

Research of Cultivated Land Resources Integration at Poverty-Stricken Areas in Inner Mongolia

Bingzi Li*, Heping Gao

Inner Mongolia Autonomous Region Land Survey and Planning Institute, Hohhot Inner Mongolia
Email: *147133291@qq.com

Received: Dec. 15th, 2015; accepted: Jan. 5th, 2016; published: Jan. 12th, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

The purpose of this paper is to find the causes of idle land, integration potential and the existing problems of cultivated land resources utilization in poor areas of Inner Mongolia and propose some appropriate recommendations and integration strategy. The questionnaire and field survey, qualitative and quantitative analysis methods were employed in this research. The results showed that the loss of population and idle arable land situation were serious in central and western poor areas of Inner Mongolia. With the further development of urbanization, changing of the business model of cultivated land is imperative. It's concluded that the land circulation and integration of poor areas in Inner Mongolia is still in its infancy. In that case, we should adjust measures of local conditions, interact people with the land and integrate the land jointly on the basis of policy, institutional and technical measures for the effective integration of cultivated land resources.

Keywords

Land Use, Poor Areas, Cultivated Land Resource Integration

内蒙古贫困地区耕地资源整合研究

李冰姿*, 高和平

内蒙古自治区土地调查规划院, 内蒙古 呼和浩特

*第一作者。

Email: *147133291@qq.com

收稿日期: 2015年12月15日; 录用日期: 2016年1月5日; 发布日期: 2016年1月12日

摘要

研究目的: 综合分析内蒙古贫困旗县耕地资源产生闲置的原因、整合潜力及存在问题, 结合实际提出适宜的整合策略和建议。**研究方法:** 采用问卷调查与实地调查相结合、定性与定量分析相结合等方法。**研究结果:** 内蒙古中、西部贫困地区的人口流失和耕地闲置情况严重, 随着城镇化的进一步发展, 耕地经营模式的转变势在必行。**研究结论:** 内蒙古贫困地区土地流转和整合仍处于起步阶段, 耕地资源的有效整合在一般性的政策、制度和技术措施基础上还要做到因地制宜、人地互动、联合整合。

关键词

土地利用, 贫困地区, 耕地资源整合

1. 引言

中共十八大确定到 2020 年全面建成小康社会, 为了更好地将这一目标落到实处, 贫困地区的小康社会建设尤为重要。内蒙古贫困地区地广人稀, 自然条件差, 青壮年劳动力大部分外出打工谋生, 留下老弱病残者已无力耕种原来的土地。村庄空巢户已占三分之二之多, 耕地资源整合势在必行。但这一工作没有合理的整合规划, 在新农村建设中仍依照原来的行政村进行基础设施的建设, 必将造成新的浪费。因此, 为了给政府在新农村建设中提供更加可靠、合理的决策依据, 本研究以耕地资源利用为视角, 通过实地调研、综合分析, 掌握内蒙古贫困地区耕地资源使用现状, 结合我区实际, 有针对性的研究如何整合我区贫困地区的耕地资源, 探索整合农村土地资源, 提高资源利用效益, 建设资源集约型社会, 促进贫困地区资源优势转化为经济优势的思路和政策机制。

2. 研究区概况

内蒙古自治区位于祖国北部边疆, 横跨我国东北、华北和西北三大区, 与八个省(区)和两个国家接壤。土地总面积 118.3 万平方公里, 行政区划辖 3 盟 9 市, 102 个县级行政单位, 总人口 2497.61 万人。由于地处蒙古高原的东南边缘、亚洲大陆的腹部, 远离海洋, 纬度偏高, 土地资源突出表现为两大特点: 一是高原面积大, 约占土地总面积的 53.4%; 沙地、裸地、滩涂、盐碱地等未利用土地约占总面积的 27%; 而平原面积相对较小, 只占总面积的 8.5%。二是土地的自然环境条件相对较差, 气温偏低, 年降水量少, 尤其中西部地区生态环境极端脆弱。

