

# 谈国土资源的可持续利用的策略

蒋小伟

吉林省通榆县十花道乡综合服务中心

**[摘要]** 土地资源是农业的生产资料与劳动对象，是人类社会赖以生存与发展最基本的物质基础。土地的可持续利用是农业可持续发展的基础，做好土地的可持续利用，对人类社会的生存与发展具有重要的深远的意义。本文将以国土资源的可持续发展理论为支撑，探讨我国城市国土资源可持续发展的对策和措施，以期对当前我国的城市化进程中面临的国土资源开发和利用有所助益。

**[关键词]** 国土利用；策略；可持续

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-627X.2020.03.367

土地资源是承载人类社会所有活动的物质基础，土地资源的可持续利用是实现人类社会与经济可持续发展基础与前提，也是农业可持续发展的基础。土地资源对于我国这样一个人口众多，耕地相对短缺，又正处在高速工业化的大国来说，问题就更加严重。当前我国的土地资源无论在数量上还是在质量上都面临着严峻的问题与挑战。随着社会经济与建设事业的不断发展，人口数量与用地数额的不断攀升，人地矛盾问题越来越突出。因此，努力协调好人口的增长、经济发展与土地资源的可持续利用之间的关系，对人类社会的生存和发展具有深远重大的意义。

## 一、国土资源可持续利用含义

国土资源可持续利用是受当前国土资源瓶颈作用日渐凸显的严峻形势倒逼，以国土的高效、集约、综合利用为基础，基于可持续发展理论而提出来的科学用地方式。它包含两层含义：一是国土资源的高效持续利用；二是国土资源与社会其他资源相配合共同支撑经济社会持续发展。[1]国土资源的可持续利用主要包括以下内容：（1）国土资源数量配置与国土资源的总量稀缺保持高度一致；（2）国土资源质量组合与国土资源禀赋相适应；（3）国土资源的时间安排与国土资源的时序性完全相当；（4）国土资源配置应当考虑区域差异，反映各地区特点，激发各地区发展活力。内容的核心是指国土资源既要满足当代人的需要，又不影响后代人的发展条件，保证有限的国土供给能满足社会经济可持续发展的国土需求，要让国土资源配置在数量上具有均衡性，在质量上具有级差性，在时间上具有长期性，在空间上具有全局性，从而实现自然协调性、经济连续性和社会持续性的统一。

## 二、我国土地资源现状

我国土地辽阔，国土面积960万平方公里，实际耕地面积约20亿亩，位居世界第三位；有林地面积19亿亩，居世界第六位；草地面积约60亿亩，居世界第二位。与土地利用紧密相关的河川径流量2.7万亿立方米，居世界第六位。但我国人均占有耕地1.65亩，仅为世界平均数的1/3；人均草地5亩，为世界平均数的1/2；人均有林地1.5亩，仅为世界平均数的1/6；人均水资源2300立方米，为世界平均数的1/4。由此可

见与世界各国相比，我国的人地关系更为严峻。特别是近几年我国房地产业的崛起，房价一高再高，很多投资者一拥而上的大搞房地产投资开发。一片片的农田被开发成了商业住宅、高档别墅区，然而土地却在迅速地减少，不光是耕地还有其他的土地资源都在被迅速地吞噬。而据预测到21世纪中叶，我国将相继迎来人口的三大高峰，即人口总量高峰、人口就业高峰和老龄化人口高峰，使我国面对人口与国家粮食安全保障的双重压力。

## 三、国土资源可持续利用对策

珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地是我国的基本国策。党的十七大报告明确提出了“推动区域协调发展，优化国土开发新格局”、“按照统筹城乡，布局合理、节约土地，功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展”。随着人口的增长，人类需求的增加，土地资源紧缺的状况也日益严重。我国人多地少的矛盾决定了只有挖掘土地内部潜力，走土地内涵开发模式的集约化利用道路。从总体和长期来看，资源是发展得以持续的基础，如何通过资源的可持续利用实现可持续发展，是摆在我们面前的现实问题。

### 1. 走内涵型开发模式，高效利用农业用地

人类社会创造财富实质就是对国土进行递进式的开发利用过程，因此，高效利用农业用地，夯实新城第一产业，将为新城发展奠定基础。高效利用农业用地，要多方面统筹兼顾。

首先要控制存量高效利用。要长期坚持“保经济增长、保耕地红线”的“双保”行动，实行最严格的耕地保护制度，对新城区划类的农业用地实行动态监控制度，保证耕地数量不减；要加大水利、防洪、生态等基础设施建设，保证耕地面积不因洪涝、干旱等自然灾害而减少。在保证耕地数量不减少的同时要保障耕地质量，要实施“沃土工程”、“移土培肥”、“土壤培植”工程，保证耕地的耕作层、耕地质量、耕地产出不因人工化肥种植、取土、挖沙而受影响，定期检测监控耕地土壤质量；要严禁耕地抛荒，提高耕地复种指数，加快发展农业合作社规模经营，坚持发展

