

欠发达地区城市化进程中的耕地保护

——以吉首市为例

周子英, 段建南*, 陈茜, 曾敏

(湖南农业大学 资源环境学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 欠发达地区城市化速度的加快必然要占用大量的耕地。欠发达地区土地储存相对宽裕, 但城市化过程中土地利用仍存在较多问题。从吉首市的情况来看, 目前耕地质量不断下降、数量不断减少, 耕地保护形势严峻, 土地供需矛盾日益突出, 城市建设用地节约集约利用水平有待提高, 土地利用结构不合理, 缺乏监督管理, 存在土地闲置低效利用现象, 生态环境问题日趋严重。因此, 欠发达地区城市化必须进行科学规划, 落实规划成果, 积极开展土地整理, 开辟建设用地来源, 加速产业集聚, 集约利用土地资源, 建立耕地保护机制, 进一步完善基本农田保护制度, 加强生态保护, 协调土地利用。

关键词: 城市化; 耕地保护; 欠发达地区; 吉首市

中图分类号: F290

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)02-0031-06

Study on urbanization and cultivated land protection in less developed areas: taken Jishou City as example

ZHOU Zi-ying, DUAN Jian-nan, CHEN Qian, ZENG Min

(College of Resources and Environment, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The acceleration of urbanization in less developed regions is bound to take up a lot of cultivated land. Less developed areas have more problems than developed areas in the process of urbanization when land reservation is relatively in easy circumstances, and the land waste is more serious. Take Jishou city as a example, the quality and quantity of cultivated land is getting less, the situation is grim for the cultivated land protection, contradiction between supply and demand of land resources becomes serious, the level of intensive utilization of urban construction land conservation standards need to be improved, the structure of land utilization is unreasonable, lack of supervision and management, where has the phenomenon of inefficient and idle utilization of land resources, ecological and environmental problems become increasingly serious. Therefore, in the process of urbanization, the less developed areas must carry out scientific land planning, implement of the planning, carry out land consolidation, open the source land for construction, accelerate industrial agglomeration, make full use of land resources, establish the mechanisms of cultivated land protection, improve the basic farmland protection system further, strengthen ecological protection and, coordinate land utilization.

Key words: urbanization; cultivated land protection; less developed areas; Jishou city

一、问题的提出

城市化是社会经济发展的必然趋势和要求, 进入 21 世纪以来, 我国城市化进入了一个快速发展的新阶段。据《2001—2002 年中国城市发展报告》

预测, 到 2050 年, 中国城市化率将达到 77%以上, 届时, 城市人口将达到 11~12 亿, 农业人口比重下降, 工业、服务业人口比重上升, 人口和产业向城市集聚, 生产方式和交换方式向规模化、集约化、市场化发展, 生活方式向多元化、社会化发展^[1]。近几年来, 在我国的城市化过程中, 各地乡镇企业迅猛发展, 中小城镇范围不断扩大, 居民点不断增加, 占用耕地数量逐年上升。据国土资源公报, 截至 2008 年 10 月, 我国全国耕地面积为 12 171.60 万 hm^2 , 比上一年净减少 1.93 万 hm^2 。经卫星核查,

收稿日期: 2010-03-11

基金项目: 国家社会科学基金项目(09CJY055)

作者简介: 周子英(1974) , 女, 湖南辰溪人, 博士生, 讲师, 主要从事土地资源利用与管理、信息技术方面研究。

*为通讯作者。

“十五”期间全国耕地面积净减少 616 万 hm^2 ，其中不可逆转性的建设占用耕地 219 万 hm^2 ，年均新增建设用地 43.8 万 hm^2 。为了防止耕地的进一步减少，2004 年《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》(中央一号文件)提出“我国要实行最严格的耕地保护制度”；2006 年，十届全国人大四次会议上通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》要求确保耕地十八亿亩红线的目标。

