

论土地资源的开发、经营、整治和保护

姜志德

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 土地开发以其高强度和剧变性对土地生态经济系统产生深刻的影响, 因而要慎重对待, 尽可能把它置于人类理性的控制之下。土地经营是在特定用途下土地与其它生产要素相互配比的过程, 其未来方向是对单位土地资源投入较多的劳动、资本和技术, 实施集约经营。土地整治是为了克服土地退化或土地固有缺陷而进行的治理和改造活动, 其目标是着力解决影响当前土地利用持续性的重大问题。土地保护最能反映土地资源可持续利用的精神实质, 它看似柔弱, 实则强硬, 看似消极, 实则积极, 应该予以大力推崇。

关键词: 土地开发; 土地经营; 土地整治; 土地保护

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2003)01-0098-05

土地利用方式的随机转变是实施土地资源可持续利用战略的核心。土地利用方式主要决定于人们对土地开发、土地利用、土地整治和土地保护四个方面内容的偏好及选择。由于认识上的原因, 过去人们的土地利用活动主要侧重于土地资源的开发和使用, 而且以掠夺开发和粗放利用为主要特征。可持续利用原则一方面要求对土地实行合理开发和集约经营, 另一方面则要求将开发经营与整治保护融为一体。然而我们发现, 无论在理论界还是生产部门, 人们对有关范畴的认识仍相当模糊, 在名词概念的运用中相互混淆现象经常可见。为此, 本文试图从土地资源开发、经营、整治和保护内涵的界定入手, 分析和比较各个概念的性质及特征, 并在此基础上分别论述各类土地利用方式在实现土地资源可持续利用过程中的实施方略。

一、土地资源合理开发

土地开发指人们通过一定的经济技术措施, 将土地资源改变成为符合预期土地利用要求的可使用状态。土地开发是为土地资源日常使用创造条件的

先期性工作, 它包括一系列集中的人力、物力、财力和技术投入过程。目前在不少场合中将土地开发的范围放得过于宽泛, 不仅包括对处女地的开发, 废弃损毁土地的复垦, 还包括中低产田改造、水土流失治理、旧城区改造、土地利用效率提高等等(或谓之“深度开发”), 这种无所不包的理解是有悖于开发之本意的。^[1]尤其在理论研究中, 过宽的定义不利于抓住开发概念的本质, 还容易导致不同土地利用方式之间的混淆和雷同化, 为此, 我们在这里宁愿对土地开发作狭义的理解。土地开发是针对土地经营(即狭义的土地利用)而言的, 它是将土地投入特定用途进行正常使用之前的一个启动和加速过程, 该过程一般会导致某些土地性状的重大改变, 与土地使用相比更注重土地利用的突变性和超常结果。从这个意义来讲, 土地开发的对象主要包括未利用荒地的开发、废弃土地的复垦和涉及重大用途变更(如农地变成建设用地)的土地利用活动, 而不包括闲置土地的利用、退化土地的治理和旨在提高土地使用效率的日常经营活动; 土地开发的直接结果是可利用土地面积的增加或土地适宜性的转换, 二者都将导致土地利用配置状态的变化。

收稿日期: 2002-03-13

作者简介: 姜志德(1964—), 男, 重庆市人, 西北农林科技大学经济管理学院副教授, 研究方向为资源及生态经济学。

当然,这里的土地开发是站在宏观地域角度而言的,当开发活动的主体空间尺度缩小时,其所指范围也要作相应的调整,不可一概而论。例如,旧城区改造问题,从宏观地域尺度而言,它没有新城区开发那样的重大用途变更,因而只属于正常经营而不属于土地开发范畴;但对于该地域内承担具体任务的房地产开发商来说,旧城区改造意味着要投入大量人力和资财,对原有建筑物和基础设施布局进行彻底的改变,以适应更有效的城市土地用途,这时就具有了土地开发的性质,可以认为是企业意义上的土地开发。另外,我们讲土地资源开发是土地经营的先期性工作,并不意味着所有土地都必须经过一个开发环节才能投入使用,有的土地对某些特定用途来说可以不经开发而直接使用(例如肥沃的河边荒地可直接用来耕种,闲置土地可直接投入使用);也并不是所有土地用途变更均需由开发来完成,只有重大用途变更才涉及到开发问题。

