

城市化与城郊耕地资源可持续利用

8P

丁生喜

(青海大学 经济系, 青海 西宁 810016)

[摘要] 我国城市化正处于蓬勃发展时期,而作为载体的城郊耕地承担着诸多重要功能,在保证经济发展的条件下,实现城郊耕地资源可持续利用,是城市和郊区社会经济可持续发展的基本前提。在对城郊耕地利用存在问题进行成因分析的基础上,提出城市化过程中,使具有过渡性的城郊耕地资源实现可持续利用的对策。

[关键词] 城市化;城郊耕地;可持续利用

土地资源

[中图分类号] F301.2

[文献标识码] A

F293.2

1 城郊耕地资源优化配置的重要性分析

由于历史或地理原因,一般来说,质量较好的耕地大多集中在城市周围,而城市的发展必然会占用一定数量的城郊耕地。在城市化进程中,城郊耕地资源的功能高度集中,使用强度高于一般农村地区,从而造成城郊耕地资源紧缺。我国人口众多,资源不足,在现代化建设中必须实施可持续发展战略。而经济的持续发展是以资源的持续利用为基础的,耕地资源可持续利用就是用一种合理方式使用耕地资源,使其生产能力得到保护,并有所增强。其实质是对稀缺的耕地资源进行符合可持续发展目标的优化配置。

城市化是将周边城郊地区非农化,在这个呈圈层状滚动向外发展的动态过程中,城郊耕地资源可持续利用是城市和郊区实现可持续发展的基本前提。首先,这是城郊耕地利用的经济性所决定的。城郊耕地资源有限、位置固定和质量差异的特性要求只有做好空间布局,才能充分利用不同位置、不同质量的土地达到最优配置;城郊耕地的稀缺性及利用方向难以逆转的性质,要求数量有限而多宜的城郊耕地利用方式,既要满足当前需要,又要为城市留有可持续发展的余地。其次,这也是城郊耕地利用的社会性决定的。城郊耕地承担着服务城市的功能,如作为城市副食品和部分工业原料、建材基地,作为二三产业发展、人口疏导以实现生产力均衡布局的首要腹地,作为城市环境绿化用地等。另外,城郊耕地还要满足郊区自身发展的需要,如提供城郊非农产业的发展 and 建设用地,提供郊区居民生活用地,并作为城郊第一产业用地^[1]。

由于上述原因,在城市化进程中,片面强调城市平面扩张会造成不合理的用地状况,导致城郊耕地资源的低级配置,并难以在短时期内得以校正。其结果是城市规模失控,来自离土农业人口的就业压力增大,耕地质量下降。其他诸如粮食供给不足、环境污染、生态破坏等问题的严重性亦不言而喻。只有在科学分析论证的基础上实现对城郊耕地资源的

[收稿日期] 1999-12-29

[作者简介] 丁生喜(1971-),女,讲师。

可持续利用,城市化进程才能被纳入健康发展的轨道之中,这也是本文的立意所在。

2 城郊耕地资源持续利用中存在的问题

2.1 耕地利用价值严重低估

改革开放至今,我国城市化发展速度很快,1978~1997年城市化比率由17.92%上升到29.92%,设市城市由193猛增到668,建制镇由2173增加至18000(见表1)^[3]。由于我国人口城市化来之过猛,而与之相配套的科学规划管理工作相对滞后并缺乏系统性,以及很少论及地域性的城市发展体系,导致片面注重城市经济发展,郊区优良耕地被占用和破坏。另外,我国耕地估价工作尚未有效展开,惯用的耕地补偿制度只考虑耕地利用的经济效益,而很少考虑环境效益、社会效益等外部性效益,耕地征用时无视规划,从而使我国城市化呈现出城区平面扩张和低效利用的特征。据国家计委对156座城市的统计表明^[3],1994~1996年我国大中城市的规划面积扩展了86%,截止1996年底,全国非农建设用地闲置面积达1165平方公里,其中城镇土地闲置量约占60%。

