

土地利用规划是实现可持续发展的重要手段

李 晖

〔摘要〕本文阐述了土地利用规划在实现可持续发展战略中的地位 and 作用，并就合理利用土地资源的衡量标准、土地利用规划在实现可持续发展上的作用机制以及进一步提高我国土地利用规划的科学性、权威性和实用性等问题进行了探讨。就此，还提出不应将沼泽地划入未利用地，而应将其列为重要的自然生态用地，严格加以保护。

〔关键词〕土地利用规划 土地资源 可持续发展 生态环境保护

〔中图分类号〕F301.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470 (2005) —07—0049 (02)

〔作者〕李 晖 西南财经大学经济研究所 四川成都 610074

土地是生态系统存在的基础，是经济活动最重要的生产要素。合理利用土地资源关系着生态系统的平衡与稳定，关系着人类基本需求的供给保障，也是实现可持续发展的基本途径。而编制和实施土地利用规划，则是政府进行土地利用管理的重要依据和手段。土地利用规划是否科学合理，关系到政府的土地利用管理是否科学合理。土地利用规划是否具有权威性，关系到政府的土地利用管理是否规范有序。土地利用规划是否具体实用，关系到政府的土地利用管理是否具有可操作性。鉴于此，笔者拟从实现可持续发展的角度，论述土地利用规划的重要地位和作用，并就土地利用规划工作中存在的一些问题，谈几点初步的看法。

一、合理利用土地资源是实现可持续发展的基本途径

“土地是财富之母”，是一切经济活动不可缺少的基本生产要素。土地还是不可再生的有限资源，人类只有一个地球，生物圈二号试验的失败进一步表明了土地资源的不可再生性。相对于地球上众多的人口和人类无限的需求而言，土地资源是稀缺的。

耕地不但是农业的基础，也是一切文明的基础。伴随着农田的不断减少，粮食的价格出现不断上涨的趋势。粮价的不断上涨又将直接影响低收入社会群体的基本生活从而影响政治与社会稳定。水土流失和土地荒漠化则更是威胁到人类文明的存在，巴比伦文明、玛雅文明、美索不达米亚文明等的消失也均与此有关。林地、草地、水域等则关系生态系统的平衡与稳定。而城市用地、乡村居民点用地、交通用地、工矿用地甚至耕地扩量等，都是人类对地球生态系统的索取，过多过滥都会影响生态系统的平衡和稳定。

世界著名可持续发展问题专家莱斯特 R. 布朗

说：“我们不是继承父辈的地球，而是借用了子孙的地球。”的确，可持续发展的基本精神，就在于在满足当代人需要的同时，不能够损害后代人满足需要的能力。人类只有合理利用土地资源，才能保障粮食等必需品长期可持续的供给，才能保障生态系统长期保持良性循环和平衡稳定。

如何衡量土地利用是否合理？以往纯经济的标准只有一个，即当期土地收益的最大化。但从可持续发展的角度，土地利用是否合理应当看长期土地收益是否最大化，从宏观上还应当看整个社会长期经济效益、生态效益、社会效益是否最大化。这就要求：土地利用要能够满足粮食等必需品长期稳定供给的需要。土地利用要能够满足生态系统良性循环和长期平衡稳定的需要。在确保上述两点的前提下，土地利用要能够满足长期经济发展（工业化、城市化等）的需要。在确保上述 3 点的前提下，土地利用要能够满足长期土地收益最大化的需要。这就好比求解一个数学规划模型，长期土地收益是目标函数，粮食供给、生态平衡、经济发展等则是约束条件。

在事关可持续发展最重大的人口、粮食、能源、资源、环境等 5 大问题上，土地利用与其中 4 个问题直接相关，它直接关系着粮食的供给、能源的开发、资源的利用和环境的保护。可以说，只有合理利用土地资源，才能保障粮食的长期稳定供给；只有合理利用土地资源，才有助于形成合理的能源结构；只有合理利用土地资源，才能保障生态环境、维持良好的平衡稳定状态。事实上，合理利用土地资源本身就是合理利用资源的重要组成部分，并且合理利用土地资源还为合理利用其它资源创造了有利条件。可见，合理利用土地资源是实现可持续发展的一个基本途径。

二、土地利用规划是实现可持续发展的重要手段

随着人口压力的增加、工业化和城市化的推进以及生态环境保护的需要,土地利用矛盾日益尖锐,合理利用土地资源比以往任何时候都更加迫切和重要。怎样才能有效实现土地资源的合理利用?在市场经济中,市场在土地利用中经常起到仲裁人的作用。然而不幸的是,市场并不能保护农田,使其免遭非农业部门的侵夺。市场更不能保护各类生态环境用地,使其免遭农业和非农业部门的侵夺。因此,要有效实现土地资源的合理利用不能完全依靠市场这只“无形的手”,还必须依靠政府这只“有形的手”来弥补市场的缺陷。

