

# 十年间26省区市耕地面积减少 被占用的农田都“去哪了”？

(新华社)

中国14亿人口,每天一张嘴,就要消耗70万吨粮、9.8万吨油、192万吨菜和23万吨肉。要满足如此庞大的消费需求,每年的粮棉油糖菜播种面积大概稳定在23亿~24亿亩,如果按1.3的复种指数倒推计算,耕地必须保持在18亿亩。——这是今年3月,农业农村部部长唐仁健在全国两会首场“部长通道”给出的推演,以此说明18亿亩耕地是“底线”。

近段时间以来,粮食安全备受关注。地之不存,粮将焉附?

## 数量

### 26个省区市的耕地在减少

我国国土调查十年进行一次,第二次全国国土调查(简称“二调”)以2009年12月31日为标准时点,“三调”的标准时点则是2019年12月31日。

去年8月,自然资源部公布全国“三调”数据,全国耕地19.18亿亩,守住了18亿亩耕地保护红线。不过,自“二调”以来的10年间,全国耕地地类减少1.13亿亩,年均减少面积还略有扩大。我国耕地数量减少趋势持续多年,反映在人均耕地面积上也是递减,“一调”为1.59亩/人,“二调”1.52亩/人,“三调”1.36亩/人,不到世界平均水平的40%。

最近半年,省(自治区,直辖市)、

市、县级的三调成果陆续公布,记者对比了31个省区市的耕地情况。

2009到2019年十年时间,只有内蒙古、新疆、黑龙江、吉林、辽宁五个自治区、省的耕地面积在增加,其余26个省区市的耕地面积都在减少。

从面积减少绝对值来看,四川最多,共减少2239万亩,其次是山东,减少1809万亩。随着耕地面积减少,四川耕地面积占全国比重,也从全国第六下滑至全国第十,不及新疆、河北、安徽及云南。此外,广西、贵州、山西、云南、浙江、河南六省耕地面积减少也都在1000万亩以上。

当然,面积减少绝对值与各地耕地基础相关。如果论耕地减少比例,

北京遥遥领先,相比2009年,北京2019年耕地面积减少58.8%,只有过去的四成。浙江、海南、福建耕地缩水比例也在30%以上。

此前,2008年出台的《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》(下称《规划纲要》),在“严格保护耕地”原则下,对2020年各地“耕地保有量”进行了测算。2016年,又根据“二调”结果进行调整,对近五成省区市的2020年耕地保有量指标进行调减。

将“三调”与规划数据进行比较,可以看到,耕地保护方面,只有10个省区超出保有量指标,完成了任务——包括东北地区的黑吉辽,西部地

区的甘肃、内蒙古、宁夏、青海、西藏、新疆,以及中部地区的山西。保护耕地,最重要的是保护永久基本农田,《规划纲要》对此也划定了面积。对比“三调”数据与规划指标,记者发现,有9地未达到划定的基本农田保护面积。

比如广西,“三调”耕地面积是4961万亩,比调整后的耕地保有量指标少1585万亩,距离规划的基本农田保护面积指标也差520万亩。同样,浙江“三调”耕地面积为1936万亩,划定的永久基本农田保护面积2398万亩,差了462万亩。相比之下,这十年来,31个省区市的城镇村及工矿用地都在增长,无一例外。

## 用途

### 440余个典型案例

2019年,第四届石家庄市旅游产业发展大会选址灵寿县举行。灵寿县有个故城村,因为是古中山国最后一座都城所在地,为了在旅发大会中展现文旅资源,准备新修“中山故都相关项目”。据自然资源部介绍,项目占用故城村土地1500亩,其中2/3是永久基本农田。大会举办前两个月,灵寿县对其立案查处,将一些违法建筑拆除,复垦了5.94%的基本农田。不过,这年6月底,当地媒体报道的项目建设近况显示:占地939

亩、东至大型灌溉渠的工程接近尾声,“旅发大会前精彩亮相”。

2020年9月,自然资源部公开通报,上述案件涉嫌非法占用农用地罪已移送公安机关追究刑事责任,对当事人拒不履行的其他行政处罚决定已申请法院强制执行。

这是自然资源部公开通报的第一起重大典型违法违规案件,从那以后,自然资源部对于违法乱占耕地的建设行为开启了严厉打击——2020年逐月通报,2021年两个月通报一

次,发现一起、处置一起、曝光一起。

粗略统计,近一年多以来,对于耕地被占用作他途的典型案例,自然资源部就公开通报了440余例,约九成省区市都存在严重的乱占耕地现象,占用永久基本农田建养殖场、加工厂、物流仓储、住宅、酒店、绿化带、高速公路养护站等等。

此前在一场新闻发布会中,自然资源部执法局局长崔捷提到,乱占耕地建房问题由来已久,数量大,各种因素交织在一起,情况十分复杂。国家以2020

年的7月3日为界,之前的占地行为分步整治、分类处置;之后的新增行为则严厉打击,以“零容忍”态度坚决遏制。

国家要求,采取“长牙齿”的硬措施,落实最严格的耕地保护制度,坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”。不过,虽然我国多部法律法规都对耕地保护作出了明文规定,但目前还没有专门的耕地保护法。不久前的5月6日,全国人大常委会公布2022年度立法工作计划,耕地保护法才刚刚被列为预备审议项目。

## 质量

### 变薄、变瘦,“后天失调”

保证18亿亩的数量,保证耕地都为农所用,还得保证土地优质。世界上有四大片黑土,被称为“耕地中的大熊猫”,有机质含量高,“抓把土能攥出油”。黑土在北半球有三片,我国除了东北三省,内蒙古的东四盟也是黑土地,是我国的重要粮仓。

近年来,黑土退化的严峻问题见诸报端——耕层持续变薄,厚度不足20厘米的耕地约占一半;有机质含量较开垦之初大幅下降,甚至只有原来的一半。

不仅变薄、变瘦,黑土还存在盗

挖现象。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会去年2月发布的调查结果显示,黑龙江五常市地表下泥炭资源被非法采挖,已经形成包括承包、采挖、运输、售卖等完整的黑色产业链;而且,不光是五常市,黑龙江其他地方也存在不同程度的采挖、倒卖,呈持续扩大趋势。

黑土退化,是我国耕地质量“后天失调”问题的缩影。

据农业农村部数据,由于长期以来的高强度利用,耕地基础地力呈下降

态势,2018年化肥施用量是1978年的6.4倍,而粮食产量仅是2.2倍。与上世纪80年代相比,局部地区退化势头明显,东北黑土地退化、南方耕地酸化、北方耕地盐碱化等问题尤为突出。

有媒体报道,我国现存25度以上坡耕地以及分布在河道、湖区高水位线下的耕地还有8000多万亩,属于不稳定利用耕地,需要逐步退出。

有耕地需要退出,就需要后备耕地补齐。

今年中央“一号文件”提出,积极挖掘潜力增加耕地,支持将符合条件

的盐碱地等后备资源适度有序开发为耕地。最新一轮全国耕地后备资源调查评价工作正在进行。

但情况不容乐观。根据上一轮全国耕地后备资源调查评价,全国耕地后备资源也在减少,而且存在明显的区域分布不均衡问题。浙江大学中国农村发展研究院院长钱文荣在接受媒体采访时提到,耕地后备资源分布不均,导致在省域内实现占补平衡越来越难;与此同时,耕地后备资源大多数零散、破碎,推高了开发利用成本。(据每日经济新闻)