

特大城市城乡结合部县乡级土地利用总体规划探讨——以重庆市璧山县为例

周雪芹¹, 廖和坪², 杨伟, 谭勇 (1. 西南大学资源环境科学学院, 重庆 400715; 2. 西南大学国土资源研究所, 重庆 400715)

摘要 以重庆市璧山县为例, 分析了作为城区、农村过渡地带的特大城市城乡结合部土地利用的现状和特点, 提出了特大城市城乡结合部县乡级土地利用总体规划的重点。

关键词 特大城市城乡结合部; 土地利用总体规划; 璧山县; 重庆市

中图分类号 F301.24 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)01-00158-03

Probing into the General Land Use Planning of Urban Fringe Area of Megalopolis

ZHOU Xue-qin et al (School of Resources and Environment Science, Southwest University, Chongqing 400715)

Abstract Taking Bishan county of Chongqing as an example, this paper analyzes the land use present situation and uniqueness of urban fringe area of megalopolis, meanwhile, proposes the keys of the general land use planning in the urban fringe area of megalopolis. Furthermore, the countermeasures of land rational use, optimal regulation of land resource and sustainable development are discussed.

Key words Urban fringe area of megalopolis; General land use planning; Bishan county; Chongqing

土地利用总体规划是在一定区域内, 根据当地自然和经济条件以及国民经济发展的要求, 协调土地总供给与总需求, 确定或调整土地利用结构和用地布局的宏观战略措施^[1]。它是国家对经济和社会发展进行宏观调控的重要手段。与其他类型的规划一样, 它是人类的一项社会活动, 具有鲜明的社会目标和众多参与者的社会特征^[2]。我国开展土地利用总体规划的时间较晚, 先后组织开展了两轮土地利用总体规划的编制和实施工作。但其规划的理论与方法不完备, 因此规划制定水平低, 规划体系存在缺陷, 致使其可操作性差^[3]。随着我国工业化、城市化、现代化进程的加快, 现行土地利用总体规划的脆弱性日益明显。特别是特大城市、大城市城乡结合部, 由于城市的外延式扩展, 城市规划与土地利用规划不衔接等原因, 使之成为最敏感和问题最多的地区。笔者以重庆市璧山县为例对特大城市城乡结合部县乡级土地利用总体规划的有关问题进行分析探讨。

1 区域概况

璧山县位于重庆市以西, 东邻沙坪坝区、九龙坡区, 南界江津市, 西连铜梁县、永川市, 北接合川市、北碚区, 县城距重庆主城区仅 37 km。璧山地处交通要道, 是成渝、绵壁两条公路干线的交汇处和川西、川中诸市县进入重庆市区的门户。该县面积 91 460 hm², 辖 2 个街道、10 个镇、1 个乡, 2004 年底总人口 61.03 万。2004 年该县实现工农业总产值 44.55 亿元, 比上年增长 33.27%, 完成财政总收入 1.42 亿元, 比上年增长 23.48%, 其中本级财政收入完成 3 606 万元, 工商税收完成 1.28 亿元, 分别比上年增长 22.7%、21.4%; 实现乡镇企业总产值达 54.16 亿元, 比上年增长 28.13%; 实现乡镇企业固定资产投资 3.72 亿元, 比上年增长 27.83%。人均国内生产总值 16 685 元, 城镇居民可支配收入 5 630 元, 农民人均纯收入 2 025 元。可见重庆直辖给璧山经济发展带来了新的机遇, 使璧山成为重庆城市建设的外沿扩展带, 使璧山城郊型经济的特色日益明显。

2 土地利用现状分析

2.1 土地利用类型以农用地为主 该县农用地总面积

作者简介 周雪芹(1982-), 女, 重庆开县人, 硕士研究生, 研究方向: 国土资源管理与区域开发。* 通讯作者。

收稿日期 2006-08-25

77 540.35 hm², 其中耕地、园地、林地分别占 44.33%、7.21%、17.70%, 表明该县属城郊农业县。1997~2004 年, 该区耕地急剧下降, 耕地面积由 43 785.61 hm² 下降至 40 543.76 hm², 减少 3 241.85 hm², 从 47.88% 下降至 44.33%, 尤其是处于城乡结合部的璧城镇、青杠镇、丁家镇等耕地明显下降(图 1)。

