

撂荒、弃耕、退耕还林与休耕转换机制谋划*

罗婷婷^{a,b}, 邹学荣^b

(西南大学 a.文化与社会发展学院;b.三峡库区经济社会发展研究中心,重庆 400715)

摘要:撂荒、弃耕一直困扰着我国耕地红线和粮食安全,而土地过度开发引起的地力下降、环境破坏是不争的事实;在保证粮食安全的前提下,休耕是把撂荒、弃耕以及二调新增的耕地与退耕还林、土地整治有机结合的有效方式,可恢复地力、修复环境。应继承我国休耕的优秀传统,并借鉴欧美休耕的先进经验,建立计划和市场有机结合的撂荒、弃耕、闲置、退耕还林、二调新增耕地与休耕转换的有效机制:运用计划手段把休耕纳入国土规划,并把撂荒、弃耕、闲置、退耕还林、二调新增耕地纳入休耕计划;运用退耕还林等休耕补偿和撂荒、弃耕、闲置赔偿以及土地收回等市场手段,把休耕市场化。

关键词:撂荒;弃耕;退耕还林还草;休耕;耕地红线;粮食安全;耕地转换机制;土地整治

中图分类号:F301.24

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2015)02-0040-07

一、引言

2013年12月中央农村工作会议明确指出:“我国是个人口众多的大国,解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事……要进一步明确粮食安全的工作重点,合理配置资源,集中力量首先把最基本最重要的保住,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。耕地红线要严防死守,18亿亩耕地红线仍然必须坚守,同时现有耕地面积必须保持基本稳定。”学界又一次掀起了“粮食安全”和“耕地红线”的研究热潮。但与死守“耕地红线”紧密相关的“休耕”研究却遭到了前所未有的冷遇——研究的学者少、成果少,在屈指可数的研究成果中也是国外多、国内少,而

国内则是古代多、当代少。“休耕”早在秦汉之际就已经被不少学者提出,并转化为基本国策贯彻实行;而在美国关于“休耕”的研究一直是热点问题。因此,本文试图通过历史回顾和现实考察揭示“耕地红线”保护与“休耕”的内在联系,并谋划撂荒、弃耕、退耕还林与休耕的转换机制。现将一得之愚就教于理论和实践界的同仁。

二、休耕的历史沿革

休耕是指土地所有者或使用者为提高以后耕种效益、实现土地可持续有效利用,采取的一定时期内土地休养生息——不耕种,以保护、养育、恢复地力的一种措施;执政者将这种措施上升到政策法

* 收稿日期:2014-11-09;修回日期:2014-12-04

基金项目:国家社会科学基金重点项目(11AZD099);中央高校基本科研业务费专项资金项目(SWU1209459);重庆市教育委员会重点项目(14SKB015)

作者简介:罗婷婷(1989—),女,四川射洪人;助理研究员,硕士,2010年受聘于西南大学三峡库区经济社会发展研究中心,主要从事经济社会学研究;Tel:15123866060,E-mail:307930901@qq.com。

邹学荣(1954—),男,四川射洪人;教授,博士,2003年担任西南大学三峡库区经济社会发展研究中心主任,主要从事马克思主义理论研究;Tel:13908316034,E-mail:zouxuerong50@163.com。

律层面,就形成了土地休耕制度。休耕分为季休、年轮休、长休。季休是指可栽种两季或三季的土地只栽种一季或两季,其中一季休息;年轮休是指土地休耕周期为一年以上,多块土地轮流休养,有的休一年,有的休两年;长休则是以缓解农业生产过剩压力或保护自然环境为目标,对生态脆弱型的地块实行 10~15 年休耕。

