

我国现阶段耕地资源锐减与缓解途径研究

彭珂珊*

【摘要】农业是国民经济的基础，耕地则是基础之基础。针对1994年全国耕地减少600万亩，人口达到12亿的现状，人地矛盾在社会主义市场经济条件下更加尖锐，使危机的警钟在我们耳畔敲响。本文简要分析了耕地减少的原因，着重对耕地减少的缓解对策进行了分析。

【关键词】耕地 锐减 对策 中国。

1 我国耕地资源锐减的严峻形势

我国是土地资源相对贫乏的国家，虽然土地资源总量处于世界前列，但土地人均占有量和已利用土地资源中耕地的人均占有量，均远低于世界平均数，在我国现有的土地资源中，山地、高原多，平地、水地少，且耕地后备资源严重不足，容易开发的土地较少，人多地少，耕地不足是我国的基本国情。“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”是我国的一大基本国策。近年来，土地管理工作虽然有了一定程度加强，但乱占滥用耕地的现象至今还没有杜绝。在“开发区热”、“加工区热”、“旅游区热”、“乡镇企业热”和“房地产热”中，一些地方出现了多占少用、占而不用、闲置撂荒的现象，造成了耕地资源的严重浪费；一些地方在调整生产结构中，有盲目占用耕地现象，致使基本农田减少；在耕地上乱建窑、建房、建坟、取土或采矿等非农占地现象，也没有得到有效遏制。据有关部门统计，1990年到1993年期间，全国净减少耕地1500多万亩。国家土地管理局截止到1995年1月24日的统计汇总表明，我国30个省、市、自治区1994年耕地面积减少1071.7万亩，与近5年来国内减少耕地最多的1992年基本持平，净减少量为596.9万亩。全国耕地面积减势十分严峻。统计显示，1994年减少耕地面积较1993年的937.8万亩增加133.9万亩，增长幅度为14%。虽然1994年新增耕地474.8万亩，但是，净减少耕地的“赤字”仍然很高。

1994年大幅度耕地减少的构成情况如下：①三项建设（国家建设、集体建设、个人建房）占用耕地206.8万亩，占1994年耕地面积减少总量的20%。其中，国家建设占用耕地138万亩，较1993年的135万亩略有增加。集体建设占用耕地49.9万亩，与1993年持平。农村个人建房占用耕地18万亩，比1993年相比略有增加。②农村结构调整占用耕地679.8万亩，占耕地减少总量的63.4%，居耕地减少成因的首位，与1993年相比，增长幅度为7%。农业结构调整占用耕地目前居高不下，且有不断扩展的趋势。③1994年灾害毁地185万亩，占耕地减少总量的17.26%，与1993年的101万亩相比，增加了84万亩，增长幅度为83%。其中相当一部分属于乱占、滥用。与此同时，我国人口却每年净增1500多万，导致了人均占有耕地面积越来越少，不足世界人均数的1/3。全国已有相当的省、市人均耕地不足1亩。外国学者曾经在研究中国土地历史后著书，认为中国的农田经过5千年基本没有受

* 中国科学院水利部西北水土保持研究所，陕西杨陵，712100

到破坏,这在世界历史上是个奇迹。但是这个奇迹还能保持多久,就值得研究了。按照目前这种速度递减下去,50年以后我国人均耕地将降到0.6亩,100年以后还能有多少耕地留给我们的子孙后代?面对这的现实,每一个对子孙后代有责任感的人,都不不深思。

我国人口已达12亿,土地负担指数直线上升,人口持续增长将给粮食生产造成巨大压力。中国人口的困境的实质是粮食危机,而粮食危机则是耕地资源危机的直接反映,这是我国农业面临的严峻问题。我国耕地资源不足,尽管还有宜农荒地2亿亩,但分布边远,质量低劣且开垦难度大,单位投资高。面对如此国情,又要促使国富民强,群众生活质量不断提高的客观现实,就显得矛盾突出,任务艰巨。由于数量的有限性使之日益成为影响社会和制约社会发展的重要因素,为了确保经济的持续增长和生活的不断改善,必须在土地利用上采取谨慎态度和节约的原则,严禁荒芜浪费,减缓耕地资源锐减。

