

城乡统筹发展背景下的土地资源配置与利用研究

窦飞宇¹ 邹百平²

1. 广州市城市更新规划设计研究院有限公司 广东 广州 510030

2. 广州市设计院集团有限公司 广东 广州 510030

摘要: 随着城乡统筹发展战略的提出,土地资源的合理配置与利用成为实现城乡协调发展的重要环节。本研究旨在探讨城乡统筹发展背景下的土地资源配置与利用问题,以期为促进土地资源的有效利用和可持续发展提供理论支持和政策建议。通过分析当前土地资源存在的问题和差异,并结合城乡统筹发展的要求,提出了一系列的土地资源配置与利用策略,包括优化土地规划布局、完善土地利用政策、加强土地管理与监管等方面的措施。研究结果表明,合理优化土地资源配置与利用能够实现城乡间土地利益的平衡,提升土地资源的综合效益,推动城乡经济社会的协调发展。

关键词: 城乡统筹发展;土地资源;配置与利用;城乡协调发展

DOI:10.19569/j.cnki.cn119313/tu.202423011

1 引言

近年来,我国城乡发展不平衡问题日益凸显,城市和农村之间存在较大的差距,城乡二元结构严重制约了我国经济社会的全面发展。为了解决这一问题,我国提出了城乡统筹发展的战略目标,旨在实现城乡之间协调发展、互惠共赢的局面。而土地资源作为城乡统筹发展的重要基础,其合理配置与利用对于推动城乡协调发展具有重要意义。然而,在长期的经济快速发展过程中,我国土地资源的配置和利用存在着许多问题和挑战。因此,本研究旨在深入探讨城乡统筹发展背景下的土地资源配置与利用问题,以期为解决当前土地资源矛盾和促进可持续发展提供理论指导和政策支持。

2 土地资源的定义和分类

2.1 土地资源的含义和特征

土地资源是指地球表面被陆地覆盖的部分,具有开发和利用潜力的自然资源。它包括土壤、地下水、岩石、矿产以及生物多样性等要素。土地资源的特征主要体现在以下几个方面。

土地资源是不可再生的,一旦损失或破坏,其恢复过程非常缓慢甚至无法逆转。因此,保护和合理利用土地资源对于维持生态平衡和实现可持续发展至关重要。土地资源具有空间分布不均匀的特点。不同地区的土地质量和类型各不相同,这取决于地形、气候、水文等自然条件,以及人类活动对土地的影响。因此,在进行土地利用规划和管理时,需要考虑到各地区土地资源的特点和差异^[1]。

2.2 城市土地资源和农村土地资源的区别与联系

城市土地资源与农村土地资源在特征和利用方式上存在一些区别和联系。城市土地资源主要用于城市建设和人口居住,包括商业区、住宅区、工业区等。而农村土地资源则主要用于农业生产和乡村居住,包括耕地、果园、农田等。城市土地资源更加稀缺和有限。由于城市化进程不断

推进,城市土地需求不断增加,但城市可供利用的土地面积受到限制。相比之下,农村土地资源相对较为丰富,但也面临着过度开发和土地荒漠化等问题。

2.3 土地资源的分类方法和指标体系

土地资源的分类方法和指标体系是研究土地利用和管理的重要基础。常用的分类方法包括土地类型、土地质量、土地功能等。土地类型可以根据土地利用方式进行分类,如耕地、林地、草地等;土地质量则可以根据土壤肥力、土地坡度、水资源等因素进行评估。指标体系是评价土地资源利用和管理效果的重要工具。常见的指标包括土地利用强度、土地利用效率、土地生产力等。例如,土地利用强度可以通过计算单位面积上的建设用地比例来衡量;土地利用效率可以通过农田灌溉水利用效率、农作物产量等来衡量;土地生产力可以通过农作物的产量和质量等指标进行评估。

3 农村土地利用现状与问题分析

3.1 农村土地利用结构和区域差异分析

农村土地利用结构和区域差异的分析是了解农村土地利用现状的重要途径。根据不同的功能需求,农村土地可以分为耕地、林地、草地、水域等不同类型。通过对各个类型土地面积、分布和比例的统计和分析,可以得出农村土地利用结构的情况。农村土地利用存在明显的区域差异。这取决于地理、气候、人口密度、经济发展水平等因素的影响。例如,在沿海地区和城市周边地区,由于土地资源稀缺和城市化进程加快,耕地面积减少,而建设用地增加;而在内陆和山区地区,耕地仍然占据主导地位,但可能存在土地质量低下和生产力不高的问题。

3.2 农村土地承载力和可持续利用问题

农村土地承载力和可持续利用是当前农村土地管理和规划工作中面临的重要问题。农村土地承载力是指在一定时期内,土地可支撑的人口、经济和生态环境的能力。随着人口增加和经济发展,农村土地承载力面临着压力。人口增长

对农村土地承载力造成了挑战。大量的人口需要耕地供养，但农村土地资源有限，耕地面积减少导致粮食安全和农业发展受到威胁。因此，需要科学合理地评估农村土地的承载能力，并制定相应的人口控制和土地利用政策。经济发展对农村土地承载力也带来了影响。随着农村产业结构的调整和城市化进程的推进，农村土地被用于非农产业和城市建设，使得耕地减少、生态环境恶化等问题日益突出^[2]。

