
资源枯竭型城市土地利用问题研究

——以常宁市为例

江喆^{*1} 唐志博

(湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410081)

【摘要】:就资源枯竭型城市相关理论展开阐述, 详细分析当前常宁市土地利用存在的问题, 并制定出具有针对性的资源枯竭型城市的土地利用策略, 探索发展经济的创新模式, 从而达到经济可持续发展、土地可持续利用这一目的。

【关键词】:资源枯竭型; 土地利用; 城市; 问题

【中图分类号】:F293.2

【文献标识码】:A

兴起于对自然资源的开发利用, 主导产业为资源开采的城市即被称为资源型城市。相应的, 城市资源开发开始走向衰退、枯竭的过程是其走向资源枯竭型城市的过程。从定量上分析, 当城市的累积开采储备量达到甚至高于探明储量资源枯竭型城市 1/7, 或者凭当前开采能力, 开采能够维持的时间少于 5 年, 则可称作资源枯竭型城市。如今国内资源型城市总量约为 400 座, 但其中处于资源枯竭状态的城市占比高达 20%。湖南省衡阳常宁市是国务院确定的第二批 32 个资源枯竭城市之一, 被列为国家资源枯竭型城市经济转型试点县级市。

1 研究区域概况

常宁市地处湖南省衡阳盆地南缘与南岭北向余脉交接地带, 湘江中游南岸。位于北纬 $26^{\circ} 07' \sim 26^{\circ} 36'$, 东经 $112^{\circ} 07' \sim 112^{\circ} 41'$ 。西南环山, 东北濒水。境内丘陵起伏, 河谷纵横, 地势南高北低。是湖南省矿产资源重点县(市)之一, 是有名的“有色金属之乡”。

2 土地利用特征

2.1 土地利用类型多样, 以农用地为主

土地利用类型多样, 总体上以农用地为主, 2014 年农用地占土地总面积的 84.15%, 建设用地占 8.49%。土地利用类型齐全, 有利于土地资源多样化开发利用。

2.2 土地利用地域差异明显

¹ 收稿日期:2016-12-28

作者简介:江喆(1993—), 女, 河南濮阳人, 硕士研究生, 研究方向:土地评价与房地产经营管理。

受自然和社会经济条件的影响，常宁市土地利用具有较明显的地域差异。质量等级较高的耕地主要分布在罗桥镇、荫田镇、官岭镇等乡镇；园地集中分布在板桥镇、兰江乡、大堡乡等乡镇；林地主要分布在南部的洋泉镇、庙前镇、西岭镇等乡镇。建设用地区域内分布不均衡，经济发展较快的乡镇，建设用地比例也较大，其中泉峰街道办事处建设用地比重最大，达到了 42.86%；培元街道办事处次之，为 36.63%；塔山瑶族乡最小，仅为 1.38%。

2.3 耕地相对集中连片，土地垦殖指数高

农用地中耕地所占比重较大，耕地占全市土地总面积的 29.63%，垦殖指数高于全国 10.40% 的水平，也高于湖南省 18.02% 的水平，土地垦殖率处于相对较高水平。市内有江河平原、溪谷平原、溶蚀平原三大平原，这三大平原地势平坦，土壤肥沃，是全市主要农产品生产基地。耕地的集中分布，有利于常宁市农业生产水平、耕地开发利用程度的提高。

2.4 土地利用与区域经济增长相关性较强

土地利用与区域经济增长在数量和空间分布上均呈现出较强的相关性。随着城镇化水平的提高，城镇工矿建设用地呈上升趋势。从空间上来看，中心城区、水口山经济开发区以及周边乡镇地区人口集聚、经济增长较快，城镇工矿用地比重较大，建设用地动态变化度也相对较高。

3 土地利用存在的问题

3.1 耕地保护形势严峻，耕地质量不高

常宁市仍然处于新型城镇化、新型工业化的快速发展阶段，随着人口的不断增长，经济的快速发展，加上“十三五”期间省市重点项目的陆续实施，建设用地的需求迫切，导致占用一定数量的耕地，“保护资源、保障发展”迫在眉睫。常宁市耕地国家利用等别在 6 ~ 10 等之间，其中，六等地面积所占比例最小，仅为 0.12%，八等地面积所占比例最大，为 61.36%，全市平均质量等别为 8.01 等，优于全国耕地平均质量等别 9.96 等，但总体等别仍然处于偏低水平。