内蒙古自治区虽然自然资源较为丰富, 近些年发展机遇大、经济增长速度较快, 但由于历史、区位、自然等多种原因, 社会经济水平较发达省区滞后, 仍是一个比较落后贫困的民族自治区。截止 2013 年底, 全区贫困人口有 157 万人, 占全区总人口的 6.29%。此外, 全区文化教育、卫生、科技等方面基础设施也非常落后。作为国家重点扶贫地区, 贫困问题比较突出, 尤其是农牧民贫困人口大多集中分布在自然条件恶劣, 生态环境差的丘陵山区, 成为内蒙古经济可持续发展的制约因素。因此, 消除贫困在内蒙古仍是一项非常重要的课题。

全区有 57 个贫困旗县, 其中国家重点支持扶贫开发的旗县有 31 个, 自治区重点支持扶贫开发的旗县有 26 个, 见图 1。全区 57 个贫困旗县中, 牧业利用为主导的有 10 个旗县, 农业利用为主导的有 23 个旗县, 农牧业交错利用的有 24 个旗县, 可见, 内蒙古 80% 的贫困旗县分布在农牧业用地为主的区域。

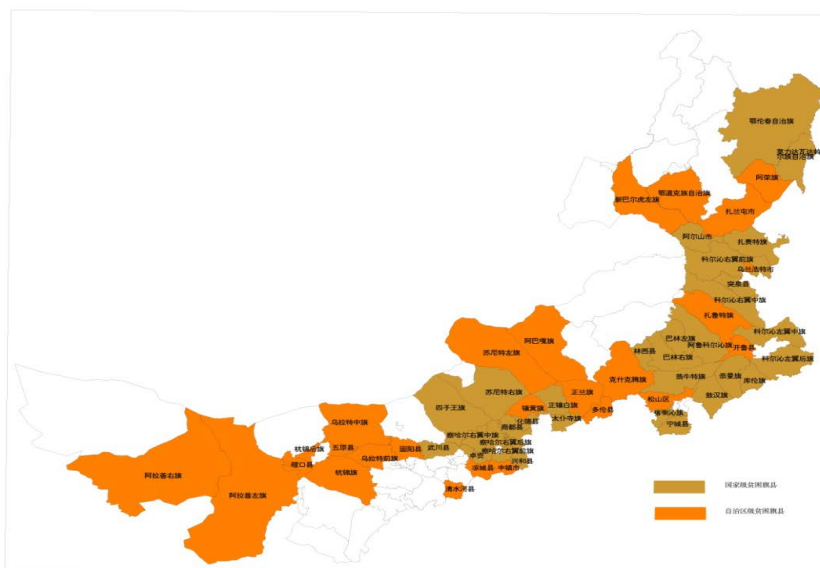


Figure 1. Distribution map of poor counties in Inner Mongolia

图 1. 内蒙古自治区贫困旗县分布图

3. 调研情况

为了客观、真实地摸清内蒙古贫困地区耕地资源利用现状和存在问题,分析产生问题的动因,提供切实可行的整合建议,我们采取了问卷调查、实地调研等方式。调研获取的信息、数据经过整理分析后为本次研究提供参考依据。

调研主要集中在农业和半农半牧业旗县,分为三个阶段:第一阶段为5个典型贫困旗县(突泉县、敖汉旗、太仆寺旗、化德县、杭锦旗)的实地调研;第二阶段为问卷调查,对象为自治区42个贫困农业、半农半牧业旗县(除去5个典型贫困旗县),实发42份,收回有效答卷27份;第三阶段是针对人口流失严重,耕地撂荒情况相对严重的中部区进行重点地区补充调研,走访了武川县、察右中旗、凉城县、卓资县、清水河5个旗县。共计调查37个贫困旗县,调研情况汇总如表1。

调研的具体内容有:了解村庄人口状况,重点为务农人口、流动(失)人口;农业生产情况,包括种植作物、农业成本、粮食产量、耕地收入、其他收入等;调查村庄耕地利用情况,包括耕地面积、水浇地面积、规模经营面积、出租面积、实际耕种面积、撂荒面积等内容,掌握耕地利用率及撂荒产生的原因。

