

【三农问题聚焦】

城镇化建设中农业限制性区域的用地问题研究

宋保胜

摘 要: 城镇化建设是地方经济社会发展的引擎,推进城镇化建设需要一定的土地资源做支撑,但农业限制开发区域对土地开发使用有刚性规定。在城镇化建设过程中,土地使用的非农化和农村耕地保护之间的矛盾日益加深。在农业限制开发区域内进行城镇化建设,应依据国家主体功能区域的划分及其定位,坚持耕地不减少的前提下,选择以生态服务型城镇化发展为路径,协调好城镇化建设和耕地保护的关系,同时推进生态建设和地方经济社会健康稳定发展。

关键词: 农业限制开发区; 城镇化; 环境约束; 优化配置

中图分类号: F301.0

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2014)08-0055-07

党的十八大报告中明确提出要积极、稳妥、有序地推进城镇化建设,这标志着我国城镇化建设步入了快速发展阶段。城镇化建设需要占用土地资源,而土地是人类社会赖以生存和发展的最基本条件,是人类获取食物的物质基础,也是农业现代化可持续发展倚重的主要生产资料,可以说,土地的拥有和维护对国家粮食安全生产、国民经济持续发展、社会和谐稳定具有不可替代的作用。基于国家粮食安全、经济发展和社会稳定等因素考虑,国务院 2010 年 12 月 21 日颁布实施的《全国主体功能区规划》,对农业限制开发区域进行明确规划:那些耕地数量较多的、农业基础条件发展较好的,尽管也适宜进行城镇化建设开发,但从保障国家粮食安全生产的角度,必须把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务,对大规模高强度工业化、城镇化的项目限制进行开发建设。农业限制开发区域的划定,将有效改变该区域内城镇化建设中微观主体的约束条件,地方政府和相关主体的经济行为将受到硬性的约束,区域内的空间开发结构将更加有条理,决策的行为将更为科学,避免出现因地方政府和相关主体的短期行为导致的经济和环境资源的不可持续性,也有

利于敦促各地区经济发展方式的改变,规范和优化地域空间结构的有序开发,为粮食安全生产提供充足的地域空间,从而有效扩大粮食供给。但在具体的执行过程中,由于农业限制开发区域对土地使用的刚性约束,制约着城镇化快速发展,对农业限制开发区域内的城镇化建设产生了一定的抑制作用,城镇化建设对吸引人口与产业集聚的作用有所弱化,带动当地经济发展的作用不明显,如何处理好土地征用与保护耕地的矛盾,成为困扰农村城镇化持续稳定健康发展的难题。

一、农业限制型开发区域功能定位与城镇化功能定位的厘定

所谓功能定位,主要是指某一主体区域为了实现利益最大化和可持续发展,根据所具备的条件、周围环境特点、资源禀赋条件以及环境承载能力等因素,对该区域在未来作用的发挥、任务的承担、角色的扮演以及目标的实现等所做的战略性安排,以期引导该区域未来发展的方向。

国土空间是一个国家或地区宝贵资源财富,是一国国民赖以生存和发展的基石。我国是世界上人

收稿日期:2014-06-16

作者简介:宋保胜,男,河南农业大学经济与管理学院副教授(郑州 450002)。

地矛盾最紧张的国家(地区)之一,人均耕地仅 0.1 公顷,农户均土地经营规模约 0.6 公顷,适宜规模化开发的国土空间范围有限,所处的生态环境也比较脆弱,保护有限的土地资源有利于保障我国未来的粮食安全、社会稳定和生态安全。