3.2 农村居民点面积偏大，人均用地超标

2014 年，常宁市土地总面积之中，农村居民点用地面积占比 5.71%。整体来看，村庄布局分散，且规模较小，并没有做到对土地资源的充分利用，农村居民点用地的均值为 268.35m²，超过人均用地指标的上限。

3.3 矿山生态环境破坏严重，生态恢复治理比重低

常宁市矿产资源丰富，种类齐全，俗称“有色金属之乡”。但是在矿产开发过程中，引发了众多的矿山生态环境问题。矿产资源开发利用范围广，但开采技术不够成熟，矿山开发中的“三废”污染严重，尤其是乡镇和个体采矿点，多年来矿山生态环境保护和治理相对滞后，生态恢复比重不足。

3.4 部分区域土地重金属污染严重，生态安全隐患较大

常宁市属于资源型城市，矿产资源丰富，局部地区耕地重金属污染较严重。水口山地区有“百年”有色金属采选冶历程，致使该区域重金属污染突出，工业粉尘、废气和工业废水中的重金属含量超标，使水口山区域的土壤受到了重金属的严重污染。区域内受重金属污染的土地面积达 6500hm²，受影响人口达 2.8 万人；土壤污染的重灾区，其铅、镉、砷、汞等污染物超标上百倍，已失去其耕作条件而荒芜；区域内的直接纳污水体康家溪、曾家溪的水质和底泥重金属也超标几倍至数十倍；区域内相应

的湘江松柏江段水质监测结果经常出现超标现象，湘江松柏段底泥也超标数十倍至上百倍。目前，康家溪、曾家溪水中鱼类逐渐减少，即将灭绝。严重污染的现实情况和较大的安全隐患使全面治理其污染成为政府部门的当务之急。

4 土地持续利用对策

4.1 严格保护耕地与基本农田

强化管控落实最严格耕地保护制度，进一步严格建设占用耕地审批，强化耕地数量和质量占补平衡，严格划定和永久保护基本农田。对建设项目地址的选择及用地的合理性评估、论证进一步强化，使得非农业建设用地能够减少，起到保护耕地的作用。加强对各类非农建设占用耕地与补充耕地监管，切实做到“占一补一、占优补优、占水田补水田”，在耕地数量增加到一定量之后，改造、提高现有耕地的质量。通过结合补充耕地、改造耕地这一方法来达到耕地占补平衡的目的。提质改造、补改结合要纳入土地整治项目管理。从数量、质量及生态全面管护这一标准着眼，在充分考虑耕地等级的基础上实现差别化管护，针对优质耕地则需要提供特殊的保护，例如水田等。科学划定永久基本农田，严格执行基本农田保护制度，建立基本农田保护长效机制。

4.2 优化土地利用布局

坚持因地制宜的原则，结合当地的区位优势 and 自然禀赋优势，发展地方特色产业。优化城镇建设用地布局，按照点轴发展的规律，形成城市组团式发展、小城镇紧凑发展的土地利用格局；城镇新增用地，尽量依托已有城镇设施，少占耕地和水域，避让基本农田、重要矿藏区、地质灾害危险区、泄洪滞洪区和重要生态环境用地。常宁市矿产资源丰富，根据常宁市矿产资源特点以及开发利用现状，合理优化采矿用地布局。严格贯彻落实社会主义新农村的建设要求（生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主），积极开展废弃村庄复垦和空心村整治。始终坚持“统筹规划、协调发展、配套建设、节约用地”这一基本准则并加以落实，对基础设施、土地使用所需设备等进行优化，致力于对原有设备的升级换代，使得土地能够获得更好的集约利用，避免出现盲目建设的问题，让社会、经济发展能够与基础设施建设保持步调一致。

4.3 促进多规合一，推进“三线划定”

