上班无岗的困境(据新华社北京2002年12月25日电)。

(五)造高尔夫球场热

据了解,目前全国已有195个高尔夫球场,50%以上处于亏损状态,但现在全国在建或即将完工的高尔夫球场约500~1 000个。开发商的思路是“以高尔夫带别墅”。窍门就是体育用地比经营性用地成本低得多。拿体育用地建别墅,实际上是在打“擦边球”。有人算了一笔账,一个3 000亩的高尔夫项目,至少可拿1 000亩地来建300幢别墅。一幢300 m^2 的别墅可以卖600万元,这样开发商在别墅项目上就可收入18亿了,自然不会在乎前期投入几亿元建一个亏损的高尔夫球场。当然,这样的项目,如果没有政府支持不可能搞成。有些领导认为有了高尔夫球场,就可以提升城市的投资环境,带动周围土地的升值。但他们恰恰就看不到保护耕地这种稀缺资源对国家可持续发展的重大战略意义。国土资源部已停批高尔夫和别墅项目了。

(六)卖地热

有的城市领导片面追求虚假政绩,在经营城市的幌子下,在任期内把市郊能卖的土地全部卖掉。如东北某城市其郊区土地大部分被上市公司、外商或某些“有背景”的房地产开发公司圈定。“协议”征用的土地总面积比经过两千多年才形成的城区面积还要大。沿海不少城市2010年的用地指标在2001年就提前用完。这是竭泽而渔、寅吃卯粮式的城市经营。

上述非法乱占滥用耕地的恶果,是我国耕地特别是高产耕地急剧减少。据统计,1997~2002年,全国耕地净减少6 283.7万亩,平均每年减少1 047万亩(包括生态退耕、农业结构调整等用地),而这一时期我国每年平均增加1 000多万人口。在今后相当长一段时间里,人增地减的趋势难以逆转。如不能把非法乱占滥用耕地的势头遏制住,我国人地矛盾会更加尖锐,并由此影响到粮食安全和国家长治久安的大局。

城乡建设中非法乱占滥用耕地的原因是复杂、多因素的,不同地区的具体原因也各不相同,主要概括为:(1)国土资源管理的法律、法规还不够完善,缺乏土地征用方面的专

项法律法规,致使征地权力的滥用和耕地的贱卖,有的地方政府为了吸引外资,基本不收转让费,即使要收,也象征性地收点钱了事,有的地方仅收取1元/亩。土地资源与财富的流失达到空前程度。(2)管理体制不顺,难以保证土地执法监察落实。如各地土地管理部门是各地政府的一个工作部门,如政府首脑硬要坚持征地,土地管理部门只好办手续,否则,那个“官”就很有可能当不成。(3)违法成本低,非法收入高。去年查处土地违法案件达16.8万件,只有738人依法受到党纪政纪处分,受处分人与违法案件的比率是0.439%,134人依法追究刑事责任,只占违法案件的0.079%。土地违法成本如此之低,违法案件一浪高过一浪就不足为奇了。与此相反,违法收益却很高。如刘涌请马向东吃一餐饭并给2万美元之后,马向东亲手批一块地皮,就使刘涌一夜之间增长3亿多个人财产,马向东收益高,刘涌收益就更高。(4)比较利益的驱动,不仅使农民把基本农田用来发展林果业、养鱼、养畜禽,而且驱使城镇村领导盲目使耕地向高效益部门转移。据研究,单位面积土地用于林果生产的收益是粮食生产收益的5.4~10.8倍,养殖业是5.4~207.7倍,工业是7.4~100倍,餐饮业则高达204.6倍。这是经济越发达,乱占滥用耕地越严重的基本原因,为此,政府应对种粮大户、产粮地区实行优惠扶持政策,提高粮食生产的科技含量,使他们也有钱可赚、有利可图,提高其种粮的积极性;同时,对用于工业、商业、餐饮业的土地,规定每年每亩征收相应较高的税收,使征地者在征地时认真考虑自己的经济效益,不至于盲目乱征滥用土地。(5)政府中有相当一部分领导并没有真正认识到保护耕地的极端重要性和它的战略意义,只从眼前的局部利益出发,打着“发展经济,为人民谋利益”的旗号,大搞所谓“政绩工程”、“形象工程”,大肆非法乱占滥用贱卖耕地,全国大量土地违法案件中几乎都与政府某些领导有牵连。这是我国产生大量土地违法案件的主要原因。必须有针对性地制定出保护耕地的一系列对策和措施。

