

我国耕地的现状、发展趋势及对策

CHINA'S CULTIVATED LAND: ITS PRESENT STATE AND FUTURE

王先进

“土地是一切生产和一切存在的源泉”(马克思)。人类的生存和社会的发展,都离不开土地。耕地是土地的精华。人类消费的大部分和95%以上的蛋白质取自土地,其中80%以上的热量和75%以上的蛋白质来自耕地提供的粮食。因此,一个国家人均耕地数量和质量及其所提供的物质的数量和质量,是该民族生存、发展的最基本的物质条件。

一、我国耕地现状及发展趋势

人口多,土地少,耕地资源不足,是我国的基本国情,是制约我国社会经济发展的重要因素。

据统计数字,1949年,我国耕地面积为14.68亿亩。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年全国耕地面积扩展到16.77亿亩,比1949年增加2.09亿亩,是我国耕地最多的一年。此后逐年减少,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2107万亩,净减少耕地807万亩。1981~1985年期间全国共减少耕地8752万亩,开荒造田5063万亩,净减少3689万亩,平均每年减少耕地1720万亩,净减少737万亩。1985年全国耕地减少2396.9万亩,开荒造田883.1万亩,净减少1513.8万亩,是十几年来减少耕地最多的一年。1986年以来,采取了一系列重大措施制止乱占耕地,取得了一定的成效。1986年全国耕地减少数下降到1662.4万亩,开荒造田702.6万亩,净减少

959.8万亩。1987年进一步加强土地管理,对非农业用地实行计划指标控制,当年耕地仍减少1220万亩,开荒造田510万亩,净减少710多万亩。虽然这几年耕地减少数逐年下降,但开荒造田数也在逐年下降,这是一个值得重视的趋势。耕地面积减少的原因主要有以下几个方面:

(一) 农业内部结构调整占用耕地失控

前几年,由于错误判断粮食生产形势和农业内部比较效益的作用,不适当地调整农业内部结构,大量耕地改种果树、养鱼或退耕还林还牧等,是造成耕地面积减少的主要因素。1985年,全国农业内部结构调整占用耕地1911.5万亩,占当年耕地减少总数的79.7%;1986年占用1283.5万亩,占当年耕地减少总数的77.2%。耕地面积急剧减少,粮食产量明显下降。1985年全国粮食产量比上年减少2820万吨,其中由于农业内部结构调整占用耕地导致减产约359万吨,占当年粮食减产总数的12.7%。有些地方片面强调致富,忽视粮食生产,甚至出现“果下川、粮上山”和撂荒弃耕等现象,而且至今有的地方仍没有得到有效控制。

(二) 非农业建设占用耕地增多

国家建设占用耕地,1981~1985年期间平均每年128.6万亩,年占地递增率为21%。1986年占用164.4万亩,比1985年的201.4万亩下降18.4%,但仍比1984年的149.4万亩多占10%。有些建设项目在土地上宽打宽用,少用多征,征而不用,以及乱占滥用的现象比较严重。根据对非农业建设用地的清查,全国有40%非农业建设项目违法用地,

有些地方高达 50% 以上。一些城市扩展速度惊人，天津市 1980 年建成区面积 161 平方公里，1986 年发展到 282 平方公里，六年扩大 42.9%；大连市 1986 年建设开发区及其配套工程等占地 3.8 万亩，为该市建成区的 30%。

乡村集体建设占用耕地，1985 年为 139 万亩，1986 年为 87.8 万亩，分别占同期非农业建设用地总数的 28.4% 和 23.2%。有些地方毁田建砖瓦窑的情况相当严重，1987 年江苏淮阴、南通两市十三县的统计，共有大小窑 9 000 多座，窑场占用耕地 8.5 万亩，每年吃掉耕地 3.6 万多亩。有的乡镇企业占地圈大院，建筑密度很低。江苏省如东县对 600 多个乡镇企业调查结果，建筑密度只有 20%，浪费土地现象十分严重。江苏省对此已采取了措施。

