

土地利用总体规划中的耕地保护研究——以南阳市为例

葛利玲, 常献伟, 潘元庆, 余坤, 付标, 李天阁 (河南省国土资源科学研究院, 河南郑州 450053)

摘要 通过对我国现实耕地状况的研究, 分析新形势下耕地保护面临的主要问题, 结合南阳市在上轮规划实施过程中耕地减少情况与耕地减少的原因, 找出在新形势下影响耕地保护的正反两方面原因, 并以此提出耕地保护的对策。

关键词 耕地保护; 土地利用; 总体规划; 对策

中图分类号 F301.21 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)10-02978-03

目前, 我国建设用地的扩张与耕地保护之间的矛盾十分尖锐, 尤其在经济发展迅速的地区, 建设用地与耕地之间的争地矛盾尤为突出。耕地保护是由我国国情决定的立国安邦的大事, 随着经济社会的发展, 农业结构调整、工业化与城镇化的整体推进以及生态环境保护与建设等均对耕地资源产生了巨大需求, 而我国“入世”又加剧了这种需求, 从而使耕地保护的形势严峻。

1 南阳市耕地与基本农田现状

根据南阳市土地利用变更调查可知, 2004年末, 南阳市各类土地总面积 2 650 869.45 hm^2 , 耕地面积为 992 774.43 hm^2 , 占土地总面积的 37.45%。其中, 灌溉水田 40 186.09 hm^2 , 占耕地总面积的 4.05%; 望天田 6 629.72 hm^2 , 占耕地总面积的 0.67%; 水浇地 247 847.15 hm^2 , 占耕地总面积的 24.97%; 旱地 688 238.15 hm^2 , 占耕地总面积的 69.32%; 菜地 9 873.31 hm^2 , 占耕地总面积的 0.99%。南阳市耕地主要以旱地和水浇地为主。其中旱地主要分布在邓州市、唐河县和社旗县 3 个地区, 而水浇地主要分布在邓州市和新野县。

2 耕地保护面临新的形势

2.1 经济快速发展 一是投资的增加使用地规模的不断扩大。我国加入 WTO 后, 外资的投入将会进一步增多, 同时国家继续实行积极的财政政策, 扩大内需的政策将会延续, 民间资本也将进一步流向固定资产投资, 投资的增加必然会带来各种经济活动增加, 经济活动的增加必然会带来用地需求的增加。据研究表明, 建设用地占用耕地与投资的相关性高达 0.85, 随着投资力度的不断扩大, 建设占用耕地将会突破各级土地利用总体规划确定的指标, 这将不可避免地影响到土地利用总体规划所确定的耕地保有量和基本农田保护率, 从而影响整个耕地保护的战略目标。上轮土地利用总体规划确定南阳市 2010 年耕地总量稳定在 1 014 638.72 hm^2 左右, 规划期间年均增加耕地 385.71 hm^2 。2004 年实际耕地面积 992 774.43 hm^2 , 与 1996 年相比, 共减少 21 864.29 hm^2 , 年均减少 1 561.74 hm^2 , 耕地总量呈减少趋势, 规划目标难以实现。南阳市耕地总量减少的原因有很多方面, 其中, 近几年国家实施生态退耕和农业结构调整影响了耕地保护目标的实现, 但同时建设占用耕地量的不断增加是致使耕地减少的主要因素。上轮规划 1997~2010 年确定南阳市建设占用耕地控制在 8 666.67 hm^2 , 年均减少 619.05 hm^2 , 而 1997~2004 年建设实际占用耕地为 5 723.37 hm^2 , 年均占用 715.42 hm^2 ,

