

·热点问题·

我国耕地数量变化及其原因简析

张士功, 王立刚

(中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

摘 要 耕地作为农业最主要的生产资料和农民最直接的劳动对象, 是构成粮食综合生产能力的最基本, 也是最重要的要素之一。该文分5个阶段对1949年以来我国耕地数量的变化进行研究, 并进一步分析了1997~2004年我国耕地数量持续减少的途径及其原因。

关键词 粮食综合生产能力 耕地 数量变化 原因简析

2004年中央农村工作会议和2005年中央一号文件把提高农业综合生产能力、促进粮食稳定增产、农民持续增收作为2005年农村工作的重中之重。耕地作为农业最主要的生产资料和农民最直接的劳动对象, 是构成粮食综合生产能力的最基本, 也是最重要的要素之一。研究1949年以来我国耕地数量的变化及其原因, 对于全面落实中共中央国务院“实行最严格的耕地保护制度, ……确保基本农田总量不减少、质量不下降、用途不改变”政策具有重要的参考价值。

为了更好地说明问题, 该文根据耕地数量变化的特点^[1-3], 按1949~1958年、1958~1978年、1978~1984年、1984~1996年和1996~2004年等5个阶段来进行研究。

一、第一阶段(1949~1957年)耕地数量持续线性迅速增加^[2]

新中国初期的8年间, 我国耕地数量呈明显的线性增加趋势, 随时间变化的线性回归方程为 $Y = 1743.5X + 98118$ ($R^2 = 0.8965$), 也是1949年以来我国耕地数量增加最快、持续时间最长的时期。其数量从1949年的9788.1万 hm^2 增加到1957年的11183万 hm^2 , 净增加了1394.9万 hm^2 , 累年增加14.25%, 年均增加1.68%, 其中增加幅度最大的1952年, 增加了3.94%, 其次是1951年和1950年, 分别增加3.20%和2.47%。由于耕地数量的迅速增加, 到1958年我国粮食总产量实现了从1亿t上升到2亿t的第一个台阶。

究其原因主要有3个, 其一是1949~1952年进行的全国性土地改革和“谁开谁有”政策的鼓励, 农民生产积极性得到提高, 大量由于战乱撂荒的耕地得到复耕; 其二是1949年12月毛泽东发布军队参加生产建设工作的指示, 复垦和开荒面积扩大, 其中仅1950~1952年全国就净增耕地1006.67万 hm^2 , 人均耕地也达到了0.188 hm^2 ; 第三是1953~1957年国家采取大办国营农场、军垦农场和鼓励知识青年志愿垦荒、移民开荒以及农民就地开荒等形式, 4年全国累计开荒547.65万 hm^2 , 年均109.53万 hm^2 , 扣除城乡基本建设占地和灾害废弃, 到1957年全国耕地面积增加到11183万 hm^2 , 达到了历史最高水平。

二、第二阶段(1958~1978年)耕地数量连续滑坡^[2]

1957~1978年的21年, 我国耕地从11183万 hm^2 下降到9938.96万 hm^2 , 累计下降了1244.04万 hm^2 , 下降幅度为11.12%, 年均下降0.56%, 在此期间我国耕地数量发生了两次大滑坡。但由于粮食单产提高、复种指数增加等原因, 该阶段我国粮食总产量又上升了一个台阶, 突破了3亿t大关, 1978年达到了3.0477亿t。

其中1957~1965年是耕地数量下降最快的时间, 8年累计下降了823.6万 hm^2 、下降幅度7.95%, 年均下降0.96%, 其中1958年净减少耕地232万 hm^2 、1959年净减少493万 hm^2 、1961年155万 hm^2 ,

这 3 年构成我国耕地数量的第一次大滑坡，共净减少耕地 880 万 hm^2 ，相当于 1957 年全国耕地总面积的近 8.0%，随后的 1962~1964 年耕地数量略有回升，但幅度不大。