近年来，众多学者都对城市化与耕地保护的关系进行了研究，大多数学者都同意这样一个观点：改革开放以来，我国城市化的快速发展已经给耕地保护带来了巨大的挑战，城市化的发展导致耕地数量大量减少^[2]。相关研究主要集中在以下两个方面：一是城市化对耕地资源的影响。城市化不断向前发展对耕地的影响不仅表现为耕地数量的减少，而且还会引起耕地质量的退化。王群认为，目前城市工业和商业用地的扩张，绿地等“生态土地”数量得不到保障，工业和生活污染的加剧必然会对城市附近的耕地造成不利的影 响，如耕地污染、退化。另外，多数城镇建设用地的扩展是靠占用土地质量较高与适宜性较好的耕地资源，导致大量高质量的耕地丧失。即使严格执行耕地“占补平衡”，但新开垦的耕地多为劣质地，仍会导致耕地整体质量的下降^[3]。高永年等人的研究更是通过一组数据反映了城市化发展对耕地质量的影响：城市化的快速发展导致工业污染和生活垃圾的急剧膨胀，并迅速向城郊蔓延，全国约有 20% 的耕地不同程度地受到废弃物的污染，耕地质量退化严重^[4]。二是耕地变化对城市化的影响。耕地减少对城市化发展会产生不利影响。从长远来看，保护耕地是社会经济发展的基础与保证，只有切实保护好耕地才能实现国民经济持续、稳定和健康发展；通过依靠耕地转化为非农用地获得的经济增长是难以持久的，也不是真正意义上的发展。耕地减少是城市化与经济发展的必然现象^[5]，但土地资源的稀缺性已经对城市化的快速发展造成了一定程度的制约^[6]，对耕地保护措施的日益严格必定会限制我国城市化的快速发展。

从现有有关耕地保护与城市化关系的研究来看，这些相关成果限于就经济条件比较发达的城市进行分析，而欠发达地区的城市化进程中的耕地保护问题仍未引起学者们的足够重视。笔者以为，与经济发达地区相比，欠发达地区土地储存相对宽裕，但城市化过程中土地利用仍存在较多问题。为此，笔者拟以吉首市城市化进程与耕地保护为例，对欠发达地区城市化进程中出现的一系列的土地利用问题进行研究。

二、吉首市城市化及其土地利用情况

吉首市地处湖南省西北部，湘西土家族、苗族自治州南部，位于东经 $109^{\circ}30' \sim 110^{\circ}4'$ 、北纬 $28^{\circ}8' \sim 28^{\circ}29'$ ，东南靠泸溪县，西邻凤凰县、花垣县，北与保靖县、古丈县接壤，是湘西土家族、苗族自治州的首府所在地，是湘西自治州的政治、经济、文化中心，常吉、吉茶、吉怀高速公路及国道 209、319 线，省道 S229 线与焦柳铁路共同在此交汇，是全国规划中的 18 个二级公路交通枢纽城市之一。吉首市是“大湘西”黄金旅游圈中心枢纽城市，是“湘、鄂、渝、黔”四省市边区物流中心、交通枢纽核心、人居环境协调发展的典范山城，是湖南省的“西北门户”，素有“湘、鄂、渝、黔”咽喉之称。吉首市承东启西，联南接北，是中西部地区的地理过渡地带和经济联系纽带。据湖南省统计年鉴，2008 年，吉首市总人口为 29.05 万人，城镇人口为 19.04 万人，城市化率为 65.54%，城镇人口比 2007 年增加了 0.78 万人，城市化率比 2007 年增加了 2.36 个百分点，尽管如此，吉首市城市化速度不但远远落后于长沙、株洲、湘潭这样政治、经济、文化相对比较发达的城市，而且还落后于同样处于湘西南的怀化市鹤城区，其城市化水平达到了 86.73%，两者之间相差了 21.19 个百分点。吉首市是湖南省唯一进入“西部大开发”战略的一个地级市，与广大西部地区一样，由于自然、历史、社会等原因，经济发展相对落后，人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的三分之一，不到东部地区平均水平的 40%，属于经济欠发达地区，研究吉首市的城镇化进程与耕地保

