

浅谈中国耕地流失的现状及其对策

On the Reduction of Farm Lands in China and Countermeasures

秦秀华, 苏杰南, 黄寿昌

Qin Xiuhua, Su Jienan, Huang Shouchang

(广西生态工程职业技术学院, 广西柳州 545004)

(Guangxi Polytechnic of Ecology Engineering, Luizhou, Guangxi, 545004, China)

摘要:分析中国耕地流失的现状和原因,认为中国耕地面积逐年减少的原因是开发区和房地产乱占滥用耕地严重,农村中挪用和浪费耕地严重,采矿中挖损、破坏和压占大量土地,以及土地闲置,自然灾害也造成大量耕地减少。建议进一步树立农业是国民经济基础的思想,切实保护耕地,尽快制定《土地法》;规范政府行为,确保耕地面积稳定,严格审批制度,加强对土地的管理;实施土地复垦和用森林来保护耕地。

关键词:耕地 流失 对策

中图分类号:S341.1

Abstract: The status and causes of reduction of farm lands in China are analyzed. The causes are the abuse of farm lands from development zones and development of real estates, misuse and waste of farm lands in the rural areas, mining. The unused lands and natural disasters also cause a great deal reduction of farm lands. To control the reduction of farm lands needs to set up a thought of agriculture as a base of national economy in the society, work out the land act, regularize administration of local authorities, stricts the system of examination and approve of land, implement re-farming of farm lands and development of forests.

Key words: farm lands, reduction, countermeasures

自从农村实行改革以来,中国农业生产得到了很大发展,总的形势较好。但是,近几年来,随着社会主义市场经济的逐步建立,农业上如何保护耕地逐步成为一个突出的问题。目前中国耕地日趋减少,人口日益增长,人地矛盾是我们必须正视的现实。为此,本文在分析中国耕地流失现状及原因的基础上,从保护生态环境的角度出发,提出我国今后稳定耕地面积的一些对策和建议。

1 中国耕地流失的现状

中国拥有 $9.6 \times 10^8 \text{ hm}^2$ 的广阔国土,居世界第三位,但适于农耕的土地很少,且有逐年下降趋势。1957年中国耕地面积曾达到 $1.17 \times 10^8 \text{ hm}^2$,但到1986年全国累计减少耕地 $0.40 \times 10^8 \text{ hm}^2$,平均每年减少 $52.67 \times 10^4 \text{ hm}^2$ ^[1]。1986年《土地管理法》颁布实施后,情况有所好转,耕地减少数量明显下降,锐减的趋势得到一定程度的控制。但自1991年以

来,耕地面积特别是粮食耕地面积又以较大幅度开始减少。1991年粮食耕地面积减少了 $113.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$,1992年减少了 $160.00 \times 10^4 \text{ hm}^2$,1993年减少 $5.20 \times 10^4 \text{ hm}^2$,1994年减少 $93.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$ ^[1]。4年间粮食耕地共减少 $400.00 \times 10^4 \text{ hm}^2$,使中国粮食播种面积只有 $1.09 \times 10^8 \text{ hm}^2$,跌到了《90年代中国农业发展纲要》确定的粮食种植面积不少于 $1.10 \times 10^8 \text{ hm}^2$ 的警戒线^[1]。1999年全国耕地面积减少 $84.2 \times 10^4 \text{ hm}^2$,2002年全国耕地面积减少 $168.58 \times 10^4 \text{ hm}^2$,2003年全国净减少耕地 $253.74 \times 10^4 \text{ hm}^2$,人均耕地已由2002年的 0.098 hm^2 降为 0.095 hm^2 ^[2]。仅为世界人均 0.25 hm^2 的三分之一稍强。在1568个县级行政区中,有666个县人均耕地低于联合国粮农组织确定的 0.053 hm^2 警戒线^[2]。在全世界26个人口超过5000万以上的国家中,中国耕地总面积与美国并列第二,人均耕地面积则为倒数第三,仅高于日本和孟加拉国,居第24位^[1]。

