

摸清国土家底 “三调”成果发布

耕地红线可守 湿地升为一级

本报记者 高志民

国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局日前公布第三次全国国土调查(以下简称“三调”)结果:我国现有耕地19.18亿亩、园地3.03亿亩、林地42.62亿亩、草地39.68亿亩、湿地3.52亿亩、城镇村及工矿用地5.30亿亩、交通运输用地1.43亿亩、水域及水利设施用地5.44亿亩。

作为一次重大国情国力调查,“三调”数据是国家制定经济社会发展重大战略规划、重要政策举措的基本依据。自然资源部相关负责人表示,未来要加强“三调”成果共享应用,将“三调”成果作为国土空间规划和各类相关专项规划的统一基数、统一底图,推进国家治理体系和治理能力现代化迈上新台阶。

十年一“调” 摸清“家底”

“三调”是党和国家机构改革后统一开展的自然资源基础调查,其数据成果可以全面客观地反映我国土地利用状况,以及耕地保护、生态建设、节约集约用地方面存在的问题。

第二次全国土地调查(以下简称“二调”)查清了以2009年12月31日为标准时点的全国土地利用状况,并于2013年12月23日正式对外发布。“二调”以来,我国土地利用状况发生了很大变化,按照《土地调查条例》“每10年进行一次全国土地调查”的规定,2018年9月,国务院召开全国电视电话会议,全面启动“三调”。

据自然资源部副部长、国务院第三次全国国土调查领导小组办公室主任王广华介绍,“三调”以2019年12月31日为标准时点,全面查清了我国陆地国土利用现状等情况,建立了覆盖国家、省、地、县四级的国土调查数据库。

“三调”历时3年,全国有21.9万调查人员参与。“三调”全面采用优于1米分辨率的卫星遥感影像(“二调”时主要用的是2米分辨率的影像)。其中,建设用地图斑和设施农用地图斑的最小上图面积标准从“二调”时的400平方米提高到200平方米,耕地等农用地图斑从600平方米提高到400平方米,其他地类图斑精度也有相应提升。“三调”查清并汇集的调查图斑数达2.95亿个,比“二调”时的1.45亿个增加了一倍多。

根据国家统计局组织开展的第三方数据质量综合评估结果显示,调查误差均满足设计控制标准,认为“三调”数据结果可靠。

守住18亿亩耕地红线

从“三调”数据看,“二调”以来的10年间,全国耕地地类减少了1.13亿亩。王广华解释说,在非农业建设占用耕地严格落实了占补平衡的情况下,耕地地类减少的主要原因是农业结构调整和国土绿化。

过去10年的地类转换中,既有耕地流向林地、园地的情况,也有林地、园地流向耕地的情况。“三调”显示,全国共有8700多万亩即可恢复为耕地的农用地,还有1.66亿亩可以通过工程措施恢复为耕地的农用地。

“因此,只要统筹安排,严格管控,完全可以守住18亿亩耕地红线,但绝不能掉以轻心。”王广华表示,接下来,应结合各级国土空间规划编制,以“三调”成果为基数和底图,按照应保尽保原则,合理确定各地耕地保有量,严格划定永久基本农田。压实地方各级党委和政府耕地保护目标责任,实行党政同责,把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务带位置逐级分解下达,作为刚性指标严格考核。严格用途管制,坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”,从严控制耕地转为其他农用地。此外要规范完善耕地占补平衡,确保补充耕地数量相等、质量相当。

建设用地有盘活空间

从“三调”结果来看,全国建设用地总量6.13亿亩,较“二调”时增加1.28亿亩,增幅26.5%,同期国内生产总值增长109.4%,常住人口城镇化率从48.34%提高到62.71%,建设用地的增加与经济社会发展的用地需求总体相适应。

但其中城镇建设用地节约集约程度不够问题依然突出,一些地方存在大量低效和闲置土地;全国村庄用地规模总量较大,布局不尽合理。但也可以看到,我国城乡建设用地盘活利用具有较大潜力。