农民建房占用耕地 1985 年为 146 万亩，1986 年为 127 万亩，分别占同期非农业建设用地总数的 30.1% 和 33.3%。农村“建房热”几乎遍及全国，而且多是占平地、好地和超标准占地。有些地方村镇建设规划没有贯彻珍惜、合理利用每寸土地、切实保护耕地的国策，占耕地、好地建新村，有的毁掉上百亩耕地扩建新的村镇。

（三）耕地自然损毁面积严重

长期以来，由于盲目开荒，滥垦山林、草原等，破坏了生态平衡，导致耕地大量毁坏。我国水土流失面积，解放初期为 116 万平方公里，50 年代扩大到 150 万平方公里，占全国总面积的 15.6%。30 年治理了 46 万平方公里，但有些地区又有新发展。目前，全国水土流失面积大约为 130 万平方公里，占全国总面积的 13.5%。每年因洪水、沙化等灾害损毁的耕地约有 200 万亩。

（四）土地管理体制不适应土地管理工作的需要

《土地管理法》颁布前，我国土地管理工作长期分散在各部门，单一靠行政手段管理，土地管理法规和土地管理机构不健全，法规不配套，管理力量薄弱。截至 1988 年 7 月，土地管理系统仅有 76 025 人。全国还有 28 个地（市），504 个县（市）未建立土地管理机构，已经建立机构的地、县中约 30% 很不健全，只有 1 至 3 人，无法开展正常工作。乡（镇）是土地管理的第一线，全国只有 4 万多人，尚有 2 万多个乡（镇）无土地管理人员。已经成立的也是缺经费、少编制、无必要的工作手段。

（五）土地长期无偿、无限期使用

这不仅使国有土地、集体土地所有权在经济上无法体现，而且也失去了利用经济手段调节土地使用结构和有效管理土地的可能，助长了多征少用，

征而不用，浪费土地现象不断发生。

我国现在还处在社会主义初级阶段，各项建设还要有一个较大发展。世界银行曾经研究了 100 多个国家的发展情况，认为一个国家经济发展一般可分为三个阶段，人均国民生产总值 250 至 500 美元为初级发展阶段，500 至 1 000 美元为加速发展阶段，1 000 美元以上为成熟发展阶段。我国目前人均只有 300 美元左右，还处于初级发展阶段。

我国现代化建设由加速发展阶段转入成熟发展阶段，即 2050 年以前，各项建设还需要占用多少耕地？据全国土地调查，我国 1985 年耕地面积大约 19 亿亩〔注 1〕，需要逐步退耕还林还牧的约 1 亿亩。按近几年各项建设占用耕地速度，即每年占用 300 万亩，从 1986 到 2050 年共约占用 2 亿亩。近几年，每年自然灾害损毁耕地约 200 万亩，今后每年按毁坏 150 万亩计算，从 1986 年到 2050 年损毁约近 1 亿亩。建设占用、自然损毁、退耕还牧还林三项合计，从 1986 年到 2050 年，减少耕地约 4 亿亩。这期间通过开垦荒地及滩涂开发可能增加 2 亿亩，最终剩下的耕地只有 17 亿亩。但那时的人口可能会突破 15 亿，达到 18 亿，人均耕地不到 1 亩。这是制约我国经济发展的重要因素。

二、我国耕地人口承载力已处于临界状态

从绝对数来说，我国的土地资源是丰富的，但从人均水平看，土地资源又相当贫乏。所以，研究土地问题离不开人口问题。我国的计划生育工作是很有效率的。我国人口出生率已由 1965 年的 37.9‰ 下降到 1984 年的 20.8‰。据世界银行测算，由于中国大陆实行计划生育，世界 50 亿人口日推迟了两年，使世界人口增长速度由 70 年代的 19‰ 下降到现在的 17‰，使发展中国家人口增长率减少 3‰。美国的中国人人口问题专家田信源计算，从 1970~1979 年的 9 年中，中国因计划生育共避免了 5 600 万胎，按每胎每年为国家节省 300 元计算，至 2000 年共可节约 51 亿美元。我国用占世界 6.8% 的耕地，养活了占世界 21.8% 的人口，这说明我国农业生产同样是很有成效的。

