

## 成果与方法

## \* 基于科学发展观的土地资源可持续利用研究

周 鹏<sup>1</sup>, 国龙恩<sup>2</sup>

(1. 济南市国土资源局, 山东 济南 250014; 2. 济南市第十一中学, 山东 济南 250031)

**摘要:**该文在阐述科学发展观的基本内涵、土地可持续利用的本质特征以及两者的辩证关系的基础上,提出要实现土地资源可持续利用,必须以科学发展观统筹指导土地开发利用行为,建立有效的土地价值观念约束机制、外部性补偿机制、土地资源市场配置机制、节约集约用地机制、土地动态平衡机制和土地开发利用动态监测机制。

**关键词:**土地资源;科学发展观;可持续利用

**中图分类号:** F301.2      **文献标识码:** C

土地是人类赖以生存的基础,是经济社会得以发展的重要物质保证。科学合理开发利用土地资源、保障土地资源的可持续利用是落实科学发展观、实施可持续发展战略的重要举措。在经济社会快速发展、人口压力持续增大、资源环境约束日益凸现的今天,如何按照科学发展观的要求,提高土地生产能力和经济效益,调控土地利用结构和空间布局,统筹土地开发和建设和生态保护,最终实现土地的可持续利用是关系经济社会能否持续健康发展的重中之重。

## 1 科学发展观的基本内涵

人类对发展问题的关注是随着世界各国经济高速增长给资源、环境带来的一系列负面效应进而影响到社会净福利的实际增加而逐渐深入的。1992年的世界环境与发展大会将全球资源、环境问题与经济增长及人类未来前途紧密地结合在一起,指出了通向未来的可持续发展之路。自此,以倡导人口、资源、环境、经济、社会 5 大子系统相互协调和持续进步为特征的可持续发展理念逐渐深入人心。2003 年中国 GDP 总量超过 14 000 亿美元,人均 GDP 突破 1 000 美元,社会经济发展开始进入一个新的起飞阶段,同时也是一个社会经济矛盾最尖锐的时期,出现了一系列突出的矛盾和问题,如城乡差距拉大、就业压力增加、区域差距扩大、资源短缺和生态环境

遭到破坏、社会发展明显滞后于经济发展等。中国共产党第十六届三中全会审时度势首次提出了科学发展观的概念,并将其诠释为“以人为本,全面、协调、可持续的发展观”。以人为本是区域发展的根本目的,全面发展强调区域发展的方向多维性和范畴广涵性,协调发展强调区域发展的稳定性,可持续发展则强调培育区域的自我发展能力。这是拥有近 13 亿人口的中国对推进全球可持续发展的行动响应,是妥善应对我国经济社会发展关键时期可能遇到的各种风险和挑战的正确选择,是全面建设小康社会和社会主义新农村的必然要求,是对人类发展观念的再次升华。

## 2 土地资源可持续利用的本质特征

土地是人类生存和经济社会发展的基础性资源,土地可持续利用是实施可持续发展战略的关键之一。1993 年联合国粮食与农业组织 (FAO) 在发表的《持续土地管理评价大纲》中指出,土地持续利用有 5 个基本原则和目标:保持和提高生产力、降低生产风险、保护自然资源的潜力和防止土壤与水质的退化、经济上可行和社会可以接受。因此,可以将土地资源可持续利用定义为:通过考虑经济、生态、社会 3 个方面的因素在一定空间及可预见的较长时间内的变化和稳定性,调整和转变一定区域内土地利用系统的结构以及由此而决定的功能效益,保证

收稿日期:2006-07-27;修订日期:2006-11-15;编辑:杨学作

作者简介:周鹏(1979-),男,山东临邑人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作。

土地资源的生产潜力和防止土地退化,实现土地生产力的持续增长和稳定性,达到生态持续、经济可行和社会可接受的土地利用。从社会经济学意义上分析,土地资源可持续利用有 3 个基本特征:经济持续,即要求土地资源的经济产出能够可持续地增长;

