

Land safety

中国土地资源

安全问题研究

谢俊奇 吴次芳 主编



中国大地出版社

F323.211
X445:1

F323.211
X445:1

中国土地资源安全问题研究

谢俊奇 吴次芳 主编

中国大地出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地资源安全问题研究/谢俊奇, 吴次芳主编.

北京: 中国大地出版社, 2004. 1

ISBN 7-80097-609-2

I. 中… II. ①谢…②吴… III. 土地资源-资源管理-研究-中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 108273 号

责任编辑: 胡建平 张 雄

出版发行: 中国大地出版社

地 址: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: (010) 62183493 (发行部)

传 真: (010) 62183493

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 13

字 数: 350 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1—1500 册

书 号: ISBN 7-80097-609-2/F·66

定 价: 28.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

《中国土地资源安全问题研究》

编委会

主 编：谢俊奇 吴次芳

编 委：（以姓氏笔画为序）

叶艳妹 刘卫东 吴次芳

张晓玲 周建春 郑伟元

谢俊奇

序

土地是人类生存与发展最重要的资源，也是最宝贵的财富。随着人口的增长，土地资源的稀缺性增强。随着国民经济的发展，人们对土地利用的深度和广度增加，土地生态系统的脆弱性和土地退化的可能性表现得日益明显。加强土地科学研究，提高土地利用的效率和效益，保证土地资源安全，促进社会经济可持续发展，具有十分重要的理论和现实意义。

我国土地科学研究，近二十年来取得了非常可喜的成就。国家土地管理局的成立，全国土地实行城乡统一管理，使土地科学研究和土地管理实践更加密切相联。通过土地资源详查、基准地价评估、土地利用规划编制和土地信息系统建设等一系列科研活动，使我国土地科学管理水平有了巨大的提高，为土地资源管理和土地资产管理的有机结合提供了科技保障。国土资源部的成立，使土地资源管理与矿产资源、海洋资源等其他资源管理紧密地结合了起来，更加有利于调整人口、资源、

环境和经济发展的相互关系。新的国土资源大调查项目的全面展开，为我国土地科学研究更上一层楼，提供了新的发展机遇。但是，由于历史和管理方面的原因，我国过去土地科学研究有生力量的作用并没有充分发挥。特别是我国一些土地专门研究机构 and 高等院校土地管理专业的科技资源的潜力很大，通过科技管理创新，实现科技资源的优化和整合，将能够为我国土地科学的发展做出积极的贡献。

近年来，我国土地专门研究机构和高等院校土地管理专业的学术联系正在明显加强。中国土地勘测规划院和浙江大学联合建立东南土地研究中心，是适应我国土地科学事业发展的需要，实现土地专门研究机构和高等院校土地研究科技资源的优化和整合的一个新的探索。中国土地勘测规划院作为国土资源部直属的综合性土地科研机构，科技实力强，其承担的国家土地科研任务多，面向土地管理实际需要开展科学研究，可以及时地发现和把握土地科学发展的前沿动态。浙江大学拥有东南土地管理学院，师资队伍水平高，理论修养功底扎实，拥有雄厚的教学资源，是国土资源部确定的重要的土地科研和管理人才培养基地。通过建立东南土地研究中心，东南土地管理学院的师资队伍成为中国土地勘测规划院科技力量的重要组成部分，有利于更快、更好地完成国

家和国土资源部下达的各种土地科研任务。中国土地勘测规划院的有关研究人员，成为浙江大学东南土地管理学院师资队伍，也有利于促进土地管理专业教学质量的提高，培养更多的土地科研和管理高级专门人才。

东南土地研究中心是由浙江大学东南土地管理学院和中国土地勘测规划院地政研究中心为主体联合建立的综合性研究机构。其发展目标是通过强强联合，优势互补，加快土地科技创新和人才培养，推进土地科学的基础研究和成果转化，为土地管理决策提供科学依据，并推动土地科学的学科建设和发展，形成理论研究和实证研究于一体，科学考察和模拟实验相结合，多学科相融合的学术中心，力争经过十年或更长一点时间的努力，使该中心的科学研究水平达到世界先进水平。东南土地研究中心的研究领域宽广，目前确定的主要研究领域包括：①土地政策与公共行政；②土地制度和法规；③土地金融、税收及城市地产经营；④土地资源安全与区域可持续发展；⑤土地利用规划；⑥土地评价与地产评估；⑦土地质量监测与土地生态保育；⑧土地信息系统开发和3S技术集成与应用。中心实行开放式的动态管理，将广泛吸收国内外学者共同参与中心的科研项目和人才培养计划。中心鼓励学术交流，联合培养博士、硕士研究生，联合开展土地科学考察和社会调查，计划每

