

河北省城市化进程中耕地保护问题研究

周明芳, 许月明 (河北农业大学商学院, 河北保定 071000)

摘要 分析了河北省耕地资源的现状以及城市化对耕地保护造成的压力, 提出了在河北省城市化进程中耕地保护的对策建议。

关键词 城市化; 耕地保护; 河北省

中图分类号 F301.21 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)04-01202-02

Research on Problems of Cultivated Lands' Protection during the Process of Urbanization in Hebei

ZHOU Ming-fang et al (Business College of Hebei Agricultural University, Baoding, Hebei 071000)

Abstract This paper firstly analyzes the current status and the pressure of cultivated lands' protection during the process of urbanization in Hebei. Then the author puts forward some countermeasures to protect the cultivated land protection.

Key words Urbanization; Protection of cultivated land; Hebei province

1 耕地资源现状

1.1 总量逐年减少, 人地矛盾突出

据河北省经济年鉴统计, 2003年该省耕地面积为599.13万 hm^2 , 人均耕地0.086 hm^2 。1990年以来, 该省人均耕地以每年1.5%的速度急剧下降。1990~2000年, 该省耕地减少9万 hm^2 , 人口增加515万。人口与耕地的逆向发展趋势使河北省的人地矛盾日益突出。

1.2 生产力水平低, 质量不断下降

据统计, 河北省的耕地中, 水热条件好、土壤肥力高、灌排设施完善、抗灾能力强的稳定高产农田, 仅占耕地总量的28.44%, 中低产田面积占66.28%, 此外低洼易涝河盐碱土壤耕地面积占22.8%。按粮食产量来计算, 该省产量在3750 kg/hm^2 以下耕地有400多万 hm^2 , 占粮食播种面积的60%以上。同时由于工业“三废”的大量排放以及不合理土地利用行为, 耕地质量不断下降。

1.3 重用轻养, 肥力不足

在耕地利用上, 河北省重用轻养, 重产出轻投入, 使土壤养分供应与作物需求逆差逐年积累, 土壤肥力不断下降。该省耕地土壤缺磷少钾, 有机质含量低。耕层有机质平均含量为1.22%, 是全国四级标准的四级; 有机质含量低于1%的五、六级耕地面积占46.19%; 同时该省耕地土壤缺素(营养元素)面积占总面积的89%^[1]。另外, 该省耕地严重缺乏锌、锰、硼这3种微量元素, 这都充分体现了河北省耕地土壤肥力水平不高。

1.4 后备资源总量有限, 新增耕地质量差

目前, 河北省的392.4万 hm^2 未被利用土地资源中, 可开发为耕地的只有17万 hm^2 , 耕地后备资源非常有限。同时河北省建设占用耕地仅实现了数量上的占补平衡, 且在占补平衡中存在“占优补劣”现象。河北省质量较好、易于开垦的土地几乎已经殆尽, 再开发的难度较大, 投资成本较高, 质量难以保证。

2 城市化对耕地保护的壓力

长期以来, 河北省城市化水平较低且发展速度较慢, 其城市化率不仅落后于东部地区经济发达省份, 甚至低于中西部的大部分省份。因为河北省六届三中全会把城市化列为河北省经济社会发展的战略之一。2003年, 河北省城镇人口达268.54万, 城市化率为33.51%。其城市化率仍然不高, 但比2000年的26.08%提高了7.43%, 年均增加2.48%, 说明河北省城市化进程在不断加快。在河北省城市化进程中, 新

城镇的增加以及城镇规模的不断扩大给耕地保护造成了巨大压力。

2.1 城镇外延式扩张, 用地扩展弹性系数增加

河北省一些城镇在发展中盲目追求“摊大饼”外延式扩张, 只看到土地的经济价值, 盲目扩大城市规模; 一些地方政府为了突出政绩, 修建大广场、大马路等, 盲目搞城市化建设, 随意占用耕地, 造成大量耕地资源流失。1999~2002年的统计资料表明, 3年中河北省各类建设占用耕地10137.45 hm^2 , 占耕地减少的17.03%, 比例虽不大, 但占用耕地大多为城市周围的优质农田, 对河北省农业生产影响较大。据中国城市规划设计院对中国历年城市化过程的分析, 用地扩展弹性系数为1.12较合适^[2]。1990~2000年, 河北省用地扩展弹性系数为2.5, 用地增长速度超过人口增长速度, 即新增加1个人, 就增加居民点用地250 m^2 , 致使河北省的人均用地由1990年的163.2 m^2 增加到2000年的170.5 m^2 。

2.2 城镇发展造成大量土地资源浪费和低效利用

1981~2003年, 河北省设市城市由9个发展到33个, 建制镇由188个发展到937个。但部分新设市的县级市及大部分新设镇的建制镇, 发展变化不大, 城市化实质落后于形式。同时由于缺乏统一协调的城镇体系规划, 导致新设市和新设镇的工业布局分散, 占用耕地过多, 土地利用率低。此外, 河北省城镇规模总体偏小, 城镇用地集约水平难以提高, 造成大量土地资源浪费和低效利用。

2.3 双重占地现象严重

河北省农业人口比重较大, 农村人口向城镇转移困难。大部分进城务工农民离土不离乡, 双重占地现象严重, 造成城镇用地不断扩展的同时, 农村居民点用地继续增加, 这无疑会给河北省耕地保护造成很大压力。