护的关系,对广大西部地区的社会、经济的发展有着重要的理论与现实意义。

1. 吉首市土地利用结构

2005 年吉首市土地总面积 106 180.60 hm²,其中农用地 97 946.94 hm²,建设用地 4 614.10 hm²,未利用地 3 619.56 hm²,分别占全市土地总面积的 92.23%、4.35%和 3.42%(表 1)。

表 1 吉首市土地利用现状结构表

	地类名	面积/hm ²	占全市土地总面积比例/%	
农用地	耕地	10 809.06	10.18	
	园地	6 686.69	6.30	
	牧草地	4.88	0.00	
	林地	71 877.27	67.68	
	其他农用地	8 569.04	8.07	
	小计	97 946.94	92.23	
建设用地	城市用地	2 381.47	2.24	
	建制镇用地	459.85	0.43	
	农村居民点用地	915.36	0.86	
	独立建设及采矿用地	21.39	0.02	
	交通过地	568.45	0.54	
	水利用地	193.90	0.18	
	其他建设用地	73.68	0.07	
	小计	4 614.10	4.35	
	未利用地	水域	1 470.74	1.39
		滩涂沼泽	189.32	0.18
自然保留地		1 959.50	1.85	
小计		3 619.56	3.42	
合计		106 180.60	100	

2. 吉首市土地利用特点

吉首市位于湘西武陵山脉的南支,是一个以低山、中低山地貌为主的山区市。石灰岩广布,岩溶地貌发育充分,全市 38 395 hm²属寒武系石灰岩地区。吉首市土地利用程度相对较高,据吉首市土地利用总体规划(2006—2020 年),2005 年,全市土地利用率为 98.15%,农用地占土地总面积的 92.23%,比湖南省平均水平高 7.58%,吉首市大部分宜于耕作的土地资源均已被开垦利用,土地后备资源十分有限。多年来耕地复种系数平均约 172.2%,由于复种系数较高,土地资源退化现象比较严重。相对于经济较发达地区,吉首市的耕地产出水平低,为了保证生活与生产发展,人们不加限制地开垦耕

地,土地利用比全省平均水平高 5.97 个百分点。全市各类土地分布呈现城镇用地、林地较集中,其他各类土地分散的格局,很难进行机械化耕作,投入水平低,土地产出远远低于经济发达地区。

三、吉首市土地利用中存在的问题

1. 土地供需矛盾突出,耕地保护形势严峻

我国目前正处在城市化加速发展时期,长期以来城市建设用地存在粗放式经营,在用地规模上,表现为总量失控,扩展过快;在用地结构上,表现为各类用地布局不合理、产值低,城市用地的建筑容积率低^[7]。吉首市作为一个少数民族集聚的城市,政治、经济、文化发展的速度明显劣于其他经济、文化底蕴相对优越的城市。随着城市化水平的快速提升,耕地面积持续减少,耕地保护难度进一步加大。根据相应年份的规划基数,吉首市耕地面积从 1996 年的 13 049.47 hm²减少到 2005 年的 10 809.06 hm²,9 年间净减少耕地 2 240.41 hm²;人均耕地面积逐年下降,由 1996 年的 0.051 hm²降低到 2005 年 0.037 hm²。土地整理复垦开发投入不足,而经济发展对土地的需求持续增长,从而加剧了耕地保护的难度。

2. 城市建设用地节约集约利用水平有待提高

在城市化过程中,由于征用农地较城内拆迁费用上有巨大优势^[8],我国在城市化过程中偏重于外延式发展,疏于内涵式挖掘,导致大量城市土地被低效利用。吉首市在城市化过程中存在着土地粗放利用的现象。吉首市作为湖南省唯一进入“西部大开发”战略的一个地级市,招商引资较其他兄弟市有着更多的政策优惠。为了快速发展城市经济,该市兴建了工业园区,工业地位也放在全市其它产业之前。为了更有利于招商引资,不断调整土地利用结构和用地格局,对各工业用地的审批相对宽松,用地容积率较低,结果造成大量城市建设用地低效利用。在农业结构和产业结构调整过程中,由于未集约经营,导致大量被圈农田撂荒,同时工矿企业周围环境的不断恶化使耕地质量下降,引起了耕地资源进一步流失。吉首市由于规划滞后,在城市发展过程中缺乏足够的资金,导致土地利用类型复杂多样,各类用地布局零乱、相互交叉,相互

