

湖南农村土地利用现状及对策初探^①

谢炳庚, 李晓青

(湖南师范大学国土学院, 中国湖南长沙 410081)

【摘要】湖南农村土地利用具有类型多样、林耕地占绝对优势、空间差异明显、利用水平不平衡等特点, 存在用地结构不合理、经营管理粗放、耕地数量剧减、土地闲置浪费普遍、土地退化严重等问题, 必须完善土地利用规划体系、增加农用地开发利用投入、优化农业用地结构、加强土地利用法制建设、建设土地利用动态监测网络。

【关键词】土地利用; 农用地; 土地保护

【中图分类号】F301.24 **【文献标识码】**A

土地是人类赖以生存的最重要的资源, 虽然高速发展的现代科学技术大大促进了经济水平的提高和生活水平的改善, 但丝毫未降低人类对土地的依赖性, 相反, 由于人口的增长以及工业化、城市化进程的加速, 人类社会面临的土地利用问题较历史上任何时候都更为突出。湖南地处中亚热带季风湿润气候区, 介于江南丘陵与云贵高原、两湖平原与南岭山地的过渡地带, 省境东、南、西三面山岭环峙, 丘陵盆地内嵌, 往北平原敞开, 大体呈“凹”状的地表起伏态势。境域土地总面积21.18万km², 约占全国土地总面积的2.21%, 1998年末全省总人口6,205万, 占同期全国总人口的4.97%, 人均土地约0.34hm², 仅相当于全国平均水平的44.21%, 是一个人多地少、人地矛盾突出的省域。

1 农村土地利用现状

湖南农村土地约2,087.08万hm², 占全省土地总面积的98.52%。经过长期的开发, 湖南农村土地已形成独特的利用格局, 为作为农业大省的湖南省的经济发展提供了重要的前提条件。

1.1 农村土地利用特征

1.1.1 土地利用类型多样, 林耕地占绝对优势。按照我国现行土地利用分类体系和标准, 湖南农村土地利用包括8个一级类型、36个二级类型, 反映了湖南自然环境条件的多样性和社会经济发展的不平衡性对农村土地利用的影响。在已利用的农村土地中, 既有面积较大的林地、耕地和水域, 也有一定面积的农村居民点用地和园地, 还有数量较小的牧草地和农村道路用地, 加上一部分尚未利用的土地, 构成了湖南省独特的农村土地利用类型组合。在各类用地中, 以林地和耕地面积最大, 分别为1,174.19和392.65万hm², 二者合计占全省农村土地总面积的75.07%, 大大超过全国平均水平, 这是湖南省农业发达的产业结构特征在土地利用结构上的反映。水域和园地面积较大, 分别为168.42和50.69万hm², 牧草地(仅指专用牧草地, 以下均同)面积较小, 仅有10.59万hm², 表明湖南省所处地理位置及气候、地貌等自然条件对农村土地利用的深刻影响。农村居民点用地面积为78.12万hm², 只占农村土地总面积的3.74%, 按农村人口计算的人均用地规模也低于全国平均水平, 反映了

① 本文系湖南省社会发展科技计划资助项目(98ssy2043)阶段成果。

收稿日期:2001-06-13; 修回日期:2001-11-10

湖南农村村镇建设用地相对节约的特点。农村道路用地为8.98 万 hm^2 ，仅占农村土地总面积的0.43%，这主要是由于农村道路建设相对落后所致。未利用土地面积203.44 万 hm^2 ，占农村土地总面积的9.75%，大大低于全国平均水平，说明湖南农村后备土地资源并不充裕，土地开发利用程度较高。

