



概 述

专栏 1 中央人口资源环境工作座谈会召开

1999 年 3 月 13 日，中央人口资源环境工作座谈会召开，第一次把资源问题列入会议主题。明确“控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境”是我国的基本国策。必须从战略的高度深刻认识处理好经济发展同人口、资源、环境的关系的重要性，把这件事关中华民族生存和发展的大事作为紧迫任务，坚持不懈地抓下去。江泽民总书记指出：“我们对国土资源的保护和管理必须严而又严。总的原则是，在保护中开发，在开发中保护。资源开发和节约并举，把节约放在首位，努力提高资源利用效率。”“要积极推进国土资源利用方式从粗放向集约转变，走出一条适合我国国情的资源节约型经济发展的新路子。积极推进资源管理方式的转变，建立适应发展社会主义市场经济要求的集中统一、精干高效、依法行政、具有权威的资源管理新体制，以加强对全国资源的规划、管理、保护和合理利用。”朱镕基总理强调：“对资源问题首先要转变认识。保护和合理利用自然资源已到了非解决不可的时候了。我国地大物博是事实，但人均资源严重不足，特别是资源损耗和浪费严重，国土资源、水资源和矿产资源的问题尤为突出，再这样下去几乎要发生危机。”人口、资源、环境这三方面的工作，是一个具有内在联系的系统工程。各级党委和政府要加强领导，协调各有关部门，动员全社会的力量，搞好这项系统工程。

我国是世界资源大国和资源性产品生产大国之一。长期以来，主要依靠本国的资源开发，成功地实现了发展经济的目标。我国以不到世界10%的耕地养育了占世界22%的人口，依靠矿产资源为全社会提供了95%的一次能源、80%的工业原材料、70%以上的农业生产资料，海洋资源的开发利用正在成为国民经济新的增长点。但人口众多，资源相对不足，环境污染严重，又是制约我国经济和社会发展的重要因素。矿产品的阶段性过剩和结构性短缺与矿产资源中长期供应不足并存。确保粮食安全生产所需的耕地资源，确保工业发展所需的矿产资源，是一项长期的任务。

1999 年中央人口资源环境工作座谈会召开以后，各地区、各部门认真贯彻会议精神，狠抓《土地管理法》、《矿产资源法》、《水法》、《海洋环境保护法》等自然资源法律法规的贯彻实施，国土资源利用方式和管理方式发生了变化。实践证明，中央确定的国土资源大政方针是完全正确的。

建设占用耕地总量得到了有效控制。1999 年由于加大基础设施建设力度，全国建设占用耕地比上年略有增加，但由于实行“占一补一”政策和积极开展土地开发整理，新增耕地增幅较大，补充耕地是建设占用耕地的 2 倍。实现占补平衡的省（区、市）由 17 个上升为 24 个。

土地管理秩序和矿业秩序进一步好转。通过加强执法，乱批滥占耕地、乱采滥挖矿产资源的势头得到遏制，土地违法案件特别是非法占用耕地案件明显减少。由于采取有力措施，狠刹土地未批先用的歪风，建设用地项目未批先用问题明显好转。31 个省（区、市）如期实现矿业秩序全面好转。

宏观调控得到改善和加强。《1997~2010 年全国土地利用总体规划纲要》、31 个省级规划和 66 个市级规划已经国务院批准实施。市（地）、县、乡（镇）级土地利用总体规划修编基本完成，已陆续批准实施。1999 年全国土地利用计划实施效果良好，有

效地控制了建设占用耕地。《全国矿产资源总体规划纲要》的编制进展顺利。《国土资源“十五”计划和 2015 年规划思路》已经形成。

市场配置国土资源的新机制逐渐形成。地勘队伍管理体制的改革顺利完成，实现了政事、政企分开。各地大力培育土地市场和矿业权市场，推行国有土地使用权招标、拍卖和探矿权、采矿权的依法出让、转让，有偿使用方式更加完备，有偿使用比例逐步上升，市场信息公布制度逐步建立，市场中介服务组织不断完善。

公益性国土资源调查工作得到加强。新一轮国土资源大调查全面启动，一些基础地质调查、矿产资源调查评价项目取得初步成果，66 个 50 万人口以上城市的土地遥感动态监测全面展开，以鄂尔多斯盆地为重点的西部地下水勘查工作得到加强。