干扰,用地效益较低,不仅不利于城市土地节约集约利用,也给城市进一步发展制造了障碍。

3. 土地利用结构不合理

吉首市土地利用结构不合理主要表现在两个方面:其一,农业用地结构不合理。土地利用偏重于占土地面积 10.18%的耕地;大部分山地经营粗放,土地产出效益不高,占 67.68%的林地开发利用不足,在农业内部结构上,经济作物种植比例较小,农用地经济效益较低,这不仅挤占了其他各业用地,使土地资源未能按照最适宜的用途合理开发利用,影响了农业的全面协调发展。其二,城市用地结构不合理。2008年,吉首市的各类用地数量、用地结构,以及各类用地结构比较(表2),可以发现,吉首市的土地利用结构还存在着较大的问题:工业用地偏大、道路广场用地、绿地偏少,尤其是绿地,只占有所有用地的4%,远远低于国家标准8%~15%。吉首作为一个欠发达城市的典型,城市建设起步较晚,工业发展情况较沿海城市差距很大,与长株潭城市群相比也无优势可言,可是工业用地比重却偏大,占土地总规模的24%,存在着粗放低效利用现象。吉首市有着得天独厚的自然风光、人文景观、民族风情,生态发展道路底蕴深厚,因此,吉首市要发展城市经济,提高城市化速度,适宜走生态发展的道路。

表2 吉首市各类用地结构统计

用地类型	用地数量/hm ²	用地结构/%	国家标准/%
居住用地	4.82	20	20-32
公共设施用地	4.61	19	
工业用地	5.73	24	15-25
仓储用地	0.81	3	
对外交通用地	2.94	12	
道路广场用地	2.11	9	8-15
市政公用设施用地	1.33	6	
绿地	1.02	4	8-15
特殊用地	0.41	2	

数据来源:湖南统计年鉴2009;国家标准来自建设部(90)建标字第322号

4. 缺乏监督管理,存在土地闲置低效利用现象

随着人口的不断增长和经济的持续发展,各产业对土地的需求都呈现扩张态势,特别是建设用

地,在今后相当长的一段时期内会保持绝对数量的增长。吉首市城市化水平的不断提高不仅意味着城市面积的不断扩大,城市人口的不断增长,而且意味着城市发展对土地资源的需求日益增加。近年来,由于追求快速城市化,吉首市在城市用地方面未注重内涵挖潜,而是以外延发展的方式引领城市化,城市化的发展必定要增加建设用地,而建设用地的增加往往以占用城市附近的耕地为代价,但耕地一旦转化为建设用地,其用途不可逆转,造成耕地数量绝对减少。在城市发展的过程中,过分倚重外延式发展的方式,造成旧城改造不够,人口流失严重,出现大量空房,容积率偏低,居民贫富差距增大等,使得生活环境恶化,出现严重的生态环境问题。由于城市内的存量建筑用地没有盘活,大量土地低效利用或者闲置,使得本已十分紧张的土地资源大量浪费,进一步加剧了城市土地开发与耕地保护之间的矛盾。对土地资源重视不够,保护意识不强,造成土地资源的浪费。

5. 生态环境问题日趋严重

吉首市山地多,耕地坡度大,水土流失严重,水旱自然灾害频繁,由于土地利用强度大以及破坏植被等不合理利用土地行为的存在,致使市域内水土流失现象时有发生,生态建设和保护亟待加强。吉首市进入国家“西部大开发”战略,有喜有忧,喜的是,在政策扶持方面,较别的城市有更多优惠政策,招商引资更为有利;忧的是,随着工业园的建设,许多产业进驻园内,环境问题接踵而至,尽管工业发展不一定会引起环境问题,但是如果政府监督不到位,个别企业为了自身利益,不顾企业周边的生态环境,工业废气、废液和废渣未经净化,直接向外排放,向社会转嫁其生产成本,会造成企业周边地区土壤污染,环境质量恶化,使周围的耕地在一个相当长的时间内无法利用,耕地的相对数量进一步减少。

