

诸城市土地整治规划的区域统筹与协调

孟艳丽¹,许庆福¹,曹玉健²,丁喜莲¹,白杨¹,唐伟¹

(1. 山东省地质科学实验研究院, 山东 济南 250013; 2. 诸城市国土资源局, 山东 诸城 262600)

摘要:随着诸城市土地整治工作的不断推进,其区域综合性特点越来越明显,面临的环境也更为复杂,统筹和协调的重要性也愈加突出。统筹诸城市区域城乡土地整治,需要按照城乡一体化发展的要求,全域规划,全域整治;统筹诸城市区域土地整治需要按照不同区域土地利用状况,明确整治方向和重点,实行差别化整治。同时,要加强诸城市规划间协调,提高土地整治综合效益。

关键词:土地整治;城乡统筹;区域统筹;差别化整治;规划协调;山东诸城

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

0 引言

国务院《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好土地整治工作的通知》(国发[2010]47号)要求土地整治“以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向”。国土资源部《关于开展土地整治规划编制工作的通知》(国土资发[2010]162号)要求,土地整治规划编制要遵循“依法依规科学规划、促进城乡统筹发展、上下结合相互协调、专家领衔公众参与”的原则。因此,在土地整治规划编制过程中,如何做好统筹与协调是需要认真研究解决好的问题。

统筹是综合考虑各部分之间及部分与全局的关系,以求总体目标的实现^[1]。目前,土地整治已成为国家层面的战略部署。通过土地整治,解决区域土地利用中的问题,促进城乡之间和区域之间的协调发展,需要以统筹的理论加以指导。刘天禄指出,组织合理化是统筹的首要问题^[2]。如何合理组织土地整治,应该从城乡之间和区域之间两个方面来实现。土地利用系统是由人口、土地、生态、交通、经济等要素或子系统与环境组成的有机体^[3],土地整治作为一项复杂的系统工程,需要协调与整治有关的规划或工作,以发挥其综合效益。该文以诸城市土地整治规划编制为例,探讨土地整治规划中统筹与协调问题。

1 城乡土地整治

随着诸城市土地整治工作的不断推进,以补充耕地数量为主要目标的土地整治已不能满足新时期经济社会发展的实际需要,按照“以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向”的要求,统筹农用地、农村建设用地、城镇建设用地、工矿废弃地、宜农未利用地以及生态环境整治,以基本农田整治为重点,大力推进农用地整治,规范推进农村建设用地整治,鼓励开展城镇建设用地整治^[4],要站在统筹城乡一体化发展的角度,统筹诸城市城乡土地整治,做到全域规划,全域整治。

1.1 加快推进城镇土地整治

城镇土地整治是根据城市发展战略和城市规划,对城镇土地利用现状进行调整和改造,以达到土地资源可持续利用目的的一种国家措施^[5],与城镇发展密切相关。对于诸城市,经过多年的建设和发展,城市功能已较为完善,用地布局也日趋合理,但土地集约利用水平仍需提高,用地布局需要进一步优化,需要按照“总体规划、分步实施、片区拆迁、组团开发”的原则,以和谐拆迁、稳定开发为目标,在切实维护群众利益的前提下,稳步推进老旧小区、“城中村”等改造,改善城区环境,提高居民生活质量,提升城市形象。

* 收稿日期:2013-01-04;修订日期:2013-03-04;编辑:王秀元

作者简介:孟艳丽(1980—),女,山东单县人,工程师,主要从事土地规划及相关工作;E-mail:mengli0902@163.com。

1.2 有序推进诸城市土地整治

土地整治包括农用地(主要耕地)整治和农村建设用地(主要是农村居民点用地、零星分布及低效利用的农村建设用地)整治。诸城市土地整治主要包括:

(1)高标准基本农田建设。诸城市低质量耕地约占耕地总面积的33%,主要分布在低山丘陵区,耕地细碎化问题突出,田坎、沟渠、田间道路所占比重较大,农业基础设施相对薄弱,抵御自然灾害的能力较差。基本农田建设还存在重数量轻质量的问题,资金投入不足,基础设施不完善,其中农田水利设施配套率仅占总面积的30%。因此,应加大投入,建设集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强,与现代农业生产方式和经营方式相适应的高标准基本农田。在平原区,大力发展高效节水工程,推广喷灌、滴灌、微灌、管灌技术;加强农田水利设施建设,增强农田防洪排涝能力;完善农田路网布局,提高道路的荷载标准和通达度。在低山丘陵区,加大中、低质量等级耕地改造力度,规整田块,合理确定田坎规模,提高机械作业水平;加强小型农田水利设施建设,增加塘坝、大口井数量,提高农田灌溉比重。

(2)农村居民点整治。推进田水路林村综合整治的重点和难点在农村居民点的空间整合。农村居民点整合要以组织整合和产业整合为基础,逐步完成空间整合。近年来,诸城市按照地域相近、规模适度、有利于整合利用现有公共资源的原则,将全市1249个行政村规划为208个农村社区,建立了社区党总支、社区发展协调委员会和社区服务中心^[6],实现了组织整合。在组织整合的基础上,突破村庄界线,立足于社区区域实际,发展社区内合作经济组织,形成了“龙头企业+专业合作组织+农户”、“专业合作组织+农户”、“龙头企业+农场”等产业化经营新模式,提高了农业经营组织化程度,实现了一定程度的产业整合。在组织整合和产业整合的基础上,按照集约节约资源、加强社会管理、便于接受公共服务、提升生活质量的原则,建设农民聚合居住区,影响和吸引周边的村庄逐步向农民聚合居住区聚集融合,逐步实现农村居民点的空间整合。

(3)工矿及其他建设用地整治。在农村工矿用地中,诸城市部分用地沿公路两侧带状分布,集聚程度较低,因此应加快公路两侧建设用地整治,结合农

民聚合居住区建设和产业发展,将公路两侧带状及零星分布的建设用地进行适度整治,逐步向农民聚合居住区或产业园区集中。农村墓地多是自发形成,布局零散,土地利用水平较低,应将零星分布的农村墓地进行整治,按照社区设立公共墓地,新建墓地主要在林地或未利用地中选址。

2 区域土地整治

由于区域自然和经济社会条件客观上存在着区域差异,土地利用方式和结构受自然和社会经济条件的影响,也具有区域差异性^[7]。因此,在土地利用结果上,不同区域也存在不同的问题,土地整治的重点和方向也存在差别。统筹诸城市区域土地整治,主要是根据产业布局、地形地貌和土地利用问题的相对一致性,进行土地整治分区,明确诸城市不同区域土地整治的方向和重点,实行差别化整治。

2.1 科学划定土地整治区

根据诸城市实际情况,将全区域划分为4个土地整治区:

(1)中部平原高新产业土地整治区。包括密州街道、龙都街道、舜王街道的大部分区域,以及昌城镇、石桥子镇的南部和贾悦镇的东部,面积51825.00 hm²,占土地总面积的24.09%。该区地势平坦,工业园区比较集中,基础设施比较完善。

(2)东北部平原传统农业土地整治区。包括百尺河镇、辛兴镇的全部,昌城镇和林家村镇的北部,相州镇的东部,面积43071.41 hm²,占土地总面积的20.02%。该区地势相对平坦,耕地质量高,农业生产条件好,是全市重要的粮食产区。

(3)西北部丘陵特色农业土地整治区。包括枳沟镇的全部,贾悦镇和相州镇的西部,石桥子镇的北部,面积54377.96 hm²,占土地总面积的25.28%。该区地势略有起伏,耕地质量总体较高,农业基础设施较为薄弱,是全市重要的瓜果、蔬菜和黄烟种植区。

(4)东南部低山生态经济土地整治区。包括皇华镇和桃林镇的全部,林家村镇的南部,面积65861.40 hm²,占土地总面积的30.61%。该区地势起伏较大,耕地质量相对较差,生产生活基础设施相对落后,生态环境较为脆弱,是全市主要的花卉、苗木、果品、花生和茶叶种植区^[8]。

2.2 实行差别化整治

差异化土地整治是由土地利用资源状况差异性和自然、经济社会和生态环境差异性决定的。它表现为2个方面:①不同区域,土地利用资源状况不同,存在的问题不同,土地整治重点和方向也不同。②不同区域,自然、经济社会和生态环境不同,需要综合考虑各种因素,提出不同的土地整治模式。