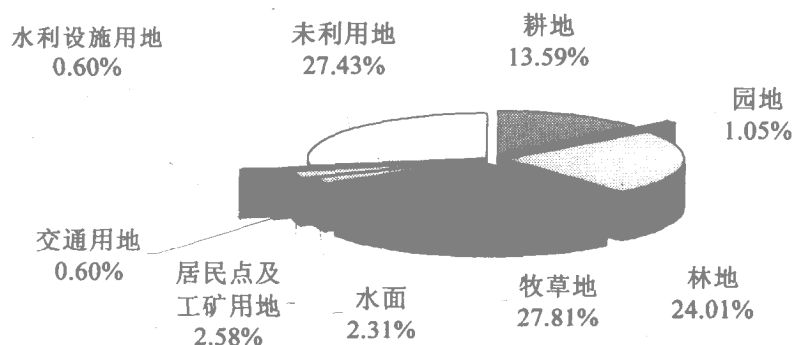
土 地 资 源

一、土地资源基本状况

各类土地资源

根据土地利用现状变更调查，1999 年全国农用地 65385 万公顷（98.08 亿亩），占土地总面积的 68.78%；建设用地 3601 万公顷（5.40 亿亩），占 3.79%；其他为未利用地。农用地中，耕地 12921 万公顷（19.38 亿亩），园地 1003 万公顷（1.50 亿亩），林地 22827 万公顷（34.24 亿亩），牧草地 26440 万公顷（39.66 亿亩），水面 2195 万公顷（3.29 亿亩）。建设用地中，居民点及工矿用地 2457 万公顷（3.69 亿亩），交通用地 570 万公顷（0.85 亿亩），水利设施用地 574 万公顷（0.86 亿亩）。

图 1 我国土地利用结构



我国未利用地、林地和牧草地面积及所占比重较大，三者合计占全国土地总面积的 79.25%，而耕地和建设用地面积较小，仅占全国土地总面积的 17.38%。

据 1998 年世界统计年鉴，我国土地总面积居世界第三位，但人均土地面积仅 0.784 公顷，相当于世界平均数的 1/3。人均耕地 0.077 公顷，相当于世界平均数的 1/3。

图 2 我国土地面积与世界主要国家比较

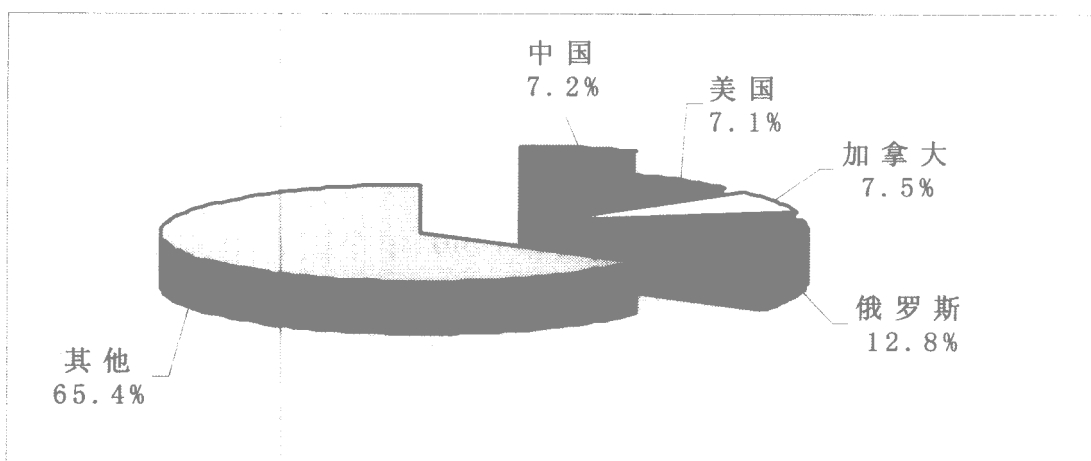


表 1 世界主要国家人均土地面积比较

	人口密度 (人/平方公里)	人均土地面积 (公顷)	人均耕地 (公顷)
世界	43	2.259	0.23
中国	127	0.784	0.077
日本	333	0.299	0.177
肯尼亚	55	1.790	0.126
加拿大	3	30.7	1.516
美国	28	3.45	0.700
巴西	19	5.35	0.339
德国	229	0.426	0.145
荷兰	379	0.218	0.057
俄罗斯	9	11.431	0.886
澳大利亚	2	41.956	0.001

世界统计年鉴 (1998)

