



新旧动能转换视角下山东省 土地资源保障能力研究

安国强

(山东省土地调查规划院, 山东济南 250014)

摘要:充分认识山东省土地资源利用所面临的形势,是保障经济社会新旧动能有序转换的基本问题。土地资源与新旧动能转换存在着相互渗透、相互促进的关系,土地资源以宏观调控的方式,促进新旧动能的有序转换,是保障新旧动能有序转换的有效手段;新旧动能转换又是土地资源管理、利用和保护的内生需求。该文从新旧动能转换基本概念出发,深入剖析了二者之间的相互关系,从土地利用方式、土地利用结构和布局、土地质量和土地生态环境四个方面,分析了新旧动能转换对土地保障能力的要求,探究了土地资源利用管理中的旧动能和新动能,总结归纳土地资源管理、利用和保护对经济发展的新旧动能转换的作用,提出了保障新旧动能有序转换的措施。

关键词:土地资源;新旧动能有序转换;土地资源信息基础设施;山东省

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

引文格式:安国强.新旧动能转换视角下山东省土地资源保障能力研究[J].山东国土资源,2018,34(7):86-90. AN-Guoqiang. Study on Land Resources Support Capability in the Perspective of New and Old Growth Driver Transformation in Shandong Province[J]. Shandong Land and Resources, 2018, 34(7): 86-90.

0 引言

随着我国经济发展进入新常态^[1],经济增长速度由快速增长渐渐趋于平缓^[2],土地资源管理、利用和保护中的问题日益突出,资源环境约束性越来越强^[3]。在我国经济新旧动能转换,增长方式根本性转变的形势下,有效发挥土地资源宏观调控作用^[4],推动经济发展新旧动能有序转换的同时,土地资源管理、利用和保护面临着重要的机遇和严峻的挑战。

学术上对于新旧动能转换对土地资源保障能力要求的研究大多集中在理论层面或者经济学领域。王小广^[5]分析了我国新旧动能转换的挑战与应对,任建华^[6]等认为中国经济正在闯“新旧动能转换”关,干春晖^[7]研究了中国经济新旧动能转换的六大变量,赵丽娜^[8]以山东省为例,对产业升级与新旧动能有序转换关系进行了研究,鲁春丛^[9]、曹雅丽^[10]、曾欢^[11]、武文卿^[12]、李宝会^[13]等分别探讨了信息经济、移动互联网、降成本、供需两侧改革等与新旧动

能转换的相互关系,但是对于保障新旧动能有序转换的物质基础——土地资源则鲜有研究。该文分析了山东省新旧动能转换的土地资源保障能力,研究土地资源对新旧动能转换的内生需求和宏观调控作用,探讨解决土地资源管理、利用和保护中的问题和保障经济发展新旧动能有序转换的理论和方法。

山东省土地资源总面积为15.79万km²,人均土地资源仅为0.16hm²(合2.41亩),不到全国平均水平的四分之一,山东省以全国1.66%的土地养活全国7.16%的人口。随着经济社会的快速发展,山东省人地矛盾越来越突出,土地资源面临约束性逐渐加强。一味依靠土地资源扩张的经济增长空间已经非常有限,土地利用方式有待转变;土地结构和布局有待进一步优化,土地质量有待提升;土地生态环境压力加大,耕地土壤环境质量堪忧等问题日显突出^[14]。在经济步入新常态形式下,充分认识土地资源利用和管理的基本问题,寻求经济社会的发展土地资源中的新动能,全面提高土地资源对新旧动

收稿日期:2017-11-28;修订日期:2017-12-06;编辑:曹丽丽

基金项目:山东省生态用地利用与保护研究;国家自然科学基金面上项目(41771560)

作者简介:安国强(1974—),男,山东日照人,高级工程师,主要研究方向为土地制度和土地管理;E-mail:an_tiger_@163.com

能有序转换的保障能力。

1 基本理论与研究思路

1.1 基本理论

新旧动能转换是经济发展的客观规律^[15], 一个国家或地区发展到一定阶段, 由于资源禀赋、成本因素、外部环境等各方面发生变化, 其发展模式必须做出相应的调整, 是经济发展方式的根本转变, 其重点和难点是供给体系质量效益的全面提高^[2]。

土地资源是经济增长中的一种基本要素^[16], 对于我国来说, 土地是一种具有资源和资本双重属性的特殊生产要素, 对经济增长的作用体现为实物形态上的新增用地投入效应和货币形态上的土地资本化效应^[17], 土地资源既可以直接带来经济的增长, 又可以参与宏观调控, 以“看得见的手”的形式引导优化要素市场的资源配置^[18]。

