

地政研究丛书之四

中国土地 问题研究

LAND PROBLEMS IN CHINA

南京地政研究所 编

◎ 中国科学技术大学出版社

地政研究丛书之四
中国土地问题研究
南京地政研究所 编

*

中国科学技术大学出版社出版发行
(安徽省合肥市金寨路 96 号)
中国科学技术大学印刷厂印刷
全国新华书店经销

*

开本:850×1168/32 印张:14.5 插页:10 字数:382 千

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—2500 册

ISBN 7-312-00975-1/P·34 定价:25.00 元

(凡购买中国科大版图书,如有白页、倒页者,由本社出版科负责调换)

中国土地问题研究

任美铎题



任美铎院士题字

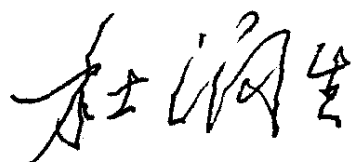
城乡土地是中国最
珍贵的不动产，应节约
利用与合理配置。

周立三

周立三院士题字

中国需要探索这样一种土地制度：产权结构具有法律保障的稳定性，既利于充分发挥市场配置资源的激励经济效用，又可借助行政适当干预手段，保持土地的社会福利功能的公平分配；既能满足当代建设和消费需求，又可保障可持续发展战略的实施。

为此目的，迫切要求学术界组织起来进行综合性系统研究。

A handwritten signature in black ink, reading '杜润生' (Du Runsheng) from right to left.

资深老专家杜润生先生题词

求集益之功 谋地政振兴之道

——《地政研究丛书》总序

“土地是财富之母”，但稍加梳理思路，便明显可以看出，它又是人类社会历史发展长河中的政治之源、文化之本。人类赖土地生存而繁衍，人类社会因依存土地而发展，所以，古往今来许多谋国者、政治活动家、理财能手多愿将其主要精力倾注于土地有关方面的琢磨之中。

无论是“作爰田”^①或者“初税亩”^②，无论是“为国任地”^③或“相地而衰征”^④等等，皆以为政（地政）不正，便事（生产）不可理。一言以蔽之，皆认为：“地者，政之本也”^⑤。

无论“井田”、“王田”或“均田”、“限田”，无论是“口分”、“世业”^⑥或古日耳曼的“总有”或日本的“氏有”等等，都是在“夫富能夺，贫能予，乃可以为天下”^⑦的认识下，寻求强国富民之道，也都是在时代条件允许下所开出的济世之方。

这些力求地之均平和调的良策奇略，各有神诣，尽管都精微玄妙，但因时有不同，势有通塞，或行或废，诸多轨迹便成为今天我们研究地政的丰厚遗产。

人类历史了无极限，人类对幸福的追求也了无终期。改革开放使我们视野拓宽，解放思想让我们远离闭塞。“得鱼忘筌”已成过去，知古鉴今有益未来。土地的利用和分配，将随解放和发展生产力，并伴同调整生产关系而逐步深化整合，以臻科学合理。因此，研究社会主义市场经济体制下的地政课题便日见重要。

我们愿作“春泥”，在“三个有利于”方针指导下，为地政和地政

决策研究铺瓦添砖,因此有编纂《地政研究丛书》之举,问其主旨,既在求集益之功,也在谋地政振兴之道。

我们人少识浅,力所不逮,祈专家学者有予匡正。

是为序^⑧。

夏万年

于南京地政研究所

注释:

①《左传·僖公十五年》。爰田,又作辕田、易田。

②《春秋·鲁宣公十五年》。

③《商君书》。任,利用。

④《管子·齐语》。

⑤《管子·揆度》。

⑥北魏至唐实行均田法,所授之田大体上分为两部分,其中一部分北魏称“露田”,唐称“口分田”;另一部分种植经济作物的田,北魏称“桑田”,唐称“世业田”,这部分土地,受田者死亡后不须交官,可由子孙继承。

⑦《管子·乘马篇》。

⑧此序作于1994年4月。《地政研究丛书》之一为《地价理论与土地估价方法》,之二为《民国时期农村土地问题》,之三为《土地经济问题再认识》;本书为之四。

拓宽视野： 土地的多元考察

——《中国土地问题研究》序

土地负载万物，土地又化育万物。

因为有了土地这个负载客体，人类社会财富才可以生成；因为有了土地的化育功能，人类社会财富才得以生成。所以，无论是自然科学、社会科学、人文科学乃至工程技术，都对土地有较多的探索，其目的都在于以自己的业绩拓展，更多地为人类社会持续发展服务。