图 3 我国人均耕地与世界主要国家比较

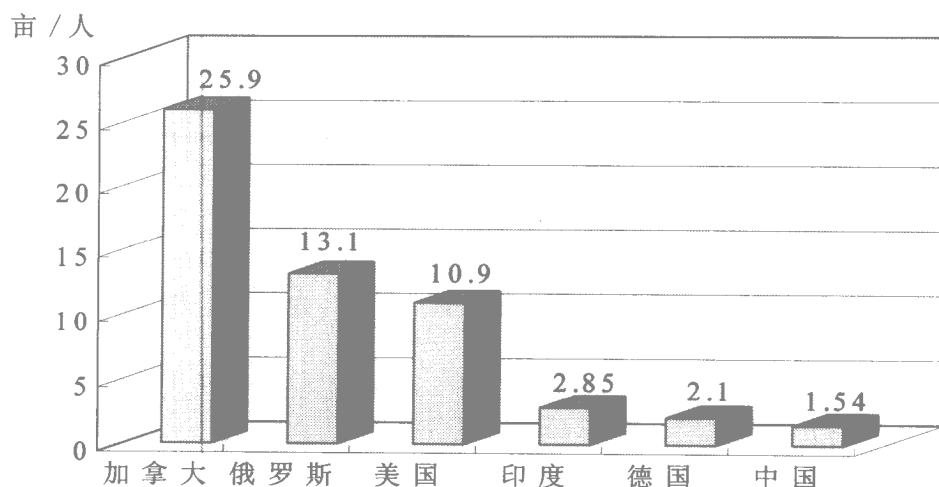


表 2 全国东、中、西部地域土地利用结构比较

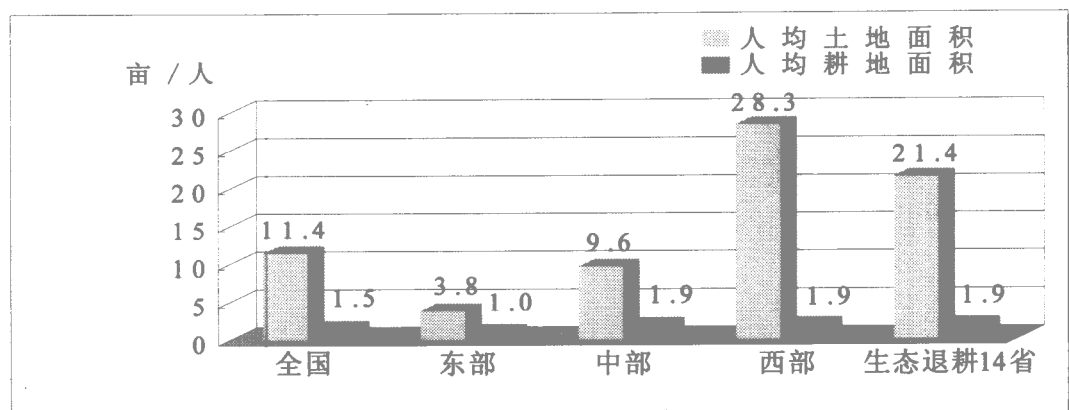
单位：%

土地利用类型		全国	东部	中部	西部
土地总面积		100	100	100	100
农用地	小计	68.78	75.25	81.32	60.61
	耕地	13.59	27.87	19.75	6.86
	园地	1.05	4.12	0.79	0.44
	林地	24.01	37.08	32.62	16.29
	牧草地	27.81	1.59	25.25	35.59
	水面	2.31	4.60	2.92	1.43
建设用地	小计	3.79	10.51	5.08	1.46
	居民点及工矿用地	2.58	7.18	3.39	1.04
	交通用地	0.60	1.47	0.84	0.26
	水利设施用地	0.60	1.85	0.85	0.17
	未利用地	27.43	14.24	13.60	37.92

我国东部地域耕地、园地、林地、居民点工矿、交通用地、水域所占比重不仅高于全国，而且也高于中部和西部地域，是全

国土地垦殖率、森林覆盖率、城乡建设用地率、水面覆盖率最高的地域。中部地域未利用土地比重最低。西部地域牧草地、未利用土地所占土地总面积比重最高。

图 4 1999 年全国各区域人均土地、人均耕地比较



耕 地 资 源

我国现有耕地资源 12921 万公顷 (19.38 亿亩)，全国人均耕地面积 0.103 公顷 (1.54 亩) 人均耕地大于 0.13 公顷 (2 亩) 的 11 个省，主要分布在东北、西北和西南地区；人均耕地少于 0.067 公顷 (1 亩) 的 7 个省 (区、市)，主要分布在东南沿海和京津沪三个直辖市，这些地区自然条件较好，粮食产量高，但也是耕地大幅度减少的地区。东部地区人口多，耕地资源少，人均耕地少；中、西部地区人口少，耕地多，人均耕地较多。