四、加强欠发达地区城市化进程中耕地保护的建议

1. 进行科学规划,落实规划成果

欠发达地区土地利用问题日益凸显,耕地保护十

分严峻,给经济、社会发展带来了新的挑战,客观上需要对土地利用结构和布局进行时间和空间上的重新安排和优化,强化土地利用总体规划对于区域土地利用的科学引导与调控。一是在规划中对各项指标的需求进行合理预测,采取“上下结合、多重反馈”的方法落实、分解各项指标;二是在保证各项指标刚性的前提下,适当提高规划指标的弹性空间;三是在规划制定过程中,要提高规划的技术手段;四是定期对土地利用总体规划进行及时修编,以保证规划与发展的高度协调。在规划实施过程中,各级部门应该力保规划实施,形成一个高度统一的整体,不能各自为政,才能保证规划成果的落实、实施。

2. 积极开展土地整理,开辟建设用地来源

土地整理是依据土地利用规划,通过对土地利用状况的调整改造和综合治理,实现土地资源的合理配置,以提高土地利用效率,来实现耕地总量动态平衡。土地整理包括农地整理和非农地整理。农地整理是通过田、水、路、林、村的综合整治,增加有效耕地面积,提高耕地质量,改善农业生产条件和生态环境;非农地整理主要是对城镇闲置、存量等利用效率较低的土地和按规划对农地转为建设用地的土地进行整理。提高土地利用效率,一方面解决城镇发展用地,减少城镇外延占地,另一方面改善城镇生活、居住条件。欠发达地区的发展除了要搞好农地整理,保护好现有的耕地外,还应重点做好非农地整理,要做到以下两点:一是通过治理老城区,进行老城区改造等整理措施,可有效挖掘城市存量土地潜力,提供城市建设用地,控制城市外延速度,以减少占用耕地数量;二是坚持农用地优先的原则,城市建设应尽量利用坡地、瘠地、劣地进行。吉首是一个山地多于平地的城市,有些山坡地土壤贫瘠,不能农用,但经过一定的工程措施后便可以用于居住用地和工业用地。因此,在城市建设过程中,建设用地应因地制宜,利用山坡、劣地等地形条件,发挥建设用地的效能,改变以往在城市建设过程大量占用周围耕地的习惯做法,切实保护耕地资源。

3. 加速产业集聚,集约利用土地资源

随着“西部大开发”的进一步推进,形如

吉首市的欠发达地区的工业也得到了快速发展,但受地理位置影响,这些地区的招商引资存在着一定的劣势,多数前来投资落户的企业规模较小,进行规模经营难度较大。另外,欠发达地区本身也存在着一些乡镇企业,这些企业乡办乡有,村办村有,各自在其范围内布点办企业,直接造成了企业的过度分散。这种分散布局增加了企业对道路、供水、供电、供气等基础设施占地的总体需求。由于企业过度分散,造成工业用地的粗放利用,因此,欠发达地区应加速产业集聚,开辟一定数量的工业园区,对工业园区进行科学规划,对企业用地进行合理布局,控制建筑容积率,严格控制有关用地标准和规模,节约集约利用建设用地,对工业用地进行严格审批和动态监测,以防产生闲置、低效用地状况,坚决避免类似于以往的盲目圈占土地,乱占耕地,乱设开发区和工业园区的现象发生。

4. 建立长效机制,进一步加强基本农田保护

欠发达地区要实现社会、经济可持续发展,保障生态和粮食安全^[9],应该做到以下几点:一是严格落实耕地和基本农田保护体制改革,严格执行土地管理法律法规,加强土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划实施管理,完善征地补偿和安置制度,落实耕地占补平衡,加大科学技术力度,健全土地节约集约利用和收益分配机制,建立完善耕地保护和土地管理的责任制度等措施;二是要严格制约新增建设用地无序扩张,逐步建立起与工业化、城市化以及农业现代化水平相适应的对耕地保护的反馈机制,逐步加大工业对农业的支持和反哺力度,引导和利用建设用地收益补偿耕地,发展农业生产;三是进一步完善基本农田保护制度,进一步强化各级政府在基本农田保护方面的责任,加大各级政府在基本农田保护方面的作用,实行耕地保护目标责任制;四是建立相应的预警、监测、监督检查制度,定期组织检查,使基本农田保护政策落到实处。