通过调研得出,由于受水资源等自然条件的制约与影响,内蒙古中、西部贫困地区的人口流失和耕地闲置情况较东部区严重。东部地区由于自然及农牧业基础设施建设较中西部地区相对优越,整合条件较好;中西部地区耕地整合应坚持“以水定地”的原则,强调生态建设为主,辅以因地制宜的经济作物。调研地区农民土地流转意愿普遍不高,虽然种地收入很低,但部分农民都将耕地作为安身立命的退路,再加上近年来国家种地补贴政策的实施,大部分农民都持观望态度。调研地区人口特别是劳动力人口流失情况严重,目前种地的都以老年人为主,随着城镇化的进一步发展,几十年后势必存在无人耕种的情况,因此,耕地利用模式、经营方式的转变,势在必行。

4. 研究分析

4.1. 耕地现状及利用特点

根据2013年土地变更调查数据,内蒙古57个贫困旗县土地总面积72.92万平方公里占全区土地总

Table 1. The summary table of research circumstances
表 1. 调研情况汇总表

序号	旗县	区域	调研方式	调研时间	主要产业结构
1	阿荣旗	东部区	问卷调查	2015.01	农业为主
2	突泉县	东部区	典型地区实地调研	2014.10	农业为主
3	扎赉特旗	东部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
4	乌兰浩特市	东部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
5	科右中旗	东部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
6	科右前旗	东部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
7	阿尔山	东部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
8	扎鲁特旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
9	奈曼旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
10	科左后旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
11	开鲁县	东部区	问卷调查	2014.12	农业为主
12	敖汉旗	东部区	典型地区实地调研	2014.10	农业为主
13	阿鲁科尔沁旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
14	喀喇沁旗	东部区	问卷调查	2014.12	农业为主
15	林西县	东部区	问卷调查	2014.12	农业为主
16	翁牛特旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
17	宁城县	东部区	问卷调查	2014.12	农业为主
18	巴林左旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
19	巴林右旗	东部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
20	太仆寺旗	中部区	典型地区实地调研	2014.10	农业为主
21	多伦县	中部区	问卷调查	2015.01	农业为主
22	化德县	中部区	典型地区实地调研	2014.10	农业为主
23	察右前旗	中部区	问卷调查	2014.12	农业为主
24	察右后旗	中部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
25	兴和县	中部区	问卷调查	2015.01	农业为主
26	四子王旗	中部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
27	察右中旗	中部区	实地补充调查	2015.04	半农半牧
28	卓资县	中部区	实地补充调查	2015.04	农业为主
29	凉城县	中部区	实地补充调查	2015.04	农业为主
30	武川县	中部区	实地补充调查	2015.04	半农半牧
31	清水河县	中部区	实地补充调查	2015.04	半农半牧
32	杭锦旗	西部区	典型地区实地调研	2014.10	半农半牧
33	固阳县	西部区	问卷调查	2015.01	半农半牧
34	五原县	西部区	问卷调查	2015.01	农业为主
35	乌拉特前旗	西部区	问卷调查	2014.12	半农半牧
36	杭锦后旗	西部区	问卷调查	2014.12	农业为主
37	磴口县	西部区	问卷调查	2015.01	农业为主

面积的 62%，其中耕地面积 729.52 万公顷，占全区总耕地面积的 80%，反映出一是贫困旗县耕地资源分布相对集中；二是以农牧业为主体的产业结构特点突出。内蒙古贫困旗县耕地以旱地为主，面积为 535.51 万公顷，占全区旱地总面积的 86.22%，占贫困旗县总耕地面积的 73.40%，反映出贫困旗县区生产条件差、旱作不稳定，耕地利用受水资源制约的特点。内蒙古贫困旗县耕地质量普遍较差，根据全区耕地分等结果，7~12 等的中高等别耕地有 99.12 万公顷，占贫困旗县耕地总面积的 13.68%；13~15 等的低等别耕地有 625.40 万公顷，占贫困旗县耕地总面积的 86.32%。