2 耕地资源开发利用的对策

2.1 增强“惜土”意识,造福子孙后代

随着经济建设的发展,人地矛盾将十分突出。因此,十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地,是必须长期坚持的一项基本国策。首先要开展国土危机教育,更新传统观念,唤起人们对土地问题的忧患意识,增强国情、国策和法制观念,形成良好的社会风尚,建立起强大的自我约束和社会监督机制。其次是增强全民族的“惜土”意识。中国政府已将每年的6月25日确定为“土地日”,每年通过宣传活动,采用口头讲解、版画宣传、典型引路、形象教育等形式普及土地资源知识,集中力量大抓,统一部署,全面动员,造成强大的声势和社会舆论。各级组织要把《土地管理法》的宣传当作长期的任务,并列入各级党委、政府的重要议事日程。第三采取多种形式开展群众性宣传教育。有计划地利用多种形式举办土地法规知识培训班,对乡村干部进行重点培训,土地部门应积极主动地与教育部门配合,从基础抓起,在小学搞国土观念教育的试点,总结经验逐步推开。第四象抓计划生育工程那样,把土地管理工作抓好。

2.2 搞好经济建设,合理配置土地

土地作为社会的一种有限的资源,在社会主义市场经济条件下,其配置有什么问题,是什么原因妨碍着土地资源合理配置和有效利用,怎样才能改变当前土地资源配置不合理的格局,使有限的资源能发挥最大的潜力和永续利用,如果没有丰富的土地资源知识,就难以对上述问题进行透彻的分析。因此,土地资源学者有责任,也有必要直接进入社会主义市场经济下的土地资源配置问题探讨,以经济建设为中心,从以往唯一或主要以第一产业发展来评价,转向从三个产业协调发展为出发点直接从发展经济的需要来评价。这样,土地评价才有动力和生命力。

2.3 发挥多学科优势,减免土地灾害

防御国土灾害的综合体系不仅包括土地资源学,还包括水利学、国土经济学、建筑与城市建设环境工程学、结构工程学、生态学、林学、水产学、畜牧学、地理学、土壤学、地质学、大气学、信息学和灾害学,应充分发挥多学科优势,共同献计献策,从而奠定有关防御国土灾害的综合体系的理论基础,用以指导有关的实践活动。在统一规划的原则下,制定防御灾害的综合规划,因地制宜,让防灾减灾系统相辅相成,构成一个有效而科学的防灾综合体系。因此,为了使土地资源灾害科学体系健康的发展,除了有广泛坚实的基础和博深的知识外,还必须要有系统科学思想的指导和协调,互相配合的精神。为此,必须强调宏观研究与

微观研究相结合; 自然科学与社会科学相结合; 实证研究与实验研究相结合; 时间因素与空间因素相结合; 无机因素与有机因素相结合; 生命因素与非生命因素相结合; 理论与实践相结合; 单项攻关与交叉、综合研究相结合的途径。土地防灾科学体系的研究, 随着系统科学的指导与发展, 必将出现一个蓬勃兴起的局面。对于土地环境的研究, 我们要综合运用工程、生物、耕作防灾措施避免灾害, 还要适当运用非工程措施。

2.4 提高开发深度、保护耕地资源

首先, 正确处理建设好与耕地保护的关系, 对于经济发展占用耕地, 理想的目标是, 以尽可能少的耕地占用面积, 实现高度集约化的土地利用, 使有限的农田绿地得以保存, 从而维持社会对农产品增长的需要。非农占用耕地扩大, 我们应在建设过程中抵制乱征、乱占、滥用和浪费撂荒耕地倾向。其次, 要建立专门机构, 加强统一领导、规划和管理。同时, 各级土管部门应代表政府组织领导、立项审批、布局规划、行政管理等, 使之有章可循, 有法可依, 确保经济建设有计划地健康发展。第三, 编制基本农田保护区规划和建设规划。一方面要编制和制定各类基本农田保护规划及耕地保护条件, 通过规则和立法的方式划定基本农田保护区。对各类开发区的建设数量、区域布点、占地规模、功能结构, 开发性质等进行统一的界定。一切未纳入统一规划的都应被视为非法而不予承认与批准。凡私自建立起来的坚决予以取缔。这样, 既可使国民经济得到健康和顺利发展, 又使基本农田得到永久性的保护。第四, 改造旧城区, 优化城市土地资源。通过合理布局, 改造旧城区, 可以提高土地利用率和单位土地面积效益, 增强城区的容量。

