

6

东南沿海小城镇土地利用与耕地保护研究

——以深圳市坪地镇为例*

28-32

赵任任 周寅康 ✓ 周生路

F 323.211

(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

摘 要 本文以深圳市坪地镇 1991~1996 年非农建设用地情况和耕地非农化为依据,结合我国东南沿海经济发达地区小城镇土地利用的实际,分析了东南沿海地区小城镇耕地非农化速度过快,耕地锐减的重要原因,并提出了耕地保护对策。

关键词 小城镇;土地利用;耕地保护;坪地

土地有偿使用制度改革以来,我国土地利用进入了一个崭新的阶段,土地资源得到了多种形式的开发利用,促进了城乡经济的快速发展,发挥了土地资产的重要作用。位于东南沿海的小城镇,由于受附近大中城市的经济辐射作用,土地利用十分活跃,耕地非农化严重。据统计,目前全国 80% 以上的小城镇建设都是在增量土地上进行的,其中有 60% 以上的面积是征用城镇周围的优质耕地^[1]。因此,根据我国现阶段东南沿海经济发达地区小城镇土地利用的变化情况,深入分析耕地非农化速度过快和耕地锐减的原因,提出耕地保护对策,不仅对经济发达地区小城镇土地合理利用、城镇经济持续发展具有重要意义,也是我国耕地总量动态平衡目标实现的重要组成部分。

本文拟以深圳市坪地镇 1991~1996 年土地利用动态变化为依据,分析我国沿海经济高速增长地区小城镇耕地锐减的主要原因,并提出相应的耕地保护对策和建议。

1 土地利用动态变化

我国沿海城市经济的迅速发展,使其城市开发建设和城市化速度急剧上升,导致中心城市可供开发的土地储备减少,开发费用上升。土地市场中土地的区位差异及由此引起的效益差异,是土地开发离散化的内在驱动力,使周围小城镇的大规模开发建设成为必然。80 年代以来,随着经济体制改革及土地使用制度改革的不断深入,为东南沿海地区小城镇土地开发提供了良好契机,但因有关法律法规滞后、管理措施不力等原因,也导致了土地的不合理开发利用,尤其是耕地的急剧减少。

深圳市坪地镇位于该市东北部,距市中心 39 公里,境内有深惠、深河、深梅交通要道通过。其区位特点、城镇规模、经济发展水平、土地开发利用等在东南沿海乃至全国小城镇中具有较

* 参加本次调查的还有南京大学城市与资源学系土地管理与房地产开发专业 94 级学生 20 人,特此致谢。

好的代表性。坪地镇 1991~1996 年耕地非农化速度与建设用地总量动态变化基本一致, 非农化耕地数量随建设用地总量的增大而增大(图 1)。表明耕地是非农建设用地的主要组成部分。各年非农建设用地中非农化耕地均在 53% 以上, 其中 92、93、94 年分别达到 73.2%、69.6% 和 83.6%。在经济发展、城市化水平不断提高的情况下, 耕地转化为非农建设用地在所难免, 但在人地矛盾日益尖锐的我国尤其是东南沿海地区, 耕地的急剧减少已对农业可持续发展构成威胁。

此外, 可以看出, 年建设用地总量和耕地非农化数量 1991 年已分别接近 100hm² 和 60hm², 1992 年达到最高峰, 比 1991 年增长约 1.5 倍, 其后呈逐年下降趋势。显然, 这与当时宏观经济形势及 93 年以后国民经济宏观调控相一致, 全国各地区开发区热的不断升温以及其后的消化减速情况充分说明了这一点。

2 耕地非农化原因分析

2.1 土地利用缺乏规划性, 是耕地非农化的重要原因

土地利用总体规划是协调各部门用地, 重点是协调农业用地和非农建设用地, 建立合理用地结构, 做到依法管地和按计划用地的重大决策性规划。它是实现土地合理利用和可持续发展的基本前提与重要手段^[2,3]。目前, 我国大部分地区小城镇, 包括东南沿海地区的小城镇、尚没有编制或没有有效实施土地利用总体规划, 造成小城镇各业用地数量上不协调、空间布局上不合理, 乡镇企业遍地开花、占地比例大, 导致非农建设用地总量过大, 发展速度过快, 过多良田被侵占。坪地镇 1991~1996 年非农建设用地情况充分说明了这一点(表 1)。

