

成果与方法

城市化发展与土地资源可持续利用

王前福

(青岛市土地储备整理中心, 山东 青岛 266002)

摘要:城市化是社会发展的必然趋势,它对土地的利用产生巨大影响。当前我国城市化发展正处于快速发展阶段,必须转变观念,创新机制,转变传统经济增长方式,大力推进土地集约化利用,以实现城市化过程中土地资源的可持续利用。

关键词:城市;土地资源;集约化;可持续利用

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** C

城市化是社会发展到一定阶段的必然产物,是—定区域内资源的大规模转换与集聚,可促使区域内各要素间协调、可持续发展。土地资源作为人类活动、生存和生产的场所与空间,是人类社会赖以生存的基本资源。土地在人口、资源、环境和经济发展关系中居于其他资源无法替代的核心地位。随着经济的不断发展,尤其是随着工业化、城市化进程的加快,土地非农化和生态环境恶化不断加速,实现土地可持续利用成为一个非常重要的课题。

1 土地利用的特征

1.1 城市土地资源利用特征

城市化初期,通常以能源原材料工业等资源与轻纺工业等劳动密集型产业为主,在土地利用上表现为粗放型,用地较为分散,功能分区不明确,土地资源利用效率低,浪费比较严重。城市化中期阶段,产业结构开始向资金密集型方向发展,产业分工的细化与规模经济的扩张,使城市内部用地结构日趋复杂,供求关系趋于紧张。由于行业比较优势的差异性,区位竞租规律的基础性调节作用,诱导城市内部用地功能向集约化发展,表现为建筑密度加大,容积率不断提高。在城市化高级阶段,伴随着工业化、城市化的不断推进,产业结构不断升级优化和人口持续增长,土地集约化利用程度不断提高。原有城市用地过于紧张,产生了外延城市化,卫星城建设步

伐加快,形成城市集群化发展模式。一些较大城市周边往往分布许多卫星城,成为核心区城市功能的疏散地。目前我国东部沿海地区的发展,正处于由中级城市化阶段向高级城市化阶段发展的过渡期,因此对土地资源的利用具有中期阶段特点的同时,已明显表现出高级城市化阶段的一些特征,而除东部沿海地区尤其是西部经济欠发达地区,城市化发展水平还较低,土地资源的利用相应地表现出初期阶段的一些特征。

1.2 农业土地资源利用特征

在城市化发展初期阶段,城市化通常表现为城区快速地向外延式的扩张,对土地的利用表现为粗放式利用,侵占大量的农田甚至耕地。但随着城市化发展到一定阶段,比较效益机制驱动着农业用地结构不断调整,农业现代化与土地资源合理利用将愈发表现出互相促进的关系。城市化、工业化发展可以创造比农业更高的经济收益,为农业现代化提供资金投入保障,改造传统农业的物质技术基础,同时可以创造农业以外的更多就业机会,促使农业向规模化经营方向发展。城市化发展促使非农业人口集中、交通条件改善和产业集聚,对城郊区种植业结构调整和土地资源利用方式的转变产生直接作用。城市化发展不断改变着周边地区农业生产的方向与布局,同时促使农业用地向高投入、高产出、高效益的

收稿日期: 2006-07-15; 修订日期: 2006-11-09; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 王前福(1970-),男,山东单县人,工程师,主要从事国土资源管理工作。

特色种植业的方向发展。

2 土地利用存在的问题

当前我国正处于城市化、工业化加速发展阶段,特别是 20 世纪 90 年代后期以来,城市化的进程更是引人注目。到 2005 年底,城市化水平已由 1980 年的 19.4% 迅速增长到了 40.2%,预计到 2020 年城市化水平可达 50% 左右^[1]。由于社会、经济体制正处在转轨时期,城市化发展过程中土地利用方面出现了许多问题。

