

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2015.04.0007

生态视阈下的黄河三角洲未利用地开发与保护

种效博

(中共东营市委党校 管理学教研室,山东 东营 257091)

[摘 要] 始于 2011 年的黄河三角洲未利用地开发试点,主要定位于增加耕地,保障全省耕地占补平衡。但由于受区位、土地性质等的制约,单一性的开发未能充分发挥未利用地的功能价值。基于建设高效生态经济区的要求,在生态环境持续恶化的情况下,黄河三角洲未利用地开发应充分考量经济、社会、文化、生态等各因素,把实现和增加生态价值贯穿于开发全过程,强化用途管制,推进机制创新,科学利用黄河水,宜农则农,宜水则水,宜渔则渔,宜牧则牧,宜林则林,宜荒则荒,实现未利用地综合效益的最大化。

[关键词] 黄河三角洲;未利用地;开发;保护

[中图分类号] F301.24 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2015)04-0038-05

党的十八届三中全会提出,要深化生态文明体制改革,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。未利用地作为自然资源的重要组成部分,其生态功能日益得到重视,生态价值日益显现。黄河三角洲地区未利用地资源丰富,未利用地开发管理改革于 2011 年 2 月纳入国土资源部与山东省政府签署的《关于创新国土资源管理机制体制共同推进黄河三角洲高效生态经济区发展及地质找矿合作协议》;2011 年 9 月,山东省政府出台《关于黄河三角洲高效生态经济区未利用地开发利用的意见》,确定在东营和滨州两市开展未利用地开发试点工作,经过三年试点现已初见成效。但是,黄河三角洲未利用地的开发,依然处于探索阶段,必须不断与发展的新要求相适应。当前,从生态角度审视黄河三角洲未利用地开发,正是贯彻党的十八届三中全会精神,推进黄蓝经济区建设的必然要求。本文从黄河三角洲未利用地的基本特征出发,分析开发试点的利与弊,论证未利用地的多元价值,旨在探索更加科学的开发模式,实现生态与高效的有机统一。

一、黄河三角洲未利用地的特征及价值

(一)黄河三角洲未利用地的概念

《土地管理法》规定:国家编制土地利用总体规

划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。2001 年 8 月 21 日国土资源部印发试行的《土地分类》将未利用地分为未利用土地和其他土地,未利用土地又分为荒草地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸土地、裸岩石砾地和其他未利用土地。黄河三角洲未利用地主要是受黄河淤积、海水东退、地下水位上升等多方作用而形成的未利用地,主要包括:一是黄河淤积成陆较晚的草地和沼泽地,主要位于黄河入海口地区;二是黄河高悬带动地下水位上升形成的盐碱地,以及早期退海之地;三是泥质平缓海岸的浅海滩涂;四是因农业价值低而先垦后荒的撂荒地,主要是原胜利油田农垦点和原国营农场垦区。黄河三角洲现有未利用地总面积 792 万亩,主要位于东营、滨州两市,按土地权属分,国有 549 万亩,村集体所有 243 万亩。按土地类型划分,水域 72 万亩,滩涂沼泽 295 万亩,荒草地 151 万亩,盐碱地 248 万亩,其他未利用地 26 万亩。

(二)黄河三角洲未利用地的特征

从其形成与现状来分析,黄河三角洲未利用地主要有以下特征:一是盐碱化程度高。成方连片的未利用地主要集中在地势低于 2.5 米的沿海地区,土壤含盐量高,地下水矿化度高,特别是在近海的沼泽地和滩涂,土壤含盐量大于 2g/L。^[1]二是地下水

