

# 保障我国土地资源安全的 若干战略思考<sup>\*</sup>

刘彦随

(中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101)

**摘要** 当前我国土地资源正面临着数量安全、质量安全和区域安全的危机。在落实科学发展观的新时期,我国土地资源安全的目标导向应是优先保障国家粮食安全、经济安全、生态安全和社会安全。文章最后提出了保障我国土地资源安全的五大战略。

**关键词** 土地资源安全,国家战略,粮食安全,经济安全,生态安全



刘彦随研究员

土地资源是人类赖以生存和发展的基础,是人类社会不可替代的物质财富。在人口持续增长、经济快速发展和不合理土地利用方式导致土地严重退化

供给的稀缺性与其社会需求的增长性之间呈失衡发展的态势。由于北方干旱化发展和不合理的土地开发利用造成的土地退化与环境污染问题突出,使土地生态安全、粮食安全与食品安全一同上升为国家安全问题的焦点。如何保障土地资源安全,是21世纪国家层面迫切需要研究和解决的重大战略问题。

土地资源的支撑与保障功能,决定了土地资源安全既是国家安全体系的重要组成部分,也是实现整个国家安全的根本保证。保障土地资源安全,既有利于实现国家政治安全和社会稳定,促进国家经济安全体系的建立,又有利于保障全球及区域的生态环境安全,进而维系着国民经济的持续、健康发展<sup>[1]</sup>。

土地资源安全可理解为一个国家或地区的全部土地资源对其实现可持续发展所具有稳定的供给状态和良好的保障能力,具体可包括三层涵义:一是数量安全,即土地资源的数量多少,通常用总量和人均水平来

的现实面前,我国土地资源正经受着养活众多人口、满足建设占用、保障农业发展和支撑生态修复的历史性考验,土地资源安全已成为国家经济社会可持续发展的重大问题。因此,探讨新时期土地资源安全战略,对我国社会、经济的可持续发展具有重要意义。

## 1 土地资源安全的特殊重要性

人多地少是我国的基本国情。随着人口迅速增长、工业化和城镇化发展,土地资源

<sup>\*</sup> 收稿日期:2006年9月5日

反映;二是质量安全,即维持土地资源具有长期、持续和稳定生产能力的土地质量水平;三是结构安全,指土地资源数量结构和区域结构的稳定性,土地资源类型多样性是结构稳定性的基础,从而保障人类社会发展对土地资源的多重需求。

## 2 我国土地资源安全面临的危机

### 2.1 土地资源数量安全的危机

我国耕地资源的基本特点是总量有限、人均水平低、后备资源不足。随着工业化、城市化发展及农业结构调整,耕地大量流失、浪费严重<sup>[2]</sup>。据调查,全国耕地1996年为13 003.9万hm<sup>2</sup>,人均耕地0.106hm<sup>2</sup>,2004年分别减为12 244.4万hm<sup>2</sup>和0.094 hm<sup>2</sup>。短短8年时间净减少耕地759.5万hm<sup>2</sup>(1.14亿亩),而同期人口增加7 599万人,使人均耕地下降达11.4%。全国已有666个县的人均耕地面积低于国际警戒线,使我国成为世界上人地矛盾最突出的国家之一。近年来,耕地年均减少124.05万hm<sup>2</sup>,主要是生态退耕、农业结构调整和建设占用,灾毁也占一定比例(表1)。

