

我国耕地资源的流失与对策建议

Drain on China's Cultivated Land Resources and Its Solutions

张建平

(国家计委国土开发与地区经济研究所, 北京 100824)

当前,我国人口多、耕地少,用占世界7%的耕地养活着占世界22%的人口,人口与耕地的矛盾十分尖锐。近年来,随着我国的国民经济以10%左右的速度高速增长,土地的需求量急剧增加,对我国耕地资源的保护带来了很大压力。同时,由于多方面的原因,我国各个地区不同程度地存在着重工重商轻农、重眼前利益轻长远利益的倾向,一个重要表现就是不能够很好地珍惜和保护耕地,导致耕地资源大量流失,使我国本不丰富的耕地资源面临着更加严重的危机,并在一定程度上导致了我国粮食产量的波动。

一、我国耕地资源开发利用的现状和特点

我国耕地资源类型多样,地区分布差异较大,开发利用条件复杂。在未被利用的土地中,戈壁、沙漠、冰川、永久冻土及石山等难以利用的土地占90%左右,其它为沼泽、滩涂、荒原和荒坡。所以,我国可以开发利用的耕地非常有限。耕地资源的开发和保护已经成为影响我国社会和经济可持续发展的一个主要因素。

1. 现状

据统计,1994年年末我国实有耕地面积约9.491亿公顷(约14.24亿亩),占土地总面积9.6亿公顷的9.886%,与1985年占10.09%相比,下降了0.204%。

我国大部分耕地集中分布在东南部湿润和半湿润地区,干旱和半干旱地区的耕地面积占全国耕地面积的比例不足10%。其中,东北平原、华北平原和长江中下游平原是耕地分布最集中的地区,其次是四川盆地、珠江三角洲。分布在山区和丘陵区的耕地与平原耕地大约各占耕地总面积的一半左右。

根据近年有关研究机构按耕地利用现状和限制因子等因素进行的综合评价,我国耕地中一等地大约占40%左右,二等地占35%左右,三等地占20%左右,其余耕地不宜农耕。一、二等地主要分布在东北、华北、华南和川江等地区。在耕地的各种限

制性因素中,水土流失、沙化、盐碱化是最大的限制性因素。根据全国第二次土壤普查结果,全国的土壤有机质含量一般为1~2%,其中9%的耕地土壤有机质含量低于0.6%,57%的耕地缺磷,20%的耕地缺钾,10%的耕地既缺磷也缺钾。

1994年我国耕地中水田占耕地总面积的26.3%,旱地占耕地总面积的73.7%。在现有耕地中,水田和水浇地的比重虽然呈现持续增长的趋势,但由于耕地总量的减少,水资源短缺和时空分布的不均衡性,以及现有灌溉方式的粗放性,灌溉面积绝对量的增加并不明显,我国现有水田面积的绝对量低于1957年的水平。同时,我国,特别是北方水资源严重短缺,已成为制约耕地生产力的主要因素。

1995年我国的中低产田仍然高达60%。从单产水平看,1994年我国的一般粮食作物和经济作物比为7.4:2.6。全国平均粮食作物产量为4063公斤/公顷。全国各地亩产水平差异仍然较大,北京最高,达6421公斤/公顷,最低的陕西只有2301公斤/公顷。单产水平超过5000公斤/公顷的省市有北京、吉林、上海、江苏、浙江、湖北和湖南。低于3000公斤/公顷的省份有山西、内蒙古、陕西、甘肃和宁夏。

2. 特点

(1)耕地资源相对不足。我国国土总面积中,不能或难以利用的沙漠、荒漠、戈壁、冰川等占了相当大的部分。根据有关研究,1992年我国共有耕地14.3亿亩,占土地总面积的比例为9.93%,仅为美国的21%,法国的34%,英国的29%,印度的57%。人均耕地不到1.3亩,仅为世界人均水平的1/4。在全世界26个人口5000万以上的国家中,我国人均耕地仅高于日本和孟加拉国,居第24位,只相当于美国的1/9、泰国的1/4、印度和巴基斯坦的1/2。