2.5 优化土地环境, 全面发展经济

首先, 着眼土地、山林、草地、水面、荒山的综合治理, 在治理中要林草先行, 对25度以上的耕地坚决退耕还林、还牧、还果, 对土地开发治理采取国家、集体和个人一块上的办法, 相互配合, 多方支持。其次, 制定土地开发的优惠政策, 使开发者得到更多的实惠, 使政策措施和治理措施紧密结合, 在短期内尽快恢复植被和增强抗御风沙、防止水土流失的能力。第三, 国家增加对治理土地环境的投入, 认真抓好“三北”防护林建设工程、长江防护林体系建设工程、中低产田改造建设工程、长江和黄河水土保持工程、平原绿化建设、农村薪炭林建设和“三废”环境改造建设等, 通过工程、耕作和生物措施, 增加对土地的投入。第四, 大力发展专业性土地开发合作经营组织。第五, 对农房搬迁以后的旧庄基, 要及时收回, 集体统一整修, 并入基本农田, 多渠道节约耕地, 还要合理规划, 统一组织, 集中施工, 开展治沟治滩, 充分利用一切可以利用的土地。第六, 对土地要因地制宜地进行科学开发和利用, 宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜工则工, 开拓农业生产新领域。第七, 有规划地开发利用一部分土地来发展工业、交通、城镇和其它事业, 特别是在北京、上海、天津等大城市, 利用土地发展房地产业和第三产业, 经济次发达地区, 可以由小到大, 脚踏实地逐步发展。

2.6 调整土地结构, 努力提高效益

首先, 调整粮食作物与经济作物的用地比例, 提高经济作物尤其是名特优作物的用地比重。西部地区经济作物用地比重不仅低于沿海各省市, 也低于全国平均水平, 在稳定粮食生产前提下, 应适当扩大经济作物种植面积。其次, 调整种植业与畜牧业用地比例, 需要调整一部分耕地种植饲料作物, 或通过改革耕作制度扩大饲料作物播种面积, 为畜牧业提供较充足的精饲料和青饲料。第三, 调整各类作物内部结构, 粮食作物应适当压缩, 增加经济作物的种植面积, 或通过对水田实行多种形式的水旱轮作复种制, 安排适当的旱粮生产。经济作

物用地结构应从市场需求出发, 结合考虑生产条件, 扩大畅销利大高产的优势作物、控制和压缩滞销低产的作物。第四, 充分利用当地得天独厚的天然资源及林果、畜牧、药材、土特产等, 可以兴办一批乡镇企业和二、三产业。第五, 从我国的土地资源生产布局来说, 就应把发展旅游业作为一项重大的产业加以建设。第六, 以改造军工企业基地为重点, 使原三线建设企业的资本存量转移与重新组合, 发挥巨大资本存量的再投入作用, 缓解土地资源资金不足的困难, 推进新兴消费产业的发展。第七, 加快城镇建设。

2.7 采取综合措施, 扭转恶性循环

首先, 应对工业生产的内外环境进行整治, 采取行政、经济、法规三位一体, 解决包括城市在内的工业品污染问题, 对超标污染加强监测、限期治理。在新建改建和扩建工程时, 严格审批制度, 控制新的污染。第二, 在对化肥、农药污染治理上, 一要多肥种配合和生产前原料的精选, 二要高效低毒易分解的农药和生物农药的生产代替高毒低效且残留的农药生产。三要加强新肥、药研制和推广, 达到低成本和少公害或无公害的目的。第三, 治理水土流失和沙化, 可采取耕作措施生物措施和工程措施三结合方法。同时要植树种草和优化结构, 使水土保持与防沙与三料短缺问题的解决得以统筹。第四, 对地质灾害严重地区, 要增加人工植被, 城市建设要合理布局, 加强斜坡建筑管理, 防治新的人为的破坏, 治坡与治水相结合, 综合防治城市环境地质灾害。第五, 对盐碱化地区, 则必须推广增施有机肥, 以沙压碱和客土压沙等科学改良土地方式, 杜绝大水漫灌。第六, 改革农村能源结构, 根据各地区能源资源、自然条件、居民生活水平、交通状况和消费结构等进行区划和规划, 找出多种途径, 实行工业能源与农村多用途薪炭林并举的方针。第七, 大力开展植树造林, 实现大地园林化, 促进自然生态环境的良性循环, 促使林地生态环境不断向高效平衡的方向发展。第八, 要在国家统一规划下, 适当扩大绿肥播种面积, 增强农业投入, 增施有机肥, 牢固树立用地养地相结合的观点, 提高土地生产力。