2 中国耕地流失的原因

2.1 开发区和房地产乱占滥用耕地严重

目前我国开发区和房地产征用土地中存在以下主要问题:(1)审批手续不够严格,存在“一窝蜂”开发现象。不仅省(市、自治区)市、县办开发区,有些乡镇也在办,开发区。全国乡以上兴办的各种开发区达8000多个,仅1992年兴办的开发区就占用耕地146.67多万公顷^[3]。(2)缺乏通盘考虑和整体规划,计划性较差。有的申报计划未经科学论证和严格审批,手续不完备。少数地方不顾主客观条件是否具备,纷纷争建开发区,甚至限指标、限时间、抢任务,不仅导致形式主义和浮夸风重新抬头,而且往往造成因无投资者征而不用,或由于建设周期长,多征少用,任其荒芜,从而造成土地闲置、浪费。(3)互相攀比,竞相压价,使外商从中得利,个别人钻了空子,转手倒卖地皮,牟取暴利。(4)房地产过热,豪华住宅盖建太多,超过市场需求。南方某市耕地总面积 $5.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$,其中 $0.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 搞房地产开发, $3.67 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 搞乡镇企业、种植甘蔗等经济作物,只剩 $1.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 种稻谷。1990年林地被占 $9.4 \times 10^4 \text{ hm}^2$,60.6%未经林业主管部门审核。目前,仅建设占地就有约 $44 \times 10^4 \text{ hm}^2$,林地变为非林地,相当于耕地被占用面积的2倍^[3]。

2.2 农村中挪用和浪费耕地严重

就农村自身来说,也有多占和浪费土地问题,其中住宅基地的无偿使用与占有就是一例。有某村,35户农民废弃老宅地,到村外占用大量耕地建新房,老宅地近5000 m²土地成了废墟,既无人住,也不退地还耕。此类事情,为数不少。近来又有一个新的倾向,就是一些地方盲目调整农业结构,乱占耕地种果树、挖鱼塘等,破坏了基本农田,导致局部地区粮田急剧减少。这种现象如蔓延下去,其后果不亚于开发区占用农田。此外,土地撂荒使耕地减少也是一个重要问题。据统计,全国常年流动的农民至少有5000万人。每外出100人,荒芜土地少则0.11 hm²,多则0.32 hm²。若按人均撂荒0.02 hm²计算,全国每年外出5000万农民就荒芜土地 $100 \times 10^4 \text{ hm}^2$,少产粮食 $5 \times 10^8 \text{ kg}$ 以上。

2.3 采矿中挖损、破坏和压占大量耕地

《矿产资源法》对乡镇、村集体矿山企业和个体采矿的主要义务、法律责任都有明确的规定,然而由于管理不力,部分乡镇企业在矿山开发过程中不进行综合勘探评价,并且缺乏必要的综合开采、回收和

保护措施,矿渣、废水随意乱堆、乱排,造成矿产资源浪费和破坏,并恶化矿区周围的生态环境。中国因工矿企业和乡镇企业挖损、塌陷、破坏和压占的土地累计已达 $200 \times 10^4 \text{ hm}^2$,同时每年仍以 $2.00 \times 10^4 \sim 2.67 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 的速度在递增^[2]。

2.4 土地闲置

在过去的几年中,因国家建设盲目上马等原因造成土地闲置浪费是非常惊人的。国家建设闲置土地的总面积、废耕地、可耕地分别占全国闲置土地的79.13%、69.04%、79.92%^[4]。

开发区和经营性房地产的闲置土地利用是重中之重,废耕地、可耕地所占比例惊人,其中:开发区闲置土地40699 hm²,占全国闲置土地的34.49%,占全国建设闲置土地的44.16%。经营性房地产闲置土地21206 hm²,占全国闲置土地的18.21%,占全国建设闲置土地的23%。东部发达地区集中了全国绝大部分的闲置土地,其宗数、总面积、废耕地、可耕地分别占全国闲置土地的60%、80%、45%、77%^[4]。

2.5 自然灾害造成耕地减少

中国的土地荒漠化十分严重,共有荒漠化土地 $367 \times 10^4 \text{ km}^2$,占国土面积的38.2%,其中风蚀区沙漠及沙漠化土地 $188 \times 10^4 \text{ km}^2$,占国土面积的19.6%;水蚀区水土流失面积 $179 \times 10^4 \text{ km}^2$,占国土面积的18.6%^[5]。20世纪50~70年代沙漠化土地平均每年以1560 km²的速度扩大,但20世纪80年代以来,沙漠化土地平均每年以2100 km²速度扩大^[6]。沙漠化与风沙化土地面积扩大,使中国平均每年损失可利用土地面积13.3余万公顷^[6]。目前约有 $393.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 农田,493.33多万公顷草地,受到沙漠化的威胁^[6]。受沙漠化严重影响的农田产量普遍下降75%~80%,大部分草场产草量下降30%~40%^[6]。

