

2000年以来中国农村土地政策及土地利用状况的变化研究

谢 潇^{1,2,3,4*}, 李健锋^{1,2,3,4}

¹陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

²陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

³自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

⁴陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安

收稿日期: 2021年10月1日; 录用日期: 2021年11月3日; 发布日期: 2021年11月11日

摘 要

土地利用与土地质量关系到我国的经济命脉。自2000年以来,我国不断重视农村发展,制定了一系列土地政策,这些政策对土地的使用情况产生了一定影响。通过搜集文献和统计数据资料,对我国近年来的农村土地政策、土地利用情况及土地质量变化情况进行了分析总结。研究发现,农村土地利用及土地质量受到国家政策、社会经济、自然条件等的共同作用,近年来政策的有效实施减缓了耕地数量和质量的下降,但全国耕地质量仍处于较低水平,因此应当加大土地整治力度,综合运用多种措施,不断提高土地质量。

关键词

土地政策, 土地质量, 耕地面积, 土地利用

Study on the Changes of China's Rural Land Policy and Land Utilization since 2000

Xiao Xie^{1,2,3,4*}, Jianfeng Li^{1,2,3,4}

¹Institute of Land Engineering and Technology, Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

²Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

³Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

⁴Shaanxi Provincial Land Consolidation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

Received: Oct. 1st, 2021; accepted: Nov. 3rd, 2021; published: Nov. 11th, 2021

*通讯作者。

Abstract

Land utilization and land quality are related to the Chinese economic lifeline. Since 2000, China has continuously attached importance to rural development and formulated a series of land policies, which have a certain impact on the utilization of land. By collecting literature and statistical data, the rural land policy, land utilization and land quality changes of China in recent years were analyzed and summarized. It is found that rural land utilization and land quality are influenced by national policies, social economy and natural conditions, etc. The effective implementation of the policy has slowed down the decline in the quantity and quality of cultivated land in recent years, but the quality of cultivated land in China is still at a low level. Therefore, it is necessary to increase the intensity of land consolidation and comprehensively use a variety of measures, to continuously improve the quality of the land.

Keywords

Land Policy, Land Quality, Agricultural Acreage, Land Utilization

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

土地是人类赖以生存和发展的物质基础, 土地利用状况影响到许多自然现象和生态过程的变化[1]。随着人口增长和社会经济的不断发展, 我国土地资源面临的压力越来越大, 出现了不同程度的土地退化、土地质量下降等问题。土地质量问题日益受到重视, 土地质量的提高及土地可持续利用已成为 21 世纪土地工程相关学科研究的重点[2]。近年来, 我国不断重视农村发展, 农村土地政策经历了从统筹城乡发展、新农村建设, 到推动农村改革、新型城镇化, 再到目前的乡村振兴阶段的变化。同时也对各类土地面积的测算及土地质量评价及等级划分给予了高度重视, 制定了《农用地质量分等规程》、《农用地定级规程》、《农用地估价规程》等一系列的标准, 并于 2009 年和 2018 年分别开展了全国第二次和第三次土地调查工作, 对全国土地利用的数据进行全面调查、监测和统计。

2. 不同阶段土地政策变化

我国农村土地政策随着社会的发展在不断发生调整, 2000 年来, 我国农村土地政策的侧重点分别从统筹城乡发展、新农村建设、推动农村改革、新型城镇化发展到乡村振兴, 现对各阶段的土地政策分述如下:

1) 统筹城乡发展阶段(2003 年)

统筹城乡发展阶段的农村发展战略可以概括为“减负增收、粮食流通体制改革和小城镇战略”, 这个阶段颁布了《土地承包法》, 减负增收、粮食流通体制改革和小城镇建设都是这一时期的关键词。这一阶段的政策包括: ① 稳定和完善家庭承包责任制是最主要和基本的措施。2002 年 8 月 29 日颁布、2003 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国土地承包法》, 以法律形式明确耕地承包期 30 年不变。② 抓税费改革, 减轻农民负担。税费改革是减负增收的主要措施之一, 主要是减税、减费、调整税收政策, 遏制面向农民

的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派。③ 抓粮食流通体制改革。改革方向或目标是适应社会主义市场经济体制, 建立起有宏观调控的市场化的粮食流通体制。④ 退耕还林、还草、还湖。⑤ 小城镇建设。

2) 新农村建设(2005 年)