1.2 研究思路

土地资源是保障新旧动能有序转换的物质基础, 又对新旧动能转换有着内在的需求; 新旧动能转换对土地资源优化配置和结构调整提出了新的要求, 也为土地资源的合理利用和保护提供了重要机遇和严峻的挑战。因此, 土地资源与新旧动能转换存在着相互渗透、相互促进的关系。新旧动能转换要求土地资源从粗放的土地利用方式向节约集约利用方式的转变、土地利用结构和布局进一步优化、生态环境的改善和土地质量的提升。提高土地资源对新旧动能有序转换的保障能力就是加强土地资源宏观调控的能力, 具体包括三个途径: 提升土地管理水平、改革土地制度及加快土地科技研究。土地资源以宏观调控的方式, 促进新旧动能的有序转换, 是保障新旧动能有序转换的有效手段; 同时新旧动能转换是土地资源管理、利用和保护的内在需求。根据二者之间的关系, 理清新旧动能转换对土地资源保障能力的要求(图 1)。

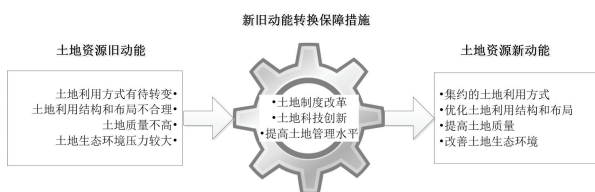


图 1 新旧动能转换对土地资源保障能力的要求

2 新旧动能转换对土地资源保障能力的要求

2.1 转变土地利用方式

2.1.1 提升建设用地集约利用水平

建设用地集约利用水平的提高是转变土地利用方式的一项重要内容, 了解山东省建设用地集约利用水平现状, 明确其在全国、全世界的基本位置和发展目标, 对于促进土地利用方式根本性转变有着重要的意义。

山东省土地集约利用水平不断提高, 但与国内先进省份及世界发达国家相比较, 仍有很大差距。1996 年, 山东省生产总值 5 960.42 亿元, 建设用地地均 GDP 产出 32.63 万元/hm², 到 2015 年, 山东省生产总值达到 63 002.33 亿元, 建设用地地均 GDP 产出 190.78 万元/hm², 20 年内, 建设用地的地均 GDP 产出增长了近 5 倍。说明山东省建设用地的集约利用程度迅速提升, 但是与江苏、浙江、广东等省份仍有差距。

与德国、日本和韩国比较, 山东省土地集约利用程度仍然比较落后(表 1), 德国、日本与山东相比较, 人口都在 1 亿左右, 面积是山东的两倍多一点, 但是 GDP 总量分别是山东的 3 倍到 4 倍。与韩国相比较, 其人口是山东的一半, 土地资源面积比山东面积一半多一点, 而 GDP 总量是山东的 1.3 倍, 山东省地均 GDP 产出量远远落后于德国、日本和韩国。可见, 要达到世界发达国家经济水平, 必须寻求新的动能, 提高土地集约利用程度, 提高土地的产出能力。

表 1 2015 年山东省与德国、日本、韩国土地人口产出效益对比^①

项目	单位	山东	德国	日本	韩国
GDP	亿美元	10042.0	33576.1	41232.6	13768.7
土地资源面积	万 km ²	15.7	35.7	37.8	9.9
人口	万人	9946.0	8245.0	12762.0	4900.0
人均 GDP	美元	10096.5	40723.0	32308.9	28099.3
地均 GDP 产出	万美元/hm ²	6.4	9.4	10.9	13.9

2.1.2 农用地集约利用水平

目前对农用地集约利用水平的研究较多, 大部分是从土地投入强度、产出强度等方面^[19-22]进行研究, 该文把山东省和国内外部分农产品单产水平进行对比, 可以在一定程度上反映山东省农用地集约

① 根据《中国统计年鉴 2016》《山东统计年鉴 2016》等整理。

利用水平,为转变山东省农用地的利用方式,提高农用地集约利用水平提供参考。

2015年山东省垦殖率为48.20%,与1992年的50.96%相比较有所降低,但仍居全国首位。山东省作物总播种面积11 037 922 hm²,复种指数(播种面积与耕地面积比)约为1.45。