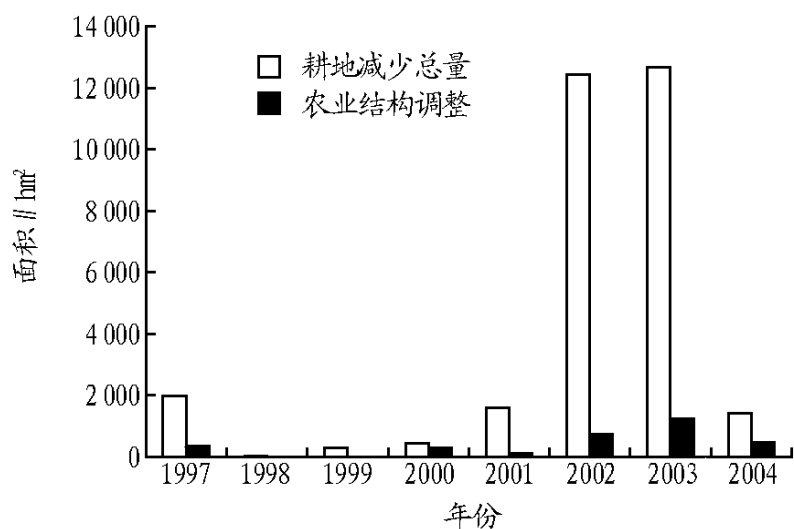
超出规划控制指标。二是城市化加速会使农地的进一步流转。1988~2001 年, 我国城市化进程不断加快, 城市数目由 434 个发展到 662 个, 小城镇的数目由 11 481 个发展到 20 374 个。目前我国城市化的水平已经达到了 37.66%, 而根据世界城市化发展的经验, 当一国的城市化水平达到 30% 以上时, 就进入了加速城市化阶段, 经济发展将进一步加快。按照这一标准, 我国已经进入加速城市化阶段, 非农产业得到了迅猛发展, 农村劳动力不断向城市和小城镇流转, 带来了产业结构和建设布局的变化, 使得非农建设用地的扩张冲动明显, 建设用地需求增大。南阳市农业资源丰富、农业生产历史悠久、农业生产稳定、良田面积大, 是全省重点的粮、棉、油、烟生产基地和农副土特产的出口基地。作为河南省人口最多、土地面积最大的地级市, 2005 年全市总人口为 1 069.48 万人, 其中城镇人口 289.29 万人, 农村人口 780.19 万人, 城市化水平为 27.05%。南阳市城市化进程处于快速发展时期, 非农建设用地扩张趋势明显, 建设占用耕地的量也不断增加。

2.2 农业生产进入新阶段 进入 20 世纪 90 年代后半期, 中国农业在产品供求关系、生产目标、增长方式等方面都出现了显著变化, 农产品供给由过去的全面短缺转向总量基本平衡和结构性、地区性相对过剩; 生产目标由过去的单纯追求农产品数量转向在保证一定数量基础上追求品质、效益和安全; 增长方式由过去的主要依靠传统投入和劳动集约转向劳动力数量已开始绝对减少和对资本、技术的依赖性逐渐增强; 经营形式由过去单纯的原料型生产转向生产、加工、营销相联结的产业化经营; 产业关联由过去的农业与其他产业相互隔离转向农业与国民经济各部门的经济联系日趋紧密。农业生产进入新阶段, 必然会带来耕地利用方式和耕作制度的变化, 从而对耕地保护政策形成冲击。农业生产结构的调整, 导致了粮食播种面积和耕地数量不断地减少。南阳市规划实施期间农业结构调整共减少耕地 3 189.51 hm^2 , 占耕地减少总量的 10.33%。其中 2000 年农业结构调整力度较大, 共减少耕地 287.08 hm^2 , 占当年耕地减少总量的 63.79%; 其次为 2004 年, 农业结构调整减少耕地 459.07 hm^2 , 占当年耕地减少总量的 32.22%。2003 年农业结构调整减少耕地量最大, 为 1 229.58 hm^2 , 占农业结构调整总量的 38.55%。从农业结构调整的速度来看, 考虑农业结构优化以及市场容量的限制, 未来农业结构调整占用耕地的数量将会下降, 但从农业结构占用耕地的趋势将会延续相当长的一段时间。从农业结构调整的内容来看, 畜禽饲养地、设施农业用地、养殖水面用地的比重较大, 农业产业结构调整带来的土地利用的不

