

土地利用区域特点与区域政策建议

Regional Characteristics of the Use of Land and Its Policy Proposals

宋建军 刘颖秋 王海峰
(国家计委国土开发与地区经济研究所 北京 100824)

我国土地资源总面积居世界第三位,但人均占有量仅为世界人均水平的30%,随着人口增长和经济发展,人地矛盾日趋突出。自1986年《土地管理法》实施以来,我国全面加强了对土地资源的管理,并使管理工作逐步走上了法制轨道,认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,已取得明显成效。但是不论从目前土地利用存在的问题,还是面向新世纪经济社会发展对土地的需求来看,我国土地资源供需形势实不容乐观。本文按东中西三大地带分析我国土地利用的区域特点,提出土地资源可持续利用的区域性原则和政策建议。

一、土地资源利用的区域特点

由于地形地貌、气候、水文等自然资源条件的不同,以及经济社会发展水平的差异,全国土地资源与利用具有明显的区域特点,人口与土地分布不平衡(见图1)。

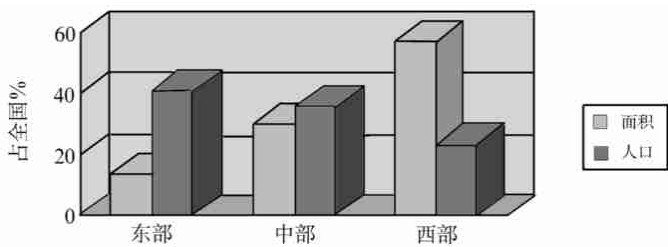


图1 东中西地区土地面积和人口占全国比重

1. 土地开发利用程度东部高,西部低

全国土地利用指数约75%。东部地区(包括辽宁、天津、北京、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南12省市)土地利用指数达88%,远高于全国平均水平。其中上海接近100%,北京为95%,天津为94%,河北、广西相对较低,为78%左右,但也都高于全国平均水平。中部地区(包括黑龙

江、吉林、山西、内蒙古、河南、安徽、湖北、湖南、江西9省区)土地利用指数接近88%,略低于东部地区。西部地区(东部、中部以外的10省区)土地利用指数为64%,其中陕西和宁夏土地开发利用程度在85%以上;新疆由于难利用土地比重大,土地利用指数仅41%;西南四省区除西藏自治区接近70%外,其余3省的土地利用率均在80%以上,四川(含重庆)接近90%。

2. 土地利用结构地域差异明显

一是耕地的比重东部占28.8%,而西部不到7%,仅为全国平均水平的一半;二是园地东部比重接近4%,中西部均不到1%;三是西部草地比重占1/3强,东部草地比重只占2%;四是水域、城镇工矿、交通用地的比重,东部为中部的2倍,而西部城镇工矿、交通用地的比重极小;五是西部地区未利用土地比重大,占地区总面积的1/3强。(详见表1)。

表1 东中西地区土地利用结构特点 (%)

地区	耕地	园地	林地	草地	水域	城镇工矿	交通	未利用地
东部	28.8	3.9	37.1	2.0	8.2	6.6	1.4	12.0
中部	19.7	0.7	31.8	26.5	4.8	3.2	0.8	12.5
西部	6.8	0.3	15.9	36.4	4.1	1.0	0.2	36.3

3. 农用地人均占有量东部低,西部高

东部人口密集,人均占有耕地仅是全国平均水平的70%,全国人均占有耕地低于0.5亩的463个县中有近半数县位于本区。中部地区人均耕地面积1.95亩,高于全国平均水平。中部的北方4省区人均耕地面积均超过2亩;而南方5省人均耕地均低于全国1.62亩的平均水平,其中湖南最低,仅0.89亩。西部地区人均占有耕地、林地、牧草地面积,分别为2亩、4.6亩和10.7亩,分别为全国平均水平的1.23倍、1.66倍和3.11倍。西部地区人均耕地除四川外,其余省(区)均高于全国平均水平;林地人均占有量除宁夏为0.78亩外,其余省(区)均高于全国平均水平。详见表2。

表2 东中西部地区土地利用的人均状况 (亩)

地区	耕地	园地	林地	草地	水域	城镇 工矿	交通	未利 用地
东部	1.14	0.16	1.47	0.08	0.32	0.26	0.05	0.48
中部	1.95	0.07	3.16	2.63	0.48	0.31	0.08	1.24
西部	2.03	0.11	4.7	10.8	0.91	0.30	0.07	10.75