1.1.2 土地利用空间差异明显，利用水平不平衡。整体而言，滨湖平原、河谷平原及平原周缘的丘岗地区，土地资源开发利用程度和水平较高，耕地集中连片，农村居民点和道路用地面积较大，边远山地、丘陵区域土地资源开发程度和利用水平较低，林地面积广大，牧草地分布较多。具体而论，洞庭湖区地势平坦，土地利用具有耕地集中连片，垦殖指数高，水域面积大，林地、牧草地面积小且分布零散的特点，常德、益阳、岳阳3市垦殖指数均达22%以上，耕地中水田所占比重较高，达70%以上，水域面积均在16%以上，土地经济密度高于全省平均水平。湘东地区开发历史悠久，经济发展水平较高，大部分地域地势较低缓，故区内土地垦殖率较高，农村居民点和道路用地面积较大，长沙、株洲、湘潭3市土地垦殖指数均超过全省平均水平，湘潭和长沙的农村居民点用地在其土地总面积中所占比重分别达到8.82%和6.84%，分列全省各市、州的第1、2位，3市农村道路用地在土地总面积中所占比重也明显高于全省平均水平，平均土地经济密度为全省平均水平的2倍多。湘西和湘南地区山高坡陡，地势高差悬殊，自然条件较差，开发历史较短，土地资源开发程度不高，利用水平较低，张家界、永州和湘西自治州的农村土地利用效率均只有85%左右，显著低于全省平均水平，土地利用类型组合中，林地和牧草地面积较大，郴州、永州、怀化、张家界和湘西自治州的林地占土地总面积比重均达60%以上，耕地面积小，分布零散且多坡耕地，张家界、怀化、自治州、郴州、永州的土地垦殖指数均在15.50%以下，湘南和湘西地区是全省土地利用水平最低的地区，平均土地经济密度仅为全省平均水平的2/3左右，部分地区如湘西自治州和张家界市平均土地经济密度甚至仅为全省平均水平的1/3左右。

1.2 农村土地利用中存在的主要问题

长期以来，湖南人民在改造自然，开发利用土地资源的过程中积累了丰富的经验，对促进农林牧渔业生产和农村经济发展起了重要作用。特别是建国以来，党和政府十分重视土地利用问题，在开发荒地资源、保护耕地、植树造林、利用水域等方面进行大量工作，取得了显著成绩。但是，由于对全省农村土地资源的数量和质量调查研究不够，对土地供需矛盾的严重性认识不足，又缺乏统一的规划和科学的管理，导致土地利用结构不尽合理，耕地盲目被占用，森林资源消耗失控，土地生产潜力不能充分发挥，土地供需矛盾日益尖锐。

1.2.1 用地结构不尽合理，土地资源的优势尚未充分发挥。首先，农业结构与土地利用结构协调程度低。目前全省农业总产值中，以仅占农村土地总面积的18.81%的耕地为基础的种植业产值仍占近50%，而分别以占全省农村土地总面积56.26%和8.07%的林地和水域为基础的林业产值和渔业产值仍然很小，表明大面积的林地和水面尚未得到充分合理的利用，潜在的生产能力和优势难以发挥。其次，农业各部门的用地仍未能从根本上改变单一型结构。耕地中，粮食作物占地多，经济作物、饲料作物和绿肥占地比重小，按播种面积计算，1998年，全省粮食作物占地63.94%，经济作物占地24.74%，饲料作物占地2.29%，绿肥和其它作物占地9.03%。林地中，用材林地占绝对优势，经济林、防护林、薪炭林比重很小，如防护林仅占有林地总面积的5.03%，薪炭林比重则更低，并且林相树种也十分单一，如用材林地中主要是以松、杉为主的针叶林，二者合计占用材林地面积的85%左右，阔叶林很少。第三，土地利用的空间布局尚未做到因地制宜、合理布局，具体表现为农林牧争地等现象，由于这类争地现象而使毁林开荒普遍发生，森林覆盖率和活立木蓄积量下降，陡坡耕地大量存在，据调查，1998年全省活立木蓄积量较1957年减少35.71%，目前约有10万 hm^2 坡度超过25度的陡坡耕地需退耕还林或还牧。