作者简介 葛利玲(1978-), 女, 河南清丰人, 硕士, 助理工程师, 从事土地利用总体规划、土地评估方面研究。

收稿日期 2006-12-25

可逆性在增加,增加了耕地保护的壓力(图1)。



注:资料来源于2000~2004年的数据摘自《河南省土地利用现状数据册》。下同。

图1 南阳市1997~2004年耕地减少与农业结构调整情况对照

2.3 生态退耕的力度逐渐加大 生态退耕的步子加快,使得耕地保护的壓力增大。中国是生态系统脆弱的国家,特别是进入20世纪末期生态系统呈现急剧恶化的趋势,这里面既有天灾也有人祸,其中,“五滥”即滥垦、滥牧、滥樵、滥挖、滥利用水资源是造成生态环境恶化的重要原因。全国水土流失面积,由1949年的100万 km^2 扩展到367万 km^2 ,占陆地面积的38.2%,而且每年仍以2400 km^2 速度扩展;全国每年经河流输送入海的泥沙50亿t,加上输入江河湖泊的泥沙超过100亿t,相当于1.6亿t化肥,300万 hm^2 耕地耕作层的土壤;全国沙化土地达174.3万 km^2 ,占陆地面积18.2%,而且每年仍以3496 km^2 速度扩展,每5年沙化的土地相当于一个北京市的土地面积;全国酸雨区已扩展到占陆地面积的30%,而且逐年扩大。在这种生态压力下,国家出于可持续发展的考虑,决定实行生态退耕的重大战略,根据国务院批准的《全国生态环境建设规划》,坡度在25度以上的耕地要全部退耕,15~25度的坡耕地也需要根据条件和可能退耕。《规划》提出到2010年以前退耕500万 hm^2 ,2050年前全部完成退耕任务。生态退耕的步子逐年加快,现在生态退耕的数量已经超过全国土地利用总体规划所确定的退耕目标,使得耕地保护的壓力加大。上轮规划实施期间,南阳全市生态退耕面积达21773.92 hm^2 ,占耕地减少总量的70.50%,耕地减少的主要方向为生态退耕。其中2002年生态退耕10928.49 hm^2 ,占当年耕地减少总量的87.89%,占生态退耕总量的50.19%;其次为2003年生态退耕9780.13 hm^2 ,占当年耕地减少总量的7.26%(图2)。

2.4 其他方面影响 一是各类园区的建设。首先,开发区产生了新的用地需求。虽然近年来国家对开发区进行了规范管理,对开发区的健康发展起到了积极的作用,但经历了一段时间的发展,现在开发区已经进入结构调整和二次创业阶段,随着外资利用政策的扩大和加入WTO后形势的变化,又产生了新的用地需求。如浙江省宁波经济技术开发区从成立之初的390 hm^2 增加到1992年的2960 hm^2 ,现在提出扩大到7000 hm^2 ,用地规模不断扩大。其次,各类大学园区的建设,使得其用地成为新的经济增长点。据不完全统计数据,全国大学城的规划总面积达到6146.857 hm^2 ,实际用地面积达3161.937 hm^2 ,用地大多分布在市郊,占用的优质耕

地较多,这将进一步增加耕地保护的壓力。而且,大学城用地的取得方式多为行政划拨方式,在没有受到经济制约的情况下,用地规模容易盲目扩张,同时容易改变用途为房地产用地或工业用地,形成对土地市场的冲击。二是绿化带的建设。为了解决城市发展带来的负外部性,减少环境恶化的趋势,国家制定了加强城市绿化工作和绿色通道建设的有关政策,主要涉及城市绿化隔离带和主要交通干线两侧的绿化带的建设。由于城市周边和交通干线周围多为优质耕地,绿化带的建设必然会带来耕地占用的增加。根据北京市的规划,3~4年将要建设8000 hm^2 的绿化带,其中占用耕地4000 hm^2 。虽然国家明确了绿化用地占用耕地不作为耕地减少的考核,但耕地数量的确在减少,耕地总的生产能力在减弱,这也增大了耕地保护的壓力。

