

江苏小城镇发展中的用地问题及对策^{*}

余庆年

(南京农业大学土地管理学院 南京 210095)

摘要 本文简要介绍了江苏小城镇的发展对土地利用的积极意义, 具体分析了小城镇发展过程中土地利用方面存在的问题, 最后针对问题提出相应的对策和建议。

关键词 小城镇 土地利用问题 对策

Land Utilization and Measures of Small Town's Development in Jiangsu Province

Yu Fengqing

(Land Management College of Nanjing Agriculture University 210095)

Abstract This article briefs the positive meaning of the small town's development to the land utilization in Jiangsu Province, and analyzes specifically the problems of land utilization in the course of the small towns' development and finalizes the corresponding measures and proposals.

Keywords Small Town Land Utilization Problems Measures

据专家测算, 21 世纪初期, 如果城镇化进程每年提高一个百分点, 我国每年将有 1250 万农村人口转为城镇人口, 相应增加 1000 亿元以上的消费需求, 所以加快发展小城镇是拉力极大、时效较长的潜在经济增长点。根据国际惯例, 人均 GDP400 美元时的城镇化水平为 49%, 500 美元时为 52.7%。1998 年江苏省人均 GDP 达 1200 美元, 而城镇化水平仅为 33%, 可见发展小城镇应是江苏省实施社会和农村经济发展的一个大战略。

1 发展小城镇对土地集约利用的积极意义

近年来, 江苏的城镇化建设取得了较大的突破, 对推动江苏经济扩张、加快城乡一体化进程发挥了重要作用。到 1998 年底, 全省设市城市 44 个, 县(市)33 个, 建制镇 1015 个, 城镇化水平达 33%, 居全国前列。

小城镇的集聚功能使得小城镇从总体及长远看有利于合理利用土地、提高土地利用集约水平。从江苏目前人均占地情况看, 村庄比小城镇高出约 1/3。通过发展小城镇, 吸引农村人口向

小城镇集中, 并村定点, 可以大量节约住宅用地。以昆山为例, 其镇房屋建设开发公司兴建的农民住宅楼平均每户占地 0.5—0.6 分, 只相当于目前农村建房每户 3 分宅基地的 1/5 到 1/6。同时, 小城镇的发展使布局分解的乡镇企业向工业小区集中, 既共用了基础设施, 降低了建设成本, 又节省了大量的建设用地。据调查, 乡镇企业相对集中、连片开发后, 可以节约 5%—10% 的用地和 10% 的基础设施资金。另外, 在小城镇集中、农村人口定居和大批乡镇企业落户后, 可以通过复垦、村庄整理等措施把原农村宅基地和工业用地复垦为耕地, 使耕地面积相对扩大, 而且小城镇吸收了大量农村剩余劳动力, 有利于土地适度规模经营的开展, 促进农业劳动生产率的提高。

2 小城镇发展过程中用地问题

小城镇扩张导致耕地不断缩减, 城镇化进程中暴露出的用地问题很值得警觉。从 1978 年到 1997 年, 江苏省耕地净减 22.54 万 hm^2 , 同期人口净增 1313.53 万人, 人均耕地从 1.20 亩降为 0.93 亩, 净减 0.27 亩, 在推进城镇化提升宏观经济层

^{*} 本文承蒙博导王万茂教授指导, 谨致谢忱。

次的同时,如何正确引导、合理规划、节约有限的土地资源,特别是宝贵的耕地资源,保证整体社会经济跨世纪的可持续发展,已经成为当前要解决的突出问题之一。

2.1 缺乏统一规范,土地资源浪费严重

江苏小城镇的发展远远领先于全国平均水平。1998年底江苏的城镇密度高达101个/万 km^2 ,全国平均数仅为19个。由于缺乏一个科学完整的区域规划体系,小城镇发展带有一定的盲目性和随意性,特别是苏南地区,由于历史上商贸发达、集镇众多,在后来的小城镇建设中又未