对于中部平原高新产业土地整治区,以城乡建设用地整治为重点,有序开展城镇用地,特别是老旧小区、“城中村”和低效工业用地整治,优化城镇发展环境,提升城市品位,改善居住条件;规范推进农村居民点整合,引导农民向中心城区、镇驻地和农民聚合居住区集中;结合中部高端产业聚集发展区和东部高新技术产业开发区建设,统筹安排产业发展与农民聚合居住区建设,实现产业发展与聚合居住区建设的相互支撑。对于东北部平原传统农业土地整治区,以耕地尤其是基本农田整治为重点,积极开展田、水、路、林、村综合整治,建设集中连片、田块平整、渠网配套、道路通畅、旱涝保收的高标准基本农田,促进农业规模化、产业化发展;结合农业产业化生产,优化农村居民点布局,引导农民向镇驻地或农民聚合居住区聚集。

对于西北部丘陵特色农业土地整治区,以农用地整治为重点,完善农田基础设施,建设高标准农田,提高高产稳产基本农田比重;结合特色农业发展,加强农田景观建设,促进观光农业的发展。农民聚合居住区建设要突出地方特色,与发展观光农业紧密结合。

对于东南部低山生态经济土地整治区,以土地综合整治为重点,按照生态优先的原则,积极开展小流域综合治理,增强农田抵御自然灾害的能力;结合南部生态经济发展区建设,加强生态环境保护,促进生态农业和观光农业发展。重点实施零散农村居民点拆并,引导农民向镇驻地或农民聚合居住区集中。

3 规划间协调

国土资发[2010]162号文要求,要“加强部门协调,重点做好与城乡规划、区域发展规划、基础设施建设规划、产业发展规划、生态建设规划等的协调”。作为各项国家发展战略的重要抓手,土地整治已不能简单地被视为一项技术工程,它还是一项社会工

程^[9]。

3.1 土地整治与特色现代农业发展

现代农业是与传统农业相对应的农业形态,是以广泛应用现代科学技术,普遍使用现代生产工具、全面实行现代经营管理为本质特征和主要标志的发达农业。规模化经营是现代农业的发展方向。目前,诸城市流转土地仅占承包土地面积的10.9%,多数农民仍以经营承包地为主,规模化生产水平不高,不能适应现代农业规模化、产业化、集约化、专业化的要求。因此,需要结合诸城土地整治,鼓励农民承包土地经营权流转,不断推进土地适度规模经营。同时与诸城三河流域优质瓜菜种植区、现代烟草种植区、东南部山区优质花生种植区、南部山区有机茶叶种植区、城郊南部花卉苗木种植区、林果旅游产业园区建设相结合,挖掘区域特色资源利用潜力,提升农业综合实力,促进传统农业向现代农业转型跨越发展。

3.2 土地整治与生态网络建设

近年来,生态网络建设已与土地利用空间规划相结合,并考虑休闲运动、景观美感度^[10]。因此,诸城市土地整治要与生态网络建设相协调,构建城乡一体化生态空间网络。诸城市以建设生态城市为目标,以河流、公路为廊道,以山体为核心区,构建“一纵两横一片”的大型生态网络空间。“一纵”即潍河景观廊道绿带;“两横”即青兰高速绿带、329省道绿带;“一片”即南部丘陵林地。同时,通过道路、河流绿色通道,将城乡绿地、水库水塘、农田林网等进行连接,构建城乡一体化生态空间网络。

3.3 土地整治与地质遗迹和历史文化遗迹保护

土地整治不但要协调土地生态环境保护,还要协调自然与人文景观的保护。

诸城市恐龙化石资源丰富,被誉为“中国龙城”,境内恐龙化石被中外恐龙专家誉为恐龙化石宝库,是我国重要的以大型鸭嘴龙类为代表的晚白垩世恐龙化石产地。要协调好土地整治与恐龙化石遗迹保护,恐龙化石保护区及周边区域的土地整治要与地质遗迹保护相结合,严格保护地质遗迹景观,严禁对地形地物人为改变或破坏;禁止在一级保护区范围内开展不利于地质遗迹和生态保护的整治活动。在保护区建设的见屯社区、土墙社区和大山社区等,要与地质遗迹保护相结合,促进特色农村社区

