

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）