

陈小云. 基于城乡统筹的农村土地集约利用评价与路径选择——以江西省新余市为例[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(12): 549–551.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.12.166

基于城乡统筹的农村土地集约利用评价与路径选择 ——以江西省新余市为例

陈小云

(新余学院, 江西新余 338000)

摘要:土地资源的自然属性置于国有和集体 2 种土地管理制度下, 激发了城乡土地制度差异而带来土地集约发展的研究主题; 为此, 本文以江西省新余市城乡统筹过程中土地利用的现实问题为例, 基于城乡统筹中集约利用土地的研究视角, 首先对新余市土地集约利用状况进行评价, 然后阐释了一个中小城市控制土地总量、积极调整用地结构、保护生态环境和严格控制耕地面积等选择路径, 以此获得城乡统筹中农村土地集约利用带来的经济效益和社会效益。

关键词:城乡统筹; 土地集约利用; 选择路径; 江西省新余市

中图分类号: F323.211 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)12-0549-03

土地是人类赖以生存的自然物质基础, 土地也是一种关键的生产要素。当土地这种特殊的生产要素置于国有和集体 2 种土地管理制度下, 更加显示出土地要素对经济发展的特有内在逻辑价值。特别是当前, 土地资源越来越稀缺的发展前提下, 土地资源的集约利用无疑是最为值得探讨的一条选择路径, 因为进行有效集约管理才可以实现我国农村土地集约利用水平的提高^[1]。本文着眼于城乡统筹土地集约利用的理论梳理, 结合江西省新余市这一中小城市的现实发展, 进行理论与政策融合的探讨。

1 城乡统筹下土地集约利用的内涵和关系

1.1 城乡统筹土地利用的内涵

统筹是一种系统和科学方法论, 基本方式是兼顾各方, 将事物看做一个内在统一的系统, 总揽全局, 有效把握规律和进行合理安排, 对存在的运动和发展进行科学策划。城乡统筹是针对我国特有的城乡二元制经济结构所提出来的, 也就是在一定时代背景下, 城乡实现互动发展和统筹规划, 并将城市经济和农村经济发展作为整体, 对在发展过程中存在的问题和相互之间的关系进行综合性研究, 实现城市和乡村在发展过程中的双赢。在城乡统筹方面涉及的内容很多, 而在土地利用方面城乡统筹意义是十分明显的, 统筹城乡的土地利用, 可以满足经济发展需要, 可以实现区域性产业发展。综合考虑人口和资源承载能力, 积极发挥优势, 规避劣势, 在差别化土地政策指引下, 加强土地利用、管理、协调矛盾和提高土地利用的组合优势, 才可以发挥土地利用的整体效益。城乡土地统筹与城乡关系, 国家区域性整体发挥, 农村和城市的综合利用都存在明显关系, 可以促进城乡共同繁荣和可持续性发展。

1.2 城乡统筹和土地集约利用的关系

城乡土地的统筹和集约利用是实现可持续发展的基础,

土地统筹是实现土地可持续利用的重要手段, 对土地开发和利用需要立足于现实, 并着眼于未来, 进行统筹管理, 避免土地资源在开发和利用方面过度开发, 生态环境遭到破坏。土地集约主要是在产出方面的考虑, 主要是提高土地的生产潜力, 提高土地的利用效率, 提高土地的利用强度。土地统筹是土地的开发、利用和保护等, 强调的是土地利用可持续性, 是一种更高层次上的土地利用。土地统筹利用要从更高层次上进行规划, 促进土地开发和有序利用, 减少在利用方面的盲目性, 缓解土地资源的供需矛盾, 推动区域性发展。城乡统筹土地利用具有重要战略意义, 土地集约利用是土地统筹的一个方面, 两者是一种手段和目标关系, 在统筹目标下, 促进土地集约利用^[2]。从可持续发展角度来说土地集约和统筹利用是可持续发展的内涵阐释。

2 新余市城乡统筹发展中土地集约利用存在的问题

2.1 新余市基本概况

近年新余市经济获得了快速发展, 全市常住人口达到 118 万人, 面积 3 178 km²。全市分为“一县四区”, 分别是分宜县、渝水区、仙女湖风景名胜区、高新技术产业开发区和孔目江生态经济区。全市工业化率达到 51.3%, 城市化达到 56.2%。新余市土地资源丰富, 自然环境优越, 截至 2013 年年底, 全市土地总面积 31.61 万 hm², 其中农业用地 26.86 万 hm² (耕地 8.27 万 hm², 园地 0.58 万 hm², 林地 16.03 万 hm², 其他耕地 1.98 万 hm²), 建设用地 3.6 万 hm² (城乡建设 2.48 万 hm², 交通水利用地 1.09 万 hm², 其他建设用地 0.03 万 hm²), 其他土地 1.14 万 hm² (图 1)。

城市化是在经济和社会发展过程中必然要面对的现象, 城市化是人口和非农业人口向城市集中的过程, 是一种非城市景观转变为城市景观的过程。一般认为城市化是一个地域空间内容, 是一种城市数量和城市地域扩大的过程。新余市在改革开放以来获得了快速发展, 尤其是在近 20 年获得了高速发展。因为长期计划经济体制的原因, 新余市城市化曾经一度被抑制, 但是近 20 年进入了快速发展时期, 专家预测在 2020 年新余市城市化率将达到 75% 左右。在内外因素作用

收稿日期: 2015-05-08

基金项目: 江西省高校人文社会科学研究项目 (编号: JJ1353)。

作者简介: 陈小云 (1971—), 女, 江西新余人, 硕士, 副教授, 研究方向为区域经济。E-mail: 2858954721@qq.com。

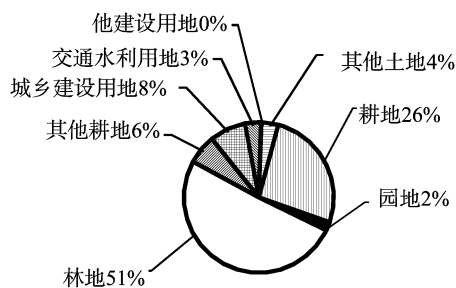


图1 江西省新余市土地利用分布

下,新余市土地统筹集约利用问题成为了发展中的核心性问题之一。

2.2 土地总量减少

新余市土地利用总量明显减少。随着新余市经济快速发展,以及城市进行外延式扩张,已经造成了大量土地资源被侵占。因为区域内城镇面积的增加已经造成了耕地锐减。虽然目前新余市城市化过程已经基本上进入了稳定时期,但是城市进行外延式发展依然在继续。尤其是在 1996 年到 2013 年,全市城区面积出现了明显扩大趋势,城市非农人口也得到了快速增加。相关研究表明城市用地增长系数 1.12 较为合理,从新余市情况来看,早已超过了这一数字。从目前新余人均建设用地数字可以知道,不仅仅在全国居于前列,甚至已经超过了一些发达国家城市人均用地的增加,这反映城市化快速进步的同时,却存在对农业用地的大面积占用。

2.3 用地结构不均衡

新余市长期以来工业用地占比较大,而且多数是处于城市中心地带,据统计,2013 年城市建设用地中工业用地占有的比重达到了 21%。其中的交通、道路和广场等占比之和为 18%,因为道路和广场等占用土地不足,造成城市道路拥挤。尽管新余市很早就已经在执行国家城市用地补偿制度,但是在城市各产业空间配置中,并没有完全按地租和地价等规律在城市分布。新余市城市规划工业用地、事业单位用地依然在城市的繁华地段,城市规划对城市建设的指导和约束作用依然不明显。结构失衡还体现在城市用地结构不合理,小城镇没有能够结合成为一个统一整体。

2.4 生态恶化

随着新余市的快速发展,生态承载功能已经在一定程度上达到了极限,在此种情况下人口和产业聚集已经造成了生态系统明显脆弱。在城市内部已经出现了地下水开采造成的地层下陷,垃圾包围城市等情况,一些河流和湖泊等自我调节能力已经基本丧失。而小城镇和乡镇工业发展,已经造成了生态环境恶化。乡镇企业重污染企业比较严重,尤其是一些污染比较大的企业,多数是自办企业,因为规模小、技术设计简陋,造成了污染多、污染面比较广,难以有效治理。统计显示,新余市受到“三废”污染耕地已经达到了 1.3 万 hm^2 ,而其中因为乡镇企业污染因素占到了 0.8 万 hm^2 。

2.5 耕地减少

新余市耕地锐减,从 20 世纪以来该市耕地面积就出现了快速减少。1996 年全市耕地为 8.5 万 hm^2 ,而到 2014 年初耕地为 8.2 万 hm^2 。另外新余市耕地利用率低的问题也一直都没有能够得到有效解决。在农村经济体制改革之后,新余市耕

地主要采取按人均进行承包的制度,因为超小型化经营对降低成本、技术改进等都带来了一定困难,在大型机械使用方面也存在明显困难,同时农民在经营过程中往往出现一些争执,不能很快得到解决。最后因为缺乏农业合作组织,在抵抗自然灾害方面存在一定困难,造成了大量优质农田变成了盐碱地,土地功能严重退化。在大量“跑马圈地”情况下,已经有越来越多的地方出现了耕地闲置情况,尤其是一些乡镇企业大量占用耕地,已经明显超过了工业用地标准。

3 土地集约利用评价指标体系构建

3.1 土地集约利用评价体系

新余市将城乡统筹思想作为主要依据,根据一系列可量化指标建立一个综合的土地集约体系,用于对土地集约利用进行合理的评价和分析。首先进行问题的研究,其次将问题深化,从而构建出一个包含 10 个指标因子的 3 层结构模型。在评价体系中,涉及到多决策指标与方案指标统筹关系,决策指标与方案指标能够形成矩阵关系,并且通过矩阵关系来判断土地集约化程度。在预期性指标中,属性越大则集约化程度越高,而在约束性指标中,属性越小则说明集约化程度越好,二者呈反向关系。

3.2 土地集约利用评价方法

在土地集约评价体系中还涉及到单位和量纲差异问题,我们在处理过程中采取了极差法和均方差进行有关数据处理。以 2 种评价方法为指标,对新余市土地集约化情况进行了综合评价。评价思路是:先根据指标进随机变量取值,然后求出极差和均方差,接下来进行数据分析,将结果归一化,所得的数据即为权重系数。

3.3 土地利用城乡统筹程度

土地利用城乡统筹程度是指农业用地与建设用地的比值,是土地集约化的具体表现,它是协调土地发展的数据,也可以以此为依据来判断新余市的土地集约利用率。在理想程度上,城乡统筹程度比值应该为 1,当然理想状态是很难达到的,比值越接近 1,则说明城乡统筹程度越高。

4 新余市土地集约利用评价结果分析

通过对均方差决策分析法得出的数据进行核查和分析,结果反映出新余市近几年城乡统筹水平呈上升趋势,在土地集约利用程度上也处在较为良好的发展阶段。

4.1 农用地集约利用程度分析

数据显示,在 2007—2010 年时间段,新余市土地集约度在 0.37~0.50,虽呈现上升趋势,但总体变化不大。而土建设集约利用程度还是较好的,利用率较高。在最近的几年,新余市加强了对农用地的土地投入,2013 年,集约度大大增加。新余市人口规模不大,建设用地并不紧张,因此在 2010 年以前土地集约度并不显著。近年来,在可持续发展理念的指导下,该市的空间布局得以优化,在土地集约利用上效率大大增加,较好地解决了城市与农业之间用地矛盾问题。

4.2 土地集约利用综合程度分析

在 2007—2010 年,土地集约程度较低,属于粗放利用区,整体变化趋势也不明显。但是城乡评价指标均高于 1,由此可以说明在这一时间段,新余市的土地城乡统筹程度得到较

好的提高。现阶段的土地集约利用率已接近饱和,集约程度得到良好提升,这是对该市土地集约化发展的肯定,同时也对加强建设用地和城乡土地集约规划利用提出了新的要求。

5 新余市城乡统筹发展中集约利用土地对策

5.1 统筹城乡用地规模

在土地利用上进行结构统筹,也就是在管理过程中将农业用地和建设用地比例控制在一个合理范围内。对土地征收规模进行严格控制,尤其是在土地集约利用、行政和税收等方面,对土地管理需要形成一种倒逼机制,推进土地的集约利用。只有完善以上措施,才可以对土地使用的基础上对耕地形成保护,促进减少农业用地占用。在土地管理中严格按照国家和江西省法律和法规对征地进行补偿和安置,尤其是对拆迁农民进行积极补偿安置,给予土地补偿、安置补助、地上附着物和青苗等补偿,积极促进农民转移,提高农民生活条件,在补偿农民过程中要注意长远利益和短期利益之间相互统筹^[3]。统筹用地规模,虽然可能增加一定土地成本,但是可以少征地,甚至于不征地,促进城镇土地集约化利用。

5.2 积极调整用地结构

统筹城乡是城乡之间协调发展,这不仅仅对城市发展至关重要,对乡村发展也具有决定性作用。在城乡规划和开发过程中合理确定工业用地和城镇建设用地。尤其是在城镇化过程中需要具有前瞻性、科学性和系统性。在用地结构上进行精心规划和积极调整,在小区建设、道路建设和绿化建设中进行明确优化配置,积极宣教,促进城乡土地的集约利用,并加强规划执行的严肃性。在用地结构管理过程中,对用地中结构比例进行有效控制,在管理过程中建立奖惩机制,对结构不合理的地方要积极管理,一旦在监督过程中出现问题要积极整改。在管理过程中建章立制,对用地机构进行有效管理,并与用地目标进行对比,存在的问题积极进行整改,各项用地规划实现同步编制基础上互相为依据。建立土地规划的社会参与机制,增强编制的开放性。

5.3 生态保护

在统筹城乡土地利用过程中注意对农村生态环境保护,尤其是积极推进人文环境建设,在土地整理和复垦过程中,要根据土地情况进行还林和还草等行动,在保护生态环境过程中实现对土地保护和可持续性利用。在人文建设过程中积极保护传统村落,不能一旦获得土地就对传统文化村落等盲目拆建,尤其要注意保护民族、民俗等文化遗产,充分与当地风格以及生态环境相互协调,做到在整理过程中和文化建设相互协调一致。加强土地的环境治理,尤其是加强土地资源的监控和治理,防止对耕地造成的污染情况。严格控制管理厂矿排污,提高污染治理力度。搞好基础性研究,大力加强科学技术应用,对污染的土地进行合理治理,促进土地恢复。

5.4 耕地保护

耕地保护需要在城乡建设过程中与用地增减进行有效挂钩,严格控制耕地的占用,尤其是在管理过程中将耕地使用与复垦相互结合,在管理中促进占补平衡。城镇建设与拆旧项目结合,通过拆迁等形式形成快速的土地占补平衡。保证项目可以有效落地,并且最终实现增加耕地的有效面积,在集约利用建设用地上,实现城乡用地的有效布局。越来越多的农

民进城,在城市里购置房产,但是原来宅基地却留置,造成了“空心村”。为了提高土地利用效率,尤其是有效增加耕地,优化土地保护和节约,积极推进异地置换土地,搭建农村土地保护和节约制度。新余市可以制定有效政策,促进对土地的整理和置换,积极构建流转平台,鼓励集体建设用地的集中,以及促进进城农民对原有宅基地进行复垦。同时在城乡用地中建立增减挂钩机制,确保城乡建设用地总量保持不变,促进农村用地和耕地适当增加,实现对农村土地的集约利用目标^[4]。

6 结论与建议

数据表明,新余市 2007—2013 年的土地集约利用整体均呈现上升趋势,但由于新余市城乡统筹发展中土地集约利用存在土地量减少、生态恶化等一系列因素,导致集约水平整体不高,在城乡统筹度和加强农用与建设用地方面,还需要进一步提高,大力发展土地市场,对土地集约化有着重要意义^[5]。新余市应从以下 2 个方面着手,加强政策管制,从而促进农村土地集约发展。

6.1 加强规划管理,充分发挥调控作用

针对目前新余市城市发展水平,该市制定了区域发展规划,首先以总体规划为指导,加强调控作用;其次对各区域分而管之,制定科学发展战列,从而促进新余市土地集约的均衡发展。同时,该市秉承土地集约利用的原则,对城市用地规模进行宏观控制,对部分区域进行了存量土地投入管理,不仅对改善经营有着极高的帮助,还增加了土地利用率和经济效益。在试验阶段取得了良好的经济效益和社会收益,并将继续优化、开展下去。

6.2 开展土地整理,促进城乡统筹发展

在加强规划管理的前提下合理安排投资,进行土地整理,吸引社会资金,加大投资力度。同时新增一部分土地有偿使用费作为配套的专项启动资金,大力开展农用地和城市用地的改造,促进城乡统筹下的农村土地集约化和可持续发展。

总之,土地是不可再生资源,有效统筹城乡土地利用对新余市经济发展是具有积极作用的。有效在土地管理过程中控制总量,调整土地利用结构,注意生态保护,切实和有效保护耕地对完善城乡用地合理布局,促进建设用地集约利用都具有积极意义。在土地集约利用过程中不能以大量占用耕地作为代价,也不能以牺牲生态和人文环境为代价,城乡统筹下对农村土地集约利用才可以获得持久的经济和社会效益。

参考文献:

- [1] 王明舒,朱明. 利用云模型评价开发区的土地集约利用状况[J]. 农业工程学报,2012,28(10):247-252.
- [2] 邵晓梅,刘庆,张衍毓,等. 土地集约利用的研究进展及展望[J]. 地理科学进展,2006,25(2):85-95.
- [3] 陈逸,黄贤金,陈志刚,等. 城市化进程中的开发区土地集约利用研究——以苏州高新区为例[J]. 中国土地科学,2008(6):108-110.
- [4] 朱天明,杨桂山,万荣荣. 城市土地集约利用国内外研究进展[J]. 经济地理,2009,29(6):977-1003.
- [5] 杨红梅,刘卫东,刘红光. 土地市场发展对土地集约利用的影响[J]. 中国人口·资源与环境,2011(12):129-133.