[收稿日期] 2014-12-05

[作者简介] 种效博(1968-),男,山东广饶人,中共东营市委党校管理学教研室主任,副教授,研究方向为区域经济和公共管理。

埋藏浅。地下水埋藏约为0~5米,滨海及河间洼地为地下水浅埋区。^[2]浅层地下水以咸水为主,加之气候变化呈干旱趋势,蒸降比高达3.5:1,土壤极易返盐。三是草甸形成时间短。黄河三角洲未利用地植被与土地形成相伴而生,多则百余年,少则十几年。自然植被多为耐盐的草本植物和灌木,尤其是滨海盐生或耐盐生草甸植被占显著地位,占天然植被的56.5%。受气候和盐碱影响,自然植被多为一年一季的草本植被,而怪柳等耐盐灌木生长则极其缓慢。四是土壤沙性化严重。黄河三角洲未利用地由泥沙淤积而成,成陆时间短,土地仍以沙性为主,再受黄河水量减少、气候干旱、过度开发等因素影响,荒漠化趋势愈加明显。

(三)黄河三角洲未利用地的价值

黄河三角洲未利用地的价值自建国初期就得以显现,当时主要以垦荒兴农为主,建设国营农牧场。作为国家“一五”计划重点项目的打渔张引黄灌溉工程,其主要目的就是服务山东北部滨海荒地开垦,后来的开发也多以农业垦殖为主。而在当前建设生态文明的背景下,随着黄河三角洲开发的不断深入,未利用地的价值日益多元化。

一是经济价值。这主要体现为未利用地向农用地和建设用地的转换。采用“有机质含量、灌溉保证率、土壤酸碱度、地下水埋深”等四项主要因素并赋予相应权重进行综合评价,适宜开发为农用地208万亩(其中耕地145万亩);采用“交通通达度、供水能力、产业集聚度、地基承载力、距离自然保护区和基本农田的远近”等五项主要因素并赋予相应权重进行综合评价,适宜开发为建设用地274万亩。

二是社会价值。这主要强调满足人们生活需要的功能。黄河三角洲未利用地的多样性和独特性,是无法复制的得天独厚的自然生态景观资源,^[3]既可以给人们以体验和享受自然的乐趣,拓展人们的生活空间,是度假旅游、休闲观光的最佳去处,同时也具有海陆演变、土质改良、治水治沙等研究价值。

三是文化价值。这主要指对文化的培育和承载能力。黄河三角洲不仅有长河落日、草原秋色、芦花飞雪、天鹅起舞等独有的自然景观,更因黄河入海口的地域特性,象征着黄河文化的归结,是海内外所有炎黄子孙的“家”、“祖”、“根”,承载着中华民族源远流长的历史和文明。

四是生态价值。黄河三角洲是新生的陆地,未利用地具有保持原生环境、维护生物多样性的作用。位于黄河入海口两侧新淤地带的自然保护区,是丹顶鹤、江豚和野大豆等众多濒危动植物的繁衍基地,

是东北亚内陆和环西太平洋鸟类迁徙的重要中转站、越冬栖息地。^[4]黄河流路和海岸防护林是重要的生态用地,对防护河水泛滥和海潮侵扰等具有重要的生态功能;一些较大的湿地区域在洪水调蓄、保护水土资源、调节区域气候方面具有巨大的作用。^[5]

二、黄河三角洲未利用地开发的现状与存在的问题

自山东省开展黄河三角洲未利用地开发管理试点工作以来,东营市启动实施未利用地开发项目7个,总规模27万亩,新增耕地10.3万亩,改造提升耕地10万亩,总投资15亿元,项目区主要位于市现代畜牧业示范区、市农高区、河口区新户镇等辖区范围内;滨州市启动实施未利用地开发项目4个,总规模20.54万亩,新增耕地3.64万亩,改造提升耕地17.58万亩,总投资4.43亿元,项目区主要位于无棣县、沾化县辖区范围内。

