

# 经济社会发展对耕地资源的影响及其对策研究—以陕西省为例

武宏文 李世平\* (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

**摘要** 在分析陕西省耕地资源面临着自然禀赋不足和耕地流失等主要压力的基础上, 从经济社会活动扩张、资源利益分配机制和经济社会政策等角度进行了原因分析, 并提出经济社会发展过程中保护耕地的对策建议。

**关键词** 经济发展; 耕地资源; 保护

中图分类号 F323.211 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)19-5097-02

耕地对粮食安全、国民经济发展和社会稳定有着基础性的作用, 为社会经济可持续发展提供保障。陕西省不仅面临着人均耕地占有量不足, 而且随着经济的发展和政策的调整, 耕地大量流失在相当长的一段时期内将难以避免。尤其是实施西部大开发以来, 加速了耕地的减少, 1996~2004年陕西省年均净减少耕地11.74万 $\text{hm}^2$ 。

## 1 陕西省土地资源利用现状

陕西省土地总面积20.58万 $\text{km}^2$ , 约占全国土地总面积的2.1%。全省地域南北跨度大, 地貌类型复杂多样。按照地理特征划分为陕北、关中和陕南。北部为深厚黄土层覆盖的陕北高原地区, 包括榆林、延安两市, 土地面积8.01万 $\text{km}^2$ 。中部是由河流冲积和黄土沉积为主形成的关中盆地, 包括西安、咸阳、宝鸡、渭南、铜川5市和杨凌农业高新技术示范区, 土地面积5.55万 $\text{km}^2$ 。南部为构造上升运动强烈的陕南山地, 包括汉中、安康和商洛3市, 土地面积为7.02万 $\text{km}^2$ 。2004年底, 农用地、建设用地和未利用地分别占总面积的89.8%、3.9%和6.3%。其中耕地面积415.41万 $\text{hm}^2$ , 占农用地的22.48%<sup>[1]</sup>。

## 2 陕西省耕地资源面临的主要压力

### 2.1 由耕地资源自然禀赋引起的客观压力

**2.1.1 人均耕地少。**人均耕地少是陕西省耕地资源利用面临的重要压力之一。2004年陕西省人口占全国的2.85%, 耕地为全国总量的3.44%, 人均耕地只有0.11 $\text{hm}^2$ 。

**2.1.2 耕地质量总体差。**陕西省大多数耕地缺乏水源保证, 2001年全省旱地为357.76万 $\text{hm}^2$ , 占耕地总面积的76.35%, 水浇地和灌溉水田只占耕地总面积的22.77%。

**2.1.3 耕地后备资源严重不足。**根据国土资源部的调查统计, 2002年陕西省耕地后备资源面积只有5.64万 $\text{hm}^2$ , 其中可开发土地4.59万 $\text{hm}^2$ , 可复垦土地1.05万 $\text{hm}^2$ <sup>[2]</sup>。

### 2.2 耕地资源流失严重

**2.2.1 耕地资源的数量流失。**1996~2004年耕地总减少113.16万 $\text{hm}^2$ , 其中建设占用、生态退耕、农业结构调整和灾毁退化分别占4.17%、71.42%、20.50%和3.91%。同期耕地增加量只有7.50万 $\text{hm}^2$ 。

**2.2.2 耕地资源质量流失。**全省优质耕地总体上呈现不断减少的趋势, 1978年水浇地和灌溉水田的耕地面积为121.79万 $\text{hm}^2$ , 2004年减少到105.43万 $\text{hm}^2$ 。人口在农业生产区格外集中, 城市的拓展、交通建设所占用土地大部分是耕地。

关中乃“八百里秦川”, 地势平坦, 水源丰富, 耕地质量高, 土地面积占全省的26.96%, 却集中了全省75.13%具有水源保证和灌溉设施的耕地和全省60.97%的坡度小于6°的耕地。拥有平坦、水源充足、肥沃等特征的耕地, 也就成为非农业开发的有利条件。在陕西省建设占用耕地中, 关中地区所占用耕地居多。陕西省60%多的人口集中在占陕西省土地面积26.96%的关中地区, 建设用地占全省的53.62%。

## 3 产生上述压力的原因分析

**3.1 经济社会活动的扩张** 陕西省目前处于城市化、工业化加速阶段, 建设用地主要是一个增量市场, 建设占用土地数量多, 建设占用耕地比例高, 使得陕西省当前或将来一段时间内在耕地安全领域面临比较严峻的考验。

**3.1.1 人口的不断增长。**随着近年来人口的不断增加, 及耕地资源的不断减少, 全省人均耕地从1996年0.15 $\text{hm}^2$ 减少到2004年的0.11 $\text{hm}^2$ 。

**3.1.2 城市化进程的加快,**使城市建成区面积不断扩大。2004年陕西省城市化水平达到32.98%, 10个地级市城市建成区面积1990年为307 $\text{km}^2$ , 2004年增加到527 $\text{km}^2$ 。城市化进程的加速, 意味着边缘区耕地数量减少、质量降低。许多发达国家的土地利用变化表明, 城市化前期和中期特别是城市化达到30%以后, 建设用地规模会出现加速趋势, 而城市化后期的建设用地规模趋于平缓, 且建设用地的存量市场占主导地位。陕西省建设用地的主要来源是占用耕地, 1997~2004年陕西省累计新增建设占用耕地3.97万 $\text{hm}^2$ , 占该时期新增建设用地总量的70.43%, 而占用农用地的比例达到90%以上, 陕西省建设用地主要表现为增量市场。

