

# 西部地区新农村建设中的耕地保护问题\*

朱莉芬

(重庆工商大学 长江上游经济研究中心,重庆 400067)

**摘要** 建设社会主义新农村是实现城乡协调发展和构建和谐社会的必然要求。新农村建设中必然涉及到耕地占用问题。基于西部地区农村土地利用的现状特征,本文探讨了新农村建设中用地与耕地保护的冲突,提出了新农村建设中以科学发展观统领节约集约用地、开展土地整理、改革现有土地流转机制,提高农地利用率、发展非农产业、科学规划和严格用地管理等建议。

**关键词** 西部地区 新农村建设 耕地保护

中图分类号 F323.211

文献标识码 A

文章编号 1008-6439(2007)02-0088-04

## Discussion on cultivated land protection in the process of new village reconstruction in the west part of China

ZHU Li - fen

(Yangtze Upriver Economic Research Center, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Construction of new socialism countryside is inevitable requirement for realizing urban - rural coordinative development and constructing harmonious society. Construction of new village must involve occupying cultivated land. Based on current situation and characteristics of the use of rural land in the west part of China, this paper discusses the conflict between putting the cultivated land to other use and protection of cultivated land in the process of new village reconstruction and gives suggestions for the protection of cultivated land and reconstruction of new village such as using scientific development outlook to overall plan intensively economized use of land, reorganizing land, reforming current land circulation mechanism, improving land use rate of peasants, developing nonagricultural industry, scientifically and strictly managing the use of land and so on.

**Key words:** west part of China; new village reconstruction; cultivated land protection

### 一. 问题的提出

受城乡分割的二元结构影响,我国长期存在着重工业和城市,轻农业和农民,导致农业和农村发展远远滞后于工业和城市,农民生产条件和生活水平大大落后于城市居民,城乡发展差距日益扩大。城乡人均收入比率从 1984 年的 1.84:1 扩大到 2005 年的 3.25:1,其中西部地区城乡人均收入比率更是高达 3.66:1,城乡间没有形成良性互动的和谐局面。改革开放以来,中国经济增长迅速,在向城市经济倾斜 20 多年之后,“重城轻乡”的非均衡发展所带来的城乡差别不断扩大的负面效应,已经引起了中央领导的高度重视。

党的十六届五中全会提出的社会主义新农村建设,致力于解决城乡二元结构矛盾,是落实工业反哺农业、城市支持农村方针的具体体现,是实现统筹城乡经济社会发展和建立和谐社会的需要。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。新农村建设内涵丰富,不仅是基础设施、道路、水利建设,更重要的是不合理的利益结构和经济结构的调整与重新配置。新农村建设必将推动我国整个经济的发展,在具体运作中,必然涉及到对农村耕地的占用和利用问题。

在新农村建设过程中,由于新农村镇建设主要是

\* 收稿日期 2006-10-06

作者简介 朱莉芬,女,重庆工商大学长江上游经济研究中心,博士。

硬件方面的东西,容易“看得见,摸得着”,效果立竿见影,很多基层干部过度热衷于新村镇建设,占用大量宝贵的耕地资源,有的甚至贪功冒进。而发展农村公益事业、增加农民收入等这些与农业、农村发展联系更为紧密的工作,由于它们很难在短时间内显示出政绩,往往受到忽视或冷落。目前媒体报道已经出现打着社会主义新农村名义的“圈地运动”。“人们有理由担心,一场假借‘建设社会主义新农村’名义的‘新圈地运动’正在涌动。”河南大学教授巫继学提醒说:“警惕资本在新形势下继续联手权力,打着建设社会主义新农村的幌子对农地的新进军”。

国土资源部部长孙文盛在调研社会主义新农村建设时表示,不能把新农村建设狭隘地理解为“建新村”,急着拆旧建新,盲目占用土地特别是耕地。在新农村建设中,要严格保护耕地特别是基本农田,防止以新农村建设等名义大拆大建占用耕地,要加强村镇建设用地管理,大力推进节约集约用地,要严格征地管理,维护被征地农民的合法权益。在新农村建设中应把保护土地特别是耕地作为土地政策的首选目标。严格控制非农建设占用耕地,始终把保护基本农田作为一条不可逾越的“红线”。