现阶段我国城镇化“粗放型”的建设模式带来的国土空间开发无序、空间结构的失衡,造成的耕地面积萎缩和环境污染问题等,使保护土地资源与城镇化建设之间的矛盾日益突出。为了对国土空间进行合理的规划和利用并在此基础上有序推进城镇化建设,国务院分别于 2010 年 12 月和 2014 年 3 月颁布了《全国主体功能区规划》和《国家新型城镇化规划(2014—2020)》。前者是对我国国土空间开发的战略性、基础性、约束性的一个规划,依据各地资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等情况划分为不同区域,确定其各自的主体功能,明确其开发方向,控制其开发强度,规范其开发秩序,完善开发政策,逐步形成社会、经济、资源环境相协调的空间开发格局;后者是指导我国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划,是对我国城镇化的未来发展路径、主要目标和战略任务的定位,两者的目标是统一的,都是为了在遵循经济规律和自然规律的前提下,统筹谋划国土利用、城镇布局,引导土地集约、人口集中、工业集聚,最终实现城乡之间和谐稳定发展。

主体功能区域的划分藉由土地资源用途管制的差异化和不同的开发强度所调控,目的是规范空间开发秩序,优化空间开发结构和提升空间利用效率。从粮食安全生产以及生态环境保护的角度出发,农业限制开发区域的基本功能是“加强耕地保护,保障国家粮食安全生产、维持生态平衡和提升农业综合生产能力”,主体功能的确定为农业限制开发区域的经济结构调整、经济发展方式的转变明确了方向。对于农业限制开发区域,国家并没有限制其发展,而是要围绕主体功能,进行适度、适当的发展。由于农业限制开发区域内大规模高强度工业化开发和城镇化建设受到刚性约束,区域内城镇化水平较低,城乡二元经济差距比较明显,适度进行城镇化建设对农业限制开发区域内经济社会发展具有一定的推动作用。基于此,农业限制开发区域城镇化建设应在围绕粮食安全生产和增强生态产品能力基础上,加强资源环境的保护和有效利用,促进产业结构升

级和经济社会的可持续发展,构建和谐生态服务型城镇,最终服务于生态环境的保护与治理和农业现代化建设。

农业限制开发区域主体功能和城镇化建设功能尽管表述不同,但他们的功能是统一的,是相辅相成、相互促进的。农业限制开发区域是绿色农产品的提供地,是城镇优质水源、氧气的提供地,是大中城市劳动力的产地和剩余劳动力的蓄水池;农村城镇则是农产品集散市场,是农产品深加工的基地,是农业人口聚居中心,是绿色农业、林业、草业和各种生态产品发展的服务区,更是国家高科技产业、新兴战略型产业发展的聚集区。农业限制开发区域与城镇化建设之间的有机融合,相互补充,能有效促进农村经济社会的快速发展,实现帕累托最佳。

二、城镇化建设与农业限制型开发区域规划的冲突及表现

农业限制开发区域的基本任务是保证国家粮食安全,而城镇化建设的现实诉求是土地集中、人口集中和工业集聚,推进城镇化建设需要占用一定的土地资源,但农业限制型开发区域对耕地非农化有着刚性规定,城镇化建设与农业限制型开发区域规定二者之间出现了巨大的冲突,主要表现在以下几个方面:

1. 城镇化建设“锦标主义”现象严重,大量优质耕地被占用,与农产品生产区耕地非农化限制开发有冲突

党的十八大报告做出了“积极、稳妥、有序地推进新型城镇化建设”的决策部署,把城镇化建设上推到“全面建设小康社会载体”的地位,这意味着城镇化建设在我国将是当前及以后相当长的一段时期内社会经济发展的重要目标和主流趋势。但由于“投资拉动经济”的理念仍在影响地方政府,各级地方政府都把城镇化建设当成地方经济发展的突破口,上级政府也把城镇化建设作为政府绩效考核的重要内容。《全国主体功能区规划》明确指出了“一定的国土区域空间具有多种功能,但必须有一种主体功能”。在农业生产条件较好的区域,应把粮食安全生产作为主体功能,大量的耕地应为粮食的安全生产服务,发挥应有的主体功能。一些地方政府为了突出政绩把城镇化建设当作追求 GDP 增长的手段和“应景之作”,不顾农业限制开发区域内的实