王广华指出,我国人多地少的国情和现代化建设的进程决定了土地供需矛盾还将持续相当长的时间。实现高质量发展,必须坚持最严格的节约用地制度,全面提升用地效率。

未来,结合国土空间规划编制,要合理确定新增建设用地规模,城镇建设必须严格限定在城镇开发边界之内,农村一二三产业融合发展应当在县域内统筹。着力推动城乡存量建设用地开发利用,完善政府引导、市场参与的城镇低效用地再开发政策体系,全面提升各类园区集约用地水平。科学编制村庄规划,推动全域土地综合整治,盘活农村存量土地。同时调整完善产业、基础设施、公共服务领域建设用地使用标准。加强项目生成阶段节约用地审查,建设项目可研报告要对节约集约用地情况做出专章分析,新上项目用地节约集约化程度应努力达到国内同行业先进水平。



为何将“湿地”调整为一级地类?

与“一调”“二调”不同,“三调”将“湿地”调整为与耕地、园地、林地、草地、水域等并列的一级地类。

国务院第三次全国国土调查领导小组办公室常务副主任朱留华解释说,这是基于生态文明建设需要,将“二调”分类中分别归属于林地、草地、水域及水利设施用地的“红树林地”“森林沼泽”“灌丛沼泽”“沼泽草地”“沿海滩涂”“内陆滩涂”和“沼泽地”等7个二级地类归入“湿地”一级地类。同时,按照各地类不重不漏的原则,相应调整了林地、草地、水域等一级地类和有关二级地类的含义。

“所以,‘二调’的林地和‘三调’的林地概念上有一点差别。这种情况也涉及林地、草地和水域3个地类。”

“三调”结果显示,10年间,生态功能较强的林地、草地、湿地、河流水面、湖泊水面等地类合计净增加了2.6亿亩,生态建设取得了积极成效。同时,全国有2.29亿亩耕地流向林地、草地、湿地、河流水面、湖泊水面等生态功能较强的地类,而又有2.17亿亩上述地类流向耕地,反映出生态建设格局在局部地区不够稳定,一些地方还暴露出生态建设的盲目性、生态布局不合理等问题,必须坚持最严格生态环境保护制度,统筹生态建设。

朱留华说,下一步应坚持系统观念,在“三调”形成的数据库基础上,科学划定生态保护红线,合理安排生态建设布局,纳入各级国土空间规划并严格实施。尊重自然规律,对“三调”发现的不符合自然地理格局的土地利用方式,按照“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草、宜湿则湿、宜荒则荒、宜沙则沙”的原则,逐步进行调整。通盘安排未来生态退耕、国土绿化等生态建设,依据“三调”形成的统一底图,按照“宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草”的原则,科学确定并带位置下达新的绿化任务。

如何确保数据真实准确?

“调查数据真实准确是‘三调’的生命线。”王广华说。

这条生命线如何保证?王广华介绍,首先,党中央权威和集中统一领导,为确保“三调”数据真实准确提供了根本保障。国务院“三调”领导小组多次研究部署,强调“尽可能采用先进技术手段,减少可能出现的人为干扰,千方百计提高数据质量”。自然资源部精心组织,先后召开上百次会议部署落实,几十次赴地方调研指导,反复强调要先反映现状真实性、再分析现状合理性,“对调查真实性毫不动摇,寸步不让,虚报、瞒报,对变化情况讲清原因”。

调查工作中,严格执行分阶段、分等级检查验收制度,及早发现问题,及时纠正偏差。县级初始调查成果平均经过了7轮“检查—反馈—整改—再检查”的核查整改。充分利用遥感、卫星定位、地理信息系统以及移动互联网、云计算、无人机等技术,全面应用“互联网+调查”新机制,最大限度减少人为干预。强化培训指导,先后开展国家级培训6800余人次,省级培训11万人次,提升调查一线骨干、核查和监理人员的业务能力水平。

