

城乡结合部土地利用问题及对策探讨

张增峰 黄克龙

(南京师范大学地理科学学院 南京 210097)

[摘要] 城乡结合部是一个特殊的微观经济地带,其用地类型复杂多样,随着我国经济的迅猛发展和城市化进程的加快,城乡结合部的经济发展很快,但其土地利用也出现了不少问题,尤其是耕地资源的浪费最为突出;本文以南京市城乡结合部为例,分析了城乡结合部土地利用的特征,土地利用问题产生的原因,在此基础上,针对这些问题提出了相应的对策,以期有助于城乡结合部土地的合理利用。

[关键词] 城乡结合部 土地利用 问题 对策

[中图分类号] F301.24; [文献标识码] A; [文章编号] 1001-4616(2001)02-0110-04

“农地始终是城市土地的源泉”^[1]随着我国国民经济的迅猛发展和城市化进程的加快,导致城市不断向外扩散,城市和农村土地的交错融合,形成了一个特殊的微观经济过渡地带,即城乡结合部。其性质既不同于典型的城市,又有异于典型的农村。从城市的角度讲,它是城市边缘区,从农村的角度讲,也可说是农业边缘区,这个地方是城乡争夺的核心地域,是乡村工业化和城市化力与城市工业化扩散力交互作用的“热点”地区(见《据江宁县土地年鉴,1990年,1996年》),而且这一地区是不断蔓延和变迁的动态变化区域,因而这一地区土地的利用和管理也成了一个难点问题。

改革开放以来,在城市化进程的带动下,城乡结合部的发展较为迅速,其土地利用具有鲜明的特征,但是在土地利用过程中也存在着一些亟待解决的问题。

1 城乡结合部土地利用特征

1.1 土地利用类型结构复杂

城乡结合部是农业用地和城市用地的复合地区,是城市与乡村相融合的地带,既是城市化的前沿,又是城郊农业集聚地。不同的土地利用类型在本区域存在着较为激烈的竞争,在市场经济体制下,土地利用总是向经济效益最大的方向发展,由于本区域不但受到城市的区位条件的制约,而且不同程度地保留着原有的农村土地利用格局,因此各种土地利用类型竞争的结果,主要表现为工业企业用地和农业用地并存,现代化公寓楼和农村住宅并存,温室大棚和绿化用地并存,畜牧养殖场和交通道路并存等。同时由于城市内部用地结构的调整,推行“退二进三”,城乡结合部又成为各种污染性工业企业集中布局的区域,工业企业排放出的废水、废渣、废气以及郊区农民不合理的使用化肥、农药等导致耕地严重污染。此外,一些土地成为城市垃圾的堆放地,也造成不同程度的环境污染。

收稿日期 2000-09-11

作者简介 张增峰,1977—,南京师范大学地理科学学院土地管理系硕士研究生,从事地理信息系统和土地管理的研究。

1.2 土地价格呈攀升趋势

城市用地不断向外扩张,越来越多的土地成为城市用地,具体表现是农用地(主要是耕地)向非农用地转变,使得农用的土地的使用价值逐渐增大,农用地价格不断上涨.由于城乡结合部拥有比较清洁的自然环境,道路通达性较好,加之基础设施、公用设施比较完备,同时城乡结合部又是城市各种物质流和信息流辐射区域,既可以充分利用城市的信息、技术、人才、资金,又可以充分利用农村的人力、物力条件,是房地产经营者的新兴投资地之一,如南京市百家湖.因此,土地价格必然保持一种攀升的势头.

1.3 土地用途变更迅速

随着城市化进程的加快,城市土地不断地向外扩张,城乡结合部也不断的向外围动态迁移,原有的农用地不断的变为各种用途的非农用地,同时这一地区总是城市化的前沿地区.随着城市化的深入,为了达到土地的最有效使用,土地用途变更更是迅速而普遍,给这一区域的土地管理工作带来很多的问题和困难.

2 城乡结合部土地利用中存在的主要问题及原因分析

2.1 土地供需矛盾突出,形成恶性扩张

城乡结合部是人口增长幅度较大的地区,既有本地人口的自然增长,又有外来人口的积聚,通常情况下后者的增长幅度更大.根据南京市江宁县麒麟镇总体规划的预测,从1996年至2000年,全镇人口的自然增长数为700人,而机械增长数为3500人,就中心镇麒麟门而言,人口的机械迁入数更大,结果人口总数1996年为4259人,至2010年将达到20000人,而人口的自然增长率控制在6‰以下,相应建设用地从1996年的87.3 hm²扩大到213.4 hm²,这其中很大一部分直接或间接地来自于占用耕地^[2].另外,随着城市区域扩大,城市人口也有向本区域扩散的趋势.人口数量的增加,加剧了对土地的压力.与人口膨胀的趋势相反,耕地的面积不断减小,导致人均土地数量急剧减少.建设用地和农用地的争夺日趋激烈,土地供求矛盾突出.争夺的结果,导致本地区向周围土地的扩张,形成恶性循环.

