

## \* 科技与社会 \*

## 我国农用土地资源变化的驱动力分析

丁光伟\* 李世顺

(自然资源综合考察委员会 北京 100101)

**摘要** 文章从工业化和城镇化、土地利用比较利益差别以及不正当的社会行为等三个方面,论述了我国农用土地资源变化的驱动力及应采取的对策。

**关键词** 农用土地资源,变化,驱动力

造成农用土地资源变化的驱动力包括人口、经济、科技、社会(如价值观、宗教、文化、信仰以及与农用土地资源有关的政策、法规)等诸多方面,本文仅涉及近几年与我国农用土地资源变化密切相关的三个方面。

## 1 工业化、城镇化引起农用土地资源的变化

农用土地资源转化是普遍的经济规律,尤其是在工业化和城镇化的过程中,农耕地转向非农业用途更为突出。如在工业化过程中,日本的耕地减少了 52%,韩国减少了 42%,美国在 50—60 年代每年减少农耕地 50 万—100 万公顷。

我国近十年耕地减少的主要特点是城市用地规模过大。各地热衷于城镇升格,县改市和小城市向中等城市、中等城市向大城市、大城市向国际化大都市发展,城市用地规模急剧扩张。据对气象卫星资料测算分析,1986—1996 年,全国 31 个特大城市城区用地规模平均增长 50.2%。我们选用 1987—1996 年间三个时相的陆地卫星图象(TM 图象),对代表特大城市的北京市、代表沿海开放城市的宁波市、代表中西部城镇化的成都市进行解译对比分析,发现这些城市扩展速度令人触目惊心。北京市 1987—1995 年间,城区面积增长 1.22 倍。宁波市 1987—1996 年间,城区面积增长 92%,若加上北仑开发区则增长 2.65 倍。成都市 1988—1996 年间,城区面积增长 1.43 倍,范围主要向平原扩展,在它附近的城镇如新都、郫县、温江、龙泉镇等也扩大了 1—2 倍。城市用地规模增长弹性系数(城市用地增长率与人口增长率之比)已达 2.29,超出合理限度 1.12 的一倍以上。

城市化、工业化是现代化的重要标志。目前我国城市化还处于较低水平,随着城市化水平

\* 自然资源综合考察委员会副研究员  
收稿日期:1997 年 12 月 30 日

的提高和国民经济的发展,各项建设事业对土地需求量将与日俱增。在土地资源分配时,因考虑占用土地而不搞工业化、城市化的想法固然不可取,但中国式的工业化和城市化道路则应放在农用地资源这架天平上重新思考和审视。在推进工业化、城市化的同时,应实现粮食的安全保障。

## 2 比较经济利益引起农用地资源的变化

单位面积土地用于农业、工业、商业,其产出的价值比一般为1:100:10 000。根据我国1985年产业普查资料计算,各产业万元产值占地率相当悬殊。如林业为125公顷,畜牧业为50.8公顷,种植业为7.26公顷,建材业为0.0545公顷,化学工业为0.016公顷,有色金属采矿业为0.0152公顷,食品工业为0.0066公顷,纺织业为0.0039公顷。

在市场经济条件下,由于受比较经济利益的影响,土地总是由低值向高值转移;农用地本身也是由低值粮田向高值果园、鱼池等转移,这在农业结构调整中表现尤为突出。如广东省1985—1995年间,农业生产结构调整占用耕地达26.1万公顷,占同期耕地减少总量的54.7%,其中改挖鱼塘10万公顷,占农业结构调整占用耕地总面积的39.3%。