(2)耕地产量不高,中低产田多于高产田。根据有关部门依据一定指标体系进行的测算,我国现有耕地中,中低产田占2/3以上。中低产农田比例最高的是我国的黄土高原区,其次是西北干旱区和华

南区,华北区和东北区的中低产农田比例最低。高产稳产农田不足 1/3,大部分集中在我国东部地区特别是东南部地区。改革开放以来,东南沿海地区成为我国经济发展最快的地区,随着工业化和城市化的明显加快,这些高产稳产农田急剧减少,在我国耕地净减少面积中占有相当大的比例,进一步加剧了我国人口与耕地之间的矛盾。

(3)现有耕地利用潜力有限,耕地后备资源严重不足。农业部 1991~1993 年的调查结果表明,在我国现有宜农荒地中,共可开垦耕地 14 214 万亩,相当于现有耕地总面积的 10%左右,主要分布在黑、蒙、宁、甘、新、云、川等边远省(区)的人口稀少、交通不便的地区。这些宜农荒地绝大多数是“边际”土地,有很大的开发难度,同时分布比较零散,可供大面积开发的成片宜农荒地很少。

二、近年来我国耕地资源的流失状况

随着我国人口的持续增长,以及工业化和城市化进程的加快,我国的大量耕地不断被占用,使人均耕地占有量急剧降低。人口的增加和耕地的减少成为制约我国农业乃至整个国民经济发展的主要因素。

建国初期,我国开荒造田面积超过基本建设占地面积,耕地逐年增加。1957 年全国耕地面积一度增加到 16.77 亿亩,比 1949 年增加 2.09 亿亩。以后逐年减少,到 1986 年全国累计减少耕地 6.11 亿亩,扣除开荒造田 3.77 亿亩,净减少耕地 2.34 亿亩。29 年间平均每年减少耕地 2 170 万亩,净减少耕地 807 万亩。其中,1985 年全国耕地净减少 1 513.8 万亩,是近 10 几年来减少耕地最多的一年。

1986 年以后,我国耕地锐减的势头一度得到控制,但近年来,耕地又开始急剧减少。1989、1992 和 1993 年耕地分别净减少 297 万亩、520 万亩和 484 万亩。1994 年,全国耕地共减少近 1 100 万亩,除了复垦增加部分耕地外,净减少 597 万亩。国家土地管理局的最新统计表明,1995 年我国耕地净减少 583 万亩,耕地减少量虽比 1994 年略有下降,但耕地保护形势仍不容乐观。

从人均耕地面积看,建国初期我国人均耕地面积大约为 2.7 亩。从 1978 年到 1994 年,全国耕地面积净减少 6 880 万亩,而人口则增加了 2.3 亿。人均占有耕地又从 1.55 亩减少到 1.19 亩,相当于世界平均水平的 1/4。全国有 1/3 的省(区、市)人均耕地不足 1 亩,其中广东、福建、浙江人均耕地在 0.6 亩以下。

从耕地的流失状况来看,我国在大力发展社会主义市场经济的同时,耕地的开发利用和保护面临着十分严峻的形势。我国大部分人口集中在东南

部,而高产粮田的减少也集中在东南部。目前我国人口总数已经超过 12 亿,今后每年还要递增 1 400~1 500 万人左右,需要每年增加粮食 110 亿斤。如果今后每年耕地净减少仍以现在 500 万亩的速度发展,每年将减少粮食生产近 40 亿斤。照此推算,到 2000 年,全国粮食生产能力将减少 200 亿斤以上。

到本世纪末,全国总人口将达到或超过 13 亿人。按照我国目前的生产力水平,每增加一个人,需新增 1 亩地计算,我国需要增加 1 亿亩耕地,仅新增人口就需要增加消费 800 多亿斤粮食。如果不坚决遏止耕地锐减、人口剧增的势头,50 年以后,我国人均耕地将降至 0.6 亩,无法保证粮食供给。

我国的粮食问题不可能依靠进口来解决。日本、韩国和台湾地区以牺牲耕地和农业为代价实现了工业化,目前其所需粮食和农产品主要依靠进口。由于这些国家和地区人口少,可以用外汇买粮食和农产品,满足其国内需求。我国是 12 亿人口的大国,国际市场上没有足够多的粮食卖给我国,解决粮食问题只能依靠自己。因此,保护耕地是维系国家和民族生存的唯一途径。

