

中小城市城镇化发展与耕地资源协调发展研究*

——以江汉平原为例

叶青清^{1,2}, 曹隽隽²

(1.湖北省社会科学院长江流域经济研究所,湖北武汉 430077;2.华中师范大学城市与环境科学学院,湖北武汉 430079)

摘要:该文通过对江汉平原 16 个县域行政单位城镇化发展与耕地资源承载力的实证研究,归纳总结了江汉平原城镇化与耕地保护协调发展中的问题;以问题为导向构建江汉平原中小城市城镇化与耕地资源协调发展模式,提出在城镇化进程中加大对土地利用方式的优化与耕地保护力度,实行差别化的国土政策建议。

关键词: 城镇化;耕地资源;国土政策;中小城市;江汉平原

中图分类号: F292 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)76-0022-04

“十三五”规划纲要提出:到 2020 年中国常住人口城镇化率达到 60%,户籍人口城镇化率达到 45%。推进城镇化成为“十三五”规划纲要中的重要内容。当前,中国正处于城镇化发展的攻坚时期,中小城市建设发展逐步成为新型城镇化的重要“战场”,尤其是在城镇化发展与耕地资源保护方面,中小城市及县镇的作用和优势明显。与大城市相比较,中小城市规模适中,具有更加良好的自然生态环境,城市发展过程中的社会和环境问题相对简单,物质供给和基础设施相对更容易满足居民需求,在新型城镇化过程中,更具有建设宜居城市的优势。

依据《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》相关数据显示:自 1996 年以来,全国建设用地面积呈现快速增加的态势,其中城镇建设用地面积年均增加量占建设用地增长总面积的 50%左右;然而,城镇用地面积增长与城镇人口增长不协调现象变得突出。在城镇化迅速发展的近 10 年间(2000—2010 年)中国城镇人口陡增了 2.1 亿,人口城镇化率由 36.22%提高到了 49.68%^①。城镇化过程中的建设用地占用速度加快,尤其是城镇用地面积和农村居民点增长明显,其中 2000—2007 年全国城镇工矿用地面积由 597.1 万 hm^2 增加到 792.9 万 hm^2 ,平均每年增长 27.97 万 hm^2 ^②;平均每年土地征用规模达到 16.7 万~20 万 hm^2 ,按人均 0.6~0.7 hm^2 土地推算,

粗略估算每年将大约产生 250 万~300 万失地农民。城镇面积不断扩大,重数量轻质量的传统城镇化建设模式对城镇化的有序平稳发展产生了不良的影响。尤其是近十年来,中国的城镇化进程处于“急速城镇化”阶段,超出了正常城镇化的发展轨道,人口的过度集中,资源的过度消耗,大面积的占地、毁地使得我们人类赖以生存的生态环境遭到严重的破坏,土地资源耗竭,粮食安全得不到保障。

江汉平原作为中国农产品主产区其城镇化发展过程中伴随着一系列土地利用问题,差别化国土政策与配套完善机制既是实现中小城市城镇化和谐健康发展的基础,也是实现“两型社会”,切实保护耕地资源,建设生态文明城镇化的基本保障。

1 江汉平原中小城市城镇化发展的问题

土地是城镇化发展的载体,现阶段城镇化发展进程加快,尤其是土地城镇化速度过快,城镇边界的扩张,大规模的占地、圈地使得土地城镇化发展速度超过人口城镇化、经济城镇化、社会城镇化,这必然会引起人地矛盾的加剧。具体来讲,大致可以归纳为以下几个方面:

1.1 城镇建设对耕地的破坏和粮食安全的影响

中国粮食生产与粮食安全一直备受国内外关注,江汉平原作为中国农产品主产区,肩负着粮食生产的重任。但随着城镇化、工业化的进程逐步加快,土地城镇化的发展侵占了大量耕地,甚至是优质耕

