

从土地利用变化态势谈集约利用

邵晓梅

(中国土地勘测规划院, 国土资源部土地利用重点实验室, 北京 100035)

一、近年来土地资源利用变化基本态势

1. 土地利用整体水平提高较慢, 未利用土地多为难利用地, 实际开发潜力有限

1996~2004年间, 我国未利用土地减少了 18.79×10^4 公顷, 但减少幅度较小, 仅为0.07%, 每年减少量为 2.35×10^4 公顷。土地利用率仅从72.41%提高到72.43%。在未利用土地变化中, 难以开发利用的土地面积(主要包括盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地)占全国土地总面积的17.65%, 占未利用土地总面积的近2/3(64.04%), 其中裸岩石砾地占未利用土地总面积的比重就高达39.4%。在后备土地资源中(主要包括荒草地、沼泽地、滩涂、苇地), 荒草地最多, 其次是滩涂, 后备土地资源大部分分布在西北干旱地区、青藏高原地区, 自然条件较为恶劣, 开发利用难度较大, 而且生态环境极为脆弱, 土地潜在退化威胁大, 不适宜大量开发利用。由此可见, 为节约和集约使用土地, 鉴于土地利用整体水平提高慢的情况, 一方面土地整理、开发的力度还需加大, 另一方面还要着重在提高现有土地利用率上下功夫。

2. 农用地总体减少, 耕地的减少量最大, 林地的增加量最大, 园地的变化幅度最大

1996~2004年间, 我国农用地总体是减少的, 减少了 -230.75×10^4 公顷, 但减少幅度相对较小, 仅为0.35%。在农业用地变化中, 耕地、牧草地和其它农用地是减少的; 而园地和林地是增加的。其中, 由于生态退耕、城市化和工业化发展造成的非农建设用地大量的占用耕地、农业结构调整使耕地用途发展转移以及自然灾害造成的毁损退化等原因, 耕地的减少量最大, 减少幅度达5.84%。其中以旱地减少占绝对优势, 占耕地减少总量的81.18%。在增加的农用地中, 由于生态退耕还林的缘故, 以林地的增加量最大, 在各地类年变化量增加中是最快的。由于农业结构调整, 8年间园地的变化幅度是最大的, 增加幅度为12.61%。分析其原因, 一方面受经济利益驱动和退耕还林的影响, 农业内部结构调整步伐加快。另一方面, 调整土地供应计划, 压减农用地转用指标和耕地转用指标, 严把土地供应“闸门”, 将是长期而艰巨的任务。

3. 建设用地急剧扩大, 居民点及独立工矿用地增量最多

我国在经济、城市化和工业化快速发展的过程中，居民点及独立工矿用地成为建设用地的重要组成部分，其总体面积较大，8年间居民点及独立工矿用地净增加 178.14×10^4 公顷，增加幅度为7.44%，尤以独立工矿用地增加最多，增加幅度达31.55%。其次是建制镇用地增量较多，增长幅度也达31.55%。而农村居民点用地虽是我国建设用地的主体，但8年间农村居民点用地增加幅度仅为1.17%，增长幅度较小，尤其自2002年后我国农村居民点用地变化比较稳定。分析其原因，一方面是城市化导致农村人口向城市或中心镇集聚，在土地利用上表现为城市和建制镇用地规模的持续增加，农村居民点用地变化较稳定；另一方面，各地工业发展势头较猛，表现为独立工矿用地大量增加。

4. 交通运输用地增幅最大，且以公路用地增长占较大份额

2004年我国交通运输用地与1996年相比，净增加 53.85×10^4 公顷，增长了31.78%，是各二级地类中增幅最大的用地类型。而且，交通运输用地以公路用地为主体，1996年和2004年占交通运输用地的比例分别为78.26%和80.58%，由1996年的 132.63×10^4 公顷增加到2004年的 179.95×10^4 公顷，增加了 47.32×10^4 公顷，与1996年相比，公路用地增长了35.68%，公路用地增加的面积占交通运输用地增长总量的87.86%。其余类型用地增加所占比例很少，但民用机场和港口码头用地与1996年相比，增幅均较大，增幅分别为27.67%和45.42%。分析其原因，主要是近年来高速公路和国道的扩张积累。

