

强化基本农田保护制度 永葆中华民族繁荣昌盛

李伯衡

(国土资源部, 北京 100034)

[摘要] 我国人多地少, 随着经济建设的迅速发展, 各种基本建设占用大量耕地。人口增加和耕地减少的矛盾日益突出。为了保证经济建设的可持续发展, 我国政府决定实施基本农田保护制度, 在详查耕地面积的基础上, 划分出1, 2级优质耕地作为基本农田强制保护。基本农田保护制度是中国可持续发展的重要保证, 将永葆中华民族的繁荣昌盛。

[关键词] 强化; 耕地; 保护

[中图分类号] S-0 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2004)03-0001-05

土地是宝贵的自然资源, 是国民经济建设尤其是农业的基本生产资料。古人说: “民以食为天, 有地斯有粮。”我国土地总面积 $960 \times 10^4 \text{ km}^2$, 居世界第三位, 但人口众多, 人均耕地只及世界人均耕地面积的三分之一。我国用占世界7%的耕地养活了占世界22%的人口, 成绩卓著。党的十一届三中全会以来, 伴随着经济建设的发展, 各种建设用地大幅度增加, 乱占耕地的现象逐步加剧, 1985年达到高潮。由于多头批地, 划圈占地, 致使耕地使用失控, 当年净减少耕地 $100 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。为了变分散多头管理为国家统一管理, 1986年国家颁布了《土地管理法》, 建立了各级土地管理机构, 中共中央、国务院发布了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》, 在贯彻落实通知的过程中, 对违法占地、乱批乱占耕地的现象进行了严肃查处, 初步制止了乱占耕地的歪风, 耕地锐减的势头有所下降, 从“六五”期间年均净减少耕地 $46.7 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 下降到“七五”期间年平均净减少耕地 $24 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 1991年下降为 $16 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 1992年伴随着经济建设的快速发展, 各种建设占地大幅度增加的同时, 部分地区的违法越权批地、乱划开发区、乱占耕地的情况加剧, 据不完全统计, 当年净

减少耕地多达 $33.3 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。还有少数领导自行其事, 不按规定征收耕地占用税, 还有的自设金库, 把耕地占用税或土地开发资金自行支配, “体外循环”, 拒不纳入国家或地方财政。由于保护耕地的法规不健全, 致使耕地数量逐年减少, 耕地质量下降, 问题是严重的。应当清醒地看到, 我国耕地逐年减少, 人均耕地少, 耕地后备资源不足的基本国情, 将长期制约我国农业和整个国民经济建设的稳步增长。为了保证国民经济的持续发展, 必须切实保护耕地。

1 切实保护耕地

1) 坚决贯彻、深入宣传“十分珍惜和合理利用每寸土地, 切实保护耕地”的基本国策; 利用电视、报纸等多种宣传渠道, 长期坚持, 使国策深入人心。

2) 加强领导, 把保护耕地的任务列入各级政府任期的目标责任制, 作为考核政绩的指标, 要同计划生育一样, 放在同等重要位置, 严格执行。同时要强化土地管理机构, 设立专门的耕地保护精悍队伍。实施严格的国家和省统管、统批及监管。

3) 完善法规, 有法必依。要制定以珍惜利用

土地、保护耕地为中心的“土地利用总体规划法”，严格法律责任，对违法批地、乱占用耕地者从重处罚。对耕地实行分等保护，建立基本农田保护区，按占用耕地的质量分等加倍征收耕地占用税；征收的耕地占用税应严格用于复垦耕地、并提高耕地质量。在耕地保护区内不许建房、修路、挖塘养渔。

4) 加强土地利用的宏观调控，各级政府必须制定土地利用总体规划和年度用地计划，在保证吃饭、保证建设和保护环境的原则下，把建设用地、开发区用地、房地产用地及各行业用地均纳入土地利用总体规划，各级政府严格掌握年度用地计划指标，不许超出。