土地开发是人类最早的土地利用方式之一,人类祖先正是通过将大量的森林、草原和不毛之地开发为适于耕作居住的土地,才孕育了早期的农业文明。到了工业社会,工业、矿山用地的开发成了土地开发的新形式,它极大的推动了物质文明的发展和产业结构的升级。目前可供人们进行一次开发的可利用土地越来越少,但是以废地再利用、土地用途转换为特征的二次开发将扮演越来越重要的角色。土地开发与人类的需要及开发能力密切相关,随着人口的增加和经济发展水平的提高,人们对土地空间和土地作为生产资料的需要也相应的增加,土地的用途趋于多样化,土地开发的目的不仅仅是为了取得更多的耕地和活动空间,采掘更多的地下物质,还可以为建设优美的土地景观,营造舒适的生态环境服务。随着技术水平的提高,许多在过去认为无利用价值,无能力开发的土地将成为新的开发对象。在现有技术条件下,土地开发多是单向不可逆的,即将原始自然状态下的土地类型开发成为人工用地系统。但为满足可持续发展战略需要,将来还可对土地进行逆向开发,即用先进的技术手段将人类使用过的一部分土地重新向自然状态回归,以保持地球生物圈的平衡。

土地开发是最剧烈的土地利用方式,其高强度和突变性对土地资源和土地环境产生深刻的影响。人类的土地开发是从砍伐森林、开垦草原开始的,随

着森林、草原向耕地的转变,全球土地覆盖状况发生了根本性变化。工矿、交通和城市发展使建设用地的比重越来越大,进一步改变了全球土地利用和土地覆盖格局,打破了自然界原有的生态平衡,增加了人工生态系统的脆弱性。同时无论哪种途径的土地开发,都必然带来社会经济结构的变化,耕地开发使以林牧为生的人群转而以农为业,城市开发使大量农业人口从事非农产业,并成为城市居民。其中有些开发是不合理的,尤其是耕地的过多被占用。森林、草原、湿地的大量消失,无论对生态环境还是经济发展都产生不利的影响。可见,土地开发的影响作用是强烈、深远而直接的,而且存在一定的不可逆转性。因此,要慎重对待,把土地开发尽可能置于人类理性的控制之中,在充分论证、科学规划的前提下,使之成为体现土地利用优化配置要求、引导土地利用向着可持续发展目标逼近的重要手段。

二、土地资源集约经营

土地经营是指借助土地特性来不断满足一定土地利用要求的过程,包括了大量日常性的土地使用活动。土地经营以特定土地用途为前提,它是土地开发的后继行为,一般不涉及土地用途转换,是土地利用的主体方式。与土地开发相比,土地经营所表现出来的人地相互作用强度要平缓一些,但因其作用方式在时间上具有持久性,故而对人地关系具有长远的影响。土地经营的实质是在一定用途下土地资源与其它资源或生产要素相互配比,共同实现既定目标的过程,所要解决的中心问题是如何提高土地利用在经济、生态和社会意义上的产出效益。

为了实现较好的土地利用效益,必须对土地资源实行集约经营。土地资源集约经营指的是在单位土地面积上投入较多的生产资料、劳动等相关的经济和社会要素,同一块土地面积上聚集的相关要素越多,就意味着该土地利用的集约度越高。当然集约经营是相对于粗放经营而言的,在一个静态技术条件下并不是土地经营的集约度越高越好。根据经济学的生产理论,一定的经济产出总是对应着若干种相关生产要素的投入,或者说产出是各种投入要素的多元函数。生产要素在形成产出过程中的地位各不相同,一般把土地作为固定要素,而把劳动、资本等其它要素作为可变要素,生产过程就是要将一

