

修复山区退化土地 分类实行乡村振兴

杨磊¹,张凤荣²,赵娅茜³

(1. 国土资源部土地整治中心,北京 100035;2. 中国农业大学土地科学与技术学院,北京 100083;
3. 比邻(天津)企业管理有限公司,天津 300000)

摘要:十九大首次正式提出乡村振兴战略后,引起了国内国际社会的广泛关注乡村振兴的难点在山区。山区由于土地资源禀赋和区位条件差、农民生活贫困,存在着严重的土地退化和生态问题。近十几年来,山区出现了耕地撂荒现象,生态也得到一定程度的恢复,这是经济社会转型的必然结果。山高坡陡,水土流失,土层浅薄,不适宜耕种。因此,山区的土地利用方向应该是林草,山区土地整治的重点是修复退化土地,重建青山绿水。只有良好的景观生态,才可发展一产加三产的复合经济,才可以富裕农民,实现山区的乡村振兴目标。

关键词:乡村振兴;耕地撂荒;农业生态服务

中图分类号:S284 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2019)90-0056-04

引言

乡村振兴战略是新时期中国最引人注目的改革措施之一,它以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为政策目标,谋划了今后30年中国乡村及三农工作的宏伟蓝图,已被当成七大强国战略之一写进中国共产党党章。乡村振兴战略如果奏效,将为全世界的乡村复兴运动增添鲜活的“中国案例”。

自从十九大报告首次提出“乡村振兴战略”后,一些政府部门和省份陆续出台配套政策,支持乡村振兴战略的落实。以国土资源部为例,一是明确要在全年用地计划中优先保障乡村新产业新业态用地需求;二是建立新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制,将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略;三是试点推进“农村宅基地三权分置”、“农村集体经营性建设用地入市”等改革措施来盘活土地资产,增加农民财产性收入。以上三项政策以农村居民点为发力点,主要对接了乡村振兴战略中“产业兴旺”要求,毕竟产业兴旺,农民才能够开辟第三就业空间(乡村地区一二三产业融合的就业机会),才能够实现生活富裕,并间接提升乡风文明

和乡村治理。

山区由于自然条件和区位差,社会经济落后,存在着严重的生态退化问题。山区与连片贫困区域高度重合。党中央已经定下到2020年全面建成小康社会的目标。建设小康社会的难点在农村,特别是在山区。与脱贫攻坚一样,乡村振兴的难点也是在山区。土地整治作为改善土地不当利用行为、促进农村发展的政策工具,其在山区的乡村振兴战略中的着力点是什么?必须认清山区的资源禀赋、经济社会发展水平和生态环境问题,土地整治才能找准山区乡村振兴的方向,发挥正能量。

1 山区土地资源禀赋、社会经济和生态环境问题

中国地貌类型具有高原多、低地少,山地多、平原少的特点。本文研究的是占国土面积53.50%的中国山区。

1.1 山区土地资源禀赋差,农民辛苦却依然贫困

山高坡陡,土层浅薄,易发生水土流失,山区本来是不适宜开垦种植的。但在农业社会,由于土地承载力有限,那些在平原地区失地缺地的农民为了糊口,不得已走进大山,开垦土地。以至于山区的垦殖率达到18%,丘陵区的垦殖率达到39%。

山区耕地比平原的耕地质量差,产能低,而且不稳定。一般来说,随着海拔的升高,气温下降,积温减少。如在北方温带河谷能种植一茬生长期长的作物,如玉米;而在高海拔的山坡上,就只能种植一茬生长期短的小作物,如荞麦、糜子等;在南方河谷可

收稿日期:2018-12-11

作者简介:杨磊,副研究员,主要从事生态修复、国土整治等方面的研究;张凤荣,教授,主要从事耕地保护等方面的研究;赵娅茜,主要从事乡村治理等方面的研究。

以种两茬作物,如早稻和晚稻或水稻与油菜,而在高海拔的山坡上,只能种植一茬作物,如玉米。另一个原因是,山坡耕地往往是旱地,没有灌溉条件,更容易受旱;如果遇到遭遇大旱,就会歉收或绝收。第三个原因是,耕地土层浅薄,土壤质地粗,土壤保蓄水分养分的能力差。据第一次全国土地调查,中国坡度15度以上的耕地主要集中在贵州、云南、陕西、四川、甘肃省,这5个省的耕地占全国的23%,粮食产量却只占全国的9%。