收稿日期:2016-08-15

作者简介:叶青清,博士,助理研究员;曹隽隽,博士,讲师。

E-mail:daisy7799@126.com

基金项目:中央高校基本科研业务费 CCNU2015A05004 和 CC-NU15A06068

① 数据来源:第五次和第六次全国人口普查。

② 数据来源:土地利用变更调查。

地,不少地区城镇化的发展是以大量牺牲耕地面积为代价的。2010-2015年,江汉平原内的洪湖市、江陵县、荆州市荆州区、天门市,这几个县域地区的城镇人口减少,城镇面积增加,农业劳动人口增加,耕地面积减少。城镇建设扩张明显,土地城镇化发展速度加快,出现建设占用耕地的现象。因此,处于粗放城镇发展阶段会带来农田的大量丧失,耕地资源的侵占与生态资源的破坏等问题,进而影响到农业的发展,使得粮食生产安全受到威胁。

1.2 土地利用方式不合理

土地城镇化的超速发展,缺乏科学有效的针对城镇空间边界划定的约束机制。同时,由于土地利用规划执行效果不明显,地方政府一度成为当前土地违法主体。一些地方政府罔顾法纪,土地利用违法违规违法严重,非法占用耕地,占优补劣等现象严重都是导致中国城镇土地总量难以控制的原因所在。为谋求城镇化水平的提高方面,地方政府往往侧重于城镇面积的扩张,等级规模的扩大。如不仅一些大中城市制定了以大规模新区建设和城市重心转移为特征的扩张规划,许多中小城市也通过规划增加建设用地规模。蔓延式的城镇扩展模式造成城市建设用地面积逐渐增加,但大多数扩张的城镇土地基本处于闲置状态并未投入建设,粗放利用土地资源造成土地资源无端浪费。同时农村居民点建设占用面积过大,且内部用地结构不合理,布局稀疏凌乱。

1.3 区域发展不协调和城镇内部土地利用功能定位混乱

江汉平原内部各县域地区自然条件、资源禀赋和土地利用特点存在较大的差异性,同时发展过程中缺乏区域间的协调机制。各地城镇化发展过程中侧重土地城镇化的发展,力图进一步扩大城镇规模,土地城镇化发展进程中伴随着重复建设以及压价出让土地的现象,这些都是导致土地利用结构不合理和布局进一步失调的原因所在,突出表现为耕地数量的急剧减少城镇土地数量的过快增加。不容忽视的一点是,不少地区也存在城镇内部土地利用结构失调现象。一些城镇工业用地比例占55%以上,而居住用地比例仅为20%左右,道路设施以及公共绿地所占比重仅达25%,分别位于各自合理区间的下限。

1.4 城乡用地结构问题突出

当前的城镇化是转变土地利用方式的根本途

径,但人口城镇化尚且停留在人口从农村向城市流动的阶段,并未实现真正意义上的人口城镇化,也就是说流动到城镇的人口并未享受到城镇人口应当享有的权利和公共服务。同时,大量农村劳动力涌入城镇从事第三产业工作,使得“空心村”日趋普遍,农村地区很多土地闲置。另一方面,城镇建设用地扩张以及粗放利用使得土地资源紧张。城乡用地二元矛盾突出,用地结构明显不合理,无疑造成了土地资源的浪费,阻碍了城乡一体化进程的有序展开。

1.5 土地利用方式不合理对生态环境的破坏

土地城镇化的快速发展改变了传统的土地利用方式,城镇土地利用方式的转变使得原本的土地生态系统组成与结构发生了改变。土地生态系统遭到严重破坏,尤其是物质循环与能量转化功能,从而带来了严重的生态环境危机,不少地区的土地利用生态效益降低,生态功能遭到严重的破坏,土地资源得不到很好的保护,城镇土地总量也得不到有效控制。

2 城镇化与耕地保护协调发展模式构建

2.1 江汉平原“四位一体”的城镇化协调发展模式

近10年来,江汉平原城镇化进程进入高速发展阶段,人口城镇化、经济城镇化、土地城镇化、社会城镇化四位一体的城镇化发展进程日益加快。以大武汉城市群为依托,受大城市圈的辐射效应影响,江汉平原各县域地区的城镇化发展重心由西向东位移。要实现城镇化与耕地资源的协调发展,需依靠两个协调来实现:第一,整个江汉平原城市群的城镇规模与城镇化发展的协调一致;第二,江汉平原县域城镇内部的结构调整与功能优化升级的协调同步发展。以江汉平原主体功能区划为依托,科学开发利用国土空间,优化土地利用结构,以保护耕地资源为首要任务,做到严格控制城镇建设用地规模,严格划定永久基本农田,合理控制城镇开发边界,切实保护城郊地区耕地,防止城镇化“空间失控”状态的继续蔓延。