近年来,山东省耕地产出能力稳步提升,与2004年、2010年相比较,主要农产品单产如粮食、油料、棉花产量,都有提高。2015年,粮食、小麦、玉米、油料、大豆、花生单产都远远高出全国平均水平。粮食作物总产量4 712.7万t,仅次于黑龙江、河南,居全国第三。而单产6 290 kg/hm²,虽高于全国平均水平,但落后于吉林、上海、江苏、新疆、浙江、湖北、黑龙江、重庆,位居全国第九(表2)。

表2 山东省主要农产品单产和国内外单产水平比较单位 kg/hm²

比较对象	粮食	小麦	玉米	油料	大豆	花生	棉花
山东省2004年	5570			3913			1000
山东省2010年	6120			4193			945
山东省2015年	6290	6176	6462	4274	2540	4314	1042
全国平均	5482	5392	5892	2508	1792	3562	1476
国内最高水平	7494					5953	1840
	(吉林)					(新疆)	(新疆)

2.2 优化土地利用结构和布局

从土地利用结构来看,随着二、三产业比重的提高,建设用地比重也不断提高。1996年,三次产业比为20.13:47.16:32.71,山东省建设用地占总面积的13.83%。2015年三次产业比为7.9:46.8:45.3,建设用地比重提高到17.86%。过去的20年内,第二、第三产业比重上升了12.23个百分点,同时建设用地比重上升了4.03个百分点。可以看出山东省经济的增长与建设用地的扩张密不可分,一定程度上可以看作是土地资源高消费型的经济增长。

另一方面,山东省耕地面积不断减少1996年—2015年,耕地共减少23.13万hm²,人均耕地约0.08hm²(1.16亩);园地、林地面积严重不足,森林覆盖率只有24%。山东省人均林地面积0.12hm²(0.23亩),只有全国平均数的14%,世界人均占有量的1.7%。可见山东省土地利用结构问题比较突出,建设用地过高,生态用地过低,环境保护压力巨大^[23]。

从山东省土地资源总量和结构上看,要维持经济平稳健康可持续增长,实现山东省由大到强的转变,必须实施新旧动能转换,走节约集约用地^[24],优

化土地利用结构的新路子。

2.3 提升土地质量

提高土地质量是实施“藏粮于地、藏粮于技”战略的必由之路。山东省农用地分等结果显示,山东省农用地自然质量等24个等别中,16~20等农用地面积占74.6%;农用地利用等的24个等别中,12~16等农用地面积占77.8%;24个经济等别中,9~16等农用地面积占80.83%^[25]。山东省耕地自然质量中高产田比重较高,但是利用水平上中等产田面积比重较高,而经济水平上中低产田比重较高,可见山东省土地质量在利用上还有较大的潜力。

2.4 改善土地生态环境

目前山东省土地资源面临诸多生态环境问题。如土地垦殖率过高、建设用地比重较高、生态用地比重较低、山地丘陵局部地区水土流失严重、黄泛平原区土地盐渍化和土地沙化、土壤污染严重、矿区土地塌陷等诸多问题威胁着山东省土地资源的生态环境安全。2014年山东省水土流失面积27 000 km²,土地沙化面积已达6 817 km²,荒漠化土地总面积9 558 km²,盐碱地面积2 243 km²^①。一些地区用地布局不合理,土壤污染严重,城市周边和部分交通主干道以及河流沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标。局部地区煤炭开采对地下岩层结构形成一定程度的破坏,引发地面塌陷。山东省目前环境污染仍在加重,经济高速增长产生的环境污染代价不容忽视,环境承载压力十分严峻,土地生态安全亟待加强。

3 提高土地资源宏观调控和保障能力的途径

3.1 加快土地科技创新

山东省土地科技创新相对比较薄弱,特别是在节地技术、集约利用土地技术、土地开发技术、土地质量提升以及土地生态修复等重大技术中尚落后于国内外前沿水平。在经济增长新旧动能转换的关键时期,需要鼓励土地科技创新,为经济社会可持续发展提供新动能。

经济结构的调整、经济增长方式的转变越来越依赖于科技的进步与创新。加强土地科技创新,是山东省共谋“十三五”、“三深一土”国土资源科技创

① 资料来源:山东省水利厅,山东省林业厅。

新战略,实现山东省“321”国土资源科技创新工程的必要措施,是保障山东省实施新旧动能转换重大工程的科技支撑,是推进山东省支撑科技创新的水平,提高综合竞争力,实现山东省国土科技跨越式发展的新的强大动力。土地科技创新是破解土地资源约束瓶颈,优化国土空间开发格局,实现耕地占补平衡,推进土地立体开发和节约集约利用,实行土地数量、质量、生态“三位一体”的管护的根本动力。土地科技及相关领域的基础研究和应用研究日益凸显其支撑土地资源管理理论和方法的重要作用。