我国休耕最早提出是在西周时期,班固在《汉书·食货志》中就记载了西周以来“民受田,上田夫百晦,中田夫二百晦,下田夫三百晦,岁耕种者为不易上田,休一岁者,为一易中田;休两岁者,为再易下田,三岁更耕之,自爱其处”的休耕制(班固,2000)。“上地夫一廛,田百亩,莱五十亩,余夫亦如之。中地一廛,田百亩,莱亦百亩,余夫亦如之。下地一廛,田百亩,莱二百亩,余夫亦如之。郑玄注:莱,休不耕者。”(杨天宇,2007)很显然,我国在西周就开始了“二圃制和三年轮种一次的休耕法”(王仲牵,1954),并把这种耕种方式上升到制度层面,在漫长的封建社会中一直沿袭下来,只不过休耕的规模、方式有所改变。我国南方现行的冬水田制和四季换两季实际是这种休耕制的沿革。全国“土地二调”明确提出的“休闲地、轮歇地、草田轮作地”(国土资源部等,2013)以及退耕还林还草地既是传统休耕制度的历史沿袭,又是创新。

美国的休耕是一种政府行为,是为了解决粮食过剩问题和改善生态环境,通过立法来实现的自觉行为。20 世纪 30 年代,由于土地过度开垦导致美国中西部连续遭受毁灭性的洪水、沙尘暴、干旱的袭击;1929 年美国国会授权农业部建立基金从事土壤侵蚀研究,1933 年内政部的 Hugh Hammond Bennett 建立土壤侵蚀服务所(1935 年更名为土壤保护服务所),全面开展土地退耕和保护研究;1933 年“*Agricultural Adjustment Act*”“*Conservation Adjustment Act*”和“*Agricultural Conservation Program*”的出台把土地休耕上升到了制度层面,此后土地休耕成为美国农业的一项基本政策;1956 年“*Agricultural Act*”和 1965 年“*Food and Agriculture Act*”相继出台,建立了土壤银行,进一步完善了土地休耕制度;1985 年“*Food Security Act*”的出台标志着美国全面推行农业环境保护的休耕制度;2002 年“*Farm Bill*”强化了土地储备需求。在休耕政策的指导下,1983 年美国土地休耕高达 47 268 万亩,占

种植面积的 20% 以上,政府要求常规土地休耕应保持在 24 240 万~27 270 万亩之间(Heimlich,2008)。CRP(Conservation Reserve Program)是美国联邦政府最大的私有土地休耕项目(朱文清,2009);无论是程序法,还是实体法美国都是全世界休耕制度最完善的国家。

关于欧洲国家的土地休耕起始于什么时候,我们掌握的资料欠缺,但作为欧洲的整体行为,休耕起始于 1992 年实施的“麦克萨里(Ray Macsharry)”改革,目的是增强地力,降低农业生产对环境的破坏,采取的方式是强制与自愿相结合。1992 年,欧盟通过决议规定:欧盟农场主每年必须将一定比例的土地休耕,2000 年休耕比例被固定为 10%;这样休耕就作为制度被确定下来了。据欧盟统计,每年强制性休耕的农田有 570 万亩。值得注意的是,欧盟的休耕制度会因为粮食问题而进行调整:2006 年,由于国际粮食紧张,欧盟农业部长在布鲁塞尔举行会议,通过了“在 2007 年秋季至 2008 年春季期间将欧盟境内土地休耕率由过去的 10% 降为零”的决议(潘革平,2007);粮食紧张缓解后,土地休耕制度再度恢复。

无论是中国古代还是美国、欧盟,都把休耕上升到制度层面,其目的在于恢复地力、改善生态环境、维持生物多样性、提高农产品单产量,以实现土地可持续利用。这既是全球普遍实行休耕制度的根本原因,也是人与自然和谐发展的必然要求。

三、休耕与耕地红线

一般说来,休耕的前提是耕地比较充足,粮食供大于求的时候比较好推行。中国西周时期实行的二圃、三圃制一直延续到明清,是因为在漫长的封建社会人口增长缓慢,土地的承载能力强,耕地相对富足。美国人均占有耕地 10 亩以上,1985 年规定 20% 的土地休耕;欧盟人均耕地面积 5.2 亩,2000 年规定 10% 的土地休耕。休耕不但受政策影响,也受粮食价格的影响——粮食价格越低,土地所有者越愿意休耕。欧盟受 2006 年粮食危机的影响,决定 2007—2008 年休耕趋零;美国实施休耕的目标之一在于减少农业生产过剩。很显然,休耕的根本前提是人均土地占有量,直接前提则取决于粮食价格,这是硬件。