3.3 农村用地农业化、城市化和产业化问题

农村用地农业化、城市化和产业化是当前农村土地利用中面临的重要问题。农村用地农业化是指农村土地主要用于农业生产的现象。随着农村产业结构的调整和现代农业的发展，农村用地农业化程度不断提高。这在一定程度上反映了农村经济的依赖于农业产业，同时也带来了土地资源利用的局限性和农民收入增长的压力。另一方面，农村城市化进程的推进导致农村用地向城市建设用地转移。城市化对土地资源需求的增加，使得农村土地被大规模征用和开发，耕地面积减少，农业生产受到冲击。

4 城市土地利用现状与问题分析

4.1 城市土地利用结构和区域差异分析

城市土地利用结构和区域差异的分析是了解城市土地利用现状的重要途径。城市土地利用结构可以根据不同的功能需求进行分类，包括建设用地、商业用地、住宅用地、工业用地等。通过对各个类型土地面积、分布和比例的统计和分析，可以得出城市土地利用结构的情况。同时，城市土地利用存在明显的区域差异。这取决于城市规模、经济发展水平、人口密度、城市化进程等因素的影响。例如，在发达地区和城市中心区域，建设用地占据主导地位，而在郊区或新兴城市中，住宅用地和商业用地可能更为突出。

4.2 城市土地承载力和可持续利用问题

城市土地承载力和可持续利用是当前城市土地管理和规划工作中面临的重要问题。城市土地承载力是指在一定时期内，土地可支撑的人口、经济和生态环境的能力。随着城市人口增加和经济发展，城市土地承载力面临着压力。人口增长对城市土地承载力造成了挑战。大量的人口需求需要住宅用地、商业用地和公共设施用地等，但城市土地资源有限，土地供需矛盾日益突出。因此，需要科学合理地评估城市土地的承载能力，并制定相应的人口控制和土地利用政策。经济发展对城市土地承载力也带来了影响。随着城市产业结构的调整和城市化进程的推进，城市土地被用于工业园区、商业中心和交通枢纽等用途，使得建设用地增加。

4.3 城市土地浪费和非法占用问题

城市土地浪费和非法占用是当前城市土地利用中面临的

重要问题。城市土地的浪费主要表现为低效率利用、闲置空地和大面积的未规划用地。这可能是由于不合理的土地规划和政策、缺乏有效的土地管理和监督措施，以及不规范的土地开发行为所导致的。城市土地的非法占用则是指未经合法手续或无权使用者非法占有和使用土地资源。城市土地浪费和非法占用问题对城市可持续发展造成了负面影响。土地浪费降低了土地资源的利用效率，增加了土地供需矛盾，限制了城市发展空间^[4]。

5 城乡统筹发展战略与政策

5.1 城乡统筹发展战略的内涵和原则

城乡统筹发展要追求均衡发展。这意味着在城市和农村之间，不仅要促进经济发展的均衡，还要关注社会资源配置的均衡，如教育、医疗、文化等公共服务的均等化，以及人口分布和就业机会的均衡。城乡统筹发展要追求协调发展。这意味着城市和农村之间要建立良好的互动关系，相互支持、相互依存，实现城乡经济、社会、环境的协调发展。另外，城乡统筹发展要追求可持续发展。这意味着在城乡发展过程中，要注重资源的合理利用和环境保护，推动经济增长与生态环境的协调发展。

5.2 国家层面的土地资源管理和规划政策

国家层面通过制定土地利用总体规划、土地利用规划和土地利用总量控制等政策来引导土地资源的合理利用和布局。例如，《国土空间规划纲要》提出了“保护优先、合理利用、严格管控、依法管理”的原则，明确了土地利用的发展目标和方向。在农村土地利用方面，国家层面加强了农村集体土地制度改革，推动农民土地承包经营权确权登记发证工作。同时，加强了农村土地流转和规模经营，鼓励农民参与现代农业产业化和乡村振兴。国家还制定了农田水利建设政策，加大对农村水利基础设施的投入，提高农田灌溉效率，保障农业生产的稳定和可持续发展。

5.3 地方行政单位的土地资源管理和规划政策

地方行政单位在城乡统筹发展中负有重要责任，他们制定和实施的土地资源管理和规划政策直接影响着当地的城乡发展和土地利用。地方行政单位在制定土地资源管理和规划政策时，应根据本地区的实际情况，结合国家政策的导向，制定适合本地区发展的具体措施。例如，在土地利用规划方面，地方政府可以根据本地区的产业特色和发展需求，确定不同类型用地的分布和比例，并制定相应的土地利用政策。

6 城乡土地资源配​​置的原则和模式

6.1 公平效益原则和可持续发展原则

城乡土地资源的合理配置需要遵循公平效益原则和可持

续发展原则。公平效益原则意味着在土地资源配置过程中,应注重公平和社会效益的最大化。这包括确保土地资源的平等分配和社会公正,避免土地利益的不均衡分配和富者恒富的现象。同时,也需要考虑到土地利用带来的经济、社会和环境效益,确保土地资源的高效利用和多方共享。

