

土地开发背景与土地利用转型的机遇分析

程杰^{1,2}, 韩霖昌^{1*}, 王欢元¹, 童伟^{1,2}, 张海鸥^{1,2}, 雷娜¹ (1. 陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 国土资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西西安 710075; 2. 西安理工大学水利水电学院, 陕西西安 710048)

摘要 为缓解人地矛盾, 保证建设用地与耕地的需求, 分析了土地开发需求背景及区域开发背景; 指出了我国土地开发面临的问题: 土地开发整理与利用实践起步晚、后备资源日益减少而成本急剧增加、部分地区的土地开发利用带来的新的资源环境问题。为此, 提出了土地利用转型的新机遇与战略: 充分发挥农牧交错区的农业地域优势, 在水资源胁迫区开展节水技术与农地集约利用, 以实现土地资源的合理、高效开发利用。

关键词 土地开发背景; 开发问题; 土地利用转型

中图分类号 S28; F301 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)36-13072-03

Analysis of Background of Land Development and Opportunity of Land Use Transformation

CHENG Jie^{1,2}, HAN Ji-chang^{1*}, WANG Huan-yuan¹ et al (1. Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering of Ministry of Land and Resources, Shaanxi Province Estate Development Service Corporation, Xi'an, Shaanxi 710075; 2. Institute of Water Resources and Hydro-Electric Engineering, Xi'an University of Technology, Xi'an, Shaanxi 710048)

Abstract In order to ease the contradiction between people and land, and ensure the demands of construction land and arable land, the demand and regional land development background was analyzed; the problems of land development in China were pointed out: Land development and utilization practices started late, resources of back-up declined and the cost sharply increased, development and utilization of land in some areas brought new resources and environmental problems. This paper presents a new opportunity and strategy for land use transformation: gave full play to the advantages of farming-pastoral agriculture geographical area, carried out water-saving technologies and agricultural land in the intensive use of water stress areas in order to achieve a reasonable and efficient development and utilization.

Key words Land development background; Development issues; Land use transition

土地开发主要是对未利用土地的开发利用, 从广义上来讲, 指因人类生产建设和生活不断发展的需要, 采用一定的现代科学技术的经济手段, 扩大对土地的有效利用范围或提高对土地的利用深度所进行的活动。包括对尚未利用的土地进行开垦和利用, 以扩大土地利用范围, 也包括对已利用的土地进行整治, 以提高土地利用率和集约经营程度。随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展, 人地关系仍将呈现紧张态势, 资源环境矛盾加剧, 土地资源的利用和管理面临严峻的形势, 粮食安全和生态安全问题日益严重, 土地与建设、土地开发利用与保护两大矛盾加剧, 因而分析土地开发利用的背景与形势对于土地开发利用至关重要。

1 土地开发的背景

1.1 土地开发需求背景 改革开放以来, 伴随着工业化进程加速, 我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978年, 我国城镇化率仅为 17.92% (图 1), 2012年 8月 14日, 中国社会科学院发布的《城市蓝皮书: 中国城市发展报告 NO. 5》显示: 2011年我国城镇人口达到 6.91 亿, 城镇化率达到了 51.27%。我国大陆城镇人口数量首次超过农村人口, 表明我国已经结束了以乡村型社会为主体的时代, 开始进入到以城市型社会为主体的新的城市时代。2013年我国城镇常住人口增加到 7.3 亿, 城镇化率提升到 53.7%, 预计至 2025年我国城市化水平将达到 59%。城镇化的同时, 城镇人口迅速增加造成城镇建设用地刚性扩张, 1978~2008年耕

地面积不断减少; 尤其是 1996 年以来, 冒进式城镇化过程导致城镇建设用地面积大幅增长, 耕地面积急剧下降^[1], 一度接近 18 亿亩耕地红线; 2009 年后, 耕地面积有所增加, 达到 20.31 亿亩 (1.35 亿 hm^2)。但由于我国人口基数大, 人均耕地面积依然较少, 若耕地面积不足将会产生一系列问题。

