



东北老工业基地振兴过程的 耕地保护策略研究*

——以大连市为例

刘 伟¹ 王 利² 杨春兰³

摘 要 经济开发与土地保护之间的矛盾日益增大,尤其在目前东北老工业基地振兴的背景下,对耕地保护策略的研究更受关注。文章以大连市为例,通过分析东北老工业基地振兴背景下的工业发展对耕地保护产生威胁的问题及对问题原因的诊断,总结出一系列有关耕地保护方面的策略。

关键词 东北老工业基地,耕地保护策略,大连市

党的“十六大”提出振兴东北地区等老工业基地的战略决策是一次具有全局性重大战略意义的区域开发战略。没有强大的重工业作为脊梁,中国梦寐以求的“世界工厂”地位将永远无法真正确立。在东北老工业基地,辽宁的国有资产存量最大,国有大中型企业集中度又列为东北的第一位,同时拥有良好的产业基础、众多的工业门类及经验丰富的技术人才。可以说,振兴老工业基地,全国看东北,东北看辽宁。

但经济发展对建设用地需求越来越大的情况也更加突出。考虑到粮食安全问题,国家对于耕地保有量的控制愈加严格,建设用地的供应量不断被压缩。此外考虑到社会安全问题,取得建设用地付出的征地、拆迁、安置、补偿成本不断增高,取得建设用地越来越难。面对地区经济发展与耕地保护的矛盾,如何才能合理有效地利用土地,既保证经济发展的需要,又实现土地的可持续利用,是当前应该重点解决的问题。

一、经济发展与用地量的关系

1. 土地对经济发展的影响

(1) 土地是经济发展必备的承载基础

温度、水、土地等资源构成了人类生活和生产的物质基础。而生活和生产的实体落于指定的实处,自然而然土地便成为各种类别建筑物的承载物,而各类建筑物也就是经济发展的物质依托。

(2) 土地的多样性是经济中产业均衡发展的首要条件

不同类型的土地提供了不同的地下蕴藏含量以及地上建筑功用。例如,含天然肥元素多的土地多用于耕种,牧草地适宜放牧,含矿物元素丰富的土地多用于矿产开采,地下水层深、地下土质较细密的土地适宜建筑等。可以说,土地的多样性促进了经济发展过程中产业发展的多样

* 基金项目:国家社会科学基金资助项目(00BJY116),国家软科学基金资助项目(Z01030)。



性,减少了同类产业的恶性竞争,有利于各类产业的均衡发展。

(3) 土地的数量和质量是经济发展规模的决定性因素

经济发展规模的大小部分决定于实体建筑物的占地面积,而建筑物的占地面积则取决于所占土地的数量和质量。虽然说土地的数量和质量不是产业规模的完全决定性因素,但是选择了优越的区位以及拥有优良的地质条件无疑不是对经济发展规模的一项重要决定性因素。

2. 经济发展对土地的影响

(1) 经济发展促进了土地的充分利用

一个地区经济如果得到了充分的发展,如果再想拓展发展规模时,首先想到的则应该是土地的来源。在发展初期时可能会由于发展速度迅猛等因素,对土地的规划利用未加以过多斟酌,结果会导致存留一些废弃用地及不合理性地占用它类用地。例如,大连市目前的经济已经得到了充分发展,建设用地的缺少限制了经济的扩大化发展,所以,各级政府及企业都看好了存在的大量废弃盐滩,由于它本身就是建设用地,只不过是未得到合理利用,被废弃已久,但其利用价值依然存在。

(2) 经济发展有利于土地的功能分区

经济的发展促进了产业结构的分化,各种行业、部门纷纷出现。由于受市场效应的影响,规划中常把同种产业分布于一个区域来形成一种集聚效应。通过规划产生的各种中小企业的集聚效应,同时也促进了土地类型的功能分区,有利于各地区未来规划更好发展。

(3) 经济发展尤其是第二产业的迅猛发展,提高了对建设用地供应量的要求,对耕地保护产生了威胁

产业结构主要包括第一、二、三产业,各地区三种产业按合理配比均衡发展,才会共同促进经济的整体发展。若是其中一种产业发展突出于其本应所占比重,则将会由于产业结构发展失调而阻碍经济发展。而我国目前的大多数工业城市的第二产业发展都十分迅猛,对建设用地的需求不断增大,而且已经开始占用部分农用地,对我国