1965~1977 年的 12 年间我国耕地数量没有出现一次耕地净增长的年份，累计下降了 434.7 万 hm^2 、下降幅度为 4.20%，年均下降 0.36%，其中 1968 年净减少 101 万 hm^2 、1969 年 64 万 hm^2 、1971 年 44 万 hm^2 、1973 年 40 万 hm^2 、1976 年 39 万 hm^2 。其直接后果是该期间全国共减少耕地面积 2 907 万 hm^2 ，相当于广东、广西、云南、四川等 11 个省区耕地面积的总和，平均每年减少 147 万 hm^2 ，这个数字大体相当于福建全省的耕地面积，形成了我国耕地面积的第二次大滑坡，其滑坡呈直线性和长期性特点。

1978 年我国耕地数量有所回升，但幅度仅为 0.14%。

三、第三阶段（1978~1984 年）耕地数量减少相对平缓^[3]

表 1 1978~1984 年我国耕地数量的变化变化 万 hm^2 、%

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	累年变化	年均变化
耕地数量	9 938.96	9 949.81	9 930.52	9 903.76	9 860.63	9 835.96	9 785.40	—	—
变化量	—	10.85	-19.29	-26.76	-43.13	-24.67	-50.56	-153.56	-25.59
变化率	—	0.11	-0.19	-0.27	-0.44	-0.25	-0.51	-1.55	-0.26

资料来源：《新中国五十年农业统计资料》数据经整理。

该阶段耕地数量呈明显的线性减少趋势，其线性回归方程为 $Y = -270.81X + 99\,948$ ($R^2 = 0.9151$) 除 1979 年略有增加外（增加了 10.85 万 hm^2 、0.11%），其余年份均是减少的，从 1979 年的 9 949.81 万 hm^2 减少到 1984 年的 9 785.40 万 hm^2 ，累计减少了 164.41 万 hm^2 ，但总的来说，1979 年的增加量远小于后 5 年的增加量，6 年间耕地资源数量合计减少了 153.56 万 hm^2 ，累年下降幅度为 1.55%，年均下降 0.26%。随着科学技术，特别是育种技术的快速发展，该阶段是我国粮食总产量的快速增长期，也是新中国成立以后粮食产量最为辉煌的时期，粮食总产量从 1978 年 3.0477 亿 t 增加到 1984 年的 4.0731 亿 t，上升了一个台阶。

四、第四阶段（1984~1996 年）耕地数量减少先快后缓^[2]

该阶段我国耕地数量总体上是减少的，从 1984 年的 9 785.40 万 hm^2 减少到 1996 年的 9 546.65 万 hm^2 ，12 年来累年减少量和年均减少量分别为 238.75 万 hm^2 和 19.90 万 hm^2 ，幅度为 2.44% 和 0.21%，但除 1985 年年减少率为 1.01%、1986 年为 0.66%，1996 年年增加率 0.52% 以外，其他各年份耕地数量增减的幅度均不超过 0.4%。总体上讲，该阶段耕地数量在减少中相对稳定。

1985~1987 年的连续 3 年耕地数量减少幅度较大，累计减少 196.53 万 hm^2 ，与此前的 5 年（1981~1984 年，累计减少了 145.12 万 hm^2 ）一起造成了我国耕地数量的第三次大滑坡，8 年合计减少耕地 341.65 万 hm^2 ，减少幅度为 3.44%，年均减少 0.50%。造成这次大滑坡的原因在于 1986 年原国家土地管理局成立，城乡土地由该部门统一管理，各地因此突击批地，导致耕地流失严重。

1988~1995 年的 9 年间我国耕地数量相对稳定，8 年累计减少 40.19 万 hm^2 、减少率 0.41%，其中 1992~1994 年变化幅度相对较大的主要原因与这 3 年房地产开发过热有一定关系。但随着原国家土地管理局成立和相关法律法规的建设，耕地面积减少的速度有所减缓，到了 1995 年和 1996 年耕地数量开始增加，两年累计增加 55.61 万 hm^2 。

表 2 1984~1996 年我国耕地数量的变化 万 hm^2 、%

年份	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	累年变化	年均变化
耕地数量	9 785.40	9 687.00	9 623.00	9 588.87	9 572.18	9 565.60	9 567.39	9 565.33	9 542.58	9 510.10	9 491.02	9 497.39	9 546.65	—	—
变化量	—	-98.40	-64.00	-34.13	-16.69	-6.58	1.79	-2.04	-20.73	-32.48	-19.08	6.36	49.26	-238.75	-19.90
变化率	—	-1.01	-0.66	-0.35	-0.17	-0.07	0.02	-0.02	-0.21	-0.34	-0.20	0.07	0.52	-2.44	-0.21