在山区,粮食产量低而且不稳,有些地方,青黄不接常常发生这此年在政府的扶贫政策下,虽然大部分山区农民基本解决了温饱问题。但到2106年,中国山区仍接近三千万的贫困人口。以西南四省的山区为例,农户户均水稻面积2.45亩,平均水稻亩产425.4公斤,计入生产资料投入成本700-900元,每亩地收入不到1000元。虽然每户还有几亩旱地,但旱地收入更低,而且稳定性差。因此,农民依靠种田收入肯定富裕不了。

1.2 山区水土流失严重、生态环境恶化

山区耕地一旦开垦,使土壤失去植被保护,就会造成更严重的水土流失。水土流失主要发生在坡度大于8度的坡耕地。据上世纪八十年代完成的全国土壤普查统计结果,中国西南区和黄土高原区的坡耕地分别占本区耕地面积的71.44%和54.98%,其中大于25度的陡坡耕地分别占13.94%和14.12%。水土流失最为严重的地区是黄土高原区和西南高原山区,耕地水土流失面积分别达到1128万公顷和1017万公顷,分别占全国耕地水土流失总面积的24.85%和22.39%。耕地水土流失面积占本区耕地总面积的比重,仍是黄土高原区和西南高原山区最高,分别为71.30%和52.53%。严重的水土流失已经使得西南地区石漠化,黄土高原区形成了千沟万壑、土壤贫瘠的荒凉景观。

1.3 山区存在大量的耕地撂荒现象

在中国山区耕地撂荒很普遍。据研究,2011年重庆山区(石柱、巫山和酉阳)的耕地撂荒率平均为18%,坡耕地和旱地首先被撂荒。重庆石柱山区的调查表明,2002-2011年旱地撂荒占耕地撂荒的83.99%。四川省国土资源厅一项调查显示,在川东北某山区县,耕地30%全年撂荒、40%季节性撂荒,70个山坪塘和67所学校闲置。日本农业部调查数据显示,日本山地农业区耕地撂荒率为平原农业区

的3倍左右。

2 山区耕地退耕和撂荒是社会经济发展的必然

改革开放以来,中国工业化和城市化发展进入快车道,也创造了大量非农就业机会。农业机会成本提高,农民弃耕到城市打工是必然趋势。伴随着农村劳动力转移到城镇务工,那些外出打工的农户的承包地就会出现没人种的情况。在平原地区,因为可以实现机械化经营,外出打工的农户可以将自己的承包地流转出去,耕地不会出现撂荒的情况。因为,平原地区虽然由于承包权分割造成耕作地块小,但由道路、沟、渠等围拢形成的自然地块并不小。不同于平原区的因为承包经营分割造成的小地块,受地形和土层厚度以及土地开垦的难度制约,山区耕地自然地块本身就非常小。因为地块太小,不能使用大机械耕种,有的甚至连小型农机具都使用不了,不得不撂荒。

山区耕地撂荒是经济边际化过程,因为耕种获得的收入远远低于社会平均收入。如在黄土高原那样的宽梯田,可使用小型农机耕种,中年夫妻两人大概最多种植20-30亩地,净收入也就15000-19500元,远远不如外出打工收入。西南山区石漠化严重,地块更零散,而且土层薄,常有“卧石”,小型机械都使用不了,耕种的收入更低。

3 山区耕地撂荒有利于生态恢复

山区退耕,林地恢复,将增加土壤入渗率,减少地表水流和增加土壤田间持水量,有效减轻土壤侵蚀和水土流失。例如,随着三峡库区农村劳动力转移到非农就业和使得林灌草植被覆盖率增加,库区平均土壤侵蚀模数与土壤侵蚀量呈减少的趋势,中度侵蚀及以上侵蚀等级的侵蚀面积都不同程度的向低等级转移。研究结果表明,农村劳动力的大量析出,在一定程度上减轻了迁出地的人口压力,对当地的植被覆被状况改善起到促进作用。随着植树种草等水土保持工程的逐步加强,自上世纪70年代到90年代,黄河中游径流量和泥沙量逐年减少。因此,无论是政府组织的生态退耕,还是农民自发的撂荒,都会恢复林草植被,不仅能减少当地的水土流失,而且可以减少对下游地区的洪泛威胁。

