

工作研究

垦利县小城镇建设与耕地保护分析

孙永忠,王莉莉,杨宝国

(垦利县国土资源局,山东 东营 257500)

小城镇建设是中国特色城镇化道路的重要组成部分,它在我国国民经济和社会发展中占有重要的地位。随着农村非农产业的快速发展,小城镇迅速崛起,成为带动农村经济繁荣和推动城镇化进程的重要力量,发挥着农村地域性经济、文化及各种社会化服务中心的作用。城镇化进程的加快,需要建设用地不断增加,土地用量指标控制与城镇化建设加快的矛盾日益突出。

1 小城镇建设与土地利用现状

1.1 城镇建设用地增长较快

1997—2003 年,垦利县城镇用地增长较快,但多数分散经营,用地布局不集中,在城镇内部没有形成产业聚集优势,城镇建设用地的集约利用效率不高,与省内同类县区相比,垦利县城镇容积率偏低。1997—2003 年规划执行期间,垦利镇超出规划控制规模 821.50 hm² 的 7.83 hm²,主要原因是经过规划调整,将部分独立工矿指标调增至城乡结合部,造成城镇用地面积增加,全县城镇土地利用变化情况见表 1。

表 1 垦利县城镇用地规模变化情况 (hm²)

地区	1996 年末			1996—2010 年规划指标			2003 年末		
	城镇人口	城镇用地面积	人均用地	城镇人口	城镇用地规模	人均用地	城镇人口	城镇用地面积	人均用地
垦利镇	38482	554.8	144.2	74400	821.5	110.4	48509	829.33	171.0
胜坨镇	23638	280.6	118.7	27500	330.6	120.2	25047	323.04	129.0
郝家镇	715	47.08	658.5	7000	83.33	119.0	1115	51.4	461.0
永安镇	1088	0	0.0				1912	8.65	45.2
黄河口镇	5307	0	0.0				8655	10.21	11.8
董集乡	662	0	0.0				1058	0	0.0
西宋乡	628	0	0.0				882	0	0.0
合计	70520	882.48	125.1	108900	1235.43	113.5	87178	1222.63	140.2

1.2 土地利用现状

(1) 小城镇用地规模增长迅速,土地利用率低。随着小城镇建设步伐的加快,垦利县城镇规模日益壮大,小城镇用地规模也随之迅速扩大,从原先的 882.48 hm²,发展到现在的 1222.63 hm²,人均建设用地达 140.2 m² 以上,且土地利用率高,土地效

益尚未得到有效发挥。

(2) 规划起点低。因为缺乏系统的规划,或有规划但与现实不相符合,导致了用地带有很大的随意性,给“可持续发展”带来极大的困难。

(3) 土地主体模糊,集体国有土地相互交叉、产权不清,导致土地收益分配不公正。

收稿日期:2006-08-02;修订日期:2006-10-01;编辑:曹丽丽

作者简介:孙永忠(1966-),男,山东垦利人,助理工程师,主要从事地籍管理工作。

(4)管理机构不健全,管理者专业素质普遍较低。小城镇土地管理属县(市)土地管理部门的下属机构,只有事权,无行政权利,土地管理只对上级负责,而不能代表镇政府,是土地管理和使用脱节的主要原因所在。

2 小城镇建设面临的问题

2.1 城镇用地规模逐年扩大

城镇用地规模在逐年扩大,但人口与经济的聚集效果并不明显。居民点和乡镇企业的过于分散建设,已成为推进农业现代化和提高城镇化水平的一大障碍,尤其是分散的乡镇企业布局对农村生态环境的影响。

2.2 小城镇数量多规模偏小

垦利县共有 5 个镇、2 个乡、2 个办事处,但都规模不大,城镇规模过小的直接影响是城镇功能不完善,基础设施和公用设施投资成本高。实践证明,小城镇居住人口越多,基础设施就越完善,对人口的吸引力就越强。镇区规模难以扩大,中心城镇难以形成。据分析,小城镇的人口应在 5 万人以上才能形成集聚效益,而垦利县每个乡镇的人口多在 3 万人以下。这就影响了小城镇功能的健全和辐射作用的发挥,制约了第二、三产业集中区的形成,农村富余劳动力在小城镇的就业机会相应减少。