(一)开发与保护的模式和经验

东营和滨州两市按照省部合作协议和省政府《关于黄河三角洲高效生态经济区未利用地开发利用的意见》要求,坚持“先易后难、分期分批、稳步推进、高效开发未利用地”的原则,从实际出发,在探索中推进,在实践中创新,确定了新的开发模式。一是政府主导。政府成立未利用地开发工作领导小组,全面负责未利用地开发的政策措施研究、综合协调、督促检查等工作,协调解决区域内未利用地开发的重大问题,明确责任,确保共同开发、互利共赢;专门成立土地综合整治服务机构,具体负责开发计划制订、项目申报、指标交易等工作。二是市场运作。组建国有性质的未利用地开发有限公司,具体负责未利用地开发项目实施工作。严格按照先调研、后评估、再预算的程序确定开发项目,对确定的开发项目实行项目法人负责制、项目施工招标制、工程质量监理制、项目合同管理制、项目监督公告制、项目管护责任制,确保项目顺利实施,确保实现预期效益。三是资源整合。按照“渠道不变、管理不乱、集中投入、各计其效”的原则,统筹安排各类涉农涉地资金用于未利用地开发,使用农田水利建设资金建设项目区的水源干渠及水库,使用交通建设资金建设项目区部分高标准田间路,通过各项资金的有效整合,弥补投资范围限制带来的缺陷,确保项目资金效益最大化。四是综合利用。按照未利用地的性质和分布情况,科学合理地确定开发、利用和保护措施,统筹发展农林牧草渔游等生态产业。对宜农开发用地,实行土地综合整治,将未利用地开发为耕地,为占补平衡提供保障;划定建设用地

备用区,实行规划指标“先行使用,年底核销”,引导建设项目优先使用未利用地。五是服务全省。建立耕地占补平衡指标异地交易平台,实行占补平衡指标省内市场化交易,突破用地指标制约,促进全省协调发展。2011年以来,东营和滨州两市已向山东省东部沿海地区交易耕地指标3.23万亩,总交易额10.3亿元。

东营和滨州两市在未利用地开发试点工作中,形成了具有一定借鉴价值的经验和做法。一是规划先行,为科学开发提供了保障。根据土地利用总体规划、城市发展规划和产业发展规划,编制了《未利用地开发利用规划》,对区域功能、产业布局进行了明确界定划分,合理确定了用地规模和开发时序。在具体实施中,东营市还制定了《低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点工作方案》,编制了《2011—2013年未利用地开发计划》和《全市未利用地重点开发区域详细规划》,以保障未利用地开发科学有序地进行。二是科技支撑,奠定了高效开发的基础。东营市历时三年完成了“十一五”国家科技支撑计划项目“黄河三角洲盐碱地暗管改碱工程技术提升与示范”,开发方式由原来的简单整理复垦转变为暗管改碱与大型水利设施和灌排沟相配套。目前,东营市实施的未利用地开发项目全部采用暗管改碱技术,配套完善沟、渠、路、林、桥、涵、闸等农田水利设施,亩均投资都高于5000元。项目区内沟、渠、路、林、村标准化统筹开发,较传统模式土壤脱盐改良周期、节地率、节水率分别提高50%、12%和30%。三是利益统筹,凝聚了实施开发的合力。对农民,分类实行对外承包、地块转包、地块互换、土地入股等模式,引导村民“离农务工”,实现了土地有序流转和规模化开发,促进了农业增效、农民增收;对项目责任单位,纳入收益分配范围,负责项目区迁占、地上附着物补偿等工作,形成利益共同体;对引进企业,合理确定用地限期和价格,合理划分水利设施养护责任,提前规划配套设施,支持其规模化经营、产业化发展。四是机制创新,抓住了推进开发的关键。创新了经营管理机制,实行市场化运作、工程化管理,确保实现预期效益;创新了土地流转机制,由村委会与村民先行签订土地承包经营权流转委托书,然后由村委会与企业签订土地承包经营权流转合同,最终将土地交付企业运营,既消除了村民顾虑,又化解了企业协调难度;建立了风险防范机制,实行市场准入制度和风险保障金制度,对经营主体的农业经营能力进行资格审查和资信评估,降低土地流转风险;创建了未利用地统筹利用机制,通过跨