新农村建设的总要求是生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。这一阶段的政策包括: ① 稳定和完善家庭承包制。有两个重要的举措, 首先是在中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中, 明确赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权, 现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。再者部署了土地制度进一步改革和完善的几个重要方面: 严格的耕地保护, 强调 18 亿亩耕地红线; 农村土地确权、登记、颁证; 保障、鼓励和服务土地承包经营权流转, 允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权; 城乡统一建设用地市场; 林权体制改革等。② 废除农业税。2005 年 12 月 29 日召开的第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议决定, 自 2006 年 1 月 1 日起废止《中华人民共和国农业税条例》, 2006 年 2 月 27 日, 国务院发布的 459 号国务院令, 宣布自 2006 年 2 月 17 日起废止农业特产税。③ 实施粮食直接补贴政策, 即按农民种粮面积把补贴资金直接支付给农户。④ 抓农业质量和食品安全。⑤ 抓“三农”统筹和城乡统筹。⑥ 抓农村教育和农民素质。

3) 推动农村改革(2008 年)

这一阶段的政策包括:

① 大力推进改革创新, 加强农村制度建设。按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则, 进一步完善农村土地管理制度。坚持最严格的耕地保护制度, 层层落实责任, 坚决守住十八亿亩耕地红线。划定永久基本农田, 建立保护补偿机制, 确保基本农田总甄不减少、用途不改变、质量有提高。② 积极发展现代农业, 提高农业综合生产能力。大规模实施土地整治, 搞好规划、统筹安排、连片推进, 加快中低产田改造, 鼓励农民开展土壤改良, 推广测土配方施肥和保护性耕作, 提高耕地质量, 大幅度增加高产稳产农田比重。③ 加快发展农村公共事业, 促进农村社会全面进步。建设社会主义新农村, 形成城乡经济社会发展一体化新格局, 必须扩大公共财政覆盖农村范围, 发展农村公共事业, 使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。④ 加强和改善党的领导, 为推进农村改革发展提供坚强政治保证。

4) 新型城镇化(2014 年)

深化土地管理制度改革, 实行最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度, 按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则, 创新土地管理制度, 优化土地利用结构, 提高土地利用效率, 合理满足城镇化用地需求。这一阶段的政策包括: ① 建立城镇用地规模结构调控机制。② 健全节约集约用地制度。③ 深化国有建设用地有偿使用制度改革。④ 推进农村土地管理制度改革。⑤ 深化征地制度改革。⑥ 强化耕地保护制度。

5) 乡村振兴(2018 年)

党的十九大把乡村振兴战略作为国家战略提到党和政府工作的重要议事日程上来。这一阶段的政策包括: ① 健全农村土地管理制度。② 完善农村新增用地保障机制。③ 盘活农村存量建设用地。

3. 不同阶段土地利用状况

如图 1, 2003 年, 根据土地利用变更调查结果, 全国耕种的耕地面积为 12339.22 万公顷, 园地 1108.16 万公顷, 林地 23396.76 万公顷, 牧草地 26311.18 万公顷, 其他农用地 2550.83 万公顷。2005 年, 全国耕地较 2003 年减少 130.95 万公顷, 园地增加 46.74 万公顷, 林地增加 177.35 万公顷, 牧草地减少 96.8 万公顷。2008 年, 全国耕地较 2005 年减少 30.59 万公顷, 园地增加 25.69 万公顷, 林地增加 44.36 万公顷,