资料来源：《新中国五十年农业统计资料》数据经整理。

五、第五阶段（1996~2004 年）耕地数量持续减少

1996 年以来我国耕地资源数量呈明显的二次线性下降趋势，其二次回归方程 $Y = -143.87X^2 + 388.63X + 129\,785$ ($R^2 = 0.988$)；从 1996 年的 13 003.92 万 hm^2 下降到 2004 年的 12 245.46 万 hm^2 ，8 年累计下降了 758.46 万 hm^2 ，下降了 5.833%，年均分别下降了 94.81 万 hm^2 和 0.748%。比较各年份的减少幅度发现，1996~2003 年我国耕地数量减少幅度除 2004 年较 2003 年小外，随时间的变化呈明显的上升趋势，年减少率从 1997 年的减少 0.104% 上升到 2003 年的 2.046%。其中 1997 年和 1998 年减少的幅度较少；1999 年以后我国耕地数量变化幅度较大，6 年累计减少 762.27 万 hm^2 ，减少幅度达 5.88%，年均减少量和减少率分别为 127.05 万 hm^2 和 1.01%，这也形成我国耕地数量的第 4 次大滑坡。

表 3 1996~2004 年我国耕地数量的变化^[3,4] 万 hm^2 、%

年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	累年变化	年均变化
耕地数量	13 003.92	12 990.38	12 964.25	12 920.58	12 824.31	12 761.58	12 592.96	12 340.26	12 245.46	—	—
变化量	—	-13.54	-26.13	-43.67	-127.52	-62.77	-176.72	-256.79	-94.8	-758.46	-94.81
变化率	—	-0.104	-0.201	-0.337	-0.987	-0.491	-1.388	-2.046	-0.771	-5.833	-0.748

数据来源：1996 年数据来自《第 5 号：关于土地利用现状调查主要数据成果的公报》、1998~2002 年数据来自《国土资源统计年鉴》、2003 年数据来自《2003 年全国土地利用变更调查报告》、1997 年数据是根据《中国环境公报》耕地增减量推导而来、2004 年数据根据《2004 年中国统计公报》耕地增减量推导而来。由于数据来源的不同，统计上可能存在一定的误差，但不影响其整体趋势。

六、1997 年以来我国耕地数量持续减少的途径分析

1997~2004 年我国耕地数量减少的主要途径有 4 种：一是建设占用耕地，二是生态退耕占用耕地，三是灾毁耕地，四是农业结构调整耕地。其中生态退耕的比重最高，占耕地数量减少总量的 61.81%；其次是农业结构调整占用耕地和建设占用耕地，分别占资源减少总量的 16.65% 和 15.78%；占资源减少总量比重最少的是灾害损毁耕地，占 5.76%。

在上述这 4 种途径中，灾毁耕地基本上不受人类的控制，不在讨论之列。由于退耕还林、还草、还湖等生态退耕绝大部分都属于不适宜耕种、对生态安全造成威胁的耕地，虽然短期内造成耕地数量减少，但其对生态环境保护至关重要，从经济社会可持续发展来看，这部分耕地的退耕势在必行，这两个方面的耕地减少，对耕地保护和粮食安全不具有根本性的破坏力。对于农业结构调整减少的耕地，由于农业用

表 4 1997~2004 年我国耕地数量减少及其途径分析 万 hm^2 、%

项目	建设用地	灾害损毁	生态退耕	结构调整减少耕地	合计补充耕地	净减少耕地
1997	19.3	4.7	16.3	5.9	46.2	32.7
1998	17.6	15.9	16.5	7	57	30.9
1999	20.5	13.5	39.5	10.7	84.2	40.5
2000	16.3	6.2	76.3	57.8	156.6	29.1
2001	16.4	3.1	59.1	4.5	83.1	20.3
2002	19.7	5.6	142.6	34.9	202.8	26.1
2003	26.1	5.0	223.7	33.1	287.9	31.1
2004	29.3	6.3	73.3	20.5	129.4	34.6
合计	165.2	60.3	647.3	174.4	1 047.2	245.3
比重	15.78	5.76	61.81	16.65	100.00	—

