

与制度创新 可持续利用

—— 四荒资源的产权运作及管理模式

綦好东 史建民 岳书铭 著

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国家自然科学基金资助项目

制度创新与可持续利用

——四荒资源的产权运作及管理模式

蔡好东 史建民 岳书铭 著

经济管理出版社

责任编辑 谭 伟

版式设计 王 超

责任校对 笑 颜

图书在版编目(CIP)数据

制度创新与可持续利用：四荒资源的产权运作及
管理模式/綦好东等著. —北京：经济管理出版社，2002
ISBN 7-80162-333-9

I. 制... II. 綦... III. 土地资源—资源利用
—中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 090103 号

制度创新与可持续利用

——四荒资源的产权运作及管理模式
綦好东 史建民 岳书铭 著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京机工印刷厂

850×1168 毫米 1/32 6.75 印张 149 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

印数：1—2000 册

ISBN 7-80162-333-9/F·319

定价：19.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

前 言

资源匮乏、人均占有资源严重不足是我国的基本国情。然而，实际中又常常存在资源不能得到充分利用的情形。“四荒”（指荒山、荒沟、荒丘、荒滩等）的大量存在就是典型。据估算，我国现有可资农业利用但尚未利用的荒地资源10多亿亩，特别是北方地区荒山、荒沟开发的潜力巨大。如何把广阔的荒地资源与丰富的劳动力资源相结合创造出更多的社会财富，既是摆在我们面前的一个重要经济问题，也是关系到人类社会生存和发展的生态环境问题。党和政府历来十分重视“四荒”资源的开发和利用，并投入了相当数量的资金和人力。但由于产权制度与“四荒”资源开发利用的某些特殊要求不相适应，故一直未能取得满意的效果。自20世纪80年代开始，随着家庭联产承包制的推行，许多地方在“四荒”治理上将大兵团作战的集体治理方式改为“户包治理”，取得了一定效果。但由于“四荒”资源开发周期长，所需投入多，收益滞后期长，其产权具有明显的外部性等，套用耕地承包方式仍不能解决农民的权属稳定感问题，由此导致了包而不治、治而不管及短期行为的普遍存在。为了改变这种状况，山西吕梁地区、山东费县等地的基层干部和社区集体组织大胆进行了“四荒”使用权拍卖的制度创新，取得了明显绩效并已开始在全国许多地区推广。“四荒”使用权拍卖所引发的产权制度改革是极其深刻的。然而，实

践中关于“四荒”开发利用的产权界定、产权保护、产权交易和具体运作方式等都存在许多不规范、不完善的地方，潜伏着许多制约“四荒”可持续利用的矛盾和问题。“四荒”使用权拍卖后各地不断发生的产权纠纷已充分说明了这一点。因此，围绕可持续利用目标，在对“四荒”资源开发利用进行案例分析的基础上，探讨具有指导性和可操作性的产权运作规则（规程）、方式及政府管理政策，对提高“四荒”资源开发利用的管理水平，减少或避免因产权运作不当造成的效率损失，实现“四荒”资源可持续利用，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

世界各国都十分重视荒地资源的开发和利用。美国在上世纪末就制定了《荒地法》、《林地和沙石地法》等相应法规，规范荒地资源开发和利用的经济行为。原苏联、日本、西欧及许多发展中国家也都制定了有关荒地资源开发和利用的法规，且一般都辅之以资金、技术的扶持。在体制上，则常常根据实践的需要而作某些调整。如二战前，日本就曾经历过由地主经营到政府和农业团体经营的体制转变。由于荒地资源经开发后便归于其他资源类型，因此，国外专门对荒地资源开发及可持续利用的产权运作规则、方式等的理论和应用研究成果均十分罕见。我国关于“四荒”资源开发利用产权运作问题的研究，始于1992年山西吕梁地区率先推行“四荒”使用权拍卖之后。近几年一些相关研究成果发表于有关报刊。但综观已有的研究文献，其研究内容主要局限在两个方面：①对各地“四荒”使用权拍卖方式和购买治理方式只作一般的总结、归纳和介绍；②通过分析拍卖使用权对调动农民的生产和投资积极性，促进山区农民脱贫致富及提

