

环太湖地区土地合理利用问题研究^①

唐志刚 王 波 周寅康 濮励杰 彭补拙

(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

摘 要 环太湖地区由于独特的地理位置,在土地合理利用上与其它地方有不同之处。因此,对环太湖地区土地合理利用问题进行讨论是必要的。本文首先对环太湖地区的土地利用现状和问题进行了分析,并在此基础上,对该地区土地合理利用提出了一些建议。

关键词 环太湖地区;土地利用规划;土地合理利用

本文所述的环太湖地区指太湖及与其相邻、环绕其周的地区,所覆盖的行政区域包括江苏的吴县市、吴江市、锡山市、无锡市区、武进市、宜兴市及浙江省的湖州市区和长兴县。该地区经济发达、人口众多。由于经济的迅猛发展和土地利用长期缺乏有效的调控,不可避免地加剧了该地区业已存在的人地矛盾。十分珍贵的土地资源不仅没有得到充分合理利用,还给该区的经济和社会可持续发展造成了潜在的威胁。因此,研究和剖析环太湖地区土地利用现状及存在的问题并提出合理的建议,成为该地区乃至整个长江三角洲地区可持续发展问题中急需解决的一环。

1 环太湖地区自然和社会经济概况

1.1 自然条件

环太湖地区位于我国东部,长江三角洲南缘。地处长江中下游中心城市南京、上海和杭州之间。太湖处在区域中心,湖内有大小岛屿 40 多座。整个地区地势呈西高东低,西南面为江苏的宜溧山地和浙江的天目山地,湖区以东除在苏州、无锡二市附近有少数海拔 200~300m 的低丘陵以外,全属长江三角洲平原,地面高程大都是 2.5m~3.5m^[1]。环太湖地区属北亚热带向中亚热带过度的季风气候,年均气温 16℃^[2]。区内河网交织、湖塘棋布,每年汛期沿湖地区都会受到洪水的威胁。

1.2 社会经济条件

环太湖地区包括七市一县,1996 年底土地总面积 13251.36km²,总人口 1058.28 万人。人口密度约为 800 人/km²。该区属于我国沪宁杭经济带,综合经济实力突出。1996 年国内生产总值达 1295.87 亿元,人均 12245 元。区内路网发达,水陆交通便利。该区历史悠久、气候宜人、风景优美,历史文化古迹及自然景观众多,旅游资源丰富。

2 环太湖地区土地利用现状分析

根据资料汇总统计,1996 年全地区土地总面积为 13251.36km²,其中陆地面积 10913.36 km²,太湖水域面积 2338km²。在土地利用类型上涵盖了除牧草地以外的所有用

^① 国家自然科学基金重点项目“长江三角洲水土资源环境演变与调控研究”。项目批准号:49831070

地类型。环太湖地区土地利用具有以下特点。

2.1 非农建设用地比例较高

环太湖地区经济发达、人口众多、道路密集,居民点、独立工矿用地和交通用地占用了大量土地。同时,由于该区旅游业发达,水患频繁,旅游用地和水利建设用地在总的用地中也占较大比例。以太湖西岸的无锡马山区为例,1999年各类非农建设用地总面积2430.2 hm²,占马山区陆地总面积有50.7%。其中城镇居民点占地167.62hm²;独立工矿用地1813.96hm²;特殊用地321.4hm²;交通用地49.05hm²;沟渠70.8hm²;水工建筑物7.37hm²^①。

不同的非农建设用地类型有不同的占地特点:

1. 居民点、独立工矿用地及交通用地。居民点、独立工矿用地和交通用地占地面积大,用地的扩张主要是以占用耕地为主,且大部分是较肥沃的土地。

2. 旅游用地和水利建设用地。旅游用地包括在特殊用地中,由于环太湖地区的旅游景点较多,旅游业发达,旅游用地在特殊用地中占据了主要位置。旅游用地主要占用林地和园地,同时也占用部分耕地。水利建设用地中占地最大的太湖大堤主要占用湖滨阶地和湖漫滩,其它水利建设用地对耕地影响也不大。

2.2 耕地资源短缺,人均耕地面积很少

环太湖地区在人口增长与第二、三产业快速发展的双重压力下,耕地日趋减少。如马山区1993年耕地面积为517.42hm²,到1999年仅为458.59hm²。1996年全地区人均占有的耕地面积从0.048hm²到0.064hm²之间不等,最低的是锡山市,最高为长兴市,有4个市都低于联合国粮农组织提出的警戒水平(0.053hm²)。

2.3 园地、林地占地较多,水域占地面积很大

环太湖地区气候条件较好,丘陵山地较多,经济果木和茶叶种植在该地区有较好的基础,因此,区内园地、林地占地较多。区内有我国第三大淡水湖太湖,占地区总面积的17.64%。加上区内众多的河浜,水域占据了很大部分的土地面积。

2.4 土地后备资源不足

环太湖地区开发历史悠久,区内大部分土地都得到了开发利用,未开发土地面积很小。比如马山区各类未利用土地总面积为42.02hm²,约为陆地总面积的0.88%。通过土地复垦和整理可以重新利用的土地面积也较小,难以满足日益增长的需求。