耕地资源与水资源的空间分布不匹配。长江流域及其以南地区，水资源量占全国的 80% 以上，耕地只占全国的 38%；淮河流域及其以北地区，水资源量不足全国的 20%，耕地却占全国的 62%。

表 3 各省（市、区）人均耕地数

单位：亩

上海	0.31	江西	1.05	海南	1.47	云南	2.29
北京	0.41	四川	1.16	辽宁	1.50	甘肃	2.96
福建	0.64	重庆	1.23	河北	1.55	吉林	3.15
广东	0.67	湖北	1.25	贵州	1.94	新疆	3.50
浙江	0.71	河南	1.29	青海	2.02	宁夏	3.52
天津	0.76	山东	1.29	陕西	2.09	黑龙江	4.66
湖南	0.90	广西	1.40	山西	2.14	内蒙古	4.94
江苏	1.05	安徽	1.43	西藏	2.15	全国	1.54

资料来源：全国土地利用现状变更调查

图 5 各省（区、市）人均耕地比较

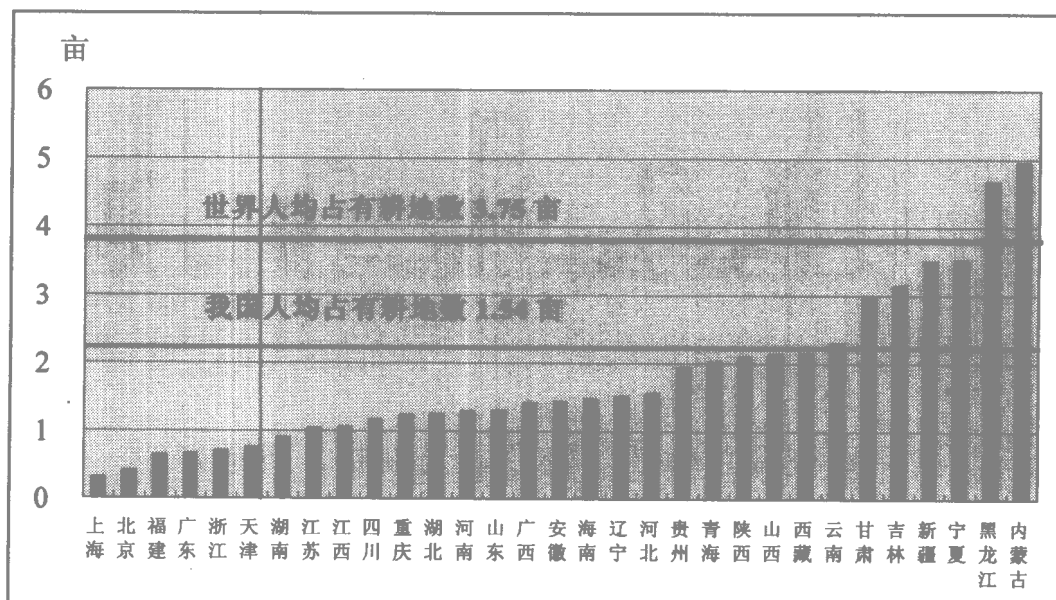
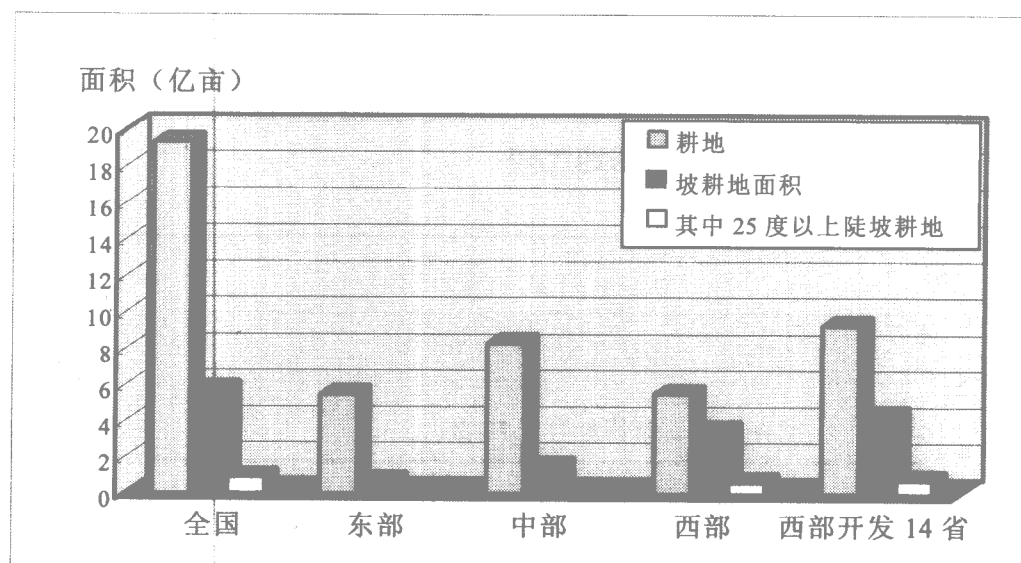


