

小城镇土地资源优化配置问题及对策研究

王蒲吉¹, 王占岐¹, 任明兰² (1. 中国地质大学资源学院, 湖北武汉, 430074; 2. 中国地质大学资源学院土地研究所, 湖北武汉 430074)

摘要 根据小城镇土地资源现状提出了现存问题, 详细分析了问题的根源, 提出了小城镇优化配置土地资源的对策。

关键词 小城镇; 土地资源; 优化配置

中图分类号 F323.212 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)05-01477-02

Study on Optimal Allocation of Small Town Land Resource

WANG Pu-ji et al (Faculty of Resources, China University of Geosciences, Wuhan, Hubei 430074)

Abstract Optimal allocation of small town land resource affected the use of land resource directly. Extant questions were proposed according to the current situation of small town land resource disposition. The source of the questions was analyzed in detail. And finally countermeasures of optimal allocation of small town land resource were put forward.

Key words Small town; Land resource; Optimal allocation

土地资源优化配置, 是根据当地区域土地资源利用结构现状和未来社会经济发展对土地的客观需求, 对区域内一定数量的土地的利用结构、方向, 在时空尺度上, 分层次进行安排、设计、组合和布局, 以提高土地利用效率和土地产出率, 使土地生态系统维持相对平衡, 实现土地可持续利用。伴随着工业化、城镇化的快速发展, 土地资源的供给稀缺性与社会需求的增长性之间呈失衡的发展的态势, 导致土地资源的非农化的倾向及其用途之间的矛盾不断增加。与此同时, 由于土地资源的不合理利用造成土地污染和退化的问题也日益突出, 面对着越来越大的人口压力、土地质量退化、土地承载力下降等诸多问题, 以往的土地管理及土地配置方式已不适应社会的发展。因此, 必须寻求新的土地管理方法和采取新的土地利用方式。

1 存在的问题

1.1 土地综合利用效益低下 土地利用没有体现出综合效益。我国小城镇土地开发利用没有按照经济效益、社会效益与环境效益相统一的要求来选择产业配置。一些地方政府偏好于新区的开发, 对旧城改造和城镇土地再利用缺乏足够人、财、物力的投入, 对城镇规划和城镇土地利用计划的实施缺乏硬性约束, 造成城镇功能分区与城镇土地的实际用途不相契合, 无法体现出综合效益。山区城镇由于地处偏远, 国民经济发展远远落后于东部城镇, 在城乡基础设施上的投入就更加捉襟见肘, 同时造成在土地的效用开发上更加片面地追求单一的经济效益而忽视了土地开发利用的社会、生态等综合效益。

1.2 空间结构布局不合理 用地类型的空间布局差异显著。山区城镇由于地形复杂, 土地利用类型呈现出多样化的态势, 同时在空间的分布上也往往是“七山半水两分田, 半分房屋在路边”现状。在山区城镇的土地利用结构现状中, 建设用地的比例不大, 但是往往分布在地势平坦、交通便利的山间平原, 并且随着城镇化的快速发展而有着向外扩张、侵占其周围的农用地之势。农用地总体上的比例很大, 但是在农用地自身结构中, 耕地、园地的比例相对于林地来说是很小的, 且分布上很不均匀。山间平原地带有土壤肥沃、

产出效益高的土地分布, 而在山区的土地则主要是一些低产的坡地、梯田。

1.3 土地资源利用重平面轻立体 土地开发重平面轻立体。长期以来, 土地使用的“三无”政策, 造成我国小城镇土地开发呈外延平面式扩张趋势, 忽视了内涵立体综合开发与利用。在土地资源的配置过程中, 涉及到的土地使用者产权只有一个大致的区位和粗略的边界, 没有立体空间的硬性约束, 地上和地下的空间界限模糊, 造成土地资源呈现出现空间上的粗放性格局^[1]。

1.4 土地利用开发无可持续性 可持续发展的资源基础, 最重要、最基本的莫过于土地资源。在我国, 一方面土地资源十分稀缺, 另一方面却存在着十分严重的滥用和乱占现象。土地资源已成为制约经济增长和人民生活改善的最严重的“瓶颈”, 而主要原因就是没有用可持续的眼光来配置土地资源。当前, 我国正进入快速工业化、城镇化的阶段, 在这一时期, 许多地方片面地追求眼前利益, 不顾长远利益, 大量地占用耕地, 为以后的发展埋下了隐患。

2 问题根源

2.1 地方政府片面追求经济效益 地方政府在土地资源的利用上具有盲目扩张的冲动。地方政府和部门并非“全局利益”的代表, 相反, 它们有着各自的目标, 都承受着加快发展本地经济的压力, 避难就易以及不切实际地盲目攀比现象不可避免。另外, 所谓“为官一任, 造福一方”, 作为公众舆论对官员政绩的虽无约束却十分务实的评价方式也迫使一些行政官员采取一些短期行为, 这使地方政府在小城镇建设上始终存在盲目扩张的投资行为。

2.2 城镇发展模式粗放化 随着经济的快速发展以及城镇化的逐步加快, 我国小城镇的规模越来越大, 城镇建设用地占用耕地的趋势也越来越严重。当前我国城镇的发展主要侧重于城镇规模外延上的扩大, 主要表现为“铺大饼”式的扩张, 很少或是不注重城镇内涵的挖潜。这种城镇发展模式在一定的阶段可以加快城镇经济的发展、增加城镇在整个区域中的中心凝聚力。但是, 随着经济的进一步发展, 这种城镇发展模式非但不能进一步促进城镇的发展, 反而由于城镇周围农田的大面积减少而加剧人地关系, 不利于整个区域国民经济的协调平衡发展。

2.3 土地利用总体规划与城镇总体规划不协调 我国城

作者简介 王蒲吉 (1984-), 男, 河南安阳人, 硕士研究生, 研究方向: 土地资源管理。

收稿日期 2006-11-17

镇土地的分配和利用主要是在土地利用总体规划和城镇总体规划的指导下进行的。但是,这两部本应该相互协调、相互促进的规划,却由于体制、观念等种种原因始终不能够很好地协调起来为城镇土地的科学合理利用提供指导。这些不协调主要表现在:第一,两部规划的制定者分别属于不同的部门,在规划目标的决策、规划编制程序的安排上会从自己部门角度出发,而忽视整体效益;第二,两部规划在法律上的地位不明确,两者之间的关系本应该是相互协调、相互促进的,但是在实际工作中往往会出现两者相互矛盾、相互牵制的问题。

2.4 土地资源配置机制不合理 目前,我国现行的城镇土地资源配置机制尚存在不合理性。我国现行的土地资源配制度允许国有土地使用权的合理流转,并建立了土地使用权流转二级市场,但是从目前的情况来看,问题仍然存在。一方面,政府力量对土地市场干预过多,另一方面,又存在很多管理失位,导致土地隐性市场的出现,同时具体的管理手段低效,使得当前的土地市场呈现出僵化和无序并存的状态^[2]。

3 优化途径

3.1 树立起集约节约用地的思想观念 要想实现小城镇土地资源的科学合理配置,首先要把观念转变过来。在计划经济时代,土地的价值被人为地长期掩盖了,使得土地的使用者与管理者不重视土地,认为土地是公家的,可以永久免费地使用。这种思想观念在改革开放社会主义市场经济体制的建立过程中有所改变,但是其后遗症仍然在影响着土地管理者和使用者。所以,在社会主义市场经济条件下,在土地市场逐步发展完善的过程中,首先树立起集约节约用地的思想观念,能不用的尽量不用,能少用的尽量少用,能用劣的不用好的,尽量不占用耕地。其次,还应该树立起可持续用地的思想。可持续发展与土地资源配是相辅相成的,一方面,可持续理论可以指导土地资源的优化配置;另一方面,土地资源的优化配置又是实现可持续发展的强有力的措施。土地可持续利用的表现形式之一,即对土地资源进行合理的开发、使用、治理、保护,并通过一系列的手段组织协调人地关系及人与资源、环境的关系,从某种意义上讲,土地资源可持续利用即实现土地利用的优化配置^[3]。

3.2 科学合理编制土地利用总体规划 城镇土地利用总体规划是城镇土地利用的科学指导,城镇土地能否科学合理地利用很大程度上在于土地利用总体规划编制的是否科学、是否符合当地的实际。科学合理地编制土地利用总体规划首先要改进规划手段,建立统一的土地空间规划体系。在小城镇规划编制过程中,应以历史上机械增长和自然增长为依据预测人口,将其控制在合理的范围内。严格控制人均建设用地,按照建设部规定的规划指标和允许调整幅度来确定用地标准,并尽可能地采用下限指标。在规划编制和实

施过程中,土地管理部门和规划管理部门应加强沟通和交流,并可通过用地编制设定城镇发展控制区和基本农田保护区。要通过制订科学的土地利用规划、小城镇建设规划和住宅修建规划,合理地进行功能分区,严格控制分散建厂和分散建房,充分发挥城镇建设用地的集聚效应,尽可能节约用地。其次,土地利用总体规划还应该与城镇总体规划、工业发展规划等行业规划相协调,真正做到协调用地、计划用地。

3.3 健全完善土地资源配机制 土地资源配机制主要有两种:市场调控和政府调控。市场机制具有灵活、高效的特点,能够通过市场自发调节形成可以产生利润最大化的土地利用空间。政府宏观调控可以做到土地计划利用,维护整个土地市场按照良好的秩序运转。但是这两种机制都不可避免地自身的不足之处。二者在土地资源配的过程中各自具有的特点,使得在土地资源配过程中可以将两者有机结合起来,实现土地资源的高效利用。这样既保证了理性政府宏观调控的有效性又可实现市场机制的协调运转,既能实现土地利用利润的最大化,又保证了社会经济秩序的良好运转^[4]。

3.4 提高土地利用的高效性 合理配置土地资源还应该转变土地利用方式,推进小城镇土地立体综合开发。由于土地是一种具有空间立体性的综合体,不仅有平而方位,而且还有垂直方向上的高度和厚度问题,具有三维空间。土地的稀缺性加上城镇化进程加快,人地矛盾日趋紧张,保护耕地已成为我国的基本国策,这要求小城镇建设的土地开发利用方式从粗放外延扩张向集约立体综合开发,使多维空间利用成为小城镇土地开发利用的发展方向,不仅能缓解城镇土地稀缺的矛盾,节约大量土地,还可有效扩大黄金地段的利用效率,创造更大的经济效益。

4 结语

随着我国城镇化、工业化的不断发展,小城镇土地资源配必将会日益受到关注。但是,小城镇土地资源配涉及到国民经济的方方面面,是一个复杂和困难的问题,笔者仅仅是从土地资源配本身出发探讨了现存问题及解决途径,没有能够考虑进国民经济其他方面对土地资源配的影响,故希望各地在土地资源配过程中能够多采纳其他部门意见,多协调,使得当地土地资源能够实现科学合理的配置。

参考文献

- [1] 杜伟.小城镇土地资源配的问题与对策分析[J].小城镇建设,2004(15):56-57.
- [2] 孔祥斌,聂铭新,姜广辉.政府宏观调控和市场调控相结合的土地资源配机制[J].广东土地科学,2005(5):29-32.
- [3] 胡业翠,赵庚星.农业可持续发展与土地资源优化配[J].农业现代化研究,2002(3):102-105.
- [4] 周诚.论我国城镇土地资源配的宏观调控和市场调节[J].中国土地科学,1994(2):1-6.