三、在城乡建设中保护耕地的对策和措施

(一)完善土地管理法规,增强耕地保护意识

我国已有了很好的《土地管理法》,应制定与此相配套的各种单行法律和土地征用等方面的专项法规,使耕地得到法律的有力保护。要认真研究因城乡建设而对失地农民的补偿和安置措施,使他们即使在上班无岗的情况下也有基本生活保障。他们应享受城乡建设的成果,而不应成为城乡建设的受害者。与此同时,还要大力宣传各地有关耕地保护方面的成就,报导乱占滥用耕地的反面典型,讲清人增地减趋势下保护耕地的极端重要性和战略意义。着重宣传“实行最严格的耕地保护制度,这是由我国人多地少的基本国情决定,是由农业的基础地位决定,更是由土地对于维护社会长治久安的重要性决定”的思想。让全民尤其是各级领导干部真正树立起耕地保护意识,摒弃“地大物博、人口众多”之类的盲目自豪概念。

(二)切实加强耕地管理和保护

国土资发[2003]388号文件“关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知”的目的明确,措施得力,只要各级国土资源部门切实把保护耕地、提高粮食生产力作为自己工作的重中之重,同时继续认真研究新情况、新问题,从法制、机制、体制等方面入手,探索严格保护耕地的治本之策,那么我国耕地就能得到切实有效的严格保护。

(三)把耕地保护作为城乡各级政府的“一把手工程”,纳入年度目标考核

保护耕地同计划生育、环境保护一样是我国的基本国策。只有政府的一把手真正重视,才能“实行最严格的耕地保护制度”,刹住非法乱占滥用耕地的歪风。因此,衡量政府的“政绩”标准,就不能只是经济增长、建设取得的成绩,还必须看耕地特别基本农田、生态环境是否得到保护,是否符合可持续发展战略。凡是乱占滥用耕地、破坏环境严重者,不管那里经济如何发展、城乡建设取得多大成绩,都要区别情况给予党纪政纪处分,直至追究刑事责任。

(四)编制和修订村镇规划,认真搞好农村土地整理工程

改革开放特别是进入新世纪以来,我国特别是东部发达地区对城市规划非常重视,不惜用重金聘请国内外优秀规划设计单位来修编城市规划。但对村镇建设规划就不同了。当前东部不少地方把村镇建设规划提上了议事日程,在科学规划、合理布局的基础上,加快了旧村改造、新村建设工作的步伐。而中、西部广大地区的村镇建设基本没有或很少有科学规划。农民根据自己的想法分散零乱建房,乱占了不少良田好土。为了保护耕地,或使耕地减少速度放慢,在土地利用总体规划指导下,除做好村镇建设规划外,还应认真搞好农村土地整理工程。农村土地整理内容很多,主要有三类:一是对现有耕地的整理,使其符合现代农业示范园区和标准农田建设的要求,改善农业生产环境,提高耕地质量;二是进行土地利用结构调整,对地类交错、地形高低不平,地块零碎的土地进行调整和平整,以增加有效耕地面积;三是对建设用地、旧房宅基地和闲置农用地进行复垦整理。实施新村庄计划,进行旧村改造,关停并转零散工矿企业,向工业园区集中,腾出的建设用地部分用于新增农用地和工业用地,部分复垦还耕。农村土地整理对提高耕地数量和质量、保持耕地总体动态平衡有重要作用。

(五)城镇建设要注意向存量土地挖潜,向高空、地下和海洋要地

城镇建设要立足城区存量土地挖潜、集约利用土地。为此:(1)形成“优惠挖潜”和“高价外延”的政策机制,严格控制城市外延扩张。(2)严格控制低水平重复建设和别墅等高档房地产开发。(3)防止以各种开发园区、大学城、高尔夫球场等名义占地圈地。(4)充分利用旧居民区土地和建城区原有工业用地,为新住宅和公共设施提供土地。(5)严格实施耕地“占一补一”制度,并逐步过渡到“先补后占”,使耕地保持动态平衡。(6)充分利用高层空间和地下空间,在大城市和特大城市建高层建筑和地下建筑。我国已有这方面的