在所有阐述土地各种性能以及体系的学科里，在规范研究和实证研究的方法上，在所有描绘对土地如何保护、利用、管理的最佳工程技术方案中，有两个前提早已集纳在我们的知识的框架结构之内：

一个是：在我们谈论土地时，即使将它作为自然界的自然物，也是从人类社会中存在的自然物来加以讨论的，也就是以人类社会存在为轴心加以讨论的。离开人的存在、人类社会的存在，对土地的任何讨论，都是毫无意义的。

另一个是：土地的价值——人类对土地的认识是随人类文明、文化的发展，更是随人类思维的发展、对客观世界认知的发展而日趋清晰的。换言之，对土地的使用价值、经济价值、存在价值、保护价值……，全都是随着人类社会经济的演进，而同步由简入详，由浅入深，由模糊而具体，逐渐贴近客观事物的真谛——规律的。

过去，人们往往陶醉于“地大物博”这类褒奖美誉声中，并常常

用来作为激励“爱家乡”、“爱祖国”的论说基石。待一注入“人口”这个分母之后,才明白以前判断的不当,便不再就地谈地,而改用入地数量之比来分析我们的现况,于是常听到:用只占世界 7% 的耕地,养活了占世界 22% 的人口,以及我国人均耕地已由建国初的 0.18 ha,减少到现在的 0.08 ha 以内,而世界人均占有耕地为 0.33 ha,我国人均占有耕地数,连世界人均数的 1/4 还不到^①等等警语,用来告诫国人要“十分珍惜和利用每寸土地,切实保护耕地”,以增加国人在人地关系上的忧患意识。

显然,这两种说法带来的语境截然不同,它们基本上都在数量上作了描述,但都没有什么质的显示。前者忽略了与人口数量之间的关系,只孤立地从自然界土地量来观察土地,而且量化得也比较含混,反映出固有的农业社会生产方式下的认知水平;后者则抓住人口不断增长的动态变量,与土地资源稀缺不能再生的固定不变量之比,清楚地阐明人地矛盾日益突出的实际,运用自然—社会—经济的系统方法来观察土地,反映出新兴的工业化生产方式下的认知程度。

如果我们跨过单一分析土地数量和注入人口形成对比这些观察方法的边界,运用一下地学中区域划分方法来剖析,便又会发现这两种说法,放在各自特定的区域里,便各有各的道理。比如:我国地形呈西高东低走势,高寒地区占全部土地面积的 69%,平原和盆地的面积只占 31%,资源分布也多在西部、北部。人口密度恰恰相反,多集中于东南,稀疏于西北:西藏人口密度为 1.8 人/km²,青海为 6.2 人/km²,新疆为 1.9 人/km²,类似地旷人稀的澳大利亚(2.3 人/km²)和加拿大(2.7 人/km²),用“地大物博”来形容我国西北也似乎没错。若扩大观察面来度量,则这些地区的开发成本

^① 张维庆. 世纪之交的中国人口问题——论人口与可持续发展. 中国国情国力, 1997(4)

却很不轻松,又很难用“地大物博”来加以安抚。再以东部江苏省来看,江苏人口密度比日本还要高出一倍多,日本是 328 人/ km^2 ,江苏则高达 670 人/ km^2 ,而且资源相对贫乏^①,人地矛盾,人与资源的矛盾俱足瞻目。

我们还可以从质的方面来稍加观察。据美国全国土壤普查报告分析:世界上每年有 250 多亿 t 的耕地表土流失。我国土壤侵蚀面积已达 367 万 km^2 ,占国土面积的 38.2%,每年流失表土在 100 亿 t 以上。^②

黄河流域在商代(公元前 16~公元前 11 世纪)森林覆盖率在 50%以上^③。如今它的下游已成为地上河,近年断流的现象越演越烈:去年(1996 年)共断流 136 天。据报道,今年 2 月 7 日便开始断流,6 月 23 日起,山东境内黄河全线断流,是有资料记载以来,山东断流最早年份。^④黄河久已成为世界上泥沙含量最多的河流。无怪有人慨叹:水源的断流,必然恶化生态环境,造成局部地区人类文明史的停滞和中断!^⑤

据荒漠化研究人员的研究报道,全世界至今已有 35%的土地处于沙漠化直接威胁之中。我国目前约有 394 万 km^2 农田、494 万 km^2 草场和 2 000 km 铁路线受到沙漠化的威胁。^⑥

没有水,便没有生命。不能设想,没有水,光拥有土地,人类将怎样生存和生活?