4 正确定位山区土地利用和土地整治方向

4.1 国外经验对我们的启迪

上世纪70年代日本基本完成工业化、城镇化后,开始对农村实施振兴和再生计划,通过农地整备、城市基础设施下乡等措施,以求恢复农村经济、解决人口过疏问题。但是,出现人口回流和经济恢复的山区农村寥寥无几,人口萎缩、耕地荒芜、农村衰败仍是主流。这不但造成了政府山区建设投资的“过程性浪费”,也给政府维护山区的基础设施造成很大的财政负担。这些前车之鉴,中国在制定乡村振兴规划时应引以为戒。

1945-1965年,德国的土地整治主要以改善农业生产条件、保障粮食安全为目标。1965-1975年,环境问题开始在德国出现、群众环保意识萌芽,社会上出现了对土地整治工作的批评。1976年,环保法出台,对土地整治提出约束性指标;1982年,景观规划被引入土地整治。德国汉斯基基金会的特聘专家卡尔·史宾得勒表示,随着经济发展,德国政府逐步有能力支付乡村地区生态设施、景观规划的账单,这些支出反过来又促进了城乡等值化发展,促进了乡村地区的就业。目前,德国各级政府机构基本已经形成共识,即预防土壤污染和土地退化比治理更便宜更有效,但最有效的还是从源头减少对乡村及自然的干扰。德国目前已经形成了完备综合的生态补偿体系,土地整治工程开工前必须对项目区进行生态本底调查,完工后总体生态服务能力不得降低。

4.2 整治山区农民撂荒的耕地,特别是复垦农村居民点为耕地是劳民伤财

被农民撂荒的耕地都是地形陡峭、土层浅薄、土壤瘠薄、地块畸零狭小、难以机械化耕作的耕地。这些耕地因为自然禀赋差,土地整治难以提高质量和产能;而且,离村庄距离远,耕种不便,所以只能撂荒。因此,即使将这些耕地整治,农民也不会复耕。

如果在平原区搞城乡建设用地增减挂钩,宅基地/村庄复垦是可行的有价值的。因为平原区的耕作半径是不受限制的,复垦的土地可以机械化种植。但是复垦那些被拆迁的边远山区农村居民点,本来耕作半径就大,搬迁到移民新村住,耕作半径更大了,连原先的耕地都可能撂荒,复垦的居民点耕地质量更差,怎么能够种植呢?

4.3 山区撂荒和退化耕地的整治方向是恢复林草植被,重建青山绿水

山区山高气温低,积温有限;坡度陡峭,易发生水土流失;土层浅薄,土壤对水肥的保蓄能力差;因此山区是不适宜开垦种植的,最好的土地用途是林地。在传统农业社会,由于科学技落后,单位面积耕地的生产力低;因此那些在平原地区失地缺地的农民为了糊口,不得已走进大山,开垦土地。但山区的耕地是经济学上的边际耕地,也是生态脆弱耕地。社会转型时期,经济学上的边际耕地最先被撂荒。生态脆弱的耕地,必然水土流失严重,其结果就是土地退化,乃至石漠化,青山绿水变成穷山恶水。

今天,农业科学技术大大提高了单位面积的产量,不需要靠山区瘠薄的耕地来为粮食安全贡献力量;而且因为工业化城市化也为农民创造了更多的就业机会,山区农民可以走出大山,非农就业谋生;城市反哺农村的国家经济转型,也为生态退耕的经济补偿创造了坚实财政基础。因此,山区退耕恢复林草植被,具备了良好的社会经济条件。

因此,山区的土地整治工程,除了将河谷和缓坡地带的自然禀赋好的耕地进行工程整治,提高其生产能力和生产稳定性外;不应再改造那些陡坡耕地。而是应该将坡陡、土层浅薄,耕种不便的耕地恢复成林地,恢复绿水青山。只有青山绿水,才能够吸引城市居民来进行生态旅游、休闲农业,发展1+3融合经济,增加农民收入。这些年来,无论是新农村建设,还是美丽乡村建设,那些成功的案例,都是利用乡村良好的生态环境,一三产融合发展经济,还没有见哪个土地退化严重、生态恶化、景观荒凉的农村发展了一三产融合经济。因此,山区的耕地和居民点应该是减量化过程,林地应该是增量化过程。这样的土地利用结构调整的土地整治工程,才符合社会主义生态文明方向,才是助力乡村振兴的着力点。

