统筹区域土地利用问题研究——以洛阳市为例

张秋玲, 王素叶 (河南省国土资源调查规划院, 河南郑州 450016)

摘要 按照统筹安排各类、各区域用地的原则, 围绕促进区域合理分工协作和协调发展的目标, 在分析洛阳市区域社会经济条件、产业发展和城乡发展、区域经济发展及其区域差异性的基础上, 进一步研究提出统筹区域土地利用的建议和措施, 引导和促进区域合理分工与协作, 发挥区域比较优势, 促进区域协调发展。

关键词 统筹区域; 土地利用; 洛阳市

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)09-02747-03

区域经济协调发展是在 20 世纪 90 年代初期, 我国所形成的一种新的区域经济发展理念^[1]。在“九五”计划中, 促进区域协调发展正式成为国民经济发展的主要方针之一; 十六届三中全会制定的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又把统筹区域经济发展作为完善社会主义市场经济体制的要求之一。21 世纪, 协调发展成为了科学发展观的重要内容, 促进区域协调发展将是我国经济发展所必须长期坚持的一项重要的战略举措。

洛阳是一个自然条件和自然资源复杂多样、区域差异显著的行政区, 不同地区的经济社会条件、发展水平和土地资源禀赋、土地利用特点等都有所不同, 客观上存在着较大的区域差异, 很有必要针对不同区域, 制定有差别的土地利用政策和管制措施, 引导和促进区域合理分工与协作, 发挥区域比较优势, 促进区域协调发展。

1 洛阳市社会经济发展及其区域差异分析

1.1 经济社会发展的区域不平衡——典型的二元社会经济结构^[2] 洛阳是国家“一五”期间重点投资的城市, 国家 256 项中的 7 项重大工程就投资在洛阳中心城区, 同时中心城区周围也是贫困落后的山区和丘陵区, 长期以来, 特别是经过建国以来几十年的发展, 洛阳形成了显著的二元社会经济结构, 一方面是相对较为发达的中心城区和工业, 另一方面是周围大部分地区的贫困和落后。在全市 9 个县(市)中, 只有靠近中心城区、交通便利的偃师和新县人均 GDP 较高, 嵩县、汝阳、宜阳和洛宁等 5 个县的人均 GDP 都不足市区的 1/4。按照钱纳里和赛而奎因划分的 3 种典型类型: 初级产品生产阶段, 人均 GDP 为 559~1 119 美元; 工业化阶段, 人均 GDP 为 2 238~4 475 美元, 发达经济阶段, 人均 GDP 为 8 391 美元。与 3 种典型类型比较, 洛阳市区处于工业化阶段; 偃师和新安摆脱了初级产品生产阶段, 正接近于工业化阶段; 孟津、嵩县、汝阳、宜阳和洛宁等 5 个县都还处于典型的初级产品生产阶段。

1.2 人口增长及其区域差异分析 2011 年全市人口为 657 万, 其中城镇人口为 303 万(中心城区和县城城关镇人口数), 人口自然增长率为 4.5‰。由于受自然条件及行政区的

影响, 全市范围内人口分布不均, 主要是向城镇和铁路线靠拢, 这种人口分布不平衡现象影响到各地土地开发强度和水平。人口密集区人均土地少, 过度垦殖及重用轻养加重土地负荷, 影响土地质量; 而人口少, 区位条件差的地区有土地撂荒现象。洛阳作为我国“一五”时期重点建设的工业城市, 一直是人口净迁入地区, 从公安部门统计的市域内各县(区、市)人口迁移情况来看, 市域 6 区是人口大量迁入地区, 9 县中伊川、宜阳和栾川是净迁入县, 以伊川最多, 其余 6 县是净迁出县, 其中嵩县、新安和偃师迁出较多, 而 9 县总计为净迁出, 这基本反映了洛阳市城镇化的进程。

1.3 城镇发展及其区域差异分析 洛阳市 2011 年全市城镇面积 3.3 万 hm^2 , 占土地总面积的 2.17%。其中城市用地总面积 1.77 万 hm^2 , 占城乡用地总面积的 13.35%, 占全市土地总面积的 1.16%; 建制镇用地 1.53 万 hm^2 , 占城乡用地面积的 11.54%, 占土地总面积的 1.00%。洛阳是“九朝古都”, 城市发展的历史悠久, 目前的城镇体系在宋代就已基本成型, 基本特点是县城多沿交通线展布, 古代交通线与河流方向一致。

1.3.1 市域城市化具有明显的二元结构特征。较发达的中心城市和极落后的边缘贫困县之间存在着巨大的梯度。洛阳中心城区集多种功能于一身, 没有任何综合性职能超越县城的次一级中心。城镇间职能联系北强南弱, 弱而不均, 且由于地形和交通线的影响, 联系的单向性特点显著, 都对着中心城区, 县与县之间的联系十分薄弱。

