

文章编号: 1001-411X(2001)02-0005-03

增城市土地资源可持续利用模式与对策研究

朱一中, 胡月明

(华南农业大学资源环境学院, 广东 广州 510642)

摘要: 分析了增城市土地资源利用中存在的主要问题, 将增城市土地利用按地区分布和利用方式的差异归纳为城镇密集区、农地开敞区和生态建设区 3 种用地发展模式, 根据土地资源可持续利用的基本原则采取不同的开发利用策略, 并从规划、政策、管理等方面提出了促进土地资源可持续利用的具体措施。

关键词: 土地资源; 可持续利用; 用地发展模式
中图分类号: S155 文献标识码: A

增城市地势北高南低, 地貌类型多样, 大致可分为中低山谷地、丘陵地、冲积平原 3 类, 面积约各占总面积的 1/3。中低山谷地主要分布于北部, 山间盆地和河谷土壤有机质丰富, 是发展农、林、畜牧业生产较好的地区; 丘陵地主要分布于中部, 这一地区多为 500 m 以下的山坡, 盆地和河谷平地亦较多, 多种植水稻、蔬菜、荔枝等, 也适宜种植经济林或牧草; 南部地区属珠江三角洲冲积平原, 土地比较肥沃, 适宜种植水稻、甘蔗、蔬菜和荔枝、香蕉等水果, 由于地势低洼, 河涌较多, 故又适宜发展水产养殖业。

受自然条件及社会经济发展等因素的影响, 增城土地利用表现出明显的南中北梯度差异。南部工业相对发达, 城镇较为密集, 非农建设用地占本区总面积的 11.77%, 中部次之, 北部更次之。在农业用地方面, 南部平原以耕地占较大比重, 中部丘陵多为林果、林牧用地, 北部山地则以林业用地为主。

1 土地资源开发利用中存在的主要问题

1.1 耕地问题

(1) 经济发展占用耕地, 耕地数量大幅减少。进入 80 年代后, 由于住宅、工厂、交通等建设及农业结构调整占用耕地, 使耕地数量大幅减少。1978~1998 年, 全市耕地面积减少了 9 069.7 hm^2 , 平均每年减少 500.3 hm^2 , 至 1998 年, 全市耕地面积 32 785.5 hm^2 , 人均仅 426.7 m^2 。仅 1991~1997 年因开发区热及房地产热造成建设占用耕地 0.2 万多 hm^2 , 且大多为高产粮田, 由于资金、管理等原因, 这些耕地大部分没有及时开发, 土地闲置问题突出, 浪费严重。

(2) 中低产田面积大, 土壤污染等环境生态问题日益突出。增城市共有中低产田约 1 400 hm^2 , 主要分布在中北部地区, 其中每 667 m^2 产稻谷 600 kg 以下的低产田有近 866.7 hm^2 。耕层浅薄, 磷、钾不足, 有机质含量低以及地下水位过高是造成耕地低产的主

要因素。农药和化肥的不当施用也是导致土壤污染和地力减退的重要原因。此外, 南部工业“三废”排放, 北部山丘地区矿石、瓷土开采引起地面下陷、水土流失, 也一定程度上造成了土地污染和地力下降的问题。

(3) 耕地经营规模小, 利用效率不高。目前增城市绝大部分耕地仍由农户独力经营, 囿于耕地面积不足、土地流转制度不完善以及农户人力、物力、耕作技术有限等原因, 农户难于扩大经营规模。据调查, 目前全市最大的水稻大户经营规模约 33 hm^2 , 平均经营规模为 2 480 m^2 , 全市劳均耕地仅 1 520 m^2 。

1.2 城镇建设用地问题

(1) 城镇规模较小, 布局分散。增城市现有 16 个建制市(镇、街), 南部城镇相对密集, 平均约 62 km^2 有 1 个城镇, 北部城镇分布较稀疏, 每 207 km^2 才有 1 个城镇。1998 年全市城镇建成区面积 35.5 km^2 , 除荔城镇和新塘镇建成区面积分别为 10.9 和 7.2 km^2 外, 其余建制镇建成区面积大多在 1 km^2 左右。规模较小而布局分散增加了城镇建设的投入, 直接影响了城镇集聚效益和土地利用集约化水平的提高。

(2) 城镇用地结构及布局不合理。主要表现在工业用地比重偏高而道路广场、园林绿地比重偏低。例如新塘镇是改革开放后兴起的工业卫星城镇, 其工业用地所占比重 1992 年为 25.3% (而工业高度发达的美国和我国香港特别行政区其比例分别为 7.30% 和 5.96%), 1999 年全市城镇人均绿地 1.32 m^2 , 远低于国家城市和村镇规划建设标准。功能分区不明确是城镇用地布局中存在的主要问题。由于规划失控导致城(镇)区无序扩张, 各类用地互相混杂, 布局分散、零乱。大多数城镇初期发展均依托过境交通干道, 镇区沿道路呈狭长带状发展, 使城镇功能难于组织, 基础设施建设费用上升, 并为城镇日后发展带来隐患。

收稿日期: 2000-09-09

作者简介: 朱一中(1969-), 女, 讲师, 硕士。

基金项目: 横向课题(4200-H01002); 广东省自然科学基金资助项目(980150)

(3) 城镇用地规模扩展较快而土地利用效率不高。据统计, 城镇总用地规模由 1993 年的 12.49 km² 增加到 1998 年的 35.45 km², 平均年增长率为 269.5%, 远远超过非农人口的增长速度, 城市扩展系数达到 3.63, 远远超过 1.12 的合理扩展水平, 势必造成城镇建设布点过多而规模又偏小, 土地利用低效, 例如城镇人均用地由 1993 年的 76.81 m² 增加到 1998 年的 153 m², 比我国大城市的人均 87.97 m² 高出 65.03 m², 比特大城市的人均 74.64 m² 高出 78.36 m²; 1998 年非农建设用地产出率为 52.83 万元/hm², 大约只有上海市 1995 年 (518.4 万元/hm²) 的 10.2%, 而上海的水平仅相当于东京的 50% 左右。

1.3 农村居民点数量多, 规模小, 建设较混乱, 土地利用效率低

1998 年全市有自然村 2 180 条, 平均每村占地仅 3.21 hm², 人均用地面积达 139.7 m²。房屋拥挤, 道路狭窄, 基础设施和公共服务设施配套不全是农村居民点建设中存在的通病。不少农户迁入城镇或在他处建房后还保留旧宅, 也造成了土地利用的浪费。

2 土地资源可持续利用发展模式

2.1 城镇密集区用地发展模式

位于南部地区, 沿广汕公路和广深铁路两侧分布, 在该地域范围内城镇密度较大, 产业和人口最为集中。区内土地利用功能以城镇为主导, 形成以新塘和荔城为一级城镇, 以永和镇为二级城镇, 其余各镇区为三级城镇的 2 条城镇密集带。城镇分布虽然较密集, 但并不紧凑, 城镇与城镇之间保持一定距离, 以防护林或农用地等作为隔离带, 呈组团式布局。在城镇密集区农用地具有生产、生态保护、防护隔离以及旅游观光等多种功能。农业用地构成体现出较典型的都市农业用地特色, 蔬菜、花卉等高收入经济作物及养殖等在农用地中占据较大比重。

城镇依托交通干道发展, 但必须摆脱马路经济的束缚, 由“吸附”式布局逐步转变为“葡萄串”式布局, 引导城镇向纵深发展。引导分散的工业用地逐步向城区和镇区集中, 使工业区依托城(镇)区设置并成为城镇的重要功能组成部分。工业园区是实现工业区可持续发展的良好模式, 园区以工业仓储用地为主, 同时还应保持一定比例的绿化用地、居住用地和公共设施用地。

为了提高城镇集聚效益和土地使用效率, 城镇发展应达到一定规模。荔城镇和新塘镇中远期可向人口规模 30 万左右的中等城市方向发展, 永和镇可发展为 10 万~20 万人口左右的小城市, 其余各镇区的规模也应达到 3 万~5 万人口以上。

2.2 农地开敞区用地发展模式

南部城镇密集带之外的其他农田、水网、丘陵地区和北部山间盆地、谷地, 区内土地利用功能以农业

为主导, 居民点规模远低于城镇密集区且密度较小, 是增城市的农业发展基地。区内有少量城镇零星分布, 以生活居住、农副产品集散、较大范围内农村人口生产生活服务或外来人口旅游服务功能为主, 工业功能弱化, 应控制工业集聚规模, 适当发展立足于本地资源的资源加工型企业。农村居民点应适当集中, 作为临近生产区域的农村聚落, 以生活居住功能为主, 应限制村办工业发展。

扩大区域由各种上规模的农业生产基地组成, 包括水稻生产基地、蔬菜生产基地、水产养殖基地、水果生产基地等。农用地经营将进一步朝市场化、规模化方向发展, “公司+基地+农户”模式是实现农用地市场化、规模化经营的有效途径。此外, 应注意保护生态环境, 防止土地污染、地力衰退、水土流失等生态环境问题, 建成人地关系协调的半人工生态系统, 用地和养地相结合, 使土地得以可持续利用。

2.3 生态建设区用地发展模式

生态建设用地在南、北部地区均有分布, 主要包括森林山体、自然景观旅游区、大面积水域(水库、湖泊、鱼塘等)、水源保护区, 城镇绿地系统以及由农田、山丘或林带等组成的城镇防护隔离带。该区域生态系统较为脆弱, 容易遭到人类活动破坏并且难以恢复, 对于增城市乃至更大范围区域的生态环境保护具有特殊重要的意义, 是区域环境质量和土地资源可持续利用的重要保证。

对于森林山体和自然景观旅游区, 必须以低强度开发利用为基本原则, 开发利用和保护相结合, 把握好经济功能和生态保护功能的关系。发展立体生态农业、生态旅游, 建立自然保护区是实现该类型土地可持续利用的良好模式。大面积水域和水源保护区是工农业生产和居民生活用水的重要保证, 其本身也构成一个生态系统。应特别加强水体环境保护, 防止水体污染和生态系统退化。城镇绿地系统和城镇防护隔离带是城镇生态环境质量的保证, 要大力建设城镇绿化体系, 并特别注意防止城镇建设用地扩张对该区域土地的侵占。

3 土地资源可持续利用的对策

3.1 控制人口增长, 协调人地关系

人口增长是造成土地退化、过度开发的主要因素。1949 年增城市人口不过 29.49 万, 1998 年达到 76.86 万, 人均土地只及 1948 年的 38%。如何解决人口增长与土地减少的矛盾, 已成为增城市土地利用中的重要课题。只有在节约用地的同时, 有效地控制人口增长, 才能协调好人口、土地和发展的关系, 保证土地资源的可持续利用。

3.2 土地利用规划和城镇规划相衔接, 合理确定城镇发展规模

土地利用规划是土地资源利用管理的龙头, 其

中对城镇建设用和耕地利用的规划是城镇发展和耕地保护的依据。城镇规划应按土地利用规划确定的城镇建设用地规模进行编制。因此, 必须加强土地利用规划的地位和法律效力, 结合市域社会经济发展, 在市域范围内建立人口、土地、粮食、居住等的平衡, 确定城镇发展的合理规模。然后在土地利用总体规划的框架内编制城镇规划和建设用地年度计划, 严格限制城镇发展的无序蔓延, 保证土地的节约利用。

3.3 切实保护耕地, 保证耕地总量动态平衡

一是要实行基本农田保护制度, 经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地, 有良好的水利条件与水土保持设施的耕地, 都划入基本农田保护区, 严格管理, 一般情况下不准以任何形式占用基本农田。二是实行占用耕地与开发、复垦挂钩等政策, 建立占用耕地补偿制度, 即建设占用多少耕地, 就要开垦同等数量和质量的耕地, 保证耕地总量动态平衡。尤其要重视空置农村宅基地、废弃工矿地、丢荒地的开发复垦工作。要引导非农建设尽量少占用耕地, 充分利用荒地、山丘地进行开发建设。三是要依据新《土地管理法》划定土地用途管制区, 使土地所有者、使用者严格按照国家确定的用途利用土地, 通过土地用途管制, 加强农地, 特别是耕地的保护。

3.4 防治土地污染, 优化土地生态环境

应通过增加对土地的投入, 科学施用化肥、农药, 提高土壤有机质含量, 使用地和养地相结合, 防止地力减退, 保证土地的可持续利用性; 合理布局工业, 加强对工业污染的治理和处罚力度, 防治工业“三废”对环境特别是对耕地的污染。避免土地过度开发对生态环境造成的破坏, 坚决制止毁林开荒、陡坡开垦等不合理的土地利用方式。采取耕作措施、生物措施和工程措施相结合的方式治理水土流失等生态破坏问题, 把生态农业作为土地可持续利用的基

本模式进行推广, 使土地生态环境趋于良性循环。

3.5 建立健全土地法规、政策体系, 完善管理机制

完善农用地所有权、使用权转让的有关法规、政策。提高征地补偿标准, 通过经济手段使耕地尽可能少被征占, 合理解决农地转化为非农地后巨大利益的分配问题。建立适当变通的土地流转制度, 促成农业向种田大户集中, 以消除土地兼业经营的弊端, 解除农民进城的土地束缚, 促进土地的规模经营等。制定有关措施稳定农民承包经营权, 避免由于随时面临被调整和征用的压力而导致土地行为短期化。

完善城镇土地有偿出让、转让的有关法规、政策。对城镇土地批租重要环节进行更具体的规定, 包括收费标准、使用年限、审批程序、转让条件等。加强建设用地管理的政策与措施, 包括严格执行“一书两证”制度; 健全土地监察制度, 充分利用法院的审判职能和强制执行职能对一些建设用地违法案件进行及时纠正与处理; 通过税收手段限制建设用地多占土地; 采取严格的惩罚措施对违法、违章占用土地的建设单位或个人做罚款处理。

完善关于耕地保护的法规、政策、措施。在《基本农田保护条例》的基础上, 采取相应土地复垦、土地整理、“占用多少开发多少”和“谁占用谁开发”等政策措施保护耕地。

进一步理顺土地管理体制。处理好政府行政调控与市场调节的关系, 适度地行使国家行政调控职能, 保证土地市场的健康运作。避免政府行为缺乏规范性和科学性而造成对土地市场的过度干涉及不公平竞争, 而应通过相关法规政策的建立促成土地市场机制的健全。改变土地利用规划和管理中政出多门、多头管理的现状, 协调好部门利益。建立规划实施的监督机制, 包括上级政府对所审批的规划实施监督机制, 同级人大的监督机制, 城乡规划报批前的公开展览制度和重要地区的规划实行听证制度等公众参与监督机制。

Study on the Sustainable Use of Land Resources in Zengcheng

ZHU Yi-zhong, HU Yue-ming

(College of Resources & Environmental Sciences, South China Agric. Univ., Guangzhou 510642, China)

Abstract: The main problems of land resources use in Zengcheng were pointed out. According to the deviations in its natural geography features, current situation and development direction etc., the landuse of Zengcheng was distinguished into three kinds of development models, including town agglomeration district model, cultivated land opening district model and ecological construction district model, which should be performed with different development strategies based on the fundamental principles for the sustainable use of land resources. some suggestions to promote the level of land resources sustainable use were provided.

Key words: land resources; sustainable use; landuse development models

【责任编辑 周志红】