5) 认真贯彻执行国务院 55 号令和《土地复垦规定》，制止乱批乱占耕地和违法占地，一项一项地检查处理，严格执法，各级政府定期和不定期组织检查组，制定计划，对各种违法占用耕地行为进行全面认真的监管。要严格执法、实事求是。把土地利用和保护耕地纳入法制管理轨道。

6) 当今世界上人口、资源、环境三大问题已引起世界各国的极大关注，其中耕地资源能否满足全球人口迅速增加对粮食的需求，更为世人所瞩目。这不仅是一个经济问题，而且是一个重要的社会问题。保护和充分利用现有耕地，已被世界许多国家正式纳入政府计划。

2 强化基本农田

我国有 13 亿人口，农民占 80% 以上，几千年来，都把土地和人民作为治国之本。“地者政之本也。地不平均和调，政不可正也”（管子·乘马篇）。东汉末年和清末两次人口爆炸，地穷其力，耕地危机，百姓无处安身，人民蜂起，历史经验证明，“水可载舟，也可以覆舟”。历史是这样，现在也是这样，今后，相当长时期内仍将是这样。民以食为天，“手中有粮，心中不慌，”国家只要有了足够的粮食，许多事情都好办了。耕地是农民和经济建设的生命线。我国作为一个有 9 亿多农业人口的大国，如果粮食不够吃，单纯依靠进口粮食，是不可想象的，经济建设无从谈起，社会不可能稳定。

几十年来，社会主义经济建设的实践证明，农业是我国经济发展和社会安全的重要制约因素，耕地始终是中国社会发展的根本问题，任何时候也不能掉以轻心。

过去常说，我国“地大物博，人口众多”，诚

然这是中华民族的光荣和骄傲。 $960 \times 10^4 \text{ km}^2$ 的辽阔土地，在总量上是世界第三大国，但由于人口过多，按人均计算，土地资源显然不足，耕地显得太少，尤其是在人口增加和经济建设发展的同时，耕地在迅速减少。同时，每年平均增加人口 1 500 多万。人均耕地面积由 1949 年的 0.18 hm^2 ，下降为近年的 0.10 hm^2 ，耕地发展的总趋向是逐年递减，决不能忽视。

我国耕地分布不平衡，东部和南部耕地质量较高，水热条件好，粮食生产的总量比较稳定。近年来，由于部分地区重商轻农，致使耕地荒废。原来粮食丰收向外地售粮的地区，却变成缺粮户，反而从外地进粮。有的是政策不够落实或组织安排不当，农民存在临时观念，对耕地只用不养，致使地力下降，制约了粮食生产的持续发展。还有的是急功近利，不管好地坏地，只要能卖就卖，甚至头脑发热，乱批乱占好耕地，把吨粮田和高质量菜地用于盖房子、修工厂。这种不重视基本农田保护的现象，必须引起高度重视，保持清醒的头脑。

综上所述，保护基本农田势在必行。为了切实保护耕地，除了采用行政手段外，还须采用法律手段和经济手段。建立基本农田保护制度的根本目的是从社会主义经济建设的需要出发，在保证吃饭和建设的前提下，把用于粮食生产的必保基本农田科学地保护起来。保证用于农业生产，不许改变用途。只有这样才能保证全国人民起码的吃饭（生存）需要，才能保证经济建设不断发展的后劲，才能保证人民生活水平不断提高和社会安定，才能使中华民族永远昌盛，世世代代立于不败之地。这是造福子孙后代的百年大计。

3 国家基本农田保护工作进展情况

党的十一届三中全会以来，党和政府把保护耕地提高到重要位置。1986 年 6 月 25 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过并正式颁布了《中华人民共和国土地管理法》，其中强调指出“各级人民政府必须贯彻执行十分珍惜和合理利用土地的方针，全面规划，加强管理，保护开发土地资源，制止乱占耕地和滥用土地的行为。”同时中共中央，国务院发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》，通知中指出：“对规划确定的重要农业高产基地和名、特、优农产品生产基地要切实保护，严加管理。”国务院领导在第十个五