牧草地减少 21.29 万公顷。

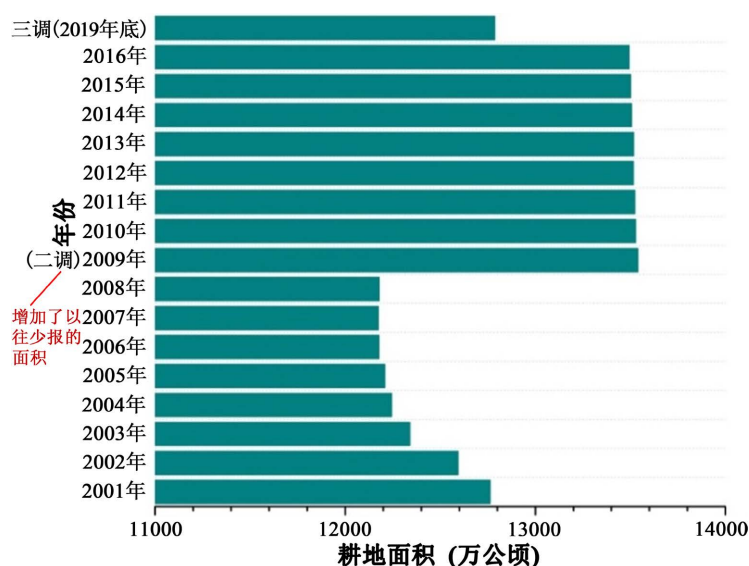


Figure 1. Changes in cultivated land

图 1. 耕地变化情况

2000 年以来, 中国进入了新一轮快速的城市化与工业化进程, 2000 年中央实施“西部大开发”战略、2004 年“东北振兴”规划等相继实施, 在国家宏观政策的驱动下, 固定资产投资增加以及大规模的开发区的兴建导致城乡与工矿建设用地大面积增加, 这些区域城镇周边大量的优质耕地资源也被加速占用。2004 年国家《土地管理法》修订后强调要加强耕地保护, 实行占补平衡, 对我国耕地面积变化产生了积极作用。同时统筹城乡发展和新农村建设阶段, 实施了退耕还林、还草、还湖政策, 导致了耕地面积的进一步减少。

2009 年第二次全国土地利用现状调查完成, 由于二调采用了更为先进的技术手段, 将以往少报的耕地面积统计入库, 因此出现了耕地面积的大幅度提升。

2014 年, 全国耕地面积较 2009 年减少 32.73 万公顷, 园地减少 43.38 万公顷, 林地减少 87.87 万公顷, 牧草地减少 6784.8 万公顷[3]。“三调”结果显示, 2019 年末全国耕地 12786.19 万公顷, “二调”以来的 10 年间全国耕地地类减少了 752.27 万公顷, 园地增加 535.96 万公顷, 林地增加 3017.59 万公顷, 牧草地减少 2278.39 万公顷。在非农建设占用耕地严格落实了占补平衡的情况下, 耕地地类减少的主要原因是农业结构调整和国土绿化。

4. 耕地质量变化分析

在 2009 年以前, 从大量涉及中国耕地及其质量变化方面的相关文献中可以看出[4], 人们对中国耕地质量变化的普遍看法是: 中国耕地质量总体水平趋于下降, 中国耕地资源整体质量欠佳, 优质高产田在减少, 劣质田在增加, 耕地质量总体水平下降[5]。在全国 4 个重点区域 14 省 24 县 2000 万亩耕地上进行的 2003 年区域性调查情况表明: 耕地质量问题凸现, 主要表现在土壤酸化严重、肥力极不平衡、黑土质量下降、环境污染突出。中国耕地质量不断下降的原因主要有: 一是质量较好的地被非农建设压占, 而采用劣质地来开垦补偿, 使得总体的耕地质量下降; 二是对耕地的使用及其养护不当, 引起耕地质量下降; 三是耕地退化加剧引起耕地质量不断下降; 四是耕地财产权利制度不完善, 管理不到位, 经营耕地没有长期的、良好的赢利预期, 导致掠夺式利用或随意撂荒加剧了耕地质量的下降。

国土资源部于 2009 年 12 月 24 日发布的《中国耕地质量等级调查与评定》显示, 全国低于平均等级的耕地占调查与评定总面积的 57% 以上; 全国生产能力大于 $1000 \text{ kg}/667 \text{ m}^2$ 的耕地仅占 6.09%。2012 年 8 月, 国土资源部又发公告称, 我国优等、高等级耕地不足耕地总量的 1/3, 且部分地区耕地质量有下滑趋势。

2012 年底, 农业部组织完成了全国耕地地力调查与质量评价工作, 以全国 18.26 亿亩耕地(二调前国土数据)为基数, 以耕地土壤图、土地利用现状图、行政区划图叠加形成的图斑为评价单元, 从立地条件、耕层理化性状、土壤管理、障碍因素和土壤剖面性状等方面综合评价耕地地力, 在此基础上, 对全国耕地质量等级进行了划分。2014 年, 原农业部首次发布《关于全国耕地质量等级情况的公报》[6]。全国耕地按质量等级由高到低依次划分为一至十等。评价为一至三等的耕地面积为 4.98 亿亩, 占耕地总面积的 27.3%。这部分耕地基础地力较高, 基本不存在障碍因素, 应按照用养结合方式开展农业生产, 确保耕地质量稳中有升。评价为四至六等的耕地面积为 8.18 亿亩, 占耕地总面积的 44.8%。这部分耕地所处环境气候条件基本适宜, 农田基础设施条件较好, 障碍因素不明显, 是今后粮食增产的重点区域和重要突破口。评价为七至十等的耕地面积为 5.10 亿亩, 占耕地总面积的 27.9%。这部分耕地基础地力相对较差, 生产障碍因素突出, 短时间内较难得到根本改善, 应持续开展农田基础设施和耕地内在质量建设。

