

快速城市化背景下的土地政策制定

——以烟台市为例

郭施宏¹, 高明¹, 孙欢²

(1. 福州大学 经济与管理学院, 福建 福州 350108; 2. 鲁东大学 地理与规划学院, 山东 烟台 264025)

[摘要] 土地是推动中国快速城市化的重要因素, 政府组织在土地方面的公共政策制定深刻影响着土地利用水平和城市化质量。基于烟台市城市化进程中的土地利用现状分析, 发现烟台市在土地城市化进程中存在着城市建设用地过度扩张、土地利用结构不合理、土地利用效率不高等问题。因此, 土地政策制定应在理性化、规范化、民主化原则的指导下, 重点考虑实施严格的耕地保护、控制建设用地过度扩张、优化土地利用结构、加大城市用地内部挖潜和加强土地生态建设等。

[关键词] 土地政策; 城市化; 烟台市

[中图分类号] D601 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2014)05-0044-04

快速城市化是改革开放以来中国城市发展的显著特征, 具体表现为农村人口向城市人口转变, 农村用地向城市用地转变。其中土地的城市化进程尤为显著, 其作为城市存在和发展的载体, 是城市经济社会活动的基础。城市化带来的大量农村人口向城市转移, 导致在全国范围内的城市土地扩张和农业用地锐减, 在20世纪90年代, 全国城市土地平均每年以8 170 km²的速度扩张, 1986—2003年, 全国有21%的耕地转为建设用地。^[1-4]在当前土地公有的背景下, 政府组织在土地城市化的过程中负有不可推卸的责任, 其在土地方面的公共政策制定深刻影响着土地利用水平和城市化质量。本文以烟台市为例, 通过分析其1999—2010年的城市土地利用情况及城市化进程中存在的土地利用问题, 结合公共政策制定的原则, 提出土地政策制定的建议, 以期由政府相关部门决策提供参考意见。

一、研究区域概况

烟台市地处山东半岛东部, 位于北纬36°16′~38°23′, 东经119°34′~121°57′。全市土地总面积13 746 km², 其中市辖区面积2 272 km²。地形区内以低山丘陵为主, 山丘起伏和缓, 沟壑纵横交错, 丘陵占39.70%, 山地占36.62%, 平原占20.78%, 注

地占2.90%。烟台市拥有909 km海岸线和2.6万 km²的海域面积, 大小基岩岛屿63个, 有居民的岛屿15个。^[5]烟台市东邻威海, 西接青岛、潍坊, 现辖7市、1县和6区(芝罘区、福山区、牟平区、莱山区、开发区、高新区)。2010年烟台市年末总人口651.14万人, 市区年末总人口178.90万人, 市区人口密度为657.24人/km²。

二、土地利用现状与问题分析

(一) 烟台市土地利用现状

土地利用现状分析是发现土地利用问题、合理制定土地政策的基础。土地利用结构分析是土地利用现状分析中最重要的一环之一。王万茂等人认为土地利用结构是国民经济各部门占地的比重及其相互关系的综合, 是各种用地按照一定构成方式的集合。研究土地利用结构可以解决国民经济各部门之间合理分配土地资源问题和实现土地利用效率最大化。^[6]在烟台市城市化进程中, 城市各类用地占用总面积的比重在城市总体规模扩大的同时不断发生改变, 这种土地利用结构的演变表现为区域内各种土地利用类型在质和量上的对比关系以及它们组合而成的一定格局。

在建设用地方面, 烟台市市区的总建设用地面

[收稿日期] 2013-12-17

[作者简介] 郭施宏(1991-), 男, 浙江玉环人, 福州大学经济与管理学院硕士研究生, 研究方向: 资源环境管理、公共政策。

积在1999—2010年有大幅度的增长,居住用地、工业用地和公共设施用地占据了建设用地的主要部分(见图1)。具体而言,2010年烟台市市区建设用地总面积达到262.7km²,占市区总面积的9.66%,其中居住用地73.51km²,公共设施用地42.48km²,工业用地60.78km²,仓储用地7.51km²,对外交通用地8.07km²,道路广场用地30.57km²,市政公用设施用地8.63km²,绿地28.3km²,特殊用地2.85km²。与1999年相比,市区建设用地增加150.64km²,增幅达134.4%,其中居住用地和工业用地面积增加显著,分别增加41.35km²和41.28km²。此外,道路广场用地、绿地、公共设施用地和对外交通用地的增幅也较为明显,分别为20.93km²、18.29km²、17.03km²和6.81km²。从空间扩张上看,1999年和2010年烟台市的遥感影像显示,烟台市市区的建设用地主要沿北部海岸带向东西部扩张,东部经开发