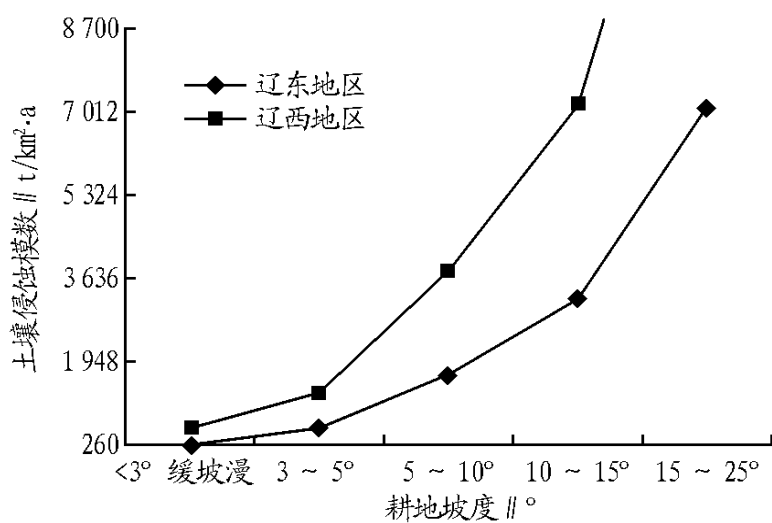


图1 璧山县近年来耕地面积变化折线

2.2 城镇建设用地扩展速度加快 图 2 表明, 在 1997~2004 年城镇建设用地从 11.11% 增加到 12.70%, 建设用地规模从 10 156.63 hm² 增至 11 613.45 hm², 净增 1 456.82 hm², 平均年增长 208.12 hm²。城镇建设用地主要分布在城乡结合部的 6 个乡镇, 表明城乡结合部城镇化和工业化受大城市的强烈辐射。

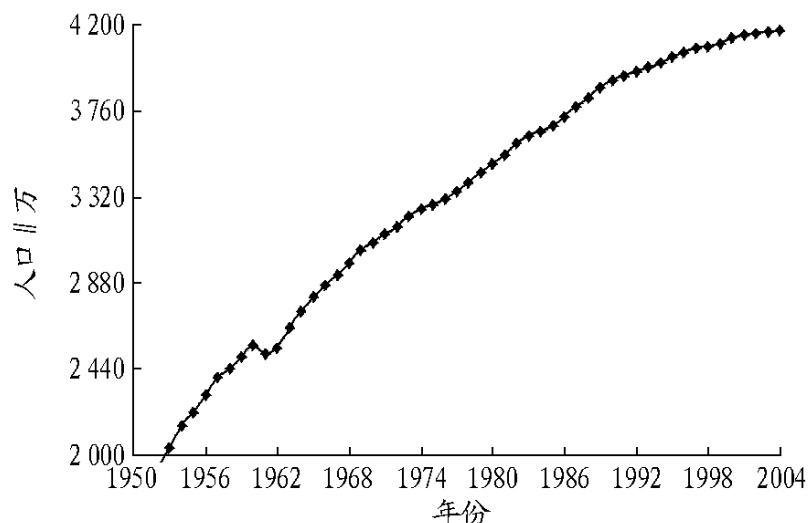


图2 璧山县近年来城镇建设用地面积变化折线

2.3 交通用地稳步上升 1997~2004 年, 该县交通用地不断增长, 到 2004 年达 508.61 hm², 比 1997 年的 480.12 hm² 增加了 28.49 hm²。但作为特大城市连接西部和北部腹地的

城郊县,交通条件的改善仍会随着经济建设的发展而提出新的要求,“十一五”期间壁山县公路建设的重点有:积极支持重庆至遂宁高速公路建设;规划建设县城至渝遂高速公路的高等级连接公路;建设县城经水天池到重庆大学城的二级旅游公路;继续实施通村公路工程,争取“十一五”结束时村级道路硬化率达到80%。

3 特大城市城乡结合部土地利用特征

3.1 工业和城镇建设用地需求量大,发展速度快 随着城市的扩展,城乡结合部是一个最先感受到城市化并不断被城市同化的敏感区域。受城市经济的强烈辐射,这一区域的工业和小城镇建设发展速度较快,用地需求量大,农业用地逐步转化为工业和城镇建设用地。以壁山县6个重庆市城乡结合部乡镇为例,1997~2004年,城镇建设用地从6 093.98 hm²增至7 897.15 hm²,净增1 803.17 hm²,年均增长257.60 hm²。

3.2 基础设施用地特别是交通用地稳步上升 特大城市是某一广阔区域的政治、经济文化中心和交通枢纽,其人流、物流和信息流的增长速度日益加快。当前我国的城市化已进入一个新阶段,由过去的乡村城镇化逐步转向以城市为主的城镇化,尤其是特大城市发展的政策性壁垒逐步消除,使特大城市发挥越来越明显的区域带动与增长级核效应^[4]。因此,作为城市化扩展区的特大城市城乡结合部,对基础设施不断提出要求,使得其基础设施用地,特别是交通用地稳步上升。以重庆市壁山县为例,位于其西部的城乡结合部的壁山县6个乡镇,1997~2004年,交通用地由288.17 hm²增至366.19 hm²,净增78.12 hm²,年均增长11.16 hm²。

