

对西部城市化进程中的耕地保护问题的思考

张秀青

(西南农业大学 重庆北碚 400716)

摘要:西部城市化水平落后,加速西部城市化进程势在必行。然而城市化的过程必然需要理性大量土地,甚至在很多情况下需要相当数量的优质耕地,导致耕地资源的流失。如何在西部城市化进程中保护有限的耕地土地资源,本文在做理性思考之后提出了相应的对策。

关键词:西部 城市化 耕地保护 对策

中图分类号: S157.2

文献标识码: A

文章编号: 1008-4169(2004)03-0095-05

1 西部地区耕地资源的严峻现状

西部地区土地资源总面积大,但耕地资源占土地资源比例小,质量差,有较多后备资源,优良的耕地资源缺乏。根据1996年的农业普查数据,西部地区土地总面积为681.98万平方公里,占全国土地总面积的71.04%,2002年人口为4.85亿,占全国的37.73%。西部虽地域辽阔,却多为高原、沙漠、山地,许多地带不宜人居住,少有大面积的平原。其平原、盆地面积不足总土地面积的10%。耕地面积仅为49.59万平方公里,占西部地区土地总面积的7.3%。全国耕地中有2/3属于中低产田,而西部的中低产田则占到全国的3/4。1996年,全国耕地单位面积产量(103kg/hm²)平均水平约为3.9,东部、中部分别约为5.1、3.8,西部仅为2.7。

西部地区耕地资源数量不大,质量不高,但还必须面对水土流失、土地沙化和地质灾害的威胁。由于对土地资源的不合理利用,西部生态环境遭到严重破坏,水土流失、沙化等退化问题十分严重。我国水土流失耕地面积约1.6亿hm²,其中西部占47%。水土流失的结果是耕地肥力明显下降,耕层土壤变薄,土壤保水能力减弱,耕地质量进一步降低。西部耕地沙化速度从20世纪70年代的1,500km²/a增加到90年代的2,460km²/a。西部地区的地质结构复杂,断裂发育,地震、滑坡、泥石流等地质灾害频繁发生,致使其土地和生态环境的承载力低下。

西部土地资源开发利用具有较大潜力,这是事实。据土地利用现状调查,西部地区未利用土地占

全国未利用土地总面积的79.9%,适宜开发为耕地的土地面积约占全国耕地后备资源总面积的57%左右^[1]。因此与全国耕地面积持续减少的情况不同,西部地区的耕地面积近些年是增加的。如内蒙古、新疆、云南、广西、贵州、甘肃、宁夏等省,1988年以后耕地基本上是净增加的。个别省份,如内蒙古等,增加的幅度还比较大。1990年西部地区耕地面积为30.26万平方公里,到了1996年,耕地面积增加到了49.58万平方公里,增加了63.8%。然而这些掩盖了西部耕地问题的实质。这些新开发出的耕地是城市周围被占用良田的占补品,比较而言生产力低,质量较差,大多粮食亩产低。同时还应注意,这些增加的耕地主要来自于对林地和草地的破坏。1986年到1999年,西部地区因草地开垦而增加的耕地面积占到了新增耕地面积的69.5%。新开垦土地面积最多的省份也是受灾最严重的省份,两者相关系数为0.75^[2]。一般来讲,受沙漠化威胁大的西北地区,因灾损而弃耕的面积较大;受水土流失威胁较大的西南地区,因灾损而弃耕的面积相对较小,但耕地生产力的损失较大。

2 西部城市化对耕地资源的压力

同我国中、东部地区相比,西部地区基础设施如交通、通讯、水利等十分落后,城市化水平低且发展极不平衡。但是随着西部大开发的不断推进,城市化进程不断加快。西部非农业人口比重从1978年的13.69%上升到了2002年的23.14%,增加了近10个百分点。从城市数量看(表1),1998年到2002年的5年

收稿日期: 2004-06-21

作者简介: 张秀青(1978—),女,汉族,山东济南人,西南农业大学经济管理学院在读硕士研究生,主要研究方向为农产品贸易和土地管理。

中,全国的城市总量减少了8个,而西部增加了7个,达到167个。西部地区的城市建成区面积从1998年的4,641.17平方公里增加到2002年的5,431.52平方公里,增加了790.35平方公里,比1998年增加了17%(见表2)。国家在西部征集建设土地的面积也显著增

加(见表3),1998年为90.35平方公里,1999年略有下降,2000年为105.8平方公里,2001年比2000年增加了近10倍,2002年又继续增加了约50%。由此可见,非农建设用地需求量在西部地区将日趋增加。