推行的耕地保护政策产生了严重的威胁。

二、耕地保护政策的问题及诊断

1. 存在的问题

目前中国耕地面积仅有 1.2 亿 hm^2 , 人均耕地仅有 0.09 hm^2 , 不足世界人均水平的 40%。近 7 年来全国耕地减少了 0.06 亿 hm^2 , 占全国耕地总量的 5% 以上, 其中生态退耕 62%, 农业结构调整 18%, 建设占用 14%, 灾害损毁 6%。从各地上报的 2004 年土地供应计划建议看, 仅需省以上批准的建设项目的用地规模 (农用地转为建设用地) 就超过了全年用地计划指标。2005 年第一季度全国建设用地供应总量相当于 2004 年上半年供应总量的 89.2%。土地供求矛盾尖锐的局面尚未根本缓解。同时, 一些行业和地方盲目投资、低水平重复建设, 土地资源消耗量偏大, 局部地区土地供应量增长较快; 一些地方城镇建设脱离国情, 热衷“形象工程”、“政绩工程”, 城市规模不断外延扩张, 土地利用效率低。一些地方土地供应结构不合理, 高档房地产供地多, 普通房地产供地少。

2. 问题诊断

上述存在的问题主要是由以下两大方面引起。

一是重开垦, 轻整理。即过多重视开发未利用土地, 忽视诸如土地整理、废弃地复垦等其他补充耕地的方式。建设用地利用本应严格遵守“开源”与“节流”两种原则并重的做法, 而目前却只存在疯狂的“开源”行为, 没有完备的“节流”措施。

二是重面积, 轻质量。尽管国家要求规定的耕地必须面积相等、质量相当, 必须验收合格才能计入耕地补充之内, 但不少地区仍然存在重数量、轻质量的倾向。只要开垦的数量达到要求了, 质量高一点低一点却不太在乎, 甚至开垦后是总体有利还是总体有害也不加考虑, 单纯为造地而造地。

通过吸取以上两方面对耕地保护政策问题的原因分析, 国家有关土地资源管理部门也相应采取了一些措施。如截至 2005 年 7 月, 全国已撤

销各类开发区 4 813 个，占开发区总数的 70.1%；核减开发区规划用地面积 2.49 万 km²，占原有规划面积的 64.5%。全国农用地转用指标

压减了 20.3%，其中耕地转用指标压减了 23.4%。耕地保护尤其是基本农田保护的各项政策得到较好的落实（如表 1）。

表 1 2001—2010 年东三省土地开发整理补充耕地目标 (单位:万亩)

地 区	合计	土地整理	土地复垦	土地开发
全 国	4 110	2 488	526	1 096
辽 宁	92	60	14	18
吉 林	213	119	18	76
黑龙江	179	116	43	20

数据来源:全国土地开发整理规划,2003 年。

三、耕地保护策略

在我国耕地保护的过程中,美国世界研究所所长布朗的“谁来养活中国”的文章曾在世界上引起巨大的轰动,布朗先生在这篇长达 150 页的报告中写道:“中国在 2030 年将出现巨额的粮食缺口,中国的危机将成为世界的危机,中国将抢走别国的饭碗”。他推算 2030 年中国人口将增至 16 亿,面对中国现有的耕地面积总量,所生产的粮食远远满足不了人们吃饭的要求,每年需要从世界粮食市场进口 2.38 亿 t 粮食,因此发出“21 世纪谁来养活中国”的疑问,并进而断言,“粮食的严重短缺将会使中国的经济奇迹过早结束”。布朗的观点是没有根据的,实践证明中国人不仅能自己养活自己,而且还自给有余。但布朗的看法,在耕地保护方面让我们引起了注意。所以,通过分析上述我国耕地保护存在的问题,总结出如下相应策略。

1. 完善土地利用规划,统筹安排各类、各区域用地

按照振兴东北的战略部署和资源环境保护的要求与土地供应能力,综合平衡各行业用地需求,适应产业结构调整、城乡统筹发展的需要,合理调整和优化土地利用结构,有效引导和确定各业用地布局和规模。要把保护耕地放在土地利用与管理的首位,发展经济必须以保护耕地为前提。必须对耕地实行特殊保护,严格控制耕地转

