

# 论黄土高原地区土地持续利用的基本原则

刘小莉<sup>1</sup>, 党占平<sup>2</sup>, 黄玉敏<sup>2</sup>, 范学科<sup>2</sup>

(1. 西北农林科技大学, 陕西 杨凌 712100; 2. 杨凌职业技术学院 农学系, 陕西 杨凌 712100)

**摘要:**土地是一切财富之母, 土地质量的好坏, 直接关系到国民经济的可持续发展。土地开发和高效利用要遵循以下原则: (1) 尊重总体规划与长远规划相互协调的原则; (2) 利用与保护相结合的原则; (3) 统筹兼顾的原则; (4) 农业优先的原则; (5) 土地节约利用与集约经营的原则; (6) 严格执法与三个效益相互统一的原则; (7) 开发与治理相结合的原则; (8) 高新技术园区建设与统一监督管理的原则; (9) 宏观指导和协调管理的原则。

**关键词:**土地利用; 基本原则; 可持续发展; 黄土高原地区

**中图分类号:** F061.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5831(2003)04-0019-03

## On the Basic Principles that Utilizes Land Continuously in Loess Highlands

LIU Xiao-li<sup>1</sup>, DANG Zhan-ping<sup>2</sup>, HUANG yu-min<sup>2</sup>, FAN Xue-ke<sup>2</sup>

(1. Northwest Agriculture and Forestry Scientific and Technological University, Yangling 712100, China;

2. Department of Agriculture, Yangling Vocational and Technical College, Yangling 712100, China)

**Abstract:** The land is a boat of all finances; the land quality concerns the sustainable development of national economy directly. Land development and high efficient utilization follow these principles: (1) Principle that respects coordination of overall planning and the long-term planning; (2) Principle that utilization and protection combine together; (3) Principle that makes overall plans; (4) Principle that agriculture has priority; (5) Principle that the land is economized and utilizes with intensive operation; (6) Principle that unifies enforcing the law strictly and three benefits; (7) Principle that development and management combine together; (8) Principle that building the garden of new and high technology and supervising management in unison; (9) Principle that guides macroscopically and manage coordinately.

**Key words:** utilization of land; basic principles; sustainable development; loess highlands

土地既是有限而宝贵的资源, 又是工农业生产中最为重要的生产资料。只有珍惜土地, 对其进行合理的开发保护, 才能保证高效节约、经济合理和永续利用一切可以利用的土地资源, 提高土地生产率。利用国土资源, 特别是黄土高原地区要充分考虑土地现状、土地特点、土地数量、土地供求关系及影响土地的因素等等, 坚持持续利用土地的基本原则, 以满足人类社会发展和经济日益增长的需要。

### 一、尊重总体规划与长远规划相互协调的原则

土地利用总体规划是土地规划体系的重要组成部分, 是对土地利用进行宏观调控的依据。在综合利用国土资源过

程中, 要坚决服从全国土地总体规划和黄土高原地区各省(区)国土规划及社会长远规划的指导, 加强同其它规划、政策的相互协调。土地规划与环境规划、国土规划、农业规划、江河流域规划、城市规划、交通规划、水利规划、农业保护规划等以及经济、社会发展政策有密不可分的联系, 既有相似性又有相容性和相关性, 在制定各项规划时要充分协调, 避免冲突。在国土规划和社会长远规划指导下统筹安排和部署, 确保土地利用的计划性和目的性, 土地的开发利用统筹兼顾、全面安排、扬长避短, 因地制宜发挥各地区优势, 形成宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜工则工、宜商则商良性循

收稿日期: 2003-03-12

基金项目: 国家科学技术部“星火计划”资助项目(2002EA850031)

作者简介: 刘小莉(1968-), 女, 陕西长武人, 西北农林科技大学教师, 主要从事地理学与土地资源研究。

环的局面。对农业生产土地的开发利用,做到农林牧副渔全面发展,山、水、田、林、路、沙综合治理,不断改善国土资源的生产条件,提高土地利用效益,逐步实现“再造一个山川秀美的西北地区”。

