

台州土地可持续利用中的问题与对策

郑灵超, 魏 遐, 祁黄雄

(浙江财经学院 城乡规划与环境管理研究所 工商学院规划系, 杭州 310018)

摘 要: 土地资源的可持续利用, 是实现社会、经济可持续发展的基本要求。以台州市为案例, 在分析台州目前土地利用现状的基础上, 指出目前土地资源利用存在的问题, 并提出台州土地可持续利用的对策及对土地资源可持续利用的思考, 其关键在于相关理论运用到土地利用实践中。

关键词: 土地资源; 可持续利用; 台州

中图分类号: F293.2

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2007)05-0312-03

The Issue and Measures of Sustainable Utilization of Soil Resources in Taizhou City

ZHENG Ling-chao, WEI Xia, QI Huang-xiong

(Institute of Urban-Rural Planning and Environmental Management, Department of Planning,
Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Sustainable utilization of the soil resources is a basic requirement of realizing the sustainable development of society and economy. Taking Taizhou city as an example, based on analyzing the current land utilization situation in Taizhou city, the authors point out the problem in the using of the soil resources, and put forward measures for solving the problems. At last idea about the sustainable utilization of the soil resources is given.

Key words: soil resources; sustainable utilization; Taizhou

土地资源是最重要的自然资源, 而城市土地资源又是土地资源中资产效益最高的一部分。因此, 对于城市土地资源的利用也应当遵循可持续利用的原则进行开发利用^[1]。台州市是个新兴的年轻城市, 而且台州的土地资源十分匮乏, 素有“七山一水两分田”之称, 人均耕地仅 0.03 hm², 不到全国人均耕地的 1/3, 相当于联合国粮农组织确定的人均 0.05 hm² 的耕地警戒线的 1/2。因此, 对台州进行土地资源的可持续利用分析非常有意义。

1 土地资源可持续利用的涵义

土地资源可持续利用是可持续发展思想的延伸。20 世纪 90 年代, 国际上一些土壤学家和土地评价专家将可持续发展的概念引申到土地利用, 提出了“土地资源可持续利用”的概念^[2]。土地资源可持续利用到目前为止还没有一个统一的定义。但是总的来说, 包含以下几种含义: 一是要保证人类发展对土地资源的需求得到满足, 二是要保证土地资源在使用过程中不会引起土地的退化, 三是土地资源可持续利用是利用和保护动态平衡^[3]。

2 台州市概况

2.1 地理概况

台州市位于浙江省沿海中部, 市中心处北纬 28°, 东经 122°, 属亚热带季风气候型。全市陆地面积 9 411 km², 浅海

面积 8 万 km², 人口 550.46 万人。市区由椒江、黄岩、路桥 3 个区组成, 现辖临海、温岭 2 个县级市和玉环、天台、仙居、三门 4 个县。大陆海岸线 745 km, 占浙江省的 28%。有 6 个县市区濒临东海。其中市区面积 1 536 km², 人口 140 万^[4]。

2.2 经济状况

台州是在 1994 年新设立的一个城市, 经济发展非常迅速, 2003 年, 台州市实现生产总值 995 亿元, 是 1993 年的 4.2 倍, 台州在全省 11 个地市中排名, 也由 1993 年的第 6 名上升至 2003 年的第 5 名, 在全国 269 个地级以上城市中, 台州跃居第 32 位。2004 年, 台州市区城市居民可支配收入位居长江三角洲 16 个城市首位; 2005 年, 城市居民可支配收入位居长江三角洲 16 个城市第 2 位, 仅次于上海。但是经济的繁荣发展掩盖不了资源利用, 特别是土地资源的利用问题。

3 台州市土地利用存在的问题

3.1 土地污染严重

对台州土地污染最大的是固体拆解业, 有时又称废旧金属回收业。固体拆解业是台州特有的产业, 它是在台州各种生产资源特别缺乏的情况下, 在 20 世纪 90 年代发展起来的; 它是通过一系列的拆解、分类、回收, 达到各种资源的循环利用和减少环境污染的目的; 但是由于拆解业从业人员的素质低下, 拆解技术水平低下, 拆解成本高等原因; 从业人

