

我国经济发达地区在经济腾飞阶段土地利用研究

文/薛建明 仲晓东

土地是人类赖以生存与发展的物质基础,土地利用是人类占有土地的最终目的。随着人口的增加、经济的发展,人类的土地利用面临着诸多的挑战,其中最引人注目的是土地供需矛盾的激化以及土地生态环境的破坏。因此,合理利用和保护土地资源对于我国社会经济的可持续发展具有十分重要的意义。

一、我国经济发达地区土地资源开发利用的基本特征

土地资源本身是一个自然生态系统,而土地利用则是人类对土地的各种投入以获得自身生存发展需要的过程,它构成社会经济系统。土地利用系统是上述两者相互作用、相互交织、相互渗透而构成的具有特定结构和功能的统一整体。经济发达地区的土地利用系统具有如下基本特征:

1、土地利用的高集约性与高效性

经济发达地区人口密度高,交通便利,经济发展迅猛,产业结构也呈高度化发展,经济发达地区的产业一般都处在“二、三、一”的阶段,目前正向“三、二、一”的结构调整,基本改变了单一低效生产的局面,改为发展优质高效的支柱产业,增强了市场竞争力和增加了收入,雄厚的经济实力使经济发达地区土地利用的投入水平较高。

2、土地生态环境需求的高弹性与生态环境系统运行的高风险性

在经济发展过程中,生态环境存在着先恶化后改善的情况。在经济起步阶段,由于经济活动的水平较低,环境污染的水平也较低;在经济起飞、制造业大发展阶段,资源的耗费超过资源的再生,环境恶化;在经济发展的更高阶段,经济结构改变,污染产业停止生产或被转移,且人们的环境意识加强了,因此生态环境状况开始改善。在经济发达地区,由于长期片面地追求经济的发展而忽略按土地生态规律利用土地,土地的生态环境受到了极大的破坏;随着经济发展,人们生活水平的不断提高,人们开始对环保加以重视,对生态环境效益也将有更高的追求,用于环保的资金将会增加,从而为生态环境状况的改善提供坚实有力的保障。但由于经济发达地区的生态环境系统的脆弱性,一旦不注重保护,就极易反弹。土地生态系统运行的这种高风险性,就决定着经济发达地区在积极治理污染、改善环境的同时,努力注重转变发展思路,决不以牺牲环境作为地区发展的代价。

3、土地利用系统运行调控的高度复杂性

经济发达地区,经济发展环境良好,地区市场化的程度较高,居民的经济意识较强,因此在土地利用中特别会按照比较利益的原则来分配土地。由于农业的比较利益低,经济发达地区土地非农化的速度要快于欠发达地区,建设用地快速地增加,侵占了大量的耕地,使该地区的人均耕地已经处于警戒线上甚至以下。如何协调好经济发展对土地的需求与保护耕地之间的矛盾,成为土地利用系统运行调控的复杂性表现之一;复杂性表现之二在于,非农用地单位以及产业各部门之间缺乏区内控制和区间协调,在各自利益的驱动下分散进行现代化建设,其基础设施建设、产业发展没有也不可能按照要素优化组合、土地资源合理配置的原则来统一规划、全局安排,因而造成生产布局分散、规模狭小、重复建设、土地占而不用等现象,大大增加了总的土地占用面积,降低了土地利用效率,不利于土地利用系统整体运行协调发展。

二、我国经济发达地区在经济腾飞阶段土地利用出现的问题

我国的经济发达地区在20世纪80年代中后期开始步入了快速增长期,经济结构发生了巨大的变化,同时也带来了土地利用结构的变化,也出现了发达国家曾出现的问题。

1、建设用地快速增长,耕地非农化严重

改革开放以来,我国的经济快速增长,GDP年年增加。但在经济高速发展的同时,耕地的流失非常严重。“七五”和“八五”是我国一些地区经济腾飞的时期,在此期间,我国耕地净减少193.23万公顷,年均减少19.32万公顷,减少速率为年均0.22%。

耕地的减少主要是由于建设占用、农业结构调整占地和灾害毁地,而建设占用和农业结构调整是耕地减少的主要原因,目前这一情况还没有发生根本改变。为促进经济的发展,占用一定的耕地用于非农产业发展是必需的。但由于发展思路的问题,我国的非农建设占用耕地的速率过快,造成宝贵的耕地资源不必要的流失。首先,在城镇建设中,特别是在城市发展思路中带有一定的盲目性,使得城市的用地增长弹性大于合理的系数。如“房地产热”和“开发区热”的出现及惯性延续,占用了大量的耕地;其次,为发展农村经济,各地兴办的各类乡镇企业,使农村非农建设用地增长迅速,占用了大量的耕地。乡镇企业和农民个人建房占用耕地又为农村非农建设占用耕地的近

75%。而目前由于对“新农村”的片面理解，认为就是占地盖新房，也导致农地的浪费。第三，为促进经济的发展，许多基础设施和重点建设项目开始建设，也占用了大量耕地。已经超过《全国土地利用总体规划纲要》安排全国铁路、民航机场、独立工矿建设用地，这应引起大家的重视。