高经济效益、生态效益和社会效益等的影响,肯定这一制度创新的绩效。而围绕荒地资源可持续利用的长远目标,从深层次上研究具有指导性、可操作性的“四荒”资源开发利用的产权界定、产权运作规则和方式及宏观管理政策的系统研究成果尚不多见。这便形成了理论研究与实践需求的脱节,进而导致了理论研究的滞后和对实践指导的乏力。

基于以上认识,我们于1998年申请并获得国家自然科学基金委员会的批准,立项《四荒资源可持续利用的产权运作及管理模式研究》(项目批准号79870083)课题。课题计划书提出了“以可持续利用为宗旨,在对荒地资源现实开发利用案例分析的基础上,研究和设计出一套能够激励农民生产、积累和投资积极性的产权运作规则和方式及与此相适应的政府监督管理模式,为我国“四荒”资源开发和持续利用的产权运作提供直接指导,为政府宏观管理政策和法规的制定提供参考依据的研究目标。课题立项后,课题组按申请书,制定了详细的实施计划并设计和进行了问卷调查。经过问卷调查和课题组深入陕西省延安、山西省吕梁,山东省淄博、费县、枣庄、济南、沂水、沂源等乡村进行了实地调查,还参与了一些地方“四荒”资源租赁或拍卖方案、政策的制定。经过课题组历时三年的研究,形成了对我国“四荒”资源产权制度现状的认识,提出了具有良好可操作性的产权运作和管理模式。有关成果已在《中国农村经济》、《中国软科学》、《生态经济》、《农业经济问题》、《调研世界》等重要刊物上发表。本书则是课题研究成果的集中反映。可以说,研究成果达到了计划书所确立的目标。

本项目主持人为綦好东教授(博士),副主持人史建民

教授、岳书铭副教授。研究计划及著作大纲由綦好东拟定，史建民、岳书铭协助。本书各章执笔人是：第一章程言清副教授（博士）；第二章靳相木副教授（博士）；第三章袁建华讲师（硕士）；第四、第五章岳书铭；第六章綦好东；第七、第八章史建民。初稿完成后，由綦好东、史建民、岳书铭进行了讨论和初步修改，最后由綦好东修改定稿。王园林、赵健武、吕天军、刘小明等也参加了课题的调研工作。在课题调研过程中得到了山东省潍坊市农业局、济南市农业区划办、沂源县委和县政府、淄博市临淄区农业局、费县人民政府、长清县农业局、枣庄市山亭区农委、山西省吕梁地区农委、陕西延安地区行署等的大力协助和支持，在此一并表示谢意。

綦好东
2002 年 1 月

责任编辑 / 谭 伟
封面设计 / 晓 吾

ISBN 7-80162-333-9



9 787801 623331 >

定价:19.00元

ISBN 7-80162-333-9/F · 319

目 录

第 1 章 四荒资源开发的潜力、目标和意义	(1)
1.1 我国四荒资源现状.....	(1)
1.2 四荒资源开发潜力及预期效果分析.....	(6)
1.3 四荒资源开发的原则.....	(10)
1.4 四荒资源开发利用目标.....	(12)
第 2 章 产权的含义与四荒资源的产权特性	(17)
2.1 产权的含义.....	(17)
2.1.1 产权的定义.....	(17)
2.1.2 产权的形态.....	(19)
2.1.3 产权的属性.....	(20)
2.1.4 产权的可让渡性.....	(22)
2.1.5 产权的功能.....	(23)
2.2 四荒资源的产权特性.....	(27)
2.2.1 四荒资源产权的特征.....	(27)
2.2.2 四荒资源产权制度变迁与创新的 特殊路径.....	(30)
第 3 章 四荒资源产权运作的历史沿革	(34)
3.1 三年改造时期的产权运作.....	(34)
3.1.1 四荒所有权.....	(35)

3.1.2	四荒使用权·····	(36)
3.1.3	四荒收益权·····	(37)
3.1.4	四荒处分权·····	(38)
3.2	合作社时期的产权运作·····	(39)
3.2.1	初级合作社阶段·····	(40)
3.2.2	高级合作社阶段·····	(42)
3.3	人民公社时期的产权运作·····	(45)
3.4	改革时期的产权运作·····	(49)