际情况,大拆大建、贪大求全、盲目扩张城区和工业园区、大搞“形象工程”和“政绩工程”,致使大量优质耕地被占用,加剧了土地资源的稀缺性。“造城运动”在短期内能改善当地财政状况,提高人民收入水平,有一定的政绩,受到上级政府的肯定,但从长远的角度看,与城镇化伴随的往往是对建设用地的占用和对耕地保护的严重冲突,威胁到国家粮食安全和生态安全,使得城镇建设用地的集约化程度降低,造成土地资源的严重浪费。

2. 城镇化建设空间布局不合理,“过疏”“过密”明显,劣质耕地与优质耕地置换造成总体耕地质量下降,与粮食安全生产背道而驰

城镇是一定区域内各要素集聚中心,布局的合理与否,决定着集聚与辐射功能的发挥,影响着区域经济的持续发展。城镇建设布局是指区域内各个城镇在一定地域内的动态配置,即它们各自承载的经济、人口、自然诸要素在空间地域上组合方式和发展方向。现阶段城镇化建设在空间布局和空间结构上不合理,“过疏”“过密”明显,交通便利、自然条件较好的区域,如中东部地区的沿海和平原地区,城镇容积率较高,密度较大,城镇“过密”,土地和环境的承载力压力较大;偏远地区、丘陵、山区等自然条件较差的西部地区城镇数量和规模较少,容积率较低,城镇“过疏”,城镇功能发挥受限,制约当地经济的发展。

城镇化建设的趋利性,一般会使城镇和工业园区建设在交通要道的两侧,这些区域大多属于土地质量较高与适宜性较好的良田沃土。虽然大部分地区执行了耕地的占补平衡,但“占优补劣”的现象很是普遍,耕地被占,而补充的新土地则主要集中在自然条件和灌溉条件较差的边远地区、丘陵、山区或保水保肥条件差的“四荒地”,多为限制因素较多的劣质低产田,农业用地向非农用地转换,造成了一定程度上耕地质量下降,粮食的亩产量受到一定的影响。

3. 城镇化“非理性”占地,利用率不高,造成大量土地闲置撂荒,与农业限制开发区域土地使用紧张相矛盾

城镇化的科学规划决策一定要有理性,一旦决策行为脱离了理性的约束和指导时,往往会对结果产生负面影响,使得一些行为主体作出一系列非理性行为,出现决策失误。在农业限制型开发区,为了拉动经济的快速增长,有些地方政府采用土地“平

面扩张”的城镇化建设模式驱动经济发展,对土地的开发缺乏科学的规划和合理的论证,使得一些地区不管有无条件都竞相征地,不断向外扩张侵占农田,建设新城和开发区,形成用地上的“马太效应”。

由于决策缺乏理性,大批不具备条件的开发区域因匹配条件难以跟上,出现“征而不开”“开而不发”等状况,土地利用率不高,大量的土地被闲置;为享受便捷的交通条件和公共资源等,许多农户新住宅建设用地一般选在城郊或村庄外围,村内老宅长期闲置,村落“外扩内空”状况也比较明显,“住宅空心化”的现象普遍。资料表明,我国土地有4.5%—6.5%处于闲置状态,42%左右被低效利用。这种非理性、无序化的占地,使大量的土地闲置撂荒,不能被充分开发利用,造成农业限制开发区域内土地供需矛盾的紧张。

4. 城镇化建设与资源环境承载能力不匹配,造成负作用外溢,土壤、水质遭到破坏,致使农业限制开发区域生态维护与城镇化建设矛盾日益尖锐

我国的生态足迹与城镇化建设水平有显著的相关性,城镇化建设发展水平高、人均生态足迹也随着增高。城镇化建设对生态足迹的驱动,使得资源环境承担着巨大的甚至过量的负荷,一旦城镇化建设规模扩大,资源环境承载力不同步,就造成城镇化负作用外溢,环境受到污染,土壤、水质遭到破坏,影响农业限制开发区域粮食安全生产功能的发挥。