1.3.2 以大“十”字为主体的星形结构。市域城镇体系的现状空间结构, 是以洛阳为核心, 陇海、焦枝铁路为主干共 7 个放射方向的星形结构, 2 条主轴是古代洛阳对外联系通道的延续和再现, 伊河和洛河 2 个放射方向沿河谷延伸较远, 形成北部城镇密集和南部分布稀疏的巨大差异。在整体的星形分布中, 城镇沿由东西向的陇海铁路、310 国道连霍高速公路和南北向的焦枝铁路组成的“十”字分布特点明显。现状沿洛河、伊河河谷存在 2 条三级轴, 其中洛宁和嵩县城关以下均为四级轴, 汝阳与洛阳联系路径也分为 2 段。

1.3.3 城镇分布的圈层结构。洛阳市的城镇分布也显现出以洛阳为中心的圈层结构, 包括以中心城区为核心圈, 以近郊卫星镇组成的内圈和以周边卫星城组成的周边卫星圈。内圈包括磁漳、麻屯、朝阳、平乐、诸葛等卫星镇; 周边卫星圈由偃师县城、伊川县城、宜阳县城、新安县城、孟津县城、吉利

区和会盟区等组成。

1.3.4 9县可分成3类区。考虑到交通的便利状况、与中心城区的距离和联系的密切程度,洛阳市域的9个县客观上存在着北3县(新安、孟津、偃师和吉利区)、中3县(宜阳、伊川和汝阳)和南3县(洛宁、嵩县和栾川)的类型差异。

1.3.5 各县城镇分布特点。以县为单元来看,各县城镇体系的空间结构类型各不相同。偃师和新安在区内经济发展居领先地位,城镇分布也比较均衡;孟津、嵩县由于20世纪50、60年代新县城选址不当造成县域中心发展的先天不足,制约了城镇体系的发展和完善;汝阳、栾川和嵩县3县均受山地阻隔,宜阳、伊川和洛宁3县受河流分割,都出现了县内被肢解成南北两片的现状,且南北两片联系不便,未能形成完整体系。

1.4 农业发展及其区域差异分析 洛阳市地貌复杂,生态类型多,优势作物明显。洛阳市有中山、低山、丘陵、盆地、川平地、沟谷地等,光热、水、土等自然资源差异相当大,构成了不同的生态条件,所以农作物种类多,品种资源丰富,各生态区均有其较明显的优势作物和不同的种植制度。按照地理位置、资源现状、生态条件等综合因素,全市可划分为4个类型区:伊、洛、汝河灌区,丘陵旱作区,寒冷山区,城郊大棚蔬菜区。近几年洛阳农业特色农业发展迅速,已具规模的主要有伊洛川区优质小麦和优质玉米基地、围绕宜阳高航和汝阳三阳薯类加工厂建立的优质大豆和高淀粉红薯生产基地、洛宁的苹果基地、黄河滩区绿色奶牛示范带、宜阳和洛宁各6666.67万 hm^2 烟叶基地,另外偃师的葡萄,孟津的优质梨,城市近郊的樱桃、草莓,汝阳的李、杏等也已经形成规模优势。全市农业逐渐形成了畜牧、优质粮食、以牡丹为主的花卉、中药材、以苹果为主的林果、烟叶等6大支柱产业。

1.5 林业发展及其区域差异分析 洛阳市优越的自然条件、广阔的丘陵山区为发展经济林提供了良好的条件,但洛阳市现有园地面积明显偏少,山区资源优势没有充分发挥,制约着山区经济的发展,且大多处于粗放经营状态,未形成规模,管理跟不上。根据区域发展规模经营的原则,洛阳市经济林发展可划分为5个区域,即:北部丘陵优质苹果区;西南部山区板栗核桃区;东南部山区杜仲银杏区;中部丘陵仁用杏柿子区;中心城近郊时令鲜果区。

1.6 工业发展及其区域差异分析 洛阳市工业分布极不均衡,存在4个空间发展层次:工业基础雄厚的市区;地方工业较发达的东部区(偃师市),偃师工业发展迅速,已成为未来郑洛工业走廊上的一颗明珠;工业一般发展的中北部区,包括新安、孟津、伊川和宜阳4县;落后的南部区,包括嵩县、栾川、洛宁和汝阳,该地区工业基础弱,远离大城市,今后工业的方向是积极改善投资环境,开发山区丰富的金属矿产和农林资源,不断提高加工深度。