从 2009-2014 年耕地质量变化可以看出, 这一阶段我国的耕地质量整体上呈稳定态势, 平均等级略有下降。可见由于大规模的生态退耕退掉了大量低等劣质耕地, 尽管同期建设用地也占用了部分优质耕地, 但数量远少于前者, 加上土地整理提高了部分耕地的质量, 以及农业耕作改良措施提高了土壤肥力, 所以从整体上促使耕地质量整体稳定, 但全国耕地的质量总体上仍然处于偏低的水平。

自 2017 年起, 农业农村部启动开展本轮全国耕地质量等级调查评价工作, 于 2019 年完成了全国耕地质量等级划分。平均等级为 4.76 等, 较 2014 年提升了 0.35 个等级。评价为一至三等的耕地面积为 6.32 亿亩, 占耕地总面积的 31.24%; 评价为四至六等的耕地面积为 9.47 亿亩, 占耕地总面积的 46.81%; 评价为七至十等的耕地面积为 4.44 亿亩, 占耕地总面积的 21.95%。

近年来, 农业农村部门会同有关部门统筹实施耕地质量保护与提升行动, 开展高标准农田建设、东北黑土地保护利用、秸秆综合利用、轮作休耕、化肥农药减量增效、果菜茶有机肥替代化肥、农机深松深耕、畜禽粪污资源化利用等工作, 采取综合措施培肥改良土壤, 有效推动了耕地质量保护。

5. 总结

我国是农业大国, 农村土地是农民的主要经济来源, 土地利用及土地质量关系到我国的经济命脉。自 2000 年以来, 我国不断重视农村发展, 制定了一系列政策, 从统筹城乡发展、新农村建设, 到推动农村改革、新型城镇化, 再到目前的乡村振兴, 推动农村发展已经上升到了国家战略。由于不同时期国家政策、社会经济、自然条件等因素的共同作用, 农村土地利用及土地质量产生了显著变化。统筹城乡发展和新农村建设阶段, 实施了退耕还林、还草、还湖政策, 同时持续快速的城市化与工业化, 优质耕地资源被加速占用, 导致了耕地数量和质量的急剧下降。2008 年, 国家推动农村改革, 健全严格、规范的农村土地管理制度, 坚持最严格的耕地保护制度。2014 后的新型城镇化和乡村振兴阶段, 国家实行最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度, 优化土地利用结构, 提高土地利用效率。这一系列政策的有效实施减缓了耕地数量和质量的下降。

根据“三调”的结果来看, 守住了“18 亿亩耕地红线”, 但在强调保护耕地面积、守住耕地数量的同时, 也要提高耕地质量, 保障生产能力, 这对国家粮食安全更为重要。因此今后我们必须加大土地整治力度, 防治土地退化, 在耕地调查监测与评价的基础上, 全面摸清不同区域耕地质量存在的主要障碍因素, 综合运用工程、农艺、生物和化学等多种措施, 因地制宜开展耕地质量培肥改良与治理

修复, 为农业生产提供技术支持, 基本消除制约中低产田生产能力的限制因素, 培肥地力, 大幅提高土地质量。

参考文献

- [1] 徐中春. 黄土丘陵沟壑区城郊农村土地利用变化及其生态效应分析[D]: [硕士学位论文]. 杨凌: 中国科学院研究生院(教育部水土保持与生态环境研究中心), 2008.
- [2] 陈百明, 宋伟, 唐秀美. 中国近年来土地质量变化的概略判断[J]. 中国土地科学, 2010(5): 4-8.
- [3] 中华人民共和国国土资源部. 2014 中国国土资源公报[J]. 国土资源通讯, 2015(8): 14-19.
- [4] 陈印军, 肖碧林, 方琳娜, 马宏岭, 杨瑞珍, 易小燕, 李倩倩. 中国耕地质量状况分析[J]. 中国农业科学, 2011, 44(17): 3557-3564.
- [5] 张士功. 中国耕地资源的基本态势及其近年来数量变化研究[J]. 中国农学通报, 2005, 21(6): 374-378.
- [6] 中华人民共和国农村农业部. 2019 全国耕地质量等级情况公报[J]. 中国农资, 2020(19): 1.