收稿日期: 2006-11-08

作者简介: 郑灵超(1984-), 男, 浙江台州人, 助理研究员, 主要从事城乡规划环境管理研究。

员纷纷用最原始的方式进行拆解、分类、回收,如露天焚烧废旧电线和电子产品,将废旧电器直接堆放在空旷的农地上,或直接倾倒在河边的堤岸、田头等等。因为这些废旧电器和电子产品有的本身就含有有毒物质,有些经拆解会产生污染,加上不科学的拆解方式,使台州市的土地污染问题更加严重。曾有研究人员在台州市某区域的农田土壤中检测到二恶英类剧毒有机污染物的存在,其污染影响范围估计达几十平方公里。在污染区采集的稻米、蔬菜、鱼、鸡、鸭等食物样品中,也出现二恶英类物质。虽然现在政府建立了专门的拆解场,但是没有有效的、低成本的处理废弃垃圾的办法,使土地的污染问题依然存在。

3.2 土地资源利用率低,影响可持续利用

实现土地资源可持续利用的首要条件是提高当前土地资源利用的效益。20世纪90年代末以来,与全国许多地方一样,台州市在快速推进城市化、工业化过程中,出现了“大用地时期”。1999~2003年全市建设用地总规模分别为0.16万hm²,0.23万hm²,0.35万hm²,0.38万hm²,0.4万hm²,年均增长率高达27.84%。然而,1999~2003年全市的GDP分别为605亿元,674.99亿元,747.52亿元,858.31亿元,992.78亿元,年均仅增长12.33%。从上面两组数据对比可以发现,全市GDP增长远低于同期建设用地量的增长。不仅如此,台州市平均亿元固定资产投资新占用地上升,1999~2003年分别为1.54hm²,2.93hm²,6.3hm²,12.2hm²,8.2hm²,单位面积的投资强度和GDP产出率逐年下降,使全市工业项目用地每公顷平均投资只在525万元左右,最低的劳动密集型产业只有10多万元^[5]。如此低的效益和投资是与可持续利用思想相背驰的。

3.3 政府部门在土地审批时的审查力度不够

当地曾经出现这样的情形,某企业将多征的空地用来搞商品房开发,又有某企业在尚有大量空地未完成投资建设的情况下,再次征得土地;引起当地百姓对政府的一片质疑声。在2004年全国进行的土地市场秩序治理整顿当中,台州市通过召开23次专题会议,台州市政府曾组织6次督察,将原有的88个开发区、工业园(区)中的“吃地大户”进行了大刀阔斧的削减,共撤销开发区、工业园(区)74个,现仅保留了14个,占用土地面积由原来的426.09km²减至77.62km²,核减面积348.5km²,核减率高达82%。这些土地能够被治理整顿出来,说明这些土地都是闲置在那里的或者不是必需的,那么之前为什么能够被审批下来呢^[5]?

3.4 新增加的建设用地用途不合理

台州市国土资源局曾对2005年全台州市的土地利用变更进行调查。从表1看出农村居民点建设用地达到675hm²,占新增建设总用地量的26.09%;工矿仓储用地达到1450hm²,占新增建设用地总量的56.08%。台州的土地资源有限,能投入到建设当中的更有限,而现在农村居民点用地占较大比例,与当前社会强调要集中建设农村居民点,以集约利用资源,整理出可利用土地资源的大背景极不协调。工业化是实现城市化的一个重要途径,但是现代城市的发展更加需要第三产业的支持,因此应当有选择地发展工业和审批工

业用地。

表1 2005年台州新增建设用地^[6] hm²

区域类型	合计	按土地用途				
		商铺	工矿 仓储	公共 设施	公共 建设	住宅
全市	2586.4	80.0	1450.3	122.5	35.9	772.4
城市用地	457.8	34.9	132.7	40.6	54.3	195.3
建制镇用地	520.5	20.6	234.6	35.7	73.4	168.3
农村居民点用地	674.8	2.4	211.1	26.2	25.7	402.8
独立工矿用地	932.5	7.3	871.8	32.2	15.8	6.0