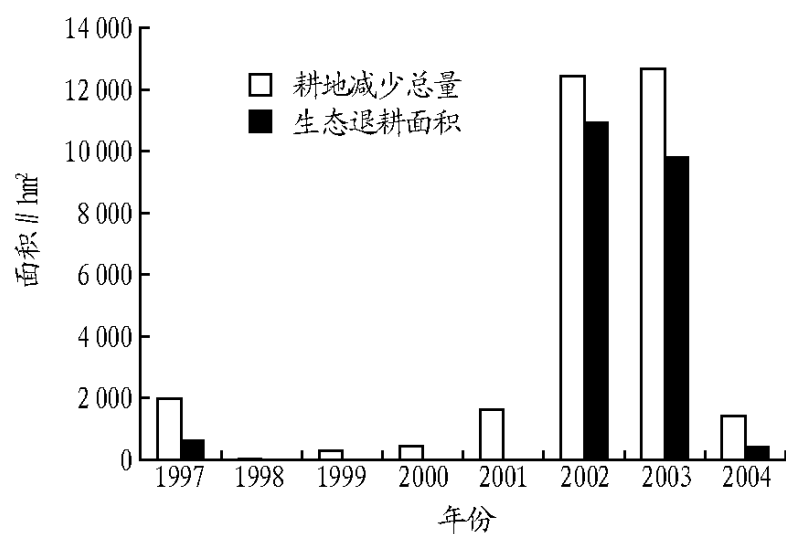


图2 南阳市1997~2004年耕地减少与生态退耕情况对照

3 新形势对耕地保护政策的影响分析

3.1 对耕地保护政策的有利影响 一是随着国家经济实力的不断提升,可以促进工、农两大产业之间的关系由“农业哺育工业”向“工业哺育农业”的方向转变。经过不断发展,我国工业投入资金已经从过去单纯依靠农产品向依靠农产品和工业自身积累的方向转变,随着工业化进程的加快和城市化进程的加速,非农产业在国民经济中的比重会逐渐加大,农村剩余劳动力的转移力度也会加大,农民将会从土地上解放出来投入到二、三产业当中去,使得农业人口进一步减少,工业反哺农业成为可能,从而可以初步解决农业比较利益低下的局面,增强耕地保护的内在机制。二是我们将实行新型工业化道路,经济增长方式会进一步发生改变,单位经济增长带来的资源消耗、环境污染将会进一步减少。在这种背景下,土地资源的配置效率将会得到提高,城镇现有的建设用地的潜力将会得到充分地发挥,从而使得社会经济的发展对建设用地的需求方向从外延扩张型向内涵挖潜型的方向转变,耕地占用将会进一步减少,耕地保护的壓力会有所减弱。对于耕地本身而言,随着大量农业人口的流转,耕地对农民的保障作用会进一步减弱,耕地流转会逐步加快,耕地细碎化的局面会得到根本的改观,使得耕地的集约高效利用成为可能,有利于增加对耕地的投入和有效地保护耕地。三是土地生态建设的力度逐渐加大,会逐步改善土地生态环境,使得耕地的生产潜力的发挥成为可能。随着生态退耕战略的逐步实施,整个农业生产环境会得到很大的改善,局部农业小气候会向良性方向发展,土地的生产潜力可能得以发挥。同时,生态环境的改善,会减少自然灾害的发生频率,减少灾

害带来的损失。在我国“南水北调”工程完工以后,水土资源不平衡的状况将会改观,北方地区的耕地产出水平将会提升。

3.2 对耕地保护政策的不利影响 一是耕地占用将会在一定时期内存在。党的“十六大”明确提出了全面建设小康社会的奋斗目标,力争到2020年国内生产总值比2000年翻两番。为了实现这一目标,社会经济还要进一步加快发展。预计在未来十多年里,我国经济的年均增长速度应该在7%以上,经济活动深度和广度的增大,必然会带来用地需求的上升。考虑到土地利用方式演变的渐进性,土地特别是建设用地的粗放利用现象还会存在,同时,单纯的内涵挖潜并不能充分满足经济发展对建设用地的需求,必要的新增建设用地不可缺少,在这种背景下,耕地保护的难度增大。二是耕地保护政策面临着不断变迁的压力。随着改革开放的深化,耕地保护会面临不断出现的新情况、新问题。在受到耕地保护政策硬性约束的情况下,地方政府为发展地方经济需要而产生的用地需求会推动耕地保护政策的不断演变。同时,不同区域经济发展的差异导致耕地保护的难度存在空间差异。近几年来,耕地异地开发、建设用地折抵、基本农田有偿代保等现象都是在经济发展过程当中出现的新情况,这些新情况对耕地保护政策的影响是潜在的,需要及时采取对策。而且,在以后的发展中,必然会出现更多类似的情况,这使得耕地保护政策需要足够的灵活性,能够针对不同区域粮食生产水平和耕地资源状况的差异,在确保粮食安全的前提下,协调好区域内部、区域与区域之间的用地需求,实现农业用地与建设用地的优化配置。