其一, 粮食安全问题长期存在。到 2020 年, 我国人口总量预期将达到 14.5 亿, 2033 年前后达到高峰值 15 亿左右, 为保障国家粮食战略安全, 18 亿亩耕地红线不可逾越; 同时, 快速的经济的发展, 各类项目的开发, 大量的耕地被占用, 其占用幅度随着发展的加快而增加。耕地, 特别是优质耕地减少势不可挡, 现有的后备资源基本分布在西北, 生态环境脆弱, 从而严重制约着我国新增耕地资源的补充, 保护耕地尤其是农用地将面临更加严峻的形势。

其二, 生态安全问题日益凸显。我国以占世界 9% 的耕地养活了占世界 22% 的人口, 人地矛盾极为突出, 且局部地区土地退化和破坏严重, 特别是在我国的生态脆弱区, 问题更加严重。经过多年的治理保护, 生态脆弱区的生态环境在局部上得到改善, 但是总体上仍然存在一些突出问题。一是草地退化, 土地沙化面积巨大, 沙漠化仍未得到有效遏制。2005 年我国共有各类沙漠化土地 174 万 km^2 , 占国土面积的 18.1%, 而且一些区域沙化面积还在扩大。二是土壤侵蚀、水土流失严重, 自然灾害频发、地区贫困、气候干旱、水资源短缺、湿地退化、生物多样性严重破坏等问题仍然十分突出。

我国宜开发为耕地的后备土地资源潜力不大, 在大约 3 334 万 hm^2 的宜农后备土地资源中, 可开发为耕地的面积仅为 800 万 hm^2 。因此, 土地开发亟待转变土地利用模式和方式, 优化土地利用结构, 协调各行各业用地, 协调好“吃饭”与“建设”的关系, 在快速城市化进程中保障粮食及生态安全。

基金项目 国土资源部公益性行业科研专项项目 (201411008)。

作者简介 程杰 (1986-), 女, 重庆万州人, 助理工程师, 在读博士, 从事水资源系统工程、土地整理复垦、土地工程和项目管理等研究。* 通讯作者, 博士, 研究员, 正高级工程师, 从事土地工程、土地经济、水土资源优化配置等研究。

收稿日期 2014-11-19

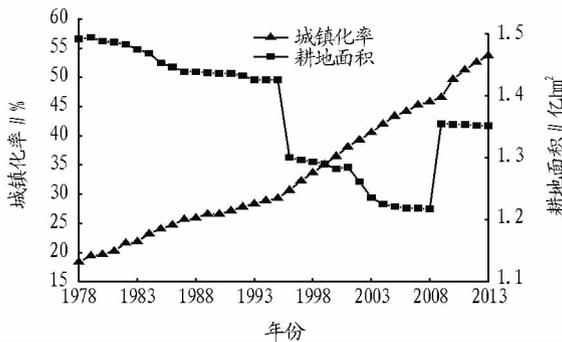


图1 改革开放以来我国城镇化进程和耕地面积变动(1978~2013年)

1.2 区域开发背景 在省区和地带性层面,土地问题集中表现为东部沿海地区、东北地区、中部地区、西部地区的问题。在东部沿海地区,改革开放以来的快速工业化、城镇化过程既推动了整个国家的社会经济发展进程,也给该区域带来系列资源环境问题,集中表现为大量耕地非农占用和环境污染问题凸显,其人地紧张状态较之中西部地区要明显得多和严峻得多^[3];在东北地区,老工业基地在新时期的振兴难度较大,粮食主产区的后备耕地资源过度开发及耕地和水资源可持续利用问题日益严峻;在中部地区,城乡二元结构及城市偏向的发展战略背景下,以传统农业为主的农区正面临着农业劳动力大量外出随之带来农村空心化和内生发展能力的进一步丧失,并由此进一步拉大了城乡差距^[4];在西部地区,集生态脆弱、资源富集、贫困集中等于一体,农村劳动力大量外出务工,如何充分发挥资源禀赋优势切实助推区域城乡一体化、可持续发展仍需在实践中进一步摸索。该研究重点关注的地区为陕西、内蒙古和宁夏3省区。随着西部大开发的逐步推进,经济发展步伐明显加快,工业化、城镇化的加速发展对该3省区现已突出的人地矛盾尤其是环境退化产生了进一步的胁迫作用。