未来20年,我国将迎来人口高峰和工业化、城镇化快速发展期,土地资源的供需

矛盾将主要集中在耕地紧缺、建设用地扩张和生态保育用地不足等方面。以耕地资源为核心的耕地保护与建设占用、生态用地之间的矛盾冲突将上升为土地资源数量安全的焦点问题。

### 2.2 土地资源质量安全的危机

目前我国中低产田占耕地总量的79%,无灌溉设施耕地占60%,>25°陡坡耕地超过600万hm<sup>2</sup>。全国耕地平均有机质含量已降到1%,低于欧美国家的2.5%—4%;全国56%的耕地缺钾,70%—80%的耕地养分不足。号称中国“北大仓”的东北黑土地,土壤有机质含量由开垦时的8%—10%降为目前的1%—5%。长期以来不合理的土地资源开发利用,导致土地退化。全国水土流失面积达3.56亿hm<sup>2</sup>,占国土面积的37.1%;全国沙漠化、盐碱化的耕地分别达393万hm<sup>2</sup>和677万hm<sup>2</sup>;草地退化、沙化、盐碱化面积达1.35亿hm<sup>2</sup>,占国土面积的14.1%。此外,由于过度利用和人为破坏,天然草地年减少约67万hm<sup>2</sup>,超限额消耗森林8 679.4万m<sup>3</sup>。由于化肥、农药、地膜的大量使用及污水灌溉造成土壤污染和耕地质量下降。全国遭受工业“三废”污染的农田达700万hm<sup>2</sup>,使粮

表1 1999—2004年我国耕地收支状况 单位:万hm<sup>2</sup>

年份	开发整理 复垦增加 耕地量	耕地减少量					耕地净 减少量
		合计	建设占 用耕地	生态退 耕量	灾毁减 少耕地	农业结构 调整减少耕地	
1999	40.50	84.20	20.50	39.50	13.50	10.70	43.70
2000	29.20	156.60	16.30	76.30	6.20	57.80	127.40
2001	20.26	83.00	16.37	59.07	3.06	4.50	62.74
2002	26.08	202.74	19.65	142.55	5.64	34.90	176.66
2003	31.08	284.81	22.91	223.73	5.04	33.13	253.73
2004	34.56	114.60	14.51	73.29	6.33	20.47	80.04
平均	30.28	154.33	18.37	102.41	6.63	26.92	124.05

数据来源:1999—2004年中国环境状况公报和中国国土资源公报

食每年减产 100 亿 kg, 并潜伏着严峻的农产品质量危机。

### 2.3 土地资源区域安全的危机

我国地域辽阔, 区域差异显著, 致使土地资源问题亦不相同。东部沿海地区在工业化、城镇化进程中农业用地快速向非农化转移, 耕地总量减少与质量下降的问题突出。根据建设用地规划, 1996—2010 年全国非农建设占用耕地 196.7 万  $\text{hm}^2$ , 但到 2003 年该指标已用去大部分, 沿海个别省份把 2010 年前的指标都已用光; 中部地区土地资源数量与质量安全问题并存, 人均耕地面积小, 湿地萎缩和农田面源污染严重; 西部地区生态保护的战略地位十分重要, 同时又面临农村贫困化问题, 目前毁林开荒、陡坡垦殖等盲目扩大耕地现象严重存在, 西北土地沙漠化、西南石漠化不断加剧。退耕还林工程建设中生态补偿的长效机制尚未建立, 因而潜伏着土地社会安全问题; 东北地区耕地资源的开发已接近饱和, 个别地方已过度开发, 致使沙漠化、盐碱化和水土流失严重发生。农业基础设施年久失修, 水土资源匹配质量下降, 粮食生产效益难以有效提高, 影响到国家粮食安全。

## 3 我国土地资源安全的目标导向

土地资源安全, 主要涉及到与土地资源开发利用密切相关的粮食安全、经济安全、生态安全和社会安全四个方面。

### 3.1 国家粮食安全保障

食物是人类生存的基本需求, 人与耕地关系的实质是粮食生产问题。粮食安全一直是国家安全体系的“重中之重”。在人地矛盾加剧、耕地不断减少、后备资源极其短缺的情形下, 我国土地资源安全战略的基本目标就是保护耕地进而保障国家粮食安全。