由表 1 可知, 坪地镇 1991~1996 年间各类非农建设用地面积达 698.6hm², 占该镇土地面积的 12.1%, 建设用地数量多, 比例大。其中, 非农化耕地为 496.3hm², 占非农建设用地的 71%。各类非农建设用地达 330.5hm², 占各类非农建设用地的比例最大, 接近 50%, 而集体建设用地中, 又以乡镇企业用地占绝对多数, 比例高达 77.0%。表明, 乡镇企业在各类非农建设用地中的比例较高, 是导致非农建设用地数量多、耕地大量非农化的重要原因。

表 1 所示的非农建设用地动态变化表明, 该镇非农建设用地发展速度较快。以 1991 年为基数, 各类非农建设用地年均递增率达 48%。年增面积最大、发展速度最快的 1992 和 1993

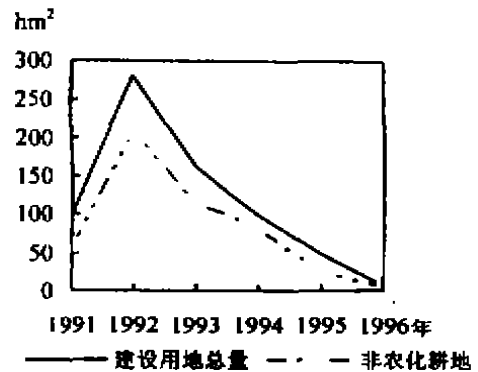


图 1 坪地镇 1991~1996 年土地利用动态变化曲线

表 1 坪地镇 1991~1996 年非农建设用地情况表
(面积单位: hm²)

年 份	非农建设 用地①	非农 耕地	国家建 设用地	集体建设用地		乡镇企业用地	
				面积②	占①之%	面积	占②之%
1991	98.5	59.4	63.5	24.6	25.0	22.2	90.2
1992	281.1	205.7	102.0	149.9	53.3	140.6	93.8
1993	162.7	116.4	54.0	86.5	53.2	55.4	64.0
1994	99.2	82.9	33.3	42.8	43.1	11.4	26.6
1995	49.2	26.1	27.1	21.5	43.7	14.1	65.6
1996	7.9	5.8	1.2	5.2	65.8	1.7	32.7
合计	698.6	496.3	281.1	330.5	47.3	245.4	77.0

年,其非农建设用地面积分别达 281.1 hm² 和 162.7 hm², 年均递增率分别达 285% 和 135%。表明,该镇非农建设用地过程中,不仅数量多,而且速度快。这除与当时国家宏观经济过热有关外,也表现出了土地利用过程中存在的问题。这种状况在我国其它小城镇普遍存在。据统计^[4]。截止到 1993 年底,全国各类开发区面积达 16,000km², 已超过 1979 年全国城市占地总面积。

2.2 土地利用率低,耕地浪费严重

在小城镇持续高速的土地开发利用过程中,另一个普遍的现象是非农建设用地的利用率较低,新的土地资源的浪费现象普遍而严重。

坪地镇 1991~1996 年各类非农建设用地情况的调查表明(表 2),土地闲置总面积达 323.5hm², 占各类非农建设用地总面积的 46.3%, 即有近一半的土地“开而不发”, 没有得到有效利用,土地闲置十分严重,土地利用效率极低。如非农建设用地面积最大的 1992 年,其土地闲置率高达 57.5%, 1993、1994 年的比例也均在 50% 左右。另一方面,闲置的土地中,耕地闲置情况更为严重。耕地占而不用且无法恢复耕种的面积达 217.0hm², 占各类非农建设用地面积的 31.1%, 耕地占用量的 71.0%, 耕地利用率极低。如 1992 年的废耕地率达 65.5%, 而 1994 年非农建设用地上所占的耕地中,几乎全部闲置。造成大片良田被占,既不能恢复耕种,又没有资金进行开发的被动局面。

土地开发利用过程中,土地利用率低,耕地浪费严重的现象在其它地区同样普遍而严重。据统计^[4],截止 1993 年底,全国 16,000km² 的各类开发区土地中,实际得到开发的约 800km², 仅占 5%。另据调查^[5],1995 年全国闲置各类建设用地近 200 万亩,其中广东闲置 23 万亩,海南闲置 18 万亩,广西 8 万亩,在这些闲置土地中绝大部分是耕地。

2.3 土地利用违法现象严重,乱占滥用耕地普遍

各类非农建设用地中,土地的违法利用现象的普遍性是导致非农建设用地发展迅速和耕地锐减的另一重要原因,主要表现为未批用地、少批多用、非法批地、擅自改变批准用途、非法转让、整地零批等形式。