2.8 土地推向市场, 形成约束机制

长期以来, 我国实行的是土地无偿、无限期的使用制度。由于使用土地不付出代价, 不承担经济责任, 人们就自然不会珍惜土地, 导致乱占滥用土地的现象愈演愈烈, 我们所称的改革, 就是建立坚持土地公有制不变, 实现土地有偿使用, 允许使用权合理流动。其目的是把土地推向市场, 建设与社会主义市场经济相适应的土地使用制度, 运用使用权出让金和税费这个经济杠杆, 对土地使用者进行制约, 形成一种节约用地、合理用地的自我约束机制。土地有偿使用制度的建立, 不仅可为各级政府开辟了新的财源, 加快城镇基础设施建设, 改善投资环境, 而且优化可土地资源配置, 加强土地在宏观调控经济中的作用。

2.9 科学确定地阶, 活跃土地市场

土地价值要合理, 就是要反映当地社会经济水平和投资环境, 符合价值规律的要求, 科学地计算土地经济价值。因此建议: 首先应成立土地估价委员会, 对城镇土地进行分等定级、测算地价, 修订编制区域性基准地价, 对土地使用权出让、企事业单位土地随地面建筑物转让、入股、出租、生产基地转让等地价进行评审, 监督和管理。其次, 要建立分布地价制度, 由国家及地方政府按评估基准地价的要求, 定期发布地价公告, 为投资者投资快速提供准确的数据, 这样既有利于银行作出贷款的估计, 又为政府判断价格是否合理提供依据。最后要完善土地出让转让登记申报制度。对土地市场中的出让、转让、抵押、出租等必须经过登记。出让受让双方必须申领成交价, 并应同时附上有关职能部门对土地做价测算, 使用效益分析的评议书, 由土地管理部门进行审核批准后, 才能生效。政府通过优先购买权力和

冻结地价的办法,防止地价的过高或过低的波动。

土地价格的实现,市场上有拍卖、招标和协议三种实现土地价格的方式。拍卖是一种公共的面对面的竞争。因此,采用这一方式是有利于促进土地市场的发育和经济效益的发挥。招标是由用地者以书面形式投标,政府根据所出价格的高低,提高供规划设计、投资意向及企业信誉等方面综合择优而取,并不一定是价高者得。协议方式是通过出让和受让双方之间进行协商达成的价格。由于这种协商的人为影响大,行政干预多,难以形成合理的准则。一般只用于出让公益事业的用地。随着土地市场的发展和完善,应多采用拍卖方式,以拍卖、招标方式为主,协议为辅的土地出让价格实现方式。

2.10 建立健全规范化管理制度

建立健全制度,规范管理土地是合理开发利用土地资源的根本保证,在实施过程中,应支持“调查、论证、规划、计划、申报、审批、检查、验收、统计、登记、建档等12个程序,把握“六大环节”。①调查论证。调查是主要搞好“四荒”资源调查,即荒山、荒地、荒滩、荒水资源调查。论证是根据资源调查的结果,对可供开发利用的重点项目,进行定位、定量、定性、定向可行性论证。这一环节是合理开发利用土地的资源的基础和依据。②规划计划。规划是依据各类土地资源数量、质量、分布状况、利用现状和开发条件,依照先易后难和先抓投资少、见效快、效益高的项目开发的原则,按项目的内容、开发年限、投资规模、投工投劳、效益预测等编制近、中、长期开发规划。计划是土地资源开发管理部门协助计划部门编年度开发计划,并采取目标管理的形式,将指标逐级分门层层分解下达。③申报审批。申报应根据审批权限,由下而上逐月呈报。审批时,须呈报统一制印的申报审批表,可行性论证报告、规划平面图、实施计划的措施,审批前要坚持到现场调查,勘测,审批时必须把握并要求对坡度大于 25° 和水土保持脆弱地区不批;可开垦地块,坚持山顶“戴帽”、山腰“系带”、山脚“穿鞋”。审批后应发许可证。④检查验收。在开发过程中,应坚持到现场检查指导,强化质量要求与因地制宜,帮助解决疑难问题,指导开发单位引进市场机制,发展适销对路产品,并在技术上予以指导验收。应由开发主管单位会同财政等有关部门到现场验收,既验收开发质量,又实地量算面积,并通过验收发现典型、总结经验,找出问题,提高补救措施。⑤统计登记。开发验收后,土地管理部门必须按照国家土地局颁发的土地统计、登记规则,及时逐目分类统计、登记上报,并按照土地变更登记要求,及时变更登记。⑥建档发证。对已通过验收的项目,必须将该项目开发过程中形成的所有图件、数据、文字、证件资料一并立卷归档。土地资源开发主管部门须对已验收的开发项目及及时颁发土地资源开发使用权证。

3 参考文献(略)