区使用、差别管理、易地交易等,实现了省、市统筹和节约集约高效利用。

(二) 开发与保护过程中存在的问题

从试点情况看,黄河三角洲未利用地开发主要是通过增加耕地和建设用地,缓解山东省用地供需矛盾。而从生态文明建设的角度来审视,未利用地开发已经暴露出一些突出问题和制约因素。

1. 配套措施缺失,难免退化

黄河三角洲未利用地已开发的部分地块地势较低,属地下水埋藏浅、土壤盐渍化严重区块,需要足量的黄河水浇灌才能保持土壤改良效果。但多数开发地块处于引黄灌溉的最下端,黄河水供给缺乏制度性保障,土壤再盐碱化难以根绝。盐碱化湿地已成为黄河三角洲湿地退化面积最大、最具代表性同时也是最难恢复的湿地类型。^[6]再者,配套的水利设施产权不清,难以避免流转企业的短期行为,必然导致生产经营过程中重用轻管的现象,水利设施一旦破损,修复不及时,就难免造成土地退化。未利用地开发对黄河水的依赖性较强,项目区外缺乏淡水输送、排涝、防潮等骨干水利工程的有力支撑,如果黄河水量出现异常,开发成果将难以保障。

2. 新增耕地减少,效益降低

黄河三角洲未利用地已完成或正在开发的地块多是成方连片,基础条件好,开发难度小,新增耕地多;而随着开发的不断深入,难度将逐步增加,效益将逐步降低。如东营市已启动实施的7个未利用地开发项目,亩均投资5760元,增地率为36.9%。而正在规划的开发地块,有的增地率仅为22.2%,呈逐步降低趋势。开发未利用地发展园区经济,不仅受建设用地指标限制,且基础设施投资大,周期长,成本更高。如何保持未利用地的可持续开发利用,为实施“黄”“蓝”国家战略拓展空间,需要科学规划、统筹安排。

3. 土地流转困难,制约经营

黄河三角洲先期开发的地块以国有土地为主,多为原国有农场的闲置和撂荒地,权属统一,便于流转;而后期开发地块,转向农村集体土地,既有村与村之间的权属争议,又有村民承包地流转的协调困难,面临确权难、迁占难、流转难等问题,增加了开发难度。未利用地开发必须以规模化经营保证水利设施的统一管理使用,而农民浓重的土地情结和失地后的生活担忧,都会制约土地的顺畅流转,特别是年迈的农村老人是土地流转的最大阻力,使规模化经营难以实现。有合作意向的农业龙头企业也会因面临错综复杂的利益关系望而却步。

4. 生态环境脆弱,风险增加

农业开垦会导致湿地生态系统的自然演化规律遭到破坏。^[7]黄河三角洲未利用地多是临河近海的盐碱地、荒草地,本为脆弱的湿地生态系统,不适宜的开发一旦对区域环境和生态链造成破坏,在短时间内就难以恢复。未利用地开发逐步向近海推移,由撂荒地转向盐碱地甚至滩涂湿地,生态风险必将加大。如果开发后维护不力或未能达到预期效果,那么,生态恢复将异常困难。由黄河淤积而成的沙性土地,一旦失去植被保护,表层裸露,荒漠化趋势就将难以遏制,会对生态环境造成极大破坏。

5. 资源用途管制,约束强化

党的十八届三中全会提出,要对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度;建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制。黄河三角洲未利用地或因其较高的生态价值而严格保护,这必然对其开发利用形成刚性约束。在用途管制前提下的未利用地开发,必须重新确定其开发方向,由以利用为主转向以保护为主,探索创建新的开发利用模式。

三、黄河三角洲未利用地开发与保护的应然路径

黄河三角洲未利用地优势将长期存在,且因黄河淤积新生土地而有不断扩大之势,但面对新形势、新问题,其开发利用应当坚持开发与保护并重,把着眼点放在筑牢生态防线和奠定生态基础上,探索创建生态高效、可持续的未利用地开发模式,更好地服务于黄蓝经济区建设。就当前而言,在生态环境持续恶化的情况下,未利用地开发应充分考量经济、社会、文化、生态等各因素,把实现和增加生态价值贯穿于开发全过程,以开发促保护,使其价值功能得以充分体现。

