

# 耕地质量保护和建设共同责任机制的建立途径研究\*

杨邦杰<sup>1</sup>, 王洪波<sup>2,3</sup>, 郟文聚<sup>2,3</sup>, 赵玉领<sup>2,3</sup>

(1. 致公党中央, 北京 100120, 2. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035;  
3. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室, 北京 100035)

**摘要:** 为了切实保障中国的耕地资源产能安全, 该文在分析中国耕地质量等别现状、特点、面临问题和机遇的基础上, 提出了建立耕地质量破坏鉴定机构、补充耕地等别的国家督查制度、耕地等别和产能年度报告制度、耕园林草大土地整治模式和占用耕地综合效益年度报备制度等五条落实耕地质量保护和建设共同责任机制的途径。

**关键词:** 土地评价; 耕地等别; 土地产能; 责任机制

**中图分类号:** F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)55-0001-05

## 1 前言

有土才有粮。保护和建设一定质量等别和生产能力的耕地是中华民族赖以生存的物质基础。推进耕地等别提升与产能建设, 留给子孙清洁优质的高等别农田, 才是耕地质量保护和建设的核心任务。要严格执行耕地占补平衡制度, 而且决不能搞账面平衡, 必须做到面积和产能的双平衡。耕地资源产能安全是实现中国长远发展的战略问题。

从中国耕地质量保护和建设的现状来看, 有限的耕地资源, 面临多种用途的竞争, 用地部门占用耕地导致的产能损失不清, 缺乏耕地质量破坏鉴定的技术标准和专门机构, 土地利用总体规划按照惯性分配用地指标等问题还将长期存在。

保证耕地资源产能安全的难度很大, 需通过法律手段有效遏制耕地破坏; 需在补充耕地、农田基础设施建设等工作中建立等别和产能考核指标; 需所有的用地部门共同努力, 共同节约集约用地。应将损失产能数量、补地任务完成情况和占地的效益水平作为分配用地指标的依据。应该以耕地质量保护和产能建设为抓手, 进行区域产能安全评价, 摸清用地部门占用耕地导致的产能损失和带来的综合效益状况, 有效配置农用地资源, 从而落实用地部门和资

源管理部门提升耕地等别和产能的共同责任机制。

## 2 中国耕地质量等级研究概况

根据《禹贡》记载, 九州农用地被评为三等九级;《管子·地员篇》将土地分为 18 类, 按其性质分为上土、中土、下土三等。这是世界上最早的农用地分等定级。在漫长的封建社会, 各个朝代都或多或少地开展了农用地的调查与评价工作。

新中国建立以后, 中国比较系统的耕地质量研究工作集中在三个方面。一是中国科学院在二十世纪 70 年代后期到 80 年代中期编绘了《中国 1/100 万土地资源图》;二是农业部门依据《全国耕作类型区、耕地地力等级划分》(NY/T 309-1996), 将全国划分为 7 个耕地类型区、10 个耕地地力等级。由于技术方法限制, 上述两项成果的全国可比性比较差。三是国土资源管理部门组织开展的全国农用地分等工作及其形成的成果, 在技术上实现了全国耕地质量等别的可比。以《农用地质量分等规程》(GB/T 28407-2012) 和《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012) 的发布实施为标志, 中国已经形成了完善的耕地质量等级调查与评价的技术方法体系。

## 3 中国耕地质量等别的现状和特点

### 3.1 中国耕地质量等别的现状

#### 3.1.1 全国耕地质量等别结构

依据全国农用地分等成果, 全国耕地评定为 15 个等别, 平均等别为 9.80 等, 依据农用地等别和生产能力的关系, 生产能力大于 15 000kg/hm<sup>2</sup> 的耕地仅占 6.09%, 等别总体偏低。全国耕地评定总面积

收稿日期: 2013-04-03

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委, 全国人大华侨委副主任, 中国致公党中央副主席, 研究员, 博士; 王洪波, 研究员, 博士; 郟文聚, 国土资源部土地整治中心副主任, 研究员, 博士; 赵玉领, 硕士, 工程师。

