

全国耕地资源变化及耕地保护对策研究

——基于“三调”与“二调”成果对比分析

朱君玉

(广东精地规划科技有限公司, 广州 510000)

摘要: 耕地保护是“国之大者”, 是粮食生产的命根子, 保护耕地是底线要求。为加强耕地保护, 守住耕地红线和粮食安全底线, 本文通过第三次全国国土调查(以下简称“三调”)与第二次全国土地调查(以下简称“二调”)进行对比, 深入分析耕地保护转型下全国耕地变化情况、存在问题及其原因, 并立足高质量保护, 促进区域协调发展, 结合耕地保护新发展趋势, 提出实现耕地可持续利用与保护的对策, 为耕地保护相关工作提供一定的参考价值。

关键词: 耕地保护; “三调”; “二调”; 耕地变化; 粮食安全

党中央、国务院高度重视耕地保护。全国国土调查作为国务院部署的一项重大国情国力调查, 它是查清国土资源利用状况的重要手段, 也是开展国土空间规划编制工作的基础。“三调”数据成果折射出我国在耕地保护、生态建设、节约集约用地、违法违规占地等方面存在的问题^[1]。与“二调”数据相比, “三调”耕地净减少 752.27 万 hm^2 , 大量耕地出现“非农化”“非粮化”现象, 虽然在国家层面要求落实耕地保有量任务, 但仍有 21 个省份的耕地面积低于耕地保有量任务, 耕地缺口大, 耕地保护形势严峻。本文主要对比分析“三调”与“二调”的耕地数据, 结果表明了全国各省份耕地变化情况、存在问题及成因, 继而提出耕地保护与可持续利用的对策建议, 为推动耕

地保护创新发展、守住粮食安全底线夯实基础。

1 数据来源及研究方法

本文充分利用网络技术、图书资源等, 结合当前公布的全国“三调”数据, 拟采用文献资料检索、定量和定性分析相结合的研究方法。

“三调”数据来源于自然资源部、各省、自治区、直辖市的自然资源厅官网, 其中辽宁省、天津市和江苏省未公布“三调”耕地坡度数据, 暂未对三个省份的耕地坡度进行对比分析; “二调”耕地数据来源于张凤荣等编著《中国耕地》^[2]; 人口数据来源于全国第七次人口普查数据; 2013—2017 年耕地流入流出情况来源于《中国国土资源统计年鉴》。其中, 数据不含港澳台数据。

2 全国耕地保护态势

2.1 “三调”耕地现状

全国耕地主要以旱地为主, 集中分布在秦岭—淮河以北。根据“三调”数据, 全国耕地面积为 12 786.19 万 hm^2 , 其中水田 3 139.20 万 hm^2 、占比 24.55%, 水浇地 3 211.48 万 hm^2 、占比 25.12%, 旱地 6 435.51 万 hm^2 、占比 50.33%。从区域分布来看, 耕地资源分布区域差异较大, 全国耕地主要以东北地区 (2 987.60 万 hm^2 、占比 23.37%) 最多, 华南地区最少 (569.64 万 hm^2 、占比 4.46%)。从省级层面看, 耕地面积在 1 000 万 hm^2 以上的仅有黑龙江省 (1 719.54 万 hm^2) 和内蒙古自治区 (1 150.36 万 hm^2), 面积在 600 ~ 1 000 万 hm^2 的含河南、吉林、

作者简介: 朱君玉 (1994—), 女, 广东广州人, 汉族, 本科, 助理工程师, 主要从事耕地保护、国土空间规划等研究, E-mail: 1987548093@qq.com。

新疆、山东和河北 5 个省份, 面积在 100 万 hm^2 以下的含北京、上海、天津、西藏、海南、青海和福建 7 个省份。

此外, 根据全国第七次人口普查数据, 全国人均耕地面积为 1.36 亩, 其中超六成省份的人均耕地面积低于全国平均水平。其中, 北京 (0.06 亩)、上海 (0.10 亩)、广东 (0.23 亩)、浙江 (0.30 亩)、福建 (0.34 亩) 和天津 (0.36 亩) 6 个省份的人均耕地面积均不足全国平均水平的三分之一, 而人均耕地面积较多的黑龙江省、内蒙古自治区均超全国人均耕地面积的 5 倍。