建设与地质遗迹保护协调发展。

农村社区建设不能一味追求拆旧建新,对于历史文化名村或具有特色的古旧建筑,要合理保护,发挥其文化及景观价值。诸城市历史文化底蕴深厚,有舜帝故里(诸冯村)、王尽美故里(北杏村)、臧克家故里(臧家庄子)等历史文化名村。农村聚合居住区建设要与历史文化名村保护相结合,保护和传承历史文化。诸冯村建设要充分体现诸冯村历史渊源,按照“华夏第一村”建设的思路,丰富文化内涵,突出展现诸城市的悠久历史;北杏村建设要体现革命传统教育特色,发挥其“主题社区建设典型”的示范和带动作用,建成为诸城市最具典型示范意义的革命传统乡村社区;臧家庄子建设要与现代诗人臧克家故居保护相结合,建设具有民族特色的文化旅游区。

诸城市历史悠久,历史文化遗迹丰富。主要有呈子古村落遗址、韩信坝遗址、汉王山龙山文化遗址、白龙山古墓群、龙宿村战国贵族墓、齐长城遗址等历史文化遗迹。土地整治要与历史文化遗迹保护相协调,禁止在保护区范围内开展不利于历史文化遗迹保护的整治活动。

4 结语

随着诸城市经济社会的快速发展,对土地整治提出更高的要求,统筹城乡土地整治,促进城乡一体

化发展;实行区域差别化土地整治,促进区域间协调发展;土地整治作为一个社会工程,加强规划间的协调越来越突出。因此,诸城市土地整治规划的区域统筹与协调,就显得愈加重要。

参考文献:

- [1] 白云升,朱明仓,胡存智.区域土地统筹利用论[M].成都:西南财经大学出版社,2008.
- [2] 刘天禄.统筹学概论[M].北京:中国商业出版社,2004.
- [3] 董祚继,吴运娟.中国现代土地利用规划——理论、方法与实践[M].北京:中国大地出版社,2008.
- [4] 中华人民共和国国土资源部.土地整治首重科学规划——国务院 47 号文件解读之五[EB/OL]. [2011-05-04]. <http://www.sina.com.cn?>
- [5] 张秀智.中国城市土地整理理论与实践[M].北京:中国城市出版社,2010.
- [6] 韩俊.县域城乡一体化发展的诸城实践[M].北京:人民出版社,2009.
- [7] 王万茂.土地利用规划学[M].北京:科学出版社,2008.
- [8] 孟艳丽,毛美桥,许庆福,等.县级土地整治规划编制思路探讨——以诸城市土地整治规划编制为例[J].山东国土资源,2012,28(3):49-52.
- [9] 鲍家伟.农村土地整治是一项社会工程[EB/OL]. [2011-11-01]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/xwpl/201111/t20111101_1019751.htm.
- [10] 宇振荣,郑渝,张晓彤,等.乡村生态景观建设理论与方法[M].北京:中国林业出版社,2011.

Regional Co-ordination of Land Remediation Planning in Zhucheng City

MENG Yanli¹, XU Qingfu¹, CAO Yujian², DING Xilian¹, BAI Yang¹, TANG Wei¹

(1. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Zhucheng Bureau of Land and Resources, Shandong Zhucheng 262600, China)

Abstract: Accompanying with continuous progress of land remediation work in Zhucheng city, regional characteristics of this area have become more and more obvious, the environment is becoming much more complex, and the importance of co-ordination has become even more prominent. Co-ordination of regional urban and rural land remediation in Zhucheng city should be carried out in accordance with the requirements of the integration of urban and rural development, overall planning and remediation. Implementation of differentiation remediation also should be carried out according to present condition of land use in different regions, clear direction and focus remediation. At the same time, coordination between all plans should be strengthened to improve overall efficiency of land remediation.

Key words: Land remediation; urban and rural areas; regional co-ordination; differentiated remediation; planning and coordination; Zhucheng city in Shandong province