休耕还受地力养护、生态修复的双重影响。由于长时期进行掠夺性的开发,地力将逐步贫瘠,特别是农用化肥、农药的广泛使用,会造成土地的板结、贫瘠。近60年来,我国的化肥使用率增加了近百倍,年使用量突破6000万吨;农药年产约170万吨,18亿亩农田平均每亩年使用近两斤;据茅于軾先生的研究,“我们国家的化肥使用密度是全世界最高的,把土壤破坏得很厉害”。正是化肥、农药的过量使用,地力贫瘠,土地面源污染日益严重。根据《全国土壤污染状况调查公报》(环境保护部等,2014),“全国土壤总的点位超标率为16.1%,其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为11.2%、2.3%、1.5%和1.1%……耕地、林地、草地土壤点位超标率分别为19.4%、10.0%、10.4%……污染以无机型为主,有机型次之,复合型污染比重较小,无机污染物超标点位数占全部超标点位的82.8%……镉、汞、砷、铜、铅、铬、锌、镍8种无机污染物点位超标率分别为7.0%、1.6%、2.7%、2.1%、1.5%、1.1%、0.9%、4.8%;六六六、滴滴涕、多环芳烃3类有机污染物点位超标率分别为0.5%、1.9%、1.4%。”长此下去,必将进一步导致土地荒漠化,既影响单位面积的产量,又污染环境;严重的时候,还将形成连片荒原,造成大范围的环境破坏。近年来世界范围内的涝、旱、沙尘暴、沙漠化、荒漠化频频报警,很难说与过分耕种和牧畜无关。正是人类进行掠夺性的开发,导致地力枯竭不适合耕种。因此,“实施土壤修复工程”——通过休耕恢复地力,通过污染治理保护环境,已经成为人类的不二选择。只不过这种选择具有条件性、主体性的特点而已。

“耕地红线”是我党在“十六大”提出并被两代领导人一直坚持的底线,底线的标的是18亿亩。耕地红线首先解决量的问题,其次考虑质。耕地红线确立的依据是14亿人的口粮安全,但是耕地红线确定了量的底线,质的问题还有待解决。要解决质的问题,就必须进行土地整治和实施休耕。土地整治系指对低效利用、不合理利用、未利用以及生产建设活动和自然灾害损毁的土地进行整治,提高土地利用效率的活动。我国2001年以来,通过土地整治,建成高产稳产基本农田超过2亿亩(国土资源部,2012),“十二五”期间,又将4亿亩耕地纳入整治计划。土地整治效果较明显,但投入大、周期长。

提高耕地质量成本低、见效快的办法是休耕——通过有计划的休耕活动,在恢复地力的同时治理污染、保护环境。休耕是被历史和现实经验证明了的提高土地质量的行之有效措施。

休耕、耕地红线、粮食安全是有机链条,休耕与耕地红线都是以粮食安全为目的;粮食安全直接取决于耕地红线;耕地红线取决于质和量,量包括播种、休耕、撂荒、弃耕的土地,质包括肥沃程度、水土保持力、保水力、侵蚀程度等;提高地力的手段是土地整治和休耕。

休耕与耕地红线是对立统一的关系。休耕实际上是在耕地红线范围内的休耕,休耕(除退耕还林外)的直接目的是恢复地力以提高耕地红线内的土地质量,进而提高单位面积的产量。从这个意义上说,二者是统一的。土地在休耕期没有耕种,影响了耕地红线内的播种面积,在某种意义上说是土地资源“闲置”,从这一意义上说二者是对立的。这种对立统一最终反映在口粮安全上——通过休耕,提高单位面积的产量,以弥补甚至超过休耕土地面积的损失——实现以质取胜的目标,进而保障粮食安全。因此,只要能弥补休耕土地面积的损失,休耕就值得倡导,因为除了粮食安全得到保障以外,还使土地休养生息,保证地力的可持续发展。