表1 改革开放以来我国城市化发展基本情况

年份	全国人口/ 万人	市镇人口/ 万人	城市化率/ %	城市化 年均增长/%	城市总数	城市年均 增加数	建制镇总数
1978	96 259	17 245	17.92	0.36	193	5	2 173
1980	98 705	19 140	19.39	0.43	223	7	2 874
1982	101 541	21 154	20.83	0.68	245	22	2 678
1984	104 357	24 017	23.01	0.50	300	11	6 211
1986	107 507	26 366	24.50	0.80	353	29	8 463
1988	111 026	28 661	25.81	0.5	434	53	
1990	114 333	30 191	26.41	0.2	467	17	
1992	117 171	32 372	27.63	1.26	517	41	11 985
1995	121 121	35 174	29.04	0.40	640	18	15 043
1997	123 626	36 989	29.92	0.50	668	2	18 000

2.2 城郊各业用地失控,资源稀缺与浪费并存

一方面,城郊耕地的主要功能是为城市提供农副产品,但近年来由于承包地常被随意征用和调整,使用地规模日益碎化。据统计^[4],我国农户平均耕地面积0.45 hm²,城郊农户平均耕地面积则更少,属超小型规模,生产成本较高。受周边地区规模化、产业化、质优价廉农副产品的冲击及农业比较效益低下的影响,城郊农业经营者大规模的兼业经营造成耕地粗放经营和掠夺经营现象十分普遍,制约耕地可持续利用和经济可持续发展。

另一方面,我国近年来的偏向城市的经济发展政策使城郊各农业投资主体在土地资源配置上明显偏向效益比较高的非农产业,但由于缺乏强有力的行政规划与指导,也不强调聚集机制与规模经济效益,使乡政企业投资区位分散,难以聚集发展,而导致城郊耕地资源大量流失,威胁城郊农业和城市可持续发展。

2.3 城郊居民点用地过多

城郊农村居民点占用的多为地势平坦,具有区位优势的土地,但用地内部缺乏科学规划,布局分散,缺少功能分区,与城市相比,土地低效配置更为明显。《全国土地利用总体规

划纲要》规定,到2000年,中国农村居民点用地1400万 hm^2 ,而国家土地管理局的详查结果表明^[5],目前该项用地已达1600万 hm^2 ,人均用地达192 m^2 。城郊居民点用地过多,一方面对耕地可持续利用构成限制和制约,另一方面,农民在大面积的宅基地上修建房屋,征地补偿时待价而估,使城市发展很难按规划正常进行,对城市化构成了限制和制约。

2.4 经济发展对城郊耕地资源的破坏性

经济发展和建设中单纯追求经济效益,忽视生态效益的做法,已成为耕地持续利用的重大障碍,而城郊耕地更是首当其害。第一,城市工业向郊区转移,及乡镇企业的高速发展,使工业“三废”污染向城郊地区蔓延,城郊耕地质量严重下降。第二,来自城郊农业自身的污染,主要是不合理施用化肥、农药,造成对城郊耕地(环境)污染、质量退化。

3 实现郊区耕地资源可持续利用的对策

保证人口城市化和城郊经济发展对土地资源的需求,并保持城郊耕地资源的可持续利用是我国经济发展中的一个历史性难题和挑战。在这种背景下,既不能象发达国家一样过分强调资源的环境保护,也不能只强调眼前利益而不惜过度消耗资源,而要重视可持续发展,并从城郊耕地的特性、功能出发,建立一条以经济(生产)可持续性、生态(资源环境)可持续性、社会可持续性相互协调统一为主体的发展道路。

3.1 适应城市发展,推行城郊土地适度规模经营

城郊经济发达地区,农民对耕地资源的依附性趋于消失,作为基本生产要素的耕地,所发挥的家庭社会福利保障功能远远小于传统农村地区。因此,可以通过建立和完善承包地流转的机制,扩大城郊农业经营规模,从而提高农业收益,以减少对城郊耕地资源的粗放经营和掠夺经营,提高耕地质量和生产能力,实现城郊第一产业发展所需耕地的可持续利用。同时,适应城市发展的需要,近郊耕地应以建设生态、生活休闲型用地项目为主,体现社会效益、生态效益、间接经济效益;远郊耕地主要用于农副产品生产,结合开发生活、生态性用地,体现经济效益为主,兼顾社会、生态效益。