3.3 集约化和多功能的城郊型农业用地占主要地位 一方面,大城市的工业技术物资装备和科技不断向城乡结合部渗透;另一方面,为了最经济地利用交通、信息等资源和支付比一般农村高得多的地价,迫使大城市城乡结合部农业必须高集约化,即设施化、工厂化、基地化和市场化。其次,由于特大城市人口多,对新鲜蔬菜、肉食蛋奶等农副产品及时令水果的需求量大。特别是蔬菜蛋奶等具有消费量大、易腐变、难运输的特点,在生产布局上要求接近市场。故大城市城乡结合部自然成为大城市蔬菜、副食品的优先发展地带。此外,随着经济发展水平和人民生活质量的提高,要求开发利用城郊的旅游资源。因此大城市城乡结合部的城郊型农业还兼有为市民提供接触自然、体验农业以及观光、休闲场所等功能。同时城郊型农业还具有为城市形成生态屏障,美化环境的功能。

3.4 土地利用问题突出 近几年来,随着我国城市化的发展,城乡结合部的经济获得迅速发展。但由于城乡结合部区位的特殊性,其用地结构极不稳定,且变化带有较大的盲目自发性^[5]。特别是位于长江上游的特大城市重庆市,在区域中经济首位度较高,是区域经济的增长级,一方面要承担起带动区域经济发展的重任,另一方面又要不断提高城市用地的集约水平,保护耕地,加上行政体制、经济发展水平等方面的原因,特大城市城乡结合部土地利用存在问题突出,矛盾尖锐。

3.4.1 建设用地与农业用地矛盾显著。 城乡结合部土地利用最大的问题就是城市扩展与农业用地保护之间的矛

盾。特大城市的发展要求为其提供较大的用地空间支持,加上地方配套建设项目和城郊卫星城镇建设的需求,必然吞噬城郊大量的农业用地,而且首当其冲的是城乡结合部地势平坦、土壤肥沃的耕地。既要满足大城市发展所需建设用地,又要兼顾城郊型农业用地,同时还要实现耕地总量占补平衡,使特大城市城乡结合部县乡级土地利用总体规划的难度加大。

3.4.2 建设用地缺乏统一规划,土地利用结构不合理^[6]。 随着城乡一体化的发展,城市和工业用地一般会沿着城郊的交通主干道系统扩展,从而形成城市、工业、农业3类用地交错和复杂的土地利用状态。由于缺乏统一规划,有一部分工业用地分布零散,工业区和居住区混杂,既干扰城市环境,也不利于自身发展,农村居民点零星分散,内部布局不合理。

3.4.3 土地利用效率不高、土地资源不足与浪费现象并存。 我国土地市场尚未建立,土地征用制度还不完善,造成一些单位盲目征地,久征不用,限制了土地利用率的提高;受经济杠杆的制约,农业用地中的撂荒现象普遍存在,使农业土地资源的质量呈下降趋势。这都浪费了城市宝贵的土地资源。

4 特大城市城乡结合部县乡级土地利用总体规划重点

重庆直辖市是我国最年轻的直辖市,是中国西部地区跨世纪开发战略的重点和内陆腹地对外开放的热点以及长江产业带发展的新增长点,规划期内经济、社会迅速发展,城市用地规模也将增加。特别是直辖后,先后建成一批能源、交通、通讯、市政等重点骨干项目,基础设施建设大大改善了经济发展环境。该市政治、经济、文化中心城市规模和功能正以空前的速度扩大。蓬勃兴起的城郊各类投资区和重点卫星城镇建设为重庆今后的高速发展提供了新的生长点。壁山县是重庆连接川中、川西的要塞,近年来充分利用良好的区位优势,坚持实施城郊型经济发展战略,使该县经济迈上一个新台阶,步入了全市较快发展地区行列。根据这一发展趋势,在未来10年内,壁山县土地利用总体规划应重点考虑以下几个方面。

4.1 优先保证国家重点基础设施和建设项目用地需求 在规划期内优先保证位于重庆市郊的国家重点基础设施建设,如重庆至遂宁高速公路的建设,虽然占地面积大,但对重庆市和壁山县未来经济发展起着举足轻重的作用,应在土地利用总体规划中优先保证。

4.2 合理布局各项建设用地 重庆市作为全国最年轻的直辖市、中国西部最大的工商业重镇、对外贸易口岸和中国6大老工业基地之一,规划期内经济、社会迅速发展,城区规模也将增加。在土地利用规划中,建设用地是城乡结合部用地中优先考虑的土地类型,其定位、定量必须服从重庆市的性质、功能和发展方向。首先,满足重庆市中心城区城市规划建设用地的需求;其次,为发挥城乡结合部对城市所起的“疏导”、“控制”作用,在城乡结合部布局一些不宜在城区建设的城市设施及旅游、工矿用地。