4 耕地保护政策的研究

4.1 必须以可持续发展为基本原则 可持续发展的核心是既要满足当代人的需要,又不对后代人需求的满足构成威胁。耕地保护从根本上说是可持续发展的一个重要方面,是土地资源可持续利用的一个重要组成部分。它强调保持和提高耕地的生产性能及生态功能,降低耕地利用带来的风险,保持耕地的数量和质量,考虑经济上的可行性和社会的可接受性。从资源的角度来看:一方面,耕地具有生产力可再生的特点,通过合理的土地利用行为,土地的生产力不仅不会下降,反而还会不断增强,因此合理利用耕地可以实现耕地可持续利用;另一方面,耕地数量是有限性的,耕地的生产能力衰退和流转,就意味着人类生存与可持续发展基础的削弱与丧失。耕地资源的这些特点决定了耕地保护政策的制定与执行必须以可持续发展为基本原则。

4.2 必须适应社会经济发展的需要 发展经济是当前和今后相当一段时间内地方政府的中心工作,而保护耕地的出发点是维持社会经济的可持续发展能力。从长远来看,保护耕地与实现国家和区域社会经济的发展目标是相一致的。但从短期来看,地方政府在其他生产要素特别是资金相对不足的情况下,为了实现经济发展的目标,实行了用土地要素替代其他要素的方式,使得耕地保护工作与社会经济的发展不相协调。要使耕地保护政策具有可行性,必须明确耕地保护工作必须围绕经济建设这个中心,服从和服务于国家的经济发展大局,在优先保证国家基础设施、主导产业和生态环境

建设用地的同时,注重土地利用方式的转变,在确保现有建设用地达到最优化利用之后,才能考虑适当外延发展,实现耕地保护与经济发展的“双保”。

4.3 应当体现耕地数量、质量、生态的均衡保护 完整意义上的耕地保护政策应该是促进耕地数量、质量和生态相均衡的政策。在确保耕地保护数量不减少的同时,还应通过加大投入,不断提高耕地质量和改善耕地的环境,形成稳定的生产能力,从大资源的角度出发,推进土地生态建设。补充耕地要实现过去以开发荒山、荒地、荒滩为主向土地整理、复垦为主的转移。生态脆弱区的未利用地开发要以经济林或草地为主,避免造成新的破坏。要着手研究建设用地补充耕地数量和质量之间的关系,探索实现补充耕地和建设占用耕地数量相等、质量相当的具体途径和有效方式。

4.4 必须具有阶段性、区域性和针对性 社会经济的发展具有阶段性、非均衡发展的特点,社会经济发展的不同阶段,耕地保护政策的侧重点应该有所不同。通过对耕地保护目标内涵、各地实现目标的可行性和实现途径等问题的客观分析,明确耕地保护的长远和近期目标,总体与区域目标,增强目标的科学性、可行性。根据国家发展区域经济的要求,正确评估不同时期、不同因素对不同地区带来的不同影响,实行分类指导,确定适合东、中、西部等不同地区的耕地保护政策和措施。具体而言,东部地区经济基础好,保护的难点应放在挖掘现有建设用地的潜力上,促进存量土地的使用,消除闲置土地;中部是我国粮食主产区和商品粮基地,保护的难点应放在基本农田建设和后备资源的合理开发上,增加耕地数量,提高耕地质量,为全国耕地总量平衡做出贡献;西部地区当前的重点是进行基础设施建设和生态环境建设,主要是在用地上保证经济建设和生态环境建设,同时加强基本农田保护力度,稳定农民基本口粮田。

