

顺德市非农建设用地存在的问题及对策^{*}

熊首萍

(中山大学城市与资源规划系, 广东 广州510275)

摘要: 以大量调查资料和统计资料为依据, 分析了顺德市非农建设用地在乡镇企业布点、工业用地开发规模、城镇建设用地和农村建设用地等方面所存在的问题, 并提出了一些具体的对策和措施。

关键词: 土地利用; 非农建设用地; 广东省顺德市

中图分类号: F293.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 0529-6579 (2001) 03-0108-04

改革开放20年是顺德市经济快速发展的时期, 同时也是顺德市农业用地急剧减少的时期。依据顺德市统计局所提供的统计资料, 1978—1998年的20年间, 全市人均占有耕地从 0.06 hm^2 下降到 0.02 hm^2 , 远远低于联合国粮农组织规定满足人类基本生存要求的人均耕地 0.053 hm^2 的警戒线。为了发展经济, 一部分农用地用于非农建设, 在一定程度上是不可避免的。但通过对顺德市实地调研发现, 其中存在很多不合理性。而且, 随着顺德市作为广东省率先实现现代化的试点市, 非农建设用地扩大趋势还在继续, 这对顺德的可持续发展十分不利。本文通过对顺德市1978—1998年有关资料的综合分析, 找出顺德市非农建设用地存在的问题, 并提出相应的对策和措施, 力求使顺德市能提高现有非农建设用地的利用效率, 走一条节约用地的可持续发展的道路。

1 问题

1.1 乡镇企业分散布点导致土地浪费严重

顺德市乡、镇、村办企业从一开始就走了一条分散化发展的道路, 各个村、镇都办自己的企业。由于过度分散, 加上规模小、生产经营方式多变, 导致其对厂房、仓库的建设不规范, 一般都是以简易单层厂房为主, 容积率低, 从而造成单位土地面积的工业产值极低。比如, 顺德北海村办企业容积率为 $0.50 \text{ m}^2/\text{m}^2$, 单位土地面积工业产值为115万元/ hm^2 ; 而大型企业科龙电器股份有限公司容积率为 $1.14 \text{ m}^2/\text{m}^2$, 单位土地面积工业产值为21 699万元/ hm^2 ^①。由此可见, 小型

村办企业用地不集约是造成工业用地浪费和土地利用率低的主要原因。而顺德工业企业主要是私营小企业, 1998年私营企业有3 815个, 国营和集体企业仅713个。

1.2 工业用地开发规模太大导致土地利用率低

顺德市工业用地开发, 在1992—1994年国家经济最热的时期达到高潮, 分别为478.2, 438.3, 410.3 hm^2 , 到1998年, 工业用地已经达到人均 45 m^2 之多, 远远超过了国家规定的人均工业用地不超过 25 m^2 的标准, 而且在珠江三角洲都算是相当高的(其中佛山 22.51 m^2 、东莞 32.62 m^2 、中山 28.64 m^2)^[1]。这一方面是与顺德市所确立的“工业立市”方针有关, 另一方面与盲目建立工业开发区, 规划失控有关。结果造成农业用地大幅度减少, 部分工业用地闲置, 而且其经济和社会效益也不理想。如顺德市1998年的工业用地为 $4 701 \text{ hm}^2$, 工业总产值605亿元, 工业用地平均每公顷产值为1 029万元, 远远低于深圳经济特区1995年的6 510万元的水平。因此, 顺德市工业用地开发规模太大, 粗放利用严重, 导致土地利用率低。

1.3 城镇建设用地扩张过快导致耕地大量流失

随着顺德市城市化进程的加快, 城市化水平持续提高。城市化结果的一个重要标志是城镇数量的增加和城市规模的扩大。城市规模包括城市人口规模和城市用地规模。城市用地规模是随着城市人口规模的扩大而扩大的。顺德市的有关统计资料表明^①: 顺德市城镇非农业人口从1988年的25.6万人增加到1993年的29.3万人, 人口增长了14.3%; 其城镇用地也从1988年的20.88