目前我国正处在推进城镇化的重要时期,各地竞相“疯狂造楼”,拓展城区建设,城镇建筑面积逐年攀升。从2003年到2013年的10年间,全国城镇建筑面积就从约120亿平方米增长到约240亿平方米,短短10年时间就翻了一番。城镇化建设规模增加,建设速度加快,而资源环境承载能力的培育机制没有同步建设和启动,形成的建筑垃圾随意倒卸;支撑产业排放的各种有害气体、废水及工业垃圾等大量废物不加处理任意排放;居民的生活垃圾、污水随意丢弃等破坏环境现象。上述负产品不仅占用了大量土地,对周围的环境造成污染,有些甚至直接进入农业生态系统,使土地、水源和生物资源遭受污染和破坏,影响农业限制开发区域内的农业生产、制约了农村经济发展,并直接威胁当地人民群众的身心健康,成为影响社会稳定的重要因素。

三、农业限制型开发区域内推进城镇化建设的理念及应遵循的原则

我国用来进行城镇化建设的国土空间并不宽裕,平原及其他基础条件较好的区域尽管适宜城镇化建设,但为保障粮食生产安全,该区域应继续发展农业,进行粮食种植,不能过度占用耕地推进城镇化建设。

农业限制型开发区域内进行城镇化建设的理念应该为:贯彻落实科学发展观,坚持全国上下“一盘棋”行动,统筹兼顾,进行科学合理的规划布局设计,优化资源环境配置,保证粮食安全生产;把农业限制型开发区域的功能定位与城镇化建设的功能定位实行无缝对接,建立与农业限制型开发区域功能相匹配的城乡用地协调互动机制;把生态理念纳入到城镇化建设中去,注重资源环境的保护,突出城镇的服务功能,最终实现农村城镇化与粮食安全生产双重目标。

农业限制型开发区域内城镇化的建设是由诸多因素决定的一项复杂的、多层次的、动态的系统工程,理想的城镇化发展模式应该是该系统工程的生态效益、经济效益和社会效益实现帕累托最优。为此,农业限制型开发区域进行城镇化建设应遵循的原则包括以下几个方面:

1. 科学的务实性原则

土地是不可再生的资源,特别是在农业限制型开发区域,若不加节制的滥占耕地,不利于经济社会的持续发展。推进城镇化建设要摒弃一切围绕“GDP”增长的发展模式,采用科学务实的态度,结合当地实际情况,依据规划方案,把提升质量和增加效益放在首位,强调城镇化建设要与农业限制型开发区域的经济方式相一致,从传统的“外延式”“速度型”向未来的“内涵式”“质量型”转变。城镇化建设的发展思路也应由“投资驱动”转变为“创新驱动”,其整体功能必须实现从“制造生产型”向“生态服务型”的转变。

2. 全面统筹发展原则

在农业限制型开发区域内推进城镇化建设应依据帕累托最优标准,在实现某一方利益时以不损害其他方的利益为前提,遵循全面统筹发展的理念,进行城镇化建设,做好科学规划、合理布局、统筹安排,重视农村城镇化质量的提升,兼顾农村资源环境的

承载能力,切实加强对生态环境的保护,防止新的污染问题的出现,决不能以牺牲农村区域的生态环境为代价来发展工业、发展城市。要减少或者杜绝农业的外部负效应,进而保证农业生产环境和农民生存环境的安全。

3. 可持续发展原则

如果过度强调对自然的索取,滥占耕地、乱设开发区、盲目扩大城镇框架,势必破坏环境,最终会反过来影响发展。在城镇化过程中应以不减少耕地规模、不损害生态环境利益、不强化污染排放为基本准则,遵循环境经济学及可持续发展理论,突出社会可持续性、生态可持续性和经济可持续性。把生态文明理念全面融入城镇化进程,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,节约集约利用土地、水、能源等资源,强化环境保护和生态修复,减少对自然的干扰和损害,推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式,推动城镇化质量的提高和可持续发展。