\* 本文系国土资源部公益性行业科研专项经费项目(项目编号 201011006)阶段性研究成果。

为 1.25 亿公顷,其中以 7 至 13 等耕地为主,面积均大于 1 千万公顷,占评定总面积的 78.10%。将全国耕地按照 1-4 等、5-8 等、9-12 等、13-15 等划分为优等地、高等地、中等地和低等地,优、高、中、低等地面积占全国耕地评定总面积的比例分别为 2.67%、29.98%、50.64%、16.71%。

### 3.1.2 31 省耕地质量等别的分布

从 31 个省(区、市)的分等结果看,优等地主要分布在湖北、广东、湖南等 3 个省,占全国优等地总面积的 90.71%;高等地主要分布在河南、江苏、山东、四川、安徽、广西、湖北、广东、江西、河北、湖南、浙江等 12 个省(区),占全国高等地总面积的 90.74%;中等地主要分布在黑龙江、云南、吉林、辽宁、新疆、四川、安徽、贵州、山东、河北、山西等 11 个省(区),占全国中等地总面积的 74.97%;低等地主要分布在内蒙古、甘肃、山西、黑龙江、河北、陕西、贵州等 7 个省(区),占全国低等地总面积的 89.42%。

### 3.1.3 农用地分等国家一级区间等别的分布

从农用地分等的 12 个国家一级区来看,农用地质量总体最优的前三位是长江中下游区、华南区、江南区,平均质量等级依次为 6.37 等、7.07 等和 8.18 等;总体最差的后三位是黄土高原区、青藏高原区和内蒙古高原及长城沿线区,平均质量等级依次为 11.84 等、12.17 等和 13.39 等,从优到劣依次为长江中下游区、华南区、江南区、黄淮海区、四川盆地、云贵高原区、横断山区、东北区、西北区、黄土高原区、青藏高原区和内蒙古高原及长城沿线区。

## 3.2 中国耕地质量等别的分布特点

### 3.2.1 耕地质量等别分布具有复杂性

中国地域辽阔,山河纵横,地质地貌结构复杂决定了自然地理环境结构复杂多样;同时,因所处纬度及距海远近不同,使中国具有多种温度带和干湿地区,加上地势高低相差悬殊,更增添了气候的复杂性。中国自然灾害较多,是多地震国家,有些山区易发生滑坡、泥石流等地质灾害。以上各种自然条件综合作用,决定了中国耕地质量等别分布的复杂性。

### 3.2.2 耕地质量等别分布具有集中性

中国耕地分布集中性特征显著,沿大兴安岭、燕山、太行山、大巴山(即中国地貌的第二阶梯前沿)以东地区,集中了全国 80% 以上耕地,其中主要分布在东北平原、黄淮海平原、长江中下游平原、洞庭湖平原、鄱阳湖平原等区域。同时,依据耕地质量等

别调查与评定成果,测算并确定全国 52 片耕地集中分布区域,包含约 10 亿亩耕地,其中 6 亿亩可灌溉。

### 3.2.3 耕地质量等别分布具有复合性

通过分析发现,中国 83 个 50 万人口以上的大中城市中有 73 个分布在全国 52 片耕地集中分布区,即中国最强劲的经济发展区域与最需要保护的集中连片的优质耕地分布区域在空间上是复合的,形成面对面的冲突,这些区域经济建设占用的多为优质耕地,而补充的耕地则分布相对比较零散,从而在一定程度上加重了耕地的细碎化和耕地整体质量的降低。

### 3.2.4 耕地质量等别分布具有互补性

虽然中国的自然条件南北、东西差异大,区域、局部性的耕地资源匹配程度低,但从整体来讲,存在耕地资源与要素资源的空间互补性,从而增加了耕地质量的稳定性和抗逆性。比如全球气候变暖已经对中国的降水产生了影响,据有关部门观测研究,中国西北地区的降水量近年来呈现增加趋势,降水增多可以提高西北地区耕地质量,但是对于西南地区的耕地,可能会加大土壤侵蚀的影响。