从长远看,我国所面临的人口不断增加、耕地不断减少的双重压力将越来越大,人地矛盾越来越突出。耕地大量减少不但使我国经济持续增长缺乏牢固基础,而且会带来粮食紧张、物价上涨等社会生活中的一系列问题。60 年代初期,我国由于农业和粮食生产严重下降,导致国民经济连续几年衰退。1994 年我国发生高通货膨胀,物价急剧上涨 22%,其中 60%是粮食和农副产品价格上升的影响。我国的粮食生产从 1991 年起连续 4 年徘徊,1994 年减产 240 亿斤,其中耕地减少是主要原因之一。

三、耕地减少的主要类型

1995 年全国清理非农建设闲置土地结果表明,我国非农建设闲置土地达 100 多万亩,数量之大令人担忧。我国耕地面积的大幅度减少,有相当数量不是建设必须占用,而是盲目乱占滥用,在有些地区甚至是大量荒芜。

1. 农业内部土地利用结构调整过多占用耕地。据统计,1987 年至 1994 年全国因农业内部结构调整占用耕地 4 424.4 万亩,占耕地减少总量的 61.4%,其中有些是合理的,有些是不合理的。1994 年,农业结构调整占用耕地 679.8 万亩,占当年全年耕地减少总面积的 63.4%。有些地方调整农业结构片面强调经济利益,忽视粮食生产,大片粮田改为果园和改种其它经济作物。近年来,农业内部结构调整占用耕地仍居高不下,每年都有 600~700

万亩的耕地被改为鱼塘或栽种果树等经济作物。

2. 开发区和房地产建设占用了大量耕地。据国家土地管理局对 24 个省区市的调查,仅 1992 年 1 月至 9 月,批建的开发区有 1 951 个,规划占地 1.53 万平方公里,合 2 400 多万亩,其中 80% 以上是交通、水源地条件好的耕地,共圈占耕地 1 600 万亩。1993 年全国清理的 2 804 个各级各类开发区中,有 78% 属于乱建,这些开发区的建设用地游离于城市建设总体规划和土地利用规划之外,涉及土地面积 1 143 万亩,几乎全部是耕地。有的小城市周围搞开发区,面积达 100 多平方公里,比市区大好多倍。这种开发区热导致大量耕地被圈占,有些至今没有开发利用。目前,在严格控制占用耕地的情况下,我国每年至少还要损失耕地几百万亩左右,如果圈地占地继续失控,势必严重削弱农业发展的后劲,后果不堪设想。

3. 城镇外延式急剧扩展占用大片耕地。据统计,我国城市已经由 1978 年的 161 个发展到目前的 600 多个;全国有建制镇 1.62 万个,乡政府驻地集镇 4.25 万个,共计 5.8 万多个。城镇规模的扩大占用了大量耕地。有些城市向四周外延扩展,建设用地指标大量突破,建设占地成倍增长。不少城市和集镇建设盲目发展,基础建设和城市建设规模过大,标准过高,而且相互攀比。按规定城市规划每平方公里人口要在 1 万以上,有的 10 几万人口的小城市规划作到 70 平方公里,而且占用郊区的耕地大部分是好地。按规定一般中等城市的主干道应严格控制在 45 米左右,有许多中小城市竟达到 60~100 米宽。根据北京、上海、天津、广州、武汉等 10 个大城市建成区扩展情况的调查统计,仅 1990 年至 1992 年的 3 年中就占用耕地 108.7 万亩。

4. 乡村集体和个人不注意保护耕地。有些地方毁田建砖瓦窑的情况相当严重。农户超标准占地建房现象十分普遍,特别是取消了农村宅基地超占费以后,有的一户占用多处宅基地,有的干部带头多占,致使一些地方宅基地管理失控,甚至出现了村外建房村内空的问题。乡镇企业占用、浪费土地现象也非常突出。