年计划纲要的报告中指出：要保护好基本农田，决不允许擅自将耕地改为非农用地，这是一条不可逾越的“红线”。在第十个五年计划纲要中明确要求：“严格执行基本农田保护制度，保持全国耕地总量动态平衡。”为了加强基本农田保护，有计划组织了下列研究试点和工程。

3.1 基本农田保护试点工作

为了开展基本农田保护工作，根据国务院的通知精神，国家土地管理部门组织湖北省荆州地区、四川省成都平原、河北省辛集市等首先开展了划定基本农田保护的试点工作。在调查研究的基础上，根据土地利用现状，土壤质量，历年产量效益分析，对耕地进行评估分等，划出基本农田保护区。国务院有关主管部门在湖北省荆州地区联合召开了全国基本农田保护工作现场会，重点介绍了荆州及有关地区因地制宜进行试点、逐步推广。此后，国务院领导在全国农业综合开发经验交流会上，对划定基本农田保护区的试点办法给予了充分肯定，要求进一步推广，为此基本农田保护工作进展迅速。据不完全统计，不久已有27个省的900个县（7000多个乡镇）对基本农田进行了保护，普遍取得良好效果。部分省已全面部署陆续完成，如：浙江、河北、江苏、山东、山西、贵州、吉林、黑龙江，部分省还制定了地方法规，将划定基本农田保护区纳入法制轨道，如：山西、甘肃、浙江、福建、四川、广东、吉林、湖北、江西、贵州等省，其中《山西农田保护条例》、《甘肃省重点农田保护管理办法》已由省政府颁发执行。各地的经验证明，划定基本农田保护区是保护耕地的有效办法。一是初步制止了乱批乱占耕地，使高产稳产农田得到保护；二是稳定了耕地承包者的思想，进一步调动农民对保护区耕地增加投入的积极性，提高了农作物的产量；三是在划定基本农田保护区的过程中，对各类建设用地进行了合理安排。

3.2 保护要求和重点

基本农田是指为满足经济建设和人口增长用粮而必须长年用于粮食生产的农田——包括水田、旱地、菜地等。基本要求：一是不准改变农田的用途；二是要种植粮食作物；三是要建立地力补偿措施，又用又养，用养兼顾，保证地力不下降；四是建立农田保护台帐，在土地详查数据和图件的基础上，把需要保护的基本农田进行登记入册，明确记载其位置、面积和范围。

优先保护重点是：稳产高产农田；各级政府确定的商品粮基地；名、特、优、稀农产品生产基地；农业试验田；菜篮子工程生产基地；粮食生产用地。

3.3 建立农田保护管理体系

划定农田保护区工作，政策性强，技术要求高，涉及面广。不仅是土地、农业、建设部门的任务，还涉及计划、财政、水利、交通、粮食、计生委等各有关经济和管理部门；划定基本农田时，不仅考虑近期的土地利用，还要确定长远保护耕地目标；不单是一项业务工作，而是一项具有综合性、战略性的政府管理职能。因此，只有把划定基本农田纳入各级政府议事日程，在政府统一领导下，各部门分工合作，才能顺利进行。基本农田保护工作应由政府领导挂帅，以土地、农业两个部门为主，计划、财政、建设等部门配合。部门分工是：土地管理部门会同农业部门提出基本农田保护区划定方案及实施措施；土地管理部门牵头与各部门协调保护方案后，报县政府批准公布实施；农业部门负责保护区内农田建设、地力升级、农业技术推广；土地管理部门负责建立保护档案，动态监测；土地管理、农业及有关部門共同对保护方案的实施进行检查与奖惩。建立基本农田保护管理体系的好处是：