调查过程中,国家自然资源督察机构在调查关键节点,先后开展4轮“三调”专项督察,覆盖了394个县级调查单元,在确保数据真实准确方面发挥了重要制衡作用。自然资源部公开通报了5起弄虚作假和152起调查不认真不到位、审核把关不严等典型案例。国家统计局组织开展的第三方数据质量综合评估结果显示,调查误差均满足设计控制标准,认为“三调”数据结果可靠。

值得关注的是,“三调”过程中还开展了多轮次专项督察,发挥督察制衡作用。国家自然资源督察机构在调查关键节点,先后开展4轮专项督察,覆盖了394个县级调查单元。其间,自然资源部公开通报了5起弄虚作假和152起调查不认真不到位、审核把关不严等典型案例。

数据成果应用空间广阔

“三调”数据是我国国情国力调查的重要基础数据,下一步将如何应用?

朱留华指出,首先是共享“三调”成果数据库,充分利用“三调”成果作为体现国土空间唯一性的一张底图。

同时,以“三调”成果为统一底版,结合数字高程模型(DEM),更新高分辨率遥感影像,开展大数据深度挖掘,集成国土空间规划、用地用海审批和实施监管等相关数据,构建国土空间基础信息平台。

未来,将集成各级国土空间规划和各类相关专项规划成果,纳入国土空间基础信息平台,构建国土空间规划“一张图”,解决过去各类规划底图不一,多规冲突,数、线、区分离等突出问题,实现所有国土空间统一用途管制和实施情况的动态监管。



沙漠也是大自然的“亲子”

全国政协常委 董恒宇



骆驼穿行于蒙古扁桃之间。罗海龙 摄

长期以来,我们将沙质土壤景观统称为“沙漠”,常与荒凉、沙尘暴等相联系,甚至认为是地球的皮肤癌。事实上,“山水林田湖草沙”是生命共同体,“沙”也是生态系统必不可少的要素,是重要的自然资源 and 人类未来重要生存空间,具有重要的生态价值。

我国主要沙漠与沙地处在新疆、内蒙古、青海,此三地沙漠沙地面积为70.9万平方公里,其中沙漠56.4万平方公里,沙地14.5万平方公里。

沙漠沙地是重要的生态安全屏障

(一)沙地沙漠是我国北方生态安全屏障的重要组成部分

在“山水林田湖草沙”中,沙漠沙地对于人类的直接服务功能相对较小;然而,天然沙漠沙地在我国北方干旱与半干旱地区具有重要的生态功能。

在蒙语中“赛罕”的意思是美丽漂亮,而“腾格里”的意思是“天堂”。原生的沙漠沙地是地质历史时期形成的自然景观,在地球上具有相对的稳定性;次生沙地的形成有人为干扰因素。我国华北沙地地处内蒙古高原南缘,是蒙古高原北部沙尘的主要落沙区,因此也是重要的生态安全屏障。沙尘暴过境之后,较重的沙粒大部分降落在荒漠区沙漠和草原区沙地。如塞罕坝地处浑善达克沙地南缘,大兴安岭余脉,年均降水量460.3毫米,加之沙地优越的水分条件,适合人工植树绿化,形成重要的防风固沙屏障带。

(二)沙漠沙地是天然地下水库

沙质土壤空隙较大,降水几乎全部渗入地下,而几乎不形成地表径流。由于土壤毛管水蒸发(土壤水分蒸发的主要途径)较少,地表形成干沙层进一步阻止了水分蒸发,沙地内部的裸沙地和半固定沙地对天然降水的吸收更为充分。在沙地沙漠地势低洼的丘间低地,我们往往会看到地下水出露形成湖泊和湿地,甚至形成河流的源头,如浑善达克沙地是西拉木伦河源头,毛乌素沙地是无定河的源头。即使是极端干旱的巴丹吉林沙漠和腾格里沙漠也拥有几百个沙漠湖泊。在这些地区,没有“沙”就没有“湖”,沙与湖是生命的共同体。