4. 生态服务型原则

城镇一般是一个区域内政治、经济、文化和居住中心,城镇化的发展必然伴随着城镇规模的扩大和支撑产业的增加,这种“外延式”的城镇发展模式带来了农业限制型开发区域内耕地和资源环境的保护问题,已经成为制约我国农村经济社会可持续发展的严重障碍。在进行城镇化建设时应考虑低碳、绿色需求,把资源节约和环境保护放在城镇化发展的重要战略地位,突出节地、节能、节水、节材的生态理念,促进城镇的可持续发展;同时,发挥城镇的区位优势,增强其经济实力的同时提升综合服务功能和辐射能力。

四、推进农业限制型开发区域内城镇化建设的对策建议

农业限制型开发区域内各因素的和谐发展关乎国家粮食安全生产和区域内生态保护和治理,因此应根据其主体功能定位,全面构建服务于保障国家粮食安全生产和增强生态产品生产能力的城镇化和和谐发展模式,让它们逐渐发展成为支撑农业限制开发区域持续健康发展的主要产业体系中的重要一环,从而带动周边区域实现经济、社会和生态健康持续协调发展,逐步释放农村闲置建设用地空间,促进土地节约利用,提高农业的规模化经营程度,实现社会效益和经济效益同步提高。

1. 要从宏观角度修正“以 GDP 为主要导向, 忽视经济和生态环境和谐发展”的绩效考核机制, 倒逼地方政府转变“粗放式”城镇化发展模式, 促进城乡和谐发展

政府绩效考核机制通常是“以 GDP 为主要导向, 忽视经济和生态环境和谐发展”, 特别是在城镇化建设中, “重短期考核, 忽视长期性、持续性和和谐性”, 这些都与农业限制性开发区域主体功能规划不相适应, 致使地方政府为了“GDP”增长考核的硬性指标, 不顾本地区功能规划和实际情况, 大肆扩张城镇范围, 建设各类的高新区、开发区, 盲目上马新项目等, 造成耕地面积减少, 资源环境破坏。淡化“GDP”绩效考核指标, 可以使部分农业限制型开发区域地方政府卸下指标包袱, 协调好经济发展和耕地保护问题, 促进城乡经济长期稳定、健康、持续发展。

一是改变过去的绩效考核内容。由过去以“GDP”为主要绩效考核内容修正为以经济、民生、环境等为主要考核内容, 在考核报告中加以凸显。针对农业限制型开发区域内的每项城镇建设项目, 绩效考核的内容应该是占地是否超标、是否体现了集约用; 项目选址是否侵占水源地、基本农田和绿化用地; 入户的支撑产业是否是从事的绿色、低碳、环保、低能耗的产业, 其产生的“三废”问题是否有效解决; 城镇对区域农村是否有辐射带动作用, 效果怎样; 城镇的服务功能是否得到发挥, 农民的收益如何等。

二是转变绩效考核的期限。如果绩效考核期限较短, 地方政府不得不频繁地应付上级政府的绩效考核, 热衷于短期行为, 无暇考虑长远性和持续性的问题, 很难从实质上提升区域内城镇化建设的质量和水平。延长绩效考核期限, 依据建设项目的特点, 进行事前、事中和事后综合绩效考核。一般建设项目开工前应对该项目的规划、设计方案是否与农业限制型开发区域主体功能相匹配, 报批手续、融资渠道等方面进行考核; 建设中主要考核是否按期进行, 是否超标多占土地, 有无更改建设内容和规划等; 竣工运营后主要考核是否发挥应用的效果、污染的处理等。

三是完善绩效考核的方法。传统的政府绩效考核方法一般是以量化为主, 根据一定时期内地方政府工作完成或进展情况, 打分排序或分等级, 考核者

往往依照数字来做评判, 很少考虑数字以外的情形, 考核的结果具有一定的片面性。为了能综合、全面的对农业限制型开发区域城镇化建设进行绩效考核, 应修正过去的量化考核方法, 改为定性考核为主, 再辅助以数字指标进行综合考核, 注重考察地方政府城镇化建设的整个流程以及指标设置的内在逻辑关系是否合理, 与农业限制型开发区域主体功能是否和谐, 强化二者之间的均衡、协调局面。

