

农地 利用 问题研究

林卿 著

中国农业出版社

农地 利用 问题研究

林明 著

中国环境出版社

中国环境出版社

F321.1
L512:1

农地利用问题研究

林 卿 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农地利用问题研究/林卿著. —北京: 中国农业出版社, 2003. 10

ISBN 7-109-08599-6

I. 农... II. 林... III. 农业用地—土地利用—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 089820 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人 傅玉祥

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 12.5

字数: 313 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



作者简介

林卿，福建师范大学经济学院、福建师范大学闽台区域研究中心教授、博士生导师；福建农林大学林业经济专业硕士；中国农业大学经济与管理专业博士；福建师范大学理论经济学博士后流动站博士后。

封面设计:王涛

前 言

土地是万物之母，自古以来，土地就是一切经济活动的基础，是人类生存与发展的基本条件。农地是用于发展农业的土地，在漫长的农业经济时代，农地利用是土地利用的主要内容。进入工业经济时代后，农地利用依然是土地利用问题中最重要、内容最丰富的部分。

从某种角度说，人类经济社会发展史就是一部土地与农地利用问题重要性的说明史。农地利用问题始终关系到社会的稳定与政权的巩固。古往今来，土地作为生存与发展的基础，战争因争夺稀缺的土地资源而爆发，政权为土地利用的不合理而颠覆，一国的荣辱兴衰与土地资源配置效率密切相关。

在农业经济时代，土地是生存的保障，是财富的象征，土地资源的利用状况与土地产权收益直接决定了生存水平。到了工业经济时代，城市的发展与扩张使大量的良田沃土转为非农用地，土地的利用被划分为农用地与非农用地。土地数量的有限性使非农地的扩展总是以农地的减少为代价，人地矛盾不断尖锐，土地利用问题的重要性日益突出。提高稀缺土地资源的配置效率，同时有效地保护农地资源，以确保人类的粮食安全，成为工业经济时代土地利用政策主要目标与土地利用管理的主要内容。由于农地利用与生态环境之间的密切关系，随着人类可持续发展战略目标的确立，农地资源的可持续利用与农地利用生态效益的发挥受到了重视。在倡导生态与经济协调发展的时代，农地利用不仅是经济发展与社会稳定的基础，它还是生态保育与生态安全的基础。如何使有限的土地资源达到食物需求满足、社会经济发展、生态安全保障的社会最优，是政府借助土地利用政策所要达

到土地利用管理的目标。

经济社会的发展是以资源配置不断优化为基础的。土地资源是其他资源的基础，土地资源配置效率会影响到其他资源配置效率。而在以农地利用为基础的农业中，农地资源的配置效率在农业发展中更具有决定性的作用。加入 WTO 后，农业的发展必须面对一个全新的环境，农地利用问题也面临着新的机遇与挑战。农地利用问题的重要性决定了研究农地利用问题的重大意义。

研究农地利用问题的重大意义，首先是由于土地能养育人类也能埋藏人类。合理的土地利用行为是人类经济社会持续发展的基础。不合理的土地利用行为，会导致土地资源配置不能达到社会最优，农地生产力降低，人地矛盾激化，生态灾难发生，从而人类生存与发展的基础被削弱，甚至丧失，也就是说，人类有可能被自己不合理的土地利用行为所埋葬。迄今为止，人类以各种各样的方式对土地进行利用，但土地利用的方式都可以归结为：可持续利用与不可持续利用这两种截然不同的利用方式。不同的土地利用方式会形成不同的利用后果，而土地利用方式是人类经济行为选择的结果，也就是说，是让土地来养育人类还是埋藏人类，最终还是由人类自己来选择。

经济学家们认为，影响人们经济行为方式选择的因素是多方面的，但都可归结为资源、技术与制度这三个方面。资源具有天赋性质（尤其是土地资源），而技术的突破要经过一定研究时间的积累，因此，在资源与技术既定的条件下，制度是影响人们经济行为方式选择的最重要因素。也就是说，人们在进行土地利用方式决策时，在土地资源与土地利用技术既定的前提下，影响土地利用方式选择的主要因素是土地制度（土地政策是土地制度中的重要内容）。不同的农地制度安排会使人们作出不同农地利用方式选择。因此，研究农地利用问题的重大意义就在于，我们可以根据农地利用特点与人类经济行为规律，制定行之有效的农地利用政策，通过制度的激励与约束机制，规范人类农地利用行为