^{*} ① 资料来源: 顺德市国土局统计资料, 1997。

收稿日期: 2000-06-16; 作者简介: 熊首萍, (1967—), 女, 讲师。

km²，人均 81 m²，扩展到了 1993 年的 36.33 km²，人均 124 m²，城镇用地增长了 74%。城镇用地增长速度大大超过城镇人口增长速度。中国城市规划设计院通过对 1986—2000 年的城市化研究认为，我国城市用地扩展的合理性系数（即城市用地弹性系数）为 1.12 较为合适，即城市非农业人口每增加 1 个百分点，城市建成区面积增加 1.12 个百分点。该值过大，势必导致城市占地过多、土地利用效益过低；该值过小，城市规模过小，很多建设无法开展。而顺德城市用地扩展系数为 5.2，远远超过此标准（上述计算未包括流动人口，如果把流动人口中“常住”城区的人口计算在内，城市用地扩展系数要低一些）。由此表明，顺德在城市化发展过程中城市规模过分膨胀，城镇建设用地扩张过快，占用土地过多。而且，由于在城市化过程中所占用的土地大都是城郊 90% 以上的良田，从而导致顺德市耕地面积大量减少。

顺德市城镇规模扩大的同时，城镇数量也大量增加。至 2000 年全市已有 16 座城镇（包括建制镇和集镇），密度达到每 1 000 km² 19.8 座，远远高于广东省全省每 1 000 km² 6.94 座的平均数，是全省平均数的 2.86 倍。城镇数量的增加，也必然导致城镇用地扩大，农业用地减少。

1.4 农业人口增加导致农村建设用地增加

顺德市 1978—1988 年农业人口增加总数为 32 296 人，1988—1998 年增加总数为 84 515 人。与此同时，农村居民点用地从 1988 年的 331 hm²，增加到了 1998 年的 6 525.4 hm²，共增加了 6 194.4 hm²，平均每年增加农村建设用地 619.4 hm²②。文献 [2] 认为，农村建设用地（包括集体用地和个人建房用地）与农村人口的关系十分显著，全国平均每增加一个农业人口要占用建设用地 0.015 hm²，而每增加一个城镇人口则只占用土地 0.01 hm²。顺德市从 1988 年至 1998 年，农业人口每年增加了 8 452 人，如果与增加相同的城镇人口数量相比，每年就要多占用土地 42.26 hm²，10 年就是 422.6 hm²。由此可见，顺德市农业人口的增加也是导致农村建设用地增加，农业用地减少的一个重要原因。

1.5 房地产热导致大量耕地流失

20 世纪 90 年代以来，顺德市在撤县设市的政策推动下，凭借其区位优势，掀起了全民动员搞建设和开发“房地产”的热潮，仅 1992—1994

年就因房地产开发，导致 1 440 hm² 的耕地流失。

顺德市至今还留下了不少闲置土地和闲置商品房，造成了土地的极大浪费。而且，在大规模开发房地产的同时，还相应地开发了不少“商业城”、“高尔夫球场”、“游乐场”等所谓的“配套工程”，占用了不少农用土地。很多房地产开发项目，或因资金不能到位，不切顺德市的实际，致使项目无法按期实施、无法按期完工或在房子建好以后卖不出去，从而造成农业用地的大量闲置和浪费。

也正是由于上述盲目开发房地产、盲目建立工业开发区等多方面的原因，使得顺德市土地征而不用现象十分严重，导致土地闲置面积巨大。到 1998 年 4 月止，顺德市现有的闲置面积多达 596.4 hm²，相当于容奇镇一个镇的面积。特别是其中大良镇、北滘镇、桂洲镇，作为至今闲置面积最多的 3 个镇，就有 462 hm²，占整个顺德市现有闲置面积的 77% 还多。