1.7 交通水利业的发展与区域不平衡 洛阳交通的发展存在着较大的空间差异,东北部经济发展地区的交通较为畅通,交通网密度交大,南部交通较为落后,特别是山区,目前宜阳、栾川、嵩县、洛宁和汝阳5个交通部扶贫重点县中还有

3个乡还通油路,171个行政村不通公路。部分深山区、石山区等偏远地区人民出行难问题尚未解决,生产生活资料的运输主要依靠肩扛畜驮。另外,贫困地区缺少必要的桥梁涵洞,平时出行遇河涉水,汛期水涨只能不出行或者绕行很长距离,交通问题仍然是制约贫困地区经济发展、影响人民生活水平提高的重要因素之一。

洛阳市水利设施的建设与空间分布存在着不平衡,东北部的偃师和6区水利设施较为发达,有效灌溉面积占耕地面积的比例大都在65%以上,万亩耕地机电井大部分在100眼以上,均远超过全市平均数,这一地区也是全市农业最发达的地区。相比之下,新安、宜阳、洛宁等县的有效灌溉面积占耕地面积的比例大都在22%以上,万亩耕地机电井大部分在13眼以下,均远低于全市平均数,这一地区也是全市农业较为落后的地区。

2 土地利用区域统筹协调的建议

2.1 社会经济发展战略与土地利用的统筹协调 从全市社会经济与生态发展的全局出发,洛阳市的土地利用应突出保证如下几个方面:在建设用地方,优先保证中心市区、县城和试点建制镇的发展需要。在耕地和基本农田保护方面,在严格控制该区的耕地占用的情况下,适当增加各区的林业与生态用地面积。滩区的开发要避免以农或以粮为纲的倾向,注重农林牧渔共同发展。合理开发宜农滩涂和荒地,保证全市耕地的占补平衡。

2.2 工业发展与土地区域统筹协调 根据洛阳市“十二五”发展规划建议和洛阳市建设小康社会发展纲要提出的发展目标及相关专业发展规划,工业用地应以保证郑洛工业走廊的发展为重点,保证先进制造业等“四在”产业基地的建设用地需求。其次,适当照顾其他工业小区的发展,在满足基本用地的基础上,在其他地区适当安排一定数量的工业用地。

2.3 基础设施建设与土地区域统筹协调 从全市各地区基础设施建设土地利用现状情况来看,基础设施建设总体水平不高,在区域上也不均匀。围绕“十二五”规划,要根据洛阳能源水利、交通等产业发展的需要,区域协调,合理安排用地。特别是洛阳作为国家交通部的交通扶贫地区,发展交通事业机会难得,对于交通扶贫规划所涉及的用地应重点保障。

2.4 城镇建设与土地区域统筹协调 洛阳市城镇化率偏低,除中心城市和偃师市区外,县城和其他建设镇的规模明显偏低,城镇建设的区域协调应注意如下处理好发展中心城市、膨胀县城、重点小城镇建设、乡改镇等4个方面的关系。中心城区是全市发展的重点,但要注意集约用地,在首先保证中心城市发展的情况下,尽量为其他城镇的发展留下较大的空间。县城和中心城镇的发展也应注意集约用地,对于乡改镇也应给予一定的重视,合理安排土地利用,促进落后乡镇的发展,对洛阳市全面建设小康社会具有推动作用。

2.5 环境发展和保护与土地区域统筹协调 洛阳是生态环境保护的重点区域,特别是国家森林公园和各种自然保护

区面积较大,对这些区域内应进一步落实退耕还草和退耕还林政策,以科学发展观为指导,以生态保护为目的,在区内及其周边选择适宜的养(种)植方式,探索这一特定区域的经济发展模式,如生态观光旅游、生态农业等,但土地的生态保护性质不得发生变化。城镇与工矿区周围用于环境美化改造的生态建设用地,也应给予适当考虑。

2.6 耕地及基本农田保护区统筹协调的协调 洛阳市位于豫西丘陵山区,对于耕地和基本农田保护,在区域统筹方面应做好2点:一是将在城市及重点城镇周边一定范围内的基本农田适应调出,为城镇发展留足弹性的空间,以避免以往频繁调整耕地和基本农田的事件发生,同时也避免了城市污染对粮食生产的影响,为城市生态建设预留了一定的空间;二是基本农田的补划应根据农用地分等定级成果,新补划的基本农田要在农用地分等研究报告中所确定的5~9等的中高等别农用地上调整和划定基本农田,同时在区域上要充分考虑农业基地建设及区划,促进耕地质量提高和农业发展目标的实现。