5. 加强生态保护,协调土地利用

欠发达地区土地利用应遵循保护与开发并重的原则,在不破坏生态环境前提下,在保护中开发,在开发中保护。一是在搞好环境保护和生态建设的同时,合理利用资源、人文景观、生态环境优势,

积极发展生态产业,推动区域经济快速发展,在发展中解决生态环境问题;二是统筹好经济建设与生态建设的关系,协调好旅游开发与生态保护的关系,协调好土地利用结构调整与生态保育的关系,兼顾社会效益、经济效益和生态效益,促进土地资源可持续利用;三是严格按照土地生态环境承载能力,优化区域土地利用,禁止在自然保护区、生态公益林、水源涵养地等生态敏感脆弱区进行高强度土地开发活动;四是对不同资源环境条件下的土地进行分级与生态培育,划定禁止开发、限制开发区的范围,并明确具体的保护措施,对生态敏感地区,通过建立自然保护区和封山育林进行重点保护;五是对其他地区,加强生态建设和产业引导,合理利用资源,减轻土地利用对生态环境的压力。旅游基础设施建设应从属并服务于旅游产业发展,其建设应与周边旅游资源和生态环境协调一致;城镇建设、旅游开发等土地利用活动在空间上要形成和谐统一的景观格局,禁止造成与自然景观或文化冲突的土地利用活动。吉首市土地生态保护的主要任务是加快造林绿化速度,以建设梯田为重点,采取生物措施和工程措施相结合的方式,制止滥垦滥伐,提高植被覆盖率。

五、结论

随着“科学发展观”、“五个统筹”、“资源节约型和环境友好型社会”、“社会主义新农村建设”等一系列科学发展理念的提出和运用,在城市化高速发展阶段,为了保证国家的粮食安全、社会经济的可持续发展和坚守 18 亿亩耕地红线,客观上要求经济欠发达地区在城市化建设过程

结合本地区的社会、经济发展的实际情况,在科学发展观的指导下,以严格保护耕地为前提,以严格控制建设用地为重点,以节约集约利用土地为主线,积极盘活存量土地,充分利用闲置土地,尽力挖掘土地利用潜力,采取行政、经济、法制并重的方式,促使土地利用战略、土地资源管理体制的更新与转变,进一步强化耕地保护政策和措施,确保真正贯彻落实国家的耕地保护制度,加强对区域土地利用的科学引导与调控功能,使欠发达地区的城市化进程与耕地保护呈现出共赢的态势。

参考文献:

- [1] 宋戈,吴次芳,王杨.城镇化发展与耕地保护关系研究[J].农业经济问题,2006(6):64-67.
- [2] 王群.城市化进程中土地资源持续利用问题[J].中国土地科学,2003,17(2):47-51.
- [3] 张浩,马蔚纯,HO Hon Hing.基于LUCC的城市生态安全研究进展[J].生态学报,2007,27(5):2109-2117.
- [4] 高永年,刘友兆,李丹,等.江苏省人口对耕地数量驱动作用的时空变异[J].安徽农业大学学报,2003,30(2):131-135.
- [5] 欧阳婷萍,朱照宇,匡耀求.广州的城市化与耕地保护[J].城市问题,2002(2):37-41.
- [6] 曹雪琴.试析土地短缺与城市化[J].经济师,2001(2):54-55.
- [7] 赵海波,关欣,谭晓.论城镇化建设与耕地保护——以长沙县为例[J].农业现代化研究,2009,30(4):434-437.
- [8] 王秋兵.土地资源学[M].北京:中国农业出版社,2003.
- [9] 向昌盛,周子英,武丽娜.粮食产量的支持向量机模型研究[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2010,11(1):6-10.

责任编辑:李东辉