1) 统一领导各司职守的行政管理体系，保障了政策统一性，连贯性；

2) 由政府主持制定下达基本农田的保护指标，并张榜公布设专人监督、反馈，切实保障了逐级落实。

3) 把基本农田保护区规划做到统筹安排，对城乡建设和开发区用地的发展规模留有余地，注意发挥市场调节作用，便于实施操作。

3.4 制定切实有效的保护措施

“三分划定，七分管理”。划定基本农田保护区，必须制定相应的保护措施，并通过当地政府批准，才能具有行政效力，严格加强管理，保障措施的认真执行，防止和有效制止乱占滥用耕地，确保划定基本农田保护区的严肃性，调动群众投入的积极性，真正取信于民。经过试点，总结出一套切实有效的保护措施：一是保护区内不准建住宅、工厂、砖瓦窑及其他非农业固定设施；二是不准种果树、挖鱼塘、造林；三是不准挖沙取土破坏农田；四是不再批准占用基本农田保护区内耕地；五是如确需占用，须经县以上人民政府批准，并由用地单

位高价承担基本农田保护区补偿费和农田保护费,负责建立新的基本农田;六是制定奖惩制度,对保护基本农田成绩卓著者奖,违犯基本农田保护制度者罚。

3.5 统筹规划,优化土地利用结构

将划定基本农田保护区规划与县乡级土地利用总体规划紧密衔接,同步进行,与农业、建设、交通、水利等各项规划相协调,保证在土地资源宏观调控下,优化结构,合理安排非农业建设用地。在土地利用总体规划控制下,通过调整建设用地指标和布局,确定城乡居民开发区建设用地的规模、范围和布局。一般以当地人口高峰年为期限,保障人口增加所需粮食生产的耕地面积为依据,确定基本农田保护区,根据保护区所在位置、耕地质量、人均耕地占有量,实行基本农田保护区分级保护。坚持在城镇周围开源节流,尽可能少占或不占基本农田,最大限度地保护耕地,压缩城镇和开发区规划用地,把建设留用地定量、定位与经济建设挂钩,既可保护耕地,又能促进经济发展,科学地确定各类用地。

4 加强基本农田保护的几项工作

4.1 制定并颁布基本农田保护法规

认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,是各级政府的重要任务。为了强化基本农田的保护,在行政管理基础上,还必须加强法制。制定并颁布基本农田保护法规,是以法律手段强化基本农田保护的途径。

基本农田保护法规的主要内容应包括:

- 1) 从各地的实际情况出发,制定统一的基本农田保护标准。
- 2) 在土地利用现状基础上,进行科学评价,划定基本农田等级和保护区。
- 3) 按照基本农田等级,制定严格的法律责任。
- 4) 建立基本农田保护数据库和登记台帐,实施动态监测和跟踪管理。

制定基本农田保护法规的根本目的在于落实,把基本农田保住、用好。为了切实可行,便于操作,在立法基础上,各地可以根据自身的情况,补充制定实施细则。

进一步明确保护责任和制度。例如:

- 1) 建立基本农田保护区保护责任制。由使用单位、个人与地方政府签订合同,严格规定把基本

农田保护区的耕地用于农业,履行保护保养义务,使基本农田保护、管理按照基本农田保护要求落实到位。

- 2) 为了在组织管理上做到落实,应设立基本农田保护机构,专门负责办理各种基本农田保护事宜。

- 3) 对乡镇基本农田建立规划管理许可证制度,按基本农田保护规划依法审批。

- 4) 对基本农田保护区中必须建设的项目,各主管部门应严格论证。

- 5) 设立基本农田保护区用地审批制度。基本农田审批权限应高于一般耕地,由省政府严格按程序和必要的证明文件进行审批。

- 6) 实行基本农田保护区用地计划管理制度

乡村要形成基本农田保护区年度用地计划,将农业、非农业建设用地计划,有偿使用土地、开发区用地、农业结构调整用地、土地开发复垦计划,纳入基本农田保护规划。计划指标受土地利用总指标宏观控制、滚动实施。如变更须经村民委员会现场查看,签署意见,并对计划实施进行核实监管。

