

土地生态安全问题及对策研究

——以湖北省为例

耿敬杰

(1. 中南财经政法大学工商管理学院, 湖北武汉 430073; 2. 铜仁学院经济管理学院, 贵州铜仁 554300)

【摘要】:针对湖北省存在的土地生态安全问题, 提出了四个层面的调控措施。在认知层面要加强民众土地环保意识的培养; 在治理层面将构建和谐的人地关系作为基本目标; 利用层面要朝土地集约化方向发展; 保障层面要注重发挥多种保障机制的作用。

【关键词】: 湖北省; 土地生态安全; 对策

【中图分类号】: D9

【文献标识码】: A

【doi】: 10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.24.067

1 湖北省的土地生态安全问题

1.1 土地数量层面——水土流失问题严重

据统计, 湖北省水土流失面积大约 640 万公顷 (其中强度流失面积占 32%, 中度流失面积占 55%, 轻度流失面积占 13%), 占全省土地总面积的 34.4%。此外, 随着湖北省的城镇化发展水平的不断提高, 再加之生态退耕、农业结构调整等多重因素导致耕地数量逐年减少。1999 年—2003 年间, 全省耕地净减少 394.5 万亩, 年均净减少耕地 78.9 万亩, 人均耕地 1.18 亩, 低于全国平均水平。甚至出现了作为粮食主产区的湖北省不仅不能外调粮食, 而且还需要调入粮食的局面, 这样不利于维护国家的粮食安全。

1.2 土地质量层面——土壤污染持续蔓延

工业“三废”排量与生活污水排放量逐年增加, 而相配套的治理措施却未能及时跟上, 农业方面长期大量过度使用化肥、农药、农膜过度使用致使土壤受到不同程度的污染, 土地结构不良, 质量下降。有数据显示, 湖北省省耕地有机质平均含量为 1.9%, 比 1983 年下降了 20% 左右, 土地质量呈下降趋势。而且土壤一旦被污染, 在短时间是难以恢复到正常状态。如果不采取有效措施阻止土壤污染继续蔓延下去, 那将会给土地生态安全, 乃至整个生态环境造成难以预知的后果。

1.3 土地利用层面——粗放浪费现象突出

湖北省的城镇建设用地人均 245 平方米, 比全国人均 182 平方米高出 34.6%; 人均农村居民点用地达 270 平方米, 远超 150 平方米的国际上限; 工业用地容积率仅为 0.4, 低于全国 0.51 的平均水平。鉴于一些地方出现了“多征多用, 多征少用, 早征迟用, 征而不用”的现象, 湖北省国土资源厅专门制定《关于闲置和低效用地清理处置的实施方案》, 于 2014 年 5 月—12 月对全

省城镇范围内闲置和低效利用的土地进行清查处理，主要目的就是为了解决土地闲置与浪费问题。

2 总体调控措施

中央明确提出要加快建立生态文明制度,并且在顶层设计上已经形成了明确的发展思路,但需要落实各个具体的环节的配套措施,本研究着重立足于土地生态安全建设,针对湖北省出现的实际问题,制定相应的治理措施。湖北省要立足于全局,统筹经济社会与生态文明协调发展,将保障土地生态安全纳入全省工作的重点。积极推进与土地生态安全维护相关的4个层面建设,推进土地资源的节约集约利用、生态环境保护、产出效益增加和社会效益提升,促进人地协调。调控措施包括认知层面、土地治理、土地利用结构和安全保障四个层面,如图1。

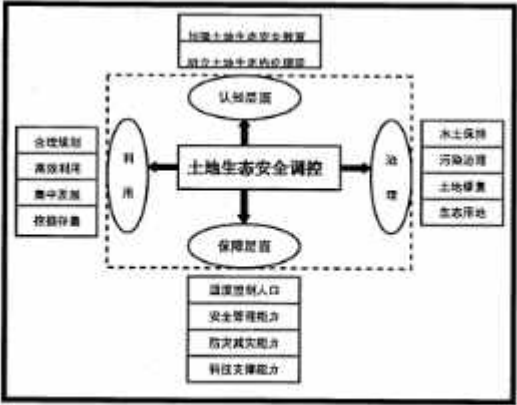


图1 土地生态安全治理的四个层面

3 具体调控措施

3.1 认知层面

十八大报告中就明确指出要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。针对环保意识不强的现状,我们应当加强舆论引导,让民众参与到保护土地资源的实际行动中来,提高思想认识。学会尊重生态、保护生态,把自己当作地球村的一员,与自然和谐相处以提高经济开发管理者的生态环境保护意识。而土地生态伦理就是要研究人与土地生态系统的关系,将生态伦理观纳入人类对土地资源的保护、开发和可持续利用的实践中。