(三)沙漠沙地是干旱区生物多样性宝库

沙地依靠渗入地下深处的土壤水分,长出了稀疏的乔木、各类灌木及草本,形成了疏林草原、灌丛草原景观,其生物多样性往往高于同地带植被区。其生物多样性——如毛乌素沙地是鄂尔多斯高原植物与动物集中分布区,几乎涵盖了鄂尔多斯全部物种。但毕竟受降水限制,大部分沙地土壤水分尚未达到较密的森林生长的基本水分要求。但局部水分条件较好的地区亦有分布,如位于浑善达克沙地与大兴安岭之间的松林区;呼伦贝尔沙地与大兴安岭之间的红花草樟子松林区;毛乌素沙地南部的杜松林等。沙漠同样如此,特别是沙漠湖泊湿地,是沙漠区宝贵的生物资源宝库。

(四)沙产业发展潜力巨大

我国沙漠沙地面积大,相对集中且干旱炎热,太阳能、风能和生物潜能等新能源资源丰富。随着科学技术的发展,新能源及沙产业作为具有“公益性、绿色化、知识密集型”等特征的新兴产业,成为西部沙区未来高质量发展的重要抓手。

此外,人类对于沙漠沙地的认识还有待进一步的探索。

对待沙漠沙地应有新思路

正是因为沙漠的这些意义,对待沙漠沙地应该有新的思路:

(一)生态治理应遵循生态系统内在机理与规律

沙漠沙地处于干旱与半干旱区,是典型的生态脆弱区,过度放牧、过度开垦、过度采伐都会导致沙区迅速荒漠化。这些次生的沙地沙漠植被恢复,应遵循其生态系统内在机理与规律,宜乔则乔、宜灌则灌、宜荒则荒、宜草则草,有所为有所不为。城镇、村落、工矿区、道路两侧以及沙地边缘等重点区域,自然恢复速度较慢,应该进行人工建设。而整个沙地的核心部分,特别是大面积的原生沙区,不宜人工干扰,而应以自然演替、自然恢复为主。

(二)植被治理要以水定绿、量水而行

沙区生态治理要进行水资源评价,量化水资源的承载力。自然降水决定了其植被的类型与面积。人工植被治理,要与当地的气候环境相适应,保持与天然降水的动态平衡。在缺水沙区要避免大面积、高密度栽种耗水植物,优先选择当地乡土和耐旱物种,科学构建生态防护体系。要适度控制种植业开发规模,大力发展高效节水种植业。同时,要从全国水资源战略储备的角度考虑,将沙地沙漠当做天然地下水库。选取具有开发潜力、相对稳定和安全的沙漠沙地作为水资源战略储备区。

(三)加强政策研究,完善生态补偿标准与方式

应进一步提高生态补偿标准,增加退化林修复项目和资金,有计划地对退化林进行更新复壮和保育恢复,防止已固定的沙丘活化。优化完善退耕还林还草补助期满后,对农牧民的补贴政策,提高补偿标准,防止已治理土地复垦。国家有关部门应积极作为,研究出台灵活多样的政策,比如在黄河流域乌兰布和沙漠段尚未建立国堤的部分,容许在两岸开挖一些依地形可自流的水渠,疏导春季凌汛和伏秋汛期的部分水量进入乌兰布和沙漠,使这一部分水变成沙漠地下的潜水和若干露出地表的湖泊,固定沙漠边缘,如此,会极大改善两岸的植被状况,以减少对黄河的泥沙输入。同时,相当于把沙漠当做天然蓄水库,也有利于调节黄河的径流。

(四)因地制宜发展沙产业,推动沙区经济发展

大力发展太阳能、风能、生物质能等新能源产业。在不破坏沙区环境前提下扩大规模,鼓励采取多元化模式和路径,培育生态产业新业态、新模式,构建沙区产业园区,以沙产业发展带动生态保护。水源充沛的沙地可发展生态农业、有机农畜产品,逐渐拓展生存空间。

(作者系内蒙古政协副主席、民盟内蒙古自治区委会主委)