



# 土地可持续利用问题初探

孙志军,宋俊丽,张贤良,郑恩亮

(莱州市国土资源局,山东 莱州 261400)

土地是最基本和最宝贵的自然资源,是人类生存的基本条件和社会发展的物质基础。然而,目前我国土地问题的形势却十分严峻,人均占有耕地不断减少,特别是近几年来,由于经济不断发展及城镇迅速外延扩展,给土地管理带来了一定难度,在一定程度上存在着盲目用地和管理失控现象,将不能保证土地资源的可持续利用,最终也会妨碍城镇经济持续发展。因此,对城镇发展过程中土地利用问题进行深入研究,具有重要的意义。

## 1 土地资源的作用

### 1.1 人类生存的基本条件

土地供给人类以食物和其他生活资料,没有土地人类就无法生存和发展,人类与土地的关系将随着土地数量的有限性和人口数量的不断增长而日益增强。随着人口的增长,人均占有土地面积随之减少,土地的人口负荷系数逐年增加。当前,世界各国衡量人民物质生活水平的重要标准之一就是粮食的人均占有量,而粮食的总产量与耕地面积的多少是分不开的。人类所需食物中88%来自耕地,其余10%依靠草原和牧地,2%依靠海洋提供。我国是人多地少的国家,土地和人口增长矛盾十分尖锐。因此,在加强控制人口增长的同时,必须强化土地资源管理工作,充分利用土地资源,保护耕地,以缓解人口与土地的矛盾。

### 1.2 实现生产所需的物质条件

土地为人类的一切生产活动提供基地和场所。无论是工业、建筑业、交通运输业或其他各项事业的发展,都离不开土地这一基础,它们一方面为土地生产力提供科学技术和物资装备,另一方面又必须要

占用大量的土地,特别是农用地。我国从1958—1978年,城市基本建设占用农牧业土地面积达3000余万公顷(5亿亩),平均每年用地相当于一个福建省的耕地面积。据国家统计局资料,1981年,仅农民盖房及院落占地就达26.67万 $\text{hm}^2$ 。1978年之后,我国城市化进程加快,到1995年底,全国城市已达640个,比1978年的192个增加了448个。其中,人口百万以上的特大城市有32个;人口50万以上不足百万的大城市有43个;人口在25万以上不足50万的中等城市有192个;人口在20万以下的小城市有373个。随着城市数量的增加和规模的扩大,城市占用土地面积也在迅速增加。可见,随着城市化、工业化、交通运输业的迅速发展,挤占土地特别是农用地的现象还将日趋严重。

### 1.3 农业的重要生产资料

在农业生产中,土地不仅是劳动对象,而且本身就是最好最重要的劳动资料,没有土地就没有农业生产。农业生产对土地需求表现在需要数量充足的土地,否则就不可能生产出足够数量的满足人类需求的农产品,因为单位面积土地生产率总是有限的。农业对土壤、气候、地貌、水等条件的要求十分严格,不同位置、不同质量的土地,农业生产的品种、质量和数量有很大区别。因而,只有一定条件的土地才适于农业生产。

## 2 土地资源开发利用现状

建国以来,我国在合理利用土地资源方面,如开垦荒地植树造林、改土治水、保护农业用地等方面取得了很大成绩。据统计,全国耕地灌溉面积已达

\* 收稿日期:2007-04-28;修订日期:2007-06-26;编辑:杨学作  
作者简介:孙志军(1973-),男,山东莱州人,助理工程师,主要从事土地管理工作。

4 466.7万余公顷,占耕地总面积的45.2%。全国共开垦宜农荒地3 266.7万 $\text{hm}^2$ ;初步治理易涝地1 733.3万 $\text{hm}^2$ ,改良盐碱地400万 $\text{hm}^2$ ,治理水土流失2.7万 $\text{hm}^2$ ,发展人工草场59.6万 $\text{hm}^2$ ,淡水养殖面积320万 $\text{hm}^2$ ,土地资源的开发利用日趋合理,但仍存在着不少问题。