区向八角、蓬莱地区延伸,西部经莱山区沿滨海路向牟平城区延伸,并逐步连接成片;老城区主要向南部扩张,即从芝罘区向黄务地区扩展至门楼水库,总体扩张范围明显(见图2)。总体来说,在1999—2010年,城市建设用地绝对数量增长明显,内部结构变化显著。

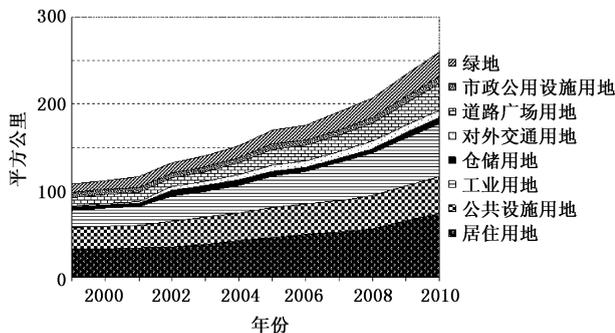


图1 1999—2010年烟台市市区各类建设用地变化

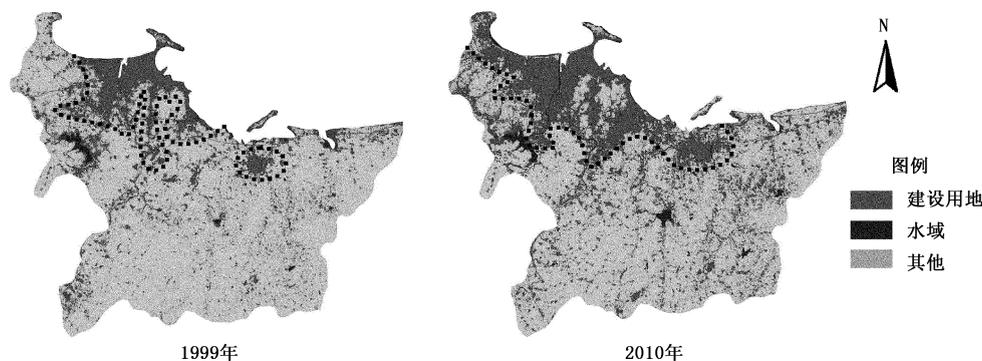


图2 1999年和2010年烟台市市区建设用地范围

农业用地方面,1999—2010年期间,烟台市市区内的耕地面积逐年下降,由641.75km²下降到479.45km²;林地,在农业用地中比重最大并呈现波动上升的趋势,由962.07km²增长到1250.92km²;果园用地稳步增长,由157.67km²增长到242.72km²;水产养殖用地在2003年大幅度上升到473.3km²后基本趋于稳定(见图3)。

在着土地市场不完善、土地征收不规范、土地利用不集约、土地用途不合理四大问题。^[7]刘洋等人通过对烟台市土地可持续利用的评价,发现社会因素和资源环境因素对烟台市土地可持续利用的影响程度较小,土地供需矛盾仍然突出。^[8]本文通过分析烟台市在快速城市化背景下土地的量与质的关系,从土地利用结构的角度来看,认为烟台市在土地利用上主要存在以下问题:

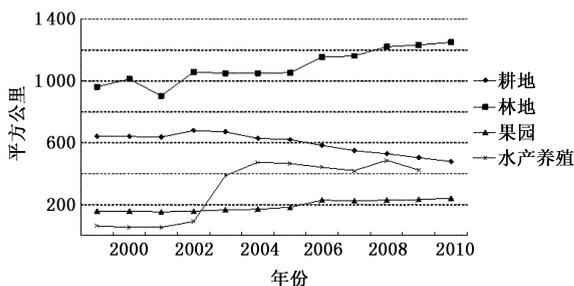


图3 1999—2010年烟台市市区各类农业用地变化

第一,城市建设用地过度扩张,耕地面积下降明显。根据烟台市2005年制定的《烟台市土地利用总体规划(2006—2020年)》,烟台市市区2010年的建设用地预计为200km²,在2020年要控制在255km²以内,但实际上2010年中心城区规模已经达到263km²。市区内的耕地面积1999—2010年平均每年以13.5km²的面积减少,给全市耕地占补平衡的工作带来巨大的压力。

(二)烟台市土地利用问题剖析

第二,第二产业比重过大,土地利用结构不合理。烟台市目前三产结构为3:60:37,作为旅游、

任旭顺等人指出,烟台市在土地使用过程中存

生态城市,第二产业比重明显偏高,产业结构亟须调整,亟须大力发展第三产业,形成“三二一”的产业结构。在城市建设用地中,工业用地 60.78km^2 ,占据了总建设用地的 23.1% 。产业结构调整带来的这部分土地用途的转变,将为第三产业的发展提供充足的发展空间,并大大减轻城市建设用地的供给压力。