通过调研、分析和总结内蒙古贫困地区耕地利用条件、数量、质量、结构及生产力等方面，突出呈现以下特点：区域自然条件差异大，耕地分布水土匹配规律明显；旱耕地为主，种植业受降水条件影响显著；耕地质量整体偏低，具有较大的提升质量利用潜力；高效节水，扩大水浇地面积具有极其重要的地位和价值；粗放经营，中西部地区撂荒现象普遍。

4.2. 人口流失情况分析

2013 年，内蒙古贫困旗县总人口 1464.28 万人，其中农村人口 1068.25 万人，占总人口的 72.95%。庞大的农村人口比例再次印证了贫困与农村、农业的紧密联系。东部贫困旗县总人口庞大，农村人口比例也较中西部高；西部区地广人稀，人口密度仅为 7.14 人/平方公里。

根据样点测算，自治区贫困旗县东、中、西部人口流失比例分别为 19.49%、51.55%、45.59%；务农人口比例分别为 62.13%、34.71%、42.73%，见图 2。中部区由于自然条件恶劣，旱地广种薄收，农业人口流失现象最为突出；东部区土壤较为肥沃，降水和气候适合农业发展，流出人口较少；西部区人口较少，资源条件较好，人口流失介于东部和中部区之间。

4.3. 耕地闲置情况分析

通过对样点地区耕地闲置情况的计算，东部区农业条件较好，闲置率较低，样点平均闲置率为 3.44%；中部区样点平均闲置率达到 21.46%，其中农业条件差的个别地区耕地闲置比例可以达到一半；西部区样点平均闲置率为 18.75% (图 3)。可见，自治区贫困地区耕地闲置撂荒情况主要集中在农业条件较差的中西部旱耕地。

对样点数据进行线性回归，根据拟合方程计算全区贫困地区耕地闲置面积 90.46 万公顷。拟合直线方程的斜率为 0.124 (图 4)，即闲置比例为 12.4%。

4.4. 耕地闲置原因分析

耕地闲置主要与当地自然、经济、制度等因素有关，根据调研数据(表 2)，对耕地闲置率与当地人口

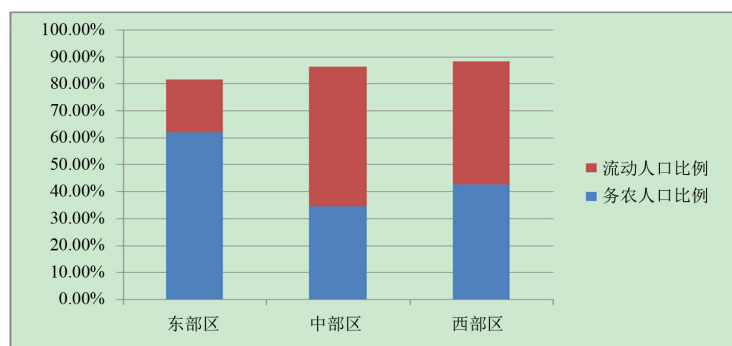


Figure 2. The proportion of the floating population at poor areas in Inner Mongolia
图 2. 内蒙古自治区贫困地区流动人口比例

