

# 全国耕地后备资源调查结果

(2016年12月28日)

## 一、全国新一轮耕地后备资源调查评价工作开展情况

耕地后备资源是实施土地整治的重要基础，是实现耕地占补平衡的重要保障，与严格保护耕地红线、有效利用国土资源、科学实施国土综合整治、积极推进生态文明建设、切实保障国家粮食安全等全局性工作关系密切。2000年至2003年，国土资源部按照“西部-中部-东部”分三个阶段，完成了全国31个省（自治区、直辖市）耕地后备资源调查评价，基本查清了相对集中连片的耕地后备资源类型、数量和分布情况。但经过多年的土地利用与整治开发，全国耕地后备资源已发生了较大的变化，上一轮调查评价结果已不能全面、客观反映当前我国的耕地后备资源状况。随着近年来国家推进生态文明建设，如何协调处理好后备资源开发利用和生态环境保护之间关系，急需全面客观掌握当前全国耕地后备资源状况。同时，第二次全国土地调查和年度土地变更调查成果，以及遥感、数据库等技术手段，为开展新一轮耕地后备资源调查工作奠定了基础。在新形势新条件下，经部研究，于2014年启动开展了新一轮全国耕地后备资源调查评价工作。

本轮调查评价工作，是以第二次全国土地调查及年度土地变更调查结果为基础，用最新遥感影像制作调查评价底图，地方按照生态环境、立地条件、气候条件、区位条件等方面11个指标和标准，逐图斑开展调查评价工作，经逐级检查汇总上报调查评价结果。国家按照生态文明建设等方面的要求，利用最新公布的全国湿地资源和沙化地调查结果，对耕地后备资源结果进行了扣除，汇总形成全国耕地后备资源调查评价结果，分析确定了当前可供开发利用的耕地后备资源数量。

## 二、全国耕地后备资源调查评价数据结果

汇总结果显示，全国耕地后备资源总面积8029.15万亩。其中，可开垦土地7742.63万亩，占96.4%，可复垦土地286.52万亩，占3.6%。全国耕地后备资源以可开垦荒草地（5161.62万亩）、可开垦盐碱地（976.49万亩）、可开垦内陆滩涂（701.31万亩）和可开垦裸地（641.60万亩）为主，占耕地后备资源总量的93.2%。

按照上一轮耕地后备资源调查评价的集中连片标准统计，全国集中连片的耕地后备资源 2832.07 万亩，占耕地后备资源总量的 35.3%；零散分布的耕地后备资源面积 5197.08 万亩，占耕地后备资源总量的 64.7%。

结合当前水资源利用限制等条件分析，全国近期可开发利用耕地后备资源 3307.18 万亩。其中，集中连片耕地后备资源 940.26 万亩，零散分布耕地后备资源 2366.92 万亩。其余 4721.97 万亩耕地后备资源，受水资源利用限制，短期内不适宜开发利用。

### 三、全国耕地后备资源特点分析

经对耕地后备资源调查评价数据分析，当前我国耕地后备资源具有以下几方面特点。

**（一）全国耕地后备资源的区域分布不均衡。**从区域分布看，耕地后备资源主要集中在中西部经济欠发达地区，其中新疆、黑龙江、河南、云南、甘肃等 5 个省份后备资源面积占到全国近一半，而经济发展较快的东部 11 个省份之和仅占到全国 15.4%。集中连片耕地后备资源集中在新疆（不含南疆）、黑龙江、吉林、甘肃和河南等 5 个省份，占 69.6%。而东部 11 个省份之和仅占全国集中连片面积的 11.0%。这反映出，经过多年持续开发利用，经济发展快的地区后备资源稀缺甚至枯竭，在省域内实现占补平衡越来越难。

**（二）集中连片的耕地后备资源减少明显。**调查评价结果显示，本轮耕地后备资源总面积相比上一轮减少了近 3000 万亩，同口径集中连片耕地后备资源减少了 8183.77 万亩，减幅达到 74%。全国仅除黑龙江、河南和贵州等 3 个省份同口径较上一轮有适当增加外，其余 28 省份均在减少，其中北京、天津、江苏、福建等 10 个省份减少幅度超过 90%。这反映出，随着多年来土地开发，大部分成规模的连片耕地后备资源已经被开发为耕地、园地、林地等。据土地变更调查统计，2002~2014 年间，全国未利用地开发为耕地 3177 万亩，开发为园地 317 万亩，开发为林地 2506 万亩。这也说明，前期容易开发的后备资源大多已开发，当前再继续全面推行大规模土地开发利用的工作基础已经不再具备。

**（三）耕地后备资源大多数呈零散破碎。**调查结果显示，全国零散耕地后备资源面积 5197.08 万亩，占后备资源总量 64.7%，且分布较为广泛。从图斑分级看，后备资源总面积中图斑面积小于 300 亩占近三成，小于 100 亩的图斑面积占