四、耕地流失的主要原因

1. 对保护耕地的重要性和迫切性认识不深

不少地区对保护耕地问题认识不深,重视不够,缺乏危机感和紧迫感。一些地方缺乏全局观念和长远考虑,片面追求发展速度,重工轻农,重钱轻粮,低价卖地。

2. 土地管理措施不力,不能有效保护耕地

首先是土地审批权管理混乱。一些省(区、市)以地方立法的形式层层下放土地审批权,造成土地

审批失控。同时,不少建设项目用地该报批的不上报,不按法律规定的权限和程序审批的情况相当普遍。据调查,近两年来实际报国务院审批的项目只占应报批项目的 1/7。

其次,土地规划和计划管理不力,削弱了土地的宏观调控能力。突出表现在:土地利用总体规划与城市建设规划不衔接、不配套,无法控制大中城市无限制的外延发展;小城镇发展带有很大的盲目性。各地超计划用地现象非常普遍,有关管理部门缺乏相应的制约措施。一些地方在眼前利益的驱动下,以农业结构调整为由大量占用耕地,有些地方甚至强迫农民种植经济作物或毁坏农田搞建设。对此,各级管理部门也缺乏有效的约束手段。

再次,集体土地流转缺乏严格管理措施。由于现有的法律法规对集体非农业用地流转管理规定不具体、不明确,制止自发交易有一定难度,导致集体土地流转秩序混乱。具体表现在:集体非农业用地自发进入市场,影响了政府对土地市场的调控,不利于耕地保护;一些荒山荒地拍卖和开发利用缺乏规划,有关政策法规不健全,政出多门,有一哄而起的趋势;由于控制占用耕地的市场机制尚未形成,占用耕地搞建设所付出的成本远远低于利用城镇存量土地的成本,因而不少建设项目仍然大量占用耕地,现有城市土地没有得到充分利用。

3. 土地执法不严,土地执法难问题没有解决

一是我国 1986 年制定实施的《土地管理法》已经远远不能适应当前的形势。这样,在解决许多新的土地问题时,缺乏有力的法律依据。修订出台新的《土地管理法》已迫在眉睫。

二是一些地方政府从局部和眼前利益出发,擅自下放土地审批权,乱设开发区、越权批地和非法出让土地使用权;有的地方土地管理法规和政策与国家法律法规不一致,造成执法混乱;有些领导干部不依法办事甚至带头违法,加大了执法难度。

三是在改革开放过程中,随着土地有偿使用制度的建立和完善,土地的资产效用越来越明显,利用土地进行权钱交易的现象日益突出。低价转让和乱批条子等不法行为已经造成国有资产的极大浪费与流失,严重影响了国民经济健康发展。据调查,农村上访问题中有 1/4 属于土地的权属和使用纠纷问题。群众反映强烈的腐败问题和收入分配不公问题中,有不少是关于利用土地进行权钱交易、牟取暴利的问题。1995 年国家土地管理局在全国范围内开展了清查违法用地的工作,共发现土地违法案件 24.9 万件,比上年增加 6.7%,涉及土地面积 72.3 万亩,比上年增长 1.9 倍。

四是不少地方对开发区或大面积的建设项目用地,不是在作好规划的前提下,按项目供地,而是一次性全部提供,往往因没有项目或出让的土地投

资者没有资金开发而造成土地荒废。据了解,有的省荒芜土地达10万亩甚至几十万亩。有的甚至弄虚作假非法将耕地当作荒地拍卖,将开发区土地转为墓地经营。

4. 土地开发复垦投入不足,政策不配套

从总体上看,我国土地开发复垦率很低,约为4%,远低于世界50%的平均水平。当前的主要问题,首先是资金渠道不通畅,大部分地区没有专门资金用于土地开发复垦,投入不足已经成为制约我国土地开发复垦力度的主要因素;其次,土地开发复垦政策不配套,难以调动各方面力量和积极性。

五、对策建议

1. 提高各级政府部门和人民群众对保护耕地的紧迫性的认识。要围绕着正确处理吃饭与建设、眼前利益与长远利益、经济效益与社会效益的关系问题,大力加强耕地的国情和国策的宣传教育。人多地少、土地公有制是我国土地问题的基本国情。为确保“米袋子”和“菜篮子”用地稳定,以及为子孙后代的生存发展着想,必须保护好耕地。