方式的选择,促进农地资源的可持续利用。合理的农地制度安排体现在能激励人们通过遵循和利用生态系统的自然规律,来达到经济持续发展的目标,充分利用土地的养育功能,避免土地埋葬人类的恶果发生。

研究农地利用问题的重大意义还表现在,随着经济社会的发展,农地养育人类的功能有了更丰富的内容。研究如何使农地利用的功能得到全面发挥,以提高人类福利水平,显得十分重要与迫切。随着人类生活水平的提高,获取经济产出已不是农地利用的惟一功能与目标,农地利用生态景观的再生产,农地利用休闲观光功能的发挥,农地利用生态环境的保护,都越来越成为人类日益增长的需求。然而,由于农地利用功能是受经济因素与自然因素共同作用而形成的,尽管当今社会科学技术已十分发达,农业科技也日新月异,但仍无法改变农地利用受自然气候影响与土地报酬递减规律的制约。因此,深入研究农地利用中自然因素的作用,以及人类农地利用行为对自然界的影响,研究如何协调农地利用中生态规律与经济规律之间的矛盾与统一关系,借助制度的规范与技术创新,促进农地利用生态经济效益最大化,实现农地养育人类功能的全面发挥,是十分有意义的。

人类对土地的利用随时空的变化而变化,随科技的进步而进步。土地产权制度深刻影响土地资源的配置效率,历代王朝总是根据自己的土地利用目标,而制定相应的土地利用政策,用于管理土地利用,从而提高土地资源配置效率。不同时期土地利用(资源最优配置)目标不同,土地利用与管理政策目标也不同。农地资源、农地利用政策与农地利用管理是影响农地利用状况至关重要的因素。本书根据这一思路展开分析,全书分为新中国农地资源开发利用、农村土地利用政策、农村土地利用管理、福建农地利用四大部分。第一部分:概括了1949年以来中国农村土地资源开发利用的成就与不足;分析了主要类型(耕地、林地、草地等)农地资源利用的现状、潜力与问题,尤其突出了当前农

业结构调整对农地利用的影响。第二部分：阐述了农地政策及其功能；介绍了中国古代与近代农地利用政策的演变、概括与分析了新中国农地利用政策的变化；归纳了中国农村土地家庭承包经营制度安排下，不同区域农地利用方式创新模式；描述了现行农村土地政策框架与政策类型。第三部分：介绍与评价了1949年以来农地利用管理模式的变革；分析了现行农地利用管理体制；提出了加强农地利用管理的对策构想。第四部分是对福建的农地利用情况进行分析。由于我国地域辽阔，各地的自然资源条件与经济发展程度都有一定的差异，因此，在相同的农地利用政策与管理体制框架下，各地的农地利用状况有各自的特点。针对某一区域，进行具体的农地利用分析，有助于深化问题的理解。这部分首先描述了福建农地利用的自然生态环境与社会经济条件，以及福建整体土地利用的现状与特点；接着介绍了福建农地开发利用的历史、1949年后福建农地开发利用的成就、福建农地资源概况、福建农地分区利用情况；又阐述了福建主要土地利用类型及特征；最后分析了福建农业结构调整及闽台农业合作对农地利用的影响。

本书紧紧围绕着资源、政策与管理对农地利用影响这一中心展开分析，描述了1949年后我国农地资源利用情况及农地资源变化情况，分析了我国农地政策的演变及其对农地利用的影响，阐述了我国农地管理体制的演变与不同管理方式对农地利用的影响。从中阐明了以政策和管理框架为主体的农地制度如何深刻地影响着农地资源的配置效率。本书结合福建农地资源利用情况展开分析，以进一步揭示资源、政策与管理如何具体影响到某一区域的农地资源配置效率。“八山一水一分田”是福建土地资源的特征。由于优越的气候条件，福建是全国人均耕地最少，同时也是农地自然生产力最高的省份之一。如何根据福建农地生态系统的特征，通过合理的农地制度安排，协调生态与经济的矛盾，使各类农地资源的配置能达到社会最优，其中有许多经验和教训值