1.2.2 经营管理粗放，土地利用水平不高。由于种种原因，湖南农村土地经营管理集约程度不高，土地利用水平不尽如人意。以耕地经营论，虽然湖南种植业比较发达，但各类作物生产水平仍有待进一步提高，如粮食单产水平低于江苏、上海等先进省市，油菜、花生、甘蔗、烤烟等作物单产甚至低于全国平均水平。湖南园地以果园和茶园为主，1998年果园单产为3,443 kg/hm^2 ，只相当于全国平均水平的49.57%。虽然湖南森林单位面积生产量要大大高于全国平均水平，但单位林地面积活立木蓄积量只有21.39 m^3/hm^2 ，不足全国平均水平的一半。牧草地的载畜潜力尚未充分发挥，目前的畜牧方式基本上是在森林遭破坏后逆向演替而成的杂草灌丛中放牧，人工草地和改良草地仅有1.03万 hm^2 ，故畜产品产出率极低。水面利用水平也不高，

全省放养水面平均单产²，490kg/hm²，大大低于全国平均水平。

1.2.3 建设用地急剧扩张，耕地面积逐年递减。随着经济的发展、基础设施建设规模的扩大以及城市化进程的加速，部分农用地(其中相当部分为耕地)转变为建设用地是必然趋势，问题在于过去一个时期，湖南建设用地规模的扩张速度和耕地数量递减速度大大超过其社会经济发展的正常需要。统计资料表明，1957—1986年，全省耕地面积平均每年减少1.77万hm²。1986年以后，随着土地管理机构的建立，建设用地的管理得到加强，耕地占用量有所下降，但由于社会观念、土地管理机制等多方面的原因，建设用地规模过快扩张和耕地数量减少的趋势仍未得到根本改变。据土地管理部门的资料，1988—1996年，全省新增建设用地7.54万hm²，平均每年增加1.05万hm²，同期耕地面积净减少15.62万hm²，平均每年减少1.74万hm²。特别值得注意的是，由于地理位置、地形条件等方面的原因，建设占用的耕地多为自然条件优越、生产力较高的良田，很难以等面积的新开发耕地加以补偿。

1.2.4 农用地经济效益低下，土地闲置浪费现象普遍。虽然土地总量不足，人均土地尤其是人均耕地严重短缺，土地供求矛盾十分严重是湖南农村土地利用中的突出问题，但在此背景下，却仍有相当一部分农用地由于种种原因尚未得到有效利用甚至完全闲置。据湖南省农业区划委员会办公室等单位的调查，1995年，全省农用地中有9.12%的土地(约为160余万hm²)土地闲置待用，林地的27%，可养水面的17%，草地的90%，未得到有效利用。目前虽无全省农用地尤其是耕地闲置的全面调查资料，但笔者于1999年在衡阳县库宗乡3个村的调查表明，耕地和其他农用地的闲置现象是比较普遍且逐年加剧的，仅以耕地为例，调查区域弃耕抛荒耕地面积占区域耕地总面积的比重由1994年的0.31%上升到1999年的4.63%，而同期一季稻种植面积占耕地总面积的比重由0.35%上升到10.87%，复种指数大幅下降。造成耕地和其他农用地闲置或利用不充分的直接原因在于耕地及其它农用地经营的比较经济效益低下，如前述调查区域耕地经营者1998年年纯收入平均只有1,200元/人，仅为外出务工者平均年纯收入的20%或更低，而耕地和其它农用地经济效益低下的原因，除了由于农作物配置不合理，优质品种、高价值品种少，一般品种、低价值品种多，致使农业增产不增收这一重要原因之外，农用地尤其是耕地经营高度分散，并且由于机制、政策等原因，农用地使用权流转难以实现，致使耕地经营者几乎不可能进行规模经营进而获得较高的规模效益，也是一个重要的原因。