2.2 与“二调”耕地的对比分析

全国耕地总量减少, 南减北增。经统计, “三调”与“二调”的耕地相比, 全国耕地净减少 752.27 万 hm^2 , 其中水田减少 160.04 万 hm^2 、减幅 4.85%, 仅黑龙江、吉林等 8 个省份的水田面积增加, 而水田面积大于 100 万 hm^2 的省份由“二调”的 13 个减少至“三调”的 10 个 (减少的省份为云南、贵州和福建); 水浇地增加 403.14 万 hm^2 、增幅达 14.36%; 旱地减少 995.36 万 hm^2 、减幅 13.39%。

从空间分布来看, 东北、华北和西北地区耕地面积增加, 而其余四大区域的耕地面积均减少, 呈现“西进北扩、沿海地区减少”态势。其中, 东北地区的黑龙江、吉林、辽宁, 华北地区的内蒙古自治区, 西北地区的新疆共 5 个省份的耕地面积增加; 其余省份的耕地面积均减少, 笔者将耕地面积减少较多的

地区分为三类: 一类是经济发达的沿海地区 (如天津、山东、广东、浙江、江苏等), 一类是水资源较为短缺的省份^[3] (如北京、陕西、河北、河南、陕西等), 另一类是位于山地丘陵或者高原的地区 (如四川、贵州、云南、广西、重庆等)。

全国平地面积增加, 坡度大于 25° 的耕地面积减少。经统计, “三调”与“二调”的耕地坡度相比, 坡度 $\leq 2^\circ$ (平地) 的耕地增加 183.42 万 hm^2 、增幅 2.37%, 增加的平地仅分布在黑龙江、吉林、内蒙古自治区、山西、江西、广西、湖北、湖南、新疆、重庆共 10 个省份; 坡度 $2^\circ \sim 6^\circ$ 的耕地减少 201.86 万 hm^2 、减幅 9.34%; 坡度 $6^\circ \sim 15^\circ$ 的耕地减少 313.84 万 hm^2 、减幅 15.49%; 坡度 $15^\circ \sim 25^\circ$ 的耕地减少 292.93 万 hm^2 、减幅 27.49%; 坡度 $> 25^\circ$ 的耕地减少 127.05 万 hm^2 、减幅 23.12%。减少面积最多的省份是陕西 (减少 48.25 万 hm^2), 其次为贵州 (减少 23.38 万 hm^2) 和重庆 (减少 22.04 万 hm^2)。

此外, 根据《全国土地利用总体规划纲要 (2006—2020 年) 调整方案》, 全国“三调”耕地总体能达到调整完善成果中的耕地保有量任务, 盈余 352.86 万 hm^2 , 但从省级层面来看, 仅有黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古自治区、山西、甘肃、宁夏、青海、新疆和西藏 10 个省份的耕地面积高于耕地保有量指标, 其余 21 个省份的耕地面积均低于耕地保有量指标 (其中山东、

广西和四川 3 个省份的短缺数量均超 100 万 hm^2)。

2.3 耕地流出流入情况分析

全国耕地流出量大于耕地流入量, 耕地流出主要分布在华东、西南地区。根据《中国国土资源统计年鉴》, 分析 2013—2017 年全国各省份耕地流出流入情况, 其中全国耕地流出面积 169.56 万 hm^2 , 耕地流入面积 141.69 万 hm^2 , 耕地净减少 27.87 万 hm^2 。从区域空间分布来看, 一是耕地流出主要分布在华东、西南和华中地区, 耕地流入主要分布在西北、华北和西南地区。二是华北、西北地区耕地流入面积大于耕地流出面积 (耕地净增加分别为 2.73 万 hm^2 、9.09 万 hm^2), 其余五大区域耕地流入小于耕地流出 (其中耕地流出量最严重的是西南地区, 面积达 13.32 万 hm^2)。从省级层面来看, 仅有新疆、内蒙古自治区、宁夏、湖南、上海、江西、西藏和青海 8 个省份的耕地流入大于流出, 其余省份耕地流出均大于流入。

3 全国耕地存在问题及原因分析

3.1 耕地总量减少, 部分地区低于目标值

耕地总体情况呈现“北增南减、西进北扩、沿海地区减少”态势, 部分地区出现耕地倒挂现象。一是耕地空间分布不均, 其中近五成的耕地集中分布在黑龙江、内蒙古自治区、河南、吉林、新疆、山东和河北等 7 省。二是全国耕地面