耕地保护的核心在于加强基本农田保护。农业结构调整要明令禁止利用基本农田

挖塘养鱼、平原种树、建畜牧饲养场和其它对土壤耕作层造成永久性破坏的生产经济活动。据预测, 到 2010 年, 全国人口 13.7 亿, 要保证 92% 的粮食自给率, 耕地保有量不宜低于 1.2 亿  $\text{hm}^2$ , 2005—2010 年净减少耕地控制在 244.43 万  $\text{hm}^2$  内; 到 2020 年, 全国人口 14.6 亿, 耕地保有量不得低于 1.16 亿  $\text{hm}^2$ , 2011—2020 年净减少耕地控制在 400 万  $\text{hm}^2$  内, 确保到 2010 年和 2020 年粮食综合生产能力分别达到 5.0 亿 t 和 5.5 亿 t 左右。耕地保护的理念要逐步由单纯的数量保护转向数量、质量和生态的全面保护。加大土地整理力度, 改善农业水土资源条件, 推进“全国基本农田保护示范区建设”, “藏粮于土”, 着力提升耕地综合生态能力。

### 3.2 土地经济安全保障

土地经济安全是落实国家中长期经济社会发展战略的根本保证。充分发挥土地参与宏观调控的“闸门”作用, 按照供给制约需求和节约集约原则, 在保障重大基础设施建设的前提下, 对非农用地增长速度与规模加以控制。到 2010 年全国新增建设用地控制在 210.8 万  $\text{hm}^2$ , 其中新增城镇、独立工矿及交通运输用地增加量为 107.7 万  $\text{hm}^2$ ; 到 2020 年新增建设用地控制在 563.6 万  $\text{hm}^2$ , 其中新增城镇、独立工矿及交通运输用地增加量为 308.2 万  $\text{hm}^2$ 。同时, 重视建立土地资源循环经济机制, 规范土地供应与开发行为, 鼓励盘活存量用地, 优化建设用地的配置结构。通过政策引导和加强管理, 实现城镇建设用地增加与农村居民点用地缩减相挂钩, 特别是在农村城镇化进程中进城稳定就业农民的宅基地问题, 应重点纳入建设用地的优化调整与土地整理规划。从过去的城乡土地分割转向城乡土地一体化配置, 尤其在大城市郊区, 土地资源应强化郊区作

为城市功能载体的地位,统筹优化城乡用地结构与布局,保障城乡经济持续健康地发展。

### 3.3 土地生态安全保障

土地生态安全是土地资源持续利用的核心,我国受损土地生态系统的修复,关键在于重塑土地生态关系,维护土地资源可更新能力<sup>[3]</sup>。通过控制人口和经济增长对土地资源的破坏,维持生态系统的完整性、稳定性及其服务功能的可持续性。推进“生态优先”的土地利用战略,把资源开发利用与生态建设、环境保护结合起来,推行生态环境友好型的土地利用模式。在土地沙漠化生态敏感区,营造风沙区防护林体系,建成林、灌、草相结合的防风固沙林网,遏制沙进人退的被动局面;在水土流失生态脆弱区,以小流域为单元实行综合治理,把水土保持与农民脱贫致富结合起来,着重解决宏观生态建设与微观农民收益的目标错位问题,推进人地和谐发展示范区、土地生态实验区建设;在重要水源涵养区、生态保护区,禁止和限制土地开发,建立和完善生态补偿机制,倡导“绿色”规划理念,优先保护重要生态功能区,提高土地生态服务价值与效益。

### 3.4 土地社会安全保障

土地社会安全肩负着保障社会稳定及其持续发展能力的重要使命。我国现阶段影响社会稳定的问题莫过于征地及其引起的失地农民的补偿与安置。征地是国家凭借行政权力将农村集体土地转为国有土地的强制性过程。征地问题处理的合理与否,直接关系到社会稳定大计,其政治影响远大于经济收益。土地是广大农民的命根子,肩负着就业、生产和社会保障的功能,失地农民若不能妥善安置,极易沦为种田无地、就业无岗、低保无份的“三无”农民,其将是影响国家政治稳定的最重要因素之一。据相关部门统计,目前全国 1/3 以上的群众上访案件归