得研究和借鉴。本书以上述思路与逻辑为链锁，将农地利用的基本理论与我国农地利用的实践相结合，较系统地描述了1949年后我国农地资源开发利用情况，分析了农地利用政策与农地利用管理模式的演变如何深刻地影响着我国农地资源的配置效率。我觉得这是一项意义重大的研究工作，从中我得到了不少的收获。

本书是在与台湾学者于宗先教授、毛育刚教授合作研究课题《两岸农地利用问题研究》基础上修订而成的。福建师范大学的郭铁民教授、福建农科院的刘克辉研究员对研究课题提出了宝贵的修改意见。福建省农村发展研究中心的潘弘图、黄跃东研究员、连伟如研究员为本课题的研究提供了大量的资料与其他方面的支持。在本书的写作过程中，我的研究生，周江梅、苗艳青、肖萍、王庆、张雅静、张育端，中央党校江永红博士等，在资料收集与整理方面做了大量工作。本书第五章，中国古代与近代农地利用政策的演变及分析，引用了本人主编的面向21世纪课程教材《土地政策学》中的第八章，这一章是由山东农业大学资源与环境学院的东野光亮教授撰写的。借此书发表之际，向上述的老师、朋友和同学们表示衷心感谢。

本书撰写过程中引用了大量的数据资料，参阅了大量相关书籍。在此向所有给我帮助的文献作者致以深切谢意。受水平所限，错误之处，真诚欢迎各位专家和读者批评、指正。

林 卿

2003年5月

目 录

前言

第一章 基本概念	1
一、农村土地的概念	1
二、土地的概念与特征	1
三、农地利用的概念	8
四、农地利用基本理论	10
五、农地利用基本原则	30

第一部分 新中国农地资源开发利用

第二章 1949年后农村土地资源的开发利用	34
一、扩大耕地面积	34
二、改良土壤,提高土地生产率	41
三、改革耕作制度,提高耕地利用率	44
四、保护土地资源	45
第三章 农地利用的现状、潜力与问题	50
一、农地资源与农地利用总体概况	50
二、耕地利用现状、潜力和问题	59
三、林地利用的现状、潜力和问题	81
四、草地利用的现状、潜力和问题	90
五、未开发利用农地资源潜力与利用前景	96
第四章 农业结构调整与农地资源利用	103
一、我国农业发展进入战略性结构调整时期	103

二、战略性结构调整对提高土地资源配置效率具有战略性意义	104
三、农业结构调整势头良好	105

第二部分 农村土地利用政策

第五章 中国古代与近现代农地利用政策的演变及分析	115
一、政策、农地政策、农地政策功能	115
二、奴隶社会的土地政策	118
三、封建社会的土地政策	121
四、半封建、半殖民地社会的土地政策	134
第六章 新中国农村土地政策演变及家庭承包经营政策下农地利用方式的创新	142
一、1949—1979 年农村土地政策演变及分析	142
二、1979 年之后农村土地政策及其发展	152
三、家庭承包经营政策下农地利用方式的创新	168
第七章 现行农村土地政策框架与政策类型	177
一、政策背景、目标、手段	177
二、农村土地政策类型	181

第三部分 农村土地利用管理

第八章 1949 年以来农地利用管理及变革	221
一、恢复时期的农地利用管理	222
二、农业合作化时期的农地利用管理	224
三、人民公社时期的农地利用管理	227
四、农村改革开放以来农地利用管理的发展	230
第九章 现行农地利用管理体制	240
一、国家与地方土地管理机构的设置与职责	240

二、现行农地利用管理体制	242
第十章 加强农地利用管理对策	251
一、农地制度改革	251
二、加速农村土地立法与执法	265
三、强化土地利用总体规划的管理功能	273