① 何祚庥. 中国的“东西南北中”和“可持续发展”战略问题. 哲学研究, 1996(9)

② 李默延, 颜春起. 认识人类土地的互养共生规律, 推进农业的可持续发展. 国土与自然资源研究, 1997(2)

③ 同上

④ 张丹. 黄河, 何时不再断流. 中国经济时报, 1997-07-23(7)

⑤ 车海刚. 大河断流将是文明的断流. 中国经济时报, 1997-07-23(7)

⑥ 李默延, 颜春起. 认识人类土地的互养共生规律, 推进农业的可持续发展. 国土与自然资源研究, 1997(2)

仍以山东为例,山东人均占有水资源仅为 357 m^3 ,是全国人均占有量的 13.4%,是世界人均占有量的 3.3%,亩均占有量仅为 304 m^3 ,全国亩均占有量的 17.3%。细算一下,山东省是以占全国 1.14%的水资源,灌溉着占全国 7.4%的耕地和养育着占全国 7.3%的人口。^①

可举的实例尚有许多,举一反三也足以让我们认真看待土地问题。拓宽视野,对土地进行多元、多维考察,会对我们更多的有益启示。

当然,也还有一些振奋人心的数据:

全国农作物复种指数,已由改革开放前的 151%提高到 157%,粮食单位面积产量提高了 84.4%,目前,我国的水稻、小麦、玉米三大作物单位面积产量比世界平均高出 26%~51%,每公顷耕地综合产出水平比改革开放前提高了 7.5 倍。^②

产业技术进步和产业结构升级的进度,远远滞后于自然的、人为的破坏力的侵蚀速度。破坏力悄然在无声无息中潜行,短期之内不易被人察觉,加之利益驱动也在无形中助纣为虐。除了粮食生产以外,我们还需要建设(物质的和精神的),所有这些都只能在土地上造就。因此在土地问题上,我们决不能掉以轻心,必须倍有忧患意识。

土地是一种自身始终保持同一的客观物。它一方面是人类社会、经济、环境一切多样性和变化的基础,另一方面却并不参与这些多样性与变化,虽然它以多种表现样式出现,经受不同的过程,

① 曲正基. 水到用时方恨少——山东水资源紧缺状况透视. 中国经济时报, 1997-07-03(2)

② 权贤佐. 改革开放以来,我国产业技术进步与结构开放(上). 中国国情国力, 1997(4)

但却又是一种不改变其基本性质的客观存在的物。

而人类社会历史的发展,则是以土地为舞台逐步演绎,由“自然必然性”状态(人的自然生产占主导地位,即总体上受到自然界规则制约的运动状态,或谓之以物的依赖性为主的状态)转换到“经济必然性”状态(人的物质生产占主导地位,即人的社会生产力的发展,创造出巨大的物质生产系统,形成经济力量——一种跨越自然的人的力量;但人却又受到自己创造出来的物的役使——生态退化,环境污染等);今后人类社会的发展,将步入“自身全面发展的自由王国”,也即摆脱物役性阶段。马克思这种将人类社会历史发展依人的存在方面区分为“自然存在的人”、“经济的”“生产当事人”到“社会自由人(大写的人)”的论断^①,正可以昭示我们对于土地的认识发展过程,即:作为自然物存在,到作为经济物的存在(视为人类社会财富的源泉),到力求人—地双向互适,纳入自然—社会—经济—环境的复合系统之中。

我们正处于世纪之交,我们又面临两个根本性转变,我们还得思索“可持续发展”;我们必须认真对经济增长的手段性和社会发展的目的性间的诸关系、诸过程作科学与理性的抉择。土地经济学界、土地管理学界应该在这个重大历史阶段,对土地的保护、利用和管理,对土地的体制、机制和法制等的理论和方法多有创新。

思维拓展对于理论创新至为关键。土地的多元考察,土地的多维审视,对于土地制度改革的推进只有百利,而无一害!