1.2.5 土地利用举措失当，土地退化日益严重。土地退化通常指在人类不合理的活动或某些不利自然因素的长期作用和影响下，土地质量劣化从而导致土地生物或经济生产能力下降或丧失的过程。湖南人类活动和区域开发历史悠久，近几十年来，工农业生产更以前所未有的速度发展，与此同时，人类种种不合理土地利用活动的影响也日益增强，对土地的生产能力产生严重不利影响，土地退化大范围发生。湖南的土地退化主要包括水土流失、土地潜育化、土地贫瘠化、土地污染、土地损毁等类型。由于大面积的毁林开荒、陡坡垦殖等导致大范围的水土流失，全省水土流失面积由1949年的1.48万km²上升到目前的4.53万km²，其中强度流失面积达8,800余km²，全省100多个县(市)中，除安乡、南县两个纯湖区县外，其余均有不同程度的水土流失发生。由于耕作不当或自然因子导致土壤中地下水位过高而造成稻田潜育化现象发生，湖南是我国南方土壤潜育化问题最严重的省域之一，现有潜育化和次生潜育化稻田77.24万hm²(其中次生潜育化稻田27.22万hm²)，占全省水田总面积的1/4以上，成为影响全省水田生产力整体水平提高的主要障碍因素之一。由于对土地的高强度农业利用的同时，土地营养元素投入尤其是有机肥投入不足，致使土壤养分平衡破坏和土壤养分含量下降，土地贫瘠化普遍发生。据调查，目前全省90余万hm²旱地中绝大部分有机质含量不足1%，水田中也有相当部分的有机质含量低于2%，另据湖南省土肥站的定位监测，21个监测点耕地土壤有机质含量由1982年的3.16%下降到1994年的2.84%，土壤速效钾含量由75.3ppm下降到65.3ppm。土壤养分失调和肥力下降使土地生产能力降低，是造成大面积中低产土地的重要原因之一。近几十年来，湖南现代工业发展较快，尤其是近20年来，乡镇工业迅速兴起，城镇规模和数量也日趋扩大，大量工业和生活废水、废气、废渣排放，造成土地污染，农业生产中农药、化肥施用量剧增，灌溉水源水质恶化，也使土地污染加剧。据不完全统计，全省水田仅因利用大、中型矿山污水灌溉而造成的矿毒田就达1.50万hm²，而仅常宁水口山铅锌矿、株洲冶炼厂、湘潭锰矿等工矿企业周围，受重金属污染的土地就有0.60万hm²。工农业生产和城镇交通建设中因挖废、毁坏、堆占等使土地表土丧失或土地破坏造成的生产力丧失即为土地损毁，据初步调查，全省历年来仅国有大、中型工矿企业挖废或堆占的土地面积就达1.13万hm²，如果考虑到星罗棋布的乡镇企业以及日趋频繁的交通设施与城镇建设过程中所造成的土地损毁，则这一数字会要扩大很多。

2 农村土地利用的主要对策与措施

土地是人类生存的物质基础，合理利用和有效保护农村土地资源是关系到子孙后代生存与发展的大问题。各级政府和全社会必须高度重视，采取有力措施，控制农村土地的非农占用，确保耕地总量动态平衡，防止农村土地质量退化。

2.1 完善土地利用规划体系，强化农村土地利用宏观调控

湖南省已于1994年完成了省、市(州)、县(市)、乡四级土地利用总体规划的编制工作，1997年以来，又根据新形势的需要，完成了对土地利用总体规划的修编。今后，一是要切实将土地利用总体规划纳入国民经济与社会发展长远规划之中，作为国民经济与社会发展规划的一部分，经常编制和修订，并将规划指标分解落实到年度土地利用计划中。二是要搞好乡、村两级土地利用设计，以加强土地利用的微观管理。要与土地利用总体规划相衔接，采取与划定基本农田保护区类似的方法，进行土地利用设计，划定不同的具体用途区域，并落实到具体地块。三是要将规划—计划—利用设计作为土地利用管理的基本程序，改变以往规划与计划脱节、计划与设计脱节，最终使总体规划沦为一纸空文的土地利用管理方式。四是要将土地适宜性评价作为规划的基础，根据适宜性评价结果进行规划，以防止土地退化。