2.4 各类建设占用耕地规模逐步增加

根据《河北省城镇体系规划2000~2002年》(征求意见稿), 与2000年相比, 预测2010年河北省地级市、县级市、县城、建制镇需增加用地24700、15260、39410、13820 hm^2 。也就是说, 城镇建设共需占用93190 hm^2 的农地。按70%占用耕地计算, 则需占用耕地65233 hm^2 ^[3]。根据《河北省土地利用总体规划(1997~2010年)》, 国家下达给河北省各类建设占用耕地指标年均6700 hm^2 , 仅能满足城镇发展的需要, 而工矿、交通以及农村居民点建设占用耕地指标则无法保障。由此可见, 在规划期内河北省各类建设对耕地的需求量与可供应量之间的矛盾将日

作者简介 周明芳(1980-), 女, 河北河间人, 硕士研究生, 研究方向: 土地经济评价。

收稿日期 2006-10-11

益突出。

3 城市化过程中耕地保护对策

从国外发达国家城市化发展历程看,伴随城市化的发展,耕地资源总量都呈现不断减少的趋势。城市化发展与耕地保护之间在客观上存在矛盾,城市的发展和扩大必定要占用一部分土地,但是,城市又不能不发展。只有正确处理好城市化与耕地保护之间的矛盾才能保证粮食安全和经济可持续发展。为了缓解河北省城市化发展对耕地保护的壓力,对新时期的耕地保护工作提出以下对策及建议:

3.1 改革土地制度,完善土地市场 制度缺陷是造成城市化进程中土地浪费、乱占耕地的深层次原因。要积极探索适应社会主义市场经济要求的土地产权制度,有效确认集体土地所有权,注重加强城镇建设中土地所有权和使用权的变更管理;积极进行征地制度改革,要严格区分公益性与经营性2种不同性质的用地,并以市场价格确定征地补偿标准等。土地市场化是实现土地资源合理配置的基本条件,只有进一步完善土地市场,促进城镇土地的集约利用,才能从根本上保护耕地。建立城乡统一的土地市场,提高占用耕地的实际成本,通过市场来调节建设用地供应,以用地条件引导项目供地,合理调整城镇内部土地利用结构和布局。

3.2 严格控制用地规模,注重城镇内涵发展 从人均用地来看,河北省城乡居民点用地超标问题严重。尤其以县(含县级市)超标用地问题更为突出,70%以上的县市用地超标或严重超标。因此,要严格控制城乡用地规模,挖掘城市存量土地潜力,逐步实现外延式城镇扩展向内涵式扩展的转变。城市要鼓励旧城改造,并适度提高房地产开发容积率,减轻建设占用耕地的压力;小城镇要进行立体规划,应注意规模发展,并引导居民逐步改变传统的农村居住方式。同时要制定优惠政策鼓励乡镇企业向城镇工业园区集中,发挥产业集聚效应,实现土地资源的节约利用。

3.3 制定和完善与城市化相关的配套政策 河北省目前尚

未形成城乡一体化劳动力市场,仍然存在对农民进城就业的政策限制;进城农民与市民走向一体化的社会保障制度尚未建立,进城农民很难享受到与城市市民同等的社会保障;此外,户籍制度的制约也增大了进城农民落户城市的困难。因此,要尽快制定和完善与城市化相关的配套政策,逐步引导农村人口向城镇人口转变,在推进城市化进程的同时,释放出一定量的农村用地,同时及时进行土地整理,将释放的土地转化为耕地,增大耕地面积。

3.4 加强耕地保护,确保耕地总量动态平衡 加强耕地保护的宣传力度,树立耕地保护的危机感和责任感。新时期耕地保护的内涵应从单一的数量保护向数量和质量兼顾的粮食生产能力保护转变。在城市化进程中,还要坚持实行耕地占补平衡与土地开发整理项目挂钩的制度,这样才能达到维持耕地总量动态平衡的根本目的。

3.5 提高耕地的综合生产能力,增加耕地面积 合理灌溉,科学施肥,增加有机肥投入,改良土壤性状;加强农田环境保护,有效控制环境污染,重点抓好坝上、山区、平原的生态防护林工程;积极推进土地开发整理工作。河北省可开发耕地后备资源有限,且开发投资成本较高,今后可将土地整理作为补充耕地的主要来源。可通过农地整理,加强对中低产田改造,补充耕地面积,提高耕地质量。除此之外,还应重点做好非农业用地的整理,采取迁并企业、合并村庄、治理空心村、复垦废弃宅基地等方法,逐渐使工业向园区集中,居民向城镇集中,增加耕地面积。

参考文献

- [1] 李志伟,许,崔邢涛.河北省耕地可持续利用对策[J].国土资源科技管理,2005(3):11-12.
- [2] 萧笃宁.城市化进程与土地资源的可持续利用[J].云南地理环境研究,1997,9(1):25-26.
- [3] 尚国,冯朝军.城镇化进程中的土地利用问题与制度创新-以河北省为例的实证研究[J].当代经济管理,2005(6):16.
- [4] 河北省人民政府办公厅,河北省统计局.河北经济年鉴(1990-2004)[Z].北京:中国统计出版社,2004.