4 土地资源的可持续利用对策

4.1 政府要转变观念,加强政府干预力度

政府首先要改变的观念——土地资源是稀缺性资源,不能闲置,土地资源要配置给最能发挥土地价值的企业;其次政府要改变不干涉企业的观念,目前台州大部分企业的目标还是追求利益的最大化,不会考虑资源集约利用问题。要控制土地的审批,从源头上控制土地的流出,如可以要求新建项目提供可行性研究报告,以判断该项目是否需要所申报的数量。这是在土地未审批时的控制措施,政府还应加强土地审批后的监督。对有些土地用量比较大的项目可以进行项目的后评价,这样有利于减少占而不用现象的产生。有不少企业在得到土地后私自改变土地的用途或者因资金问题闲置土地,或者囤积土地以谋取暴利。今后,政府应在该方面加强管理和监督,对违反法律的应当追究责任,而且应当从重处罚^[7]。

4.2 控制土地利用总体规划的执行弹性

土地利用规划是为了更好地合理利用土地资源,对各种用地的结构和布局进行调整和配置的长期计划^[8]。土地利用规划从编制审批到最后实施时还是有较长的时间,再加上在目前中国快速城市化的大背景下,土地规划必定在某些方面有一定的滞后性。适当灵活地执行土地利用规划,使其更加切合经济发展的情况,也有利于更好地实行土地利用规划,使土地资源更好地可持续利用。虽然灵活地执行规划可以有许多好处,但是这里也容易滋生腐败,因此掌握好、控制好土地利用规划的执行弹性对土地资源的可持续利用是非常重要的和必要的。

4.3 严格执行耕地保护制度

严格执行耕地保护制度是为了保障城市发展所需的农业基础。进行严格的耕地保护首先应该制止那种违法占地的行为,不管任何情况下,都不应当有违法占用耕地行为的发生。其二,在耕地占补平衡上,应当在注意土地数量平衡的同时更加注意土地质量的平衡。因为台州市占的都是良田,而能够用来进行补充的土地基本上都是比较差的,因此注重质量的平衡对于台州市来说,更具有实际意义。其三,发挥法律在耕地保护中的作用。以法治地,通过法律途径来提高耕地保护的重要性,震慑破坏耕地保护的行为。

4.4 引导行业的发展

台州市目前的支柱产业主要为火力发电、机械制造、医药化工、玻璃水晶、纺织食品、工艺美术、橡胶塑料等制造业。台州市的制造业为台州市的经济腾飞做出了重要的贡献,而

且制造业也是台州经济发展的重要产业;但是台州目前的制造业主要是劳动力密集型的产业,科技含量低,产出效益低,还是以粗放型增长为主的经济增长方式,这种经济增长方式与可持续发展的思想是相违背的,不利于土地资源的可持续利用。因此,要改变这种增长方式,必须引导行业朝集约型的增长方式转变,朝高、新产业转变。

4.5 开拓创新,寻找土地利用的新方法

土地可持续利用的核心是既要满足当代人对土地资源的需求,又要保持土地资源不退化。因此应当在研究当代经济发展对土地资源不同需求的基础上,分别用不同质量的土地资源来满足经济发展的需要。如可以将工业用地等布置在沿海的滩涂或者是围海而造地,将一些废弃工矿区、损毁地等转为绿化用地或者其他用途。总之,要开拓思路,增加土地可持续利用的途径,提高土地资源的可持续利用性。

5 小 结

土地资源的可持续利用将影响到城市未来的发展,城市可持续发展的能力将取决于土地资源可持续利用的潜力,但是一切可持续发展问题的中心是人,只有土地利用相关人员首先树立可持续发展的观念、资源稀缺意识,尤其是政府,土地可持续利用问题才会得到解决^[9]。再者解决好管理上执行力的问题,执行力是实现土地可持续利用的关键,各项制度的执行与否关系到最后的成败^[10]。最后还有制度和机制结合的问题,制度不能解决所有问题,需要各项机制有效的补充。通过以上几个方面,基本可以使目前土地资源的破坏

得到控制,可持续利用潜力得到提高,但是土地资源可持续利用潜力的提高不是一朝而就,是一项需时较长的工程。

参考文献:

- [1] 徐红. 试论城市土地资源的可持续利用[J]. 国土与自然资源研究, 1999, (3): 14—16.
- [2] 陈士银. 土地资源可持续利用的几个问题[J]. 湛江海洋大学学报, 2002, 22(2): 49—54.
- [3] 彭里. 论我国土地资源的可持续利用[J]. 水土保持研究, 2006, 13(2): 234—240.
- [4] 台州概况[EB/OL]. <http://www.taizhou.name/general-situation/215554894.htm>.
- [5] 刘长春. “陆海空”并进解资源“瓶颈”——浙江省台州市集约用地创新报告[EB/OL]. 国土资源网. 2004. <http://www.clr.cn/mobil/read.asp?id=48920>.
- [6] 台州市国土资源局. 台州市 2005 年度土地利用变化情况分析报告[EB/OL]. <http://www.zjtzgtj.gov.cn/tzgt/InfoBox/InfoViewNonDiscuss.aspx?docid=12573>. 2006.
- [7] 姜志德. 中国土地资源可持续利用的战略研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2004.
- [8] 程效东, 李瑞华. 城市化进程中的可持续土地利用研究[M]. 江西农业大学学报, 2004, 3(1): 34—36.
- [9] 苏全水. 政府行为与可持续发展[M]. 广西商业高等专科学校学报, 2002, 19(2): 18—21.
- [10] 曹慧. 如何提升执行力[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [3] 姜志林. 森林生态系统蓄水保土的功能[J]. 生态学杂志, 1984, (6): 58—63.
- [4] 张国防, 等. 闽江流域洪灾与森林生态环境的研究 I. 闽江流域洪灾与森林水文效应[J]. 福建林业科技, 2000, 27(1): 63—66.
- [5] 陈卓梅, 等. 秃杉混交林水源涵养功能的研究[J]. 福建林学院学报, 2002, 22(3): 266—269.
- [6] 郑郁群, 等. 福建含笑杉木混交林水源涵养功能差异研究[J]. 福建林学院学报, 1997, 17(2): 126—130.
- [7] 马雪华. 森林水文学[M]. 北京: 中国林业出版社, 1993. 101—110.
- [8] 刘焯章. 森林生态系统定位研究[M]. 北京: 中国林业出版社, 1993. 187—194.
- [9] 田大伦. 杉木林生态系统定位研究方法[M]. 北京: 科学出版社, 2004. 103—157.
- [10] 张万儒, 许本彤. 森林土壤定位研究方法[M]. 北京: 中国林业出版社, 1986. 30—36.
- [11] 王棣, 吕皎. 油松混交林的水土保持及水源涵养功能研究[J]. 水土保持学报, 2001, 15(4): 44—46.
- [12] 余新晓, 张建军, 朱金兆. 黄土地区防护林生态系统土壤水分条件的分析与评价[J]. 林业科学, 1996, 32(4): 289—296.
- [13] 张增哲, 余新晓. 中国森林水文研究现状和主要成果综述[M]. 北京: 测绘出版社, 1989.

(上接第 289 页)

4 小 结

(1) 森林土壤的贮水能力由土壤厚度和非毛管孔隙度决定, 并与森林群落类型、林分结构与质量有关, 常绿阔叶林贮水能力最强, 其次分别为针阔混交林、常绿落叶阔叶林、落叶阔叶林、针叶林, 山顶矮林最小。

(2) 森林土壤的初渗速度与土壤的天然含水量有一定的关系, 土壤天然含水量越高, 土壤初渗速度就越小。土壤的稳渗速度与天然含水量无关, 但与森林群落类型、林分结构与质量有关。常绿落叶阔叶林的稳渗速度最大, 其次分别为常绿阔叶林、落叶阔叶林、针阔混交林、针叶林, 山顶矮林的稳渗速度最小。

(3) 土壤入渗过程的回归方程表现为乘幂函数形式, 回归系数 R 在 0.88—0.97 之间, 说明方程拟合效果较好。但是只有南方红豆杉群落、杉木群落、马尾松+光皮桦群落、乌冈栎群落的土壤渗透模型的幂指数 b 比较接近考斯加柯夫公式中的系数 1/2。

参考文献:

- [1] 王勤, 张宗应, 徐小利. 安徽大别山库区不同林分类型的土壤特性及水源涵养功能[J]. 水土保持学报, 2003, 17(3): 59—62.
- [2] 杨海光, 朱金兆, 毕利东. 三峡库区森林流域生态系统土壤渗透性能的研究[J]. 水土保持学报, 2003, 17(3): 63—65.