地结构内部的调整方向是双向的，也就是说既可以由耕地向其他农地流转，也可以由其他农地向耕地流转，对农业综合生产能力的影

资料来源：《中国环境状况公报》1997~2003 年，2004 年数据来自《2004 年中国统计公报》；* 其中 14.8 万 hm^2 属于往年未上报的建设用地，实际建设用地数量为 14.5 万 hm^2 。

七、造成我国现阶段耕地非农化无序流转的主要原因^[5,6]

1. 盲目的城市化是最直接的原因。由于片面理解和追求城市化，大搞“城市经营”，无视土地规划，违规设立各类形象工程，造成的直接结果是大量的耕地抛荒。截止 2003 年底，全国共有各级各类开发区（园区）6 015 个，规划总面积达 3.54 万 km^2 ，比现有城镇建成区面积总和 3.25 万 km^2 还大 8.9%。其中

有超过 70% 的开发区不在国家规划范围之内,更为严重的是其中有 43% 处于“开而不发、圈而不用、多征少用”的闲置,而且大部分的开发区占用的是城市周围地势平坦、区位优势、水源充足、土壤肥沃的优质耕地。

2. 土地管理法制化建设相对滞后是耕地减少的内在原因。虽然近年来我国相继颁布了《中华人民共和国土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》和《农村土地承包法》等法律法规,但土地管理法制化建设尚不健全,现行法律法规还存在许多值得商榷的地方。如《中华人民共和国土地管理法》第 8 条规定“农村和城市郊区的土地除由法律规定属于国家所有以外,属于农民集体所有”,对“集体所有”的解释,《宪法》没有具体界定,笼统界定为集体所有;《民法通则》界定为乡(镇)、村两级所有;《农业法》和《土地管理法》则界定为乡(镇)、村或村内集体经济组织。具体到所有权权利的执行人更是不明确,其结果就是“由村长、乡长和县长说了算”,农村集体土地产权归属不清是征地权滥用、土地征用无度的根本原因。

3. 利益驱动是耕地减少的又一动因。我国现行的土地出让制度日益成为地方政府获取财政收入的重要渠道,巨大的级差收益支撑起经营城市所需要的大量资金,这也是各级地方政府以各种名目“圈地”的制度性根源。截止 2002 年底我国累计收取土地出让金 7 300 亿元,一些市、县的土地出让金收入已占到当地财政收入的 35%,有的甚至高达 60%。

4. 监管不力,执法不严,放纵了土地违法行为。为了充分实现耕地保护目标,在 1998 年土地管理法修订时,国务院上收了耕地和基本农田的审批权,但为了回避法律规定,一些地方政府想方设法随意将耕地或基本农田变为非耕农用地进行报批征用,或者化整为零报批征用。

参考文献

- 1 保护耕地问题调研组.我国耕地面临的严峻形势和政策性建议.中国土地科学,1997,11(1):1~11
- 2 国家统计局农村社会经济调查总队.新中国五十年农业统计资料.北京:中国统计出版社,2000
- 3 国土资源部,国家统计局,全国农业普查办公室.关于土地利用调查主要数据成果公报第 5 号.关于土地利用现状调查主要数据成果的公报
- 4 国土资源部地籍管理司.2003 年全国土地利用变更调查报告.北京:中国大地出版社,2004
- 5 黄征学.我国耕地流失中的政府行为研究.南开学报,2004,(3):29~35
- 6 朱守银.改革开放以来我国土地征占和耕地保护的政策与问题.中国农村研究(农业部农村经济研究中心内部刊物),2004,(26)

QUANTITY CHANGES OF ARABLE LAND IN CHINA AND ANALYSIS OF ITS REASONS

Zhang Shigong, Wang Ligang

(Institute of Agriculture Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agriculture Sciences, Beijing 100081)

Abstract Arable land is the most important means of production in agriculture and the most direct objective of labor. It is also the basic and important element that forms the comprehensive productivity of grain production. This paper conducts research on quantity changes of arable land in China at 5 periods since 1949 and further analyzes the ways and reasons for continuous reduction of arable land in China from 1997~2004.

Keywords comprehensive grain productivity; arable land; quantity change; analysis of reason