为建设用地,实行占用耕地补偿制度,加强基本农田保护管理。各项建设应当尽量利用存量土地和闲置土地,最大限度地挖掘已利用土地的潜力;必须节约使用土地,可以利用荒地的不得占用耕地,可以利用劣地的不得占用好地。农业发展要充分利用现有农用地,大力改造中低产地,提高土地集约经营水平;积极开展土地整理,以增加耕地及其他农用地面积。同时,要在保护和改善生态环境的前提下,因地制宜、适度开发后备土地资源,做到地尽其用。

2. 加强计划管理,坚持节约与开发并举

我国土地管理政策已基本成熟,已由分散管理走向集中统一管理,由偏重农业用地管理走向城乡土地并重管理。但在管理手段上仍偏重行政手段,缺乏必要的经济手段。为此,必须进一步完善土地管理的政策体系,尤其是要加强新《土地管理法》与原有的《城市规划法》、《城市房地产管理法》等法律体系的衔接与协调,使之相辅相成,共同把城市土地利用管理好。从当前形势看,解决经济发展需要与土地保护之间的矛盾,主要的工作重点必须放在挖掘现有建设用地的内部潜力和提高新增建设用地的使用效率上,坚持节约与开发并举、以节约为主,提高土地利用效率的原则,促进各业用地土地利用方式的根本转变,提高土地集约利用水平和效率。

以旅顺的功能园区工业企业用地为例(表 2、表 3)。工业用地的建筑容积率提高到表中的高值 0.5,可以内部挖掘用地 30%。按照大连市

表 2 大连旅顺某功能园区 500 万元以上的企业用地情况

编号	占地面积(m ²)	建筑面积(m ²)	固定资产(万元)	产值(万元)	利税(万元)	就业人员(人)
1	15 000	5 000	2 800	1 500	200	56
2	12 000	4 500	2 000	1 800	320	82
3	5 200	1 800	800	600	850	43
4	5 000	1 200	500	600	600	35
5	22 000	7 000	1 500	1 200	150	85
6	4 000	2 000	800	500	80	50
7	15 000	8 000	1 500	2 000	320	72
8	5 000	1 600	800	500	120	31
9	7 000	1 800	700	2 000	330	58
10	30 000	12 000	1 700	3 000	300	70
11	7 200	3 000	560	2 000	350	68
合计	127 400	47 900	13 660	15 700	3 170	650

数据来源:实际调研,2004 年。

表 3 大连旅顺某功能园区 500 万元以上企业土地使用效率情况

编号	占地面积(km ²)	容积率=建筑面积/占地面积	投资密度=固定资产(亿元)/占地面积(km ²)	年产值密度=产值(亿元)/占地面积(km ²)	年利税密度=利税(亿元)/占地面积(km ²)	就业密度(人/km ²)
1	0.015	0.33	18.67	10.00	1.33	3 733
2	0.012	0.38	16.67	15.00	2.67	6 833
3	0.005 2	0.35	15.38	11.54	16.35	8 269
4	0.005	0.24	10.00	12.00	3.00	7 000
5	0.022	0.32	6.82	5.45	0.68	3 864
6	0.004	0.50	20.00	12.50	2.00	12 500
7	0.015	0.53	10.00	13.33	2.13	4 800
8	0.005	0.32	16.00	10.00	2.40	6 200
9	0.007	0.26	10.00	28.57	4.71	8 286
10	0.03	0.40	5.67	10.00	1.00	2 333
11	0.007 2	0.42	7.78	27.78	4.86	9 444
平均值	0.127 4	0.38	10.72	12.32	2.49	5 102

2003年初总的独立工矿用地 222 km² 计算,可以挖潜用地 66.7 km², 大连市计划 1996—2002 年每年新增建设用地不足 20 km², 现有可供挖掘的潜力可以满足 3 年以上的建设用地指标。

从现有的可挖掘的潜力来看,另外一项就是

废弃盐滩资源。大连市现有盐滩、盐田 320 km² 余。按照建设用地的现行标准,废弃盐滩属于建设用地的范围。但是这些盐田经营单位由于气候、经营、市场等多方面因素,近几年相继宣布破产,目前实际让出盐滩近 60 km²,长远来看,可