定数量的劳动资本等可变要素合乎比例地投入到固定要素土地当中,以最小的成本取得最大的收益。在技术条件一定的情况下,当我们将可变要素连续投入到土地当中去的时候,土地的边际报酬会出现先增加后减少的现象,此规律称作边际报酬递减规律。边际报酬实际上反映的是边际成本和边际收益的共同变动规律,随着可变要素投入的增加(即土地经营集约度的增加),原来下降中的边际成本会上升,而上升中的边际收益会下降,直到二者正好相等之时的可变要素投入组合为最佳投入组合,相对应的有关边际就是土地经营的集约边际。集约边际代表了一个增加集约度的临界点,在此之前增加土地经营集约度是合理的,否则,除非技术水平发生变化,超出这个临界水平而过高的集约度是不合理的。^[2]生产理论为我们理解集约经营提供了很好的思维框架,在目前土地利用普遍粗放、土地利用效率不高的情况下,提高土地经营集约度是实现土地资源可持续利用产出效益目标的现实选择。

在遵循共同原理的同时,土地资源集约经营在不同的利用方向上呈现出相对复杂的形式。对农业土地利用来说,集约经营表现为在同一土地面积上集中投入较多的劳力、农机、化肥等生产要素,促进农作物的生产,以取得最大经济产量和产值;对工矿企业来说,就是要尽可能的减少占地面积,提高单位土地面积的产品数量和经营利润;对城市土地利用来说,则要保持合适的人均用地水平,在不破坏内在结构的基础上,提高城市土地的建筑密度和容积率。^[3]不论哪一种用地类型,都要以提高土地利用率为前提,同时,土地资源集约经营效益还与土地利用规模有关系,农地经营规模、企业规模和城市规模的适度化是集约效益发挥的基础。

三、土地资源整治

土地整治是在土地利用过程中为了更好的满足对土地特定用途的要求,克服土地退化或土地固有特性中的某些重要缺陷而进行的集中治理和改造活动。土地整治包括治理和改造两方面,治理是针对土地退化而言的,旨在对退化土地进行功能修复,带有一定的被动性;改造则更带有主动改善的意思,即旨在克服原来没有发现或因技术经济原因虽已发现

却没有解决的土地性能缺陷。在实际工作中治理和改造往往可以同时进行。

土地整治与土地开发有一些共同之处,那就是它们均不是经常性活动,都具有集中阶段性和专门突击性,对土地性能也都有较迅速的改变。但是它们之间的区别更为明显,开发涉及土地由未用到可用,由一种用途到另一种用途的重大转变,而整治却不存在用途改变,是以使用为前提,针对使用中存在的问题而进行的有针对性的改进,带有为更好的满足现有用途而被动恢复(治理)或主动改善(改造)的性质。例如,将原始沙漠变为良田属于土地开发活动;而对沙漠化土地进行治理则属于土地整治活动。土地整治与土地经营的共同之处是两者都与特定用途相联系(即不改变用途),其目的都是为了更好地发挥现行土地用途上的最大效益。它们的不同之处在于土地经营是日常性的,是利用土地现有性能满足需要的一系列连续性投入和经营活动,而土地整治是非日常性、阶段性的工作,是针对原用途下影响土地利用效益的问题所采用的非常规性方法。比如一块农田,日常耕作是土地经营,而集中处理该地块上的盐碱化问题则是土地整治。

土地整治要着力解决当前影响土地利用持续性的重大问题,如水土流失、土地沙漠化和中低产田等。从水土流失的发生机制可以看出,要保持水土,就要切断侵蚀营力与地表物质之间的联系,从而实现地表物质的相对稳定。原理就是要把保水与保土结合起来。保水是尽量截留或减少地表径流,增加入渗。只有将水对土的击溅、冲刷作用力减少到最低限度,保土才有可能,保住了水就保住了土。水、土都是重要的土地资源构成要素,水土与植被又是唇齿相依的关系,故而水土保持最根本的原则还是保持良好的植被,因而,把水、土、植被视为一体才是抓住了水土流失治理的要害。水土保持要贯彻以小流域为单元,以生物措施为主,工程措施为辅,耕作措施相配套的方针^[4],以营造小流域植被体系为龙头,建立乔、灌、草相结合的水源涵养和土壤固着体系,通过一定的水利工程设施拦蓄降水、疏导径流,再利用耕作制度的改革和种植业品种的合理安排为水土流失治理提供支持。