二、土地资源面临的形势分析

1. 与发达国家相比，土地资源总量大、人均少，耕地节约利用压力大

我国土地资源总量居世界第三位，但拥有13亿多人口，大大抵消了土地资源绝对量大的优势。中国人均土地面积还不到世界平均水平的1/3；而人均耕地面积为0.094公顷，虽多于亚洲的日本及韩国，但不到世界人均的一半，更远低于澳大利亚、加拿大和美国，与这些大国相比，中国土地资源严重不足，人地矛盾尤为突出。而且，中国正处于城市化、工业化初期，要达到发达国家城市化水平，建设占用耕地量较大，这就决定了中国土地利用只能精耕细作，走资源节约型的土地资源可持续利用的发展道路。

2. 因生态退耕、农业结构调整致使耕地大量减少，而非农建设用地占用耕地较多，使人地矛盾加剧，国家粮食安全受到威胁

统计分析我国近5年耕地减少去向可以看出，耕地减少的主要原因是生态退耕，其导致

耕地减少面积占耕地减少去向总量的近2/3（64.99%）；其次是农业结构调整造成耕地减少所占比例为20.22%；非农建设用地占用导致耕地减少所占比例为11.82%；另外，灾毁耕地造成耕地减少的数量占耕地减少去向合计的2.97%。单就非农建设用地占用耕地情况而言，1996~2004年以来，我国非农建设用地净增加 249.9×10^4 公顷，增加了8.6%，其中占用耕地累计 189.14×10^4 公顷，占全国耕地减少总量的15.55%。在中央三令五申严控下，2001~2004年非农建设用地占用耕地的势头仍然呈现加速增长的态势。而且，经济发达地区非农建设占用耕地尤为突出，如1996~2004年8年间非农建设占用耕地总面积列在前五位的有江苏省、山东省、浙江省、河南省和广东省，合计占用耕地面积占全国非农建设占用耕地总面积的40.41%。由此可见，建设用地规模的不断扩张导致的是农田大量丧失，且主要位于华北平原、长江三角洲和珠江三角洲等粮食主产区，使本来就已经十分稀缺的耕地变得更为紧张。毋庸置疑，国家粮食安全受到严重威胁。所以我国在城镇化过程中土地问题的焦点是建设用地与保护耕地之间的矛盾，其实质是“吃饭”与“建设”，发展与保护的矛盾。

3. 土地闲置与粗放利用并存，大力推进土地集约利用形势紧迫

专项调查表明，到2004年底，全国城镇规划范围内共有闲置土地 7.2×10^4 公顷，空闲土地 5.5×10^4 公顷，批而未供的土地 13.56×10^4 公顷，三类土地总量为 26.26×10^4 公顷，相当于现有城镇建设用地总量的7.8%。土地粗放利用表现在以下几个方面：城市盲目扩展、开发区用地、房地产土地闲置、农村空心村压占等四类用地粗放浪费。国土资源部调查显示，土地市场整顿以前，全国各类各级开发区6866个，规划面积3.86万平方公里，竟然超过全国现有城市建设用地规模。由于土地供应过量，不少园区工业布局分散，甚至优地劣用。根据国土资源部最近组织的逾期不开发土地调查，在开发商手中逾期2年以上没有开发的土地就达 2.67×10^4 公顷；与此同时，全国农村普遍存在着建设用地分散、违法乱建以及空心村和空闲房等问题，农村宅基地超占现象也十分严重。很显然，上述现象是不符合中国国情的，为此，温家宝总理指出，解决土地供求矛盾，要着重在提高现有土地利用率上下功夫，把节约土地放在首位。