3.2 治理层面

土地生态安全治理层面主要指针对相应的问题而采取的多种行为的总称。土地生态治理主要针对水土流失严重,废物排放量多,土地污染明显,土地破坏问题突出等,大致可采取以下措施:

针对湖北省普遍存在的水土流失问题,我们应该实现预防、治理和管理同步进行,协调发展。在预防上要限制过度开采、开发土地的行为,将水土流失的隐患降到最低值,治理过程中因地制宜,针对不同类型的土地采取差异化的治理措施,在管理上要逐步建立监测和预警系统,协调各部门的利益关系,加强管理,规范管理。

在污染治理上,要加大治理力度,严格控制工业污染源和农村污染物排放,建立污染物排放监测和评价制度,并且通过建立污水处理厂等环保设施来降低污染物的危害程度,防止产生二次污染。

土地整理复垦是为了加强土地生态安全建设,提高土地承载功能的重要手段。可以运用恢复生态学有关原理和生态工程技术,对被破坏和被废弃的土地实行复垦和整理,以提高土地的利用效率。2006-2020 年湖北省新增建设占用耕地 15.13 公顷,则要求土地整理复垦开发补充同样数量的耕地。具体分解指标为,农用地整理增加耕地 5.46 公顷,农村居民点整理、废弃建设用地复垦等增加耕地 3.0 万公顷,未利用地开发增加 6.67 万公顷。因此,要加强土地整理复垦开发的力度,落实复垦的规划,实现耕地的占补平衡。

生态用地的存在对于保护区域性生态环境有着至关重要的作用。在这一方面,深圳市率先通过划定“基本生态控制线”的模式,使区域内的生态用地面积达到全市总面积的 56%。湖北省作为“千湖之省”,要积极重视长江流域的自然保护区建设,加强对重点湿地的保护,严禁各地方围湖造田。

3.3 土地利用层面

若想从根本上提高土地效率,必须改变当前传统落后的土地利用方式,优化土地资源配置,提高土地的综合生产能力和经济效益。具体措施包括:

制定科学、合理规划,完善土地利用布局。土地规划是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设的重要依据,也是提高土地利用效率的具体手段之一。在制定土地利用大纲时要根据当地的实际情况,根据不同土地的功能和作用来选择适宜的土地利用方式,实现土地生态保护和经济发展协调、可持续发展。

推进土地集约化进程,提高土地利用效率。要逐渐改变过去向外扩张城市规模的思路,转而向内加强对已有土地的集约化利用,特别在土地政策上向高新技术产业、高端制造业倾斜,而对传统的高能耗、高污染企业实行严格供地,提高供地门槛和准入制度。

构建集中发展格局,打造差异化的生态功能区。根据区域不同条件和特点,推进实施差别化发展和环保战略越来越受到管理者的认可。湖北省应转变发展模式,从分散发展向集中发展转型,打造不同的功能区,提高布局一体化的水平。如构建现代化农产品生产基地,发挥高新技术开发区的经济龙头作用,合理布局生态功能区项目。积极推进新型城镇化建设,以实现“人的城镇化”为主要目标。

充分挖掘存量土地,进一步优化资源配置。据调查,湖北省的城镇闲置低效土地有 0.4 万公顷,废弃的工矿用地有 2.5 万公顷。因此,将废弃闲置的土地合理利用起来,将资源转化为资产,是提高土地利用效率,改善整体生态环境的重要举措。在这个过程中,要通过推动存量土地的再开发,进一步挖掘土地利用潜力,盘活闲置浪费的土地资源,进而解决土地粗放利用的问题。在城市中,可以通过适度提高建筑容积率的办法来提高城市核心地区的人口密度,实现“土地城镇化”与人口城镇化的协调发展。在农村针对空心化、宅基地闲置等问题,可以在不违背农民意愿,不损害农民权益的前提下,推进村庄集中居住项目,并对原有宅基地实施土地整理、复垦。并建立相应的宅基地、土地承包经营权有偿退出机制,保障农民的正当财产性权利。

3.4 保障层面

如何保障土地生态安全的政策措施落实着地,本研究认为可以从人口控制、防灾减灾能力提高、安全管理能力增强、科技支撑能力改善四个方面着手。

第一,合理控制人口增长,提高人口素质。构建和谐可持续发展的人地关系是保障土地生态安全的核心。湖北省近 5 年的人口增长虽然低于全国平均水平,但庞大的人口基数仍给土地生态系统带来了不可忽视的压力。因此,应该保障人口增长与土地生态保护协调发展,同时改善人口结构布局,实现城市之间、城乡之间人口均衡分布,推进人口与土地资源配置状况和承载能力