表1

地区	年份	城市数量(个)				
		1998	1999	2000	2001	2002
全 国		668	667	663	662	660
西 部		160	159	160	164	167

表2

地区	年份	城市建成区面积(平方公里)				
		1998	1999	2000	2001	2002
全 国		21379.56	21524.54	22439.28	24026.63	25972.55
西 部		4641.17	4688.22	4764.67	5067.14	5431.52

表3

地区	年份	国家建设征用土地面积(平方公里)				
		1998	1999	2000	2001	2002
全 国		515.54	340.47	447.25	1812.19	2879.86
西 部		90.35	67.21	105.8	1090.81	1524.18

以上三表资料来源:《中国统计年鉴》(1999-2003),西部数据是作者根据年鉴资料整理得到。

西部城市大都位于数量不多的平原之上。这种情况在西南地区尤为突出,在西南地区少有的平原面积上,城市的集中度以及特大城市出现的比率,甚至比沿海许多地方都高。例如位于四川盆地底部的成都平原,是西部地区最大的平原,面积虽然只占四川全境的1%,却集中了全省92%的城镇,在成都平原平均每平方公里有38.5个城镇,1.8个城市,是中国城镇最密集的5大地区之一。其中,西部地区人口超过200万的两个特大城市成都和重庆,就处在四川盆地的中心和边缘。西部地区其他比较重要的城市,也大多分布在自然条件较好的平原、河谷盆地及绿洲地带。例如银川平原的银川,河套平原的兰州,关中平原的西安,以及新疆北部地区的乌鲁木齐等。

这样的城市布局必将导致城市扩张占用的是质量优良的耕地,形成城市扩张与农争地的局面。西部12省(区、市)的平原县年末实有耕地面积近些年持续减少,2000年时为76,582平方公里,到2002年下降到64,834平方公里,下降了15.34%;而同在西部

的丘陵县和山区县的耕地面积变化不大,山区县也有所增加。但是西部的良田沃土主要集中在平原地区。据统计,仅2003年我国耕地就减少6万平方公里,其中有5万平方公里在西部,城市的扩张和基础设施建设是其中的重要原因。目前,西部正掀起了城市化的高潮,各省市纷纷拿出自己的城市发展方案,而这些的代价又是牺牲良田。四川省计划到2010年城市化水平达到38%,城市建成区面积达到2776平方公里,而2002年的城市建成区面积为1201.41平方公里,8年将扩大一倍多^[3]。重庆市也准备在未来10余年向地势较平坦的北部发展,将城区扩大一倍。广西省现有19个设市城市,除凭祥、合山、东兴三市外,都要发展成为中等以上的城市,南宁、柳州两市还拟发展为城区人口超过百万的特大城市^[5]。宁夏吴忠市强调城市规划的超前性和科学性,将城市规划控制区由23平方公里调整为190平方公里^[6]。这种“摊大饼”、“同心圆”似的城市扩张,造成了大量耕地的流失。

3 对西部城市化和耕地保护问题的理性思考

西部城市化有利于西部农村剩余劳动力的转移,推动乡镇企业等非农产业聚集,加快农村工业化和现代化的进程。西部城市化应该是势在必行。在国外,历史已证明,城市化过程常常伴随着耕地减少。如日本在1955年到1994年40年间,耕地减少了52%,平均每年递减速度达到1.3%;韩国从1965年到1994年耕地减少了48%,平均每年递减速度为1.4%。在我国的城市化发展中,耕地也呈现出相似的趋势。城市化的过程必然需要大量土地,甚至在很多情况下需要相当数量的优质耕地,导致耕地资源的流失。但是这并非城市化中大肆占用耕地的理由。耕地是不可再生的资源,是我们的衣食父母,关系着国家的粮食安全,搞好耕地保护,可维持一定面积的耕地,解决人们吃饭问题、缓解人地矛盾。然而西部大开发中,许多地方对加快城市建设积极性很高,却相对忽略了保护耕地的战略意义。正确处理西部城市化与耕地保护的关系,必须要“摈弃一个观念,树立一个观念”。

3.1 摈弃“盲目扩张”的观念。

在西部乃至全国目前的城市化过程中,存在着一个认识上的极大误区,即城市规模的“大饼”摊得越大越好。由于受到目前城市发展空间的制约,近年来的城市建设多采用“摊大饼”的方式,致使城市规模盲目扩大,而城市化的效果并不显著。不断膨胀着的大城市,大量侵占了农业耕地,许多城市市区面积比建成区的面积大得多。与此同时,农村耕地毫无价值地减少了,乡村自身的城市化却毫无起色。对于西部而言,耕地资源相对更少,城市的盲目扩张终将导致耕地的大量流失。因而,一定要摈弃“盲目扩张”的观念。要意识到城市化并不仅是要减少农村土地面积,也不是要一下子将农村彻底改造为城市,城市化是为了淡化城乡界限,解决城乡分割的问题。