到近二成。这都说明经过多年重大开发项目实施，现余留下来的耕地后备资源以破碎、零散为主，其开发利用成本较高，大规模开发利用方式已不能适用这部分后备资源，应以综合整治为主要途径。

**（四）耕地后备资源利用受生态环境制约大。**调查评价结果看，全国耕地后备资源仍以荒草地（占后备资源总面积的 64.3%）、盐碱地（占 12.2%）、内陆滩涂（占 8.7%）和裸地（占 8.0%）为主。其中，荒草地、盐碱地和裸地的开发，因区域不同对水土条件的要求有别。如在南方降水丰富，但土质和地形条件差，主要以土质为制约；在北方土壤条件好，但季节性缺水严重，以水资源制约较明显。从分布区域上，集中连片的后备资源也主要分布于中西部经济欠发达地区，本身生态环境比较脆弱，在开发利用过程中，稍有不慎极易引起水土流失，土地沙化等严重后果。

**（五）当前可供开发利用的耕地后备资源数量有限。**综合分析结果显示，全国近期可供开发利用的耕地后备资源面积为 3307.18 万亩，占耕地后备资源总量的 41.1%。其中，集中连片耕地后备资源仅有 940.26 万亩，且分布极不均衡，新疆（268.21 万亩）、黑龙江（197.01 万亩）两个省区之和占集中连片耕地后备资源总量的 49.5%，而东部 11 个省（市）之和仅占 11.7%，每省（市）平均不足 10 万亩。零散分布耕地后备资源 2366.92 万亩，且分布相对均匀，湖南（311.77 万亩）、黑龙江（304.20 万亩）、贵州（223.81 万亩）和河南（202.36 万亩）较多。

下一步，国土资源部将继续认真贯彻落实党中央、国务院关于加强和改进耕地保护制度与完善耕地占补平衡的要求，坚持耕地保护和资源节约的基本国策，统筹规划、合理利用耕地后备资源，确保国家耕地红线和粮食安全底线。针对当前耕地后备资源形势和开发利用特点，一是保护优先，继续坚持最严格的耕地保护制度；二是因地制宜，合理确定耕地后备资源开发利用时序；三是分类施策，切实提高耕地后备资源开发利用效率；四是创新手段，落实耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

#### **四、本轮耕地后备资源调查评价采用的方法和措施**

本轮耕地后备资源调查评价工作，主要是通过以下几个方面保证成果的质量：

**一是技术标准方面。**制定了统一的技术方案和技术规定。工作全国开展前研究制定了《耕地后备资源调查评价技术方案》、《耕地后备资源调查评价技术规定》，从组织实施到技术方法上进行了研究论证，并在全国不同区域选择 8 个具有代表性的试点地区进行了验证，对技术流程、技术方法、评价指标等进行了完善。

**二是调查资料方面。**二次调查建立了土地利用调查数据库，有了空间分布的矢量数据，每年通过变更调查进行更新。耕地后备资源调查评价是以 2012 年度变更调查成果为基础，对其他草地、沿海滩涂、内陆滩涂、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地和可复垦采矿用地 8 个地类进行评价，最小上图面积为 2 亩。国家收集年积温、年降水量评价指标数据，制作调查评价底图下发地方。调查评价资料详实，全面。

**三是评价指标方面。**耕地后备资源调查评价指标涉及生态环境、立地条件、气候条件、区位指标等 4 个方面 11 个评价指标，指标涉及范围广泛，更加注重了生态环境保护和粮食安全。如生态条件要扣除自然保护区、生态红线、生态主体功能区范围内土地，并充分考虑其他生态用地。地形坡度限制为 15 度以下，原因是 15 度为中小农机耕作的上限，15 度以上坡度耕地，片状侵蚀和线状侵蚀强烈，表土基本流失。新土露出地表，水土流失严重。虽然目前 15 度到 25 度耕地仍在耕种，但不宜再开垦新增耕地评价指标以定量为主，定性为辅，更加科学合理。

**四是调查评价方法方面。**各地按照统一的技术规定，根据国家统一制作的调查底图，按照内外业相结合的原则，以县为单位，以图斑为单元进行宜耕性评价，建立了耕地后备资源调查评价数据库。国家按照生态文明等方面的要求，扣除了最新公布的湿地和沙化地范围内的耕地后备资源，汇总形成了全国耕地后备资源调查评价结果。并结合当前水资源利用限制及与现在耕地空间位置关系等条件，分析确定了当前可供开发利用的耕地后备资源数量。调查评价的技术方法科学。

**五是成果质量控制方面。**各地在调查评价过程中通过自检、互检对成果进行质量检查。省级国土资源主管部门对辖区内成果进行检查后报国家。国家对各地上报成果组织专业队伍进行了内、外业核查。对检查中发现的问题，及时反馈地方进行修改、完善。确保了数据的真实可靠。