4 耕地减少东部最多,西部较少

以1993~1995年为例,全国耕地共减少3300多万亩。其地区分布是东部最多,中部次之,西部最少;以西部耕地减少数量为1,则东、中部地区分别为1.34和1.03。3年中全国耕地处于净减少状态的省(区、市)有24个,主要分布在东中部地区,其中东部11个省(区、市)、中部8个省(区、市)。耕地净增加的省区有7个,主要分布在西北、东北和西南地区,分别是新疆、甘肃、宁夏、黑龙江、云南、四川和广西。

从耕地减少的构成分析,全国的情况是建设用地占19.4%;农业结构调整占65.5%;自然灾害毁损占15.1%。东中西部地区耕地减少构成有明显不同(见图2)。

各种原因占用耕地面积的区域分布特点:国家建设、集体建设占用耕地东部最高,分别占全国的55.7%和51%;农业结构调整占用耕地中部最高,占全国的36.8%;自然灾害毁损耕地东部和中部分别占全国的38.3%和36.8%。

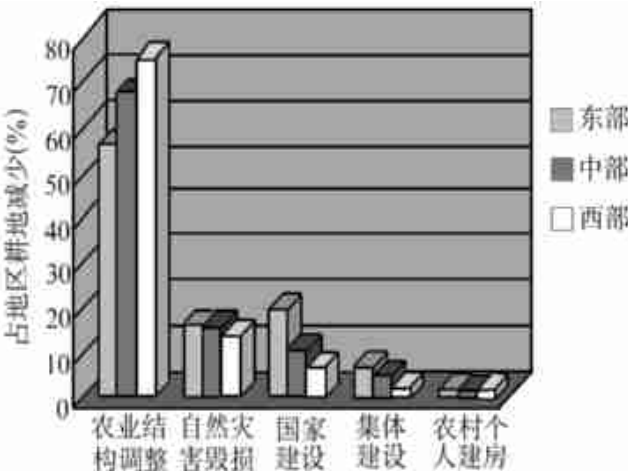


图2 1993~1995年东中西部地区耕地减少构成比较

5. 结论

东部地区 土地开发利用程度高,后备资源十分有限;人均耕地少,但质量较高;建设用地较多。东部地区城镇村、工矿用地和交通等建设用地占土地面积的8%,为全国平均水平的2.7倍。建设用地年增加较多,城镇和乡镇企业建设用地,约占全国同类用地总量的70%。人均耕地面积下降较快,主

要是国家建设和集体建设用地占用耕地多。

中部地区 土地开发利用程度较高,后备土地资源有一定开发潜力,可垦荒地资源约1200万亩,主要分布在安徽、湖南、黑龙江、山西、河南。耕地资源相对丰富,人均占有量高于全国水平。林地面积约占土地总面积的1/3,高于全国平均水平。城镇村和工矿用地面积比重和人均占有量均高于全国水平。建设用地增长主要是交通和农田水利用地,约占全国同类用地的一半左右。

西部地区 土地开发利用程度较低,未利用土地资源多,约占全国的79.4%,主要分布在新疆和西藏,且其中难以利用的土地比重较大。人均耕地面积高于全国平均水平,但多数耕地质量不高,属中低产田。区内草地面积占较大比重,产出率较低。建设用地中用于个人建房占较大比重。新疆、甘肃、宁夏、云南等是近年来新增加耕地的主要省区。

二、土地利用的区域性原则

我国幅员辽阔,东中西部地区土地资源和开发利用状况都各具特点,在贯彻实施《土地管理法》和国家有关土地开发利用的各项方针政策过程中,根据区域特点区别对待、分类指导是必要的。为此建议东中西部地区土地利用实施不同的区域性原则。

1. 东部地区土地利用应坚持以提高土地利用率和土地利用效益为主的原则

积极推进城镇土地和乡镇企业用地的集约化利用,严格控制新增各类建设用地,特别是要控制城乡建设用地和乡镇企业占地;清理和规范各类开发区用地,充分利用区内闲置土地;加强土地整理、盘活土地存量资产;加强中低产田改造,努力提高耕地质量;合理开发海涂资源,加强防护林体系建设。

2. 中部地区土地利用应坚持保护和节约利用为主,适当开发土地后备资源的原则

新增建设用地主要用于国家重点建设项目,其它建设用地以内涵挖潜为主;强化城乡建设规划的法律效力,严格执行城乡建设用地标准;积极推进交通沿线、水利建设项目的土地整理,以及工矿废弃地的覆垦和利用;加强丘陵山区和黄土高原地区的水土保持工作,有计划地退耕退田还湖。

