

钟毅◎著

# 土地与未来

——广东省土地资源可持续利用  
战略研究



Tudi  
yuweilai

广东人民出版社



封面题字：王先进（全国人大环境资源委员会委员、  
原国家土地管理局局长）

责任编辑：郑毅 卢雪华

责任技编：孔洁贞



封面装帧 | s z s j s j g z s  
李松樟书籍设计工作室

钟毅 著

# 土地 与 未来

——广东省土地资源可持续利用战略研究

广东人民出版社

---

## 图书在版编目(CIP)数据

土地与未来:广东省土地资源可持续利用战略研究/钟毅著. —广州:广东人民出版社, 2002.5

ISBN 7-218-03963-4

I. 土… II. 钟… III. 土地资源—资源利用—研究—广东省 IV. F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第008533号

---

出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东邮电南方彩色印务有限公司
开 本	850毫米×1168毫米 1/32
印 张	7.625
插 页	2
字 数	19万
版 次	2002年5月第1版 2002年5月第1次印刷
印 数	000,1—3,500册
书 号	ISBN 7-218-03963-4/F·660
定 价	16.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印公司联系。



本书作者钟毅(左)与导师邹珊刚教授的合影

## 作者简介

钟毅，原任广东省国土资源厅办公室主任，现任阳江市副市长。1965年生，广东阳春人。1982年始就读中山大学地质系，1989年毕业，获理学硕士学位。九十年代初先后考取律师、土地估价师资格。其后十年，边工作边从事理论研究，著有《地政地产实用辞典》、《建立社会主义集体土地市场体系的研究》和《耕地资源变化的驱动力研究》等作品。2000年度曾获第二届中国土地青年科技奖，并当选为广东省青年联合会常务委员。1999年始进入华中科技大学（原华中理工大学）深造，师从邹珊刚教授学习管理科学，2001年10月获管理科学与工程专业博士学位。

## 序

土地资源可持续利用是国民经济和社会可持续发展的重要内容，是当今社会广泛关注的热点课题之一，其理论研究亦取得引人注目的成果。然囿于条件和视角的限制，大部分的研究是从学术的探讨和阐述展开，或偏于理论的归纳，或疏于实践的印证，能实现理论与实践相结合的两全之作，尚较少见。钟毅同志能把多年的实践上升至理论思考，并结合科学的方法又重新用于指导实践，由此形成的心得之作确实难能可贵。因此钟毅同志的《土地与未来——广东省土地资源可持续利用战略研究》一书是“从实践中来，到实践中去”的研究成果，对国土资源管理工作有一定指导意义。

钟毅同志长期在国土管理第一线工作，在得改革开放风气之先的广东亲自参与了土地使用制度和管理体系改革的伟大历程，在实践中积累了不少真知灼见；后又攻读华中科技大学博士学位，接受了先进学术和科学理论的熏陶，拓宽了视野。以上独特的优势使得该书具有与众不同之处。

作为学术论著，该书采用宏观统计分析 with 微观案例研究相结合、实证研究与规范分析相结合、理论与实践相结合、历史与现实相结合、定性分析与定量研究相结合的综合集成法，运用土地经济学、生态学、地理学、系统工程等学科的理论，围绕建立广东土地资源可持续利用战略体系的主体，深入分析了广东土地资源开发利用面临的现状、问题以及今后的发展方向、目标、措施和对策，初步形成了比较系统的土地资源可持续利用的理论和实践框架。该书重点阐述了四个方面的内容：

——该书以广东为省级地域研究单位，对土地资源可持续利用进行了系统研究，阐明了广东省土地资源可持续利用战略的理论框架和实践操作体系，并且用“二次创业”的基本思路，提出了实现广东土地资源可持续利用战略的基本对策。

——采用多指标综合评价法对广东土地资源可持续利用现状进行了系统评价，并运用灰色预测 GM (1, 1) 模型对广东土地资源可持续性进行了预测，首次从定量角度，提出了广东土地资源开发利用进入了从粗放利用阶段转向基本可持续阶段的重大转型期。

——对广东土地资源可持续利用预警系统进行了研究，对广东耕地减少的驱动力（警源）进行了灰色系统分析，并对“十五”期间广东耕地资源的警度进行了预报，对 2002 年广东可能再度出现占用耕地高峰期作了

原因分析，并提出了相应的预防措施。

——首次结合广东的实际，提出了构筑用途管制战略、土地市场战略、依法行政战略、信息支持战略和集约化用地战略等五大战略体系，形成了广东土地资源可持续利用战略的理论框架和实践模式。特别是该书所提出的有形土地市场、易地开发等重要操作模式，对促进土地资源可持续利用具有深远的影响。

由于工作的原因，早年我认识了钟毅同志，并在长期实践中了解到其是一位积极追求上进的青年。多年来目睹钟毅同志不断成熟，不断进步，深感欣慰。该书的出版，正是他长期努力学习，不断追求进步的一个标志。我希望国土资源系统有更多的青年在学习中不断成长。我乐意将此书推荐给广大读者。