## 二. 西部地区农村土地利用现状分析

西部地区农村总体发展水平比较落后,耕地资源贫乏。12省(区、市)的土地面积占全国的比重为71.5%,但耕地面积仅占全国的1/3左右,2004年末人口占全国的28.7%,而国内生产总值仅占全国的16.9%,其中以农业为主。可见,西部地区农民仍不富裕,地方财力仍很紧张,在推进新农村建设中,必须切实保护好自然资源特别是有限的耕地资源和生态资源等,不能乱占耕地。目前西部地区农村土地利用存在以下几个突出特点:

1. 农村居民点分散,单个居民点规模小,布局零乱,造成农村土地资源的浪费

西部地区平原面积少,以山地和丘陵为主。由于受到长久以来的传统农业生产方式的影响以及地形地貌条件的制约,西部地区如西南丘陵地区具有一定规模、功能形态完备的村庄数量极少,一般以院子或院落为一个单元。院子的规模较小,单家独院占有很大的比例。同时受长期的生产和居住习惯的影响,西南丘陵地区的农户习惯于分散居住,因而形成了农村居民点散乱分布的格局,人均建设用地面积偏大。例如地处西南丘陵地区的重庆市,2004年末人均用地达153.16平方米,略高于国家《村镇规

划标准》(GB50188—93)中规定的人均最高限150平方米。近年来,西部地区外出务工人员增多,一部分经济条件改善的农民返乡后兴起了“建房热”,而且相互间不愿相邻,故单家独院有增加的趋势。这类分散的独立小院不仅土地利用率低,而且占用的多数是道路沿线较平坦的优质土地,同时,随着进城务工人员数量的增加,伴随着“建房热”出现的却是“空心村”现象,原有的老宅基地既无人居住,又未能复垦,产生双重占地,造成了土地资源尤其是耕地资源的极大浪费。

2. 农地利用存在掠夺式、粗放式经营现象,土地集约利用率低

由于西部地区的耕地资源大多位于山地和丘陵地区,地块比较零乱破碎,不利于大规模的机械化作业。加上受气温和降水等因素的制约,西部大多数地区实行的是一年一熟制,耕地利用效率明显偏低。而且由于目前农村土地使用制度的不健全以及产权不清,阻碍了土地的集约利用。就土地使用权来说,土地承包期的不稳定和责任田的频繁调整影响了农民对土地长期投资的积极性,导致农民对土地利用长期实行重用轻养、重产出轻投入、重化肥轻有机肥等短期行为,对农地进行掠夺式经营,使耕地的氮、磷、钾等元素比例严重失调,水土流失严重,耕地质量不断退化。而在土地处置权方面,尽管我国农村土地使用权可以依法转让、转包,但是由于主、客观原因的制约,农村土地流转实际上未建立起来,难以通过市场机制实现农村土地资源合理配置。

## 三. 新农村建设与耕地保护政策的冲突

### 1. 新农村建设中地对用地的需求

从西部地区的实际出发,西部地区以农业为主,而制约西部地区农民增收的主要因素是农业基础设施条件差,沟、渠、路等年久失修,造成农田盐渍化。西部地区的新农村建设重点应该放在生产和生活条件的改善方面,投资兴建农村公共基础设施,科学规划新村镇的建设等。新农村建设中注重改善农村生产生活条件,搞好农村环境卫生整治,改变村容村貌,这是新农村建设的重要内容和农民的迫切要求。特别是在起步阶段,为了让农民直接感受到新农村建设带来的实惠和变化,要从与农民生产生活条件密切的村镇道路改造、农民饮水安全、农村污水及垃圾处理、乡村卫生服务、农业生产条件改善等方面入手,拿出必要的资金,为农民办一些实事。这就必然刺激对非农建设用地的需求增加,而其中主要是来