耕地质量等别分布的复杂性、优质耕地的集中性、复合性和互补性特征,决定了中国优质耕地流失很容易,但耕地质量的总体提升却非常困难。

## 4 中国耕地质量保护和建设面临的问题和机遇

### 4.1 中国耕地质量保护和建设面临的问题

#### 4.1.1 耕地平均等别存在降低趋势

根据全国土地利用总体规划(2006-2020 年),到 2020 年,全国新增建设占用耕地规模为 4 500 万亩;整理复垦开发补充耕地义务量为 4 500 万亩;国家整理复垦开发重大工程补充耕地规模 1 000 万亩,因此到 2020 年将有 1 亿亩的耕地在空间上易位。由于建设占用的耕地往往是城市周边的优质耕地,而新开发整理的耕地往往是光温水土资源配置的较差的质量较差的耕地,虽然在数量上持平,甚至略有盈余,但在总体质量水平却存在着降低的趋势。

#### 4.1.2 耕地等别分布有进一步恶化的倾向

从宏观上看,近年来西北和东北地区增加耕地较多,东南沿海省份和经济发达省份耕地减少较多,耕地重心已经向东北、西北地区偏移。西北地区干旱少雨,东北地区低温渍涝,导致耕地等别分布出现

恶化趋势。从微观上看,铁路、公路、基础设施建设导致优质耕地被大割小;农业生产中一户多田导致现有耕地的经营性细碎化;补充耕地分布零散导致新增耕地的细碎化,这些也都与发展现代农业、促进土地规模经营的根本方向相背离。在透视湖北省耕地资源现状一文中,“没有耕地,何来‘湖广熟’”一句让人猛醒。

#### 4.1.3 耕地补充的前景不容乐观

从土地利用来看,因为相关规定限制林地和草地开发,目前主要是通过开发荒草地等未利用地实现新增耕地目标,违背了依据资源禀赋差异,林转耕、草转林、荒草地转牧草地,梯度开发的原则,导致新增耕地无法达到优质水平。从具体占补平衡过程来看,受后备资源限制,经济发达地区实施的“让良田上山下海”置换占用了大量优质耕地,而新获得的耕地,质量等别一般较低。

#### 4.1.4 耕地等别提升无法形成合力

国土部门以地籍、规划、审批为主,形成了以数量为主的管理模式;农业部门侧重于服务农业生产,分散的中低产田改造无法兼顾耕地质量保护和建设全局,地力培肥的局限无法通过农业工程措施大规模有效的改善土地生产条件;水利部门强调的是水利骨干工程,往往以大江大河的治理和大型的区域水利开发工程为主,常常出现农田灌溉最后一公里的问题;林草部门过于强调单一职能的管理,最关心的是增加林地和草地面积,无法从全国耕地资源安全的角度优化配置农用地资源,反而会出现过分强调退耕还林还草的倾向;道路、城市建设等主管部门以争取用地指标为主,大多是以修更多的路、建更多的房为主要政绩,在节约集约用地方面没有硬性的考核指标。

#### 4.1.5 耕地污染问题日益突出

如2011年2月28日参考消息称:有媒体报道,在中国1.2亿公顷农田中,至少10%受到有毒重金属污染。还有抽样调查发现,样本中10%的中国产稻米也受到了有毒重金属污染。一项新批准的全国性防治规划列出14个省区,称这些地区受重金属污染影响最为严重。有些地方为了减少耕地占用难度,故意破坏和污染耕地。虽然上述报道的真实性和科学性有待证实,但是耕地污染问题已经向国人敲响了警钟已经成为了不争的事实。

## 4.2 耕地质量保护与建设面临的机遇

### 4.2.1 耕地等别提升工作日益重视

2010年中央经济工作会议提出“着力提高耕地质量”的要求。国发〔2010〕47号提出,依据耕地分等定级技术规范和标准,大力推进以高产稳产基本农田建设为重点的农田整治,稳步提升新增耕地产能。围绕粮食安全,国家启动了增产千亿斤粮食战略行动,各地掀起了“万顷良田”、“高产良田”、“标准良田”、“吨粮田”以及重在增加耕地的土地整治重大工程等多种建设工程,涉及上千亿资金,每年支农资金有6000亿。