是为序。

刘佳胜

^① 张一兵. 马克思的三大社会形态学与物役性理论. 求实, 1996(10)

目 录

- 求集益之功,谋地政振兴之道
——《地政研究丛书》总序 夏万年(Ⅰ)
- 拓宽视野:土地的多元考察
——《中国土地问题研究》序 刘佳胜(Ⅲ)
- 中国土地生态问题研究 张友静 方有清(1)
- 土地退化给人类持续发展以沉重负担 徐盛荣(16)
- 荒漠化——一个重要的中国土地问题
..... 朱震达 王 涛 崔书红(24)
- 浅说土地资源利用中的自然灾害诱发因子 陈 星(54)
- 西北干旱问题 王宏昌(63)
- 论山区土地资源的可持续利用 王松霈(72)
- 土地的困惑与危机
——关于耕地资源保护问题及其对策
..... 陈锋武 刘 前(84)
- 从协调人地关系观点论中国国土资源的合理开发利用
..... 刘书楷(98)
- 伊犁地区人口增长与水土资源的合理开发..... 顾鹤寿(110)
- 我国农牧过渡地带简介..... 麻高云(128)
- 浅说西双版纳的“刀耕火种”..... 龙春林(134)
- 土地二元论纲..... 周 诚(140)
- 土地产权制度与土地使用效率..... 苏志超(151)
- 农地产权若干问题思考..... 王西玉(169)

- 农地高效配置与保障功能的矛盾和对策
——兼论农地分配使用中的效率与公平 李百冠 (179)
- 我国农村土地资源配置市场化问题探讨..... 杨继瑞(197)
- 台湾地区农地改革与制度变迁问题的研究 ... 李百冠(227)
- 城市化进程与城市用地扩展..... 沈道齐(246)
- 城镇土地的持续利用与发展研究
..... 李华忠、杨建平、刘 轶、艾南山(255)
- 综述城市土地产权制度建设的三种思路..... 戚名琛(278)
- 台湾之不动产税制..... 林英彦(295)
- 收益地价与市场地价..... 殷章甫(314)
- 土地寻租中的“法人—代理”问题 杜亚平 潘家华 (336)
- 估价师的责任..... 陈学基(349)
- 土地与两个根本性转变..... 张熏华(374)
- 土地的规划利用要有地球观..... 张维一(383)
- 长江三角洲的土地资源与持续发展问题..... 余之祥(392)
- 土地的环境问题及其对策..... 吴焕忠(412)
- 江苏省水土流失现状、治理对策及分区治理技术
..... 刘复新 吴嘉裕(428)
- 善视土地不能忘记水
——江苏省水资源问题及其对策..... 李鸿业(451)
- 后记..... (459)

中国土地生态问题研究

张友静 方有清

一、土地生态问题的提出

本世纪以来,世界人口猛增,人类对土地资源的需求大幅度增加,土地供应空前短缺。在人均资源占有量不断降低的情况下,人类为了生存与发展,一方面大肆开发土地资源,一方面滥用技术能力去任意支配和利用土地,造成地力过度消耗,后备资源迅速减少,土地环境恶化,人地矛盾极为紧张,形成了新一轮全球性的土地危机。

在城市,随着都市化进程的加快,城市物理环境、生态环境发生了显著变化。城市内部自然生态系统的脆弱和自我调节能力的低下,使城市固有的高排泄不可避免地给城市及其周围的土地带来严重污染,导致土地生产力和土地利用价值的降低。在农村,石油农业逐步取代了传统农业,它以能量的高投入、高消耗获得了农业的高生产率。但其代价也是高昂的,它导致了土地自然肥力的下降、农产品质量降低和土地环境的污染。在牧区,人类过度放牧和盲目开垦草原,破坏了草原生态系统,造成土地荒漠化。在山区,人类大肆破坏植被,毁林开荒,使土地失去了植被的保护而形成水土流失。此外,人类对耕地的不合理利用,还导致了土地的盐渍化和潜育化。所有这些,不仅造成土地系统难以逆转的毁坏,加剧了土地危机,而且危及了人类的生存环境和发展。这种由于人类活动导致土地生态环境的破坏,而使土地生产力或土地利用价值降低的