2001年11月18日

(本文作者现任国土资源部副部长)

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 土地资源可持续利用的基本概念	1
第二节 国内外文献综述	3
第三节 本书结构与研究思路	17
第二章 广东土地资源利用概况	19
第一节 广东自然、经济社会概况	19
第二节 广东土地资源利用特征	21
第三章 广东土地资源管理的进程及发展态势	33
第一节 广东土地资源管理为国民经济的持续快速发展起到了重要的支撑作用	33
第二节 土地资源管理的发展态势	38
第三节 “二次创业”的指导措施	43
第四章 广东土地资源可持续利用综合评价	47
第一节 土地资源可持续利用综合评价	47
第二节 土地资源可持续利用评价模型及应用	50
第三节 土地资源利用可持续性的灰预测	61

第五章 土地资源可持续利用的预警系统 .....	65
第一节 土地资源可持续利用预警研究的历史与现状 .....	65
第二节 土地资源可持续利用预警的内涵与指标体系 .....	68
第三节 土地资源可持续利用预警系统的方法技术 .....	72
第四节 建立广东土地资源可持续利用预警信息系统的 战略构想 .....	81
第六章 土地资源可持续利用的管制战略 .....	101
第一节 土地资源管理体制的确立与变革 .....	101
第二节 土地资源用途管制的内涵与国际经验 .....	110
第三节 广东土地资源用途管制 .....	115
第七章 土地资源可持续利用的市场建设 .....	122
第一节 广东土地市场概况 .....	122
第二节 土地市场的供求机制 .....	127
第三节 广东有形土地市场建设 .....	134
第四节 广东集体土地市场建设 .....	140
第五节 广东土地年租制与土地市场的发展 .....	151
第八章 土地资源可持续利用的法制保障 .....	158
第一节 中国内地土地法律制度的演化与发展 .....	158
第二节 广东土地依法行政分析 .....	167
第九章 土地资源可持续利用的信息支持系统 .....	177
第一节 土地信息系统的 应用范围与发展动向 .....	177
第二节 土地利用信息系统实例介绍 .....	183

---

第十章 土地资源可持续利用的集约化战略·····	192
第一节 土地集约利用·····	192
第二节 土地整理·····	201
第三节 易地开发·····	211
第四节 易地开发的示范实例——广新农业生态园·····	215
参考文献·····	223
后 记·····	234

# 第一章 绪 论

## 第一节 土地资源可持续利用的基本概念

土地是由地球一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水分、空气和植被等构成的自然综合体，即陆地及其自然附属物。土地是人类生存与发展的最基本条件。正如马克思所指出的那样：“土地是一切生产和一切存在的源泉”<sup>①</sup>，“劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”<sup>②</sup>由于土地是一切资源与环境要素的载体，决定了它对于社会经济运行具有不可替代的重要作用。当前，全世界范围内的土地资源可持续利用问题突出：一方面随着社会经济的不断发展，对土地资源的需求越来越大；另一方面土地资源的供给日趋短缺，尤其是当今工业化、城市化的发展，造成农业用地日趋减少。面临这样一个矛盾的状况，土地资

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第12卷，人民出版社1962年8月第1版，第757页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年9月第1版，第57页。

源的可持续利用也就显得更加重要。

土地可持续利用是在特定的时期和地区条件下，对土地资源进行合理的开发、使用、治理、保护，并通过一系列的合理利用组织，协调人地关系及人与资源、环境的关系，以期满足当代人与后代人生存发展的需要。在生态上表现为土地质量无退化，使土地资源可持续地保持较高生产力。在经济上表现为土地不断地被合理配置和高效利用，即从面积一定的土地上产生出尽可能多的经济效益，同时要能维护土地的这种高效产出功能。在社会上表现为土地利用不仅要满足当代人的需要，还要遵循各代人之间的平等，确保后代人的生存与发展，即土地配置、利用及效益等方面在当代人之间及代际之间保持公平。

土地资源可持续利用的核心内容是协同和公平。协同即土地资源的利用应考虑社会进步、经济增长和环境保护三者之间的协同，只有这样才能体现出土地利用的目的——满足人类长期的需要。因此，土地首先必须被各相关部门加以使用发挥其生产、承载等功能，增加人均福利，满足社会、经济发展的要求；其次，土地在使用过程中必须保持其质量不退化，不造成环境破坏和污染。这样社会经济发展才能可持续下去。公平即土地利用能保证当代人类平等享受土地功能，同时也能保证后代人平等地使用高质量土地、享受土地回报，甚至能使其他生物种群具有它们该有的占有享用土地的权利，只有这样才能保证土地利用符合可持续发展的原则。

目前国内外学术界在经过多年探讨以后，一般都认同土地资源可持续利用应具有以下五个方面的特征：

1. 保持和提高土地的生产性能或生态功能。从可持续利用的角度看，土地资源利用所获得的财富和利益应该是不断增加的，至少应维持目前水平，不应由于掠夺式经营造成生产性能下