3 环太湖地区土地利用中存在的问题

3.1 耕地利用不充分

经过十几年的发展,环太湖地区工业、旅游业较为发达,加之工农业剪刀差居高不下,农业和二、三产业间的经济收入差距逐步拉大;在农业内部,农业生产资料价格不断上涨的同时粮价却长期偏低,每亩田的净收入逐渐降低,有的甚至只能保本。这就导致了农业比较效益很低,“老年人体力弱种不动田;中年人想致富不想种田;青年人怕吃苦不肯种田”。农民普遍不愿务农,部分田块出现抛荒现象,耕地没有达到最佳利用。

3.2 非农建设占用耕地面积日益扩大

由于工业、旅游业蓬勃发展,人口不断增多,各类非农建设占用耕地面积日益扩大,而这

^① 注:由于环太湖地区的水利设施占地较多,而且多是占用耕地,所以将沟渠和水工建筑物计为非农建设用地中。

些用地的扩张主要以占用耕地为主,因此导致耕地面积不断减少。耕地与非农建设用地之间存在此消彼长的关系,这一现象在无锡市马山区表现的较为突出,见表 1。

表 1 马山区 1993—1999 年非农建设用地与耕地面积对照表 (单位: km^2)^{*}

	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
非农建设用地	2184.02	—	2272.53	2305.06	2428.19	2429.18	2430.19
耕地	517.42	—	500.96	489.2	456.14	458.81	458.59

^{*} 根据马山区 1993—1999 年土地统计簿;非农建设用地包括居民点及工矿用地、交通用地及沟渠和水工建筑物。

3.3 土地利用效率低,浪费较多

环太湖地区乡镇企业很多,企业规模较小。据资料统计,1998 年底,太湖东岸吴县市和吴江市共有各类企业 22437 家,同年,实现工业产值 7357856 万元,平均每个企业产值 328 万元,平均在西岸的无锡市马山区,1997 年底共有各类企业 167 家,实现产值 122580 万元,平均每个企业产值 734 万元。企业经济规模不大,但用地规模却不小,在马山区,万元产值平均占地 17.84m^2 ,个别企业竟高达 62m^2 ,单位产值低下。许多企业在用地上“围而不建”,“多占少建”,缺乏节约用地的观念。除此以外,随着旅游业的快速发展,旅游用地也存在不切实际追求规模的现象。

同时,环太湖地区城镇居民建筑密度和容积率都较低,农村居民点占地多,布局分散零乱,人均占地面积大。吴县市城镇人均居民点用地约 80m^2 ,而农村达 180m^2 。在环太湖地区,许多居民和农民习惯于建造独门独院的房子,层高只有 3~4 层,这样的房子,利用率不高,占用的土地不仅面积较大,而且多为生产力较高的耕地。

3.4 土地退化较严重

由于不合理施肥,环太湖地区土壤中氮含量较高而速效钾和速效磷含量普遍较低。如吴县市土壤中速效钾小于 100mg/kg 的占 84.2%;速效磷小于 10mg/kg 的占 81.7%。^①加之施用的农肥多为化肥,造成土壤养分不均,土壤板结,质量下降。工矿企业排放的废水、废物及生活污水排放使得土壤污染较为严重。另外,在一些地区由于耕作不当,造成水土流失。如湖州市现有水土流失面积 677.66km^2 ,占土地总面积的 11.6%^[3]。

4 环太湖地区土地合理利用的建议

4.1 土地合理利用的概念及要求

土地合理利用通常定义为能够获取最大生态、社会和经济效益的土地利用。它是土地开发、利用、改造与保护的最终目标。

合理的土地利用要求:①保证土地资源充分开发,杜绝浪费;②发挥区域优势,获取较大的区位优势;③有利于农业生产布局与经济结构的合理调整与改革;④有利于自然环境保护和农业生产组织管理。^[4]

4.2 土地合理利用的措施

根据合理利用土地的要求,结合环太湖地区实际,提出以下措施。

4.2.1 因地制宜,编制土地利用规划,加强土地管理

^① 注:吴县市农业局,吴县市土壤志,1996 年

合理利用土地资源,必须进行科学的土地评价和土地利用规划,以明确土地开发利用方向、结构和布局,使合理利用土地有章可循,有法可依。环太湖地区各市县在土地利用规划时应当根据本地的自然条件,社会经济目标,结合本地土地利用现状,在对国民经济和社会发展用地需求作出科学预测的基础上,合理确定土地利用的方向、结构和布局,提出各主要发展用地部门用地的规模、范围和主要控制性目标,划分用地分区,规定各种区域的土地利用原则和限制条件,并制定相应的政策措施。并且在平时的土地管理工作中,要做到照章办事、依法行政,严格管理。