积总量减少,而增加耕地的地区利用难度比较大,其中内蒙古自治区33%的耕地在年降水量400 mm以下,16%的耕地为不稳定和未耕种状态^[4]。三是部分地区耕地出现倒挂现象。仅从耕地数量来看,全国涉及21个省难以落实耕地保有量任务(耕地缺口共计超870万hm²),其中北京、福建、上海、浙江、广东、广西、海南、陕西和贵州9个省份的耕地面积低于永久基本农田保护面积指标(福建、浙江和海南3个省份的耕地面积占永久基本农田保护面积的指标低于90%),耕地保护形势十分严峻。

形成以上严峻形势的主要原因:一是调查规则变化,如“可调整地类”不再视为耕地管理,且把耕地变为其他农用地情况,按照耕地恢复种植的难易程度标注“即可恢复”和“工程恢复”地类^[2];二是调查数据精度提高;三是农业

结构调整、国土绿化和违法建设等导致大量耕地转为非耕地,如全国标注耕地恢复属性地类面积超1 600万hm²(其中“即可恢复”地类超580万hm²,”工程恢复”地类超11 00万hm²),约占全国耕地总面积的13.19%,比全国耕地减少的面积多930多万hm²。

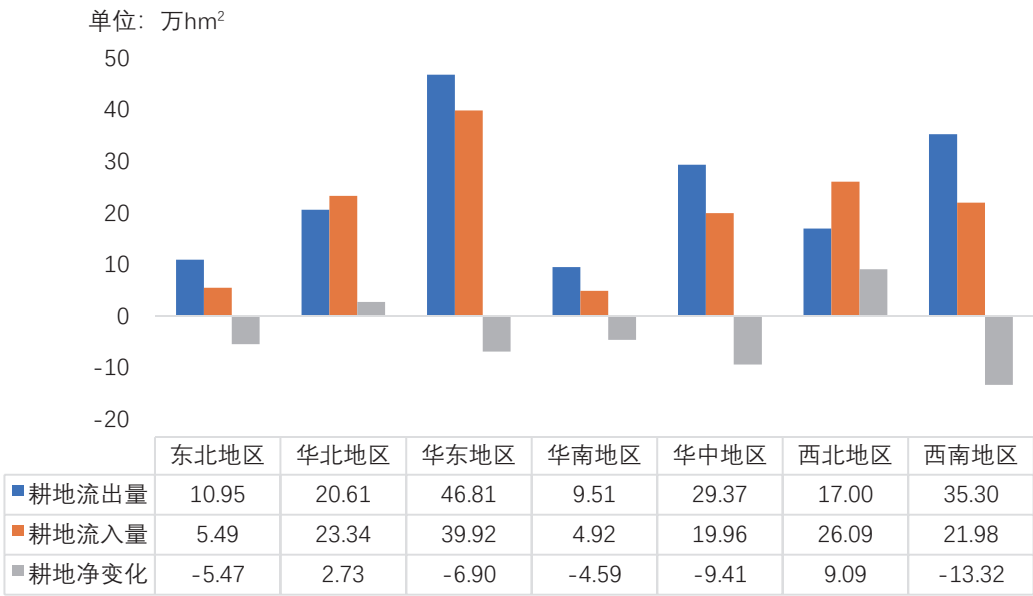
3.2 经济利益驱动,“非粮化”趋势明显

种粮比较效益低,全国耕地“非粮化”现象日益显化。全国标注耕地恢复属性面积超1 600万hm²,包括在耕地上种植林果、花卉苗木、挖塘养鱼等行为,甚至还有违反占用耕地建设造成耕地“非农化”。其中,山东(超150万hm²)、广西(超130万hm²)、新疆(超60万hm²)、山西(超55万hm²)等省份标注耕地恢复属性面积高于全国平均水平(低于55万hm²),“非粮化”趋势比较明显。形成这种情

况主要原因有:一是种植粮食收益比较低,造成农民有序或者自发进行农业结构调整。二是不适宜耕种的地块(如可调整地类、不稳定利用耕地等)划入永久基本农田,且永久基本农田范围与“两区”(粮食生产功能区、重要农产品生产保护区)存在地块重叠而造成农民无意识触碰“非粮化”底线^[5]。三是耕地保护涉及多头管理,且保护责任分工不明确,缺乏全生命周期的管理。四是“非粮化”的认定标准、整治指南等方面缺乏政策依据。