## 二、利用与保护相结合的原则

利用和保护土地资源是同一问题的两个方面,利用是目的,保护是手段,只有对其进行积极的保护和培育,才能使资源充满自我更新能力,达到永续利用之目的;另一方面,只有对资源进行合理的开发利用,造福于人类,才能为保护和培育资源提供物质基础。黄土高原地区煤炭资源现在探明储量为5000亿t,占全国探明储量的2/3,被世人称为“乌金高原”和中国的科威特。陕北石油、天然气探明量分别为1.93亿t和17亿t,整个地区的铁、铝、铅等重要金属矿产资源十分丰富,非金属矿产资源如岩盐、池盐、天然碱、砷硝也很丰富,通过几年的发展,黄土高原地区资源开发战略已初见成效。工业采掘在经济结构中的比重不断提高,与此同时,也产生一系列生态环境问题,如水土流失、土质沙化、植被破坏、“三废”污染等,这些问题已引起当地政府和企事业单位的重视,环境治理也已初见成效。总之,只有在开发利用中注意保护,在保护的前提下开发利用,才能使土地资源永续不竭。

## 三、统筹兼顾的原则

土地是一种不可替代的资源,是国家的宝贵财富,人们对土地和土地的生物资源有着不可割舍的依赖。因此,在土地及土地资源利用上,要统筹兼顾,合理安排,以满足各个方面对土地的需求,并协调相互之间的关系。黄土高原地区现有耕地面积534.2万 $\text{hm}^2$ ,占全区土地面积30%左右,农业人均耕地0.34 $\text{hm}^2$ ,坡耕地高达75%,在经济较发达地区及煤矿开采地区,农业部门与非农业部门争地十分严重,破坏森林的事件时有发生,在征地过程中,各项建设用地缺乏统一的定额标准和科学规划,一些地区和单位执行用地计划不严格,各部门和各行业的建设用地具有很大的随意性和盲目性,造成了土地的浪费和城乡建设布局的混乱,工矿业发展与城镇建设对森林大面积的破坏,加之人们只重视生态系统的输出,而不重视输入,采取掠夺式经营,使土地生产率和利用率逐年下降,造成农副产品和粮食供需矛盾突出,针对这些情况,需要统筹安排,合理布局,对近几年来迅速膨胀起来的苹果、梨、洋芋等经济作物,也要根据国内外市场需要合理发展,尽可能让果树上山下沟,保证少占农田。在黄土高原地区大力开展植树造林,实施退耕还林、实现大地园林化,搞好自然生态环境的良性循环的同时,根据不同的森林,不同的树种类别和不同的环境,制订出合理灵活机动的林地利用指标,逐步改变只用不管和重用轻管的自然经济方式为用管结合的科学合理的林地资源利用,促使林地生态环境不断向高效平衡的方向发展。城市和乡镇的扩展占用非农业用地应尽可能少占用耕地,不占或少占好地,必须占用耕地与林地时,应该采取先劣后优,先低产后高产田的办法,使当地农

民与用地单位均比较满意。

## 四、农业优先的原则

黄土高原地区人均土地仅约1 $\text{hm}^2$ ,人均耕地0.34 $\text{hm}^2$ ,黄土层厚度为50-100m以上,土壤可塑性大,土地类型有川地、塬地、丘陵、山地,丘陵约占2/3,但耕地质量差,中低产田面积高达87.5%,水土流失、土地沙化均很严重。全区耕地中,已发生侵蚀、沙化、盐化、污染等退化的土地面积约占60%,并以土地侵蚀最为严重。据统计甘肃、山西、陕西、宁夏、内蒙年土地侵蚀量在500-25000 $\text{t}/\text{km}^2\cdot\text{a}$ 之间的土地面积分别占23.13%、24.79%、26.38%、5.72%、7.92%。