3.2 深化土地制度改革

土地制度的改革和创新应该以经济增长的新旧动能转换为导向,激发土地资源作为市场要素的内在新动能,创新土地供应体制,深化改革国土资源行政审批制度,加快推进不动产统一登记,发挥市场对土地资源配置的基础性作用^[18]。建立起“统一、开发、竞争、有序”的土地市场,以市场化和法制化破解要素制约,淘汰旧动能经济形式,为新动能经济形式提供充分的空间,推动土地资源的节约集约利用。

充分发挥土地资源的宏观调控作用,着力于土地管理制度、土地储备制度、土地征用制度等基础制度的改革和创新,保障新旧动能转换重大工程实施空间,推进供给侧结构性改革,保障新技术、新产业、新业态、新模式四新经济形式的发展用地。在市场失灵的情况下,以土地宏观调控的手段,优化土地利用结构和布局,优化土地资源配置,努力推进经济增长方式、土地利用方式和土地管理方式的转变、有序推进土地管理制度改革创新。

对于农村土地制度,应当坚持土地所有制制度,完善土地经营制度,改革土地产权制度,稳定农户承包权,盘活土地经营权,引导土地经营权有序流转,培育新型农业经营主体,发展包括集体经营、合作经营、企业经营在内的多种形式适度规模经营,将资产变为资本,增加农民的财产性收入。

3.3 提高土地管理水平

强化土地信息化建设,提高国土资源信息化水平,及时、准确、全面掌握土地资源利用现状、管理状况,为山东省经济增长的宏观决策提供科学支持,是保障新旧动能转换的有力措施。一是,加大对现有土地信息成果的应用。21世纪以来,山东省先后实施了第二次土地调查、土地利用总体规划、土地整治

规划以及国土资源“一张图”等重大工程,积累了海量的大数据,充分整合、利用这些数据,将有助于提升对山东省土地资源现状、特点及承载能力的认知,有助于分析山东省土地资源的内在动能,为科学合理的宏观决策提供有价值的参考。二是,加强政务管理信息化建设。是提高国土资源管理工作的现代化水平,提高国土资源管理效率、实施科学决策、依法行政的必要手段,是有效促进新旧动能转换的技术措施。三是,加大土地资源信息开发与利用力度,实现国土资源信息的社会化服务,深化拓展数据共享服务,使得土地资源信息数据不仅能够应用到土地资源的日常管理当中,还要应用到国民经济的各个领域,形成各个领域数据共享,联合运用,确保集中各个领域的优势,共同促进经济增长的新旧动能转换。四是加强土地资源信息基础设施建设。一方面要保障省、市、县各级在土地资源数据方面的畅通运行;另一方面,拓宽土地资源信息基础设施的服务领域,利用新技术、新设备建设各个部门之间、行业之间以及领域之间的信息高速公路,确保山东省经济增长新旧动能的有序转换。

4 结论

改革开放以来,经济的高速增长是以土地资源为代价,其表现为建设用地无序扩张、耕地面积不断减少、土地生态环境恶化和后备资源严重不足。在经济增长速度放缓,经济发展步入新常态,新旧动能转换的关键时期,理顺土地资源与新旧动能转换的重要关系,恰当的定位土地资源在新旧动能转换过程中应该充当的角色,是全社会宏观发展和决策的重要问题。通过分析土地资源和新旧动能转换的内在关系,建立起二者关系模型,并根据山东省土地资源的现状及存在的问题讨论保障新旧动能有序转换的措施,主要结论如下:

(1)土地资源是新旧动能转换的物质基础,与新旧动能转换的关系有着双重性的表现:土地资源的利用和管理自身具有新旧动能转换的需求;土地资源宏观调控又是新旧动能转换的保障手段。

(2)山东省人多地少,土地利用结构不合理,建设用地集约利用水平不高,农用地产出能力潜力还较大,土地后备资源严重不足,必须转变土地资源利用方式,激发新动能,提高产出,走节约集约用地的道路。

(3)从土地资源保障新旧动能转换的角度,建议加快土地科技创新,深化土地制度改革,加强土地信息化建设。

参考文献:

- [1] 张立群.中国经济新旧动能正加快转换[J].商业文化月刊,2016(25):94-94.
- [2] 柯冬芹.新常态下我国经济增长的动力机制研究[J].喀什大学学报,2016,37(5):28-30.
- [3] 刘炫泽,王曙光,张宽,等.供给侧改革视角下我国粮食生产、流通的思考建议[J].地理与地理信息科学,2016,32(6):112-116.
- [4] 夏明月.试论土地政策作为宏观调控手段[J].山东国土资源,2007,23(1):52-54.
- [5] 王小广.新旧动能转换:挑战与应对[J].人民论坛,2015(35):16-18.
- [6] 任建华,杨益波.中国经济正在闯“新旧动能转换”关[N].中国经济时报,2016-09-19.
- [7] 干春晖.中国经济新旧动能转换的六大变量[J].中国房地产,2017(14):10.
- [8] 赵丽娜.产业转型升级与新旧动能有序转换研究——以山东省为例[J].理论导刊,2017(2):68-74.
- [9] 鲁春丛.发展信息经济促进新旧动能转换[J].世界电信,2016(3):6-11.
- [10] 曹雅丽.制造业双创平台助推新旧动能转换[EB/OL].[2017-04-28].<http://www.cinic.org.cn/zgzz/xw/385168.html>.
- [11] 曾欢.移动互联网促进新旧动能转换的路径[J].发展改革理论与实践,2017(1):8-10+20.
- [12] 武文卿.低成本促新旧动能转换[J].中国招标,2016(30):11-13.
- [13] 李宝会,储东涛.从供需两侧培育和激发江苏经济发展新动能[J].唯实,2016(4):46-50.
- [14] 全国国土规划纲要(2016—2030年)[J].中华人民共和国国务院公报,2017(6):35-64.
- [15] 崔云.经济增长中的土地资源约束研究[D].北京:北京师范大学,2008:1-15.
- [16] 严凯茜.土地要素对经济增长的双重效应[D].上海:华东理工大学,2015:1-25.
- [17] 许经勇.供给侧结构性改革与发育要素市场[J].北方经济,2017(2):4-7.
- [18] 胡林.充分发挥市场机制对土地资源配置的基础性作用[J].国土经济,2002(7):1.
- [19] 乔晓东,王波.农用地集约利用评价研究[J].法制与社会,2007(12):693.
- [20] 翟荣新,王有邦.山东省耕地资源面积与利用效益变化的经济分析[J].山东国土资源,2005,21(10):44-47.
- [21] 褚纪来,董杰,许玉凤,等.济南市历城区农用地集约利用研究[J].中国农学通报,2012,28(8):228-234.
- [22] 许玉凤,董杰,段艺芳,等.农用地集约利用研究进展[J].中国农学通报,2011,27(4):387-391.
- [23] 魏宁宇,李文海,孙晓芳.肥城市土地生态系统安全评价研究[J].山东国土资源,2016,32(4):46-50.
- [24] 王炳勇,李忠峰.山东日照高新区土地集约利用研究[J].山东国土资源,2016,32(4):79-82.
- [25] 张庆坤.中国耕地质量等级调查与评定(山东卷)[M].北京:中国大地出版社,2010:98-105.

Study on Land Resources Support Capability in the Perspective of New and Old Growth Driver Transformation in Shandong Province

An Guoqiang

(Shandong Land Surveying and Planning Institute, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Fully understanding the new situation which land resources of Shandong province is confronted with is one of fundamental problems for New and Old Growth Driver Transformation (NOGDT). The relationship between the NOGDT and land resources is Interpenetration and mutual promotion as well. By macro-control, land resources can promote the orderly NOGDT, and effectively guarantee the orderly NOGDT. On the other hand, NOGDT is the internal demand of land resources management, utilization and protection, which means land resources urgently need to get rid of the present problems and seek new drivers to realize its sustainable utilization. This paper starts with the basic conception of NOGDT, analyzes the relationship between land resources and NOGDT, and establishes the relationship model between land resources and NOGDT. According to the model, the land resources condition of NOGDT in Shandong province is analyzed, new growth drivers and old growth drivers are explored, functions of land resource management, utilization and protection are summarized, and, finally, new measures to guarantee an orderly NOGDT are put forward.

Key words: Land resources; New and Old Growth Driver Transformation (NOGDT); land resource information system; Shandong province