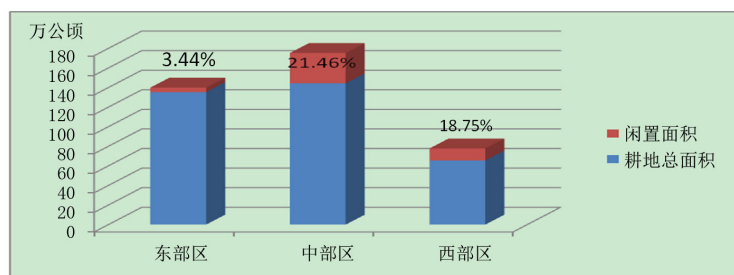


Figure 3. The idle proportion of sample arable land
图 3. 样点耕地闲置比例

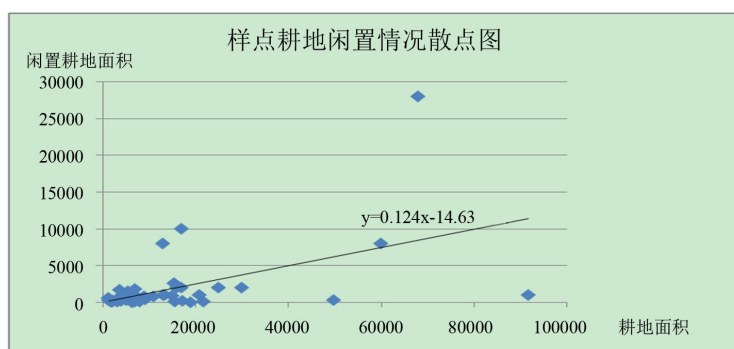


Figure 4. Sample scatter plots of idle arable land
图 4. 样点耕地闲置情况散点图

Table 2. Comparison of idle arable land related factors
表 2. 耕地闲置相关因素比较

地区	东部区	中部区	西部区
耕地闲置比率(%)	3.44	21.46	18.75
年降雨量(mm)	483.8	355.3	215.5
人口流失比例	19.49%	51.55%	45.59%
耕地收入(元/亩)	650	270	830

*根据 2013 年统计数据及调研数据计算得出。

流失、降水量、耕地收入进行对比分析, 综合考虑各要素之间的关系。

降雨量等自然条件是我区耕地闲置产生的主要原因, 东部区年降雨量平均 484 mm, 土地肥沃, 耕地产量较高, 平均亩产收入 650 元, 农业收入和生活能得到保障, 人口流失比例较低, 耕地闲置情况罕见; 中部区大部分地处丘陵山区, 土地贫瘠、降水量短缺、风蚀沙化严重、地表水资源匮乏等不利于农业生产的自然因素, 平均亩产收入仅为 270 元, 耕地闲置与人口流失情况最为严重; 西部区干旱少雨, 年降水量仅为 216 mm, 但由于地处黄河灌区, 且种植的多为油料等经济作物, 所以耕地收入水平高, 耕地闲置和人口流失情况较中部区略好, 但仍比东部区严重。

通过实地调研发现, 农业基础设施投入不足, 灾损、耕地征而未用和复垦不及时, 以及土地流转机制不健全, 农民流转意愿的较低、合作社刚起步、规模化经营程度低等因素也是造成内蒙古贫困地区耕地闲置的重要原因。农民虽然种地收入低, 但大部分农民都将耕地作为安身立命的退路, 再加上近年来国家土地政策的利好, 相当部分农民都持观望态度。目前自治区农业合作社普遍存在规模小、实力弱、资金不足、机制不健全等问题, 根据典型地区调研, 全区近 80% 的合作社都是空壳, 合作化经营仍在起

步阶段。通过调研数据分析,全区贫困旗县耕地规模经营比例和土地流转比例分别仅为 14.55%和 12.57%,除了农民土地流转意愿较低的主观原因外,耕地破碎、坡梁地等地形条件限制也较大的影响了规模化经营。

4.5. 整合潜力分析

耕地资源整合潜力主要为耕地规模经营后增加耕地的潜力,及实现规模经营后劳动力的结余潜力。

4.5.1. 耕地整合潜力

通过土地流转和土地整理等手段,实施规模经营、集中连片耕作,以改善耕地细碎化,减少田坎、田间道路等用地,达到增加耕地的有效耕作面积。2000~2013年已有资料的整理规模约为 75.15 万公顷,约占总耕地面积的 8%。全区贫困旗县总耕地 721.63 万公顷,约有 660 万公顷待整理面积(全区坡度大于 15°的耕地仅有 2.66 万公顷,此处计算忽略不计)。根据内蒙古自治区土地整治规划农用地整治潜力评价专题研究,耕地整理平均增加耕地系数为 7.2%,计算全区贫困旗县耕地整理增加潜力为 47.52 万公顷。加上贫困旗县 90.46 万公顷的闲置耕地,整合潜力可达 137.98 万公顷,占贫困旗县耕地总面积的 18.91%。