但是，我国正处于人口生育高峰期。1962 至 1975 年累计出生了 3.6 亿人。从 1986 年起，每年将有 2 570 万名青年结婚，即使每对新婚夫妇终身只生一个孩子，每年也将出生 1 285 万个孩子。1986 年全国出生率为 20.77‰，净增 1 485 万人；1987 年上升到 23.26‰，净增 1 720 万人；1988 年全国出生

率为 20.78‰, 净增人口 1 541 万人。三年约净增 4 746 万人, 比伊朗 1986 年的总人口还多。我国人口出生率的回升, 已引起国际国内的关注。《人民日报》1989 年 2 月 22 日头版报道, 我国人口增长形势严峻, 今年四月已突破 11 亿。据联合国人口活动基金会公布的数字, 如果出生率按目前的速度继续上升, 中国到 2030 年也许会有 20 亿人口。中国农业科学院农业经济与科学技术发展研究中心陈厚基同志在《中国土地科学》上发表的一篇文章中写道: “据有关人口研究机构预测, 每年世界人口增加 8 000 万人, 我国增加 1 400 万人。按照这样的人口增长速度计算, 到 2000 年, 世界和我国人口将在 1985 年的基础上, 分别增至 60.4 亿 (增加 12 亿人) 与 12.6 亿 (增加 2.1 亿人); 到 2050 年, 分别增至 100.4 亿人 (增加 52 亿人) 与 19.6 亿人 (增加 9.1 亿人)。如果按照当前我国实际总合生育率 2.63 计算, 到 2050 年全国人口为 18.11 亿。如果根据国家统计局人口司提供的预测资料, 按照总和生育率 2.41 计算, 到 2050 年为 16.40 亿”。

这里有四个人口预测数字, 即 20 亿, 19 亿, 18 亿, 16 亿。我们认为, 在研究耕地人口承载力时, 按照 18 亿人口计算比较稳妥。

18 亿人口, 一要吃饭, 二要建设。到 2050 年各项建设需要占用耕地数和自然损坏耕地数, 约 4 亿亩。18 亿人口吃饭需要多少耕地? 联合国粮农组织认为, 一个人一昼夜享有 2 300 大卡路里的食物消费, 就可达到食物自给; 把 2 300 大卡热量换算成粮食, 一个人一年约需 255 公斤。西方营养学家认为, 一个人一昼夜享有 9 000 大卡路里的食物, 就可享有高食物消费水平, 换算成粮食, 一个人一年约需 1 000 公斤。目前发达国家现有人均食物消费水平, 换算成粮食, 一个人一年约为 600 至 700 公斤。这里有三个标准。根据我国实际情况, 到 2050 年, 我国食物消费水平, 既不按高标准, 也不按低标准, 按目前发达国家的低标准, 每年人均消费粮食 600 公斤计算, 问题就非常严重了。

到 2050 年, 我国人口达到 18 亿, 人均消费粮食 600 公斤, 共需粮食 10 800 亿公斤。如果不能扩大耕地面积, 只有提高单产。2050 年我国耕地只有 17 亿亩。80% 耕地播种粮食, 为 13.6 亿亩。复种指数达到 160%, 播种面积为 21.76 亿亩。按播种面积计算, 亩产需要达到 496 公斤, 如按粮食耕地面积计算, 亩产需要达到 750 公斤。而我国目前粮食播种和耕地亩产分别为 242 公斤和 366.65 公斤。这就是说, 到 2050 年, 我国粮食播种和耕地亩产必