第4章 四荒资源产权制度创新案例研究及

	模式比较·····	(55)
4.1	四荒资源产权制度创新案例研究·····	(55)
4.1.1	山西吕梁四荒资源产权制度创新·····	(55)
4.1.2	济南市四荒资源产权制度创新·····	(66)
4.1.3	陕西延安地区四荒产权制度创新·····	(80)
4.1.4	四荒产权制度创新的共性分析·····	(89)
4.2	四荒资源产权制度创新模式比较·····	(93)
4.2.1	四荒资源开发利用不同产权制度模式的 比较·····	(93)
4.2.2	不同产权制度安排的绩效分析·····	(102)

第5章 四荒资源产权安排的基本原则及

	初始安排·····	(106)
5.1	四荒资源产权安排的基本原则·····	(106)
5.1.1	效率优先, 兼顾公平·····	(106)
5.1.2	内在激励与外部约束相结合·····	(109)

5.1.3	因地制宜, 分类指导	(111)
5.1.4	大胆创新, 稳步推进	(113)
5.1.5	产权清晰, 责权分明	(116)
5.2	四荒资源产权制度的初始安排	(118)
5.2.1	四荒资源产权制度的初始安排	(118)
5.2.2	应着重处理好的两个关系	(124)
第 6 章	四荒资源产权流转的规则和具体形式	(128)
6.1	产权流转: 四荒资源动态优化配置的 必要条件	(128)
6.2	四荒资源产权流转的规则	(131)
6.2.1	基本原则: 以市场为契机, 坚持效率 优先	(131)
6.2.2	四荒资源产权流转的基础性规则: 自愿与公平	(132)
6.2.3	交易对象选择的规则	(132)
6.2.4	流转价格及期限的确定	(133)
6.2.5	合同的签订与鉴证	(133)
6.2.6	政府监管与变更登记	(134)
6.3	四荒资源产权流转的具体形式及 操作程序	(135)
6.3.1	四荒资源使用权转让	(135)
6.3.2	土地使用权互换	(137)
6.3.3	四荒使用权出租	(138)
6.3.4	四荒使用权抵押	(139)
6.3.5	四荒使用权入股	(141)

6.3.6 四荒使用权继承与赠与	(142)
第7章 四荒资源产权运作的政府监管及法律安排	(143)
7.1 政府监管	(143)
7.1.1 政府监管的目标	(143)
7.1.2 政府监管的内容	(147)
7.1.3 政府监管的方式	(152)
7.2 法律制度安排	(154)
7.2.1 关于四荒资源使用权市场制度安排	(154)
7.2.2 关于合同制度	(158)
7.2.3 关于法律责任	(163)
第8章 四荒资源开发政策与法规解析	(166)
8.1 四荒资源开发政策解析	(166)
8.1.1 四荒资源开发政策概述	(166)
8.1.2 《国务院办公厅1996通知》和《国务院办公厅1999通知》解析	(170)
8.2 四荒资源开发地方法规解析	(182)
8.2.1 《济南四荒条例》与《陕西五荒条例》	(182)
8.2.2 《北京荒山租赁条例》与《云南荒山有偿开发规定》解析	(196)
参考文献	(202)

第1章 四荒资源开发的潜力、目标和意义

我国国土辽阔，但耕地资源有限。国土总面积 144 亿亩，其中沙质荒漠、戈壁、寒漠与永久积雪和冰川占 19%，城市工矿和交通道路占 7%，陡峭山地占 60%，农用耕地仅占国土的 10% 左右，约 15 亿亩，其中还有 1/3 左右因干旱、半干旱、盐碱等障碍因素处于低产水平。由于国民经济的快速发展，城乡建设和科研事业用地增加，每年减少耕地 400 万~500 万亩，而人口每年增加 1500 万左右，使本来就比较尖锐的人地矛盾更为突出。耕地减少尤其是优质耕地的减少、人口增加，一方面加剧了发展粮食作物、经济作物与饲料作物之间的矛盾，增加了调整农业结构的难度；另一方面也使食物供给压力增大，加大了改善食物结构的困难。因此，如何使农业向深度和广度发展意义重大，而四荒资源的开发便是一个重要的途径。