3.2 树立“保护耕地与城市化协调发展”的观念。

促进城市化的重要保证是集约用地、科学用地、规划用地,以此来协调二者之间的关系。我们一定要坚持在保护中发展,以发展促保护,使城市化真正有利于实现集约用地。不能不顾当前经济建设的合理要求,单纯地为了保护耕地而保护耕地;也

不能只考虑城市化的发展,而忽视保护耕地。坚持“一要吃饭,二要建设”,保护耕地和城市化并重。

4 措施与政策建议

4.1 严格执行土地利用总体规划,依法强化城乡结合部基本农田保护区内耕地的保护。

土地利用总体规划是对全辖区内国民经济各产业部门、城乡各类土地的利用、开发、治理、保护作用的整体规划。不仅是科学合理利用土地的基础和依据,而且也是加强土地管理和搞好城市规划的前提。上一轮编制的土地利用总体规划在实施过程中已暴露出权威性不够。致使城市规模发展过大,大量占用优质高产农田,高标准和超标准用地。按照国民经济和社会发展15年规划纲要和两个根本转变的要求,全面实现土地的可持续利用,必须增强土地利用总体规划的权威性。通过立法使土地利用总体规划成为政府协调和管理土地的战略性的行政法规和政策目标,并使城市布局和新区建设都高度重视和服从于土地利用总体规划。同时,土地利用总体规划要突出基本农田保护问题,合理确定城市用地规模,划定城市与基本农田保护区界线。要根据社会经济发展的总目标,在科学预测的基础上,合理确定规划区未来人口增长的最大峰值控制线,确保人口峰值年农产品消费供给的最低耕地面积控制警戒线,工业化、城镇化快速发展中非农业建设用地总量控制线。以此为依据,划定同级辖区内的一、二级基本农田保护区边界和城市建设规划用地控制和引导社会用地定向、定量、定位、具有法律约束力和基本产业用地政策的总体方案。

4.2 制定西部特色的城市化战略,根据空间特点决定城市化的发展重点。

根据西部地区地广人稀、生态环境制约的特点,除成都平原、关中平原等少数地区外,都不适宜实行大中小城市共同发展的战略。部分地区可以优先发展大中城市。有些地区则要根据具体的地区特点,发展特色城市。如新疆凭借油气资源开发的独特优势建立了大批远离自然绿洲的新城镇。还可以建立为数不限的星点式“微型城市”^[8]。“微型城市”是要求尽量避开平原耕地建立在山坡岭地和荒地之上。西南重镇重庆市老城区就是巍然建立在嘉陵江畔的山坡之上。大城市已有先例,“微型城市”理应可行。发展星点式“微型城市”要与发展乡镇企业结合起来,

凭借乡镇企业的资金投入而充实自身的建设。乡镇企业基本是轻型工业,选址布点于低坡地带不仅是可行的,而且有利于防治“三废”污染,保护环境。因此,要以乡镇企业为主体,配套发展二、三产业,建成具有一般中心城市功能的轻型工业“微型城市”,它可以就近吸纳广大农村剩余劳动力,合理安排农转非,从而实现城市化,减轻大城市的种种压力。

4.3 挖掘城市土地利用潜力,走旧城内涵发展道路

西部地区土地利用率低,中小城市和农村居民点的土地利用十分粗放。城乡居民点人均用地超过200平方米,远远高于国家规定标准,旧城改造大有潜力可挖^[8]。针对西部城市发展不能走“同心圆”式向外扩展的道路,实行旧城改造、走内涵发展的道路就是最明智的选择。实行旧城改造,要重新编制城市发展总体规划,调整城市功能分区,合理安排城市用地结构。过去由于划拨土地带有一定的随意性,往往给工厂企业划拨的土地过多,致使城市工业用地比重过大。通过旧城改造拆迁,可以把过多占用的土地调整出来,同时使城市工业布局趋于合理。只要西部的大中城市和城镇有规划、有计划、有步骤地实行旧城改造,走城市内涵发展的道路,耕地就可以在城市化不断发展的同时得到保护。