年举办一次国际或全国性的学术研讨会。

《中国土地资源安全问题研究》是东南土地研究中心成立后，第一次学术研讨会的论文集。会议于2003年4月22日，也就是世界地球日，在杭州西子湖畔举行。在全国抗击“非典”（SARS）的紧张时刻，以土地资源安全为中心议题开展学术讨论，给人留下了非常难忘的记忆。这次大会论文分别就土地资源安全的理论问题、农用地安全的现实问题和土地征用、整理与建设用地安全面临的难题开展了广泛和深入的讨论。明确了土地资源安全研究的目标和任务，对于土地资源安全的研究内容、土地资源安全的影响因素和作用机制、土地资源安全研究的理论基础、土地资源安全与土地利用、区域可持续发展的关系等进行了系统阐述。论文联系我国农用地利用和耕地保护的实际情况，分析了新形势下耕地保护、农用地流转管理、农地质量评价、土地分等、土地撂荒和土地退化等存在的经济矛盾和工作困难，对土地管理政策、土地用途管制和土地开发利用经济激励措施提出了一些可行性的对策和建议。论文按照可持续发展的科学原理，对于我国目前土地征用的补偿标准、土地非农开发的利益分配和农民、农村与农业问题进行了认真研究，提出了要安居，更要乐业的具体对策。对于集体非农建设用地的流转，把法制建设放到了

首要的位置。对于我国目前城镇土地分等、房地产开发过热、农地整理生态安全、土地产权制度建设、征地过程中土地权益证券化、城市化过程中土地质量演变与生态环境响应等问题，作者都提出了自己独到的学术见解。这次学术讨论会，会聚了全国重要土地研究和教学单位的专家学者，他们各抒己见，畅所欲言，观点鲜明，研究深入，反映了我国土地资源安全研究的基本水平，是一次团结的大会，也是一次胜利的大会。它使东南土地研究中心有了一个成功的开始，也为未来土地科学的深入发展提出了许多令人深思的课题。我相信，在这次大会以后，通过本论文集的出版，能够吸引更多的人投入土地资源安全问题研究，我国土地科学的未来会更加灿烂辉煌。



2003年4月23日于杭州

目 录

中国土地资源安全学术研讨会综述	刘卫东 执笔(1)
-----------------------	-------------

第一部分

土地资源安全理论问题研究

土地资源安全的概念、研究内容及发展方向探讨	吴次芳(15)
资源伦理与土地资源安全	梁学庆 陈红霞(27)
土地资源安全问题初探	邓红蒂(40)
行政区划与土地资源安全	汪宇明 杨益军(54)
土地利用规划体系研究	欧名豪(64)
土地用途分区管制的理性分析与实施保障	王 静 程 烨 刘 康 汪秀莲 黄贤金(77)
关于土地资源安全问题的初步思考	徐保根(88)
土地资源安全研究的理论问题探讨	高 燕 叶艳妹 吴次芳(98)

土地资源国家生存模型的评析及构建	葛雄灿 吴次芳(108)
我国土地生态安全体系建设初探	梁留科 吴次芳 丁洪建(122)
浅议土地利用与土地资源安全保护	沈兵明 高立江 陈开朝(135)
中国土地资源的安全问题及其对策研究	周立军 刘卫东(145)

第二部分

农用土地安全问题分析

新形势下耕地保护的理论思考	谢俊奇 卢艳霞(155)
长江三角洲地区耕地预警系统研究方法初探	彭补拙 葛向东 濮励杰 张 侠(160)
关于耕地资源管理政策的若干思考	陈百明(170)
多指标综合评价法在林地资源可持续利用评价中的应用	汪秀莲 黄逸瑞(180)
经济发展与土地资源保护	郑伟元 戴银萍 肖 霖 卢 曦 李宪文(194)
目前农用地流转管理中存在的问题、原因及对策	许 坚 王志彬(205)
我国耕地占补平衡政策评析	唐 健(213)

市场经济条件下撂荒的经济动因及解决途径

..... 林奇胜 张安录(221)

土地退化——中国国家安全的威胁

..... 董玉祥(234)

基于 GIS 的农用地分等

..... 胡月明 肖 莉 徐剑波(245)