适应性发展。利用湖北省作为教育大省

的有利条件,全面推进素质教育,提高区域内的人口素质,增强人们的环保意识。

第二,提高防灾减灾能力,减少灾害损失。自然灾害的破坏力不言而喻,也对土地生态安全造成不利影响,应该采取有力措施减少灾害损失。灾害发生前,要科学建立灾害监测体系,提高灾害预警预报水平。灾害发生后,要提高灾害应急处置能力,迅速开展救灾工作,争取将损失降到最低。

第三,增强安全管理能力,发挥制度优势。要依法开展土地生态安全管理工作,提高管理水平。在立法层面上看,当前关于土地生态安全的法律条文过于笼统化,缺乏可操作性,因此当前应该将保障土地生态安全作为立法目标,吸收风险理论及国外成熟的立法经验,制定相应的专门法,以满足保护土地生态安全的现实需要。在执法层面上,要明确职责、增强执法队伍的环保意识和责任意识,严格执法,并加大对违法行为的处罚力度。

第四,提升科技支撑水平,注重技术创新。保障土地生态安全是一项复杂的综合性工程,应该加强技术革新力度,依靠 3S 等高新技术手段为土地生态安全建设保驾护航。同时注重技术人才的培养和引进,通过多种优惠政策吸引和留住人才为土地生态安全建设作出积极的贡献。

参考文献

- [1] 崔峰.我国土地生态安全问题管窥[J].南京农业大学学报(社会科学版),2006,6(4):51-56.
- [2] 孙奇奇,宋戈,齐美玲.基于主成分分析的哈尔滨市土地生态安全评价[J].水土保持研究,2012,19(1):235-238.
- [3] 李昊,李世平,银敏华.中国土地生态安全研究进展与展望[J].干旱区资源与环境,2016,30(9):50-55.
- [4] 蔡运龙.持续发展—人地系统优化的新思路[J].应用生态学报,1995,6(3):33-39.
- [5] 牛文元.可持续发展理论的内涵认知—纪念联合国里约环发大会 20 周年[J].中国人口·资源与环境,2012,22(5):9-14.
- [6] Naveh Z,Lieberman A S.Land scape Ecology: Theory and Application [M].NewYork:Springer Science & Business Media,1994.
- [7] 李明月,赖笑娟.基于 BP 神经网络方法的的城市土地生态安全评价——以广州市为例[J].经济地理,2011,31(2):289-293.
- [8] 刘蕾,姜玲彦,高军侠.基于 P-S-R 模型的土地生态安全物元评价——以河南省为例[J].地域研究与开发,2011,30(4):117-121.
- [9] 曲衍波,齐伟,商冉,等.基于 GIS 的山区县域土地生态安全评价[J].中国土地科学,2008,(4):38-44.
- [10] 湖北省土地利用总体规划(2006—2020 年)[Z].
- [11] 晓方.但留方寸地传于子孙耕:透视湖北省耕地资源现状[N].湖北日报,2004-09-07.

-
- [12] 何蒲明, 王雅鹏, 黎东升. 湖北省耕地减少对国家粮食安全影响的实研究[J]. 中国土地科学, 2008, (10): 52-63.
- [13] 陈岩. 湖北城乡人均用地面积远超全国, 多地土地粗放利用[N]. 湖北日报, 2014-06-27.
- [14] 李智国, 杨子生. 中国土地生态安全研'究进展[J]. 中国安全科学学报, 2007, (12), 5-11.
- [15] 冯杰. 深圳: 将用“反规划”设定城市生态底线[N]. 深圳特区报, 2006-02-26.
- [16] 严金明. 土地规划立法的导向选择与法律框架构建[口]. 中国土地科学, 22, (10): 4-8.
- [17] 余香英, 廖程浩, 张宏峰, 等. 基于生态功能区和主体功能区的广东省差异化环保准入对策研究[J]. 中国人口-资源与环境, 2016, 26(11): 44-47.
- [18] 任远. 人的城镇化: 新型城镇化的本质研究[J]. 复旦大学学报(社会科学版), 2014, (4): 134-139.
- [19] 湖北 5 年人口增长 127 万余人, 人口增长低于全国平均水平 [EB/OL]. 湖北省人民政府门户网站, www.hubei.gov.cn. 2016-07-19.