表 4 我国不同地域人口和耕地分布

包括的省市×个		人口 (亿人)	占全国 人口比重 (%)	耕地面积 (亿亩)	占全国 耕地比重 (%)	人均耕地 (亩)
全 国	31	12.59	100	19.38	100	1.54
东 部	12	5.28	41.93	5.51	28.43	1.04
中 部	9	4.43	35.22	8.34	43.04	1.88
西 部	10	2.88	22.85	5.53	28.53	1.92

图 6 全国各区域耕地面积比较



我国耕地资源总体质量较差。无限制、质量好的一等地仅占全国耕地总面积的 40%，二、三等地占 60%。25 度以上的陡坡耕地主要分布在西部地区。耕地面积中，无灌溉设施的耕地比重高于有灌溉设施的耕地，分别占 60.2%和 39.8%；东部地区有灌溉设施的比重大。

图 7 我国耕地质量情况

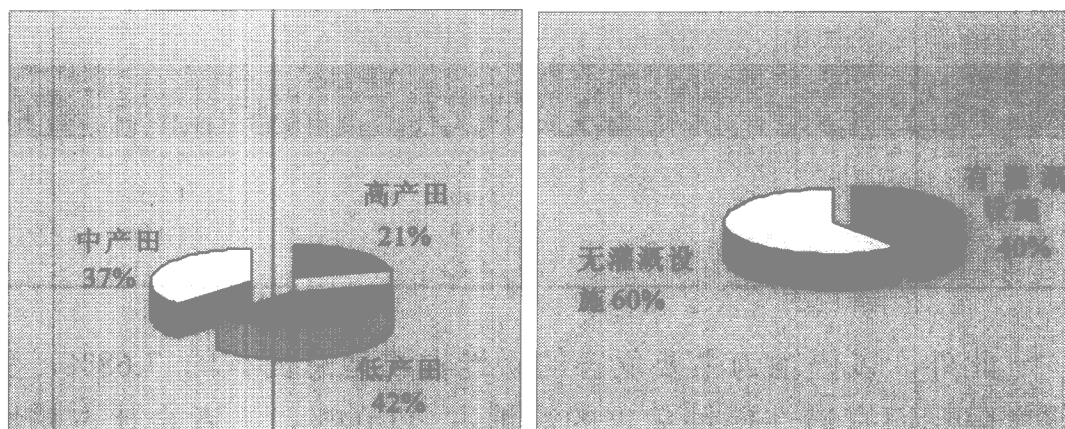


表 5 我国耕地资源质量及其地域分布

单位：%

地区	高产地	中产地	低产地	无灌溉设施
全 国	40	35	23	2
华南区	43.62	28.35	27.06	0.96
四川盆地	41.79	37.08	19.56	1.57
长江中下游地区				
云贵高原区	21.59	49.59	24.27	4.54
华北区	38.12	38.16	19.84	3.28
黄土高原区	23.70	20.79	42.69	12.82
东北区	57.59	27.77	14.44	0.2
内蒙半干旱区	21.35	45.47	22.57	10.61
青藏高原区	17.85	27.56	53.14	1.45

资料来源：我国土地资源可持续利用研究，1998年（我国土地利用总体规划专题研究报告之一）

表 6 我国坡耕地情况

单位：%

	6~15 度坡耕地占耕 地总面积比重	15~25 度坡耕地 占耕地总面积比重	25 度以上坡耕地 占耕地总面积比重
全国	14.79	9.95	4.67
东部	8.29	3.60	1.25
中部	11.23	4.59	1.89
西部	26.70	24.42	12.31

此外，以侵蚀为主要危害的耕地占耕地总面积的 7.68%，受坡度限制而有潜在侵蚀危害的耕地占 11.04%，二者合计占耕地总面积的 18.72%；受洪涝限制的耕地占耕地总面积的 7.01%；受土质限制的耕地占耕地总面积的 11%。