落实国家发改委、国土资源部等四部委《关于开展市县“多规合一”试点的通知》要求，推动常宁市土地利用规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、生态环境保护规划等多个规划的相互融合，强化土地利用规划的基础性作用，有力推进新型城镇化和城乡一体化发展，为科学引导国土空间开发利用打下基础。会同农业部门，以规划调整完善工作为前提，按照《国土资源部农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》，科学确定永久基本农田保护任务和空间布局，科学划定城市开发边界；会同环保、林业等相关部门，科学划定生态保护红线。

4.4 统筹城乡、区域土地利用，引导资源要素跨区域合理流动

优化城乡建设用地结构与布局，优先保障中心城区发展，加强重点城镇、重点集镇的建设；循序渐进地对农村居民点加以整顿，进而增加城镇建设用地，适当减少农村居民点，更好地协调、建立健全城乡居民点网络体系；确保重点项目有足够的土地资源利用，例如能源、交通、水利等的建设，对基础设施网络进行优化，让诸多设施的建设能够拥有高质量的资源供应。从区域发展战略的相关规定着眼，对各地区的土地利用进行协调，让城乡间、区域间都能获得较好的发展。划分土地用途区，明确土地用途管制规则，优化国土空间开发格局。运用市场机制促进土地合理配置，引导生产要素跨区域合理流动，缩小区域、城乡发展差距。

4.5 加强土地综合整治和土地集约节约利用

制定严谨的节约土地制度，并严格落实。严格控制增长量，做好结构优化及存量盘活工作，提升工作效率，确保“定标准、建制度、强监管、重服务”的要求能够得以践行，促进用地的集约、节约使用，加速转变土地利用及经济发展的模式。基于对建设要求的满足及对自然环境、质量安全的维护，考虑本地区情况，促进一体化、多功能、综合型公共空间立体开发建设，为城镇的建设提供正确引导，从而使得开发质量、社会经济活动等的承载力都能够得以提高。鼓励并支持对城镇地区低效用地的二次开发，挖掘开发区土地的利用价值，对农村建设用地进行盘活，鼓励对矿区土地进行复垦、利用。

4.6 保护土地生态环境，促进生态文明建设

从“保护优先、兼顾治理”这一目标着眼，对环境保护、土地利用进行协调，从而使土地资源的可持续利用得以推动。统筹区域土地重金属污染综合防治，强化涉重金属工业污染防治，加快面源污染治理，强化湘江水口山段重金属污染底泥无害化处理。着手于环境功能区协调性这一准则，使得土地生态环境质量分区分管制得以实现，建立健全分区分管制的相关规章制度，在环境层面上来约束土地开发与利用；对退耕还林所获成果进行巩固，防止水土流失，使区域具有更强的防洪能力；就土地规划而言，需要对生态环境的高标准建设进行强调，给予土地生态基础设施、景观等的建设足够的关注，控制工业“三废”和城市垃圾污染，改善土地生态环境，促进区域生态文明建设。

5 结束语

当前常宁市已跨入资源枯竭型城市这一行列，因为长时间肆无忌惮的对矿产资源进行开发，对环境综合治理、保护等不够关注，造成生态环境恶化；耕地面积也在持续缩减，排放出大量的废气、废水及废物，危及人们的生活。本文针对目前常宁市土地利用存在的不足，制定出具有针对性的资源枯竭型城市的土地利用策略，探索发展经济的创新模式，从而达到资源可持续发展、土地重生这一目的。

参考文献：

- [1] 王杨，雷国平，刘兆军，等. 煤炭资源枯竭型城市土地可持续利用动因分析[J]. 经济地理，2010（7）：1185-1186.
- [2] 朱琳，卞正富，朱环，等. 资源枯竭型城市转型期土地利用与城市发展耦合关系分析—以徐州市贾汪区为例[J]. 城市发展研究，2013（1）：48-50.
- [3] 费罗成，吴次芳，程久苗，等. 资源城市转型期工业用地集约利用评价—以枣庄市为例[J]. 城市问题，2013（2）：93-94.
- [4] 鲍超，方创琳. 我国矿业城市资源可持续开发利用的战略思路与模式—东营、焦作、克拉玛依市资源开发利用的经验与启示[J]. 自然资源学报，2006（6）：900-909.
- [5] 贾宏俊. 中国工业用地集约利用的发展及对策[J]. 中国土地科学，2010（9）：52-56.