1.1 我国四荒资源现状

所谓“四荒”资源，通常是指农村集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩（实际还包括荒沙、荒草和荒水等，故有时也称“五荒”、“六荒”）。根据新修订的《中华人民共和国土地管理法》的规定，“四荒”属于“未利用地”。

根据中国农业资源区划管理司制定的全国“四低、四荒”调查技术规程,可资农业利用而目前尚未开发的土地和水面,不包括占国土面积 1/4 左右的沙漠戈壁、永久积雪和冰川、寒漠、石骨裸露山地等难利用土地和难利用水面。据此,全国现有四荒资源 10.63 亿亩,占国土面积的 7.4%,其中荒山荒地 10.02 亿亩,占 94.2%;荒滩面积 3284.7 万亩,占 3.1% (不包括可资农业利用仍未开发的约 2250 万亩以上的沿海滩涂)。荒山、荒地、荒滩总面积 10.35 亿亩,占四荒的 97.3%,相当于全国现有农林牧渔业用地总面积的 12.6%。荒水面积 2844.0 万亩,占四荒总面积的 2.7%,相当于全国已养殖总面积的 42.9%。

我国现有的“四荒”资源可以分为两类:一类是从未被开发利用的原荒地,另一类是曾经用过的撂荒地。

在我国,地理位置较好、质量较高的土地基本上已被开发利用,原荒地之所以未被开发,主要是因为它们都是边际土地或处于边远地区,而且存在显著的障碍因素,开发投入大、产出效益低,交通不便,经济上不合算。原荒地的开发难度主要表现在以下几个方面:

1. 干旱缺水。我国 48% 的荒山、荒地、荒滩资源分布于干旱、半干旱地区,其中 60% 以上的宜农荒地、20% 的宜园荒地、31% 的宜林荒地和 62% 宜牧荒地分布于该类地区。缺水是制约我国四荒资源开发利用的主要障碍因子,无水就没有农业。我国拥有荒地的第一大省区——新疆,有丰富的荒地资源,但有水源近期可开垦宜农荒地仅占全自治区宜农荒地总面积的 1/5。山西、陕西、甘肃东部、内蒙古中东部、东北三省西部、宁夏等地区,有宜农荒地 4350 万亩,

具有发展旱地农业的基本条件，但若无水源保证和保水保土措施，不仅产出效率低，而且隐含土地沙漠化、水土流失等可能环境恶化的潜在威胁。

2. 土地盐碱化。新疆现有各类盐碱化土地 3.42 亿亩，占平原区土地总面积的 22.1%，其中宜农荒地中盐碱化土地达 4305 万亩，占全自治区宜农荒地总面积的 59.2%。宁夏自治区有宜农荒地总面积 664.5 万亩，其中未开垦的宜农盐碱化荒地 80 万亩，主要分布在平罗、惠农、贺兰和银川市郊。

3. 土层薄、肥力低，海拔高、坡度大。河北省可开发利用的荒山有 4350 万亩，海拔 500 米以上的占 74.6%，坡度大于 25 度的占 61.4%，土层厚度小于 30 厘米的占 1/2 以上，而且 96.1% 以上的肥力很低。江西省荒山、荒地总面积达 2655 万亩，其中坡度大于 15 度的荒山、荒坡占 63.6%。

在我国，土地被弃置不用成为撂荒地，主要有以下几种类型：

1. 生态环境恶化导致土地撂荒。我国农牧交错地带、黄土高原地区、西南岩溶地区等农业生态环境脆弱的区域，农民生活本来十分贫困，大片边际土地的生产收益过低，不能激发劳动者对耕作方法进行改进和增加投资，水土流失、土地沙漠化等农业生产环境问题日益加剧，许多土地质量衰退，生产收益逐渐降低，最终导致土地被撂荒。主要表现为：①土地沙漠化导致土地撂荒。我国现有沙漠化土地 2.64 亿亩，其中原有沙漠化面积 1.80 亿亩，新增加 8400 万亩。根据中科院沙漠所对我国北方沙漠化研究表明，20