2.2 增加对农用地开发利用的投入，促进农村土地利用由粗放型向集约型的转变

湖南农村劳动力资源丰富，人均土地少，有利于增加对土地的投入，实现由粗放型向集约型利用方式的转变。一要增加科技投入。由于千家万户的农户承包，规模小且高度分散，科学技术推广和普及需要花费很大力气，必须由政府有关部门统一组织，有计划有步骤地进行农业科学技术的示范、推广和普及。二要增加物质投入。湖南各类农用地都有不同程度的养分失调，普遍缺磷少钾，一部分土地缺乏微量元素，而目前市场供肥情况恰如土地养分状况。因此，有关部门应采取措施，尽快改变这种状况，使土壤肥料的补充与输出基本平衡。三要增加资金投入。进行农田基本建设，改造“四低”资源，开发农业用地，改善农业生产条件，都需要大量的资金。各级政府应切实加大对农业的资金投入，提高农业投入在财政支出中的比重，同时建立各种激励机制，鼓励农民加大对农业的投入，引导农民自觉扩大经营规模，走集约化生产的道路。

2.3 优化农业用地结构，提高土地利用综合效益

为了提高土地利用综合效益，应按照区域特征，调整农业用地结构，精选主导产品，调整农作物和林业结构，形成具有区域特征的农产品生产基地，促进农业产业化。一要优化农用地结构，使农用地利用向有序的专业化方向发展，包括空间有序规则的排列和按照土地质量优劣确定农业利用的优先顺序。空间有序化可通过土地整理解决；农用地优先顺序，应按照耕地优先的原则进行，凡宜耕种而已作它用的，应及时改变用途调整为耕地，凡不宜耕作而已耕种的，应尽快退耕还林、还草或还水。二要优化各类农用地内部结构。耕地种植结构由二元结构向口粮、饲料粮、经济作物三元结构发展；林地结构调整的重点是扩大有林地面积，减少无林地面积，提高丘岗地区速生混交丰产林的比重，使商品用材林部分由山区转向丘岗地区；园地结构调整的重点是发展名特优新水果，建立具有区域特征的名特优新水果生产基地。

2.4 加强法制建设，依法管理土地利用

目前，我国已制定了一系列有关土地利用管理的法律、法规，湖南省也已制订了一些有关地方性法规，必须加大宣传教育力度，提高全社会依法管理土地利用的意识。同时，要进一步完善土地开发利用及保护法规体系，对土地垦殖、土地利用、土地生态保护等都要有明确的法律条文规定。政府部门在进行土地利用管理时，必须依法行政，各用地单位或个人必须严格按法律法规的规定开发利用和保护土地。

2.5 加快建设农村土地利用动态监测网络，确保农村土地利用管理的科学决策

为了及时掌握各地区农村土地资源和土地利用方式变化状况，以使政府依法管理农村土地利用时作出科学决策，同时也为了及时了解各种违法土地利用活动，以便执法部门及时制止和查处，避免因此造成重大损失，必须加快建设以遥感、地理信息系统、全球定位系统为基础的全省农村土地利用动态监测网络。

参考文献：

- [1] 毕于运, 郑振源. 建国以来中国实有耕地面积增减变化分析[J] . 资源科学, 2000(2):8-12.
- [2] 国家土地管理局土地利用规划司. 全国土地利用总体规划研究[M] . 北京:科学出版社, 1994 . 224 -244 .
- [3] 湖南省国土管理局. 湖南省土地利用总体规划[M] . 长沙:湖南科学技术出版社, 1993 . 21-38 .
- [4] 谢炳庚, 李晓青. 湖南土地资源及其利用研究[J] . 热带地理, 1994(3):243 -249 .
- [5] 谢炳庚, 李晓青. 湖南省土地退化初步研究[J] . 热带地理, 1997(1):73 -80 .