2. 科学规划, 合理布局, 统筹兼顾, 认真做好农业限制型开发区域主体功能规划与城镇化土地利用总体规划的衔接, 有效化解城乡建设用地冲突

规划是城镇化建设发展的起点, 规划如果到位, 对整个城镇化建设将起到事半功倍的效果。在农业限制开发区域进行城镇化建设时, 应围绕《全国主体功能区规划》功能定位, 遵循《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》, 按照土地的自然规律和经济规律, 对区域内的国土空间进行科学规划, 合理布局, 坚持保护优先、适度开发、点状开发, 形成城镇和村庄无缝对接、架构合理的城乡形态; 统筹兼顾城乡用地需求, 严格控制农田总量, 合理确认城镇开发边界, 促进城乡持续发展、集约发展、和谐发展、创新发展, 形成“三化促三农”局面。

一是科学规划, 合理布局。农业型限制开发区域进行城镇化建设规划时, 依据区域内的社会条件和自然条件, 进行科学合理的规划布局。可选择一些土地质量较低、交通条件便利、带动、辐射能力较强的地区作为城镇化建设的区域; 可结合当地实际资源环境承载能力的强弱, 确定城镇建设规模, 严格控制城镇建设用地标准; 在整个农业型限制开发区域, 划定永久基本农田, 合理控制城镇开发边界, 保证区域范围内耕地总面积动态平衡。

二是统筹兼顾, 分类指导。城镇化建设规划应与国家和地方政府社会经济发展战略相衔接, 与当地的社会、经济、生态环境相协调, 统筹兼顾各类因素, 加强分类指导。统筹规划城镇区域内生产区、办公区、生活区、商业区等空间结构建设, 推进功能混合和产城融合, 在集聚产业的同时集聚人口, 防止新城新区空心化; 发挥特色, 因地制宜推行城镇发展模式, 推出诸如“特色经济型”“旅游观光型”“交通区位型”和“边关口岸型”等各具特色的城镇, 并对之进行分阶段、分类别指导, 有些类型的城镇不需要工业园区等, 能节约部分土地进行农业生产, 为促进人

口集聚、发展服务经济拓展空间。进行资源整治,实现协调发展。城镇化的建设给农业限制开发区域内的耕地和水源带来一定的污染,给粮食的安全生产带来了不利影响。为了改善环境,提高耕地质量,需要对土壤和水源进行整治,恢复土壤肥力,提高水源质量,提升粮食产量。农业限制型开发区域主体功能规划与城镇化土地利用总体规划的衔接。

3. 构建城镇化用地规模和结构的调控机制,用活增量、盘活存量,节约、集约用地,保证农业限制开发区域城镇化建设的可持续性

建设主体功能区的主要目标之一,就是保障我国的粮食生产安全、社会秩序稳定和生态环境的可持续性。对于在城镇化建设过程中出现的非理性占地状况,要求我们变革与创新土地调控机制,进一步挖掘土地的潜力,实行严格的耕地保护制度和节约集约用地制度,按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则,构建城镇化用地规模和结构的调控机制,提高土地利用效率,合理满足城镇化建设用地需求。

一是规范城镇化操作流程,杜绝非理性占地行为。耕地一旦被城乡建设占用,就具有不可逆性,对农业限制开发区域保障粮食安全的影响不容小视。为杜绝非理性占地,可依据主体功能的定位,规范城镇化建设用地操作流程,规定土地用途,禁止出现“征而不用”现象,不得中途改变土地的用途;控制城镇化建设用地的总量,限制耕地转为非农用地,对非农业建设占用耕地实行“占补平衡”的政策,最终实现耕地总量均衡;对耕地实行特殊保护机制,将优质耕地划入基本农田保护区,作为保证粮食安全的底线实行特殊保护,不得以任何理由进行占用。