### 2.1 土地利用率和生产力水平低

(1)在耕地中,中低产田占了2/3,优质农田仅占32.3%。耕地生产率建国以来虽有较大提高,但与发达国家相比,差距仍较大,谷物单产仅为美国的82%。

(2)林地面积小,森林覆盖率低。全国2.67亿 $\text{hm}^2$ 林业用地中,实有林地仅12467 $\text{hm}^2$ ,占46.1%,还有53.9%的林业用地尚未得到充分利用,其中无林地8660万 $\text{hm}^2$ ,占全部林业用地的1/3。林木生产量和生产率偏低。我国现有林地年平均林木生产量为3.52%,低于世界发达国家的水平。

(3)草地面积较大,但优质牧草地比重小,仅占天然草地总面积的20%,而植被稀疏、产草量低的荒漠草地占27%。草场建设速度慢,人工和改良草场仅占2.82%,远低于世界发达国家水平(如美国为70%)。

(4)水域利用水平较低。目前,在566.7万 $\text{hm}^2$ 的养殖水面中,已养殖水面仅占57.76%。在全国120万 $\text{hm}^2$ 的可养殖池塘中,已利用面积仅占75%。

(5)城市土地利用率低,工业企业尤为突出。

### 2.2 土地资源利用结构不合理

过去的很长一段时间里,只重视粮食生产,轻视林牧渔等生产,造成种植业、林业、畜牧业、渔业结构不合理,致使许多土地资源得不到合理利用。同时,忽视山区资源的开发,致使广大山区许多宝贵资源未能很好地利用。我国土地辽阔,自然条件多样复杂,应根据其特点,因地制宜地安排各项生产,充分发挥各地区土地资源的优越性。

### 2.3 土地质量退化损毁严重

(1)耕地质量不断下降。长期以来,不少地区迫于人口压力,重用轻养和土地保护性开发不够,造成土地负荷过重,地力衰退,耕地质量下降,农业生产系统失调,受灾面积增加,全国每年因灾害损毁的耕地约13.3万 $\text{hm}^2$ 。此外,随着工业的发展,工业“三

废”排放量及农药使用量不断增加,土地污染日益严重。

(2)盲目毁林、毁草,陡坡开荒,使植被遭到破坏,水土流失加剧。我国是世界上水土流失最严重的国家之一,水土流失面积达327万 $\text{km}^2$ ,占国土面积的38.2%。据推算,每年水土流失的土壤约50亿t,据不完全统计,40多年来因水土流失减少的耕地达266.67万余公顷,造成经济损失每年约100亿元。由于水土流失,我国河流以高含沙量著称世界,目前,黄河下游河床以平均每年约10cm的速度抬升,已高出地面3~10m,形成地上悬河的特殊景观。长江现在每年输入海洋的泥沙约5亿t,已超过黄河入海泥沙含量的1/3。

(3)人为的滥伐、滥垦、滥牧,破坏天然植被,造成土地风蚀、沙化,我国是目前世界上沙漠化危害最严重的国家之一,特别是最近二三十年沙漠化快速发展,势态十分严峻。

(4)毁林滥垦,过量采伐、重采轻造,导致林地面积减少,木材蓄积量降低;超载过牧,靠天养畜,导致草场退化;盲目围湖开垦,填塘造田,导致湖泊水面减少,渔业生产遭受损失。

(5)城市土地利用不合理。一方面城市用地迅速向外扩展,旧城改造很少,占用大量高产粮田。另一方面,城市内存在大量闲置土地。

## 3 如何实现土地资源的可持续利用

### 3.1 科学规划强化管理

可持续发展需要国家通过制定法律法规和政策引导来实现,需要严格、科学的规划作指导,开放的市场不会自动地实现社会和经济的可持续发展。要通过组织编制和实施国土综合开发整治规划,合理规划布局种类资源的开发利用,正确处理好资源、环境和城市发展的关系,保障生态、经济和社会的可持续发展。

(1)制定土地利用总体规划,严格一定时期内城镇用地范围,以控制城镇盲目扩张占用大量的耕地,土地利用总体规划所规定的城域范围内,要按照土地最有效原则,调整城镇区域规划,积极引导工业利用结构的合理调整及土地优化配置,为全面提高城镇土地利用效率提供科学规划依据。

(2)按照耕地总量动态平衡的要求,编制土地后

备资源和废弃土地开发复垦计划,做到复垦增加耕地与同期建设占用耕地相当,甚至略有盈余,以保障经济发展过程中合理的用地需求。

(3) 根据土地利用计划管理要求建立以供给引导需求的新机制,合理制定一定时期内建设用地的供给计划,同时,以建设用地的供给计划来控制 and 引导土地的科学、合理利用,确保耕地保护与经济建设协调统一。