4.5.2. 结余劳动力潜力分析

耕地资源整合、规模经营后可实现农民收入的大幅提高和农村劳动力的大量节约。2013 年内蒙古自治区城镇居民人均可支配收入 25,497 元,要达到这个收入水平,我区贫困旗县农民人均要种 42 亩地,才能达到城镇居民人均收入水平。即每户要种 149 亩,每个劳动力种 74 亩,而目前每个务农人口平均耕种 25 亩,达到这个规模水平后,可节约 2/3 的农村劳动力。

5. 整合建议

通过对耕地资源现状、利用特点、人口流失情况、耕地闲置情况、存在问题、整合潜力进行综合分析,得出针对内蒙古贫困地区耕地资源整合的措施和建议。

5.1. 人口分流, 人地互动

结合全区贫困地区实际情况,提出贫困地区耕地资源的“人地互动”综合整合模式。引导农村人口向城镇转移、由第一产业向第二第三产业集中;由空心村向中心村转移,由传统农业向现代农业集中;由老龄村向幸福院(老人院)转移,由分散养老向就近就地社会养老集中。部分农民进城通过就业培训从事加工、重化工生产和城镇服务业,由农民变为产业工人;部分有务农意愿的劳动力就近迁入基础设施较好的中心村居住,发展高效养殖业。这样既提高了土地利用效率,又提高了农民收入。

5.2. 因地制宜, 变资源优势为经济优势

耕地闲置为农业结构调整提供了契机[1],内蒙古贫困地区应立足自己的区域资源优势,发展经济。针对农区,大力培育地区特色农业,推进农业综合开发布局调整,积极发展特色经济作物和养殖业。针对丘陵山区,发展农副产品加工业提高种地的比较效益,增加农民收入,尤其对中西部地区因自然因素造成的闲置撂荒耕地,可因地制宜发展生态农业和旅游农业。针对牧区,以牧民和家庭经营为主要方式,突出政府引导、服务的功能,通过调整牧群及代牧等转让方式,实现牧区适度规模经营。

5.3. 与村庄宅基地联动整合

耕地资源整合要与村庄整合相联动,以土地流转带动资源整合。土地适度规模经营,是实现农业现代化的一条基本途径[2]。在家庭经营的基础上,积极探索土地使用权的多种流转方式,通过加快土地使

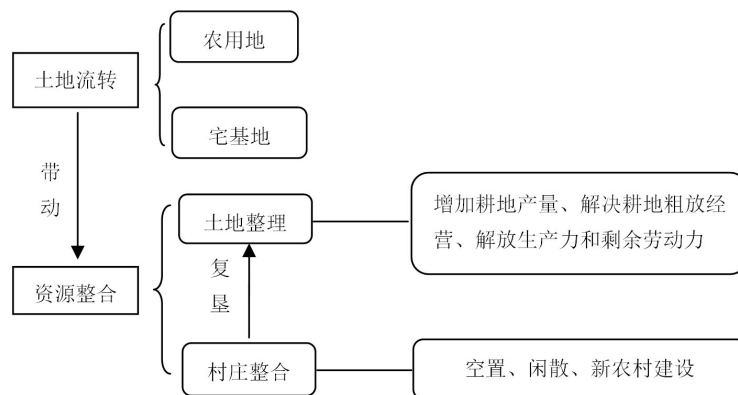


Figure 5. Relationship of linking conformity between farmland and homestead
图 5. 耕地和宅基地联动整合关系

用权的流转,使分散的撂荒土地向种田能手、种田大户和农业企业集中,形成一定的规模。村庄宅基地整合要以耕地及其他农用地的最有效利用为前提,配合耕地资源的有效整合(图 5)。对于牧区,要注意牧区生产生活的特殊性,秉着方便生产生活的原则,规划整合居住用地,不搞不切实际的集中、沿路居住。

参考文献 (References)

- [1] 曾德平. 遏制农地撂荒. 实现农业和谐发展[J]. 科技咨询导报, 2007(29): 191-192.
- [2] 马清欣, 何三林. 对当前农村耕地撂荒和耕地质量下降问题的探讨[J]. 中国农业资源与区划, 2002, 23(4): 19-21.