降或生态功能退化。

2. 降低土地利用可能带来的风险。这是土地资源可持续发展的另一个侧面。在土地资源利用过程中,有许多因素是不确定的,也有一些后果在当前是难以预料的,为此应重视土地资源利用可能带来的风险,进行利用后果的虚拟分析,建立可以降低风险概率的土地利用模式。

3. 保持土地的数量和质量。土地的数量是有限的,可持续利用土地资源必须要求保持一定数量的土地,特别是保持足够的耕地数量,同时保护和提高土地的质量,这样就有可能在某些方面要放弃暂时的经济利益,但保持的意义在于未来能获得更大的利益。

4. 土地资源的利用在经济上是可行的。人们开发利用土地资源的目的在于获得经济利益,一般而言,如果开发利用收益大于投资成本,这种方式就能可持续;如不能获利,这种利用方式肯定不能可持续存在。

5. 土地资源的利用能够被社会接受。显而易见,如果一种利用方式不能被社会接受,这种方式肯定不能可持续。当然社会接受性具有全局的意义,如果一种利用方式受到某个阶层或社会集团的欢迎,但对社会来说是有害的,那么这种方式肯定不能可持续,因为整个社会力量不会允许其长期存在。

## 第二节 国内外文献综述

### 一、国际上的研究及进展

国际上对土地问题的系统研究,是在资本主义制度建立以

后。其中主要代表性著作有：李嘉图《政治经济学及赋税原理》中的地租理论，马克思《资本论》中的地租篇，列宁的《土地问题和“马克思的批评家”》（1901年），《俄国社会民主党的土地纲领》（1902年），《对欧洲和俄国的土地问题的马克思主义观点》（1903年），《修改工人党的土地纲领》（1906年），《社会民主党在1905—1907年俄国第一次革命中的土地纲领》（1907年），《19世纪末俄国的土地问题》（1908年），《俄国土地问题的实质》（1912年）等。这些著作作为土地管理学的建立与发展奠定了理论基础。

美国学者伊利和摩尔豪斯合著的《土地经济学原理》（1924年）是当代最早的土地经济学名著。苏联著名学者乌达钦主编的《土地规划学》（1940年），是当代最早的土地规划学名著。在伊利和摩尔豪斯之后，相继出版的有代表性的土地经济学专著有：伊利和魏迈尔合著的《土地经济学》（1940年），雷纳的《土地经济学》（1940年），拉特克利夫的《城市土地经济学》（1949年），鲍尔钦和克威合著的《城市土地经济学》（1977年），巴罗维的《土地资源经济学》（1978年）及歌德拜格和钦朗合著的《城市土地经济学》（1984年）等。

20世纪80年代，针对当代人类社会进一步发展中所面临的人口爆炸、环境恶化、资源短缺、贫富差距加大等重大社会经济问题，国际自然保护联盟于1980年提出了《世界自然资源保护大纲》，明确指出“为了使发展得以可持续，必须考虑社会和生态因素及经济因素；考虑生物及非生物资源基础”。世界环境与发展委员会1987年向联合国提交的报告《我们共同的未来》中将可持续发展的概念定义为“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。1992年6月联合国在巴西召开的环境与发展大会通过的《里约环境与发展宣言》、《21世

纪议程》等五个重要文件和公约得到了世界上 100 多个国家的首肯，从而成为人类告别传统发展模式，实现经济社会可持续发展的里程碑。

与可持续土地管理研究有关的研究来源于土地评价。1976 年联合国粮农组织（FAO）出版的《土地评价纲要》中提出的土地评价研究和方法将“适宜性是指可持续利用而言”作为六项基本原则中的一项，但当时的“可持续性”仅指土地利用不引起“环境退化问题”。而后，世界各国在可持续土地管理等方面做了大量工作。主要研究包括可持续土地管理评价方法和指标、可持续土地管理规划、生物自然和社会经济可持续性综合分析、土地利用/土地覆盖变化研究（LUCC）、土地信息系统和土地信息基础设施在土地利用系统可持续性分析中的应用等。

1992 年在泰国的青菜（Chaing Rai），1993 年在加拿大的莱斯布瑞（Lethbridge）召开了两次可持续土地利用管理的国际会议。会议代表从自然、经济和社会各个学科不同的方面论述了可持续土地利用管理问题、理论与实践，标志着可持续土地利用管理成为可持续发展这一当今世界性热点问题的一个重要方面。

1993 年 FAO 发表的《可持续土地利用管理评价大纲》将与土地有关的自然、经济和社会各方面的因素综合起来，综合分析土地利用的可持续性。它明确指出土地可持续利用的目标有五个：<sup>①</sup>

1. 土地利用方式有利于保持和提高土地的生产能力（生产性），包括农业和非农业的土地生产力以及环境美学方面的效益。
2. 有利于降低生产风险的水平（安全性），使土地的产出

① FAO. FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management. World Soil Resources Report 73. Rome, 1993.