在陕西省,关中地区人口密度高、城镇密集,用地矛盾最为突出,而陕南、陕北人口密度低,城镇分布稀疏,土地利用率低,总体呈现出土地利用布局不尽合理、区域统筹不够协调的问题。全省80%的耕地和70%的人口分布于水土流失区,陕北长城沿线土地沙化面积仍在继续扩大,水土流失严重,生态环境脆弱,耕地后备资源不足,而且多分布于水土流失、沙漠化严重的地区,开发利用与生态环境保护存在矛盾。

内蒙古自治区作为我国生态环境最为脆弱的地区之一,土地生态环境恶化的趋势未从根本上得到控制,人地关系紧张。水利设施、防护林网、土壤改良等农田基本建设滞后,现有耕地主要为旱地,中低产田面积占70%以上,耕地投入不足,质量总体不高,土地沙漠化、荒漠化、土壤盐渍化、草场退化、水土流失等土地退化问题比较严重。

在宁夏回族自治区,随着经济建设快速发展,人为活动对生态环境干扰加剧,尤其是南部黄土丘陵区垦殖率长期居高不下,农林牧用地矛盾突出,中部风沙地带分布大量草场,畜牧业粗放经营,土地产出率低下,土地沙化严重,新开发的

灌区种植业用地比重过大,林草比例小,耗水量大,加剧了盐渍化。再者,南部山区由于水土流失,耕地肥力下降,中部风沙干旱地带的草场重用轻管,加之人为的乱采乱挖甘草,土地沙化严重,引黄灌区工程设施老化,造成渠水侧渗,导致土壤次生盐渍化,土地退化问题突出,治理措施相对薄弱。

2 土地开发利用面临的现实问题

2.1 土地开发整理与利用实践起步晚 我国现代意义的土地开发整理与利用实践起步较晚,作为土地开发、利用、整治和保护的手段得以实施还是在新中国成立初期,但到20世纪70年代才日益得到重视^[5]。在倡导“农业学大寨”的背景下,土地开发工作受到重视,平整土地、合并田块、新建新村和完善道路、沟、林乃主要内容;20世纪80年代,随着农村联产承包责任制的推广与发展,土地开发整理工作的重点又转到了土地权属关系的调整上来;进入20世纪90年代,社会经济迅猛发展导致耕地数量锐减,为切实加强土地管理工作,1998年成立了国土资源部,修订的《土地管理法》明确提出开展土地整理,并开始实施“耕地占补平衡制度”,后备耕地资源开发成为补充被建设占用的耕地的重要途径。到目前为止,由国家投资建设的土地开发整理项目已遍布全国各地,并相继出台了一系列土地开发整理的相关技术标准和法规,对我国土地开发整理事业的蓬勃发展起到了巨大的推动作用。

2.2 后备耕地资源日益减少而开发成本急剧增加 后备耕地资源开发潜力大小对土地开发利用具有根本性影响。随着过去多年来的大量开发,我国后备耕地资源日益减少,挖掘潜力的难度日益增大,集中表现为经济成本和生态风险增加。2000~2003年,国土资源部实施了新一轮的国土资源大调查工程,此次调查评价结果显示,全国集中连片、能形成国家级土地开发复垦基地的后备耕地资源733万hm²,主要分布在北方和西部干旱地区。据陈印军的测算,其中的66.5%集中于我国西北部的干旱和半干旱地区;另外有5%集中于生态脆弱的西南地区,位于东北、黄淮海、长江中下游、东南和其他地区的后备耕地资源仅占28%^[6]。733万hm²是2000年的数据,如果以国土资源部1998~2007年平均每年复垦和开发后备耕地资源22.67万hm²计算,到2010年底,全国集中连片、能形成国家级土地开发复垦基地的后备耕地资源仅有500万hm²。并且,有学者建议,考虑到干旱区的自然环境条件和生态风险,西北干旱区不宜作为我国后备耕地资源基地^[7]。此外,从各地土地开发利用的经济成本来看,近年上涨迅速,如陕西省部分地区宜农荒草地的开发成本已经接近15万元/hm²。