(一)在价值评估的基础上实行未利用地用途管制

黄河三角洲湿地是具有国际意义的重要河口湿地,兼受海洋、陆地和河流的多重影响,湿地类型多样,生态环境特殊,具有重要的生态服务功能。^[8]未利用地的开发必须符合用途管制,而用途管制的基础应当是生态价值的评估。黄河三角洲定位为高效生态经济区,未利用地的生态价值尤为重要。未利用地不仅仅可以通过开发转化为农用地或建设用地,其“提供野生生物栖息地,维持生物多样性”、“净化水质,降解污染”的生态功能更不可忽视。未

利用地必须在价值评估的基础上,坚持生态优先的原则确定其用途,宜农则农,宜水则水,宜渔则渔,宜牧则牧,宜林则林,宜荒则荒,明确开发和保护方向,实现未利用地综合效益最大化。在此基础上,要按照海陆统筹、城乡协调、水土平衡、对接重大设施的要求,整体规划未利用地资源的开发与保护。

(二)把生态保护作为未利用地开发的主攻方向

要把黄河三角洲未利用地开发的着力点从满足耕地占补平衡转变为全方位的开发保护,从注重经济效益转变为生态效益、社会效益并重。因未利用地开发新增耕地异地交易获得的利润,应主要用于其他未利用地的生态保护,实现未利用地开发与保护的良性互补。开发宜农未利用地应把着力点从增加耕地转到水土保持和防止退化上来,其他未利用地开发应在编制自然资源资产负债表的基础上,以产业多元化、经营市场化、评估社会化提高综合经济效益。从先期开发收益中按比例提取资金,设立未利用地开发保护专项基金,建立以政府投入为主的多元投入机制,^[9]加大对重要水利设施管护、耕地退化修复、湿地修复等的投入,保障开发效益和生态安全。

(三)探索与城镇化、农业现代化相结合的开发模式

黄河三角洲地区不仅有成方连片的未利用地,而且传统农业区内零星的未利用地也较多,如东营市约有这类土地6万公顷,占全市未利用地总面积的22.5%。这些未利用地因受土地流转的制约实施开发难度较大,但由于多数可以直接开发为耕地,开发利用价值较高。破解土地流转难题,就要把未利用地开发与城镇化和农业现代化有机结合起来,调动起政府、村集体、合作社、农民等各方面的积极性。要把土地整理与配套农田水利设施结合起来,与土地规模经营结合起来,与维护农民土地承包经营权结合起来,政府要指标,农民得实惠。土地整理项目可以直接委托村集体或合作社实施,与专业化、产业化、现代化经营结合起来。要以未利用地的置换流转促进村庄改造和城镇化建设,引导农民向小城镇集聚。要有条件、按比例地开发未利用地,适度控制,集约利用,为农村未来发展留下足够空间。

(四)以制度机制创新推进未利用地开发和保护

要探索建立完善的制度体系和运行机制,保障未利用地的高效开发和科学保护。一要用活市场机制,推进监管和开发相分离。国土资源部门定规划、

管用途、列项目,通过招标方式确定开发主体,政府设立的未利用地开发有限公司应以独立法人身份参与竞标,委托社会中介评估验收开发项目,形成制约监督机制,提高资金使用效益。二要完善耕地占补平衡交易制度。要建立交易平台,在年度计划内推行自主交易,鼓励实行协议开发、合作开发等方式,解决开发后续资金不足等问题。三要建立涉农资金统筹使用制度。农业、交通、水利等部门所列涉农资金要由财政部门统筹,与未利用地开发专项资金配套使用,完善骨干水利设施和交通框架。四要创新土地流转方式,探索以承包地入股、经营权转让、合作化生产等方式,引导土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业流转,为未利用地开发创造条件。五要坚持权责利相统一,推进水利设施产权制度改革,强化养护责任,提高使用效益。