现象,本文称之为土地生态问题。

土地生态问题由来已久。自人类出现以来,土地生态问题就一直存在。从原始社会到奴隶社会,人类社会第一次劳动大分工,使人类从采集与狩猎中解放出来。从奴隶社会到封建社会,生产工具不断进步,人类利用土地创造了光辉灿烂的古代文明。如两河流域的巴比伦文明,印度河流域的哈巴拉文明,中美洲的玛雅文明等。与此同时,由于盲目开发和不合理利用,造成了土地环境的毁灭性破坏,使曾经创造辉煌文明的土地变成“不毛之地”。三大文明的衰败,就是土地生态环境破坏的结果。到资本主义社会,尤其是本世纪以来,世界人口迅速增加,都市化进程加快,人类对土地的需求猛增,而且这种需求在未来仍将持续。同时,人类滥用技术能力任意开发和使用土地,破坏土地的自我调节机制和生态平衡,导致土地退化,从而更加剧了土地的短缺,使土地生态问题日趋严重。

土地生态问题的实质是经济、社会发展与土地合理利用与保护之间的矛盾。其中,经济发展是矛盾的主要方面。这是因为发展经济是社会进步的基本前提,而且土地保护又必须依赖一定的经济基础。但是,土地资源与环境的状况,对经济发展又有很大的制约作用。破坏了土地环境,也就破坏了土地生产力。因此经济发展既要满足人类不断增长的物质和文化需求,又要注意保护土地,合理利用土地。那种只注意经济发展的高速度,而不注意土地系统的承受力,甚至以牺牲土地资源与环境而换取经济繁荣的做法,是违背经济—生态学规律的。邓楠指出:为了两位数的经济增长,我们付出了沉痛的环境代价。历史告诉我们,这种代价有时是难以弥补的。

70年代以来,人类开始认识到人类生存环境的危机。1972年“罗马俱乐部”的《增长的极限》一书,将人类从甜甜的睡梦中惊醒。人们终于提出:“只有一个地球”、“只有一个未来”的忠告,并以一种空前清晰的思路提醒人们,现在是过去的继续,未来则不再是现在的继续,而是现在的结果。为了人类的未来,必须走可持续发展

之路。因此,对土地生态问题的研究,就是以生态学规律为指导,通过加强和改善对土地利用与保护的管理,规范人们对土地的行为,努力提高土地生产力和利用价值,为可持续发展提供土地保证。

二、中国土地生态问题

我国土地辽阔,人口众多,土地总面积占世界陆地面积的6.4%,人口却占22%。各类土地中,耕地面积约1.33亿ha(合20亿亩),人均0.1ha(合1.6亩),是世界人均耕地的1/3;天然草原面积约占世界总面积的9%,是世界人均的1/2;林地占世界的3.5%,是世界人均的1/9。我国后备土地资源约1.33亿ha(合20亿亩),适宜开发为农田、人工牧场和经济林地的约为0.37亿ha(合5.5亿亩)。依其质量好坏,其比例约为1:2:7,即近期可开发利用的约为0.11亿ha(合1.6亿亩)。由此可见,我国人均土地占有甚少,后备资源不足。随着人口的增加,人均占有还将持续下降。另一方面,我国经济高速发展,都市化进程加快,城市地域的不断扩张、农村人均住房面积的增加,使大量优质耕地被占用;而农地因污染而导致土地生产力的下降所折合的土地面积则难以统计。由于经济发展不可避免地占用和污染土地,因此人地矛盾的紧张关系在相当一段时期内难以缓和。土地作为三大生产要素之一,将要或已经成为我国经济可持续发展的重要制约因素。这是我国的基本国情。但这一严峻现实并没有得到人们足够的重视,人为地破坏土地而造成土地退化的现象仍然频频发生,这主要表现在以下几个方面。

(一)土地荒漠化问题

1994年10月,我国政府正式加入“联合国防治荒漠化公约”。该公约对荒漠化确定了新的定义:荒漠化是指气候变化和人类活动在内的多种因素所造成的干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土