四、我国实施休耕制度的可行性:撂荒、弃耕、退耕还林和二调家底

休耕在我国难以推行的根本原因是人多地少——我国人均耕地占有量只有1.4亩,不足世界人均耕地面积4.8亩的1/3。20世纪末,莱斯特·布朗提出了“21世纪谁来养活中国人”的疑问(胡岳岷,1998),布热津斯基(1998)也认为“粮食依赖进口,将不仅因成本较高给中国的经济资源造成紧张,而且也会使中国更容易受到外部压力的打击”。美国人虽然危言耸听,但粮食安全却是我们治国安邦的根本方略。

口粮安全是以自给自足为保证,粮食自给是以耕地为基础,我国人多地少,18亿亩是耕地的死守红线,但这18亿亩中还包括撂荒、弃耕、退耕还林的耕地。因此,摸清撂荒、弃耕、退耕还林的家底,有助于科学认识和处理休耕与粮食安全的关系。

撂荒:韩立达和陈卫宜(2008)年对重庆市某县某镇的调查发现,撂荒地占耕地总面积的10.7%,且

仍呈增长趋势。当然这是个别比较严重的现象,我们根据对四川、云南、贵州、重庆 12 个镇的调研数据,测算平均撂荒地占耕地面积的 3.2%左右。按 3%估算,在 18 亿亩耕地中,撂荒地大约为 5 400 万亩。

弃耕:我国土地弃耕包括建筑弃耕和生态退化弃耕。建筑弃耕方面,据统计,我国露天采矿、煤矿塌陷、烧砖制瓦、建筑取土、水利道路建设、交通改道等废弃地中耕地约为 498 万亩,新增坟茔占用耕地 330 万亩,加上闲置地 14.65 万亩/年(国土部,2010),建筑废弃地占用耕地总量约为 842.65 万亩。生态弃耕方面,据推算,新中国成立以来至 20 世纪 80 年代初因过度农垦引起的沙漠化土地面积为 226.5 万亩;因水土流失而毁掉的耕地 400.5 万亩(毕于运,2000),生态退化引起的沙漠化和水土流失损失耕地总面积大约为 627 万亩。

退耕还林:由于土地的过度开发导致我国耕地平均有机质含量由 20 世纪 80 年代的 20.5 克/公斤降至 10 克/公斤,复种指数 2007 年比 20 世纪 90 年代下降了 0.29,全国尚有 9.8 亿亩耕地为无灌溉条件的干旱地。美国从 1985 年开始休耕的主要任务就是退耕还林、保护环境,我国 1999 年开始的退耕还林到 2010 年完成退耕地造林 2.2 亿亩,最终目的也是对环境进行修复。

二调家底:2013 年 12 月 30 日,国务院新闻办公室发布第二次全国土地调查主要数据(吉媛媛,2013),截至 2009 年 12 月 31 日,全国耕地面积为 20.3 亿亩,比基于第一次调查数据逐年变更到 2009 年的耕地数据多出 2 亿亩。尽管多出部分主要集中在东北和西北地区的林区和草原,其中 1.49 亿亩还是 25 度陡坡地上的耕地,但多出的 2 亿亩耕地还是为休耕提供了一定的回旋余地。

土地休耕与土地资源丰欠正相关。美国、欧盟人均耕地高于世界平均水平,其休耕分别占总耕地的 20%、10%;日本、新加坡土地资源奇缺,因而没有休耕的国家决策;我国人均耕地仅为世界平均水平的 43%,虽然近几年也有专家学者提出休耕,但除退耕还林外没有上升到国家决策层面。事实上,撂荒、弃耕、退耕还林、二调新增耕地,都为我国实施休耕提供了较为充分的土地资源。我国撂荒、闲置、废弃地占用耕地约为 6 242.65 万亩,退耕还林 2.2 亿亩,二调新增耕地 2 亿亩,虽然人均占有耕地仍然不足世界平均水平的 43%,但却为粮食安全提