4.4 深化土地使用制度改革,全面推行土地有偿使用

彻底改革土地使用制度。运用市场机制配置土地资源是促进土地合理、高效利用的重要措施。一是要全面深化土地使用制度改革,培育发展土地市场,要按照现行法规的规定,扩大土地有偿使用的范围,当前要通过出让、租赁等多种形式的土地供应方式,积极引导原划拨土地合法进入市场流转,利用级差地租理论和经济的手段优化配置土地资源,把城市中最珍贵的黄金地段按市场价格出售或租赁给商服业使用,以获得土地的最大经济收益率,从而达到节约土地,提高土地利用率的的目的。二是要建立公正、公平、公开的土地市场机制,尽可能采用招标、拍卖方式,建立有效的价值体制,形成规范有序的土地市场。例如,自从广西玉林市实行国有土地公开招标和拍卖后,地价大幅上升,创出了每平方米地价9,770元的最高记录,追回欠款1,544万元。三是要加强对土地市场的宏观调控来引导土地市场,促进城市土地合理高效利用。

4.5 加快城市地理信息系统的建设,强化城市

化对耕地占用的动态监测。

城市地理信息系统是城市基础设施之一,是对城市进行现代化管理、规划和科学决策的先进手段。它不仅可以从方便地获取、存贮、管理和显示各种城市化信息,而且可以对城市化进行有效的监测、模拟分析和评价,从而为城市化提供全面、及时、准确和客观的信息服务和技术支持。城市地理信息系统能够为城市化模型提供一整套基于GIS逻辑原理的空间操作规范,进行空间模拟分析,以反映具有空间分析特性的城市化过程的移动、扩散、动态变化及相互作用,并对它们进行可视化。

区域城市化的空间结构模式直接影响区域城市化的经济与环境效益,影响区域的可持续发展。根据区域城市空间结构构建城市化模型和土地利用动态模型所建立的城市地理信息系统,是处理好城市化和保护耕地的一条有效途径。其中,城市化模型是对城市化进行评价与预测的有力手段,因此可把城市化模型和GIS结合。在GIS的帮助下,获取、存储、管理和显示各种城市环境信息,实时、高效、准确和方便地对城市环境进行监测、模拟、评价、预测和分析,从而为有效地分析研究城市空间发展的动态变化提供依据,从而为城市的发展和耕地保护提供最优的发展模型,为决策者提供第一手资料。

参考文献:

- [1] 邓红蒂、董祚继.关于西部大开发土地资源开发利用的初步研究[J].中国土地科学.2001(1):39—42
- [2] 李秀彬.中国近20年来耕地面积的变化及其政策启示[J].自然资源学报.1999,14(4):329—333
- [3] 彭永生、高颖.四川省“经营城市”蓝图初就9城跨入大城市行列[EB].四川在线www.sconline.com.cn.2003-02-27
- [4] 未来十几年重庆主城区面积将扩张一倍[EB].中国西部网www.chinawestnews.net.2003-09-30
- [5] 周群、蒋雪林.广西城镇化建设步伐提速[EB].中国新闻网www.chinanews.com.2002-11-03
- [6] 宁夏城市建设走向规范化[EB].今黔在线www.gog.com.cn.2003-07-07
- [7] 谭刚、程辉.严格控制城市规模外延加大耕地保护力度[J].吉林农业.1999(5):4—5
- [8] 周启仁.我国城市化建设与耕地保护问题的构想[J].中国土地科学.1997(10)(增刊):47—49
- [9] 国家发展计划委员会政策法规司编.西部大开发战略研究[M].北京:中国物价出版社.2002
- [10] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴[Z].北京:中国统计出版社.(1999—2003)

Thoughts on Protecting Cultivated Land during the Process of Urbanization in Western Regions

Zhang Xiu-qing

(Southwest Agricultural University, Beibei, Chongqing 400716)

Abstract: Western regions lag behind in urbanization, thus it is necessary to step up its urbanization process. However, the urbanization process takes up substantial amount of land, sometimes high quality cultivated land, leading to loss of cultivated land resources. How do we protect the limited cultivated land resource? This paper puts forward corresponding countermeasures after some rational considerations.

Key Words: Western Regions; Urbanization; Protection of Cultivated land; Countermeasures

=====

(上接 94 页)

A Brief Discussion on Office Workers' Role Change in Combination of Local Colleges

Fan Xiao-jun

(Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: With the adjustment of the distribution of the institutions of higher learning, promoting colleges to institutes is increasing accordingly. This paper covers how an office worker accepts a new challenge, how he/she enhances the multiple quality and optimizes the disposition in office resources, in order to give full play to the office's coordination function in the course of the combination of local colleges to realize the role change from the colleges into institutes as soon as possible.

Key Words: Amalgamation of Local Colleges; Office Worker; Role Change