第四部分 福建农地利用

第十一章 福建农地利用的自然生态环境与社会经济条件 ...	276
一、福建农地利用的自然生态环境	276
二、福建农地利用的社会经济条件	279
三、福建经济、人口与农地利用	290
第十二章 福建土地利用现状及特点	298
一、土地利用现状	298
二、土地利用总体特征	302
三、土地利用变化动态	304
四、土地利用管理	308
第十三章 福建农地开发利用与农地资源概况	310
一、福建农地开发利用简史	310
二、1949 年后福建农地开发利用的成就	313
三、福建农地资源概况	316
第十四章 福建农地利用分区	318
一、闽西北山地丘陵盆谷粮林茶果区	320
二、闽西南中低山丘陵盆谷林粮烟果区	325
三、闽东北西部中低山林粮茶区	329
四、闽东北低山丘陵平原渔粮茶果牧区	333
五、闽东南平原丘陵经作粮果茶渔牧工业区	338
六、闽南丘陵平原经作粮果渔牧经济开发区	343

第十五章 福建农地主要利用类型及特征	348
一、耕地	348
二、园地	354
三、林地	360
四、水域	368
五、牧草地	374
第十六章 福建农业结构调整与农地利用	376
一、农业结构调整提高了农地资源配置效率	376
二、农林牧渔全面发展提高了农地资源配置效率	377
三、种植业内部结构调整提高了农地资源配置效率	378
四、闽台农业合作提高了农地资源配置效率	380
主要参考文献	383

第一章 基本概念

一、农村土地的概念

《中华人民共和国农村土地承包法》明确指出：“农村土地是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及依法用于农业的土地”。“农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包”。《中华人民共和国土地管理法》第4条中规定：“农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等”。本研究中的农地利用是指农村土地利用，它包括耕地、林地、草地，以及荒山、荒沟、荒丘、荒滩等。

农地是用于从事农业生产的土地，是土地利用中最重要的部分，它具有一般土地的全部特性，因此，深刻了解土地的内涵，把握土地的特点，对于农地的高效、持续利用是十分重要的。

二、土地的概念与特征

人们已熟悉经济学家威廉·配第的一句话：“劳动是财富之父，土地是财富之母”。财富能提高人类的生活质量，是福利水平的表现，是社会进步、人类发展的标志，作为财富之母的土地与人类的生存和发展密切相关。从某种角度说，人类经济社会的发展史就是一部人类与土地关系的发展史。其中土地的概念与内

涵也在这一发展过程中不断地丰富与深化。

(一) 土地的含义

人们对土地(Land)含义的理解是随着经济社会发展进程而不断发展的,是在科技进步过程中人们对土地意义的认识 and 理解的逐步加深而不断深化的。

早期,人类土地利用的最主要形式就是生产食物,这是人类对人地关系最初的认识阶段。此阶段,人们对土地的认识往往局限于地球表层具有肥力的部分。因此,较早的土地概念等同于现在人们所理解的土壤概念。更进一步的看法是,土地是陆地的表层,是地球表面区别于海洋的部分,或不为海水所浸没的部分。其中又有两种看法:一种是“纯粹的”陆地;另一种则把江河、湖泊、水库等一切内陆水面包括在土地的范围之内。一般人理解的土地,通常是指地球表面的陆地部分,而不包括内陆水面。由于人类只能生存在陆地上,陆地的利用远比水面更充分与得心应手。其实内陆水面只是一种被水所淹的低洼的地面,一旦积水排去,水面即成为陆地,因此,内陆水面仅是土地表现形式的改变,应包含在土地概念之中。再进一步发展,人们认识到土地是一个自然整体。我国《经济学大辞典》(1983年版)给土地所下的定义指出,土地是“由地貌、土壤、岩石、水文、气候、植被等所组成的自然综合体”。1972年联合国粮农组织所召开的土地评价专家会议所下的土地定义是:“土地包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种后果,以及动物对目前和未来人类利用土地所施加的影响”。这一定义把人类活动、动物活动所产生的结果和影响包括在土地的构成之中,意味着土地的构成及其面貌,除了因自然力的作用而改变外,还因人类的经济活动而发生变化。周诚教授将土地概念归纳为:“土地是由地球表面的陆地部分(包括陆地、内陆水域和海涂)以上和以下的