供了耕地基础,也为适度休耕提供了条件。

五、撂荒、弃耕、退耕还林与休耕转换机制

根据全国农用地分等定级的结果,我国 18 亿亩耕地中,优等地仅占 2.7%,高等地占 30%,中、低等地占 67.3%,耕地总体质量偏差——有机质含量平均已降到 1%,低于欧美国家的 2.5%~4%;城镇周围的高产优质良田减少了 2/5 左右,补充耕地大部分是劣质田,单产是原耕地的 1/3。优质高产田减少,劣质低产田增加,已经成为一个不争的事实。要提高土地质量,除了采取土地整治和休耕以外别无他法,而土地整治本身也是一种休耕。因此,我国不是是否实行休耕的问题,而是怎样休耕的问题。只有通过休耕,才能使土地休养生息,恢复地力,提高单产,保护环境。

目前,关于我国的粮食安全线虽然有各种不同的测算,但从总量来看大体上都在 50 000 万吨左右。国务院研究室农村司司长郭玮主张按照人均消费 389~395 公斤计算,全国粮食基本消费量是 52 265 万~53 485 万吨,按照 95%的自给率计算,就是 49 650 万~50 830 万吨(焦建,2013)。根据联合国粮农组织推荐的库存消费比 17%~18%底线标准的 17%测算,库存应长期保证在 8 440.5 万~9 149.4 万吨,粮食安全的自给底线是 58 090.5 万~59 979.4 万吨。当然,库存如果当年不消费可以结转成下一年的库存,因此,粮食安全自给底线仍然以基本消费量为基础,因此 5 000 万吨左右是可信的。如果粮食自给率降到 90%,就是 47 038.5 万~48 136.5 万吨,这是粮食安全的警戒线。

粮食安全与播种面积呈正相关。2007 年我国粮食播种面积为 15.91 亿亩,2008 年为 16.05 亿亩,到 2013 年为 16.79 亿亩。2007—2013 年,我国粮食播种面积都保证在 16 亿亩左右;2007—2011 年粮食总产量连续 5 年超 5 亿吨,2013 年达到 60 193.5 万吨(国家统计局,2013)。因此,我们认为粮食安全的耕地警戒线是:播种面积 16 亿亩,总产量 50 000 万吨。当然此警戒线会随着人口的变化而变化。我国粮食自给率要达到 95%以上,必然要求播种面积达到 16 亿亩以上;二调结果的 20.3 亿亩耕地中,扣除因中、重度污染的 5 000 万亩左右和部分因工矿塌陷、地下水超采等已造成地表土层破坏、不适宜耕种的耕地,“适宜稳定利用的耕地”也就 18