2. 加强土地的计划管理和建设项目用地的归口管理。要把建设用地计划管理、项目用地审批管理和用地监督检查有机结合起来,把土地利用总体规划、基本农田保护区和年度用地计划科学合理地结合起来。考虑到目前的管理体制,最好的办法是由各级计委统一归口管理。要在土地利用总体规划的指导下,合理安排各项用地,防止超用土地。即使是在地区建设项目多、用地多的经济发达地区,也要考虑人均耕地少、人地矛盾尖锐的事实,原则上应按国家规定的1.5‰的标准控制建设用地,以充分挖掘土地潜力。为加强土地利用计划的约束力,应逐步推行“建设用地计划票”制度。

3. 逐步实现农村集体所有土地的国有化。实践证明,现行的集体土地所有制和土地承包制度存在着明显的弊病,给集体所有制土地的管理带来很大困难,在土地使用权有偿出让的范围不断扩大的过程中,造成了很多棘手问题。当前,我国的这部分土地的所有权归行政村,土地使用权归农户,土地管理权归国家所有。实际上,土地所有权有名无实,土地使用权长期不变,而国家的土地管理权无限扩张,几乎是事实上的土地所有权。因此,在尊重农民土地使用权的前提下推行土地国有化,仅仅是一个名副其实的过程。

4. 调整现行土地税费体系,建立规范的土地市场。通过调整租、税费,可以调节土地的配置,影响土地的价格,纠正土地收益分配过程出现的不公正现象,防止耕地流失。同时使土地资产收益在国家、

地方和企业之间得到合理分配,控制国有土地资产收益的流失。要设立土地交易法规,建立统一、规范的土地市场,保证土地税收顺利实施。租、税费不分的状况必须改变。属于地租性质的费都应停止,只收取地租。只有涉及到设施补偿、工本补偿和劳务补偿性质的才能收费。

5. 下大力气保质保量完成基本农田保护区的划定工作。各级政府部门必须确保完成基本农田保护区面积的划定工作,切实采取有效措施保障基本农田的播种面积。经济建设要尽可能地挖掘土地潜力,尽可能少占或不占耕地,特别是农田保护区。

6. 建立保护耕地目标管理责任制。各级政府应由主要领导负责土地管理工作,并实行行政首长责任制,层层签定土地目标管理责任书,把土地利用计划、控制目标和耕地保护指标作为考核各级领导政绩的重要内容。考核结果向同级人民代表大会及其常务委员会报告,并抄报组织部门。对超计划用地和造成耕地面积锐减或耕地抛荒严重的部门和单位,要通报批评并予以经济处罚,直至追究直接责任人和部门、单位主要领导者的法律责任;反之,要给予表彰和奖励。

7. 提高土地的动态监测和管理水平。各级政府和土地管理部门应充分认识到土地的自动化动态监测管理对于合理利用土地和保护耕地的重要性和迫切性,并把这一工作尽快列入议事日程。要从土地收益或从财政中划拨相应的资金专项用于土地航测、建立信息系统和地籍管理系统,培训和配备相应的专业技术人员。

8. 恢复农村宅基地超占费。目前我国对农村集体所有制土地的管理并不严格。实践证明,取消农村宅基地超占费以后,农村个人建房几乎处于无法控制的局面,特别是在经济发达地区,按照标准,每户宅基地标准为125平方米,实际上很多建房占地多达300多平方米,一般占用的都是比较好的耕地。同时,建房缺乏统一规划,分布零散、杂乱,土地浪费非常严重。所以,有必要采取严厉的法律和经济手段来控制农村宅基地。

9. 尽快制定出台土地复垦的配套政策,保障土地复垦开发的投入。在计划经济体制下制定的《土地复垦规定》已经不能适应市场经济体制下的客观要求,应尽快修改和完善。应根据“谁破坏,谁复垦”的原则,用法律和行政手段保障造成土地破坏的单位和个人承担土地复垦义务。根据“谁复垦,谁受益”的原则,制定优惠政策鼓励土地复垦。各级政府部门要在农业重点发展基金、耕地占用税、土地出让金等税费中划出一部分用于建立土地复垦基金,保证土地复垦的资金、科技和人员投入。

(责任编辑 肖庆山)