2.3 部分地区的土地开发利用带来新的资源环境问题 在内蒙古及长城沿线区、黄土高原区、云贵高原区、横断山区、东北区、西北区和青藏高原区等生态脆弱地区,耕地资源的盲目开发并粗放式经营造成的负面影响已经显现:土壤有机质含量下降、水土流失和风蚀沙化等严重土地退化^[8],洪涝灾害发生频率和影响程度也有所加剧^[9]。如果继续对北方天然草地资源进行新一轮的大规模开垦,加之已开垦农田的

弃耕、撂荒,将会进一步加剧草地生态系统的退化,从而对生态环境造成恶劣影响^[10]。

总的来说,过去数十年,我国的土地开发整理在增加耕地面积、促进占补平衡、提高耕地产能等方面起到了重要作用。但是,现阶段的土地开发整理与利用也面临着一系列现实问题:一是土地开发整理规划体系尚不完善,规划的宏观调控和指导作用尚未得到充分发挥;二是项目和资金管理工作还不完全到位,重项目申报、轻实施管理的现象还比较普遍;三是部门配合需要进一步加强,工作效率有待进一步提高;四是后备资源的数量越来越少,开发难度越来越大;五是“重开发、轻利用、弱保护”的传统的开发模式已经影响到了生态脆弱区的生态环境。尤其是后两者,已经成为需要深入研究并尽快得到解决的重大问题。

3 土地利用转型的机遇与战略

土地利用转型是指土地利用形态在时间序列上的变化^[11],由于土地利用形态受到社会经济的影响,而反作用于社会经济的发展,这种作用与反作用的相互影响而促成了土地利用转型^[12],它是土地利用变化的表现形式之一。当前,在自然禀赋条件、市场供需特征、制度与等因素的综合作用下,我国土地利用导向明显转变,土地利用转型加快,集中表现为土地利用结构的转变、土地利用集约度的转变^[12-13]、土地利用管理体制的逐渐转变,土地利用转型的内涵变得更加丰富。“保障经济发展,保护耕地红线”的“双保”战略指出,既要保障扩内需项目用地需求,又要坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。这意味着对土地资源的需求急速增长,与土地资源日益短缺形成突出矛盾。这种空前的压力势必将转化内在的动力,转变粗放的土地利用方式,推动土地资源的节约集约利用,加强土地资源的合理开发利用与保护,促进新时期土地开发利用的转型与调整。

3.1 农牧交错区的农业地域优势 农牧交错区是我国北方半湿润农区与干旱、半干旱牧区接壤的过渡地带。该区同干燥度为 1.50~3.49 的半干旱区基本吻合,亦大体处于年降水 250~500 mm 的 2 条等雨线之间,气候干燥、降雨量偏少。由于降雨少、土壤水分长期处于亏缺状态,只能满足抗旱牧草和抗旱灌木的生长,即使草灌植物的生长需水也得不到完全满足。自然生境脆弱,水土流失严重;土地资源丰富,但质量较差;水资源短缺,农业“靠天吃饭”^[14]。传统的自给自足的小农经济下,农牧交错区是生态脆弱、产业单一、广种薄收、乡村贫困的特殊问题区域。但是,农牧交错区独特的气候特征、资源禀赋和零污染优势,为发展现代特色优质农业提供了重要条件。

随着社会经济水平的发展,消费者对农产品的需求逐渐转型,对高品质特色杂粮、果蔬的消费需求明显增多,这为农牧交错区的农业和农村发展带来了新的机遇。农牧交错区若能依据区域地形地貌特点与水土流失规律,重视旱作农业与节水灌溉技术、示范推广造林实用技术、水保型生态农业技术的创新与应用,大力发展防护林产业化、水保型立

体农业、生态资源开发增效等典型农村特色生态经济模式^[15],适当推进种植业与养殖业相互适应与协调的农牧一体化发展,通过标准化生产、产业化运营,注重品牌创建,可带来较好的社会经济和生态效益。并且,近年对于促进农牧交错区现代特色农业发展的政府扶持力度逐渐加大。若能结合土地开发整理、特色产业发展的相关政策,可进一步强化该区域的农业生产地域优势。由此,该地区的土地开发利用应以人口调控为突破口,以发展农业经济为重点,通过产业结构优化,发展多种经营、增加农民收入;以人地关系地域系统的总协调为目标,通过提高植被覆盖率、减少水土流失以及人为负面影响,改善区域生态环境的状况,促进生态保护体系、人地耦合体系和生产经营体系的和谐统一。