坪地镇 1991~1996 年调查表明,上述各类违法用地现象都不同程度地存在,其中未批用地(包括少批多用部分用地)数量最多,

表 2 坪地镇 1991~1996 年耕地占用及土地闲置情况表* (面积单位:hm²)

年 份	非农建设 用地	闲置土地		废耕地	
		面积	闲置率%	面积	废耕地率%
1991	98.5	18.2	18.5	9.2	50.2
1992	281.1	161.5	57.5	106.0	65.6
1993	162.7	77.9	47.9	48.0	61.6
1994	99.2	50.0	50.4	48.7	97.4
1995	49.2	13.2	26.9	2.4	18.2
1996	7.9	2.7	33.9	2.7	100.0
合计	698.6	323.5	46.3	217.0	67.1

* 闲置土地:指已征用或已开发而未被利用的土地; 废耕地:指闲置土地中开发建设用地而不能恢复耕种的土地; 闲置率:闲置土地占非农建设用地的比率; 废耕地率:闲置土地中废耕地的比率

表 3 坪地镇 1991~1996 年未批用地情况统计表*

年 份	非农建设 用地①	批准用地		未批用地	
		面积	占①之%	面积	未批用地率(%)*
1991	98.5	53.2	54.0	45.3	46.0
1992	281.1	75.3	26.8	205.8	73.2
1993	162.7	26.1	16.0	136.6	84.0
1994	99.2	17.3	17.4	81.9	82.6
1995	49.2	27.7	56.3	21.5	43.7
1996	7.9	4.8	60.8	3.1	39.2
合计	698.6	204.4	29.3	494.2	70.7

* 未批用地率指未批用地面积与非农建设用地面积之比。

比例最大(表3)。未批用地总面积达494.2hm²,占各类非农建设用地的70.7%,而未批用地率各年一般在40%以上,处于高峰的1992、1993、1994年的未批用地率均在70%以上。这除与坪地镇行政改制(从原属的深圳郊县宝安县改为深圳市龙岗区)有一定关系外,反映了小城镇土地利用和土地管理中存在的问题。表3显示,1994年以后各类违法用地面积和比例明显减少,这除与国家宏观经济调控密切相关外,加强土地管理发挥了重要作用。

此外,调查还发现农村宅基地扩展迅速,分布分散等问题也是小城镇耕地非农化过快的主要原因。

3 耕地保护对策与建议

3.1 科学编制土地利用总体规划

土地利用总体规划的编制和实施是切实保护耕地、合理开发利用土地资源、促进农业和各项建设事业协调发展的重要保障;对于实现耕地总量动态平衡,实施可持续发展战略具有十分重要的意义^[6]。建议在《县级土地利用总体规划编制规程》(试行)指导下,在省、市、区(县)土地利用总体规划控制下,逐步完成小城镇土地利用总体规划,为提高土地利用率、控制各业用地规模、实现耕地总量动态平衡提供科学依据,以杜绝乱占土地,浪费耕地的现象。

根据小城镇土地利用尤其是耕地非农化过程中存在的主要问题,其土地利用总体规划的编制应注意以下几点:①做好基本农田保护区专项规划。调查表明,小城镇在经济高速发展的同时,对基本农田的保护缺乏有效措施,导致基本农田日益退缩,严重影响农业基础地位。因此,规划过程中,应将基本农田作为一专项内容,并明确实施方案与用途管制,妥善处理稳定和发展、“吃饭与建设”的关系。宜将城镇总体规划范围以外的农田、村镇建设用地周围的农田以及生产条件好、集中连片、产量较高等的农田划为基本农田,实施永久保护。永久保护的耕地应占耕地总面积的80%以上。②加强乡镇企业用地规划。坪地镇调查表明,乡镇企业用地在小城镇非农建设用地中占有很大比重,且乡镇企业布局一般比较分散,用地比较浪费。因此,在规划编制过程中,应尽可能合理安排好乡镇企业用地,规划乡镇企业小区,使其集中连片,以节约用地,提高土地利用率。③合理安排居民住宅用地。经济的发展,城乡人民生活水平的提高,城镇居民人均居住用地面积上升是历史的必然。然而,调查中发现,新增居民宅基地普遍存在分布零星的问题,一些规划用于村民建房的土地,由于多种原因,形成了成片土地零星建房的插花地,造成土地尤其是耕地资源极度浪费。因此,规划中应针对居民住宅用地中的实际问题,进行调整,形成以小城镇为龙头,以中心村为节点的居民用地网络体系,以节约用地,保护耕地^[7]。④注意城镇规划与土地利用总体规划的协调。由于历史和现实的原因,我国大部分地区,尤其是地处东南沿海地区的小城镇,城镇规划与土地利用总体规划不够协调,甚至脱节,严重妨碍了两个规划的实施。鉴于此,土地利用总体规划编制过程中,土地管理部门应和规划部门协同合作,协调解决主要用地布局问题,使城镇规划与土地利用总体规划相衔接^[8]。深圳市及其它一些省市将规划部门与土地管理部门合二为一,有利于两个规划的编制和实施,值得借鉴和推广。