生态持续,即要求土地生态系统能够保持稳定或者动态平衡;社会持续,即要求土地利用是以改善和提高人类生活质量为目的<sup>[1]</sup>。同时需要指出,任何土地利用系统总是处于一种次优状态,其可持续性都存在进一步提高的空间,从而无限地接近于可持续利用的目标<sup>[2]</sup>。

### 3 土地持续利用与科学发展观的辩证关系

土地资源中,农用地尤其是耕地的数量和质量直接关系到粮食安全和生态平衡问题,这对于拥有庞大人口基数和依然较快人口增速的中国尤为重要;各类建设用地则是保障我国城市化和工业化同步顺利进行的基本载体,其规模扩张和利用效益不仅影响土地资源可持续利用程度,而且是调控整个社会经济发展大局的重要把手之一。因此,坚持土地开发利用和资源环境保护并重,保障其可持续利用是落实科学发展观的内在要求。

#### 3.1 土地持续利用是落实以人为本的根本要求

科学发展观的核心思想是以人为本,尊重人生命、成长和进步的基本权利。土地作为“财富之母”和“万物之源”,首要功能即是保证人的基本生存权,因此,既要保证一定数量规模,又要具有相当生产能力的耕地就成为落实以人为本的必需条件。“十五”期末,我国耕地保有量已经减少至 1.22 亿  $\text{hm}^2$ ,基本农田数量已不足 1.07 亿  $\text{hm}^2$ ,而且依然面临生态退耕和建设占用的巨大压力<sup>[3]</sup>。“十一五”规划中,将耕地保有量保持 1.2 亿  $\text{hm}^2$  作为一个具有法律效力的约束性指标,这既是落实科学发展观、倡导以人为本的必要举措,又是保障土地资源可持续利用的根本要求。

#### 3.2 土地持续利用是促进全面协调可持续发展的保障

2005 年,我国人均 GDP 达到 1 700 美元,按照钱纳里工业化模式,将进入工业化中后期。依据发达国家的经验,未来 10~15 年内,我国发展的基本态势将是经济工业化、社会城市化和环境生态化,这

个时空耦合的复杂过程既需要市场的自发调节,更需要宏观调控的合理调整。土地供应和资金信贷作为调控社会经济运行的两个主要手段,不仅在调节固定资产投资、促进行业产能平衡、维护房地产市场健康发展、保持经济平稳运行方面具有不可替代的重要地位,而且还可以作为具有区域性差异的政策工具在缩小地区差距和城乡差距、促进产业结构升级和梯度转移、实施“以工促农”和“以工带农”策略、推进社会主义新农村建设等方面发挥积极的作用。因此,在土地资源开发利用过程中,做到供需数量平衡、类型结构稳定、空间布局合理是促进社会经济全面、协调、可持续发展的重要保障。

### 4 土地资源可持续利用的对策

中国人口众多,人地矛盾比较突出,要实现土地资源可持续利用,必须以科学发展观统筹指导土地开发利用行为,建立通过调节当代人的行为满足未来人利益不受损害的运行机制<sup>[4]</sup>,主要包括建立有效的土地价值观念约束机制、代际外部性补偿机制、土地资源市场配置机制、节约集约用地机制、土地动态平衡机制和土地开发利用动态监测机制。

#### 4.1 建立有效的土地价值观念约束机制

传统市场经济条件下,任何经济主体都有利益最大化倾向,但是在可持续发展的伦理价值观念支配下,局部和个体的利益最大化必须与全局和整体的利益相一致。因此,必须转变以前传统经济增长模式下以功利主义为价值基础的土地伦理价值观念。树立土地资源开发利用代际公平观念,即当代人获得利益不能以牺牲后代人的利益为代价,当代土地开发不能影响后代人利用土地的空间和机会。树立土地是稀缺性资源的危机意识,2005 年全国人均耕地面积仅有 0.093  $\text{hm}^2$ ,即便在未来 10~15 年全国耕地总量可以保持在 1.2 亿  $\text{hm}^2$  以上,随着人口的持续膨胀,人均耕地占有量也将继续下降。树立依法用地观念,提高土地利用总体规划的法律地位,增强依据规划实施开发的法律意识。