环太湖地区有山有水、风景优美,而且靠近上海、南京和杭州等大城市,这些地区人民生活水平较高,是国内旅游的主要客源地之一。因此,在环太湖地区发展旅游业有得天独厚的优势;该区是土壤肥沃,气候温和,农业基础好,具有发展生态农业的良好条件;同时,区内地势低平,交通便利,人民教育水平较高,工业发展具有得天独厚的条件。近十几年来,随着改革开放的不断深入,环太湖地区的社会经济得到了巨大的发展,农业稳定,工业、旅游业取得了前所未有的成绩。因此,为了使土地利用适应社会经济的发展,可以确定整个环太湖地区土地利用的主导方向为保住生命线,确保基本农田保护区和防洪用地;挖潜增效,保障工业用地;保护自然和人文景观,合理分配旅游用地。

4.2.2 合理调整用地结构

第二、三产业的不断发展,城镇人口的持续增多是环太湖地区乃至整个长江三角洲地区未来较长一段时间内的发展趋势。由此必然带来居民点及工矿用地和旅游用地不断扩张与耕地持续减少的矛盾。要实现整个地区社会经济的持续协调发展,不能偏颇于某一方,既不能为了实现经济快速增长大力发展二、三产业而忽略了对耕地、林地等的保护;也不应该为了保护而保护,在土地上处处小心,阻碍了二、三产业的发展。

这就要求在土地利用规划的指导下,对用地结构进行合理的调整,既要考虑农业用地与非农用地的关系又要考虑大农业内各业关系。协调好这些不同层次及各层次内的用地关系,促进土地资源节约利用和优化配置,使其组合能产生最佳的社会、经济和生态效益的高度统一,为国民经济持续、快速、健康发展服务。

4.2.3 提高土地利用率

环太湖地区人多地少,通过发掘存量土地的开发利用潜力,提高土地利用率,以达到节约用地,保护耕地是必然采取的措施。

1. 提高现有土地的利用率。针对工业土地利用率不高的情况。解决的办法是转换产业结构,对于一些规模小、生产力低下、占地较多的企业采取关、停、并、转,同时引进占地小、效益高、有发展潜力和污染小的电子、制药、轻工、机械等企业。其次,应当对工业和居住用地合理规划,建立专门的工业区;严格控制居住用地,规划建立适合当地居民习惯的居民区,避免农村居民超标、乱建住房的行为。最后,应当采取鼓励种田的措施,提高农民的种田积极性,使废弃撂荒土地能及时恢复耕种。

2. 提高新增建设用地的土地利用率。对于新增建设用地的规模应当严格控制,不得擅自扩大;用地区内的建设应当充分利用现有建设用地和空闲地,需新增建设用地的,应当首先利用非耕地或劣质耕地;用地区内的土地,在批准用途转用以前,应当按原用途使用。

3. 开展复垦开发和土地整理工作,充分利用后备土地资源。工矿用地地区内生产建设中挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地,应当通过复垦加以恢复,对于一些农田的边角地、零碎地应当充分利用、合并,一些废沟、废塘地也应该加以利用。环太湖地区经济发展与耕地保

护的矛盾较为突出,尤其在今后,非农建设用地将占去许多耕地,在这种情况下,复垦整理显得更加重要。

4.2.4 防止土壤退化,提高农地质量

在区内应当发展充分利用有机物还田的传统有机农业、生态农业,尽量少施化肥;施肥技术应从单元素施肥向多元素平衡施肥发展。应当控制工业和生活废弃物向农田直接排放。传授科学合理的耕作方式,避免对土壤的过度开发,防止水土流失。

4.2.5 建立激励机制和约束机制,使人们树立自觉的合理利用土地的思想

很显然,如果社会的每一个人、每个组织都能达到不计任何私人收益,自愿承担合理利用成本,自觉遵守合理利用的各项措施的思想境界。那么,土地合理利用就容易实现,但是完全依赖于这种道德伦理约束来实现土地合理利用标准过高,现实的道德水平很难满足这样的要求。因此,应当建立有效的激励机制,保证合理利用收益与成本的合理分配,使整个社会具有合理利用土地的积极性。简单地说,这样的激励机制就是“合理利用则奖,不合理利用则罚”。比如,鼓励农民搬入规划的农村居住区,可以采取搬则提供子女入学就业方便等优惠措施。

此外,还应当建立相应的约束机制。特别是针对“知法犯法”和“法人犯法”的行为要有相关的法律政策,以有效防止此类情况的发生。

总之,研究土地的合理利用,对环太湖地区的经济发展、社会进步有着重要的意义。土地的合理利用是一个循序渐进的过程,不可能一蹴而就。它需要人们不断加深对土地资源的认识,克服不切实际的幻想与短期行为,因地制宜地对规划进行编写,并不断地完善和补充,合理进行土地的结构调整与布局优化,提高土地利用率,逐步实现土地的合理利用。

参 考 文 献

- 1 东方出版中心.中国地理概览.上海:东方出版中心,1996:217~219
- 2 王苏民、窦鸿身.中国湖泊志.北京:科学出版社,1998.9:261~268
- 3 陈文瑞,朱大奎.长江三角洲土地资源可持续利用.自然科学学报,1998(7):261~266
- 4 刘卫东.土地合理利用途径及其实现问题研究.国土与自然资源研究,1996(3):29~31