2.1 城市用地总量失控耕地锐减

建设用地增长率与人口增长率之比称为用地增长弹性系数。据研究,城市用地增长弹性系数为 1.1 较为合理^[2],但我国 1998—2005 年城市用地增长弹性系数为 2.1,而特大城市平均高达 2.9,说明我国城市用地规模过度膨胀,用地增长速度大大高于城市人口增长速度,处于极不合理状态。根据对卫星资料的测算分析,近 10 年来,全国 31 个特大城市主城区用地规模平均增长超过 50%。而对 19 个城市的高分辨率卫星监测数据分析,这些城市建成区面积扩展都在 60% 以上,其中不少城市占地面积成倍增长,大部分是通过城市的外延扩展,其中约 50%~60% 原为耕地,且大多是优质耕地,特别在一些城市化水平较高的地区,如长江三角洲和珠江三角洲,其新增城市用地中耕地所占比例更高,其中浙江和江苏 2 省分别达到 85% 和 90%,目前我国人均耕地仅相当于世界平均水平的 1/4 左右。

2.2 土地利用的经济效益低下

目前我国很多地方城市数量的增加和外延式发展,使城区面积的快速扩大,造成了大量的土地资源,尤其是耕地资源被征用,再辅以粗放型的土地经营方式,造成大量土地闲置浪费。许多开发区开而不发,全国开发区所占土地中 90% 是耕地。土地严重浪费的同时却伴随着用地紧张,许多城市交通拥挤、城市住房紧张、城市绿地面积较少,使土地的可持续利用面临着严峻的挑战。

2.3 土地利用结构失衡

据有关资料显示,当前我国大城市中工业用地占建设用地的 21.2%,而发达国家则不足 10%。城市用地空间布局不合理,既影响了城市集聚功能的发挥,又浪费了宝贵的土地资源。尽管我国城市土

地有偿使用制度从 1988 年已经开始实施,然而在许多城市中各产业的空间配置并未按地租、地价规律在城市土地空间分布上表现出应有的规律性,工业用地依然占据了城市空间中高地价地区和商业服务区繁华地段,城市规划并未对城市用地起到应有的指导和约束作用。

2.4 土地生态系统恶化

城市市区是人口和产业集聚的区域,其生态系统较自然状况下的生态系统而言更加脆弱,许多城市垃圾占据大量的土地,相当多的低效高耗能、重污染工业占据着城市中心区,土地使用效率低,绿化面积少。我国城市公共绿地仅为 2~4 m²/人,绿地率为 7.4%,而其他国家公用绿地为 12~20 m²/人,绿地率为 30%。近年来,一些污染企业向一些监督机制较薄弱的城郊地区或经济相对落后地区转移,致使大规模的农田被污染。据有关资料显示,全国目前受污染的农田面积比 20 世纪 90 年代增加 50%,占全国耕地的 10.4%,水体污染造成近 430 万 hm² 土地污染,重金属污染农田达 107 万 hm²。

3 土地可持续利用的建议

3.1 严格控制人口增长提高人口素质

土地资源是有限的,在一定生产力水平条件下,一定数量土地可能供养的人口也是有限的。严格执行控制人口总量、提高人口质量的人口基本国策,是实现土地可持续利用的最根本的措施。在今后一定时期内稳定现有人口政策不动摇,转变传统思想,提高人们珍惜土地资源节约用地的思想意识,为当前一定社会发展时期的重要抉择。

3.2 统筹城乡发展实现农转用土地效益最大化

城市化发展历程表明,在城市发展过程中,必然引起土地利用方式和土地利用结构的根本变化。在农业用地中,耕地和城市建设用地两者之间表面上存在此消彼长的增减关系,应遵循城乡一体化原则,打破城市和乡村二元结构的封闭系统,将两者纳入统一的城乡土地利用大系统中综合协调解决两者之间的不协调性。根据土地利用边际分析原理,在土