根据黄土高原地区各省(区)国民生产总值和人均收入的实际,农副产品应以自给为主,特别是近几年东部地区粮食大幅度减产和耕地减少的具体情况,从东部调粮已不可能,周围省份存粮也有限,国外进口财力不足,不宜指望从外地进口农副产品,所以土地利用需优先保护农业用地。农业用地要遵守坡改平原则;变“三跑田”为“三保田”瘦改肥原则;采取多种措施,培肥地力,旱改水及节水原则;根据旱农的特点,发展节水灌溉农业,推广节水措施。划定农田保护区,强化农田保护管理,采用行政首长负责制,保护区耕地一般不得占用,同时运用经济手段,对占用土地实行高补偿的办法。加之黄土高原地区乡镇企业普遍不发达,经济水平低,人口素质差,对用于农业发展的土地必须保护,以满足人们一日三餐之需和社会的安定。

## 五、土地节约利用与集约经营的原则

土地的利用既要“开源”,也要“节流”,节约用地是解决人多地少矛盾的重要途径,也是控制土地减少的重要手段。在国土资源节约利用过程中,一要保建设,二要保吃饭,三要搞集约经营。这是黄土高原地区粮食再上新台阶的必由之路。农业集约经营就是要合理增加单位土地面积的活化劳动与物化劳动投入量,提高单位面积的产量,变广种薄收为少种多收,低产歉收为稳产持续高产。另一方面,还要提高非农业用地经营水平,努力提高单位面积上的建筑面积,居住人口密度,向空中、地下立体经营发展,根据农村居民点零散分布,单门独户自成院落或几户集中居多的特点,动员农民集中建设住宅,旧宅基地还耕种庄稼,改善农居条件,引导农民走上集镇化、现代化的小康之路,开发利用废弃农舍用地,确保实现耕地总量平衡。

## 六、严格执法与三个效益相互统一的原则

长期以来,我国土地资源管理处于一种无法可依、无章可循的无政府状态。国家颁布的《土地管理法》是宪法的子法,对大量侵占、非法买卖、转卖等违法现象和造成重大损失的犯罪行为无明确规定,造成法律执行上的种种弊端。根据这些具体问题,八届人大通过修订的《刑法》,从我国土地管理的实际出发,针对愈演愈烈、屡禁不止的土地违法现象,增设了非法转让倒卖土地罪、毁坏耕地罪、非法批地罪(非法低价出让土地罪),对有效保护紧缺的耕地资源,保证农业的可持续发展发挥了积极作用。但新《刑法》对土地犯罪行为的

界定和量刑尚不明确,并且新《刑法》与《土地管理法》的衔接也存在漏洞。人们对资源的开发利用往往只重视经济效益,而不考虑长期的社会效益和生态效益,经济上得不偿失,甚至造成难以挽回的灾难。这就要求我们对土地资源开发利用方向和方法上,应统筹兼顾经济效益、社会效益和生态效益,实现三个效益的最佳统一,用法律手段促进三大效益良性循环。

### 七、开发与治理相结合的原则

黄土高原地区被世人称之为“乌金高原”,是我国21世纪投资的热点地区,又是我国经济发展向西部转移的战略要地,如何开发建设是人们关注的敏感问题。该地区现有丰富的矿产资源,特别是国家对神府矿区投入达100多亿元,使矿区形成年产2000万t的原煤生产能力,公路、铁路运输通道,供电、供水等生产和生活配套服务设施的基本建成,矿区投入最终将达900亿元,形成年产1亿t以上规模的煤炭生产能力,是我国仅次于三峡工程的第二个跨世纪工程。同时黄土高原还有丰富的生物资源、林果产品、农作物各类产品和畜产品。但该区又是水土流失和风沙危害最为严重的地区,属于环境脆弱地区。因此,在开发建设中一定要贯彻开发与治理并重,开发与治理相结合的原则。第一,对地下资源开发应尽量做到资源不浪费和少浪费,开采一片、治理一片,利用一片。同时加强对乡镇企业的管理,针对乡镇企业煤炭回采率只有15%—30%,仅有1/3资源开采利用,2/3浪费掉的实际,依法收取治理费用,采取有偿回收和无偿投入的办法。坚持整治项目无偿为主,开发项目有偿为主的投入策略,原则上由农民投劳,集体投资,国家无偿扶持资金方法。对直接经济效益明显的项目,原则上由农民自行解决资金,对确有困难的农户即实行有偿滚动,使用资金扶持方法。第二,对地上资源的开发,要充分考虑水土流失,沙化等环境因素的影响,自始至终把环境保护问题提高到战略角度上来考虑,做到经济建设与环境保护同步进行,开发利用国土资源时,应综合治理、合理开发、永续利用、有效保护。