3. 西部地区土地利用应坚持并全力推动由粗放型向集约型经营方式的转变,在节约利用土地的同时,有计划地开发宜农后备土地资源

集约化经营,提高现有耕地、草地质量和产出率;加强森林和草原资源保护,防治土地荒漠化;重视工矿废弃地的覆垦利用,适当开发土地后备资源;规范城乡居民建设用地。

三、政策建议

1. 强化耕地质量保护

由于东部地区耕地减少的数量多,并且被占用的耕地多为城市周围和道路沿线的高产田,东部耕地面积数量的减少须由西部地区开荒增加的耕地面积加以弥补,故必然导致我国耕地质量总体下降的问题更加突出。东部地区气候温和,水肥条件优越,可一年二三熟,耕地开发利用历史悠久、土质肥沃、产量高;而新开垦的耕地多数在边远的西北和东北,农业生产受气候和水资源的制约,耕地生产力比东部要低得多。可见,即使我国实现了耕地总量的动态平衡,也难以保证质量上的平衡。为此建议:在划定基本农田保护区时应充分考虑不同地区耕地质量存在的实际差异,根据耕地质量区别对待、分类指导,不搞一个标准。对东中部地区的高产田要采取绝对的保护政策,因为它们均属十分珍贵、不可替代的资源财富。

2. 加强建设用地的政策和法制管理

我国耕地面积减少,除了农业内部结构调整原因之外,主要是建设用地(城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等)占用了大量耕地,非农业建设占用耕地造成了耕地永久性的丧失。加强建设用地的政策和法制管理是耕地保护工作的重点。

(1) 严格控制城镇用地规模。我国城镇用地同人多地少的国家相比,人均用地处于较高的水平,但地均国内生产总值处于较低的水平。城市建成区用地要严格执行《城市用地分类与规划建设用地标准》,对人多地少的东部地区,要按低限指标控制。对中小城镇发展用地也要严加控制。大中城市要通过旧城改造、充分利用闲置土地提高城市的容积率;合理安排各业用地,促进土地利用结构的优化,逐步完善城市功能;严禁城市建成区再盲目外延扩大。

(2) 规范乡镇企业用地。预计今后一段时间内乡镇企业用地仍将保持较快的增长速度。应规范乡镇企业用地,使乡镇企业用地纳入一般的工业企业用地范围进行管理,实行统一的建设用地标准和定额。

(3) 加强对国有企业盘活土地资产存量的管理。国有企业改革是当前经济体制改革的重点,在企业的改组、改革和改造过程中,有些企业力图通过土地转让、出租、作价入股等方式处置土地资产,盘活企业存量土地,摆脱困境,故急需加强企业盘活土地资产存量的管理,确保土地资源的合理有效利用。

(4) 加大对农村个人建房的引导和控制。预计今后一段时期内,中西部地区农村个人建房仍将是农村居民消费热点和投资的优先领域。应合理规划农村个人建房,以老房改建为主,实行统一规划,有条件的地方可实行居民点集中建设。严格执行《村镇规划》中规定的农村住宅占用土地定额标准,对已超过定额标准的住宅用地征收超标占地费。

3. 建立土地利用规划体系

制定和实施土地利用总体规划是国家管理土地资源分配最主要的方法,同时也是国家对经济与社会发展进行宏观调控的重要手段。

依照《土地管理法》规定,除编制全国土地利用总体规划纲要外,还要编制省(区、市)、地、县、乡4级土地利用规划。

(1) 要强化土地利用规划的法制地位。土地利用规划经批准实施后具有法律效应,不能随意修改和突破规划确定的土地利用控制指标。

(2) 下级土地利用总体规划应当依据上级土地利用总体规划编制,而不能采取自下而上逐级汇总的办法。

(3) 要科学确定土地利用总体规划的控制指标。

(4) 严格实施土地利用总体规划。土地利用总体规划一经批准,必须严格执行,并作为审核各类建设用地规模和项目用地的重要依据。

(5) 逐步形成土地利用总体规划的实施管理及监督检查制度。

4. 强化土地资源法治管理

要进一步健全土地执法和监督的机制、程序和队伍,使土地资源的法制管理真正落到实处。一是要严格执行法律,加大违法案件的查处力度。二是要建立经常性土地监督管理制度,加大执法监督力度。要依法监督政府管地的行为;依法监督建设项目用地是否符合土地利用总体规划,是否符合土地用途管制的要求;加强土地执法违法案件的查处工作。三是要提高土地执法人员的素质。

5. 加强土地资源调查、监测,建立定期公布制度

各级土地、农业、林业、统计等部门要协同一致,尽快开展土地资源调查,查清土地后备资源数量、质量、分布及适宜性,并对农用地,尤其是耕地的分等定级,建立一套统一、透明、实用的土地资源数据管理系统,为编制土地利用总体规划和制定土地整理、开发、覆垦专项规划提供科学依据。

除了目前已建立的建设用地信息发布制度外,还要建立耕地总量、结构、占用情况等的定期公布制度。

(责任编辑 孙立明)