土地利用规划就是政府“有形的手”对土地利用进行干预的一种主要形式。政府通过土地资源调查、分类、分区,制订土地利用准则和标准,对土地利用进行安排和规划,并制定相应的法律和政策或采取其它手段,保障土地利用规划的实现。实践表明,科学编制和有效实施土地利用规划能够防止最终导致破坏性后果的市场投机,保障土地利用遵循长期经济效益、生态效益、社会效益最大化原则,是实现可持续发展的重要手段。

日本是较早制订土地利用规划的国家。迫于空间和土地资源的巨大压力,日本将全国划分为城市、农村、森林、天然公园等若干土地利用区,采取措施严格保护农田、森林、水源等重要资源,在工业化和城市化高速发展的同时成功地保持了大米自给和生态环境良好,成为其它国家效仿的典范。法国、荷兰、比利时、德国甚至加拿大、美国等则在制订土地利用准则或土地利用规划的基础上,也大力实施农田保护计划和其它资源保护或利用计划,均取得了卓越的成效。从土地利用规划制订和实施较好的事例来看,各国均体现如下一些土地利用准则:

保护农田。保护自然生态系统。节约用地。治理和恢复被破坏的土地,等等。由于土地利用规划严格遵循以上准则,并且在实施上采取限制性和强制性措施以及经济上给予充分的财政支持,因而能够较好地保障可持续发展目标的实现。

三、提高土地利用规划的科学性、权威性和实用性

我国土地利用规划工作从 20 世纪 80 年代末起步,经过 10 多年的发展取得了很大成绩。但也要看到,由于认识、体制、水平等原因,我国土地利用规划工作还存在一些有待改进和完善的方面。

一是土地利用规划的科学性需要进一步提高。例如,我国土地利用规划普遍将沼泽地划入未利用地,其开发利用方向多确定为通过工程措施和生物措施将其改造为林业用地、牧业用地、农业用地等。然而,从现代生态系统科学的角度看,沼泽地作为一种重要的湿地资源,是自然生态系统的重要组成部分,具有不可替代的生态功能和作用。具体而言,沼泽地是陆地上的天然蓄水库,又是众多野生动植物特别是珍稀水禽的繁殖地和栖息地,在维持生态

系统水循环和平衡、保护生物多样性、降解环境污染等方面起着极其重要的作用。因此,保护沼泽地比开发利用沼泽地价值更为重要。同时,不应把沼泽地划入未利用地,而应将其列为重要的自然生态用地,严格加以保护。

二是土地利用规划的权威性需要进一步提高。由于我国仍处在体制转型过程当中,行政权力过大,权大于法的人治现象依然存在。表现在土地利用管理上便是有的地方党政领导常常不按土地利用规划办事,随意变更土地的规划用途,给土地利用管理工作带来了混乱,人为地破坏了土地资源配置利用的合理性。一些地方出于招商引资、加快发展经济的动机,置土地利用规划确定的土地利用控制目标于不顾,借搞开发区或城镇建设等名义大量圈占土地,使土地利用规划形同虚设,既对我国长期粮食安全战略安全形成了威胁,又导致了土地资源的极大浪费,更造成不少影响社会稳定的隐患。因此,必须在加快体制转变的基础上,通过完善立法、执法、监察、监督等制度和机制,提高土地利用规划的权威性。即任何部门、任何个人都无权随意变更土地的规划用途和土地利用控制目标,土地利用规划的修编也必须按照规定程序和步骤依法进行。

三是土地利用规划的实用性需要进一步提高。编制土地利用规划是为了科学指导与合理规划土地资源利用管理工作,因此,土地利用规划的实用性十分重要。由于技术水平和其它客观条件的制约,一些地方的土地利用规划对土地资源的调查不够深入、细致,因而规划也不够详细、具体和准确,难以指导实践,大大降低了土地利用规划的实用性。还有一些基层乡镇政府把土地利用规划当成形式,认为“规划规划,墙上挂挂”,而在具体工作中仍然常常随意按自己的想法办,使规划成了可有可无的东西。因而应进一步加强对土地利用规划工作的指导,通过土地利用规划的修编提高土地利用规划的水平,从而提高土地利用规划的实用性。还应大力宣传土地利用规划的重要性、严肃性、权威性,加强土地利用规划实施情况的检查、监察和监督,严肃查处违反土地利用规划的事件和人员,以真正达到有效利用土地的目的。

参考文献:

- 1 [美] 莱斯特·R·布朗 建设一个可持续发展的社会 [M] 北京: 科学技术文献出版社, 1994
- 2 中国社会科学院环境与发展研究中心 中国环境与发展评论 (第一卷) [R] 北京: 社会科学文献出版社, 2001
- 3 王信领, 王孔秀, 王希荣 可持续发展概论 [M] 济南: 山东人民出版社, 2000
- 4 林德金 实用省市县现代规划 [M] 北京: 光明日报出版社, 1988
- 5 王新前, 李 晖 可持续发展战略的内涵、实现途径及措施 [J] 成都: 天府新论, 1996, (05).

责任编辑: 王 林
校 对: