

④ 185-159

1999年 第4期

土 壤

· 185 ·

苏南地区城镇化进程中的耕地 可持续利用研究

丁建中 彭补拙 周生路
(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

F323.211

摘 要 本文系统分析了苏南城镇化发展的特点,从耕地可持续利用的角度阐述了城市化进程中存在的若干问题,最后提出了苏南地区在城镇化高速发展阶段实现耕地可持续利用的几点对策:确立土地利用总体规划的主导地位;推进土地持续利用与管理;进行市地整理、村庄整理和农地整理;深化改革,全面实行城镇土地有偿使用。

关键词

苏南城镇化;耕地;可持续利用

江苏 城市建设

1 苏南城镇化概况及特点

苏南位于长江三角洲,是沪宁杭经济区的重要组成部分,该地区经济发达,人口稠密,人均土地资源短缺。十一届三中全会以来,苏南地区以苏锡常经济带为龙头,顺应改革与发展之潮流,经济发展迅猛,特别是农村经济重组激发了乡镇企业的迅速崛起^[1],从而带动了地区经济的全面发展。进入90年代,随着区域产业结构和就业结构的根本性转变,二、三产业发展势头更加强劲。工业化发展有力地推进了该地区城镇化水平,到1997年,其城市化率达到40%~50%,城镇化发展具有如下显著的特点:

(1) 在城镇化进程中,工业产值大幅度增长(其中乡村工业占总产值的67.2%^[1]),农业份额逐渐下降。例如,1978年无锡市工业总产值为65.41亿元,占同期工农业总值的79%,至1995年工业总产值达2180.05亿元,比1978年增长了32倍,占同期工农业总产值的98%^[2]。

(2) 城镇化仍处于快速上升阶段,估计在2030年前完成这一阶段。按城镇化进程的一般规律,该地区城镇化水平约为41%^[2],正处于城镇化高速发展阶段,经有关社会经济发展研究专家运用多种社会科学发展预测模型预测,该地区约在2030年前完成该阶段的发展而进入城镇化的成熟阶段。但区内也存在差异,象苏锡常经济带城镇化进程要领先于苏南其它地区。例如,《无锡市市域城镇规划》指出,无锡市城镇化水平将于2010年到达70%而率先进入成熟阶段。

(3) 小城镇快速发展。工业经济特别是乡镇企业的迅速发展,加速了城镇化发展的进程。过去规模较小的集市甚至中心村,在乡镇企业发展的推动下快速上升为建制镇,建制镇的扩展势头亦很强劲,许多建国初期建成区面积不足0.5平方公里的建制镇,现已发展为2~3平方公里的规模型小城镇,且其扩张态势还将进一步加剧,部分建制镇2010年镇区规划面积达7~9平方公里。

2 城镇化进程中影响耕地可持续利用的若干问题

苏南地区人多地少,土地形势较为严峻,目前该地区各市人均耕地水平虽有高有低(见表1),但总的水平只有0.79亩/人,已低于联合国粮农组织(FAO)提出的人均占有耕地0.8亩的最低警戒限。因此,确保现有耕地不再减少,保持耕地总量的动态平衡,从而达到耕地的可持续利用是该地区经济社会可持续发展的一项基础性工程。从耕地可持续利用的观点透析,苏南地区城镇化发展中存在以下问题。

表1 苏南地区人口—耕地现状水平^[3]

市(县)	无锡	江阴	宜兴	锡山	常州	溧阳	金坛	武进
人口(万人)	107.48	113.72	109.11	98.88	80.66	77.39	54.06	121.54
耕地(千 km ²)	8	50	73	48	12	63	43	83
人均(亩/人)	0.11	0.66	1.00	0.73	0.22	1.22	1.19	1.02
市(县)	苏州	常熟	张家港	昆山	吴江	太仓	吴县市	全地区
人口(万人)	105.74	104.36	85.05	58.05	77.72	44.89	97.10	1335.75
耕地(千 km ²)	18	66	48	53	47	42	59	713
人均(亩/人)	0.26	0.95	0.85	1.37	0.91	1.40	0.91	0.79

2.1 城镇建设用地外延式扩展,大量蚕食耕地粮田

据统计,1991年~1995年,全国城镇建设平均每年占用耕地88万亩,实际为200~250万亩左右。苏南乡镇企业的发展,许多乡镇建成区面积成倍扩张,进入90年代更是极度扩展。例如,1990年~1995年无锡市域建成区总面积扩张了171.52km²,扩张率90%;该市建制镇及乡集镇建成区面积扩张了159.02km²,扩张率126%,苏南的城镇大多坐落在平原地区,周围是土壤肥沃、排灌条件良好的农田,城镇扩展基本上都是占用的这些粮田、菜地。

2.2 城镇建设结构松散,土地利用率低

苏南城镇建设中有两大倾向,一是贪大求洋,追求大马路、大广场;二是“喜新厌旧”,眼睛盯在向外发展或另辟新城上,往往忽视对旧城的改造利用,这种现象在建制镇中尤为明显。如无锡某县(市)的建制镇建成区总面积中,35%为未经改造的处于低效利用的旧镇区,在这一区域内,大量危旧房屋闲置,土地得不到充分利用。在城镇化土地利用结构方面,存在着布局分散零乱和功能分区混乱的现象,特别是乡镇企业用地大多未经科学规划,布局分散,工业用地、住宅用地及其它用地混杂交错,工厂占用土地面积较大,工业用地占城镇用地面积的比重较大。如无锡某县(市)工业用地占城镇用地的比重超过30%,而高度工业化的日本和新加坡,其工业用地占城镇用地的比重仅为13%和9.2%。这也可以从一个侧面说明乡镇工业用地中普遍存在着粗放型利用和低效利用的现象。

2.3 城镇规模的扩张速度明显超前于城镇人口扩展速度

城镇化集中表现在城市人口数量的不断增加和城镇用地规模不断扩大两个方面。一般来说,二者是同步的,但苏南城镇规模扩张速度明显超前,城镇用地增长弹性系数(W)平均达3.0,也远远大于我国城市规划设计院提出的我国城市合理扩展系数(W=1.12),也远远高于全国平均水平(W=1.46)^[4]。例如,1990年~1995年间,无锡市(含建制镇)城镇规模扩展了90%,而城镇人口仅由151.44万增加至198.71万,仅增长30%。城镇规模扩展速度高于城市人口增长速度,致使城市化水平相对较低,人均用地数量急剧增加,反映了城镇

用地的极不合理性。

2.4 城镇化进程中,农村村庄用地仍大幅度增长

城镇化的过程实质是农村人口向城镇转移的过程,也就是说,随着城市化水平的不断提高,农村人口不断减少,而农村人口的减少,理应有效地缩减农村村庄用地。然而苏南地区城镇化进程中的一个突出问题是:城镇化水平大幅度提高,城镇用地迅速扩展,与此同时,农村村庄用地却没有得到控制,反而呈大幅增长态势。如无锡市1990年~1995年间,城镇化水平提高了10%,可农村村庄用地扩张了33%。城镇用地与农村用地的同步扩张。加剧了该地区的人地矛盾,制约了耕地的可持续利用。

2.5 城镇化进程中,“投资区”失控,耕地闲置严重且质量下降

苏南各县市甚至建制镇建立了许多“投资区”、“开发区”、“工业区”。它们对地方经济的发展起了重要作用,也促进了该地区城镇化水平的提高,但也出现了盲目占用耕地的趋势,是耕地减少的一个重要因素^[5]。例如,苏州市周围就有4个开发区,即西部河西高新技术开发区,西部浒关经济技术开发区,南部吴县经济开发区,东部新加坡工业园区,总规划面积达100km²。开发区占用了大量的耕地,内部存在大量的闲置地,老百姓称之为“官荒”^[2]。据典型调查统计,苏南地区耕地撂荒率达15%~29%。农民对已规划但仍未征用的耕地。耕作粗放,致使耕地生产力急剧下降,此外,大量使用化肥、农药造成的土地污染等亦已成为土地可持续利用的制约因素。

3 在城镇化进程中实现耕地可持续利用的对策

城镇化是社会发展的必然,不断提高城镇化水平是社会发展的客观要求。今后30年,苏南地区城镇化已步入高速发展区间,无疑要占用大量的耕地,这是不可避免的事实。关键是要建立起适当的机制,采取必要的措施,确保耕地总量的动态平衡,从而实现区域土地的可持续利用。

3.1 确立土地利用总体规划的主导地位

土地利用总体规划的实质是根据经济社会发展需求对土地资源进行再分配,着眼于土地的可持续利用,其基本核心是如何处理“吃饭”和“建设”的关系,规划方法以“供”定“需”并考虑当地的实际需求。而城市总体规划的规划方法是以“需”定“供”,易造成城市规模过大。因此,土地利用总体规划无疑处于主导地位,应对城市总体规划起指导作用^[6]。首先,在编制土地利用总体规划时,规划城镇地域范围应在实事求是地分析地区人口增长及城镇化发展水平的基础上,按人均占地100m²的标准界定。其次,要在土地利用总体规划所规定的城镇地域范围内,按照城镇土地最有效使用原则,调整(修整)城镇镇域规划,积极引导土地结构调整及土地优化配置,为全面提高城镇土地利用效率提供科学的规划依据。

3.2 推进土地持续利用与管理

首先应当从区域持续发展的高度,协调和处理各种土地问题。坚持做到“三挂钩”,即占用耕地与开发复垦挂钩、城镇扩展与农村居民点缩并挂钩、建成区扩展与提高城市土地利用效率挂钩。在技术上实现用管结合、占补结合和实现指标与目标的分层控制(图1)。张家港、吴江、昆山等市的实践证明,大力开展土地复垦、土地整理和存量土地盘活,实行“开源”“节流”、“挖潜”并重,不失为行之有效的重大举措,实现耕地用补动态平衡是可行的,到

1996 年底, 张家港已基本实现了耕地总量动态平衡的目标, 为区域可持续发展奠定了基础。

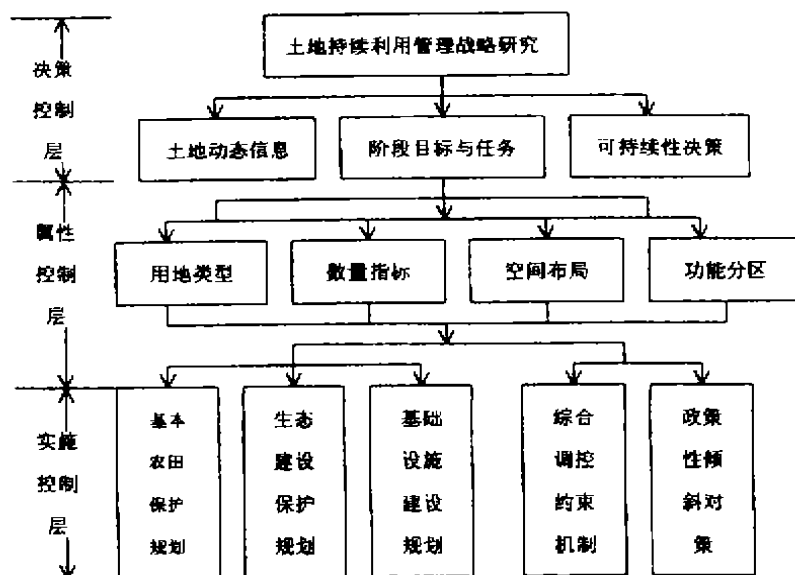


图 1 土地可持续利用技术操作模式^[1]

3.3 大力进行市地整理、村庄整理、农地整理

3.3.1 整理市地, 充分发挥城镇土地的区位功能及整体性优势

目前, 城镇土地不合理、不经济利用的现象普遍存在, 特别是城镇土地利用结构不尽合理: 一是行业布局不合理, 相当一部分高收益土地被低效益行业占据, 土地最有效使用不能得到实现; 二是土地权属区域不规则, 土地权属界址凹进凸出, 用地形状不适宜建设布局, 极大地影响了土地的高效利用。因此有必要进行市地整理, 以根本性地改变城镇土地低效利用现状及真正实现以内涵挖潜来控制外延扩展。首先, 要以土地最有效利用为前提, 重新进行行业布局; 其次, 要以土地集约化利用为条件, 重划土地权属区域, 使用地形状有利于建设布局。此外, 建制镇的市地整理应以乡镇工业用地为重点, 最重要的是改乡镇工业用地的分散布局形态为集中布局形态, 变乡镇工业用地的粗放型利用为节约型利用, 形成规模相当、节约化水平较高的工业区域, 便于基础设施的配套, 以利于产业化规模的形成以及企业经营机制转换和企业产权流动。总之, 通过市地整理, 可以充分发挥城镇土地区位优势及整体性优势, 充分发挥城镇土地利用潜力, 满足相当一段时期内城镇化发展之用地需求。

3.3.2 整理村庄, 退宅还田, 增加耕地

农村村庄与城镇区域同步扩张是苏南地区城镇化进程中存在的突出矛盾, 它有悖于城镇化发展的一般规律。因此, 在城镇化水平提高, 农村人口逐步转移的同时, 必须重视农村村庄用地的控制和压缩。首先, 要进一步改革户籍管理制度, 解决城镇人口的合理定位问题。要从政策上解决长期从事非农业生产且居住于城镇的人口的户籍问题, 使他们具备合法的城镇居民身份, 同时注销其农村户籍, 依法收取他们在农村原有的住宅用地。其次, 要积极稳妥地推进农村中心村建设, 以提高农村住宅用地利用率来控制压缩农村住宅用地