3.2 水资源胁迫与农地集约利用 人多水少,水资源时空分布不均是我国的基本国情、水情。我国目前人均水资源量不足世界人均水平的 1/3,正常年份全国年缺水量超过 500 亿 m³,近 2/3 的城市不同程度缺水。受发展倾向和比较效益的影响,农业用水日益被其他部门挤占,尤其是与城市区域和工业部门相比,农村地区和农业部门的缺水状况更加严重。水资源短缺对农业发展已经起到了明显的胁迫作用,由此必须深刻认识水资源禀赋特征,积极调适农业生产结构,尤其是投入结构,力促农业的节水化、集约化发展。

从总体上来看,我国农业水资源利用效率不高,参考农业用水效率高的发达国家,仍具有较大的节水空间。水资源的高效利用,是农业可持续发展所追求的一个目标。农业节水是一项系统工程,包括水资源时空调节、充分利用自然降水、高效利用灌溉水以及提高植物自身水分利用效率等多个方面。其目标为提高水资源的利用效率和生产效益。农牧交错区的水资源高效利用,不能单纯谈单位水的生产效率,更不能离开农民的收入单纯谈节水。在关注农业水资源高效利用目标实现的同时,还必须关注农民收入水平的提高。

发展集约化、节水型农业是解决供水危机、保证生态脆弱的农牧交错区农业稳定发展的途径,同时也是建设现代农业本身的需要。在农牧交错区水资源严重短缺条件下,农业结构调整是提高灌溉水的利用率 and 水分生产率的重要手段。农业结构调整不是简单地以“种植比例”为标志,而是着眼于提高质量、效益和转变增长方式的根本性调整,把农业可持续发展与水资源可持续开发利用统筹考虑。农业生产要根据当地自然气候、水资源,因地制宜,发展节水技术,提高单位水量的利用率和最大效益,实现水资源的合理开发、高效利用、优化配置和有效保护。

4 结语

综上所述,伴随着城镇人口的增加,我国建设用地面积也同时增加,即需要将更多的耕地开发为建设用地,同时为保证粮食供应,耕地的数量也要得到保证,因而,土地开发需求量大,并在各省区和地带性层面表现出不同的开发问题。我国土地开发面临着整理与利用实践起步晚、后备资源日益

3.2 实现土地承包经营权抵押是可行的 在我国,农民手中的土地其所有权并非农民个人所有,而是其所在的村民组织集体所有。农民所拥有的仅仅是土地的承包经营权而非所有权。关于农民以家庭方式取得对土地的使用权即多数农民个体拥有土地的承包经营权,在我国《物权法》第一百二十五条中有明确规定:“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利”。这就说明了农民对其土地所享有的权利属性,也就是其所拥有的土地承包经营权是属于物权范畴,这就为实现农村土地承包经营权抵押的实现提供了法律基础。同时在《物权法》第一百一十七条中有:“用益物权人对他人所有的不动产或动产,依法享有占有、使用和收益权利”,而农民既可以在自己所承包的土地上耕作以获取工作、获取基本的生活需要,同时还能够获取一定的经济收入。因此,准确来说农村土地承包经营权属于一种用益物权,农民对其土地承包经营权的抵押应该属于用益物权的抵押。用益物权具有可处分性,此种处分包括事实处分及法律处分,就事实处分来说,主要是指对物的利用;就法律处分来说,用益物权人有权利处分权,可以就其用益物权设定抵押权等,但没有所有权的处分权^[3]。这就表明了,农民不能将土地所有权本身进行处置,但可以将自己所承包的土地进行各种形式的流转。至此看来,农民的土地承包经营权抵押是合乎法理的。