能突出重点,多平均使用力气,不顾其集聚的人口规模较小和距离城市较近。如江阴,平均每个小城镇距离无锡城为39.4km,距离县城21.7km,被争相规划和发展,其结果导致土地大规模被占用。

从表1看出,小城镇齐头并进的占地势头十分迅猛。1984年小城镇面积是县城镇的2.61倍,1992年就上升到5.14倍;1984年,小城镇人均占地比县城镇少 8m^2 ,而到1992年,前者已上升到后者的1.61倍。

表1 吴江市和江阴市53个小城镇建设用地总体情况表*

区 指 域 标	镇区面积(km^2)			镇区人口(万人)			人均占地面积(m^2)			规划
	1984	1992	增%	1984	1992	增%	1984	1992	增%	
小城镇(A)	48.40	192.32	297.36	41.53	75.93	82.83	116.67	253.28	117.09	369
县城镇(B)	18.51	37.40	102.05	14.84	23.84	60.65	124.70	156.84	25.77	—
A/B	2.61	5.14	2.91	2.80	3.18	1.37	0.94	1.61	4.54	—

2.2 人均占地严重超标

江苏人多地少,属建设用地偏紧的省份。根据规定,全省小城镇的人均占地标准应为二、三级,即人均 $60-80\text{m}^2$ 和 $80-100\text{m}^2$ 。从江苏经济发达增长较快的实际出发,将全省小城镇建设的远期规划标准定为上限 100m^2 。这是一个有量的节制并能较好地兼顾了“一要吃饭,二要建设”的标准。

但实际情况是,许多乡镇建成区面积翻了两番,致使城郊大量优质农田被蚕食。苏州的建制镇从1984年的18个增加到1995年的158个;城镇建成区面积也由1986年的 124.2km^2 扩大到1994年的 419km^2 ;平均每个镇建成区由原来的 0.4km^2 扩大到 2.23km^2 ,扩大了5倍多。远远超过了新《土地管理法》规定的人均 100m^2 的标准。

2.3 小城镇内部土地利用效率不高,结构不合理

目前江苏建制镇总人口平均每镇约4671人,其中非农业人口2605人。镇区人口规模虽然难以扩大,但每一个镇区都形成一套小而全的设施,如街道、商场、自来水厂等,均需占用大量土地,极大地降低了土地资源的利用率,造成集聚

效应和整体优势难以发挥,宏观上很不经济。另外很多小城镇内部土地利用结构不合理,居住占地比重偏大,而第三产业用地却比重较小。在其内部用地中,布局零乱,功能分区混乱,建筑容积率低的现象也比较严重。

2.4 乡镇企业分散,占用土地过多

城市大工业对农村剩余劳动力排斥和分割的户籍制度、福利制度等严格地将大多农民限制在农村,“离土不离乡”的乡镇企业应运而生,乡办乡有、村办村有,各自布点办企业,造成了乡镇企业的过度分散。如江阴市1996年镇办工业企业811个、村办2317个,平均每个镇28个镇办企业、80个村办企业(不包括私营小企业)。这种分解增加了乡镇企业对道路、供水、供电、供气等基础设施建设占地的总体需求,据专家测算,乡镇企业人均用地比城市职工多3倍以上,加大了江苏人多地少的矛盾。

3 江苏小城镇发展的用地对策

建设和发展小城镇是经济发展的必然,也是实现农村城市化、城乡一体化的必由之路。但必须以“控制总量,限制增量,盘活存量”作为小城

* 资料来源于江苏农村调查,1996(13)