须分别达到 496 公斤和 749.65 公斤, 才能保证人均消费粮食 600 公斤的低水平。但要达到这个标准也是非常困难的。当然有人不同意这种计算方法。

有人主张, 我国可以通过进口解决粮食问题, 这是办不到的。目前世界粮食储备〔注 2〕已达到警戒水平, 世界粮食供应已处“全球警戒状态”。1960 年世界粮食储备总量曾经达到 2 360 亿公斤, 但从此几乎逐年减少, 1974 年一度减少到 1 370 亿公斤, 1982 年才恢复到 2 730 亿公斤。与此相应, 世界粮食储备可担保的日数也从 1960 年的 104 天逐年减少, 1974 年一度减少到 41 天, 1983 年也只恢复到 68 天, 仍未达到 1960 年的天数。据联合国粮农组织最新预测, 1988 年世界粮食总产量为 17 300 亿公斤, 比减产的 1987 年又减产 3.8%, 为 1983 年以来最低水平; 粮食储备量将减少到 2 510 亿公斤, 为 1986 年以来的最低水平, 仅够世界人口 54 天的消费。现在全世界有 100 个粮食进口国, 将来全世界人口达到 70 亿左右, 是不能卖给我们很多粮食的。即使有粮食卖给我们, 也难以运输, 同时我们也没有外汇支付能力。象我们这样一个人口大国, 无论如何是不能把解决粮食问题的期望寄托在国际市场的。

这里必须特别指出的是, 耕地问题的严重性, 还不仅在于耕地面积的锐减, 人口的猛增, 人地矛盾的加剧, 还在于我们一些领导同志没有认识到耕地、人口反向发展导致耕地危机的巨大惯性, 缺乏危机感和紧迫性。主要表现在: 一是在制订建设用地规划或建设项目的立项过程中宽打宽用或宽打窄用; 二是短期行为, 注重经济效益, 忽视社会效益, 有些地方盲目兴建城镇一条街和“加工区”、“工业小区”; 三是有些领导干部有法不依, 以权代法, 越权批地。有的地方是上有政策, 下有对策, 甚至执法者反被违法者所制。土地管理部门对此无能为力, 加剧了人多地少的矛盾。

三、解决我国耕地问题的对策

我国耕地人口承载力的潜在危机, 是长期困扰我国现代化建设的最大障碍因素。必须进行治理、整顿, 全面深化改革, 从现在抓起, 长远规划, 统筹安排, 综合治理。必须长期坚持“控制人口, 节省资源, 适度消费”的指导方针, 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, 为子孙后代保留尽可能多一点的赖以生存、发展的宝贵资源——土地。

1. 加快立法, 千方百计保住现有耕地面积

首先要创造一个有利于保护耕地的法律环境, 尽快制定耕地保护法。明确规定人均耕地的绝对保护数, 制订土地利用总体规划, 根据规划划定农田保护区, 非农建设用地不得侵占。

加强土地监察工作, 整顿土地管理秩序, 对土地违法案件要依法查处, 做到依法管地用地。

2. 有计划有限导地进行土地开发, 增加耕地面积, 提高耕地质量

据初步调查, 全国有大片荒地 5 亿亩, 能够开发为耕地的, 约 1.2 亿多亩; 零星闲散荒地约 1 亿亩, 能开发为耕地的约 0.5 亿亩。如果对未利用的荒地进行综合开发, 宜农则农, 宜林则林, 宜牧则牧, 宜渔则渔, 宜建则建 (建设用地), 合理利用, 用开发的耕地, 补上建设占用的耕地, 保持现有的耕地数量, 是完全可能的。

要努力提高废弃地的复垦率。据预测, 到 2050 年, 全国因建设遭到破坏的土地将达 6 000 万亩, 而目前我国复垦率只有 2%, 潜力相当大。如果按先进国家 50% 的复垦率, 则可复垦 3 000 多万亩。