就农民个人的权利来看,法律赋予公民进行土地承包经营权的抵押权利是一种公平的体现,而不能因为一些滞后的理论而去限制这些权利,这种看似保护的机制,实则是一直

对待农民不公平的认知,更是落后的表现。这并不符合《宪法》精神,其相关立法的目的也就显得没有意义可言,扩大农民的财产权利也就无从谈起。

在实践中,土地承包经营权抵押的这种情况确实是大量存在的,农民通过各种方式来绕开法律的禁止性规定,最终达到抵押贷款目的的实现。由此证明,农民对土地承包经营权的抵押是具有强烈需求的,其背后更是农民对于大量资金的诉求。十八届三中全会也已经明确指出了要扩大农民的财产权利,以家庭承包方式取得的农村土地承包经营权抵押也得到了政策的认可,并且已经开放了很多试点。同时,随着国土资源部不动产登记局的正式挂牌建立,使农村土地承包经营权的登记制度也有望予以实现,从而降低抵押操作中存在的风险,相信统一且规范化的农村土地承包经营权的评估机制与平台机构将会得到更好地完善与创新。

4 结语

随着社会的不断改革与发展,在政策、实践、经济以及需求等多重因素的驱使下,相信我国关于农村土地承包经营权抵押的相关立法将逐步得以完善,而农村土地承包经营权抵押之实现也必将指日可待。届时,这种农民资金需求的解决方式也将成为一种有法可依的安全途径,与此同时,也必然会给我国农业的经济带来新的机遇与发展。

参考文献

(上接第 13074 页)

减少而成本急剧增加和部分地区的土地开发利用带来新的资源环境问题。因此,应加强土地利用转型,提高土地利用效率,充分发挥农牧交错区的农业地域优势,在水资源胁迫地区发展节水技术,实现土地资源合理开发、高效利用、有效保护。

参考文献

- [1] 陆大道. 我国的城镇化进程与空间扩张[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 47-52.
- [2] 李裕瑞, 刘彦随, 龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J]. 自然资源学报, 2010, 25(10): 1629-1638.
- [3] 张雷, 刘毅. 中国东部沿海地带人地关系状态分析[J]. 地理学报, 2004(2): 2004, 59(2): 311-319.
- [4] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193-1202.
- [5] 韩霖昌. 卤泊滩土地开发利用及评价体系研究[D]. 西安: 西安理工大学, 2004.
- [6] 陈印军. 我国真的有 8 亿亩后备耕地资源吗? [N]. 农民日报, 2010-

- [1] 程彪. 农村土地承包经营权抵押研究[D]. 长沙: 中南大学, 2012.
- [2] 胡康生. 中华人民共和国农村土地承包法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2002.
- [3] 王利明. 物权法研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] 06-02(5).
- [7] 张百平, 张雪芹, 郑度. 西北干旱区不宜作为我国耕地后备资源基地[J]. 干旱区研究, 2010, 27(1): 1-5.
- [8] 张迪, 张凤荣, 安萍莉, 等. 中国现阶段后备耕地资源经济供给能力分析[J]. 资源科学, 2004, 26(5): 46-52.
- [9] LIU Y S, WANG D W, JAY G, et al. Land Use/Cover Changes, the Environment and Water Resources in Northeast China[J]. Environmental Management, 2005, 36(5): 691-701.
- [10] 刘玉杰, 杨艳昭, 封志明. 中国粮食生产的区域格局变化及其可能影响[J]. 资源科学, 2007, 29(2): 8-14.
- [11] GRAINGER A. National land use morphology: patterns and possibilities[J]. Geography, 1995, 80(3): 235-245.
- [12] 龙花楼. 土地利用转型: 土地利用/覆被变化综合研究的新途径[J]. 地理与地理信息科学, 2003, 19(1): 87-90.
- [13] 刘成武, 李秀彬. 1980 年以来中国农地利用变化的区域差异[J]. 地理学报, 2006, 61(2): 139-145.
- [14] 陈瑜琦, 李秀彬. 1980 年以来中国耕地利用集约度的结构特征[J]. 地理学报, 2009, 64(4): 469-478.
- [15] 刘彦随, 靳晓燕, 胡业翠. 黄土丘陵沟壑区农村特色生态经济模式探讨——以陕西绥德县为例[J]. 自然资源学报, 2006, 21(5): 738-744.