镇发展中土地利用的总原则,走内涵挖潜、城镇结合、全方位地推进土地利用集约化。

3.1 强化区域规划指导体系

由于缺乏较高一级的体系规划,如区域规划或小城镇体系规划等作指导,小城镇的规划显得没有依据而缺乏可行性。规划要有整体观念、全局观念,要从整体的高度协调本区域内的用地布局,做到统筹安排,突破镇域行政区划的严格界线。当前应抓好城镇规划体系的构建,形成中心镇——一般乡镇——中心村三个层次。对中心镇要重点扶持,高标准规划,快速度建设,使其成为功能完善、产业兴旺、辐射力强的中心镇。一般乡镇要因地制宜,量力而行。避免因重复投资、重复建设带来的资源浪费、占地膨胀、生态破坏的严重后果。

要切实分析人口增长和地区城镇化发展水平,严格规定一定时间内小城镇发展的范围,并按新土地管理法中土地用途管制的要求严格限制农用地转为建设用地,要利用已有的建设用地和闲置废弃地,尽量不占或少占耕地。小城镇的用地规模要严格执行人均 100m^2 的标准。小城镇发展规划应对基础设施、公共设施、三产用地做统筹安排,合理布局,发挥小城镇的三集中作用,做到节约用地、集约用地。

3.2 挖掘小城镇土地潜力存量,走内涵发展道路

小城镇的发展应以较高的土地利用率和产出率为目标,提高土地利用的集约化程度,并以此提高整个镇域经济运行的效益是小城镇建设的根本宗旨之一。在旧城改造中要注意提高土地利用效率,对占地量大、人口密度低、用地结构不合理的区域按规划调整,对小城镇中分散的、容积率低的居民点要集中建住宅小区、生活小区。通过旧城改造,以空间垂直利用取代平面利用,发展适度的多层与高层建筑,降低建筑密度,增加绿化与道路广场用地,改善生活环境与城镇面貌。重点开展对老城区的改造,盘活土地资产,发掘土地存量优势,变土地的外延性扩张为内涵性挖潜方式,集约高效利用土地,在促进旧城改造的同时完成小城镇土地利用结构的战略性调整。

3.3 集约利用土地

经过统一规划,合理发展小城镇的工业小区,分期分批地将乡镇企业集中到工业小区中,有利于土地的集约利用和基础设施的配套,有利于产业规模的形成及企业经营机制的转换和企业产权流动。

农村住宅用地的管理应与户籍制度和社会保障制度的改革紧密结合。对于原来的两栖人口和后来进镇的农村人口在经户籍管理部门确认转变为城镇人口后,应收回其农村原有的宅基地。这样既顺应了小城镇发展要求农村进镇的需求,又解决了两栖人口占用土地的弊端,从而达到了小城镇发展进程中合理控制和压缩农村住宅用地的目的。

在乡镇企业进区、农民进镇以后,规划、引导自然村归并,组建中心村建设。然后通过土地整理,将迁移后的自然村庄,收回的宅基地以及原乡镇企业用地进行复垦还耕,可以有效地增加耕地面积,提高土地利用效率。扬中市通过对原有的2084个自然村采取拆、并、靠、插的办法,保留和新建居民点435个,全市撤并老自然村近2000个,净增农用地5万余亩。但需注意的是我省苏南苏北经济发展差距较大,并村定点要因地制宜、量力而行、逐步推进,在模式、速度和规模上均不可作统一要求。

参考文献

- [1] 王万茂等. 浅谈小城镇建设中的土地利用问题. 全国小城镇发展与土地集约利用研讨会文集, 1999
- [2] 杨任远. 合理规划, 节约用地, 促进小城镇健康发展. 江苏经济, 1999(6)
- [3] 吴立志等. 小城镇建设与农村城市化发展战略. 江苏经济, 1999(6)
- [4] 王云鹤等. 苏南地区城镇化发展与耕地保护. 土地用途管制与耕地保护, 北京大学出版社
- [5] 盐城市政府调查组. 小城镇建设关键抓什么. 江苏经济, 1999(9)
- [6] 江苏农村社会经济调查队. 对我省小城镇发展情况的实证分析. 江苏农村调查, 1996
- [7] 江阴市年鉴, 1997
- [8] 江苏年鉴, 1999