### 4.2.2 耕地优化调整契机千载难逢

随着小城镇优先发展战略的实施,未来30年将是一个土地利用格局快速变化的时期。如山东省诸城市将1249个村庄规划为208个农村社区。河南省大搞“三项整治”,仅周口一市,就可以新增耕地90多万亩,相当于增加了一个农业大县的耕地保有量。刘彦随研究员在山东的研究表明,通过整治空心村有50%以上的村庄用地可以节约出来。通过农村土地整治,农民居住向中心村镇集中,耕地向适度规模经营集中,使农村居民点用地转变为耕地成为可能。农村用地结构布局演化面临“劣质、细碎、分散”和“优质、集中、连片”两种前途,同时也为促进基本农田向优质、集中、连片转变,建立适应现代农业的基本农田整备提供了一个契机,机遇与挑战并存,不调控就失控。

### 4.2.3 耕地全要素管理基础初步形成

新近开展的第二次全国土地大调查工作,奠定了耕地全要素管理的数量基础;“十五”和“十一五”期间开展的全国农用地分等工作,奠定了耕地全要素管理的质量等别基础;“十一五”开展的全国农用地综合生产能力调查与评价工作,奠定了耕地全要素管理的产能基础;地球化学质量评估工作,奠定了耕地全要素管理的环境基础。

## 5 耕地保护和建设共同责任机制的实现途径

### 5.1 成立专门的耕地质量破坏鉴定机构

“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”作为一项基本国策,但是却一直没有关于耕地质量等别破坏的技术标准和专门的鉴定机构。2009年7月国土资源部办公厅发布了关于征求《非法占用耕

地造成种植条件严重毁坏认定办法》(征求意见稿)修改意见的函(国土资厅函[2009]585号),对耕地遭受破坏的认定条件进行了规定,但是该认定办法主要是从数量方面进行了界定(即耕地大于10亩,基本农田大于5亩),而质量破坏方面没有明确的意见。需要国家组织编制和颁布耕地质量破坏鉴定的技术标准和法定程序,成立专门的耕地质量破坏鉴定机构,使耕地破坏的鉴定依法进行,具有权威性,有效遏制耕地破坏行为。

## 5.2 建立补充耕地等别的国家督查制度

针对耕地减少较多的重点区域、占用耕地较多的部门和国家重点工程,试点建立耕地产能损失评估报告制度。如南水北调、高速铁路建设等国家重点工程,往往是从节约投资、减少建设难度等角度选线,大多存在走平地避山地的现象,虽然在很大程度上节约了建设投资,但是却占用了更多的优质耕地,造成了更大的产能损失。因此,建立重点区域、用地大户和国家重点工程占地产能损失的报告制度,可以促进各项建设避让优质连片的基本农田,采用优化选址、增加桥涵比、提高利用率等各项措施减少占用优质耕地,将优质耕地减少和产能损失控制在更低水平上。

## 5.3 建立耕地等别变化和产能安全年度报告制度

区域的耕地等别变化和产能安全不只是遏制耕地减少的问题,而是由耕地增加、占用和建设三个因素共同决定的。不同部门,耕地占用导致的产能损失情况不清,占用单位耕地产生的综合效益不清,就不会切实感受到耕地资源安全的压力,少用地、少用优质耕地就不能转化为一种自主的行动。国家应该试点建立国家-省-县三级耕地等别变化的产能安全年度报告制度,通过报告向社会分别公示区域内占用耕地去向及其造成产能损失数据,补充耕地增加产能数据和耕地质量建设提升产能数据,并做出区域产能安全的综合评价。反映各行政区域耕地等别提升和产能消长的现状,提出主导措施并分解到所有相关部门落实,实现耕地等别提升和产能建设的共同责任。