### 3.2 以经济手段调控土地利用

土地有偿使用制度的引入,将大大增加低效利用土地者的生产经营成本,削弱产品的市场竞争力,所以必须节约合理利用土地,全面促进城镇土地的高效集约利用。农村集体土地无偿使用也是造成乡镇企业用地和农民宅基地粗放利用的主要原因。对乡镇企业用地要实行年租制,收取土地租金,对农民宅基地中超面积的部分要实行有偿使用,要以经济手段迫使用地者让出其多占用的土地。在建设用地的有偿使用中,对于国家和地方政府特殊保护的部分产业以及社会公共事业等用地,可由政府确定相应减免优惠政策,但享受这方面优惠政策的用地者,其用地由土地管理和城镇规划部门根据集约用地原则及客观用地需求予以重新核定,其多余部分用地应统一调整,经合理规划后再行配置。

### 3.3 充分提高建设用地的利用率

要以土地集约化利用为条件,重划土地权属区域,使土地形状有利于发展布局。变乡镇工业用地分散布局形态为集中布局形态,土地粗放型利用为集约型利用,形成规模相当、集约化水平较高的工业区域,也便于基础设施配套,产业规模形成、企业经营机制转换和企业产权流动。农村村庄土地整理要结合中心村建设进行,因地制宜,采取政策扶持、规划引导等一系列措施,缩并自然村,建设中心村,既可改善现代农民的生活环境,又可大大压缩现有村庄的用地面积。

### 3.4 鼓励利用存量土地

一方面,要采取严格措施控制新占用地,另一方面,要采取用地方面的优惠政策,鼓励建设单位在新的建设项目发展中利用存量建设用地。积极引导利用存量土地求发展,建立存量建设用地发展项目库,对种类存量建设用地进行统筹规划,科学确定其发展方向和各项规划限制条件。定期公布存量建设用地的数量、分布及开发利用方向,及时为建设单位和开发商提供用地咨询,促进建设用地的开发利用。

### 3.5 大力开展土地复垦和农田整理

实行以农民投入为主,争取国家扶持为辅的方针,按照“谁投资、谁受益”的原则,采取民办公助的办法,资金由国家、地方、群众共同负担。多渠道、多途径筹集土地复垦开发资金,建立土地复垦开发专项资金,设立专户,专款专用,确保土地复垦资金落实到位。按照“谁复垦、谁收益”的原则,通过制定有利于调动各方面积极性的鼓励措施,加以政策引导,鼓励农民集资复垦。土地复垦的重点是未利用土地中可垦地的复垦开发以及建设压废、挖废地的复垦复耕。农田整理是要对农田区域进行整治,将城镇村建设用地整理中调整出来的宜农用地整理为耕地。对土地复垦和农田整理工作的开展,要按照取之于土、用之于土的原则,严格实行建设占用与土地整理、土地复垦和开发相挂钩,使用地矛盾得到缓和。

无论是土地开发或是土地整理复垦,都要以土地资源的可持续利用为原则,实行开发、利用、保护和整理相结合,既要追求开发利用的生态效益,提高资源利用率、生产率,又要重视开发利用的生态效益,防止浪费资源、破坏资源、掠夺资源。以保护和改善生态环境为前提,改善农业条件和提高城市土地集约化利用程度,以利于资源的长期利用,并以获取土地利用的社会效益、经济效益、生态效益三者协调统一的综合效益为最终目标。

## 莱芜投巨资加大地质环境治理

近日,莱芜市投资 100 万元对莱城区高庄办事处谭家楼地质灾害易发区进行治理。莱芜市莱城区高庄办事处谭家楼地质灾害易发区曾在 1990 年、1996 年发生 2 次泥石流,有 10 户居民房屋受损;2003 年 9 月上旬,曾出现危岩体前缘土体崩塌现象,未造成人员伤亡。为彻底根除这一隐患,当地国土资源部门聘请有资质的单位编制了该地质灾害易发区地质环境治理方案,并上报市政府,该市政府将对受威胁的 27 户居民进行搬迁,并投资 100 万元对该区进行治理。(刘志刚,李剑)