随着农业现代化和市场经济的发展,在农业结构调整中,占用部分耕地是正常的。从种养业的比较利益来看,种菜、种果和养鱼的经济收益远高于种粮。以珠江三角洲的南海、顺德等市为例,一公顷水田种植水稻的年产值最高只有2.85万元,扣除1.35万元的成本,纯收入在1.5万元左右,而种菜的纯收入为7.5万—9万元,种桔为12万—18万元,养鳊每公顷可收120万—135万元。由此可见,农业内部结构调整对农村基层经济组织和农民个人都可带来更大的经济收益。但由于调整的随意性大,毁田挖塘、毁田种果基本上由集体和承包人决定,只受市场价格和效益的驱动,带有相当的盲目性。如1994年陕西省弃耕改园栽果5.52万公顷,为全国之最,眼下则面临“卖果难”的局面。因此,有关部门应积极加以引导,发挥农业结构调整正面影响,尽量减少负面作用。

## 3 社会行为引起农用地资源的变化

### 3.1 “开发区热”、“房地产热”引起农用地资源的变化

一些地方领导好大喜功,铺过大的基建摊子,圈太大的开发区用地。据国务院特区办统计,1993年初,全国开发区共2 000多个,规划面积148万公顷,其中有相当数量是“圈而不开”的开发区。如在1992—1993年的开发热中,广西北海市是热中之热,一年多批划出土地近800公顷,冒出各种公司4 000余家,其中房地产公司就有1 400多家。然而1993年国家实行宏观调控,紧缩银根,大批资金从北海抽走,诸多项目搁浅,半吊子工程比比皆是,楼宇空置几十万平方米,有价无市,很像70年代日本等西方国家的“泡沫经济”。到1995年底,批出的土地只有25%动工,尚有75%的土地荒芜闲置。

批租量过大的一个突出表现是成片开发区特别多,在市场的名义下,政府部门纷纷“下海”,如贵州、四川、湖南、辽宁等省的部分开发区都是有关政府部门设置的。此外还有港澳开发区、华侨投资区、高科技产业城,众多的投资招商主体各自为战,建设项目零敲碎打,形不成规

模效应,总体规划无法贯彻,导致了土地利用结构不合理。更有甚者,得到土地的大户囤积居奇,待价而沽,等“形势好转”后再高价出手。

现在回过头看,发生在 90 年代初的那次经济过热,与土地管理的失控是不无关系的。因此土地供应既是宏观经济调控的重要对象,又是宏观经济调控的重要手段,土地供应决不能再像 1992 年、1993 年那样,成为经济过热的推动因素,而应转向务实,走消化吸纳、内涵挖潜的道路。

### 3.2 农资价格和粮食价格引起农用地资源的变化

近年来,我国粮食生产的区域格局已发生了重大变化,历史上长期形成的“南粮北调”局面如今已演变成“北粮南调”。南方过去一些主要的商品粮基地,已成为粮食净调入区。尤其是东南沿海地区,近年来粮食总产量呈不断下降态势,供求矛盾比较突出。

造成粮食产量连年徘徊的主要原因是种粮比较效益低,但从社会行为因素分析,则与农村市场价格高于城市有关,我国农作物的播种面积在一定程度上随粮食和农资价格的升降而波动。由于农村市场缺乏有效的价格管理和监督,导致非法暴利销售在农村愈演愈烈;在通货膨胀面前,农民受到的利益损失要比城市居民大得多。据抽样调查测算,1994 年因农用生产资料价格上涨,农民人均多支出 69 元,由于农村消费价格上涨,农民多支出 153 元。农产品收购价格提高给农民带来的好处,在抵消了由于生产资料价格的暴涨和消费价格的上涨造成的损失后,净得已经不多了。这些情况和问题表明,多年来困扰我国粮食价格和购销政策的一些深层次矛盾尚未得到根本解决,因而挫伤了农民的生产积极性,导致农业资源要素向非农业流动。

### 参考文献

- 1 《2000 年中国粮食论坛》. 中国农学会、农业部农业司、综合计划司编. 中国农业科技出版社. 1996 年.
- 2 《中国农业持续发展和综合生产力研究》. 中国农业持续发展和综合生产力研究组. 山东科学技术出版社. 1995.
- 3 《中国农村统计年鉴》. 1986—1995 年. 农业出版社.
- 4 Lester R. Brown. Who Will Feed China? W. W. Norton and Company. New York. London 1995.