第三部分

土地征用、整理与建设用地安全问题探讨

土地整理与可持续发展

..... 王万茂(255)

要安居 更要乐业

..... 张晓玲 扈传荣 程 玲(269)

集体非农建设用地流转的法制建设

..... 周建春(279)

城市土地利用系统及其可持续发展的价值取向

..... 邹晓云(289)

中国房地开发现状和发展前景研究

..... 刘卫东(299)

农地整理中的生态安全问题探讨

..... 叶艳妹(307)

建立耕地储备制度的初步研究

..... 陈昌春 黄贤金 彭补拙 黄 斌(319)

我国教育用地中存在问题分析

..... 钟京涛(330)

西南低山丘陵地区的土地整理

…吴克宁 路 婕 吕巧灵 李 玲 牛文臣 赵新宇(340)

南方喀斯特山区土地开发整理与土地资源安全

……………章 牧 雷 蓉(347)

城镇土地分等问题研究

……………彭 俊 吴宇哲 徐荣昌 刘卫东(362)

当前我国土地产权制度的缺陷与改革思路

……………胡 群 吴宇哲(373)

现行征地制度:群雄逐鹿的沃土

……………鲍海君 吴次芳(386)

中国土地资源安全学术研讨会综述

中国土地资源安全学术研讨会于2003年4月22日在杭州西子湖畔隆重召开。大会由浙江大学、中国土地勘测规划院东南土地研究中心举办,来自中国土地勘测规划院、中国科学院、南京大学、中山大学、同济大学、河南大学、南京农大、东北农大、华中农大、华南农大、西北农大、河南农大、华东师大等高校、科研机构和浙江省国土资源系统的30多名专家、教授出席了会议和向大会提交了论文。这次大会是在全国抗击“非典”期间,适值世界地球日举行的。与会学者分别就土地资源安全的理论问题、农用地安全的现实问题和土地征用、整理与建设用地安全面临的难题进行了广泛和深入的讨论。现将大会论文的主要内容作如下综述。

1 土地资源安全是土地科学研究的新领域

土地资源安全作为土地科学研究的新领域,虽然其最早可以追溯到1941年Aldo Leopold提出的土地健康(land health)的概念,但土地资源安全作为一个科学概念和研究领域,大多数学者认为应当是以20世纪90年代中后期为起点。这次会议论文,以土地资源安全理论问题研究为第一个主题进行了讨论。明确了土地资源安全研究的目标和任务,对于土地资源安全的概念、特性和研究内容、土地资源安全的影响因素和作用机制、土地资源安全的理论基础、土地资源安全与土地利用、区域可持续发展的关系进行了系统地阐述。

吴次芳提出,土地资源安全是指一个国家或地区可以持续地获取并能保障人与生物群落高质量生活的土地资源健康和高效能生产

状态或能力。它包括以下几方面内容：①按人类所需可以持续地获取土地资源。②土地对于生物群落的生存是健康的。③人类（生物群落）能利用土地资源高效能地生产和高质量地生活。徐保根认为，土地资源安全是指在人们进行土地资源开发利用活动中对各种自然、社会、经济因素的干扰具有抵抗威胁、抵抗事故发生的能力，实质上反映的是土地资源对人类安全生存、安全生产及社会经济发展的支撑能力。土地资源安全一般包括土地资源的经济安全、社会安全、生态安全等三方面。沈兵明指出：土地健康的实质就是维持土地自身正常的新陈代谢，保证土地自身的恢复能力，它强调的是土地自身的素质。土地可持续利用是指既满足当代人用地的需要，同时对后代人的用地需求又不构成威胁的土地利用方式和过程，它强调的是土地利用的代际关系和动态过程。而土地资源安全强调的是抵御各种威胁、事故的能力或状态。通过讨论，大家充分肯定了土地资源安全的科学内涵，土地资源安全是国家利益或者国家安全的重要组成部分，它和土地资源的稀缺性、土地产权的限制性、土地位置的固定性、土地资源的使用价值、资本增值作用和生态功能等是密切联系的。土地资源是人类赖以生存的基础，是安邦立国的基本条件，是社会经济发展的物质依托。土地资源安全是人类社会文明繁荣昌盛的保证。