2.2 维护土地利用规划和城镇规划的科学性、严肃性、权威性

严格执行国土部的“三线划定”政策,优先划定永久基本农田保护红线和生态保护红线,合理确定城市开发边界,严控城镇增长空间边界,以保护城镇周边地区耕地不被侵占,保护稀缺的耕地资源从而保障粮食生产安全。切实维护土地利用规划与城镇

规划的权威性。同时,应该将土地利用总体规划作为引导土地资源高效集约利用的主要依据。着力于对现行规划编制、评审、报批制度的改革,从而切实提高土地利用规划的合理性、可行性、科学性与连续性。在制定科学的土地利用规划的同时也要认真做好城镇建设用地规划,优化土地利用方式,加强城镇内部建设用地结构的优化升级,还应科学引导和制定合理可行的规划以严格控制城镇化发展过程中的土地利用活动,从而具体协调好城镇规划与土地利用总体规划的关系,维护规划的权威性与严肃性。

2.3 实施量化的用地规模布局与城镇用地规划空间引导

城镇化的用地规模与城镇内部各类用地规划布局应该严格按照建设用地总量控制的原则执行,建立起城镇空间拓展的约束机制。各级政府在进行土地利用规划时应当注重各类规划的连贯性和一致性;城镇化建设中要严格依照规划进行,具体操作时要注意到城乡建设规划中的建设用地规模、范围界定应当与土地利用总体规划划定的建设用地规模、范围一致。

2.3.1 切实执行耕地保护政策与优化土地利用方式

规划城镇用地规模空间布局时要切实执行耕地保护政策与优化土地利用方式,促进土地方式由粗放利用向集约利用转变。尤其是城乡一体化进程中,会出现城镇建设用地增加和农村建设用地减少这类现实问题,因此,优化城乡内部用地结构升级必须结合城镇和村庄的自身发展需要,因地制宜确定各类地块,如建设用地、农用地、农村宅基地、耕地等地块分区。着力保障对基本农田的保护,落实好土地整理,优化撤并农村居民点,集约合理利用农村土地,在保证耕地不减少的情况下,积极探索出一条科学合理的增减挂钩的土地流转模式。

2.3.2 协调好土地城镇化发展与城镇周边耕地保护之间的关系

城镇化用地的规划空间布局应当在重点协调城镇建设用地范围、确定与城镇内部用地结构布局优化升级的基础上,协调好土地城镇化发展与城镇周边耕地保护之间的关系。按照土地利用总体规划中所确定的用地指标、土地利用结构、基本农田保护、耕地总量平衡、耕地占补平衡等具体要求统筹城乡用地规划的空间布局。从用地的规划布局层面出

发,有效缓解城镇化发展与耕地保护之间的矛盾,进一步协调好土地城镇化过程中的城镇建设、土地供求、土地扩张三者的关系。

2.3.3 按照主体功能区划的要求对城乡发展进行功能分区

在功能分区时依据区域自身发展特点,重点依据产业布局、生态环境保护、基本农田保护、建设用地空间扩张管制等要求进行合理化的土地用途(包括建设用地和非建设用地)的总体空间布局。统筹城乡总体利用规划,确定“四区四线”空间管制区域,严格按照空间管制要求,科学划定城市空间增长边界,对城镇的增长边界做出合理的空间引导。引导区域走新型城镇化道路,集约利用城镇存量用地,有利于帮助探索出一条系统性的协调城镇人口变化与建设用地变化的可持续发展途径,从而更为科学的指导和约束城镇用地规模空间发展的时序性和方向性。全面提高城镇化的综合水平,形成有效的城镇化,切实提升城镇的可持续发展和综合承载能力。