第三,土地利用效率不高,城市内部挖掘不够。烟台市市区的人口密度仅为 $657.24\text{人}/\text{km}^2$,而人均建设用地面积高达 146.8m^2 ,属于人均用地指标过高的城市。^[9]很明显,在快速城市化的作用下,城市向外蔓延的速度大大超过了土地开发建设速度,城市土地总体开发强度不高,特别是城市沿海岸带向东西两侧快速推进的同时,原来属于农村的区域被迫成为城中村。另外,北部海岸带地区的城市建设要快于南部地区,城市土地利用效率总体水平不高。因此,在城市发展的走廊地区和南部地区,城市土地的挖掘潜力巨大。

三、土地政策的制定

土地政策是公共政策的重要组成部分,一方面,土地政策具有较强的技术规划性;另一方面,土地政策的制定也应遵循公共政策制定的核心要求,即反映社会的公共利益。因而土地政策的制定应遵循以下原则:第一,理性化原则。理性是现代公共政策的基本价值取向之一,基于数字与事实选择最佳的决策方案在技术性较强的土地政策制定中尤为重要。第二,规范化原则。公共政策制定的复杂性和利益性决定了公共政策制定过程要具有规范性。在法治社会中,规范性原则首先要求公共政策的合法性,政策的制定过程与结果都要以不违反法律法规为前提,另外程序公正正是公共政策合理性的保证。第三,民主化原则,民主化强调在公共政策制定过程中的社会公正与公民参与,公共政策作为一种公共物品是集体选择的结果,政策的制定需要公开化。^[10]

在公共政策导向和土地利用现状分析的基础上,烟台市的土地政策制定要以土地资源的可持续发展为出发点,积极调控城乡发展建设用地,促进土地资源的节约集约高效利用和优化配置。具体来说,在土地政策制定方面要体现以下几个方面:

(一) 制定最严格的耕地保护政策

在中国人多地少的基本国情下,耕地保护是国家粮食安全的保障,因此耕地保护政策是最严格的土地政策,特别是基本农田的保护。耕地占补平衡政策是耕地保护中最重要的政策之一,即市区的耕地逐步退出后,要按照“占多少,补多少”的原则,通过开发整理

补充耕地,使耕地总量保持不变,质量不降低。烟台市在实施耕地占补平衡政策过程中存在着两个主要问题:一是耕地占补的数量难以达到平衡,后备土地资源匮乏,^[11]耕地占补平衡在量上难以实现。二是耕地占补的质量难以达到对等,土壤肥力是耕地质量的重要标志,后备土地的土壤肥力往往难以达到市区中被占的耕地。在量和质都难以得到满足的现实下,“占多少,补多少”的原则应调整为“先补后占”,土地使用者应根据耕地占用的面积先进行相应的耕地的补充,政府部门对耕地的质和量审核通过后,再批准占用耕地申请。值得注意的是,实现质上的对等可以把将要占用耕地的表土层剥离用于补充的耕地当中。

(二) 严格控制建设用地过度扩张

农业用地向建设用地的转变具有不可逆性,因此建设用地的扩张必须谨慎。在制定建设用地方面的政策时,一方面要科学审视城市的总体规划,保证城市建设的基本用地;另一方面利用土地利用总体规划、土地利用年度计划和土地用途管制等手段对建设用地的审批进行严格把关。在建设用地已经严重超支的情况下,要通过制定临时的建设用地控制政策,收紧建设用地审批计划,凡是不符合土地利用总体规划的各类建设用地一律不报批,凡是没有土地利用年度计划的一律不报批,对违法违规的土地利用行为采取严厉的惩罚措施,以严格控制城市建设用地的无序扩张。^[12]

(三) 优化土地利用结构

在烟台市土地政策的制定中,土地利用结构的调整应放在突出位置。根据《烟台市城市总体规划(2006—2020年)》,烟台市在规划期内坚持港口带动、集聚发展和中心强化的城市总体发展战略,大力发展第三产业,统筹城乡经济和产业,提升产业结构,强化中心城市的功能。产业结构的调整升级首先要求优化城市内部的土地利用结构,因此在土地政策的制定中需合理分析与处理各类用地的规模、结构和布局,特别是针对工业用地比重过大的问题,在老城区内实行“退二进三”政策,将企业向工业园区集中,提供充足的城市土地资源供第三产业发展。另外,在政策制定时要注意土地利用方式转变期间的基础设施配套建设问题,并明确规定新建建筑物的容积率,以在土地利用结构优化的同时提高土地利用效率。