2 对策和措施

2.1 加强土地利用规划管理

土地利用规划是土地可持续利用的基础。顺德市已经在《市土地利用总体规划》指导下，完成了各镇的土地利用总体规划。以后要以土地利用规划为依据，严格按照《土地管理法》办事，加强对基本农田保护区的管理，保护好耕地，提高耕地质量。除对已划定的 2.7 万 hm² 基本农田保护区应严格按照国家有关政策和法律予以保护，禁止任何非法侵占现象的发生外，未列入基本农田保护区的耕地，亦应严格实行用地管制。未来顺德现代化的发展，必然加大对用地的需求，这就更加要求顺德市从区域持续发展的高度，协调和处理好各类土地结构，尽量减少耕地的占用，确实需要占用耕地，应落实异地耕地开发措施，并按法定程序严格审批。

2.2 制定合理用地的有效措施

(1) 实行有偿用地政策。出让土地使用权应该采取招标、拍卖方式，以形成市场供求平衡的地价，并可剔除人为因素，有效防止国有土地资产的流失。

(2) 按计划用地。有计划地供应土地，才能有效地控制土地开发总量，控制土地使用权出让

② 顺德市土地利用总体规划，1988，1998。

总量,控制房地产开发区等专项用地数量.要做到有计划供地:①严格控制年度土地开发供应总量;②建立用地计划指标体系;③建立包括工业、交通、能源、基础设施、市政、公益建设以及开发区建设、房地产开发、预留用地等专项指标.各项专项用地指标的总和不能突破年度土地供应总指标,从而,使计划用地的“指标体系”在土地供应中充分发挥宏观调控的积极作用.

2.3 加强对工业用地的管理

(1)采取一切措施集中开办工业区.随着经济的发展,工业用地分散所带来的问题日益突显,工业用地集约利用已成为共识.为促使分散的乡镇、村办工业集中到工业区集约用地,必须采取一系列行之有效的措施.如制定科学的土地价格,利用级差地租这一经济杠杆合理配置工业用地;提高分散企业的农地使用费,鼓励乡镇企业向工业区集中.同时还可以采取一些优惠措施,使集中到工业区的企业所获得的聚集效益高于在分散的效益.

(2)进一步加大工业区的集约程度.目前,顺德市工业区的集约用地还只体现在“一路多道,一线多用”和“三废”集中治理上,土地集约利用面还要适当宽一些.如集约外来工生活设施用地和企业办公用地,可通过建高层办公楼和住宅楼提高容积率.像香港那样,以多厂分层或一层数厂等形式形成高密度、多层式的商业工厂大厦式的工业区.杜绝单层厂房和仓库这样严重浪费土地资源的现象在工业区继续存在.

(3)作好工业区用地规划.应以现有的已初具规模的工业区为中心,实行跨区域集约开发工业区,改变目前工业区过度分散、土地利用率较低、经济效益不高的现状,逐渐形成大、中型的工业区,以提高土地利用率,避免因土地粗放利用而造成的土地资源浪费现象.

(4)实施土地产出率目标管理.由于以往土地管理各项制度还不健全,导致企业无论大小都是大规模地占地.针对这种情况,必须实行除按生产规模规定征占的农田面积以外,还要增加占用土地的土地利用产出率指标管理政策,并据此对不能达到土地利用产出率指标的生产性建设项目进行一定的管制,如压缩其用地面积等.

(5)大力发展高新技术产业.由于土地资源十分有限,应该致力于改变劳动密集和技术投入低、附加值低的工业,鼓励和选择高、新和科技

成分高、污染小的工业企业进入工业区.有选择性引进大型企业、规模企业,才能使顺德的工业、土地利用都上一个层次,才能达到率先实现现代化这个宏伟目标.

(6)采取内部挖潜与市场盘活等途径提高现有工业用地效益.对于经济效益差,甚至濒临破产的企业,可通过联合、兼并、收购等形式盘活其所占用的土地,以满足新投资的需要.