对于土地资源安全研究的内容，与会学者进行了认真探讨。吴次芳认为，土地资源安全研究主要包括以下几个方面：①土地资源的食物安全研究；②土地资源的生态安全研究；③土地资源的经济安全研究；④土地资源的产权安全研究；⑤土地资源的文化安全研究。土地资源安全研究的发展应当在土地资源安全的基础理论研究、生态承载力研究、土地资源安全测度及安全评价研究、土地资源安全的动态监测和预警系统研究、土地资源安全的技术支持体系及重建工程措施研究和土地资源安全维护和管理研究等六个方面很下功夫。大家充分肯定了吴次芳的意见，并结合自己的学术专长，

提出了对于具体问题的认识。梁留科指出,土地生态系统安全是关系到人类社会发展的重大问题。土地生态安全是指土地生态系统对人类在生产、生活和健康等方面不受生态破坏与环境污染等影响的保障程度。其研究内容应当包括区域土地生态系统的完整性和稳定性;土地生态系统健康诊断;土地生态系统服务功能的可持续性;土地生态平衡期望值的设定及重要阈值的判定(变化的允许范围);主要土地生态过程演化的连续性、演化状况的监测以及演化的预测和预警;管理和维护的调控对策等。梁学庆认为:资源伦理观是可持续发展资源观的核心和基础,是土地资源安全的理论支撑。以人为本,人与人、人与自然和谐相处,协调发展是建立可持续发展社会的需要。人类为了自身的发展,必须增强博爱意识、公平意识、公正意识、防卫意识等,在科学技术和社会经济所带来的新境遇面前,科学的资源伦理观可为人类提供一个价值判断和行为选择的方法论指导,为土地资源安全提供保证。汪宇明指出了土地资源安全和行政区划的关系。他认为提高政府土地用途管制的质量是实现国土资源安全的最重要的保证。加快发展区域性中心城市,提升土地资源利用的空间集约效益;创新土地资源配置的市场机制;实现跨行政区土地资源用途的可持续利用,是当前政府在市场经济和区域一体化进程中谋求行政区权益最大化目标追求的战略选择。行政区划要为优化土地资源配置、发挥土地级差效应、提高土地的可持续利用能力,维系土地资源安全提供制度性支撑。欧名豪教授对于土地利用规划体系、目前土地利用规划管理存在的问题和土地利用规划作用的发挥提出了自己的见解。王静等对于土地用途分区管制与生态系统整合性特征之间的联系以及与土地利用总体规划之间的关系进行了深入分析,提出了县级土地用途管制分区的实施管理建议与措施。此外,葛雄灿等在综述国家生存模型研究的源起与发展的基础上,对国内有关的若干生存模型进行评价,并初步构建了土地资源的国家生存系统模型。高燕等对土地资源安全研究的理论依据

进行了系统的总结。

结合我国国情,一些论文也分析了目前土地资源安全面临的挑战,提出了保障土地资源安全的原则。邓红蒂认为,土地资源安全应是一个国家可以持续、稳定、及时、足量和经济地获取所需该种资源的状态。我国的土地资源形势也日益严峻,资源人均占有量低,质量不高,地区分布差异较大,土地资源利用方式粗放浪费引起的环境污染、破坏现象严重等问题已成为影响我国经济持续、快速、健康发展的重要因素。土地资源安全作为国家社会政治稳定的基础,无论在何时,国家安全的重要性超过经济利益。在很长的一段时间内,与食物安全密切相关的耕地和优质农用地安全应是土地资源安全的基石。周立军等指出:我国人多地少,土地资源的安全阈限较小;人口增长总量巨大,土地资源安全压力难减;如果说,人类早期的生态环境劣化是地球表层环境自然历史变迁的结果,那么现代社会的土地不合理利用则是区域生态平衡破坏的主要原因。为了保障我国土地资源安全,他们认为,应当努力构建土地资源安全保障体系,从法律、政策、制度、规划等方面加强对土地资源的宏观调控,利用国际有利的政治和贸易环境,适时地进行土地利用结构调整和土地保护、养育,要转变工业化和城市化对于土地非农开发粗放经营的局面,克服土地过量批租、土地整理急功近利、土地重用轻养等不良行为,通过全国范围内水土资源的优化配置,生产要素的合理组合,努力提高土地利用的效率和效益,改善土地生态环境,防治土地退化。

2 耕地保护有利于提高农用地安全和促进区域可持续发展

耕地是土地的精华。理论和试验研究证明,农田生态系统的生物产量,是森林生态系统的5~10倍,超过草地生态系统的20倍,是生物生产力最高的生态系统。耕地保护是农用地安全建设的核