全面建设小康社会居住目标研究,中研网,2005年。
国家林业局,全国林纸一体化工程建设“十五”及 2010 年专项规划,2005 年。

地资源数量有限的情况下,不同用地间边际收益相等时,土地资源达到可最佳配置,在农地转变为建设用地之后,才能够发挥出巨大的经济效益和社会效益,逐步提高土地利用的集约化水平,最终达到合理地利用全部土地资源。

3.3 充分挖潜集约利用城镇存量用地

在一些城市中,一方面土地资源非常紧张,而另一方面在一些单位或行业内部,存在着土地资源的浪费现象,有相当部分的国家划拨土地,长期一直处于闲置状态。土地利用的私人目标和社会目标之间存在很大的差别,需要政府利用其行政权力,通过制定政策或法律影响土地利用。要促进和改善土地利用方式,满足土地的持续利用,政府的强制调节和协调是一个重要措施。除此之外,政府还需担当制度创新诱导者和制度管理及服务者,以便使土地持续利用管理得以顺利实现。应该通过经济、法律和必要的行政手段,对现有存量土地充分挖潜,约束企业、个体以及政府等的短期行为,转变经济增长方式,从粗放型转变为集约型,节约资源、降低消耗。对于每一时期开发利用的土地均应确定土地利用效率指标,如人口密度、建筑密度、建筑容积率、单位用地产值率和单位产值占地率等,只有达到各项效率

指标方可允许开发新的用地,对违反规划的土地开发应采取相应法律制裁措施加以约束。

3.4 加强文化和制度建设引导农村节约用地

人类使用土地资源是在一定的社会背景条件下进行的,文化、经济、法律、政策和制度各方面的社会因素都会对土地利用产生影响。城市化带来了人们文化观念和政策体制的巨大变化。土地是否能持续利用,文化和制度是其重要保证。通过文化建设,转变人们的思想,而加强制度建设,具有强制性,两者协调,保证土地资源可持续利用得以实现。

总之,土地资源的可持续利用是实现生态、经济和社会可持续发展目标的必然要求。我国城市化快速发展过程中要实现土地资源的可持续利用,必须转变观念,形成与可持续发展相一致的社会文化制度,走集约型经济增长之路。

参考文献:

- [1] 郑宇,冯德显. 城市化进程中土地资源可持续利用分析 [J]. 地理科学进展, 北京: 2002, 21 (3): 223-229.
- [2] 扬·盖尔. 交往与空间 (Communication and Space) [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.

Primary Study on Urbanization Development and Continuous Utilization of Land Resource

WANG Qian - fu

(Qingdao Land Reserve and Management Center, Shandong Qingdao 266002, China)

Abstract: Urbanization is the certain trend of social development which will effect land utilization strongly. At present, urbanization is developing rapidly in China. In order to realize continuous utilization of land resource, ideas should be changed, mechanisms should be created, traditional economy developing style should be changed and land utilization mode should be concentrated.

Key words: City; land resource; concentration; continuous utilization

曹县国土资源局五项措施优化经济发展环境

为促进全县经济发展,曹县国土资源局于日前决定采取五项措施优化经济发展环境。一是实现行政提速。对曹县(青岛)经济技术开发区建设、招商引资中的土地行政审批事项专设“绿色通道”,随到随办、特事特办。二是推行诚信服务。全面实行首问负责制、服务承诺制和内部协调会审制,在局内部建立任务交办、流转督办制度,实行“并联式审批,串联式服务”,实行违法责任追究制度。三是实行政务公开。对办理程序、材料要求和审批结果等,建立信息定期公告制度。对建设用地审批、确定土地资产上市底价和重大土地违法案件查处等重大事项,坚持由集体讨论决定。四是创新服务形式。设立留言簿和意见反馈卡,添置便民设施,定期听取服务对象的意见和建议,进一步深化服务内涵,变坐等式服务为主动上门服务。五是提高服务经济能力。按照“供需平衡,集约高效”的原则,确保建设用地合理需求,积极向上级为该县争取优惠政策,努力为经济发展提供国土资源保障。(苗春晖)