**3.1.3 人们对生活质量追求使得建设用地增加。**表现在城市的生产、生活、社会活动方面, 以及工厂、住宅、道路、通讯、生态环境、公共文化设施等各项建设中。如陕西省1995年城镇居民人均住房使用面积12.84 $\text{m}^2$ , 2005年增加到17.87 $\text{m}^2$ 。

**3.1.4 工业用地增长。**工业化加快阶段, 也是耕地安全最受威胁的阶段, 这种威胁有数量方面的, 也有质量和生态方面。前者表现为大量占用耕地新建厂房, 后者主要表现为工业“三废”排放而引起的耕地质量下降和生态危机。

**3.1.5 交通对耕地资源利用的影响。**快捷的交通在促进地区间产品流通, 充分发挥区域资源优势的同时对耕地资源产生一定的负面影响: 占用耕地多, 将农田进行切割, 使农田破碎化等。陕西省公路里程由1995年3.7万 $\text{km}$ 增加到2004年的5.3万 $\text{km}$ 。

**3.1.6 经济社会活动中的非理性扩张。**为追求经济发展, 往往忽视可持续发展, 不计代价地追求增长, 对耕地资源稀

作者简介 武宏文(1981-), 男, 河北张家口人, 硕士研究生, 研究方向: 国土规划与管理。\* 通讯作者, 博士生导师, 教授。

收稿日期 2006-06-20

缺性认识不足,由此出现滥占滥用的情况。此外,由于控制用地规模和用地效率的制度、机制标准体系尚未完善,无法对此类行为进行有效约束和管理。

**3.2 资源利益分配机制不合理,导致耕地保护的各利益群体的取向不同** 耕地转为建设用地的过程中,地方政府和开发商是最大的获益者。中央政府对全国经济社会生态安全问题综合统筹考虑,出台了一系列法律法规和政策制度保护耕地;地方政府重发展轻保护,为了发展地方经济,追求GDP增长,以低地价甚至零地价作为招商引资的优惠条件,盲目设立、扩大开发区,以地生财,致使大量农用地盲目转换为建设用地;工矿企业利用各种手段降低土地获取成本,尽可能圈占土地,低密度建设,甚至囤地以待土地增值牟取利益;农民拥有不稳定的土地使用权,使得他们忽视耕地质量建设,漠视耕地生态问题,无法以更有力的身份参与耕地保护行为。

**3.3 其他经济社会政策产生的影响** 关于对耕地安全产生影响的社会经济政策有:生态退耕,农业结构调整等。这些政策客观上造成了耕地数量的减少,但耕地是生态系统的一部分,其他分系统生态的改善会对耕地生态系统产生比较积极的影响,而农业结构调整是为了形成农林牧渔全面发展,适应市场以及优质高效的农业生产结构,充分发挥区域比较优势,增加农业收入。

#### 4 经济社会发展过程中耕地保护的对策建议

对于耕地资源比较稀缺的地区,经济社会的发展必然会对耕地安全产生压力,为了能够以有限的耕地资源支撑陕西省经济的持续增长,必须处理好资源利用和资源保护的关系,实现该地区拥有可以稳定、适时、持续地控制和获取保障国民经济可持续发展需要的耕地资源的状态和能力。

**4.1 基本农田保护** 加强对耕地尤其是优质耕地的保护是保障粮食安全的“底线”,要保证在一定程度上实现粮食的自给,从而增强耕地资源对未来经济发展和资源安全的保障和支持能力。严格控制占用基本农田,占用多少基本

农田,补充相同质量的耕地以使转入转出的基本农田平衡。

**4.2 增加土地投入,提高耕地质量** 通过未利用地的适当开发可以补充耕地,但要综合考虑耕地质量。除了增加耕地新来源,重要的是加大对土地的投入来改善耕地的质量。以提高耕地综合生产能力为中心,通过中低产田改良、生态退耕和生态恢复重建,使耕地的产出水平和抵御自然灾害的能力得到进一步提高。

**4.3 提高土地集约利用水平** 陕西省人多地少,应推进节约和集约用地。首先要控制建设用地新增量,努力盘活土地存量。其次,提高城镇建设用地的建筑密度和容积率,不搞宽马路,大广场的形象工程;工业建设集中分布,鼓励建设多层厂房,并给予政策优惠;农村居民点集中布局。

**4.4 耕地后备资源开发与整治** 建立申报审批制度,防止盲目开发,重在调查论证,进行自然资源状况、生态环境影响与土地开发复垦论证的可行性分析,防止植被和土地资源的破坏,形成新的水土流失。不能形成一面是为生态保护将质量低的耕地退为林地,一面是开发引起耕地生态恶化的局面。

**4.5 加强耕地资源的质量管理,建立完备信息系统** 进一步推进和完善农用地的分等定级,从数量管理转向质量、数量并重管理。建设完备的土地利用信息系统,适时、持续地监测土地利用变化,及时发现并解决其中的问题,加强对全省土地资源的宏观调控能力。

#### 参考文献

- [1] 国土资源部地籍管理司.2004 全国土地利用变更调查报告 [M]. 北京: 中国大地出版社,2005.
- [2] 温明炬,唐程杰.中国耕地后备资源 [M]. 北京: 中国大地出版社,2005.
- [3] 国土资源部信息中心.中国2003 ~2004 国土资源安全状况 [M]. 北京: 中国大地出版社,2005.
- [4] 张小燕,杨改河.中国西北地区退耕还林还草研究 [M]. 北京: 科技出版社,2005.
- [5] 陕西卷编委会.中国西部开发信息百科: 陕西卷.[M]. 西安: 陕西科学技术出版社,2003.
- [6] 陕西省统计局.陕西统计年鉴1988 ~2005 [M]. 北京: 中国统计出版社.