以达到 200 km² 以上(如图 1, 黑色部分表示盐滩面积)。这部分建设用地可以满足全市 3~10 年的建设用地新增数量。这部分用地资源主要特点是临海, 区位条件较好, 拆迁安置的压力小, 对于现有的农用地、农民利益的影响极小。更重

要的是可以通过盐滩的“复垦”, 发展港口, 建设高效的临港工业。经过有关测算, 利用这部分建设用地资源, 实际基础设施成本仅仅比其他方式高 10%~30%。从节约耕地角度看, 在大连市是非常好的建设用地选择方向。

图 1 大连市主要盐田分布示意图

笔者经过以上两笔初步测算结果表明, 通过建设用地挖潜, 可以满足大连市 6~10 年的建设用地需求量。当然除了部分能源、交通等基础设施需要严格的土地区位指向特点之外, 一般工业都可以在以上的挖潜资源中进行用地选择。这样对于缓解地区产业发展与耕地节约的矛盾具有重要的现实意义。

3. 完善土地储备制度, 盘活存量土地, 有计划地供应土地

储备城市土地, 是城市土地管理与经营运作中的一个战略性措施。土地储备, 储备了资源, 储备了资产, 也储备了土地增值量, 还可以为城市未来发展提供土地资源, 为子孙后代留下发展空间。同时, 还可以有效地防止城市发展无限制的外延, 保证土地利用总体规划和城市总体规划

的实施。政府建立的土地储备中心不仅是土地收购、转让的交易部门, 更是土地储备的职能部门。政府垄断土地储备对于有计划地供应土地, 调节土地价格, 防止土地过量供应, 更好地发挥土地价值具有十分重要的作用。因此, 应该适当增加土地储备, 储备了土地就等于为政府储备了土地增值收益。同时, 根据城市规划和经济发展的需要, 盘活存量土地, 有计划地供应土地, 并实行偏紧的土地供应政策, 以调节土地价格。

4. 严格保护基本农田, 保证耕地资源的可持续发展

控制非农建设占用农用地, 进一步加大土地整理复垦力度, 适度开发宜农后备土地资源, 推进耕地保护由单纯的数量保护向数量、质量和生态全面管护转变。认真贯彻落实保障发展与保护



耕地“双保、双赢”的要求,确保建设占用耕地与土地开发整理补充耕地相平衡。同时,加强保护和改善生态环境,合理安排生态建设和环境保护用地,推进国土资源综合整治和国土安全保障建设,以保障土地资源的可持续利用。

“大大连”建设“西拓北进”又取得突破性进展,金州区将对三十里堡镇三道弯盐场 0.1 万 hm^2 废弃盐田及养水圈进行土地整理,将其改造成工业建设用地,规划建设三十里堡工业区。三十里堡镇政府与大连悦泰集团签订盐田有偿委托整理经营协议书,为金州新兴工业区建设添上浓重一笔。而且,庄河等地利用国有盐田等资源,用少量的资金盘活国有存量建设用地,不仅有效地解决了庄河工业化发展面临的困难,而且也给全市盘活土地资源提供了经验。

参考文献

1 李德华.城市规划原理[M].北京:中国建筑工业出版社,2001.54~87

- 2 王利.大连市旅顺北路沿线产业综合发展规划(研究报告)[R].大连:辽宁师范大学,2005
- 3 全国土地开发整理规划 2003 年[R]
- 4 李宪文,林培.国内外耕地利用与保护的理论基础及其进展[J].地理科学进展,2001(4)
- 5 史建俊,罗剑朝.土地开发与耕地保护[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2004(3)
- 6 张纯红,李明.城乡建设与耕地保护[J].重庆大学学报(社会科学版),2004(2)
- 7 吴海莲.射阳盐场退盐转养的实施情况和效益分析[J].苏盐科技,2004(2)
- 8 蒋海斌,高波.关于新型盐田建设的几点思考和建议[J].苏盐科技,2003(1)
- 9 陈才俊.海涂土地开发经营模式问题的探讨[J].海洋开发与管理,2003(3)

(作者单位 ¹ 辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心 ² 辽宁师范大学城环学院 ³ 辽宁师范大学附属中学)