对必须占用基本农田保护区用地时,应实行卡片审批办法,由村民委员会签意见,方可办理手续。

4.2 组织基本农田保护工程

建立基本农田保护制度、对农田采用法律手段保护时,必须实施基本农田保护工程。在完成基本农田保护规划和划定保护界限的基础上,由乡(镇)政府或村管理委员会对基本农田实施保护工程,主要包括五方面内容:一是为便于各种类型的农业机械化生产,按照基本农田保护规划,按照方田的大小,平整土地;二是修建田间道路,便于运输;三是维修主水渠和农田排灌渠道;四是安装喷灌、施肥管道;五是种植防风护田林。各地区根据自然条件、经济实力和需要,采用不同保护方法和措施。

4.3 采用经济手段强化基本农田保护

基本农田保护应由各级政府制定经济政策和投资导向,使保护法规得到落实。一般情况下,凡已划定的基本农田决不允许占用;在特殊情况,非占用不可时,所占用的基本农田,按照其等级质量加收高额基本农田占用费或基本农田保护基金。将收取的费用用于基本农田的建设,营造新的农田。

各级政府还应在农业生产资料、农产品价格方面予以政策导向,以市场经济价格和政策向基本农

田倾斜，提高农民投入的积极性。政府还可以利用金融的间接作用，通过生产费用、津贴、资金、课税条款、银行信贷政策、国内外投资方向和项目控制等进行管理，引导社会对基本农田保护的积极性（如设立复垦奖励基金、菜田开发基金……），还可以利用经济干预政策，严格限制基本农田改变用途。

4.4 对基本农田保护区实行动态监测

随时掌握基本农田保护区规划的实施情况，耕地发展变化趋势，为政府在保护基本农田战略决策中提供科学依据。首先，应在全国建立基本农田遥感动态监测系统，随时监测基本农田保护区用地计划、规划执行情况、记录储存，研究分析基本农田变化态势，层层反馈，以乡为单位汇总，以县为单位综合平衡，建立层层上报制度。以季报、年报形式纳入国家统计体系，定期分析、研究。

4.5 对基本农田保护规划实施跟踪管理

基本农田的数量和质量是一个动态综合体，跟踪管理的目的在于保证基本农田的数量和质量，通过基本农田保护规划和动态管理工程，园林绿化工程，调节保护措施，以提高基本农田保护的环境、经济、社会等综合效益。

通过标准化、规范化，对基本农田进行定性定量分析研究，使基本农田保护与土地利用规划、城乡规划相协调，用地计划和基本农田保护规划相协调，采用动态监测方法，建立基本农田数据库动态分析系统，进行定位、定性、定量分析对比，并随时通过动态监测手段，掌握基本农田的变化趋势，保证耕地总量的动态平衡。把建立基本农田保护制度健康的坚持下去，永葆中华民族繁荣昌盛。

Enhance the Protection System of Primary Cultivated Land to Promote Sustainable Prosperity of the Chinese Nation

Li Boheng

(Ministry of Land & Resources, Beijing 100034, China)

[Abstract] There is limited agricultural land but large population in China. Along with the rapid economic development, large area of agricultural land is converted to be nonagricultural use by numerous projects every year. There is obvious conflict between population growth and agricultural land reduction. In order to support sustainable economic development, the Chinese Government has decided to implement the protection system of primary agricultural land. Class 1 and Class 2 of high quality agricultural land is defined based on the detailed rural land survey. These higher quality agricultural lands are listed as primary agricultural land and protected with strict regulations. The primary agricultural land protection system is one of the basic conditions to support sustainable development and prosperity of China.

[Key words] enhance; agricultural land; protection