沙漠化土地治理是世界性的难题,中国开展沙漠化治理工作起步较早,在治沙研究和实践中积累了较丰富的经验,但是长期以来,因没有将治沙列入

国民经济发展计划,因而治沙规模小,步伐慢,总体效果不明显。目前的治沙措施主要在沙漠边缘的宜林地营造防护林,在局部地区阻止沙漠化扩大,但还没有从根本上扭转沙进人退的被动局面。治沙是一项庞大的系统工程,治沙之关键是要有一定的力度,这个力度要大于风沙蔓延的力度。典型地区的经验表明,沙漠化是可以逆转的,但逆转必须在人的帮助下才能真正实现,尤其在沙害严重地区,土地沙漠化进程有着巨大的惯性甚至呈加速势头,仅仅靠停止不合理土地利用行为而指望沙漠化土地自我恢复是不现实的。要主动出击,进行高强度的治理。要吸取过去治沙不力的教训,在统筹规划、全面动员、综合治理、讲求实效的方针指导下,将治沙工作纳入国家重点工程建设计划,明确治沙工作的有关政策,在产权明晰的基础上,发挥土地经营者治沙的积极性,将治沙的责权利结合起来,将沙地治理与开发利用结合起来,将生物措施、工程措施结合起来。

中低产田改造主要是通过集中专门的措施消除影响产量提高的限制性因子,改善农田基本条件,提高土地的基础地力等级,使原有土地更适合于耕作技术和投入要素作用的发挥。根据各地具体情况,人们探索出了坡耕地梯田化、土壤改良、低洼地排涝、节水灌溉、耕作改制等中低产田改造模式,实践证明是行之有效的,应该进行大面积推广。中低产田改造具有投资少、用工省、见效快的优点,是提高中国耕地整体生产能力的首选措施,应在统一规划的基础上,本着先难后易、远近结合、分期实施、以点带面、分类指导的原则稳步推行。^[5]

四、土地资源保护

“保护”一词可以从几个不同的角度来定义,按词典的解释,它有保持、保卫、保证某物安全完整等含义。土地资源保护是指人类为了自身长期生存与发展的需要,保持土地资源数量和质量,防止土地破坏和退化所采取的措施。土地保护是重要的土地利用方式,按照雷利·巴洛维的观点,土地保护是人类对土地资源的“长期明智利用”,它强调土地作为可更新资源在对人类有意义的时间尺度上具有长期可用性。^[6]从这个意义上讲,土地保护最能反映土地资源可持续利用的精神实质。土地保护与土地经营相似,是日常性、长期性活动,贯穿于土地利用的始终。

它的涉及范围比土地经营要广得多,不仅包括可利用土地,还包括不可利用土地。根据可持续利用的要求,土地保护至少包括以下几个方面的内容:第一,保持土地资源符合人类需求的存在形式不被随意改变。土地资源之所以有用是因为土地必须以一定的种类和数量存在于特定区域,比如作为农业生产的耕地就只能以耕地的形式存在下去,若被随意转变为建设用地,就难以从农业的角度言及土地资源利用了。第二,保证土地质量不至下降。土地质量主要表现在土地的物质构成、生物生产力、可更新能力等,通过保护使土地资源的物质产出、能量转化、物质更新均能顺利进行,不会因自然外力和人类的作用产生退化或者失去长期使用价值。第三,土地利用结构的相对稳定性。在可利用土地的各个类型之间存在着有机联系,这种联系可以延伸到未利用和不可利用土地之中,它们是构成整个土地生态系统经济系统稳定性的基础^[7],要保持较大范围内土地利用结构在合理前提下的相对稳定,不宜有过大幅度的变更和调整。第四,保护土地资源的特殊价值免遭破坏。土地综合体是多种潜在自然价值的承载者,如生物多样性、自然历史遗产、特殊人文地理景观等,应重点加以保护。