由于种植业,特别是粮食种植效益低下,导致一些地方急功近利,忽视长远的社会发展和生态效益,不重视农业的投入,致使农业抵御自然灾害的能力下降。恶性循环后,自然灾害造成更多的耕地流失。

3 遏制耕地锐减的对策与建议

整治国土,改善生态环境,发展农业,保障农牧业稳产高产,是影响中国经济发展和社会安定的大问题,必须采取积极有效的措施遏制耕地锐减势头。

3.1 进一步树立农业是国民经济基础的思想,切实保护耕地,尽快制定《土地法》

从大的方面讲,我们要确保耕地不减少,就农业内部结构讲还要确保粮食生产用地不减少。保护农业,首先要保护耕地,保护粮田。今后要做到不占、少占优质农田,严格控制大城市扩展,控制城镇建设规模,要在改造旧城上下功夫,尽量提高城市内部土地的利用率,使全国基本农田即95%的耕地切实得到有效保护。据国家土地局介绍,目前,中国基本农田仅有50%约 $0.63 \times 10^8 \text{ hm}^2$ 得到了保护,只有上海、江苏、浙江、吉林、河北、山西、广东、湖北等8省市完成了基本农田的划定和规划工作。从全国来看,有些地方进展缓慢,还有些地方边划保护区,边又被开发占有的现象,这些问题亟需引起各级领导和有关部门的重视。

中国目前已经有了一个《土地管理法》,通过10多年的实践,已经具备制定《土地法》的一定基础,为有效遏止耕地资源的流失,国家要加快《土地法》的立法进度,《土地法》属于基本法性质,建议人大常委会把这个法提到立法规划的第一位。

3.2 规范政府行为,确保耕地面积稳定,严格审批制度,加强对土地的管理

土地管理是政府行为,各级政府有管好、用好土地资源,确保耕地面积的责任。珍惜和合理利用每一寸土地,需要领导部门、主管部门从自身做起,能够不折不扣地严格依法办事,正己,然后才能正人。政府部门根据《全国土地利用规划纲要》确定的年度非农业建设占用耕地指标,是指令性的指标,各级政府必须确保落实,必须严格依法办事,保护耕地应该像控制人口增长那样作为考核领导干部政绩的主要内容之一,并在这方面做认真执法的模范,做到有法必依,执法必严,违法必究。

坚决贯彻执行《土地管理法》和国家有关开发区的土地政策法规。设置开发区要有统一规划,划定开发区须报国务院和省级人民政府审批。把节约用地作为我们的基本国策抓紧抓好。做到开发一块,征用一块。对那些已征,迟迟未利用而丢荒的土地则应退耕还农。

3.3 加强宣传,提高干部、群众保护土地资源的意识

在中国国民经济发展速度取得世界瞩目的成就的时候,应进一步加强舆论宣传工作,使广大干部群众都知道,生态环境问题也是关系到国泰民安的大事,对当前严峻的生态环境形势使广大干部群众进

一步得到理解、重视和认同,唤起他们的忧患感、紧迫感和历史使命感。为此,各地应结合国情、省情和当地实际情况,采取各种宣传形式,向广大干部和群众宣传《土地管理法》、《环境保护法》、《森林法》、《矿产资源法》等法规,使他们了解有关规定,在发展乡镇企业的过程中自觉地、合理地利用和保护好土地资源和生态环境。达到治理的目的。

3.4 实施土地复垦

对废弃的土地经过复垦,可作为农地、牧地、林地、建设用地和水域等,这是中国重要的后备土地资源,同时经过复垦,可以减少水土流失和风蚀,可以绿化环境、改善生态,从而缓和人地矛盾,并可产生巨大的经济效益、社会效益和生态效益。例如,把 $200 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 土地复垦利用,以50%恢复为耕地,即为 $100 \times 10^4 \text{ hm}^2$,按每公顷产粮4500 kg计,每年增加粮食 $45 \times 10^8 \text{ kg}$,可解决2250万城镇人口口粮。30%复垦为林果、牧业、水产养殖用地,即为 $60 \times 10^4 \text{ hm}^2$,20%复垦为建设用地,即为 $40 \times 10^4 \text{ hm}^2$,可满足中国2~3a非农业建设用地,等于节约耕地 $40 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。可见,实施土地复垦的效益是巨大的,中国土地复垦蕴藏着巨大的效益潜力。故土地复垦“利在当代,功在千秋”。效益无穷。