结论

《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出,“要准确把握乡村振兴的科学内涵,挖掘乡村多种功能和价值。到2020年,农村生态环境明显好转,农业生态服务能力进一步提高;到2035年,农村生态环境根本好转,美丽宜居乡村基本实现。要增加农业生态产品和服务供给。正确处理开发与保护的关系,运用现代科技和管理手段,将乡村

生态优势转化为发展生态经济的优势”。笔者认为,党中央的乡村振兴战略,为乡村地区的生态修复及景观提升提供了历史机遇,土地整治工作应当顺应这一时代潮流,尽快作出战略调整。乡村不仅仅是行政概念,更应该是一个地域概念,是山水林田湖草以及点缀其间的农村居民点共同构成的生命共同体。乡村振兴是对整个乡村地域的振兴,是要农村居民点、农田、山林、湖泊、道路、河流等要素各司其职。土地整治工程不仅仅是村庄整治和高标准农田建设,也包括退耕水土流失严重、退化严重的耕地,植树造林,重建青山绿水的生态修复工程。只有重建青山绿水,才能够吸引城市居民来进行生态旅游、休闲农业,发展 1+3 融合经济,实现农民生活富裕。

参考文献

- [1] 李元主编. 生存与发展[M]. 北京:中国大地出版社, 1997.
- [2] 李仕冀,李秀彬,谈明洪. 乡村人口迁出对生态脆弱地

区植被覆被的影响——以内蒙古自治区为例[J]. 地理学报,2015,70(10):1622-1631.

- [3] 刘婷,邵景安. 三峡库区不同土地利用背景下的土壤侵蚀时空变化及其分布规律[J]. 中国水土保持科学, 2016,14(3):1-9.
- [4] 牛山敬二. 日本农业与农村的现状及其危机[J]. 中国农村,2012(1):73-87.
- [5] 全国土壤普查办公室,中国土壤[M]. 北京:中国农业出版社,1998.
- [6] 冉大川,等. 黄河中游河口镇至龙门区间水土保持与水沙变化[M]. 郑州:黄河水利出版社,2000.
- [7] 邵景安,张仕超,李秀彬. 山区耕地边际化特征及其动因与政策含义[J]. 地理学报,2014,69(2):227-242.
- [8] 史铁丑,徐晓红. 重庆市典型县撂荒耕地图斑的提取与验证[J]. 农业工程学报,2016,32(24):261-267.
- [9] 佰林,蔡为民,张凤荣,奉婷,张磊. 隋朝至 1949 年山东省沂水县农村居民点的时空格局及驱动力[J]. 地理研究,2016,06:1141-1150.

Restore Degraded Land in Mountainous Areas, Achieve Rural Vitalization

YANG Lei¹, ZHANG Fengrong², ZHAO Yaqian³

(1. Land Management Center, Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China, Beijing100035, China;

2. College of Land Science and Technology, China Agricultural University, Beijing100083, China;

3. Business Link (Tianjin) Corporate Management Ltd. Company, Tianjin300000, China)

Abstract: In the 19th CPC, rural vitalization strategy has been released as a vital signal from national level for the first time. Definitely, it is an objective amendment to some old rural policy. Furthermore, it will have profound influence on rural area around China. Same as poverty alleviation, the difficult point of country revival is in mountainous area. Because of the endowment of land resources, adverse position conditions and impoverished living standard, there are severe land degradation and eco-problem in mountain areas. The phenomenon of abandonment of arable land has been in mountain areas for more than ten years, during which the eco-environment also is recovered to some extent, which is the definite consequence of socio-economic transition. High mountains and steep slopes, water loss and soil erosion and shallow soil in the mountain regions are not suitable for cultivation; therefore, it is better to develop forestry and grass in this kind of regions. The focus of land consolidation in mountainous area is to restore the degraded land and reestablish the verdant hills and clear rivers. Only with the favorable landscape ecology, can the combination economy of primary industry plus tertiary industry be developed and peasants be enriched, so that the aim of country revival in mountainous regions can be reached.

Key words: rural vitalization; abandonment of arable land; agricultural ecological service