亿多亩。这样粮食安全线、耕地红线、休耕底线就构成了如图 1 所示的关系。

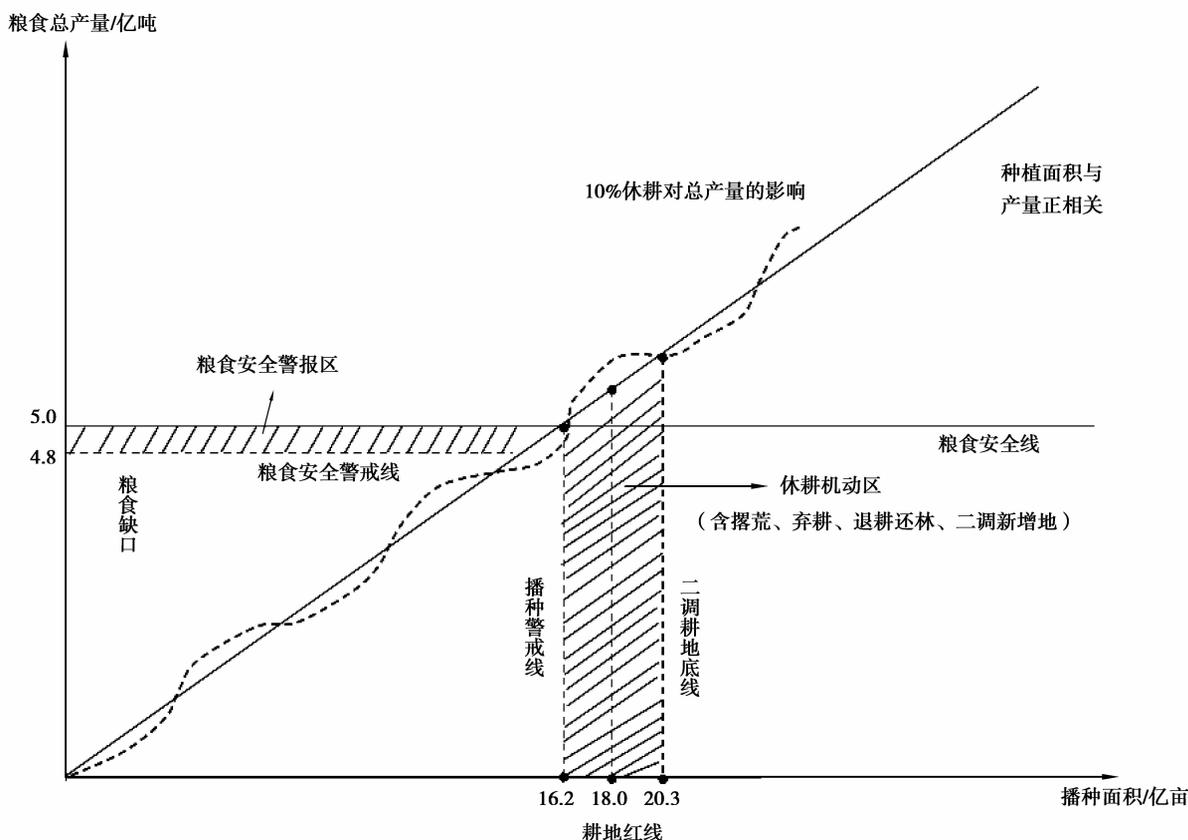


图 1

借鉴美国和欧盟的休耕制度, 根据我国的国情, 目前休耕的极限为 4.1 亿亩 (如图 1 示), 因为 16.2 亿亩是我国必须保证的播种面积, 这是粮食安全的底线。休耕可采用轮休、退耕还林、土地整治三种形式。轮休又分季休和年休; 受气候影响北方大部分地区一年一季, 黄河流域一带一般两季, 长江流域一带一般三季, 这样虽然复种指数高、地力利用充分, 但也出现了土地过度开发的状况; 长江流域的很多农民就曾经调侃“三三见九不如二五一十”, 也就是说种三季不如种两季的亩产高, 这是土地休养生息带来的效益; 春播、冬水田也是季休。自觉休耕达一年以上的, 在国内现行耕地制度中几乎没有; 退耕还林还草是休耕的特殊形式, 土地整治是以休耕为基础的。

撂荒、弃耕、退耕还林、二调家底为休耕提供了可能性, 地力恢复、面源污染治理、生态修复、弃耕整理、废耕整治为休耕提出了必然性。把休耕的可能性变成现实性, 应运用土地规划、整治和用途管

制等手段, 自觉将撂荒、闲置、弃耕、退耕还林、二调新增耕地纳入休耕体系, 在确保口粮安全的前提下建立土地休耕制度, 并构建撂荒、弃耕、退耕还林与休耕有效转换的计划和市场双重机制。为此, 本文提出以下建议:

1. 建立健全土地撂荒、闲置、弃耕、退耕还林、二调新增耕地与休耕转换的计划机制

第一, 建议各级人民政府依据国民经济和社会发展规划、国土整治和环境保护的要求以及土地供给能力, 把休耕纳入土地利用总体规划。通过规划手段, 自觉把撂荒、闲置、弃耕、退耕还林、二调新增耕地纳入总体规划, 以便使这些土地有计划地休耕。可借鉴美国《农业保护计划》的做法, 将休耕土地分别纳入“湿地保护”“保护储备”“土壤银行”“农业保护”“耕地调整”“耕地削减 2 期”“保护调整法案”等计划类型, 以便在实施休耕时突出重点和特色。

第二,各级政府采用计划手段将休耕与土地整治有机整合,合理规划休耕与土地整治的数量,把休耕地分期、分批地纳入土地整治规划中。力争到2020年建设旱涝保收高标准基本农田2 666.7万公顷(4亿亩),中低产田所占比重降到50%左右(国务院,2008)。当然,土地整治的前提是休耕——在休耕期中实现土地增值,而将撂荒、弃耕、闲置、退耕还林、新增耕地纳入休耕体系则是重点。