4.3 为城乡结合部卫星城镇的建设和城乡结合部地方工业的发展提供用地支持 城乡结合部卫星城镇的发展,对吸纳农村剩余劳动力,加快城镇化进程,疏导、缓解涌入城市的人口,以及为城市大工业提供配套服务和第三产业服

务等都具有重要作用。因此,特大城市城乡结合部县乡级土地利用总体规划,在上级规划下达的有限建设用地控制指标内(特别是占用耕地控制指标),在优先保证国家重点建设项目和基础设施建设用地的基础上,应重点向城乡结合部具有发展前景的新兴卫星城镇建设和地方工业用地倾斜,以加快区域工业化和城镇化进程。如璧山县在规划期内城镇建设规划占用的耕地控制指标占上级规划下达的建设占用耕地指标的30%,地方工业建设规划占用的耕地指标占22%。这将有有力的支持地方城镇化和工业化的发展。

4.4 合理布局特大城市城乡结合部农业、林业及旅游休闲用地 城乡结合部的农业以蔬菜、名优花卉、茶果、特色养殖为主。璧山县是重要的商品粮、猪肉、商品鱼、兔、蚕茧、蔬菜及水果生产基地。2000年,该县农作物播种面积为57 470.67 hm²,其中粮食作物49 390.87 hm²。目前璧山县提供的食物量占重庆市需求总量的30%。结合农业和农村经济结构的调整,对农业用地中的蔬菜、水果和禽肉蛋的生产基地应优先考虑,并优先配置在地势平坦、土壤肥沃、水源丰富、交通便捷的区位,并考虑一定面积的反季节蔬菜基地用地。

森林承担着两项基本功能:生产功能和生态功能。森林对减少尘埃、净化空气、调节气候、控制水土流失、保障工农业生产和改善城乡生态环境有着重要作用,是大城市市郊内环绿色屏障的重要组成部分。据有关资料报道,重庆市不同坡度土地至少应保留的林地面积比例为:25°坡地100%,15~25°坡地50%,7~15°坡地35%,<7°缓坡和平地10%,据此璧山县的森林面积应至少为15 000 hm²。同时,可考虑将规划期末林业用地的65%作为景观生态保护区,35%作为生产林,以满足林业部门的发展规划。

另外应充分利用毗邻城市的地理位置优势,结合自然和人文景观发展以旅游、观光、休闲为主的农业观光园区。

特别是璧山县的自然旅游资源十分丰富,如青龙湖风景区、白云湖旅游度假区、金剑山风景区等。这部分土地资源是大城市周边宝贵的天然生态屏障,在规划中应尽可能不改变其用途。可以在保持农地、林地和水域农业景观和自然景观的基础上开发旅游、休闲、娱乐、度假区等,在规划中可以复区的形式明确划出。这样既能取得良好的经济效益,又能适应城市居民离开城市、返回大自然、休憩娱乐的需要。

4.5 努力实现耕地总量动态平衡 随着城市化进程的深入,城乡结合部耕地转为非农建设用地是不可避免的。璧山县是重庆市的近郊区,是以工业为主体的城乡结合部,经济发展速度较快,该地区的耕地减少将不可避免。如何在这类县乡实现耕地总量平衡,是一个难题。笔者认为,首先,应对该县的土地资源进行调查,摸清家底,搞清宜耕后备土地资源的数量和分布;其次,应分析现有土地整理和复垦潜力。在规划中确定耕地开发和土地整理、复垦区域,建立耕地开发、整理和复垦项目储备库。考虑到各个乡镇后备宜耕土地资源的不平衡性,乡级土地利用总体规划可不要求耕地总量占补平衡,耕地总量动态平衡问题可在县级规划中统筹协调解决。对在规划期内追加的市级大型建设项目,在该县后备宜耕土地资源不足的情况下,可考虑跨区域易地开发,实现省、市内占补平衡。这是发挥土地地理区位优势 and 区域之间优势互补的良好形式,对促进国家经济的全面发展十分有利。

参考文献

- [1] 王万茂,韩桐魁.土地利用规划学[M].北京:中国农业出版社,2002.
- [2] 王万茂,张颖.市场经济与土地利用规划[J].中国土地科学,2003,17(1):9-15.
- [3] 柯瑶.城市规划与土地利用总体规划[J].城乡建设,2004(5):17-18.
- [4] 臧淑英.试论大城市边缘区的成长机制[J].中国地理,1998(6):29-32.
- [5] 戎章榕.城市化的路径选择[J].发展研究,2003,4(1):15-18.
- [6] 张春南.土地的理论体系研究[J].中国土地科学,2003(6):10-15.