3.3 耕地潜力不足,落实耕地“双平衡”压力大

一方面,省域范围内落实耕地“占补平衡”难度大。对于2013—2017年建设占用的耕地,国家层面落实耕地“占补平衡政策”,但仍有北京、河北、陕西、天津、山东、广东、河南、四川等15个省份共计22.33万hm²无法在省域范围内



2013—2017年全国不同地区耕地变化情况示意图

落实“占补平衡”。另一方面,对于实行耕地“非粮化”政策新要求,国家难以落实耕地“进出平衡”。从2013—2017年农业结构调整流入流出耕地的情况来看,全国耕地“进出平衡”短缺4.55万hm²,仅内蒙古自治区、海南、河南、湖南、陕西、新疆和西藏7个省份能实现“进出平衡”,这是由于以往只注重耕地“占补平衡”,对于耕地流向其他农用地未落实“占一补一”的要求。而造成落实耕地“双平衡”压力大的原因主要有:一是统筹生态保护、经济发展需求等因素,全国耕地后备资源不足,根据《全国土地整治规划(2016—2020年)》,全国可集中连片开发的耕地后备资源仅2800多万亩,约占全国耕地后备资源总面积8000万亩的35%,与此同时“三调”中的滩涂、沼泽地类不再列入耕地后备资源范围内,能用来落实“占补平衡”的非耕地数量越来越少。二是耕地“进出平衡”补充来源与耕地“占补平衡”的来源不同,财政压力加大。耕地“进出平衡”的地块不能用于落实“占补平衡”,以及标注属性恢复地类需要在符合相关政策和技术标准的前提下,方可用于耕地“进出平衡”或“占补平衡”,且要付出不少经济成本和社会成本,将面临财政压力加大的困境。

4 加强耕地保护的对策建议

4.1 规划引领,建立多核心耕地保护目标

在“两藏”战略、国土空间规

划及双碳的背景下,耕地多核心保护目标是严守耕地底线、保障粮食安全、维护耕地生态功能以及可持续保护利用协同并进。因此,建议建立以“耕地数量管控、质量提升、生态提档、价值显化”为核心的耕地保护目标,统筹好耕地规划、开发、利用、保护、修复和治理等系列工作。一是聚焦耕地保护重点难点问题,扎实开展耕地“非粮化”、耕地补偿、耕作层破坏标准等基础性研究,为耕地保护夯实基础。二是发挥规划引领作用,编制各层级的国土空间规划,统筹划定好“三区三线”,落实并带位置下达各地耕地保有量、永久基本农田保护面积等约束性指标,明确并严格执行空间管控统筹规则。三是基于现有耕地、永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区,统筹考虑耕地后备资源潜力、耕地恢复潜力,划定耕地整治集中区,科学编制耕地保护专项规划,继而建设耕地潜力综合利用项目数据库,逐步通过永久基本农田整改补划、高标准农田建设、全域土地综合整治等途径,优化耕地和永久基本农田空间格局。

4.2 政策指引,采取硬措施守田护粮

在新形势下,耕地保护政策具有多、散、变、新、隐等5个特征,导致耕地保护在政策方面存在政策不衔接、政策不健全、政策空白、部门管理相互推诿等困境。因此,基于耕地多核心保护目标,应该整合、延伸、填补和强化耕地保

护的管控、建设、激励和社会参与等政策工具^[6],并正确理解和集成应用相关耕地保护法律法规政策。

一是统筹谋划法律制度体系,加快推进耕地保护法、国土空间开发保护法等重要立法,以及开展对耕地、草地、林地等立法研究,做好立法储备工作;二是系统梳理现有耕地保护相关政策和措施,基于问题导向和目标导向,进一步整合、创新、完善耕地保护与治理协同政策体系,包括耕地战略储备^[7]、耕地“双平衡”、耕地“双管控”、耕地恢复地类开发与利用、耕地耕作层剥离再利用、耕地保护纵横结合补偿^[8]、监管与考核等制度框架和实施路径,形成政策合力;三是粮食生产围绕政策保本、经营增效两个方面,构建价格、补贴、保险等扶持政策体系,保障种粮农民和种粮地区的合理收益。

4.3 统筹协调,落实耕地保有量任务

一是强化区域统筹协调,立足全国各省份的资源禀赋、资源环境承载力、发展需求等,综合考虑各省份可长期稳定利用耕地、标注耕地恢复属性潜力与上一轮耕地保有量、永久基本农田保护目标的差异,分类确定各省份的耕地保有量任务和永久基本农田保护面积。