二是盘活存量,用活增量,提高土地的利用效率。随着城镇化建设快速的加快,土地供应需求和耕地保护的矛盾日益突出。因此,盘活存量、用活增量、遏制违法用地,提高土地的利用效率,显得尤为重要。对征用土地超过一年未用的,限期退还,恢复原貌;对分布偏远、零散、规模较小、外迁内空的村庄进行整治,拆旧建新,腾出旧址复垦还耕;对一些废弃的砖瓦窑场和工矿用地等进行土地综合整治、休养,恢复肥力,进行农业种植。

三是节约、集约用地,保持土地的可持续性。在土地规划利用中,必须立足内涵挖潜,走节约、集约化建设之路,将土地空间利用到极致。要严格用途管制,健全节约土地标准,提高建筑容积率,用地数

量不增加的前提下,提高承载力,最大程度地降低用地成本,同样的土地承载了更多的人口、经济实体以及更多的建筑;在选择小城镇及农村社区的建设位置时,应尽量利用荒地、坡地,坚持少用、不占耕地的指导思想;产业园区应连片发展,形成集聚效应,节约土地资源;严格控制城市外延扩张,从严控制低水平重复建设、盲目扩大建设规模和高档房地产开发,加强土地利用集约利用率的提升,确保经济建设和可持续发展的保障能力不断得到充实。通过调整村庄规划,完善村内主次干道等基础设施,产生规模效应,土地实现节约和集约。

4. 加大环境治理和保护力度,加快产业结构调整升级,提升土地质量和环境保护力度,构建与农业限制开发区域和谐统一的生态服务型新城镇

在推进城镇化发展过程中,必须确保生态安全,否则势必会引发一系列的生态环境问题,给农业限制开发区域农业生产带来一定的负面效应。各级政府应将生态文明理念融入城镇化过程,加快产业结构调整升级,为农业限制开发区域城镇化建设提供可持续发展的方向和路径。

一是加大环保力度,构建和谐文明的生态城镇化。生态城镇化是指城镇化建设要以生态文明建设为主导思想,以区域内生态环境、产业分布、城区建设的优化转型为出发点和归宿,坚持因地制宜,全面构建绿色社会、绿色经济、绿色环境的生态城镇。面对城镇化建设中的资源环境约束,要加大环保力度,增强危机意识,树立环保理念,建立健全奖惩机制,加快构建节能减排的生产方式和消费模式,提升生态文明水平;要坚持以人为本,着力改善居住环境。引导居民树立环保意识和生态观念,构建健康和多元化的生活环境,达成与农业限制开发区域功能和谐统一。

二是支撑产业要转型升级。城镇化的支撑产业要摒弃那些“高能耗”“高污染”行业,发展生态产业,开展循环经济,促进新兴科技、新兴产业与农业限制开发区域城镇化建设深度融合。要对产业设置入住门槛,只有符合产业规划和要求的“高产、高效、低污染、高科技”产业,允许进入工业园区;要加快农业限制开发区域产业结构的调整升级,对原有的那些技术含量比较低、能源消耗比较大、污染严重的产业进行综合治理改造,形成生态化、信息化和技术化产业群;要结合农产品地位优势,发展农产品深

加工产业,提高农业种植的综合效益和竞争力,使农业限制开发区域内农业资源得到有效充分的开发。

三是耕地肥力、水源的质量要保护。土地的质量和水源的清洁是农业限制开发区域进行农业生产的前提条件,也是区域内各要素功能发挥的基础,为了保护区域内的资源环境和提升土地质量,要对国土空间的动态变化和耕地肥力进行监测,做出等级评估,为国土空间的科学规划提供数据支撑和决策依据;政府要建立健全耕地质量和环境保护的管理措施,将耕地质量建设和环境保护等所需的经费纳入预算体系内,明确主管部门职权和责任;要严格禁止建建筑垃圾堆放农田,限制支撑产业向耕地及农田沟渠中排放有毒、有害的废水、废气和固体废弃物,要禁止养殖专业户将未经处理的一些畜禽粪便等任意排放,保持农业限制开发区域环境清洁卫生。