## 5.4 建立基于耕、园、林、草优化配置的土地整治新模式

从农用地资源利用的一般规律来看,耕地、园地、林地、牧草地和荒草地等利用方式,土地立地条件对大农业用途的适宜性逐次降低,限制性逐次增

强。通俗的说,耕地需要的土地条件要比园地苛刻,园地需要的立地条件比林地苛刻,按如此规律,荒草地一定是立地条件最差、对农业利用存在严重限制性的土地,荒草地开发时应该优先考虑牧草地和林地用途,最不应该开发为耕地。因此,需要按照资源合理利用的规律,实施园地转耕地、林地转园地、牧草地转林地、荒草地转牧草地的农用地资源梯度开发利用模式,建立耕、园、林、草优化配置的土地整治新模式。

## 5.5 建立占用耕地综合效益年度报备制度

土地利用应该占用最少最差的耕地,损失最小的产能而创造最大的经济效益、社会效益和生态效益的目标。不同行政区域,占用单位耕地产生的综合效益不清,没有报备的效益指标,占用耕地项目转变用途时没有基于效益指标提升的规则,导致耕地一经批占就完全脱离了耕地保护相关制度的约束。耕地等别提升和产能建设的最大压力来自于优质耕地的占用,而不是耕地本身,因此必需建立占地项目在经济效益、生态效益和社会效益等方面承诺指标,并分年度向国土资源管理部门报备,并申请核查制度;用地项目用途转变时,也需要按照国土资源部门制定的规则,提升已有承诺指标,以促使有限用地指标在多年的利用中实现利用方式不断升级,以减少闲置土地、建新的不拆旧的、说是搞环保的实则上污染企业等浪费和破坏耕地资源的现象。

## 参考文献

- [1] 卢新海,黄善林. 我国耕地保护面临的困境及其对策[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2010,24(3):79-84.
- [2] 唐健,陈志刚,赵小风,黄贤金. 论中国的耕地保护与粮食安全——与茅于軾先生商榷[J]. 中国土地科学,2009,23(3):4-10.
- [3] 高向军,马仁会. 中国农用土地等级评价研究进展[J]. 农业工程学报,2002,18(1):165-168.
- [4] GB/T 28407-2012,农用地质量分等规程[S]. 北京:中国标准出版社,2012.
- [5] 王洪波,程锋,张中帆,等. 中国耕地等别分异特性及其对耕地保护的影响[J]. 农业工程学报,2011,27(11):1-8.
- [6] 司振中,李貌,邱维理,等. 中国耕地资源的区域差异与保护问题[J]. 自然资源学报,2010,25(5):713-721.

- [7] 刘彦随,王介勇,郭丽英. 中国粮食生产与耕地变化的时空动态[J]. 中国农业科学,2009,(42)12:4269-4274.
- [8] 巴晓芳,夏雄彪. 但留方寸地 传与子孙耕——透视我省耕地资源现状[J]. 楚天主人,2004,12:8-9.
- [9] 郑玉歆. 我国土壤污染形势令人堪忧[J]. 科学,2012,64(4):56-58.
- [10] 陈桂坤,张蕾娜,程锋,等. 数量质量并重管理的耕地保护政策研究[J]. 中国土地科学,2009,23(12):39-43.

## On the Agricultural Land Quality Protection cooperational Responsibility Mechanism

Yang Bangjie<sup>1</sup>, Wang Hongbo<sup>2,3</sup>, Yun wenju<sup>2,3</sup>, Zhao Yuling<sup>2,3</sup>

(1. Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;

2. Centre of Land Consolidation, Ministry of Land and Resource, Beijing100035, China;

3. Key Laboratory of Land Quality, Ministry of Land and Resources, Beijing100035, China)

**Abstract:** In order to effectively protect the country's arable land capacity safety, this paper, based on the status quo of the arable land's quality, characteristics, issues and opportunities in China, puts forward five approaches to implement the arable land protection and set up a common accountability mechanism; the first is to establish the supervisory watchdog to assess the arable land destruction; the second is to set up the inspection system for the reclaimed arable land grading; the third is to build the annual reporting system for the arable land grading and the production capacity evaluation; the fourth is to consolidate all forms of agricultural land including the arable land, garden, forestry and grassland; the final is to constitute the annual filing system monitoring the comprehensive efficiency of the occupied arable land.

**Key words:** land evaluation; arable land grades; land capability; accountability mechanism