世纪 50~70 年代平均每年沙漠化土地面积约 234 万亩, 70~80 年代每年沙漠化土地面积达到 315.45 万亩, 速率在加快。因沙漠化耕地撂荒而形成的沙漠化土地面积已占全国现有沙漠化土地总面积的约 41%。②水土流失导致土地撂荒。水土流失是导致土地撂荒的主要原因。山西省是我国水土流失最为严重的省区之一, 全省现有宜农荒地 412.95 万亩, 其中撂荒地 248.7 万亩, 占 60.2% 左右。水土流失不仅导致土地撂荒, 而且还导致山区的土壤因石化而荒芜。贵州省岩溶区每年因陡坡开荒而损失的土壤相当于 30 万亩耕地的表土, 1975 年全省裸露石山、半裸露石山面积为 1320 万亩, 到 1980 年增加到 2020 万亩, 平均每年有 139.9 万亩土地逆向演变为石化荒山。云南、广西、四川、湖南、广东的岩溶地区也有类似的情况。③乱砍乱伐森林是导致水土流失加剧的原因, 也是形成土地荒芜的直接原因。如皖南山区和大别山区森林覆盖率急剧下降, 荒山荒地面积迅速上升, 其中“大跃进”时期烧毁木材 2000 万立方, 仅宁国县就有 40 万亩有林地变成无林荒山。金寨县 1958 年前森林覆盖率达 64%, 1978 年降低到 34%。广德县由于森林被严重破坏, 1983 年和 1984 年遭受洪水袭击, 下游农田被毁 1.67 万亩, 至今仍是弃荒地。

2. 期限性和轮换性非农建设占地形成撂荒地。主要包括煤矿塌陷、砖瓦窑用地和交通线改道撂荒地等。据国家土地管理局统计, 目前我国因各种人为因素造成的废弃土地合计为 1.99 亿亩以上。其中从事开采矿产资源、烧制砖瓦、燃煤发电等生产和建设活动被废弃土地为 4950 万亩 (其中 70%~80% 为耕地)。此外, 全国兴修水利、修筑铁路、公

路等建设活动和农村坑塘、建筑取土等零星废弃土地 1.5 亿亩左右（其中耕地占 70% 左右）。随着国民经济和社会发展，预计仅工矿企业开采矿产资源等生产活动废弃土地每年将以 70 万亩的速度增加。

据调查，每开采 1 万吨煤平均塌陷土地约 4 亩左右，最高可达 8 亩。如山西省八大煤矿开采面积 72.89 万亩，其中塌陷面积达 44.62 万亩。随着建筑业的飞速发展，砖瓦消费量快速增加，砖瓦窑数量越来越多，导致砖瓦窑撂荒地增加。砖瓦窑撂荒地在我国撂荒土地中占有较大比重，而且在全国分布较广，全国砖瓦窑撂荒地约 600 多万亩。如河北省有砖瓦窑撂荒地 30 万亩，占全省闲散撂荒地的 16.4%。废弃交通线占地规模较小，如河北省仅占闲散撂荒地的 3.3%，但这类废弃土地以平地为主，开发成本低，开发潜力大。

3. 河流改道、废弃渠道及废弃坑塘形成撂荒地。河流改道、泥沙淤积和水源枯竭导致河道、坑塘和渠道报废，形成荒地。我国河道、坑塘和渠道报废形成撂荒地主要分布在平原地区，如河北省闲散废弃地 184.5 万亩，其中干枯、废弃河塘、渠道面积为 103.8 万亩，占 56.48%。

此外，乱设开发区、违法圈地，乱建坟茔等，也形成了大量荒地。1987 年全国曾经进行清查，查出违法占地 816 万亩；1993 年全国清理各类开发区，查出滥设的开发区占地 1143 万亩；据典型调查推算，我国坟茔占地大约 850.5 万亩。

原荒地和生态环境恶化导致的撂荒地，自然条件恶劣、生物生长环境差、物质流和能量流小，开发成本大、周期