5. 完善土地管理法规,健全耕地保护制度,在保证农田面积不减少、质量不降低的情况下,科学、合理的推进城镇化建设

随着我国经济社会发展水平的提高、社会状况也呈现不同的需求局面。原有的一些土地管理法律、法规已经不能适应现在的土地管理和耕地保护的需要,应依据现实情况加以修改、完善。

一是完善相应的法律、法规。依据新的《土地管理法》,制定和完善与之相配套的各类单行法律或法规,对有关土地管理部门的职责权限、土地征用流程、耕地保护条例、土地监督检查等方面详实表述和细化,完善的土地管理和土地利用相关制度体系,有效制止和遏制滥用征地权力,用较低的价格征用耕地用于非农建设的状况,保护好大量耕地。

二是加强执法过程。加强土地管理,保障耕地科学、合理、有效地开发和利用,坚决制止和查处土地违法行为,完善土地管理和执法长效机制。成立土地联合执法工作领导小组,负责对土地执法监管工作的指导、督促和协调;各相关部门要密切合作,明确各自责任分工,严格土地使用的审核、审批程序;实行严格问责制,将各自分管的国土资源管理任务纳入年度考核内容,进行逐项核对考核,依据考核结果进行奖惩。

三是营造良好的执法环境。为营造和谐的执法环境,应加大普法宣传教育力度,使农业限制开发区域各经营主体了解制定相关土地管理法律、法规的背景、目的、意义。各基层单位和国土资源部门要搞

活宣传形式,丰富宣传内容,要对典型的土地违法案件予以曝光,进行警示,提高各层次主体的法律意识,营造良好的执法环境。

五、结语

我国是一个人口众多但可用耕地资源较少、耕地资源稀缺的发展中大国。农业限制开发区域内城镇化进程中的经济发展与生态安全、城镇发展与环境资源保护的矛盾凸显。如何在农业限制开发区域协调好经济建设与耕地保护的关系,化解城镇化建设的土地刚性需求与耕地保护的矛盾,成为亟待解决的问题。为此,应在科学合理的规划和引导土地利用的基础上,“坚守18亿亩耕地红线”,按照循序渐进的原则,按照“高密度、高效率、节约型、现代化”的要求,走出一条资源节约型、环境友好型的城镇建设路径。这样大力发展城镇建设不仅不会浪费土地,还能从根本上引导土地科学利用,从而达到节约土地和改善环境的目的,获得较高的规模效益和集聚效应,带动和促进区域城镇化科学发展。

参考文献

- [1]国务院办公厅.关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知[Z].国办发[2004]第20号.
- [2]国土资源部.耕地占补平衡考核办法[Z].国土资源部令[2006]第33号.
- [3]国务院.关于深化改革严格土地管理的决定[Z].国发[2004]第28号.
- [4]李程.优化之道:城市新产业空间战略[M].北京:人民出版社2008.
- [5]国务院.全国主体功能区规划的通知[Z].国发[2010]第46号.
- [6]代帆.中国城镇化发展地区差异及政策研究[J].合作经济与科技2011(3):4-5.
- [7]崔岩.对城乡建设用地增减挂钩的一点思考[J].国土资源情报,2011(5):2.
- [8]杜圣深.新相木.主体功能区建设引入土地发展权的运作机制研究[J].中州学刊2012(1):39-44.
- [9]喻新安,刘道兴.新型农村社区建设探析[M].北京:社会科学文献出版社2013.
- [10]李海梅.城乡建设用地增减挂钩政策实施的异化风险及预防[J].中州学刊2013(1):39-42.
- [11]任晓莉.新型农村社区建设中出现的问题与对策探讨[J].中州学刊2013(4):51-54.
- [12]莫神星.新型城镇化理念下生态城镇建设[J].中州学刊2014,(2):90-94.

责任编辑:晓立