因于土地问题,而其中 60%则直接由征地所引起。因此,保障失地农民的生存和发展已成为土地资源安全战略中十分敏感的社会问题。

## 4 对我国土地资源安全的战略思考

### 4.1 强化土地利用总体规划,推进土地资源持续利用战略

土地资源可持续利用战略,是保障我国土地资源安全的行动纲领和基本指针。保障土地资源的数量、质量和区域安全,应依靠政府调控和市场调节的双重机制,规范土地利用行为和推广可持续土地利用模式<sup>[4]</sup>。土地利用总体规划作为政府规范引导土地资源利用的根本依据,应当肩负起落实土地资源可持续利用、保障国家土地资源安全的历史使命。全国土地利用总体规划,应突出基于科学发展观的全国土地利用总体战略,明确土地利用、保护和管理的主要目标、任务和政策,引导各省市合理利用和保护土地资源;妥善处理保障发展和保护资源的关系,落实耕地“占补平衡”政策,切实加强对耕地特别是基本农田的保护;强化土地宏观调控和规划引导,灵活运用地价政策,有效遏制各类园区建设大量圈地和占用耕地的势头,保障重点基础设施建设及其它各项事业发展的必要用地。省、市、县、乡镇级土地利用总体规划则应层层体现土地资源可持续利用战略,落实上级规划控制指标,推进土地用途空间管制,促进土地资源持续利用。

### 4.2 转变土地资源利用理念,实现土地利用优化配置战略

适应构建和谐社会和推进社会主义新农村建设的新形势,我国土地利用总体上要按照科学发展观和“五个”统筹的要求,以节约和集约用地、严格保护耕地作为根本指针,满足国家粮食安全、生态安全、经济安全等重大需求,实现土地利用优化配置;推进土地利用方式由粗放向集约转变,提升土地



资源对国民经济可持续发展的保障能力,促进土地生态系统的良性循环<sup>[9]</sup>;正确处理经济建设与耕地保护、生态建设的关系,统筹安排各类建设用地,控制新增建设用地规模,推广节地技术和推进“三集中”(工业向园区集中、农民住宅向城镇集中、土地向业主集中)战略,构筑具有不同区域特色的土地利用新格局;严格执行国家产业用地政策,逐步完善建设项目用地标准体系,防止重复建设。此外,要深化城镇村用地制度改革,明晰土地产权关系,调整城镇用地结构和建设新农村,逐步改变城镇村土地低效利用状况,同时加强对农业结构调整的用地引导和监督管理,完善农用地优化配置的决策机制。

#### 4.3 遵循地域差异性,实行区域化土地资源安全战略

针对我国土地资源安全形势的区域差异特点,实施区域化土地资源安全战略。东部沿海地区是我国人口、工业和城市分布最稠密、经济增长最快的核心区,重视区域资源优化整合,适当调减耕地保有量和优化区域布局,建立土地储备制度,推进土地集约利用,控制低效开发和加强监督管理;西北地区是土地荒漠化集中分布区,土地资源安全战略应突出“大面积搞生态,小面积搞生产”的原则,实行土地生态功能特殊管制,重建以牧业为主导、林牧农综合发展的土地利用格局;西南地区是世界三大喀斯特集中分布区之一,土地资源安全战略应结合扶贫开发与退耕还林工程建设,推广石漠化土地整理模式与改造技术,改造石旮旯地(以石头为主的耕地)成为基本农田。东北与中部农区,是我国重要的商品粮生产基地,土地资源安全战略应以保障国家粮食安全和促进农民增收为重点,构建耕地健康保护技术体系,完善基本农田投资建设机制,发展现代农业与农产品深加工工业,提高农业综合生产