表 7 我国宜耕土地资源地区分布

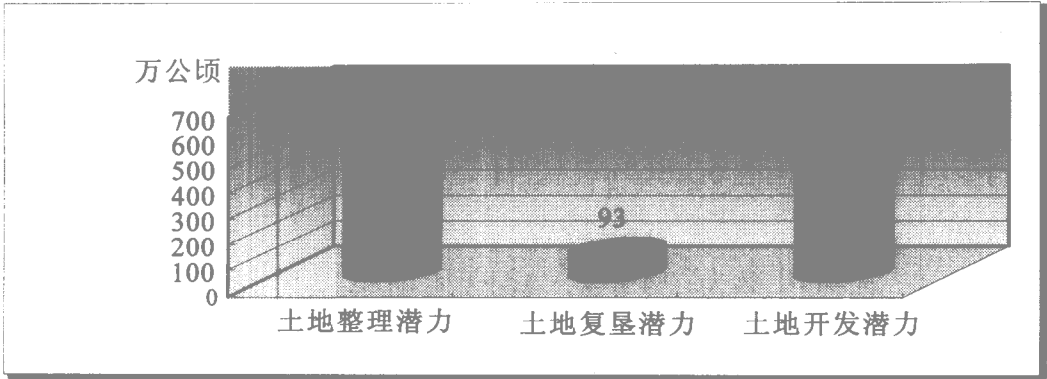
单位：万亩，%

地区	宜耕土地资源 （万亩）	占全国比例 （%）	主要限制因素	可开发 （万亩）
西北区	8160	48	缺水、盐渍化	4600
东北区	2380	14	排水、干旱	1600
华北区	2210	13	缺水、盐渍化	1300
华东区	1530	9		850
西南区	1530	9	坡度、土质	800
中南区	1190	7	坡度、排水	700

耕地资源利用潜力

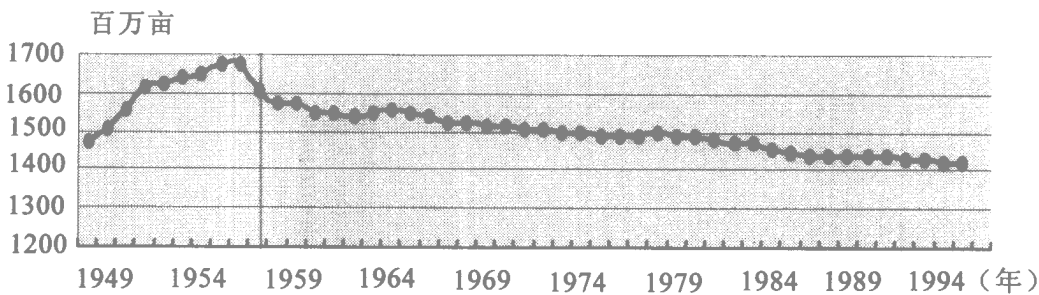
我国宜耕后备土地资源约 1133 万公顷（1.7 亿亩），可开发后备土地资源不足，其中可开发为耕地的约 667 万公顷（1.0 亿亩），主要分布在西北和东北地区。通过土地整理能增加耕地 533~733 万公顷（0.8~1.1 亿亩）。全国待复垦土地共计 280 万公顷（4200 万亩），工矿废弃地复垦可增加耕地约 93 万公顷（1400 万亩）。

图 8 我国耕地后备资源潜力



我国现有耕地的粮食最大生产潜力为 70456 万吨，目前粮食总产量只相当于潜在产量的 72%。此外，约 2 亿亩的耕地后备资源能增产粮食 5000 万吨。两者合计，全国粮食生产潜力为 7.5 亿吨。

图 9 我国耕地保有量变化



说明：目前公布的全国耕地面积调查数比经常性的统计年报数大 3506.83 万公顷（5.26 亿亩），主要是耕地面积数据的计量单位和统计口径标准发生变化，数据准确度更高，实际耕地并没有增加。