### 八、高新技术示范园区建设与统一监督管理的原则

1997年4月3日,陕西省人民政府在西安人民大厦举行中外记者招待会,向国内外宣布,国务院将杨凌作为农业高新技术产业示范区,实行沿海经济开发区和浦东开发区的政策,这对于推动西部各市(县、区)广泛吸引国内外资金和技术,人才和管理经验,推动当地经济发展和脱贫,必将起着重要作用。杨凌示范区的设立,既是机遇也是挑战。黄土高原地区土地开发起步晚、经验不足,因此,黄土高原地区各级政府应加强开发区和示范区土地开发的管理和监督,充分发挥土地开发区和示范区的拉动辐射作用,切忌开发区和示范区过多过滥,切实加强对土地开发区的分级统一管理。在土地使用权出让给开发商时,必须对开发机构的章程、人员构成、服务场所、自有资金、财务制度、经营范围、经营方式、开发业

绩、开发能力等进行审查,使其按资质、规模或技术力量等级进行开发,保证土地开发的正常进行。在土地开发过程中,政府应加强监督,监督开发商在土地开发中的合同执行情况,如项目变动,以及项目的开发程度和进度。针对开发商私自改变土地用途,或故意拖延开发时间,或只开发其中一小部分,待地价上涨之后,从中渔利的情形应严格监督。开发项目的变动,必须报主管部门批准,土地管理部门应重新核算出让价格,补办手续,对应动工而未动工的加以警告,对该完成而未完成的应加重罚款,或无条件收回项目全部或部分土地。海南省、广东省深圳市处理烂尾楼就是很好地例证。目前,国家已动用总理基金和各部委专项资金大规模建设杨凌,投资总额达30亿元,使开发区面积由该区的4km<sup>2</sup>扩大到20km<sup>2</sup>。但是黄土高原地区各地为了招揽外资,各出奇招,竞相优惠攀比,如税收减免和土地低价使用等等。导致国家所得税收和房地产收入大量流失。因此,国家应按《土地管理法》有关规定制定区域政策,对不合理现象进行有效调控。根据逆市场法则,为不同地区制定允许的政策优惠度或优惠区间,对区位条件差的地区,允许其在政策上有较多的优惠条件。弥补市场机制自发运作的缺陷。

### 九、宏观指导和协调管理的原则

黄土高原在宏观管理和各项建设中,对土地的综合治理与开发利用的规划,曾进行了有益的尝试,但因当时客观条件和科技手段的限制,多数规划缺乏预见性、针对性、科学性和可行性,宏观控制功能缺失,微观管理目标模糊。致使城乡建设,工农业生产布局以及交通网络安排,常常出现各自为政的现象,宏观调控规划成为一纸空文。近年来,国家各部委、科研院所所在“六五”至“十五”期间,对黄土高原作了大量富有成效的考察、观测、规划、试点和专题研究工作,并取得了一批世人公认的成果。但因隶属关系复杂,成果大多孤立,零散分存于各单位,难以发挥应有的效益。因此,必须统一协调,统筹安排,精心筛选、组装项目,有计划、有目的地实施和推广,建立示范样板。这样在统一规划的原则下,因地制宜,合理开发利用国土资源,在实践中大胆探索,构建有效而科学的国土综合体系。

### 参考文献:

- [1]周万龙.延安黄土高原区生态农业的实践与探索[M].西安:陕西人民出版社,1995.
- [2]赵存兴.黄土高原地区土地资源[M].北京:中国科技出版社,1991.
- [3]邵明安,张兴昌.坡面土壤养分与降雨、径流的相互作用机理及模型[J].世界科技研究与发展,2001,(2):7-12.
- [4]范学科,李鹤荣,刘小莉,秦静远.新阶段水土流失与经济平衡可持续发展研究[J].海南大学学报(自然科学版),2003,(3):25-30.