2.2 耕地资源浪费严重,生态环境质量日趋恶化

由于城市市区用地紧张,土地价格昂贵,城市中的各种企事业单位纷纷在城乡结合部租地建房,乡镇企业建厂布点也大多集中在城市外围,其中盲目占地布点现象十分严重.多占少用、占而不用,造成严重的土地(尤其是耕地资源)浪费.不少地方随处可见砖墙或铁丝网围城的工业区、开发区,内部长期荒废.一些已经建成或在建的别墅、花园式建筑,因无人问津而长期搁置,大量农田被毁,土地未能得到有效利用,产生相应的经济和社会效益.据统计,到1992年10月底,全国开发区已经发展到1951个,但这些开发区中只有213个是国务院或省、直辖市、自治区批准的,其余都是由地、市、县越权自行审批的.目前,我国开发区占地已达1.5万 km²,而事实上真正进行开发的仅有307 km²,仅占总面积的2%,不仅土地闲置浪费,而且占压了大量资金.加之,不同产业间利润上的差异,郊区农民种植农作物的积极性不高,对土地的投入下降,不少耕地或出租给外来民工,或日趋荒芜.

同时在城乡结合部发展过程中,由于管理不严和没有相应的保护耕地的思想,各种非农用地扩展失控,占地指标超标现象极为普遍.据调查,南京市江宁县麒麟镇的晨光、锁石行政村及中心镇麒麟门,村镇占地都较大,许多农户独门独院,用地非常宽敞,远远超过规划指标.如麒麟门,规划人均用地106.7 m²,而现状人均用地181.6 m²;如锁石村,规划人均用地88.0 m²,而

现状人均用地 111.4 m^2 , 如晨光村, 规划人均用地 80.0 m^2 , 而现状人均用地 94.1 m^2 (见: 据江宁县麒麟镇总体规划, 1996 年 ~ 2010 年). 据统计, 江宁县麒麟镇 1990 年有耕地 2058 hm^2 , 1996 年减为 1999 hm^2 , 6 年时间共减少 59 hm^2 , 平均每年减少近 10 hm^2 (见: 据江宁县麒麟镇总体规划, 1996 年 ~ 2010 年).

城乡结合部布局的从市区迁移出来的工业企业, 大多对环境有一定的污染, 从而把环境污染问题转移到这一地区, 造成城乡结合部空气、水和土壤污染, 同时大面积荒废的耕地被垃圾覆盖, 散布各种废纸、废旧塑料袋, 尘土飞扬, 环境污染相当严重, 城乡结合部原有的自然生态环境受到破坏, 生态环境质量下降.

3 城乡结合部土地开发利用对策

3.1 对城乡结合部的土地利用实行动态监测

城乡结合部是城市向郊区扩展的重要地带, 城市发展总是表现为大片土地成为城市土地. 最初的农业景观逐渐被工矿、居民、商业等为主的城市人文景观所取代. 由于城市的不断外延, 城乡结合部的空间位置和区域不断改变. 分析城乡结合部土地利用状况, 有些土地利用基本是合理的, 是城市经济发展的客观需要, 而另外一些则是人为活动的过度影响, 存在乱占滥用的不合理现象. 比如, 一个时期以来, 大规模地兴建各种楼堂馆所、盲目地圈占工业区、开发区就是明显的实例. 城市建设的盲目性, 往往表现为一圈一圈地向外扩展. 由于土地利用后果的巨大性, 农用土地变为城市用地之后, 很难再重新恢复为农用土地. 农用土地肥力的形成需要上千年甚至更长的时间, 这就要求在改变土地用途之前, 必须进行充分的论证和规划, 对土地利用的效益和环境影响做出深入分析.

为了有效地加强对城乡结合部的土地管理, 需要加强城乡结合部土地利用的动态监测, 对土地利用状况及动态变化获得及时准确的了解. 监测的方式和手段可以多样, 比如, 一方面可以通过航片、卫片的判读解译, 获取不同时期土地利用的动态变化; 另一方面可以通过对土地利用监测结果的研究, 就可以及时地对土地利用现状做出分析、引导和调控, 合理、有效地利用土地资源.