4.5 应当与其他相关政策相协调 耕地保护政策作为我国土地政策的重要组成部分,必须要与其他政策相协调。由于耕地保护对于国家发展具有重要的基础地位,因此,在制定各种政策时,必须将耕地保护的具体目标贯穿于经济运行各个层次的局部目标以及经济发展不同阶段的具体目标中,不仅仅要反映和体现它,更要受到它的制约,减少政策的不协调性。

5 南阳市耕地保护对策

5.1 严格控制非农建设占用耕地 南阳市经济要发展,非农建设占用耕地是不可避免的,但是非农建设占用耕地必须要适度,不能无限制地扩展。根据南阳市耕地锐减和建设用地规模不断扩大的现实情况,一定要遏制耕地面积逐年大幅度减少的趋势,严格控制非农建设占用耕地,严厉打击非法占用耕地建设,经济发展导致建设占用耕地要适度,决不能走乱占地、牺牲农业、无限制发展城市的路子。重点建设项目也要千方百计节约用地,选址定点要尽量避开基本农田保护区,确需占用基本农田时,必须按照《土地管理法》的规定,报经国务院批准。农村乡镇企业要合理使用土地,严格控制农村住宅用地,并在以后的村镇规划和农村住宅重建中按照村镇建设用地标准安排住宅用地,集约农村居民点,加大农村居民点的整理力度,增加耕地面积。内涵挖潜,盘活存量,

(下转第2986页)

(上接第2980页)

集约使用建设用地,节约耕地。积极引导用地单位转变思路,眼睛向内,致力挖掘存量土地潜力,狠抓闲置土地清理,大力推行存量土地的盘活利用,初步形成利用存量土地解决建设项目用地的机制。使城区存量土地利用率大大提高,闲置土地得到充分利用。

5.2 减少耕地转用为其他农用地的数量 1997~2004年南阳市耕地有3 189.51 hm²转为园地、养殖水面,占耕地减少总量的10.3%,其中还有大量的耕地转用后还未及时更新调查,农业结构调整占耕地减少的比例较高,为了保障耕地生产能力和提高农业收入水平,应该在保护耕地耕作层不被破坏的前提下,积极引导和规范农业结构调整,改变以单一粮食作物为主的种植结构。

5.3 积极补充耕地,实现耕地占补平衡 由于非农建设需要占用大量耕地,必须通过多种渠道积极补充耕地,实现耕地总量的动态平衡。其中土地开发整理是补充耕地最重要的一种方式。2004年末南阳市未利用土地的面积有267 272.21 hm²,其中通过改造,转为耕地的7 258.94 hm²。全市农村居民点人均居住面积达194.08 m²,超过国家规定

的建设用地标准,通过对农村居民点内涵挖潜,大力推进农村居民点整理,以旧村庄为基础,充分利用各种闲置地,治理“空心村”,将超标居民点用地复垦为耕地,逐步提高农村居民点的土地利用率。另外,南阳市中低产田面积大,通过基本农田土地整理,改造中低产田,提高耕地质量和产出水平,这也是隐形增加耕地面积和提高耕地生产能力的途径之一。

参考文献

- [1] 童建军,曲福田.全面加入WTO后对我国耕地保护的冲击[J].资源评价与保护,2005(20):1-5.
- [2] 周玲,卢静.新形势下耕地保护问题的思考[J].国土资源,2005(28):32-34.
- [3] 呼明杰,呼佳卓.我国加入WTO对耕地保护的冲击及对策[J].沈阳农业大学学报:社会科学版,2003(2):194-195.
- [4] 夏茂林.新形势下耕地保护工作的思考[J].国土资源,2003(9):30-31.
- [5] 袁春,刘文灿,周伟.我国耕地保护前景分析[J].国土资源,2003,19(4):228-230.
- [6] 何格,田孟良,何训坤.适应WTO的耕地保护对策[J].农业经济,2003(2):30-31.
- [7] 葛向东.耕地质量变化的临界警戒和评价机构指标体系研究[J].皖西学院学报,2001(5):50-52.
- [8] 许树辉.地块尺度耕地质量评价与方法探讨[J].长江流域资源与环境,2004(1):48-51.