3 统筹区域土地利用的保障措

3.1 在土地利用总体规划中制定科学的区域统筹方案 在规划中制定土地利用统筹方案对土地利用区域统筹的实施十分重要,原因之一是因为规划是土地利用管理的龙头,因此首先应在规划环节对土地利用的区域统筹进行系统的研究,确定科学的、为各地能够接受的土地利用统筹方案。原因之二是因为区域统筹需要科学的规划为前提。因为区域协调涉及到其他区域,需要对其他区域的情况进行详细的了解,而在现实的土地利用管理中各县考虑主要考虑自身的情况,要求各县经常对其他县的情况也进行详细研究是不现实的。为了达到土地利用区域协调,事先要对土地利用区域协

调进行系统的研究,再由市一级层面确定土地利用统筹方案,同时要求各县的规划充分考虑区域之间的统筹,只有这样,各县才能在日常的土地利用管理中实现区域之间的协调和统筹。

3.2 建立区域协调的组织保障机制^[3-5] 建立区域协调的组织保障机制并非设立专门的机构,关键是针对区域协调重大问题的协商机制,可以是定期和不定期由相关部门领导或专门人员参与的会议等,通过协商确保区域协调的实现。

3.3 完善土地利用管理的公众参与与社会监督体系 大多数不利于区域统筹的决策都是在相对封闭和缺乏监督的环境下做出的,同时由于缺乏公众的参与与社会的监督,不正确的决策能够得到执行,往往要到不良后果暴露出来之后才能够为人们所认识。因此,为了保障土地利用的合理规划和科学执行,公众参与与社会监督是保证土地利用统筹协调的重要工具。

3.4 建立区域统筹的资金保障机制 土地利用的区域统筹无不涉及到有关区域的经济利益,如土地开发的区域统筹和耕地的异地补充等,这需要建立相应的制度,以保证各区的经济利益。只有保证各区的经济利益,实现各地的共赢,土地利用的区域统筹才能得以实现。

参考文献

- [1] 张顺. 区域土地资源配置与社会经济发展[J]. 地域研究与开发, 2004(6): 93-97.
- [2] 张琦. 我国土地利用与经济发展相关度的区域差异比较——以百强县区域分布为例[J]. 青海社会科学, 2007(1): 16-21.
- [3] 李俊敏. 统筹区域土地利用研究——以信阳市为例[D]. 开封: 河南大学, 2009.
- [4] 杜少永. 统筹区域土地利用研究——以松源市为例[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [5] 于闰. 土地利用总体规划修编中统筹区域土地利用研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2008.

(上接第 2730 页)

剂量大、费时费力的传统处理方法不同,该研究仅用 20 ml 含 0.1% 的乙酸乙腈提取、采用 PSA 和 C₁₈ 高速离心净化的前处理方法,并在此基础上选择 DiKMA ProElut 成品的提取试剂盒和净化试剂盒,并对 QuEChERS 方法中的提取和净化步骤进行改进,缩短了试验时间,减少了溶剂用量,简化了试验步骤,降低了试验成本,减少了有机溶剂对检测人员的身体伤害。按此方法,一个检测人员每天可以处理 60 个蔬菜样品,每个样品的前处理费用大约为 20 元。

参考文献

- [1] 朱莉萍,朱涛,潘玉香,等. 气相色谱法同时测定蔬菜及水果中多种农药残留量[J]. 分析化学, 2008, 36(7): 999-1003.
- [2] ANASTASSIADES M, LEHOTAY S J, STAINBAHER D, et al. Fast and easy multiresidue method employment acetonitrile extraction/partitioning

- and dispersive solid-phase extraction for the determination of pesticide residues in produce[J]. J AOAC Int, 2003, 86: 412-431.
- [3] LEHATAY S J, DE KOK A, HIEMSTRA M, et al. Use of buffering and other means to improve results of problematic pesticides in a fast and easy method for residue analysis of fruits and vegetables[J]. J AOAC Int, 2005, 88: 615-629.
- [4] PAYA P, ANASTASSIADES M, MACK D, et al. Determination of pesticide residues in foods by acetonitrile extraction and partitioning with magnesium sulfate: Collaborative study[J]. J AOAC Int, 2007, 90: 485-520.
- [5] ANASTASSIADES M, MASTOVSKÁ K, LEHOTAY S J. Evaluation of analyte protectants to improve gas chromatographic analysis of pesticide[J]. Chromatography A, 2003, 1015(1/2): 163-184.
- [6] 庞国芳,李岩,范春林,等. GB/T20769-2008, 水果和蔬菜中 405 种农药残留测定方法[S]. 北京: 中国标准出版社, 2009.
- [7] 盛龙生,苏焕华,郭丹滨. 色谱质谱联用技术[M]. 北京: 化学工业出版社, 2005: 78-81.
- [8] 王维国,李重九. 有机质谱应用[M]. 北京: 化学工业出版社, 2005: 95-99.