人力物力财力,这既必要又有可能。(7)在沿海还要注意研究和开发海洋空间,建设海上城市问题。

(六)城市化是解决土地短缺、保护耕地的基本途径和措施

从表面看,城市化使农村人口转变为城镇人口,城区要扩大,要占大量的良田好土,似乎城市化与耕地保护有矛盾。但从实质上看,农民转为城镇居民后,腾出的农村住房和耕地面积比他在城镇占有的土地多得多。我国农村习惯于一家一个院,宅基地很大,有的农民占用耕地建成新房后并不拆除旧房进行复垦。因此,城市与农村相比,城市单位面积土地人口承载量远远高于农村。在城市化进程中,农业人口向城市转移,必然会释放出大量的农村土地。只要及时地对宅基地、荒地、闲置地等进行合理整治,并转化为耕地,就会有效解决耕地短缺问题,耕地总面积不但不会减少,而且会有一定增加。何况,农业人口的减少,有助于农业的规模化、集约化、专业化、产业化经营,以利于农业生产力的提高。

城市化不会使总耕地面积减少是肯定的,但人口的继续增加会使人均耕地面积减少则是必然的。要解决我国人民

吃饭穿衣问题,除实行最严格的耕地保护制度外,还必须使农业尽快实现现代化,发展现代农业。现代农业的核心是科学化,特征是商品化,方向是集约化,目标是产业化,这是中国农业发展的基本出路。

参考文献:

- [1] 国土资源部. 关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知 ([2003]388) [Z]. 北京: 国土资源部, 2003.
- [2] 中国青年报. 圈地运动, 为何成了“扑不灭的火焰” [EB/OL]. 新华网, 2003-11-20.
- [3] 叶忱. 完善土地管理法律制度, 走城市化与耕地保护并重之路 [EB/OL]. 新华网, 2003-11-20.
- [4] 周复多. “城镇体系”和“居民点体系”的不同涵义及其应用 [Z]. 浙江: 中国城镇建设发展论坛交流会, 2003.
- [5] 李海鹏. 我国始终重视严格保护耕地和粮食综合生产能力 [EB/OL]. 中国网, 2003-11-20.
- [6] 时捷. 绿色鸦片—高尔夫球场非法占地调查 [N]. 国际先驱导报, 2003-11-24.

(上接第7页)

北区域性中心城市”,必须发展大交通,特别是要抓主体交通——开(县)万(州)快速通道的瓶颈突破,使开县到万州的集装箱货运车畅通无阻。只有万州的交通优势为开县所用,才能有效实现“开万合作”,并将开县经济社会发展与全市的发展紧紧地联系在一起。

(四)生态经济

农业 2001年开县耕地仅有99.94万亩,25°以上将要退耕还林的耕地为47.17万亩,也就是说,今后开县农业人口的人均耕地将不足0.4亩!因此,开县农业必须下决心调整产业结构,千方百计增加亩产值,走“生态特色农业”之路,抓住有基础的特色产品,如柑桔产业、竹产业、木姜子等特种产业、优质特色蔬菜产业、中药材产业、奶牛、山羊产业、生态农业旅游产业等产业项目,依靠科学技术开展产品深加工,形成产业链,加快农业产业化,带动开县农业和农村经济的大发展。

工业 全面实施“1257”规划。开县工业必须从根本上改变粗放型经济发展方式,对原有工业必须通过技改提高效益并达标排放;新建企业必须注重实施可持续发展战略,走“生态经济”之路,构建生态产业链经济。开县只能有选择性地适度发展低污染、有市场、有效益的工业。具体地说,开县非农经济就是要构建商贸中心;建设三峡移民和生态旅游两

个示范区;壮大能源产业、建工建材产业、食品加工产业、轻纺工业和生态旅游产业等五大产业;培育电力、天然气、煤炭、陶瓷、新型建材、中药材和绿色食品等七大骨干。

(五)生态环境

开县生态环境的建设与保护是开县未来经济与社会发展的保障。但是,开县的最大潜在隐患也在生态环境,尤其是三峡库区中面积最大且集中连片的消落带也在开县。假如南水北调中线方案最终选定开县,对开县生态环境的要求将成为第一要求,对此必须要有全局性的战略认识。

总之,制定区域性中心城市发展战略规划,必须正确处理好各方面协调发展的关系,既有关于建设区域性中心城市全局的、重大的和长远的战略性内容,也有关于近期和中期主攻方向、方法步骤、政策措施等操作性内容。

参考文献:

- [1] 中共开县县委,开县人民政府. 开县工作情况汇报 [R]. 开县: 2002.
- [2] 中共开县县委,开县人民政府. 关于渝东北地区中心城市发展构想的汇报 [R]. 开县: 2002.
- [3] 四川省开县志编纂委员会. 开县志 [M]. 成都: 四川大学出版社, 1990.