2、农业内部结构调整与耕地损失

农业内部结构的调整是目前我国耕地的减少的主要原因之一。农业结构调整是指农业内部种植业、林业、牧业和渔业等各行业之间比例的调整，农业结构调整占地包括改园、改林、改牧、改渔。在我国经济发达地区经济腾飞阶段，农业内部结构调整减少的耕地量为351.88万公顷，占同期全国耕地减少的62.61%。其中以改园地和改林地为主，分别占农业结构调整占用耕地量的39%和33%，其次为改牧、改渔，分别占21%和7%；鱼塘占用耕地在农业结构调整中的比重也在逐年上升；退耕还林的面积也开始有所回升。农业结构的调整，一部分是出于保护生态环境的需要，但大部分是农民受比较利益的驱使，自发地进行农业结构调整，以增加收入为目的，擅自占用大量的耕地栽果植桑、养鱼饲养。

3、人口增加、经济发展与土地生态环境破坏

人口的增加、经济的发展，导致人类土地需求的大幅度增加，为了满足人们的需求，土地资源的消耗速度不断上升，主要表现为大量的尚未利用的边际土地被投入使用和已利用的土地被过度利用。边际土地相对而言是利用条件较差的土地，因此对边际土地的利用极易引起生态环境的破坏，如土地沙漠化、水土流失等。而土地过度的利用也会引起土地的退化，工业化、城市化经常会引起环境的污染，从而导致土地生态环境的恶化。具体地讲，人口增加、经济发展对土地的生态环境压力主要表现在以下几个方面：首先，大量边际地开发导致土地的退化；人口增加、经济发展引致的土地需求增加，为了弥补农业用地的不足，大量具有防洪蓄水、涵养水源的作用山坡林地、湿地、草地被开垦为农业用地，使自然生态环境遭受严重破坏。其次，土地过度利用引发土地退化；在开垦边际土地满足需求的同时，现有的已利用土地往往也被过度的利用，以增加土地产品满足需求。为了增加粮食产量，人们经常通过提高复种指数、增施化肥、使用农药来提高粮食总产量，而这些措施导致了土地肥力的下降、土壤污染、水污染、土壤盐碱化等现象。第三，工业污染导致土地生态环境恶化；随着城市规模的扩张、工业和乡镇企业的发展，越来越多的废水、废气以及废渣被排放到土壤中，导致了土壤的污染、水体、植被的破坏。据粗略的估算，我国由于工业化而导致的土壤污染已达400万公顷。

三、土地资源开发利用的对策与研究

在经济的腾飞阶段，土地的非农化与土地生态环境的破坏在一定程度上是难以避免的，但对于人地关系特别紧张的我国来说，在经济快速发展阶段，土地的非农化与生态环境的破坏对经济社会的可持续发展造成了严重的影响，因此我国在经济的发展过程中必须特别注意土地资源的保护，以满足日益增长的土地需求，促进经济社会的健康持续发展。

1、加强领导，完善机构，发挥土地部门的职能作用。

土地管理工作政策性强，涉及到各行业、各阶层和千家万户，单靠土地管理部门本身的力量是远远不够的，必须争取各级党委、人大和政府及上级主管部门的支持。各级政府要把土地管理工作列入政府工作的重要日程，作为考核政绩的一项重要内容，带头执行土地法规，为土地管理创造必要的条件。各级土地管理部门要加强自身建设，逐步建立健全土地管理机构，不断完善土地统管体制，健全规章制度，发动和依靠群众，不断开拓土地管理工作的新局面。要强化土地管理手段，提高管理水平，充分发挥自己的职能作用，以适应新形势下加强土地管理工作的要求。

2、加强土地用途管制，实现土地资源可持续利用。

土地用途管制，是为了促进土地资源合理利用，使经济、社会和环境协调发展。根据土地利用总体规划，在一定区域制定土地用途分区，明确土地用途限制内容，实行土地用途变更制度，对土地资源用途采取行政、经济和法律等手段进行控制监管。一要控制用地总量，严格限制农用地转为非农建设用地；二要对耕地实行特殊保护，把严格执行耕地总量平衡制度化，既要严格限制非农用地占用耕地，又要严格控制城市建设中的“房地产热”和“开发区热”等行为；三要对现有土地资源进行动态检测，采取切实可行的方法，建立完善的分层次土地利用动态监测网络，针对不同的地区特点，制定监测方案。四要坚持土地有偿使用制度，有效发挥市场机制配置土地资源的基础作用，促进我国土地资源利用从粗放型向节约型的转变，建立土地保护新机制。从而逐步实现土地资源可持续利用。

3、建立民众参与土地资源可持续利用行动的激励保障机制。

民众参与，是全球21世纪议程的基本原则，也应成为土地资源可持续利用的重要标志。我国人口多，公众对土地资源可持续利用的意识不强，加强民众特别是广大农民的认同和参与意识，是土地资源能否实现可持续利用的前提。实现土地资源可持续利用，使经济发展与人口、资源、环境之间步入良性的协调发展轨道，农民是主要受益者和重要群体，农民在土地资源保护和利用中具有极大的参与潜力，土地资源可持续利用的真正动力存在于农民群众之中，存在于他们了解自身利益之所在，因此，需要大力开展宣传培训和教育活动，调动他们的积极性。各级政府要加强对民众参与活

动的指导、组织、服务和信息交流，把土地资源可持续利用的宣传、培训活动制度化、程序化，通过制定有关政策、法规，逐步形成民众参与土地资源可持续利用的激励机制(作者单位：淮阴工学院)

相关链接

模型优化在企业经济问题中的应用
落实科学发展观，推动循环经济发展
就业与经济发展
试论经济法的调整对象
中部地区经济增长方式剖析
转轨经济中融资结构的选择
重构知识经济时代企业的心智模式
经济发展中社会保障与城市化健康发展
基于操作层面对跨国并购绩效影响因素的分类
我国经济发达地区在经济腾飞阶段土地利用研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心