3.2 实行土地管理信息化、科学化

传统的土地管理方式和手段高耗、低效而且精确度不高, 使得土地管理工作中的时空信息不能及时得到管理和更新. 随着信息时代的到来, 和现代计算机、网络以及现代通信技术的飞速发展, 利用先进的以计算机技术、地理信息系统 (GIS) 和全球定位系统 (GPS) 为支撑的土地管理软件应运而生, 实行城乡结合部土地管理的信息化、科学化, 可以及时了解各种土地信息的变化情况, 如土地用途变更等, 并及时、适当的进行宏观调控和管理, 如严格控制非农用地审批, 使土地管理达到实时、高效.

3.3 加强城乡规划, 依法执行规划

城乡结合部是城市和农村的交错地带, 是最有必要加强规划而又最难规划的地区. 各级政府部门必须从规划上对城市的盲目扩展加以限制, 切实保护耕地, 把城市用地的需求转到内涵的城市用地集约利用上去, 同时也要加强城乡结合部乡村居民点的合理规划, 对于超标用地的居民点要强行拆迁, 保证城市规划的严格依法执行.

3.4 规范土地市场

城乡结合部土地的出让, 并没有完全按照市场经济规律的机制, 形成完善的土地市场. 土

地使用权出让过程中,受到有关单位和部门的人为干预过大,越权批地,批“人情地”现象存在。不能很好地实行公平竞争,土地利用和土地使用者应承担的责任不能统一。为此,必须尽快建立新型的土地资源利用机制,完善土地市场。在城市总体规划的指导下,合理分配和利用土地,规范和完善城乡结合部的土地市场,借助地价杠杆来调节土地利用,可以减少盲目占用、非法占用耕地,达到保护耕地的目的。在出让土地时,要引入竞争机制,可以采取招标、拍卖等形式进行土地使用权的出让,尽量不采用行政划拨的方式,使得土地市场逐步步入规范化、公平化。

3.5 依法加强土地管理

建立完整的土地市场,并不能排除发挥土地管理机构的职能。相反,必须建立行之有效的土地管理法律、法规和措施。城市土地属国家所有,农业土地属集体经济组织所有,城乡结合部做为城市和农村之间的过渡地带,土地权属一直是比较模糊的问题。土地权属不一,使得城市街道办事处和乡镇政府之间的行政管理难以奏效,可能导致“都管都不管”的区域。土地管理部门应当加大管理力度,尽快确定不同地块的权属。对农用土地转为城市用地的,必须做到转移一宗,土地权属就变更一宗,决不能产生新的权属不清问题。对因乱建乱占造成土地浪费的现象,必须采取行政手段和法律手段加以坚决禁止,要遵照《基本农田保护条例》,严格非农用地的审批,尤其是新《土地管理法》的颁布和实施,使得土地管理工作有法可依,但一定要执法必严。

3.6 采取多种方式,实现耕地总量动态平衡

建立保护耕地的经济制约机制,改变把占用耕地等的土地收益金额留归地方财政的做法^[2]。从城市内部入手,盘活存量建设用地,提高土地利用率,减少对耕地的占用,对废弃土地,如老村庄、老宅基地、废弃工矿企业用地等进行综合整治、复垦利用,变废为宝;开发土地后备资源,对荒地等进行规划整治,整地造田,实现耕地总量动态平衡。

3.7 重视环境问题,减少环境污染

环境问题一直是城市的主要问题之一,受到了政府部门和居民的密切关注,但是城乡结合部的环境问题却一直未能引起人们的重视,或者说尚未严重到引起各级政府部门重视的程度,但我们不应该只看到眼前的经济效益,而忽视了破坏环境生态效益的严重危害性,防微杜渐,及早重视城乡结合部的环境问题,加强对污染源的整治,尤其对各类三废企业要严格监控,该关闭的关闭,该整顿的整顿,不要让市区的环境问题在城乡结合部重现。

[参考文献]

- [1] 张跃庆,张连城,著.城市土地经济问题[M].北京:光明日报出版社,1990.
- [2] 保护耕地问题专题调研组.我国耕地保护面临的严峻形势和政策性建议[J].中国土地科学,1997,11(1):1.

(下转 118 页)

The Analyses and Countermeasures of Problems of Land Use of Urban – Rural Crisscross Area

Zhang Zengfeng ,Huang Kelong

(Geographic College of Nanjing Normal University ,Nanjing 210097 ,PRC)

Abstract :Crisscross area of urban and rural is a special and microcosmic zone of economic ,and it' s land type is complicated .Along with the rapid development of economic and urbanization ,the economy of the crisscross area of urban and rural develops rapidly ,but there are many problems in the land use of this region ,especially the decrease of the resources of plantation .This essay analyzes the character of land use and the reason that cause above problems in the crisscross area of urban and rural .In order to do some good for the reasonable land use of crisscross area of urban and rural ,the author puts forward many corresponding countermeasures .

Key words :crisscross area of urban and rural ;Land use ;problems ;countermeasures

[责任编辑 :陆炳新]