第三,在土地用途管制中把休耕合法化、计划指令化,把撂荒、闲置、弃耕非法化。借鉴美国将休耕控制在20%左右、欧盟控制在10%左右的做法,结合我国国情,明确把我国休耕比例控制在6%~8%;明确对撂荒、闲置、弃耕的处罚办法;强化休耕范围、年限、比例等计划的指令性。

2. 建立健全土地撂荒、闲置、弃耕、退耕还林、二调新增耕地与休耕转换的市场机制

借鉴美国以市场为杠杆,运用尊重业主意愿、机会成本补偿、调整土地保护费用、土地保护合同等市场手段,找准土地保护标的,实现合理休耕目标的经验。

第一,运用休耕补偿与撂荒、闲置赔偿及预期收回的市场手段,把撂荒、闲置土地纳入休耕体系。我国现行的退耕还林还草补贴政策事实上就是一种休耕补偿——主要补偿退耕还林还草播种面积减少的损失。建议把纳入休耕计划的耕地按休耕时限,实行与退耕还林还草同等的补贴,但休耕期满必须还原粮食播种。撂荒和闲置土地适合休耕条件的纳入休耕规划;未纳入休耕规划的,要求土地使用主体必须按期播种,当年土地撂荒或闲置的耕地业主按退耕还林还草标准缴纳土地撂荒闲置赔偿费,超过2年未播种的撂荒或闲置土地由国土部门收回。

第二,运用“谁治理谁受益”的市场手段,将建设弃耕、沙漠化和水土流失弃耕的土地纳入休耕体系,把退耕还林还草的补偿政策拓展到建设弃耕、沙漠化和水土流失弃耕治理领域。鼓励弃耕业主用足退耕还林还草政策,在建设弃耕、沙漠化和水土流失弃耕的土地上植树造林,种植牧草,实现弃耕地绿洲化;弃耕业主治理弃耕,既享受退耕还林还草政策,又享有土地使用权和土地上植物的所有权。也可由国土部门征得弃耕地业主同意后组

织向社会招标,中标者将退耕还林还草补偿中的50%返回弃耕地业主作为土地租用费,余下50%用于弃耕地的退耕还林还草,而土地上的植物由承租者行使所有权。

第三,运用招投标的市场手段,把生产建设活动和自然灾害损毁的弃耕地纳入休耕体系,进行整治。与退耕还林还草一样,我国土地整治有专项资金,建议由国土部门先将这些土地纳入休耕体系,然后采取招投标形式实施土地整治。在土地整治中,按相关政策由财政以转移支付的形式补贴土地整治主体,完成土地整治的主体可优先享有租赁、承包等权益。

在这里,要特别提出的是,二调的20.3亿亩耕地中,“有996.3万公顷(14 945万亩)耕地位于东北、西北地区的林区、草原以及河流湖泊最高洪水位控制线范围内和25度以上陡坡;有相当部分需要根据国家退耕还林、还草、还湿和耕地休养生息的总体安排作逐步调整;有相当数量耕地受到中、重度污染,大多不宜耕种;还有一定数量的耕地因开矿塌陷造成地表土层破坏或因地下水超采已影响正常耕种”(国土资源部等,2013)。因此,二调新增的2亿亩耕地应主要纳入休耕系统,而不能作为耕地的主体,否则会因盲目乐观而影响耕地红线的死守和粮食安全。

计划与市场有机结合,是实现撂荒、弃耕、退耕还林、二调新增耕地与休耕转换的机制基础。只有运用计划与市场有机结合的手段,把撂荒、弃耕、退耕还林、二调新增耕地纳入休耕体系;运用休闲、轮歇、草田轮作等手段,让耕地休养生息;完善退耕还林还草政策,实现生态有机修复;实施土地整治,恢复弃耕地的播种功能,提高休耕地的质量;才能通过有计划的休耕实现粮食增收、环境修复、地力长效的目标,才能通过市场让撂荒、弃耕地数量趋零。只有运用市场解决计划盲点,运用计划弥补市场失灵,才能在播种面积、复种指数不变的条件下实现总产增加,“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”(杨雁霞,2013)。