源于道路沿线附近的优质耕地。

## 2. 对耕地保护的认识

耕地资源是经济发展中不可替代的生产要素,是农业生产中最基本的生产资料,是涉及国家粮食安全、社会稳定、经济安全和生态安全的重要资源,同时还是轻工业原料的来源地。耕地问题的实质是农业问题,农业是国民经济的基础,而在一定的技术水平下,农业生产力的特别是粮食生产力的大小,又在很大程度上取决于耕地数量的多少和质量的好坏,所以耕地保护中最基础的是对耕地数量和质量的保护。我国耕地资源十分紧缺,因此一直非常重视保护耕地的工作,1986年中央7号文件确定了加强土地管理,切实保护耕地的重大决策。党中央、国务院把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”确定为我国的基本国策。1986年以后还实施了《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国耕地占用税条例》等一系列法律法规,加强对耕地资源的保护。近几年,国土资源部下发的有关保护耕地的通知更是接连不断,体现出从“以注重保护耕地数量为主”向“以保护基本农田为核心,实行保护耕地数量和质量并重”转变。“耕地总量动态平衡”政策的出台就反映了这种转变。国家还通过制定土地用途管制制度、基本农田保护制度、占用耕地补偿制度、耕地保护动态监测与执法监督等一系列制度措施来保护耕地、控制农用地特别是耕地转为建设用地。1997年中央11号文件下发,中央提出要用世界上最严格的措施保护耕地。中国共产党十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》指出:“实行最严格的耕地保护制度,保证国家粮食安全。”2005年,中央1号文件重申,坚决实行最严格的耕地保护制度。面对人多地少的基本国情,我国一直没有放松制定耕地保护的相应政策。

## 四. 新农村建设中耕地保护的几点建议

在农村城市化进程加快的今天,对西部地区绝大多数农民来说,土地仍是生存的基本保障。对于当前正在进行的新农村建设必须统筹考虑,最重要的一个问题就是要保护好农村的资源,特别是有限的耕地资源。而西部地区的耕地资源并不丰富,质量也不高,因此节约和集约利用土地,保护耕地资源是当前政府必须面对和有效解决的重要问题。探索如何协调西部地区在新农村建设中与耕地保护的冲突显得非常必要和迫切。在进行新农村建设时,一定要深刻认识和冷静处理新农村建设与耕地保护的

冲突,在此,本文提出以下几点建议。

### 1. 统一认识,以科学发展观统领节约集约用地

首先要立足西部地区的实际,推进新农村建设的科学发展观,自觉地将建设社会主义新农村统一到建设资源节约型和环境友好型的新农村目标上来,统一认识,牢固树立按科学规划节约集约合理用地的观念,以节约集约用地为荣,浪费粗放用地为耻;以遵纪守法为荣,以违法乱纪为耻。要使广大干部、群众更加严格、更加自觉地切实做到节约集约用地。

### 2. 开展土地整理,统筹城乡,综合布局,进行田、水、路、林、村的综合整治

土地整理是指在城乡的一定区域内,依据土地利用总体规划和有关专项规划,因地制宜地对田、水、路、林、村等实行综合整治的农业活动,包括坡改梯、田土归并、宅基地整理等。土地整理,既可以增加可用土地面积和有效耕地面积,又可以为城市建设、工业发展提供耕地占补平衡指标,还可以通过改善土地利用结构,调整土地所属关系,有效的提高土地利用率和产出率。

国土资源部部长孙文盛在调研新农村建设时也表示,在新农村建设中,有条件的地方可以引导农民住房向中心村集中,乡村工业向工业用地区集中,农业向适度规模经营集中,提高村镇建设土地利用效率。但这是一个长期的过程,一定要尊重农民的意愿。要严防盲目大拆大建,侵占耕地,损害农民利益。作为推进社会主义新农村建设的一把金钥匙,在新的时期土地整理将成为加快社会主义新农村建设的“催化剂”。近年来,土地整理在西部地区如重庆和成都市都有具体的实践和成功的经验。2005年,重庆市将土地开发整理与新农村建设结合起来,将主城区建设占用耕地收取的耕地开垦费和新增建设用地土地有偿使用费,统筹安排到远郊区县农村,共投入7亿多元实施土地的开发整理,当年新增耕地达7.93万亩,不仅实现了耕地占补有余,还带动了近10万农民增收致富。成都市的双流县永安镇白果村,是全国新农村建设的试点村,在着力打造农村现代化上,该村结合土地整理,不断丰富和提升村庄整治、现代化建设的文化内涵,努力凸现社会主义新农村的新气象。