对多数土地来说,仅仅在未触动其自然状态的情况下进行保护,既不现实,又不可取。保护毕竟不是终极目标,不能为保护而保护,要强调保护的人类目的性,离开了这一点,土地保护就失去了本来的意义。有时要把保护也看作是一种利用,是“不用之用”,在实践中土地保护是与其它利用方式不可分离的整体。与开发、经营、整治相比,土地保护的作用强度从短期来看是最弱的,但它却具有某种长期效应,以至于对土地利用的演变方向具有定位作用。可见,土地保护看似柔弱,实则强硬,看似消极,实则积极。过去存在的种种问题在很大程度上就是由于只重开发利用而轻整治保护,没有在保护的前提下进行开发利用所致,它是造成土地利用不可持续的内在原因。

当然,保护也有主动与被动之分,主动的保护是预防性的,即在土地退化、破坏、污染之前就未雨绸缪,防患于未然;保护也有被动的一面,即当土地资源已遭破坏、污染、退化,为防止情况继续恶化下去而不得不进行的保护工作,虽为被动,却是亡羊补牢之举,对保护土地利用持续性仍然有效。我们之所

以要重视土地保护,从实践上讲,主要因为以往缺乏远见的开发利用给土地资源和环境带来了种种损害,而为了对此加以恢复和弥补,人们不得不付出数倍乃至数十倍的代价,这无论在生态上还是经济上都是不可取的。在早期社会,由于生产力水平不高,人类没有足够的能力去全面干预自然状态下的土地,土地利用的负面作用有限,客观上起到了自动保护的作用。然而随着土地开发利用强度的增加以及技术经济手段的滥用,造成当今世界日益严重的土地生态经济问题,为了扭转这种局面,将土地保护提到较高的地位,是实施可持续发展战略的需要。土地保护不仅经济成本低,综合效益高,而且体现了人类对土地这种宝贵的自然资源在时间上进行的合理安排和分配,同时也代表了人类的长远眼光和理性水准,故而应予大力推崇。

此外,从操作角度讲,土地保护不宜包罗万象,

在不同时期总是有重点的,主要是针对特定对象的保护。能够成为受保护对象的通常是弱者、易受伤害者,具体到土地问题,就是那些易流失、易遭破坏、易于退化的土地,主要包括:其一,农地,农地是主要生物产量的承载者,但是由于工业化和城市化进程,农地极易成为被占用的对象,也极易受到人为和自然过程的破坏,因而需要保护。其二,自然状态下的土地景观,如天然森林、湿地和水域,它们是自然进化的产物,孕含着大量生物基因资源,但容易受到人类活动的不利影响,故而需要保护。其三,未利用土地,如冰川雪域、石质山地、高寒荒漠等,相对于目前人的认识和开发能力而言暂时无用,却可能蕴含着极有价值的东西,当我们不知其用途或者在经济技术条件不允许开发利用的情况下最好的选择就是将其暂时保护起来。

参考文献:

- [1] 朱德举,刘友兆,王秋兵.土地资源学教程[M].北京:海洋出版社,1999.
- [2] 毕宝德.土地经济学(第四版)[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [3] 杨钢桥,韩桐魁.论城市土地集约利用[J].地域研究与开发,1998,17(3):52~55.
- [4] 吴传钧,郭焕成.中国的土地利用[M].北京:科学出版社,1994.
- [5] 中国农业科学院.中国耕地资源及其开发利用[M].北京:测绘出版社,1992.
- [6] [美]雷利·巴洛维.土地资源经济学[M].谷树忠译.北京:北京农业大学出版社,1989.
- [7] 王万茂,高波,夏太寿.土地生态经济学[M].北京:科学技术文献出版社,1992.

On Exploitation, Management, Harnessing and Conservation of Land Resources

JIANG Zhi-de

(College of Economics and Management, Northwest Sci-Tech University of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract :Land exploitation is the most violent land use way. Its high strength and radical change profoundly influences land resources and environment. So that, we should carefully treat it, put it under the control of human rationally. Intensive land management is the direction for the future land utilization, we should put more and more labor, capital and technology into per area land whether in city or in village. Land harnessing should work for solving some major land use problems affecting sustainability of land use. Land conservation should be first selective land use way, because it can best reflect the spirit essence of sustainable use of land.

Key words :land exploitation; land management; land harnessing; land conservation