可持续发展原则是指在城乡土地资源配置中,要注重生态环境的保护和经济社会的可持续发展。这要求在土地利用过程中,要兼顾经济效益、社会效益和环境效益的协调发展。例如,在农村土地利用中,要鼓励农业生产的绿色发展,推动农田水利建设和农业灌溉技术的提升,减少农药和化肥的使用,保护农田生态系统的稳定性。在城市土地利用中,要鼓励节约集约利用土地资源,推动城市更新和土地功能转换,减少土地的浪费和破坏。

6.2 城乡土地资源配置的典型模式: 集约利用、功能转换等

集约利用是指通过提高土地利用效率,实现单位面积产出的最大化。这可以通过采用先进的农业技术和管理方式来提高农田的产量,并通过城市建设与规划的密度控制和土地节约利用来提高城市土地的利用效率。功能转换是指将土地从一种用途转变为另一种用途,以满足不同领域的需求。这包括农田向工业用地、商业用地或住宅用地的转变,以及城市老旧区域向产业园区或公共设施区的转变。功能转换可以有效地利用现有土地资源,提高土地使用效率和经济效益。

6.3 基于空间规划的土地资源配置方法

基于空间规划的土地资源配置方法是一种综合考虑城乡土地利用需求、社会经济发展和环境保护的方法。这种方法通过对土地资源进行科学评估和空间分析,确定不同区域和不同功能的土地利用布局,以达到城乡土地资源优化配置的目标。在基于空间规划的土地资源配置方法中,可以采用GIS(地理信息系统)技术进行土地资源调查、分析和决策支持。首先,通过收集土地利用现状数据、人口分布数据、经济发展数据等,建立土地资源数据库,并进行空间数据分析,揭示出土地利用的空间格局和存在的问题。然后,结合城乡发展规划和政策导向,制定土地利用总体规划和分区规划,明确各功能区域的土地利用类型、比例和限制条件。

7 城乡土地资源配置与利用的案例分析

7.1 典型城乡统筹发展示范区的土地资源配置与利用

江苏省苏州市吴江区作为典型城乡统筹发展示范区之一,其土地资源配置与利用经验值得借鉴。在苏州市吴江区,主要采取了以下措施来优化城乡土地资源的配置和利用。首先,通过推进农村土地流转和规模经营,有效实现

了农田集约利用。根据统计数据,截至2020年底,吴江区实现农田集约利用率达到85%,较2015年提升了10个百分点。其次,结合产业发展需求,进行了农田功能转换。

7.2 不同地区的城乡土地资源配置与利用模式对比分析

不同地区的城乡土地资源配置与利用模式受到地理、经济和社会文化等因素的影响,呈现出一定的差异。以中国的东部、中部和西部地区为例,就城乡土地资源配置与利用模式进行对比分析。在东部地区,由于经济发达和城市化程度较高,城乡土地资源配置面临较大压力。土地资源集约利用是主要的目标和模式。同时,通过城市土地更新和功能转换,将一些老旧工业用地转变为商业用地或住宅用地,满足了城市发展的需求。在中部地区,农业仍然占据着重要位置,农田保护和集约利用是关键。在西部地区,由于地形复杂和自然条件较差,城乡土地资源配置与利用更加注重生态保护和环境可持续性。同时,通过推进农田水利建设和农业技术改进,提高了农业生产的效益和可持续性。

8 结论

综上所述,城乡统筹发展背景下的土地资源配置与利用研究对于实现可持续发展和促进经济社会协调发展具有重要意义。通过案例分析和模式对比,我们可以看到公平效益原则和可持续发展原则在土地资源配置中的应用价值。集约利用和功能转换等典型模式展示了优化土地资源利用的路径。同时,基于空间规划的方法为科学决策提供了有力支持。然而,在实践中仍然存在一些挑战和问题,如权益保护、政策落地和监测评估等方面的需求。因此,未来的研究需要进一步探索合理的土地资源配置与利用模式,并加强相关机制的完善与执行,以实现城乡统筹发展的目标,促进可持续城乡发展和生态文明建设。

参考文献:

- [1]任平,周介铭,杨存建.农村土地资源集约利用及空间配置模式探讨——基于城乡建设用地增减挂钩视角[C]//中国地理学会(The Geographical Society of China).中国地理学会百年庆典学术论文摘要集.[出版者不详],2009:2.
- [2]车贵堂.城乡结合部土地利用的规制改进研究[D].辽宁师范大学,2009.
- [3]江福秀.基于土地利用安全的城乡用地优化配置研究[D].中国地质大学(北京),2009.

作者简介: 窦飞宇,硕士研究生,广州市城市更新规划设计研究院有限公司,城乡规划高级工程师,研究方向:城市更新,土地研究。

邹百平,硕士研究生,广州市设计院集团有限公司,建筑学高级工程师,研究方向:建筑设计,城市设计与研究。