3.2 划分区域经济带,实现城郊耕地资源优化配置

为合理使用城郊耕地资源,形成城郊地区完善的空间形态结构,保证城市用地空间可持续发展,首先应将目前极度分散、用地范围不稳定、地块狭小零碎的第一产业空间进行统一规划,相对集中布局,并结合规模经营,形成有地方特色和主导产业明确的永久性城郊第一产业园区。另外,通过对城郊乡镇企业的合理布局,在城市外围带形成若干乡镇工业园区,充分发挥“集聚效益”,有效克服传统乡镇企业各自为阵的弊病。这不但有利于提高企业素质和经济效益,而且又以自身的“扩散效益”带动周边农村地区经济发展,使其成为区域经济和城市化的长期持续的经济增长点。更重要的是合理的规划和功能分区,提高了土地利用的集约化程度,减少了耕地污染和破坏,使城市外围带形成良好的与城市未来发展功能相一致的用地体系,为城市化奠定基础。

3.3 进行城郊农村居民点用地整治,提高城郊土地资源利用效率

城郊农村居民点用地整治是提高土地资源利用效率的客观要求,也是郊区城市化和发展郊区经济、实现城郊土地资源可持续利用的必然选择^[5]。具体措施是在近郊发展公寓式楼房,实现城郊农民居住条件城市化。新整治的土地资源大部分在地势相对平坦,区位

相对优越的区域,具有很高的再开发利用价值。比如用于发展第三产业,不仅可提高土地利用效益,而且可减轻城市就业压力,形成新的城郊经济增长极,促进城市化水平提高。

3.4 重新确定城郊耕地利用价值,防止耕地用途变更和质量下降

耕地利用价值不只在市场价格反映的经济效益,更隐含在利用者无法直接获取的环境效益和社会效益等“外部性”效益中^[4],因此,应按照可持续发展的要求,重新确定耕地利用价值。把耕地的社会、生态和对后代的价值计入农业效益衡量,将耕地损失的外部成本“内化”,使破坏、占用耕地者必须偿付足够的代价来弥补耕地质量和数量的损失,构筑新型的耕地保护经济机制来阻止城市规模不合理扩张、耕地用途变更和质量下降,使稀缺的城郊耕地资源有可持续利用的余地。

3.5 强化法制观念、加强执法监督

通过制定和完善耕地保护的政策和法律体系,进行农用耕地质量的定期检测,对承包地可通过聘请有经验的农民组成评价监督委员会,确定耕地基本条件和适宜用途,定期监督检查,防止搁荒和破格性使用,并可将耕地利用状况与未来征用时可能获得的补偿费相联系,以此制约农户行为。另外,加强与环保部门及土地管理部门的联系,对位于污染性企业附近的耕地质量定期检测,加大对污染性企业的执法力度,并建立可持续发展的综合决策机制和协调管理机制,把经济效益与环境、生态效益统一起来。切实执行《土地管理法》、《环境保护法》,将眼前利益与长远利益相结合,处理好当代需求与后代生存的关系,实现城市化这一动态过程中城郊耕地资源可持续利用。

[参考文献]

- [1] 丁生喜. 西宁市城郊土地利用不平衡问题浅析[J]. 青海大学学报, 1996, (4): 64—67.
- [2] 刘勇. 我国城市化回顾与展望[N]. 中国经济时报, 1999-04-14(8).
- [3] 杨钢桥. 我国城市土地供需状况、原因及对策[J]. 城市问题, 1998, (6): 35—37.
- [4] 梁敬东. 保护耕地资源, 实现农业可持续发展[J]. 农业经济问题, 1999, (1): 25—28.
- [5] 叶艳妹, 吴次芳. 我国农村居民点用地整理的潜力、运作模式与政策选择[J]. 农业经济问题, 1998, (10): 54—57.

Sustainable utilization of suburb cultivated-land in the course of urbanization

DING Sheng-xi

(Department of Economics, Qinghai University, Xining, Qinghai 810016, China)

Abstract: By analysing the economic and social characters in the utilization of suburb cultivated-land, this paper points out that the sustainable utilization of suburb cultivated-land is the basis for city and suburb sustainable development. The author also presents some practical and effective measures for this dynamic process.

Key words: urbanization; suburb cultivated-land; sustainable utilization