参考文献:

- 班固.2000.汉书·卷二十四上·食货志第四上[M].杭州:浙江古籍出版社:243.
毕于运,郑振源.2000.建国以来中国实有耕地面积增减变化

- 分析[J].资源科学(3):8-12.
- 布热津斯基.1998.大棋局[M].中国国际问题研究所,译.上海:上海人民出版社(2):230.
- 国家统计局.2013年粮食总产量60193.5万吨 同比增2.1% [EB/OL].中国新闻网,(2013-11-29)[2014-10-22].
http://www.chinanews.com/gn/2013/11-29/5563272.shtml.
- 国土资源部.2010.全国闲置土地统计表[EB/OL].豆丁网,(2013-03-26)[2014-10-11].
http://www.docin.com/p-622009493.html.
- 国土资源部.2012.全国土地整治规划(2011—2015年)[R].国函[2012]23号,2012-03-27.
- 国土资源部,国家统计局,国务院第二次全国土地调查领导小组办公室.2013.关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报[R].2013-12-30.
- 国务院.2008.国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)[R].2008.11.13.
- 胡岳岷.1998.中国未来粮食安全论——兼评莱斯特·布朗的《谁来养活中国》[J].当代经济研究(5):3-11.
- 韩立达,陈卫宜.2008.我国农地抛荒的现状、原因及对策[J].安徽农业科学(29):12966-12986.
- 环境保护部,国土资源部.2014.全国土壤污染状况调查公报[R].2014-04-17.
- 吉媛媛.2013.土地二调显示耕地多出2亿亩 耕地红线尚须严守[N].经济参考报,2013-12-31(1).
- 焦建.2013.中国粮食安全报告[EB/OL].凤凰网,(2013-12-08)[2014-10-22].
http://finance.ifeng.com/a/20131209/11235014_4.shtml.
- 潘革平.2007.粮食供应紧张 欧盟暂停休耕[N].经济参考报,2007-09-28(3).
- 王仲牵.1954.春秋战国时期的村公社与休耕制度[J].文史哲(5):36-41.
- 杨天宇.2007.十三经译注·地官司徒第二·遂人/土均[M].上海:上海古籍出版社:503.
- 杨雁霞.2013.中央经济会议:做到谷物基本自给 口粮绝对安全[EB/OL].中国广播网,(2013-12-13)[2014-10-22].
http://finance.eastmoney.com/news/1345_20131213345-791846.html.
- 朱文清.2009.美国休耕保护项目问题研究[J].林业经济(12):80-83.
- HEIMLICH R.2008.美国以自然资源保护为宗旨的土地休耕经验[J].杜群,译.林业经济(5):72-80.

Design of Translation Mechanism Among Uncultivated, Abandoned Land, Reforestation Land and Fallow

LUO Ting-ting¹, ZOU Xue-rong²

(1. School of Culture and Social Development Studies, Southwest University, Chongqing 400715,)

(2. Center for Studies of Economic and Social Development, Southwest university, Chongqing, 400715)

Abstract: The uncultivated, abandoned land plagues the red line for minimum arable land and food security. There is an indisputable fact that excessive land development declines soil fertility and damages environment. On the premise of food security, fallow is an efficient way to organically combine uncultivated, abandoned and increased plough with reforestation, land consolidation to recover soil fertility and repair environment. Inheriting fine fallow tradition in our country and learning the fallow experience in Europe and US, this study constructs a translation mechanism among uncultivated, abandoned, idle land, reforestation, increased plough and fallow in combination of planning and marketing means, in which by planning means fallow should be brought into territorial planning, and fallow should be marketized by marketing means of reforestation compensation, uncultivated, idle land compensation and land resumption.

Key words: uncultivated land; abandoned land; reforestation; fallow; the red line for minimum arable land; food security

CLC number: F301.24

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2015)02-0040-07

(编辑:夏冬;段文娟)