部分乡镇还存在重复建设现象,资源浪费严重。镇的设置不是按经济区域设定,而是同一经济区域划分为若干个城镇,每个乡镇都要设立行政、事业机构,建设各类基础设施和服务设施,从而浪费土地、资金,破坏生态环境,设施水平较低。

2.3 小城镇建设资金不足

资金不足是小城镇建设普遍存在的问题。虽然小城镇建设的资金来源越来越多元化,但总体来说,小城镇的投资、融资体制比较单一,政府投资是最主要的。在垦利县,镇政府不是一级完整预算、决算财政单位,所得税收须上缴县财政。镇里所需费用一般是县财政分发的人头经费,以及超收提成。而这些费用一般只够镇正常运转,不能投入城镇的基础建设。

2.4 政府管理机构不完善

部分乡镇政府管理功能不完善,不能适应城镇

建设和经济发展的需要。在小城镇设立各类机构虽多,但大部分属县级部门垂直领导,镇政府只有一部分管理权,甚至无管理权,镇政府的职能不健全,使镇政府的综合协调能力和宏观调控能力降低,难以有效地组织实施城镇的社会经济发展和建设的规划。小城镇政府的财政功能不完整,只是作为县级财政的一个支出单位,镇区内各部门收取的费用直接上交,然后再由县财政统一划拨。财权的不完整,更加制约了镇政府功能的发挥。镇政府的机构设置不适应城镇管理的要求,大部分机构与乡政府基本没有区别,没能按照城市管理的要求来设置机构,不利于提高城镇的管理水平。

3 加强耕地保护促进小城镇建设

据《垦利县国民经济和社会发展第十个五年计划》及每年的国民经济统计资料分析,垦利县在“九五”期间发展势头良好,部分主要目标均超额完成任务。国民经济和社会的飞速发展也促进了小城镇经济的快速发展。为确保小城镇经济建设与耕地保护协调发展,垦利县采取两手抓政策。

3.1 做好城市土地利用规划

土地利用总体规划是国家调控土地的基本手段,“三分规划、七分管理”,规划编制的目的就是为实施,只有实施好土地利用规划和城市规划,才能实现规划的保障作用,提高城区土地利用的整体水平和城市规划的权威性。树立规划引导发展,而不是规划适应发展的思想。严禁擅自突破规划确定的建设用地控制规模;城市规划不能频繁更改,避免造成土地利用前景不明,土地利用深度不够;经过了多方论证而制定的城市规划,必须以法律形式固定下来,坚决执行。通过规划实现依法用地、合理用地、高效用地。

3.2 挖掘城市存量土地的潜力

城镇的发展建设要立足垦利县的基本情况和经济社会发展水平,更多地通过实施旧城改造,充分挖掘县城存量土地的潜力,加强基础设施建设,提高土地容积率、产出率,增加城区容量;搞好城市规划工作,坚持城市建设不求最大,只求最佳的原则,利用市场机制不断调整区域城市结构、用地结构和用地布局,考虑城市、集镇相互协作、取消重复设置,减少城市化过程中不必要的耕地浪费。把粗放型土地利

用方式转变为集约化经营土地,以实现耕地总量动态平衡目标服务。

3.3 制定城镇化发展和土地集约利用制度和政策

制定一系列发展城镇扩展的政策,改革现有制度和政策,以利于技术、资源和人才的流动。如改革城市户籍制度。凡是基本上放弃农业生产,脱离农村,在城市做工、经商、经营企业,并成为自己和家庭的生活来源;长期居住城市并有自己住房,或有能力长期租住房屋的农村居民,应该改变户籍关系,变农业户口为非农业户口,享有同其他城市居民同等待遇。对于已经获非农业户口的原农村居民,不再作为农村居民,也不再作为农村集体经济组织的成员,并收回分配的责任田或口粮田。同其他城市居民一样,脱离同土地、特别同耕地的直接联系等。