能力。

#### 4.4 夯实土地资源基础,强化土地质量安全战略

我国农业仍属于资源高耗型的基础产业,依靠提高单产,发展节地、节能农业的潜力巨大。依靠土地科技创新与多技术集成,着力改善土地资源质量,成为我国中长期土地资源安全战略的重要内容。应重视推进中低产田改造工程,推广利用土地整理与开发技术,把扩大耕地面积与提升耕地质量、扩大内涵挖潜结合起来,进行水、土、田、林、路综合治理,形成农田改造的区域集聚优势;加快农业配套基础设施建设,改善农业水土资源匹配条件,提高土地资源承载能力。土地资源质量状况,不仅影响到土地产出水平,更影响到农产品生产和人类生命安全,应建立全国耕地质量动态监测和预警系统,大力推广测土施肥与精准施肥技术,推广使用复合肥、有机肥,使用无毒、低残留农药,重点加强区域性农田污水灌溉和畜禽养殖污染的综合防治。

#### 4.5 发挥比较优势,充分利用国际资源的外向型战略

充分利用国际资源,有针对性地推进外向型土地资源开发,是我国加入WTO后土地资源安全战略的一种新视角,也是新时期我国土地资源利用适应经济全球化发展的重大战略选择。

(1)发挥比较优势,实施外向型资源替代。粮食属于土地密集型产品,而非粮食产品通常属于劳动密集型产品。在国际贸易中我国非粮食产品比粮食产品更具比较优势。因此,可以在耕地(粮食)安全“红线”之上扩大具有优势的农副产品贸易比例。

(2)进口粮食等于进口水资源。我国农业灌溉约占全部用水的70%,粮食生产对水资源具有很强的依赖性。着眼消除我国水资源瓶颈,适当扩大粮食进口,缓减华北及一

些大城市郊区粮食生产用水压力。

(3)在国外建立农产品生产基地。世界银行分析表明,目前拉美各国可耕地的利用率仅为 10%,土地资源可供开发的潜力巨大。像巴西人口只有我国的 1/9 左右,可耕地却是我国的 3 倍多。在这些地区建立境外农产品生产基地最为理想,也可为我国参与国际经济协作开辟新的途径。

#### 主要参考文献

1 吴次芳,鲍海君.土地资源安全研究的理论与方

法.北京:气象出版社,2004,1-26.

2 刘彦随,吴传钧.中国水土资源态势与可持续食物安全.自然资源学报,2002,17(3):270-275.

3 姜志得.中国土地资源可持续利用的战略构架.农村经济与技术,2003,(2):13-16.

4 刘彦随.中国土地资源战略与区域协调发展研究.北京:气象出版社,2006,18-23.

5 刘勇,刘友兆,许萍.区域土地资源生态安全评价.资源科学,2004,26(3):69-75.

## Strategies to Guarantee Land Resources Safety in China

Liu yansui

(Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research, CAS, 100101 Beijing)

The conflict between land resources supply and demand has becoming more acute as a result of that land resources were occupied by industrialization, urbanization and agricultural resources were exploited unreasonably. What's more, problems such as arable land losing, land resources degradation and soil pollution stand out increasingly, which has become the most important issues that hindrance China's economic and social sustainable development after China's WTO entry. In a word, Chinese land resources are in the crisis of quantity safety, quality safety and region safety now. To carry out the viewpoints of sciences development more effectively, the aims of land resources safety should be that to ensure national food security, economic security, eco-security and welfare in China. Finally, five strategies to guarantee land resources safety also have put forward in this paper.

**Keywords** land resources safety, national strategy, food security, economic security, eco-security

**刘彦随** 中国科学院地理科学与资源研究所研究员,博士生导师。1965年4月出生于陕西绥德县。1998年于南京师范大学地理科学学院获自然地理学博士学位,2000年6月于中科院地理所博士后出站进入所创新基地工作至今。现任区域农业与农村发展研究中心主任,中国自然资源学会土地资源研究专业委员会主任等职。主要从事土地资源与土地利用优化配置、可持续农业与农村发展(SARD)等领域研究。主持国家自然科学基金重点项目、中科院知识创新工程重大项目课题、国土资源部重点科技项目等20余项。出版专著6部,在国内外核心刊物发表论文110余篇。获得省部级科学技术奖励一等奖1项,二、三等奖3项。