3.2 开展农用地分等定级估价工作

随着我国土地有偿使用制度改革的不深入,许多城市开展了土地定级估价工作,为国有土地使用权有偿出让转让提供了科学依据,促进了国家土地所有权在经济上的实现及土地资源的集约利用。然而,在广大农村地区,由于土地市场的不完善及农用地本身的特殊性等原

因,农用地定级估价工作滞后,致使在国家征地、国有土地使用权出让转让等土地经济活动中,缺乏价格依据,故意抬高或压低地价水平的现象时有发生,导致征地过程中的人为障碍,或耕地非农化过程中的粗放性开发,土地(耕地)资源被大量闲置和浪费。

因此,为了小城镇土地有偿使用合理化、科学化,以达到合理用地、节约耕地的目的,应积极开展农用地分等定级估价工作。国家土地管理部门应尽快颁布农用地分等定级估价技术规程,以利于全国范围内普遍开展此项工作,使土地质量与土地价格相挂钩,并纳入土地管理体系,以抑制土地资源,尤其是耕地资源浪费的态势,确保耕地总量动态平衡。

3.3 加强土地管理

地处沿海地区的小城镇经济发达,土地使用制度改革推进迅速,土地利用方式多样,常是我国两类土地所有权(国有土地和集体土地)共存和交错的地方,也是土地管理相对薄弱的地方。为了实现合理利用土地,切实保护耕地,提高土地利用效率,防止和杜绝违法利用土地,实现耕地总量动态平衡,经济持续发展,必须加强小城镇的土地管理工作。

针对目前小城镇土地利用在耕地保护方面的主要问题,应在下列方面加强小城镇的土地管理工作:①建立和完善建设用地审批制度,严格按土地利用总体规划审批建设用地项目,包括乡镇企业用地项目,控制建设用地数量多,发展速度快,乡镇企业占地比例高的问题。②妥善处理历史用地遗留问题。对各类违法用地,应根据不同特点和性质,采用不同方式妥善处理。如对未批用地、少批多用地,应限期补办用地手续;对长期征而未用、资金不到位的闲置土地,应坚决予以收回并重新安排使用;对非法批地、非法转让的土地,应采取行政和法律手段尽快予以解决。③严格控制耕地占用规模,避免和杜绝耕地浪费现象。④加强土地执法力度,强化土地管理工作人员业务和思想素质,不断提高他们的政治素质和业务水平,以适应不断发展的土地管理工作的需要。

参 考 文 献

- 1 张乃贵,刘玉杰等.关于小城镇土地使用制度改革.中国土地科学,1996,10(1):13~16
- 2 陈朝辉,徐海青等.广州市土地资源的保护和可持续利用研究.热带地理,1996,16(4):350~355
- 3 陈佑启.北京城乡交错带土地利用问题与对策研究.经济地理,1996,16(4):46~50
- 4 李植斌.我国土地成片开发问题.经济地理,1994,14(4):73~80
- 5 国家土地管理局保护耕地专题调研课题组.近年来我国耕地变化情况及中期发展趋势.中国社会科学(京),1998,1:75~90
- 6 张鸿志.编好土地利用总体规划 切实保护耕地 合理用地.中国土地报,1997-07-12
- 7 张晓玲.试论小城镇地改中的土地利用总体规划.中国土地科学,1996,10(4):16~20
- 8 姜炳三,钱伯增.小城镇发展中节约用地问题的研究.经济地理,1997,17(3):44~49

招聘人员消息

中国科学院南京土壤研究所土壤胶体电学开放研究实验室招聘初、中、高级研究人员;博士后流动或(和)固定人员。条件是:(1)40岁以下;(2)有较强的献身科学精神,对科学事业与物质待遇的关系有较正确的认识;(3)有较好的化学基础,或有一定的化学基础而愿进一步学习;(4)有一定的土壤学知识,或愿学习土壤学。有意者请与季国亮、徐仁和(南京市北京东路71号,邮编:210008,电话:025-3369294,传真:025-3353590, E-mail: glji@issas.ac.cn)联系。