3.5 用森林保护耕地

中国现有森林每年减少土壤侵蚀量 $246 \times 10^8 \text{ t}$,相当于为490多万公顷土地保住0.5m厚的活土层,每年减少江河泥淤量 $76.8 \times 10^8 \text{ t}$,减少泥沙入海量 $118.4 \times 10^8 \text{ t}$,减少土壤有机质损失量 $3.84 \times 10^8 \text{ t}$ 和氮、磷、钾损失5760多万吨^[7]。1995年到2000年中国沙区通过造林开发新开农田 $40.00 \times 10^4 \text{ hm}^2$,营造防护林改造低产田 $266.67 \times 10^4 \text{ hm}^2$,这两项可增产粮食40多亿公斤;在平原农区建设林网,新造林 $51.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$,新增农田保护面积 $0.10 \times 10^8 \text{ hm}^2$,按每亩增产12.5kg粮食计算,可增产粮食 $20 \times 10^8 \text{ kg}$;进行山区林业开发,可新增农田面积 $80.00 \times 10^8 \text{ hm}^2$,按 2250 kg/hm^2 计算,可增产粮食 $18 \times 10^8 \text{ kg}$;发展木本粮食 $333.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$,可替代粮食 $16 \times 10^8 \text{ kg}$ 。以上几项可增加粮食近 $120 \times 10^8 \text{ kg}$ 。用森林保护耕地无论从经济效益还是生态效益上都具有十分重要的意义。

4 结束语

中国人多地少,耕地后备资源不足的矛盾已成为制约中国经济发展和提高人们生活水平的重要因素。因此,党和国家把“十分珍惜和合理利用每寸土

地,切实保护耕地”定为中国必须长期坚持的一项基本国策。土地资源开发利用,是一个涉及全社会、全人类各个领域的多学科、多部门的系统工程。中国人口不断增加,人均耕地占有量一直下降几乎是不可逆转的。因此,在控制人口过快增长的同时,科学合理地利用每一寸土地,珍惜每一寸土地是我们的当务之急。

参考文献:

- 1 朱蕴熙. 国土流失与国土建设. 群言, 1994, 115(10): 17~19.
- 2 国土资源部. 中国国土资源公报. <http://www.zyclps.com>. 2003-03-06.
- 3 杜大华, 张永祥. 浅谈土地资源的忧虑和对策. 生态经济,

1995, 61(6): 52~54.

- 4 冯 滨. 土地闲置知多少. 科学时报, 1999-08-09(5).
- 5 宋宗水. 荒漠化土地应实施统一治理. 林业工作研究, 1995, 4: 47~52.
- 6 赵鸣骥. 加大投入力度. 推进治沙进程. 林业工作研究, 1995, 1: 11~16.
- 7 郑川维. 林地是作为森林资源一部分还是作为一土地进行统一管理更有利. 林业工作研究, 1995, 2: 19~24.
- 8 白中科, 赵景逵. 论我国土地复垦的效益. 生态经济, 1995, 57(2): 35~39.
- 9 张维邦. 试论我国山区的经济发展战略. 生态经济, 1995, 60(5): 47~51.

(责任编辑: 邓大玉)

(上接第 191 页)

将混剂中的有效成分按莠灭净: 2 甲 4 氯异辛酯 = 1.5: 6.0 进行复配。

参考文献:

- 1 张瑞亭. 农药的混用与混剂. 北京: 化学工业出版社, 1987.
- 2 苏少泉. 中国农田杂草化学防除. 北京: 北京农业大学出版社, 1996. 122~144.
- 3 陈年春. 农药生物测定技术. 北京: 北京农业大学出版社, 1991. 215~220.
- 4 慕立义. 植物化学保护研究方法. 北京: 中国农业出版社, 1997.
- 5 余淑英, 盛书祥, 欧晓明. 茶皂素对杀虫剂的增效作用. 湖

南化工, 1998, 28(5): 31~32.

- 6 苏建坤, 张春梅, 刘怀阿, 等. 杀虫剂触杀联合毒力的研究. 安徽农业科学, 2000, 28(4): 461~463.
- 7 王学东, 王慧利, 薛银根, 等. 双甲脒与溴氰菊酯、氰戊菊酯混用对麦长管蚜的增效作用研究. 农药, 2001, 40(10): 24~25.
- 8 姚安庆, 杨华春. 异丙草胺·莠去津混配比例筛选及其悬乳剂的研究. 农药学报, 2004, 6(1): 93~96.
- 9 林长福, 杨玉廷. 除草剂的混用、混剂及其药效评价. 农药, 2002, 43(8): 5~7.

(责任编辑: 邓大玉)