3. 积极推进土地使用制度全面改革, 建立珍惜和合理利用土地的自我约束机制

要真正做到珍惜、节约、合理利用土地, 必须改革土地使用制度, 改无偿无限期使用为有偿有限期使用。不论国有土地、集体土地, 不论城市土地、农村土地, 都应如此。这是珍惜、节约、合理利用土地的内在动力, 是制止浪费、荒芜、非法侵占、买卖土地的重要途径。

4. 大力发展科学技术, 增加投入, 努力提高耕地生产效益

增加投入, 提高单产。目前, 除依靠政策进一步调动农民种粮的积极性外, 主要是增加对耕地的投入。近年来, 国家对农业基本建设投资 1 亩耕地年投资实际上只有 3 元, 而日本为 136 元, 法国为 26 元, 苏联为 17 元。这个问题很值得研究解决。1987 年, 我国粮食亩产约 242 公斤, 提高单产的潜力是有的。如果到 2050 年, 将单产提高到 496 公斤, 若按 21.76 亿亩粮食播种面积算, 可增加粮食约 5 527.04 亿公斤, 相当于增加耕地 11.14 亿亩。目前, 我国西北部有 2 亿亩旱地, 实际产量平均只有 63 公斤, 每亩增产 20 公斤粮食是完全可能的。

适当提高复种指数。有关部门的研究表明, 今后随着我国农业生产条件的改善, 大致还有 10% 复种指数的潜力。复种指数每增加一个百分点, 就相当于增加 1 500~2 000 万亩的播种面积。因此, 充

分利用我国光热资源优势, 创造各种条件利用间作、套种等多熟制, 可使复种指数从现在的 151.2% 增加到 2000 年的 155% 和 2050 年的 160%, 相当于分别增加播种面积 1.2 亿和 1.9 亿亩。

加强生物技术和人工合成技术的研究。解决人地矛盾、人类食物的短缺问题, 最终要靠生物技术和人工合成技术取得突破。尽管这项研究到大面积应用还要经过一个相当长的过程, 但这是一条从根本上解决人地矛盾和粮食问题的途径。

5. 适度消费, 以缓解我国粮食供需上的压力

近两年, 我国出现了“超前消费”的现象。这同我国的国情与国家的财力很不适应。因此, 非常有必要提倡适度消费。在现有条件下, 应提倡少消耗一些粮食, 多吃一些动物类食物; 提倡少吃一些消耗粮食的肉类, 多吃一些草食肉类; 提倡改喝白酒为果酒。这对节约粮食十分有利。此外, 应大力发展饲料工业。目前, 我国饲料质量差、转化率很低。每公斤肉蛋奶单位消耗精料, 世界平均水平为 4.8 公斤, 而我国高达 8.6 公斤, 多消耗精料近一倍。应该努力提高我国饲料质量, 争取很快达到目前世界的平均水平。使我国每公斤肉蛋奶单位消耗精料由现在的 8.6 公斤下降到 4.8 公斤。

6. 大力加强全民国土观念教育, 进一步增强全社会特别是各级领导干部珍惜土地的意识, 造成一个有利于保护耕地的社会环境

7. 控制人口, 以缓解人地矛盾。

这是一项关键措施。如果到 2050 年, 人口数不是 18 亿而是控制在 16 亿或再少一些, 按人均粮食 600 公斤算, 相应减少粮食需求 1 200 亿公斤。那样, 人地矛盾就会有很大的缓解。

〔注1〕1985年底国家统计数为14.5亿亩, 1984年农委、计委使用数(1980~1983年调查)为21.5亿亩, 1986年概查汇总数(据1979~1985年调查)为21.1亿亩, 扣除重复计算等, 净面积为19.2亿亩, 我们文中使用的数字是1986年概查汇总的净耕地面积。

〔注2〕世界粮食储备是由两个部分组成, 一是实际储备的粮食, 一是粮食主要供应国——美国粮食作物休闲地折算成的粮食产量。

本文作者王先进 (Wang Xianjin) 系国家土地管理局局长。