2.4 加强对农村建设用地的管理

随着顺德市农民生活水平的提高,农民对居住条件的要求也不断提高,但由于对农村居民点建设用地的管理不力,致使顺德市兴建了大片的单家独院式的低层楼房,违法占地、用地现象严重,土地资源利用率低,浪费严重.因此,为了顺德市土地资源的可持续利用,经济更进一步的健康发展,对农村居民的建设用地必须严加管理.

(1)对农村居民点实行统一规划,集中建设农民新村.一方面,可以防止农村居民点遍地开花造成的土地浪费;另一方面,也有利于基础设施的配套和农民生活水平的提高,使乡村也能享受到现代化的物质文明和精神文明.

(2)根据顺德地少人多、土地资源稀缺的特点,对农村人均用地应按适当低于国家颁布的标准执行,坚决杜绝高于国家标准的建设.对于已超过标准的村、镇,应该进行农村居民点的整理,以节约土地.

(3)对户籍管理必须采取强制措施.针对顺德现行的户籍制度所暴露出来的问题,只有出台有关行政法规,对已经纳入城市建成区的原农村居民坚决无条件地转为城镇户口,取消其原来享受的计划生育、宅基地等方面的优惠政策;对已经划入城市建成区的居住用地,坚决按城市标准予以规划和改造.只有这样,才能提高顺德市土地的利用率,才能实现现代化.

(4)提高农民的文化素质,增强农民土地资源紧缺、节约用地的意识.让农民接受公寓式楼房,并逐步过渡到杜绝单家独院式的低层住宅建设.

(5)提倡小而分散的自然村合并,集中建设居住区,便于村庄的基础设施的配套建设和土地的集约利用.

(6)加强土地执法力度,坚决制止擅自扩大宅基地面积、乱搭乱建等违章、违法行为的发生.

参考文献:

[1] 陈爽, 姚士谋. 中小城市用地扩展中节约用地措施

的探索[J]. 地理科学, 1998, 18(5): 425— 432.
[2] 贾绍凤, 张豪禧, 孟向京. 我国耕地变化趋势与对策再探讨[J]. 地理科学进展, 1997, 16(1): 24— 30.

Issues and Measures in Landuse for Non agricultural
Construction of Shunde City

XIONG Shou ping

(Department of City and Resource Planning, Zhongshan University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Based on investigation and statistics data, the following problems that exist in the land exploitation of Shunde City are analyzed: ①Scattered distribution of town industry wastes the land seriously; ② The land use efficiency is low because the land area used for urban construction and industry is large; ③ The lose of agricultural land is most serious as a result of the rural construction land increase. The paper proposes that in order to achieve future rational and sustainable exploitation of land, the Shunde City government should stick to the landuse master plan and fortify the land administration. It should apply an intensive mode of development in the land use for non-agricultural construction which digests the laid off land and digs into potentials of the existing construction land.

Keywords: land use; land use for non agricultural construction; Shunde city

(上接第 94 页)

The Toxicological Studies of Kudingcha *Ilex latifolia*
Thunb Water Extractive on Mice and Rats

XU Shi-bo¹, JIANG Jian-min¹, XU Dong-hui¹,
JIANG Run-xiang (KONG Yun-cheung)², HU Xiu-ying²

- (1. School of Life Sciences, Zhongshan University, Guangzhou 510275, China;
2. School of Chinese Medicine, The University of Hong Kong, Hong Kong, China)

Abstract: Acute toxicity in mice and long-term toxicity in rats of Kudingcha water extractive were studied. The maximum tolerance dose was 168 g/kg in mice. And the long term tests showed that Kudingcha had little effects on body weight, hematopoiesis and biochemical index in blood of rats. These results suggested that Kudingcha water extractive was without toxicity under these experimental conditions.

Keywords: Kudingcha; acute toxicity; long-term toxicity