(五)以黄河水的高效利用保障开发成果

黄河水作为黄河三角洲地区主要的淡水来源,对未利用地开发和保护起着决定性作用,而黄河水量减少与用水量增长的矛盾将长期存在,必须把黄河水的开发利用与未利用地的开发利用统一起来,增强水资源的保障功能。要遵循黄河口淤积演变规律,适度保持黄河尾间摆动的频率和幅度,以多口或宽幅入海维持入海口的湿地生态。要在近海区域规划建设农田灌溉、生态保障、淤海造地等各功能相统一的大型水利设施,增强蓄水能力,以应对黄河水量突变的风险。要适当增加黄河取水总量中生态环境取水的比重,并向黄河三角洲地区重点倾斜,保障湿地生态系统用水蓄水。要改变基本农田大灌大排的

灌溉模式,把土壤改良与以灌压碱有机结合起来,既要防止耕地退化,又要厉行节约用水。

总之,黄河三角洲未利用地开发必须以生态保护为主线,突出生态价值,严格用途管制,集约开发,重在保护,以强大的生态保障功能拓展黄河三角洲开发的空間,从而实现生态与高效的有机统一。

[参考文献]

- [1] 韦仕川,吴次芳.黄河三角洲未利用地适宜性评价的资源开发模式——以山东省东营市为例[J].中国土地科学,2013(1):57.
- [2] 荣丽杉,刘高焕,束龙仓,等.黄河三角洲地下水生态水位埋深研究[J].水电能源科学,2010(6):92.
- [3] 江华.现代旅游视域下东营历史文化资源的开发[J].中国石油大学学报:社会科学版,2011(2):25.
- [4] 张晓龙,李萍,刘乐军,等.黄河三角洲湿地生物多样性及其保护[J].海岸工程,2009(3):35.
- [5] 韦仕川,刘勇,栾乔林,等.基于生态安全的黄河三角洲未利用地开垦潜力评价[J].农业工程学报,2013(22):245.
- [6] 李新华,王素娟,李鹏飞,等.黄河三角洲湿地农业开发存在的问题及可持续发展对策[J].现代农业科技,2013(15):272.
- [7] 杨利琼,韩广轩,于君宝,等.开垦对黄河三角洲湿地净生态系统 CO₂ 交换的影响[J].植物生态学报,2013(6):504.
- [8] 李琳,张杰,马毅.现代黄河三角洲湿地生态服务功能价值评估研究[J].城市勘测,2013(4):98.
- [9] 刘清志.黄河三角洲生物资源可持续利用的对策[J].中国石油大学学报:社会科学版,2014(6):39.

[责任编辑:赵 玲]

The Development and Protection of the Unused Land in the Yellow River Delta from the Ecological Perspective

CHONG Xiaobo

(Department of Management Teaching, the Party School of the CPC Dongying Municipal Committee,
Dongying, Shandong 257091, China)

Abstract: The pilot project of developing unused land in the Yellow River Delta began in 2011 which laid focus on increasing the arable land and guaranteeing the provincial balance of arable land. However, owing to the location, nature of the land and other factors, the development of unity failed to give full play to the function of the value of unused land. Based on the the requirements of the construction of efficient ecological economic zone in the case of the continued deterioration of the ecological environment, the development of the Yellow River Delta unused land should take full account of the economic, social, cultural, ecological and other factors and pay attention to ecological value realization throughout the whole process of development. So we should strengthen using control mechanism for promoting innovation, scientific use of the Yellow River water, advise farmers to take the local advantages of farming, water conservancy, fishing, animal husbandry, forestry, and even deserting waste land to achieve the maximum overall efficiency of the unused land.

Key words: the Yellow River Delta; unused land; development; protection