土地利用的程度和效益

土地利用程度 1999 年全国土地利用程度平均为 72.6%，东部沿海地区平均为 85.8%，中部地区为 86.4%，这些地区适宜

利用的土地资源较丰富，土地利用程度大大高于西部地区。西部地区适宜利用的土地资源较少，开发利用难度较大，土地利用程度仅 62.1%。

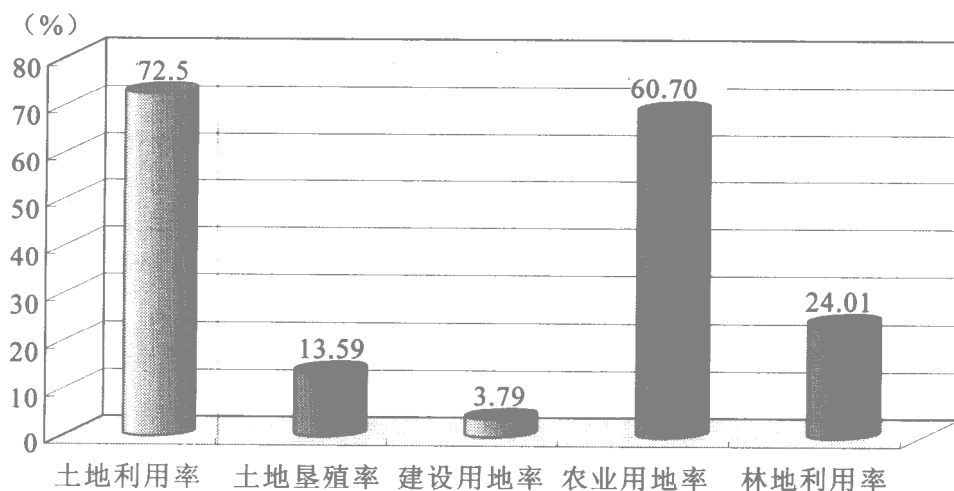
我国土地垦殖率平均为 13.6%，高于世界平均垦殖率 10.44% 的水平，但低于印度 55.86%、美国 20.28%、德国 33.88%、荷兰 25.97% 的水平。

我国林地利用率为 24.0%，林地利用率以黑龙江、江西、湖南、浙江为最高。森林覆盖率则以福建、江西、黑龙江、湖南、浙江、吉林为最高。

我国建设用地率为 3.8%，建设用地率地区差异较大。四个直辖市建设用地率最高，西藏、青海、新疆、内蒙古建设用地率最低。

土地利用效益 1999 年国内生产总值达 82054 亿元，平均每平方公里国内生产总值 86.3 万元，远低于世界发达国家水平。

图 10 我国土地利用情况



我国农业用地的综合经济效益提高较快。1999 年全国农、林、牧、渔业总产值达 24519 亿元，平均每公顷农业用地的综

合效益为 0.375 万元。农业生产指数高于世界平均水平。

各省（区、市）的土地利用效益存在较大差异。土地综合效益最好的是上海、江苏、北京、天津、山东，最差是西藏、青海、新疆、内蒙古和甘肃。农业用地的综合效益最好的是上海，每公顷达 4.124 万元，其次是江苏，西藏最低，每公顷仅 0.006 万元。

土地资源开发利用存在的主要问题

土地资源质量较差，生产率较低 全国耕地分布在地、丘陵、高原地区的占 66%，分布在平原、盆地的仅占 34%；全国耕地中，有水源保证和灌溉设施的耕地面积只有 7.76 亿亩，仅占耕地总面积的 39.8%。林地质量较差，防护效能低。有林地面积只占林地总量的 70%左右。牧草地总面积中，质量差的草地占 50%左右。

耕地减少的势头难以遏制，耕地保护形势严峻 “六五”期间全国耕地净减 3259 万亩，年均减少 706 万亩。“七五”期间耕地净减 1845 万亩，年均 369 万亩。“八五”期间耕地净减 1053 万亩，年均 211 万亩。近 10 年我国耕地净减 2898 万亩，年均 290 万亩，相当于每年减少 3 个中等县的耕地面积。1999 年全国耕地面积比 1996 年减少 86.67 万公顷（1300 万亩），平均每年减少 21.67 万公顷（325 万亩）。

土地资源浪费严重，建设用地以外延扩展为主 多年来，我国建设用地以外延扩展为主，城镇建设用地规模迅速扩大，实际利用效率较低。城市用地增长远快于城市人口的增长。农村居民点占地规模过大，建设分散，空心村、闲散地大量存在，人均用地达 190 平方米，超出国家标准高限 40 平方米。盲目设立开发区，大量占用土地，闲置撂荒土地较多。