3.4 落实耕地占补平衡制度

经济要发展,县城要发展,人们的居住条件要改善,占用一定数量的耕地是必然的。允许城镇扩展占用耕地,但要对占用的耕地进行补偿,使耕地在占与补之间实现动态平衡,确保耕地总量不减少。落实耕地的占补平衡制度,确保建设占地做到一占一补,逐步实现耕地占用的先补后占、占优补优、不补不占。同时,注意耕地质量的保护,改善地力,提高单产,实现“耕地经济供求的动态平衡”。

3.5 正确处理小城镇发展与耕地保护的关系

目前,由于小城镇建设步伐的加快,需要建设用地量逐年增长,有些地方,特别是发达地区用地指标紧缺与城镇建设矛盾就更加突出。土地政策要严格控制,不能松动,特别是省级下达给各市、县的指标,但作为市级下达到县级、县级下达给各乡镇的用地

指标在总用地平衡的基础上根据实际情况(例如土地类别、城镇发展方向、土地需求状况)可进行灵活调节,但这并不代表任意调用,应牢固树立“保护耕地、节约用地”的思想意识。加强土地整理和后备资源开发,积极寻求解决城镇建设用地供需矛盾的有效途径。合理确定城市规模,集约使用城市土地,提高城镇土地利用效率。在规划的指导下,大力开展土地整理,通过土地整理新增耕地,按照国家规定的一定比例折抵建设占用耕地指标,弥补用地指标不足。加大农村居民点整理力度,合理调整农村用地结构。

3.6 依靠法律法规严格审批手续

对于城镇化发展中对耕地保护不利的方面,必须依靠教育、法律、法规,严格审批手续,采取经济、法律和行政手段,保证城市化的健康发展,对重复、潜力挖掘不够等乱占耕地的项目则严格禁止,防止借城市化发展理由使耕地资源大量流失。正确处理好人口适度增长、经济社会稳定发展、资源合理开发利用和保护生态环境之间的关系。

小城镇建设要合理利用和珍惜每一寸土地,切实保护耕地和生态环境,维护生态平衡;要促进城乡协调发展,发挥城市区域的竞争优势,协调区域间、城镇间矛盾。树立加快小城镇建设是集约用地、合理用地的有效途径的新观念,加快土地利用方式的转变,走可持续发展的道路。从节约利用耕地角度制定城市规划和城市扩展的措施和政策,探索城市化的发展途径,不断挖掘城市土地的潜力,建立有利于城市扩展的土地管理体制。

聊城市土地利用基础图件与数据更新调查工作顺利通过国土资源部预检

10月13—15日,国土资源部土地调查预检组对聊城市土地利用基础图件与数据更新调查工作进行了预检。通过检查,预检组各位专家领导一致认为,聊城市土地利用基础图件与数据更新调查工作,方案制定切实可行,措施实施得力,工作开展深入扎实,基本达到了国土资源部的规定要求。该项工作自2004年8月开展以来,市委、市政府高度重视,先后多次召开市委常委会、市政府常务会议专题听取汇报,研究解决工作中遇到的问题。市政府制定下发《关于集中开展全市土地调查工作的通知》,成立全市土地调查工作领导小组和办公室,召开全市土地调查工作会议,落实经费928万元,专项用于土地利用基础图件与数据更新调查工作。同时,全市抽调业务骨干300余人,组成专门的技术组和调查工作队伍,形成市、县、乡、村上下贯通的土地调查网络。经过调查汇总,全市共制作1:1万正射影像图654幅,完成了6517个村的权属调查,签订土地权属界线协议书27248份,接边确认书76份,县级数据库8套。

这次土地利用基础图件与数据更新工作,查清了全市各级各类土地的数量、分布、利用现状及权属状况,编制了市、县、乡(镇)、村四级土地利用现状图,建立了全市1:1万土地利用现状数据信息管理系统,重新确认了各级行政辖区界线及土地权属界线,最终形成了工作报告、技术报告和自检报告等五项成果,为指导制定该市经济和社会发展战略、推动落实科学发展观和建设社会主义新农村等方面提供了科学依据。

(李怀强 张土征)