烤烟、药材、有机蔬菜、花卉苗木、规模养殖等特色现代农业，提高耕地单位产能。

其次要保证增量持续利用。国土的数量是有限的，耕地数量更是匮乏。因此，要认真领会和贯彻国土资源部最新发出的《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》，严格控制新城内现有农村宅基地的改扩建，将新建宅基地纳入居住点规划并严格审批农村新建住宅和乡村别墅的占地面积，做到事前审批，事后复查和定期核查相结合的监管制度，加大空心村、废弃宅基地的整理力度，大力加强新城农村居民点整理；要统筹规划，积极开展废弃国土的复垦；要按计划、有步骤地推进耕地后备资源的开发利用，提高新开垦耕地的质量和产出率。

### 3. 控制人口增长，科学规划和开发土地

未来的中国是否具备一个相对宽松的发展环境，控制人口的增长将是一个关键性的因素。控制人口增长，是我国实现土地资源可持续利用最基本的措施。在控制人口的同时，科学规划和开发土地，也是保护耕地，实现土地可持续发展的重要举措。要提高土地规划质量与效率，提炼出有代表性的模式，减少规划工作中重复的劳动，增强规划的标准化。制定耕地保护专项规划，调整土地利用行为，优化土地资源配置，建立全国耕地变化动态监测系统。

4. 合理开发土地，防止土地污染。要坚持对“四荒”地开发。因地制宜地加以开发利用，使之变成能为人们带来效益的耕地、草地、林地或者建设用地，以便增加土地资源的存量。而土地开发要以保护生态为前提，只有注重生态环境的保护，才能有效实现土地资源的可持续利用。同时由于化肥、农药使用量的增加和工业三废的排放，土地污染不断加重，使土地质量大幅度下降，甚至抛荒。因此，要堵塞土地污染和农业用水污染的源头，杜绝城乡工业“三废”的超标排放；采用生物、化学和工程措施对污染土地进行治理。对于农业生产环节中农药、化肥、农膜和农产品废弃物所带来的土地污染，则要采取生态技术手段加以消除。

除此之外，还应建立宏观调控与微观管理运行机制，以调整各用地矛盾，保证整个社会健康、平稳地发展。在国家宏观调控下，才能保障土地的可持续利用。在政府的干预下利用行政、法律、经济及技术等手段对土地资源进行统筹安排及合理利用，宏观调控与微观管理密切结合起来，两手都要抓都要硬。

### 5. 不断加大用地执法力度，严厉打击各种违法用地行为

为实现土地的可持续性利用，就要加大法律宣传的力度，使干部与群众都了解违法用地的危害性与严重性，自觉的去维护土地使用的有关法律法规，自觉去抵制违法用地的行为。同时，还要加大执法的力度，严厉打击违法者及违法行为，只有使违法者付出沉重的经济代价及受到法律制裁，

才能起到有效的阻吓作用。并在此基础上，建立举报有奖激励机制，形成人人参与监督、处处有人巡查的高压态势。通过法制手段、经济手段以及行政手段，逐步做到消长平衡，防止土地退化与流失。

### 6. 建立国土节约集约利用的评价与考核机制

国土的节约集约利用并不仅仅是国土资源部门的责任，在强化国土资源局和乡镇国土所的国土监管职责的同时，要将发改、工业经济、基地和园区管理委员会、农业、林业、水利、四乡镇等用地部门和单位纳入评价考核机制，建议制定如下评价考核内容：国土利用和管理部门的主要责任、基本农田的保护、国土出让金的收缴、国土出让方式的规范、农地转用计划的使用、国土利用规划的实施以及用地项目的投资强度、产出率等。既要通过国土利用的数量和国土利用的产出率加以评价，又要从国土保持的质量等方面加以考评。

### 7. 建立诱致性国土管理机制

传统的国土管理机制是由政府完全将国土作为一种资源，通过行政层面的计划和安排进行正面的强制性管理，这种管理机制容易受用地部门的利益驱动，也容易遭到国土利用主体——团体或个人的抵触，导致管理失效。诱致性国土管理机制则是由政府从侧面给出资源利用外部约束条件，通过对国土利用主体利益的引导，促使国土利用主体发挥主观能动性，加强国土利用行为的自我约束，实现国土利用的有序管理。国土资源资产化管理和国土经营制度创新是其中的两个重要方面。国土资源资产化管理就是按经济属性对资源与资产的界限进行划分，并将原来的数量管理与价值管理相结合，从而提高国土资源管理水平。因此应通过国土资源价值核算，将国土作为一种资产纳入会计核算体系，把实物量管理与价值量管理有机结合，处理好国土资源价值补偿与价值实现的关系。此外，要营造经营制度创新环境，鼓励转让、转包、入股、出租、抵押等形式，探讨耕地流转机制。

总之，国土是财富之母，对于稀缺和不可再生的国土资源国土利用要采取内涵型国土开发模式、立体化国土利用方式和主动型国土保护策略，通过建立健全相应机制和制度保障有限国土的可持续利用，空间布局合理、产业特色鲜明、城市功能齐全、基础设施完善、人居环境优美、城乡发展协调的工业“新”城必将建成。

### 参考文献

- [1]黄宜广, 庞佑林. 土地可持续利用及其实现[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2001, 10(4): 9-12.
- [2]谭文岳, 周良才. 浅谈我国土地资源的合理利用[J]. 中学地理教学参考, 2000(12): 17.
- [3]刘嘉藩. 用速生资源替代不可再生资源[J]. 轻工标准与质量, 2001(03): 30-31.