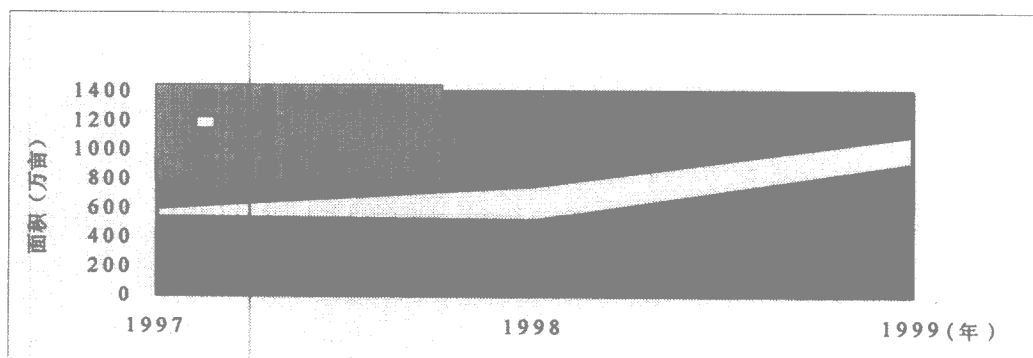
土地退化、损毁严重，生态环境遭到破坏 全国受工业“三废”和农药污染的耕地已占耕地总面积的 1/5；全国已有“三化”

(退化、沙化和碱化)草地面积达 1.35 亿公顷 (20.25 亿亩), 并且每年还在以 200 万公顷 (3000 万亩) 的速度增加; 全国水土流失面积为 367 万平方公里 (50.05 亿亩), 约占国土面积的 38%, 每年新增水土流失面积 1 万平方公里 (1500 万亩); 全国荒漠化土地面积达 262 万平方公里 (39.30 亿亩), 且每年还以 2460 平方公里 (369 万亩) 的速度扩展。由于生态系统的严重失调, 水旱灾害频繁发生, 每年因自然灾害损毁的耕地约 10 万公顷 (150 万亩)。

二、耕地保护

1999 年耕地面积减少 1262.5 万亩, 其中建设占用耕地 307.9 万亩, 占 24.39%; 生态退耕及农业结构调整占用耕地 752.6 万亩, 占 59.61%; 灾毁耕地 202 万亩, 占 16%; 同年开发整理及复垦增加耕地 607.6 万亩, 增减相抵, 净减 654.9 万亩。与 1998 年相比, 1999 年耕地净减数增加了 262.9 万亩。

图 11 全国耕地减少构成情况

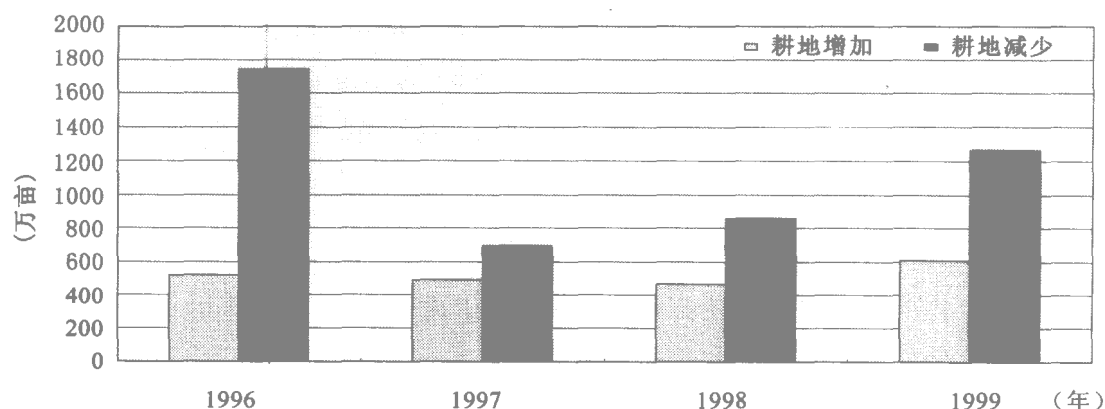


1999 年建设占用耕地 307.9 万亩, 比 1998 年增加 43.6 万亩, 比 1997 增加 19.4 万亩, 仍呈上升趋势。

1999 年农业结构调整中挖鱼塘、种果树占用耕地 160.7 万亩，比 1998 年增加 55.7 万亩。生态退耕 591.9 万亩，比 1998 年增加 345 万亩，其中内蒙古生态退耕 318.5 万亩，贵州 100.4 万亩，陕西 78.6 万亩。

1999 年灾毁耕地 202 万亩，比 1998 年减少 37 万亩，比 1997 年增加 152 万亩。

图 12 “九五”期间全国增加耕地面积和减少耕地面积变化



说明：图中 1996 年数据为 1991 年到 1996 年的平均数

1999 年开发整理复垦增加耕地 607.6 万亩，比 1998 年增加 143.6 万亩，比 1997 年增加 118.6 万亩。通过土地开发整理复垦增加耕地呈上升趋势。1999 年新增耕地中有 396.5 万亩是通过整理复垦废弃地和按规划开发未利用地增加的，占耕地总增加量的 65%左右，而 1998 年仅占 48%。