(四) 注重城市用地内部挖潜

节约集约用地是土地政策制定的基本原则之一。基于烟台市土地利用现状,坚持以内涵挖潜为主是制定土地政策时的主要思路。农业用地要提高

土地质量,同时开展农村土地整理,减少农村人均建设用地,提高土地利用效率。城市建设用地一方面要注重老城区土地的盘活,充分利用闲置和低效用地,解决“城中村”过度占地的现象;另一方面对于符合“布局集中、产业集聚、用地集约”要求的单位优先安排建设用地指标,按产业制定最低的土地产出标准,对低效用地的行为采取惩罚措施,促进土地的高效利用,以实现中心地区的集聚与强化。

(五)加强土地生态建设

林地是烟台市农业用地中主要的用地类型,城市规划要求加强生态环境保护,坚持环境优先,推进可持续发展,建设生态型、环境友好型城市。因而在城市化进程中的土地政策制定要体现可持续发展的理念,加大土地生态保护扶持力度,支持森林保护建设、自然保护区建设和基本农田建设,把耕地、园地、林地、滩涂等作为生态保护的有机组成部分,充分发挥农业用地的生产、生态功能。市区内严格控制生产用地、保障生活用地、提高生态用地比重,实行严格的绿线控制,创建良好的宜居生态环境。

四、结语

城市化一方面依赖土地作为其载体,另一方面又深刻影响土地利用结构,高质量的城市化进程能与城市土地利用形成良好的互动关系,相反,只追求数量的城市化会对土地造成不可逆转的损失,最终影响城市的可持续发展。土地政策的制定是技术属性和公共属性统一的过程。基于公共政策导向下的土地政策制定可以避免具体实践时的技术生硬性。

[参考文献]

[1] Seto K C, Kaufmann R K, Woodcock C E. Landsat reveals

China's farmland reserves, but they're vanishing fast [J]. *Nature*, 2000, 406(13): 121.

[2] Tan M, Li X, Lu C. Urban land expansion and arable land loss of the major cities in China in the 1990s. *Science in China* [J]. Series D: Earth Sciences, 2005; 48(9), 1492-1500.

[3] Wang Y, Scott S. Illegal farmland conversion in China's urban periphery: Local regime and national transitions [J]. *Urban Geography*, 2008, 29(4): 327-347.

[4] Chen J. Rapid urbanization in China: A real challenge to soil protection and food security [J]. *Catena*, 2007, 69(1): 1-15.

[5] 黄宝华,孙治军,等.基于TM影像的土地利用动态变化分析研究——以烟台市六区为例[J].绿色科技,2011(9):9-13.

[6] 王万茂,韩桐魁.土地利用规划学[M].北京:中国农业出版社,2002:93.

[7] 任旭顺,贺家军.烟台市土地使用过程中存在的问题与建议[J].山东国土资源,2010,26(8):43-45.

[8] 刘洋,吕建树,吴泉源.山东省烟台市土地可持续利用评价研究[J].国土资源科技管理,2010,27(1):39-43.

[9] 史进,黄志基,贺灿飞,等.中国城市群土地利用效益综合评价研究[J].经济地理,2013,33(2):76-81.

[10] 钱再见.论公共政策制定的基本原则[J].中国行政管理,2001(2):63-64.

[11] 衣华鹏.烟台市后备土地资源的开发利用[J].资源开发与市场,1997,13(4):176-178.

[12] 赵玲,王荣成,张文涛.吉林省城市化进程中土地资源的可持续利用分析[J].资源与环境,2011,27(9): 816-818.

[责任编辑:陈可阔]

The Formulation of Land Policy During Rapid Urbanization: A Case Study of Yantai City

GUO Shihong¹, GAO Ming¹, SUN Huan²

(1. School of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou, Fujian 350108, China;

2. School of Geography and Planning, Ludong University, Yantai, Shandong 264025, China)

Abstract: Land is one of the important factors during China's rapid urbanization, which leads to the formulation of land policy by government impacts the level of land use and quality of urbanization deeply. Based on the analysis of land use present state and its problems of Yantai City, this article points some land use problems including the over-expansion of construction land, the unreasonable land use structure and the low land use efficiency. According to the principles of rationalization, normalization and democratization, the government should focus on making the strictest cultivated land protection policy, controlling the excessive expansion of construction land, optimizing land use structure, developing the built-up area of city and strengthening the land ecological construction.

Key words: land policy; urbanization; Yantai City