二是探索建立耕地增量与耕地存量协调制度,拓宽补充耕地的具体渠道,包括实施垦造水田、全域土地综合整治、高标准农田建设、耕地恢复整治等途径,实现耕地“占补平衡”或“进出平衡”,以及改

进跨省域补充耕地管理工作, 拓宽跨省域补充耕地范围, 促进省际间资源统筹配置。

三是从自然资源资产有偿流动的角度, 研究构建耕地异地代保机制, 探索将耕地保护的义务量和任务量分开, 对任务量达不到义务量的地区, 每年按规定向转入承接方支付异地代保费用, 提高地区耕地保护的积极性。

4.4 多措并举, 治理耕地“非粮化”

一是精准界定“耕地”、“非粮化”等概念, 健全和完善由“总量管控、计划管理、空间准入、用途转用、审批许可、监管监测”等五项基本制度组成的耕地用途管制制度, 严格落实耕地“双平衡”。二是因地制宜制定补充耕地项目后期管护标准和管护办法细则, 明确管护主体和职责、管护期限、种植类型、管护经费来源、用范围、奖惩措施等内容。三是完善农村土地流转工作, 加快健全农村土地承包经营权退出机制^[9], 促进耕地流转和

规模化经营, 减少耕地撂荒、“非粮化”等现象的出现。

4.5 强化领导, 形成工作合力

耕地保护是一个庞大而复杂的系统, 需要全国多方齐心协力, 实行闭环治理。一是加强组织领导, 严格落实耕地保护和粮食安全党政同责, 各级政府在党委统一领导下, 落实主体责任和监督责任, 并结合“田长制”引导村集体和农户参与, 逐步形成“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的耕地保护格局。二是完善监管和考核机制, 进一步完善粮食安全责任制, 细化粮食主销区、产销平衡区、主产区考核指标, 压实粮食生产责任; 加强执法监督, 结合耕地保护生态补偿工作的重点内容, 从“政策落实”和“资金管理”方面入手, 构建耕地保护生态补偿监督机制; 深化“放管服”改革, 探索建立以信用监管为基础、全链条闭环式监管治理的机制。此外, 借助学习强国、抖音、微信等平台

加大宣传力度, 同时通过开展培训班、现场技术指导等加强对种植农户的指导服务。

通过对比分析全国“三调”耕地现状与“二调”耕地结果, 我国耕地面临耕地总量减少、部分省份耕地保有量任务短缺、耕地“非粮化”现象、耕地后备资源潜力不足等现实困境, 笔者建议从规划引领、政策指引、拓宽补充耕地来源、加强耕地“非粮化”治理、强化组织领导等方面, 多措并举加强耕地资源保护利用, 建立以多位一体化保护为核心的耕地保护新格局。■

参考文献:

- [1] 中华人民共和国自然资源部网站. 第三次全国国土调查主要数据公报 [DB/OL]. <https://www.mnr.gov.cn>, 2021-08-25.
- [2] 张凤荣, 张天柱, 李超, 李子忠. 中国耕地 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2021.
- [3] 瞿如一, 童绍玉, 唐静波, 彭海英. 基于第一和第二次全国土地调查数据的我国土地利用变化特征分析 [J]. 安徽农业科学, 2018, 46 (03): 5-11, 24.
- [4] 中华人民共和国自然资源部网站. 内蒙古宁夏发布“三调”主要数据成果 [DB/OL]. <https://www.mnr.gov.cn>, 2021-12-13.
- [5] 陈倩茹, 谢花林. 耕地“非粮化”的成因、挑战与对策 [J]. 土地科学动态, 2022 (02): 6-9.
- [6] 孔祥斌, 陈文广, 杨智慧. 中国耕地保护转型: 目标、路径与政策 [J]. 土地科学动态, 2022 (1): 1-6.
- [7] 梁鑫源, 金晓斌, 韩博等. 藏粮于地背景下国家耕地战略储备制度演进 [J]. 资源科学, 2022, 44 (01): 181-196.
- [8] 孔祥斌. 休养生息制度背景下的中国耕地保护转型目标框架与路径 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2021, 50 (03): 1-12.
- [9] 龙开胜. 江苏省耕地“非粮化”治理的困境与对策 [J]. 土地科学动态, 2022(2): 40-43.



金秋田园如画卷

摄影/李龙