### 3. 改革现有土地流转机制,提高农地利用率

新农村建设的一个重要内容是改善农业生产条件,实现农业的现代化。在现有土地制度下,农民只是获得了使用权和收益权,其他权利难以保障。特

别是处置权的缺失,使土地的流动形成规模失去了动力机制。许多研究表明,土地产权如果不可转让,土地资源的配置效率就难于提高,农业的产业化、规模化经营难于实现。因此,必须改革现有土地流转机制。通过深化改革,规范非农集体建设用地使用权流转,通过土地市场进行公正、公平、公开交易,以有利于新农村建设的健康发展和保障农民合法权益。加速推进城镇化,通过农村现有人口向城镇转移和集中,使农村绝大多数人口居住在城镇,在此基础上,积极引入农地市场化流转机制,实行土地招标、入股、租赁、信托、转包、置换等多种有偿使用方式,使土地逐步向留在农村务农的种植、养殖专业户集中,大幅增加农业劳动力人均土地和其他自然资源的占有量,促进农业转向集约化经营,较快提高农业劳动生产率,取得明显的农业规模经营效果,增加农民收入。

#### 4. 建设新农村要发展非农产业,制定科学的区(县)产业规划及布局

建设社会主义新农村,是西部地区减小城乡发展差距,实现城乡一体化的现代化必由之路。在新农村建设过程中,必须大力发展非农产业,制定科学的区(县)产业规划及布局,中心城区的第二产业、第三产业及其延伸部分向郊区和农村转移,城乡统筹合理布局,新农村的第二、第三产业必须与之相衔接,产业用地应统筹安排,防止重复建设、浪费土地资源。在使用经营性用地、公益性用地时,必须给农民合理的土地补偿费,对失地农民劳动力就业、社会保障等方面作出妥善安排。

#### 5. 严格管理,依法用地,维护农民的合法权益

按照国家和西部地区各省(区、市)有关土地法律、法规和规章,坚持最严格的土地管理制度,严格控制建设用地的占用规模。严禁盲目圈占耕地,充分运用法律手段管好土地,切实保障农民的土地合法权益,严禁将承包土地擅自变为建设用地,把加强

农用地转用管理作为耕地保护的重点,严禁不按规划,不经审批,自行其是,乱占滥用,对于违法用地,追究责任,严肃处理。

总之,西部地区建设社会主义新农村中的耕地保护问题是值得关注和应该妥善处理好的重大问题。新农村建设是一个庞大的系统工程,涉及经济、政治、文化、社会等多方面的种种问题。推进社会主义新农村建设是解决“三农”问题的根本途径,而处理好耕地保护问题是解决“三农”问题最基本的问题。在新农村建设过程中,必须科学规划,分步实施,逐步推进,千万不能搞“大拆大建”,真正做到以农民为主体,政府引导,社会参与,尊重农民意愿,维护好农民的土地权益,奠定社会主义新农村的坚实基础。努力发展西部经济,缩小城乡发展差距,以实现城乡协调发展和构建和谐社会的需要。

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴 2005[DB]. 北京: 中国统计出版社 2005.
- [2] 新农村“三农”方程式求解[N/OL]. 国际金融报(北京) 2006-03-13. <http://finance.163.com>.
- [3] 徐旭忠. 国土资源部 坚决防止以新农村建设名义违法批地[J]. 农家顾问 2006(6):17.
- [4] 杨庆媛,等. 西南丘陵山区农村居民点土地整理模式——以重庆渝北区为例. 地理研究 2004(4):469-478.
- [5] 国土资源部部长 防止以新农村建设名义占用耕地[J]. 科技致富向导 2006(5):30.
- [6] 余继军. 重庆以土地开发整理助推新农村建设[N/OL]. 人民日报 2006-03-27(1). <http://www.people.com.cn/GB/paper464/17198/1507571.html>.
- [7] 高民庆. 土地整理推进成都新农村建设[J]. 成都经济发展 2006(2):27-29.

(责任编辑:周祖德)