4. 耕地资源开发对生态环境产生重要影响，加之后备土地资源开发潜力有限，前景不容乐观

有些地区在开发过程中忽视了对生态环境的保护，滥垦、滥伐、滥牧成为掠夺式开发利用土地资源的主要表现形式，其后果是土地沙化、草原退化和水土流失等土地退化类型的大

面积扩展,引起一些地区的土地质量退化。据有关资料统计,北方沙漠化土地由 20 世纪 50 年代的 13.7×10^4 平方公里增至 1985~1987 年的 20.1×10^4 平方公里,平均每年流失土壤约 10×10^9 吨、盐渍化土壤面积为 99.1×10^6 公顷、耕地有机质含量平均已降至 1%,明显低于欧美国国家 2.5~4.0% 的水平。受污染耕地总计 2000×10^4 公顷。同时,全国未利用土地多为难利用土地,后备土地资源开发潜力有限,土地资源开发利用前景不容乐观。

三、实行土地节约集约利用的几点策略

1. 提高全社会对土地节约集约利用重要性的认识、政府参与、宏观指导和科学规划是推进集约用地规范有序的保证和前提

深入开展土地基本国情和国策教育,加强土地集约、合理、可持续利用法规和政策宣传,提高全社会对土地节约、集约利用在全面建设小康社会、实施可持续发展战略、保护和建设生态环境中重要作用的认识,增强公众参与和监督意识,促进集约用地观念从“要我集约”到“我要集约”的思想转变,从而为推行土地集约利用奠定坚实的思想基础和良好的舆论氛围。各地应结合实际情况,出台相应关于加强土地管理的各项政策文件,在政策和资金上予以鼓励和支持,引导企业提高土地利用水平,确保上级政策的有效实施。盘活存量、集约利用是一个政策性较强、涉及范围很广的工作。因此,必须有政府的参与,国土、交通、水利和城市建设部门的配合,通过指导、规范、引导,确保在法律法规许可的框架内运作。此外,科学规划是集约用地的基本前提,也是发挥土地资源最大效益的有效手段。必须严格土地利用年度计划管理、强化土地利用规划管理、严格土地审批,引导科学合理用地。

2. 加强法制建设,完善土地节约集约利用的法律法规体系,严查违法用地

抓紧制定和修订促进土地资源节约集约利用的法律法规,重点研究提出城市建设节约利用和集约利用土地的政策措施,以及交通基础设施建设集约利用土地的意见。特别是要加大执法监察力度,切实盘活存量土地、对乱占滥用土地的违法行为进行严肃查处。针对用地的不同情况采取停止办理用地手续、停止后续供地、停发土地证、收回土地等相应的清理整顿措施。与此同时,对清理出来的闲置土地应优先安排那些有资金、有技术的大项目、好项目,避免土地的再次闲置与浪费。各地涌现出的清理闲置土地的典范值得推广和借鉴。

3. 建立企业用地准入门槛,提高建筑容积率、建筑面积和土地投资强度的标准,抓紧完善和严格执行节约集约用地的标准,是提高宗地利用效率的最直接的方式

中国正在成为一个“世界工厂”，这是国际社会的一个共识。相应地，企业节地的潜力也是巨大的。全国各地在规定土地投资强度和工业项目建筑容积率等都有严格的规定，单位面积投资强度也明显提高。对于一些多占少用，用地粗放，建设容积率和规模不标准的用地单位，通过经济和法律手段，使其提高土地利用效率，让出多余用地。同时，对经济发展较快的地区还要大力促进集约用地措施从“单一投资强度控制”到“既看投资强度，又看产出效益的多元化控制体系”的逐步完善。

4. 建立用地考核标准，严格建设用地审批

目前，国土资源部已针对工业项目用地的审批制定了控制标准，各地应该结合城市自身发展水平和经济发展目标，详细制定各项建设用地考核标准，并以此作为建设用地项目审批的依据，对于没有达到标准的项目不予审批或者核减用地规模。同时，逐渐建立年度用地考核制度，将集约用地指标任务纳入年度重大工作目标考核内容和领导干部任期目标考核内容，监督和推动用地单位和地方政府高效合理用地。鉴于一些地方政府为吸引投资，出现零地价供地或低成本供地现象，建立用地考核制度，可以真实反映城市土地管理的业绩。对政府的这种低地价招商引资现象也是一种遏制。

总之，我国土地集约利用形势紧迫，任务艰巨，必须依靠法律、行政、经济手段三管齐下，加强城镇存量土地的管理和农村建设用地的内涵挖潜，才能确保我国土地集约利用之路的健康、稳定和持续发展。