3 城镇化进程中加大对土地利用方式的优化与耕地保护力度

3.1 城镇化发展应同时注重土地利用的生态效益

当前城镇化的过快发展导致了许多生态环境问题,其中土地生态环境问题日益加剧。城镇建设大量侵占耕地资源,使得土地生态效益日趋下降,应当尽快通过对城镇土地利用进行科学合理的布局规划,同时出台一系列环境整治与土地生态保护的综合防治措施以达到对土地生态环境的有效保护。实施科学合理的生态环境建设规划,制定因地制宜的土地利用方式,协调好城镇内部的土地利用结构,合理调整城镇内部各类用地的布局。在土地城镇化的进程中,还应科学评价其对生态环境影响,加强生态环境基础设施建设。地方政府、环保部门应切实开展生态环境问题治理,从而综合提升土地生态效益,逐渐形成一套高效可行的生态环境问题综合整治措施。

3.2 建立城镇化进程与耕地资源协同发展的长效机制

从短期来看,城乡二元结构矛盾突出,城乡土地市场尚未建立,在此形势下,实施严格的耕地保护政策,确保耕地红线不放松,在一定程度上来说依旧能起到保护耕地的作用。国土部门还应建立一个科

学、合理、长效的耕地生态预警系统,在确保耕地粮食生产的基础上,对耕地生态安全,建立耕地的质量变化全方位的动态监控体系,实时监测耕地数量质量的变化情况。从长期来看,要密切关注城镇化发展和耕地资源数量变化在不同城镇化发展阶段的协调关系。同时,依据协调关系的客观规律,掌握其中的因果关系变化趋势,分析其成因机制,从而适时调整土地政策以适应未来城镇化发展所要亟待解决现实问题。

参考文献

- [1] 中国土地政策改革课题组.土地解密[J].财经,2006,32(4):34-44.
- [2] 姚士谋,陆大道,陈振光,李昌峰,王聪,吴建楠.顺应我国国情条件的城镇化问题的严峻思考[J].经济地理,2012,35(5):1-6.
- [3] Chen J. Rapid urbanization in China: A real challenge to soil protection and food security [J]. *Catena*, 2007, 69(1):1-15.
- [4] 但承龙.土地可持续利用规划理论与方法,经济管理出版社[J].2004,21(2):31-32.
- [5] Brown L R, Halweil B. China's water shortage could shake world food security[J]. *World Watch*, 1998, 1(4):10-20.
- [6] 张晓松.警惕地方政府成为土地违法主体[J].领导科学,2006,12(15):9.
- [7] 李翘.走向理性之城:快速城市化进程中的城市新区发展与增长调控[M].北京:中国建筑工业出版社,2006.
- [8] 严金明,蔡运龙.我国城镇化道路的选择与小城镇合理利用地的思考[J].中国土地科学,2000,14(4):27-30.
- [9] 刘新卫,张定祥,陈百明.快速城镇化过程中的中国城镇土地利用特征[J].地理学报,2008,63(3):301-310.

Study on Coordinated Development of Small and Medium Cities Urbanization and Cultivated Land Protection ——A case of Jianghan Plain

YE Qingqing^{1,2}, CAO Junjun²

(1. *Institute of Economic Research, Yangtze River Basin, Hubei Academy of Social Sciences, Wuhan Hubei Province 430077, China;*
2. *College of Urban and Environmental Sciences, Central China Normal University, Wuhan Hubei Province 430079, China*)

Abstract: This paper chooses 16 county-level administrative units of Jianghan Plain to make the empirical study on urbanization development and carrying capacity of cultivated land resources. It summarizes the existing problems of the harmonious development of urbanization and farmland protection in Jianghan Plain. Therefore, it proves the issue-oriented construction of coordinated development mode of medium and small cities urbanization and cultivated land resources in Jianghan Plain. It proposes that to increase the optimization of land use patterns and farmland protection efforts in the process of urbanization, and make the implementation of differentiated land policy recommendations. In this paper, not only the scientific, rational and sustainable intellectual support, but also the reference policy and decision making are provided for the coordinated development of small and medium cities urbanization and cultivated land protection in Jianghan Plain.

Key words: urbanization; cultivated land; land policy; small and medium cities; Jianghan Plain