#### 4.2 建立有效的外部性补偿机制

以 GDP 增长为核心的国民经济核算体系对于土地资源的代际配置具有很大的负面影响,而市场机制又不能自动调节土地资源在代际之间配置的公平性和均衡性,因此必须建立有效的外部性补偿机

制<sup>[4]</sup>。直接补偿,如建设占用土地资源,必须补偿相同数量和质量的土地,生产性破坏、废弃土地资源同样也必须如此。间接补偿,通过税收、价格、财政等经济手段,按照“谁受益、谁补偿”的原则,上缴补偿费用,并且专款用于新增土地的开发、复垦和整理。强制补偿,利用立法、规则、命令等手段强制行为主体遵循代际配置要求,如土地自然保护措施、刚性的基本农田保护法律保护范围和保护面积等。3种补偿方式目前在全国各地都已有实施,但也不同程度地存在若干问题,关键是要通过外部性补偿使政府和经济主体的行为更加有利于土地资源的代际公平配置。

#### 4.3 建立有效的土地资源市场配置机制

首先,进行土地产权制度创新,明确产权主体的权利义务,尤其要尽快完善农村集体土地产权制度。按照科斯定理,在产权明晰的前提下,市场交易成本才为零,必须强化政府作为土地所有者的主体地位,避免土地资源使用者的“搭车”现象。其次,要建立完备的土地收购、储备和供应制度。从长期来看,土地收购、储备和供应将会更加依赖于市场平台,这是政府为了以土地所有者的角色追求利益最大化的必然选择。在政府垄断一级市场的情况下,土地资源的市场化供给本身即是倾向于土地持续高效利用的最佳途径。再次,规范土地市场交易行为,充分利用市场价格杠杆作用,建立完善的土地使用权转移价格体系和税收体系。

#### 4.4 建立有效的节约集约用地机制

首先要建立土地利用效益监控体系,这是目前全国土地管理体系中薄弱的环节之一。在微观层次上,应当建立可量化的指标体系以衡量单块土地的投入产出效益;在中观层次上,应当监控区域用地功能和结构的合理性;在宏观层次上,可以通过空间地理信息系统模拟全国用地的综合效益。在微观和中观层次上,要建立清退机制,对不达标或者有悖于城市整体用地结构的用地主体要予以淘汰。其次是要运用资源价格机制,土地资源开发者对取得的土地资源开发不付费或者付费不足,从而导致土地资源价格低于其应用价值,直接后果就是土地资源的非充分使用。解决这一问题的有效途径就是对土地资源定价,使之保持一个稳定的增长比率,并且附以相

应的国家法规和经济政策,以“使用者付费”的方式促进土地节约集约利用,引导土地利用主体提高土地利用效益。

#### 4.5 建立有效的土地动态平衡机制

农用地、建设用地和未利用土地的结构平衡,依据目前的科技水平和土地生产能力,农用地面积比例不宜低于土地总面积的 $2/3$ ,而未利用土地保持在 $10\%$ 左右将比较合适。耕地生产能力的动态平衡。未来若干年内全国耕地总量和人均耕地保有量仍将持续减少是不可避免的,保护耕地更深层次的意义在于保护农业生产能力,在特定区域内部,更加具有可行性的并非保持耕地总量动态平衡而是保持其生产能力的动态平衡,或者使其具有可持续增长的能力。土地系统的生态平衡。土壤圈和大气圈、水圈、岩石圈、生物圈并列自然界5大圈层,保持土壤圈层内部的生态平衡不仅是维持土地持续生产能力的必要条件,也是整个生态环境保持平衡的重要环节。目前保持土地系统生态平衡的当务之急是适当提高林地和牧草地的面积比例,并对未利用土地给予更多保护。

#### 4.6 建立有效的土地动态监测机制

土地属于不可再生资源,在开发利用过程中,同样存在政府失灵和市场失灵带来的制度缺陷,造成土地利用的非理性不断膨胀,从而使土地资源利用的可持续性降低。因此,需要采取行政、法律、经济等综合手段,建立一套能够有效监控未来土地开发利用行为的管理体制和机制。目前比较紧迫的任务:尽快完善中央政府土地审批制度;设立独立于地方政府之外的土地督察机构;健全基层土地监管网络,提高对土地开发利用行为的监管能力。

### 参考文献:

- [1] 于金芳,周鹏,任建兰. 土地可持续利用的动态度量[J]. 资源开发与市场, 2005, 21(4): 289 - 291.
- [2] 许恒周,郭忠兴. 科学发展观指导下的土地可持续利用问题[J]. 国土资源科技管理, 2005, 22(4): 55 - 59.
- [3] 汤小俊. 1.2亿公顷,一个不容突破的指标[J]. 中国土地, 2006, 21(3): 4 - 7.
- [4] 崔光华,郭伟,佟涛. 土地资源可持续利用管理机制思考[J]. 中国国土资源经济, 2005, 23(6): 7 - 9.

## Study on Continuous Utilization of Land Resource Based on Scientific Development Thought

ZHOU Peng<sup>1</sup>, GUO Long - en<sup>2</sup>

(1. Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China; 2. No. 11 Middle School in Jinan City, Shandong Jinan 250031, China)

**Abstract:** On the basis of studying basic connotation and characteristics of land continuous utilization, it is said that effective controlling, compensation, market allocation, concentrate land - using, dynamic balance and dynamic monitoring mechanism should be set up in order to realize land - using continuously.

**Key words:** Land resource; scientific development; continuous utilization

(上接第 44 页)

## Thoughts and Method on Analysing Dynamic Monitoring of Land Market

ZHANG Bo

(Jinan Land Reserve Trade Center, Shandong Jinan 250011, China)

**Abstract:** Take dynamic monitoring analysis of land market in Jinan city in 2005 as an example, land supplying amount, supplying style, supplying structure, regional distribution, profit condition and land price are analysed in this paper. Problems occurred in land market and its varying trend are pointed out, thoughts of land market dynamic monitoring is studied, technical routes, analysing aspects, choosing methods and reaching results are determined as well.

**Key words:** Land market; dynamic monitoring; analysis method; Jinan city

## 平阳县地籍管理工作全面提速

2006 年以来,平阳县国土资源局狠抓地籍管理基础工作,重点抓了规范土地登记、土地权属复核、解决土地权属争议等 3 项工作,地籍管理工作得到全面提速。该局在土地登记过程中严格坚持“土地登记申请、地籍调查、权属审核、注册登记、核发或更换土地证书”的法定程序,认真贯彻国土资源部“五不准”登记的规定。截至目前,累计完成土地登记发证 1310 本,其中有土地使用证 629 本,集体土地使用证 681 本。为帮助企业解决经济发展中资金不足的困难,积极为 104 家企业和个人办理了土地使用权抵押登记,抵押金额共计 6000 万元,有效帮助企业及个人周转资金到位。

根据济南市国土资源局的安排部署,该局及时组织各乡镇国土所开展了土地权属复核工作。由于该县乡镇合并工作刚刚完成,该局在通过大量实地调查的基础上,重新核对了乡镇与乡镇、村与村的边界协议书,无协议书和需要重签的,全部补签或重新签定了协议书。临时解决不了的问题,划定了临时工作界。目前,该县土地权属复核已圆满完成。在处理土地权属争议案件中,该局坚持每件案件都以事实为依据,以法律为准绳和客观、公平、公正、公开的原则,决不办人情案,不以“人为注意力的转变而转变”,认真负责地调查处理好来自各方面各类土地权属争议案件。2006 年以来共受理土地权属争议案件 11 起,均积极进行了妥善协商调处。

(丁芳 曾宪红)