

高度城市化进程下的土地资源保护与利用探讨

李世雄

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司深圳分院

摘要：合理保护、利用土地资源属于我国的一项基本国策，党和国家近年来十分重视此项工作的开展，对土地资源的集约利用提出了更高要求。目前，我国针对土地保护及利用的观念正不断发生转变，同时随着我国城市化水平的提升，我国城市建设与农用土地之间的矛盾变得十分尖锐，怎样在高度城市化的趋势下提高土地资源利用率，实现对人类居住环境的优化，是当前迫切需要处理好的问题。特别是在我国高度城市化地区存在过度开发土地资源的情况，土地集约利用的形势非常严峻。基于此，文章在查阅大量文献资源的情况下，站在高度城市化视角，对土地资源保护与利用展开了分析，以供参考。

关键词：高度城市化；土地资源保护；土地资源利用

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.040

引言：我国在高度城市化进程中面临着土地与空间不足、环境承载力下降等严峻发展局面，土地资源作为城市发展的基础，在目前越来越受人们的关注。城市化进程在经济的带动下正呈现出逐渐加快的趋势，这种情况导致可开发利用的土地资源整体数量减少整体质量降低，同时受城市土地利用及工业土地利用的经济竞争影响，国内许多地区的土地非农化利用趋势已经难以扭转，当下面临的资源、环境、人口矛盾十分突出，土地资源作为生产资料的属性开始发展变化，因此站在高度城市化视角对土地资源保护与利用展开分析有着十分重要的意义。

一、土地资源概述

（一）土地资源的基本属性

从土地资源是否被开发、利用的角度出发，土地资源表示已被开发利用或未来可能被开发利用的土地，土地具有资源和生产要素双重属性。首先，土地资源属于一种具有自然性质的自然资源，其次，土地作为一种社会资源，具有较强社会性质。人们可以通过开发和利用土地，开展一系列生产、生活活动，并从中获取相应的经济效益。土地资源具有固定化特征，无法实现移动，它并非用之不竭的资源，会随着城市化推进而减少^[1]。从土地资源利用的角度来看，土地资源还具有可持续发展的特点，在全国范围内分布呈现不均匀的状态，并且现实给土地资源的应用方向并不会产生太大影响，土地资源不会轻易出现变更。

（二）土地资源的分类

在我国，土地资源十分丰富，土地资源的类型具有多元化特点，这也决定了土地资源的保护及利用有着多

样化特征，一般土地资源的类型，主要有以下三种：

（1）将地形当成土地分类的标准，可以大致将土地资源分成盆地、丘陵、平原等，在地形因素的影响下，平原地区的土地资源常用于农业生产，山地地形则适用于林业、牧业生产。（2）将土地开发利用依据作为分类标准，可以将土地资源划分成荒地、林地、耕地等。（3）将土地资源使用情况当成分类标准，可以将土地资源划分成农业用地、交通用地、居住用地等。总的来说，在生产生活领域土地是支撑一系列活动开展的基础，在城市、乡镇地区有着十分广泛的应用，并随着城市化进程的推进土地资源的多元化功能得到了有效发挥。

二、我国土地资源分布情况

高度城市化进程中我国已实现从地广人稀向人多地少的方向转变，这是我国土地资源当前所面临的最突出、最尖锐的一个矛盾，中国的人均可分配土地资源较少，存在土地结构不合理、分布不均匀等问题，土地资源的利用率整体偏低。

（一）土地总量庞大，人均占有量较小

我国幅员辽阔决定了拥有庞大的土地资源，不过基于我国人口密度较大的事实，不可避免会存在人均占有的土地数量较少的情况，尤其是在东西部地区人口差距较大的影响下，东部城市地区的人均土地面积少之又少，平均值已经不足国际平均值的一半。即便是我国人口稀少的西部地区，人均耕地面积仍不乐观，因为沙漠化的问题会令大量的土地资源难以适应耕种。在我国中部和东部等自然环境较好的地区，人均耕地面积仅为 0.13hm^2 ^[2]。相比于其他地广人稀的国家，我国更需要实现对土地资源的节约集约利用。

（二）多山地和丘陵，耕地面积较少

在我国许多地区的海拔较高，土地资源主要集中在海拔较高的地区，多丘陵、高原、山地的土地资源形态，决定了我国面临着耕地面积不足的问题，排除交通、水域、住房、林地、草地所占土地资源外，当前可利用的土地资源数量较少。

（三）土地资源类型丰富，分布不均衡

我国的土地资源十分丰富，且类型多样，不过各地的自然条件非常复杂，从部分情况来看存在不均衡的特点。在地理分布上，北部地区的旱田和南部地区的水田体现出鲜明差异。在我国的西部，降水稀少使得土地的质量受到了巨大影响，这些地区的地域辽阔但耕地资源短缺；在我国全面降水充沛的中部、东部地区，耕地面积在全国耕地总面积中的占比较高，不过这些地区的城市化水平较高，可利用耕地数量呈现大幅下降。另

外,我国不同地区的土地资源质量存在较大差异,部分地区土地肥力不足,缺少先进灌溉设施,并且降水不充沛使得土地资源利用价值较低,而部分土壤肥沃、降水充沛的地区,土质非常适合耕种作业但是受限于地形地势的影响,也不利于开展相关的土地资源利用活动^[3]。

三、土地资源保护的必要性

(一) 土地资源十分稀缺

对土地资源实施保护,主要将可持续利用作为目标,在保护土地资源的时候耕地保护则属于重点。通过合理对土地资源进行配置,处理好在高度城市化背景下人口快速增长所面临的土地资源需求问题,除了对耕地需求有较高需求外,对建设用地的需求也会呈现持续增长趋势。土地之所以稀缺,是因为土地供应量和土地需求量存在巨大矛盾,并且各地的土地结构存在很大差异,这就表明特定区域内用于某种用途的土地非常稀缺。因为这种土地资源的稀缺效应,才决定了要对土地资源采取适当的保护措施,达到降低土地稀缺程度的目的。

(二) 满足生态平衡需要

能量和物质总是在生态系统中转移和交换,这样就能保证当生态系统不受干扰时,物质和能量的输出和输入能处于一种平衡状态之中。而尽管生态系统有很强的自我调节功能,但这种自我调节功能的范围是有限的。在阈值范围内,生态系统具有很强的压力承受能力,这种压力承受的能力会给生态调节创造更大的空间,在一定程度上,受到破坏之后可以通过自我调节,尽快恢复平衡。一旦超过生态系统所能调节的阈值,生态系统的自我调节能力就会因此下降,严重的时候甚至会因此丧失,所以,受到外界压力的影响,生态平衡被破坏的问题依然存在。土地生态系统的平衡是土地功能正常发挥的基本保证。在城市化进程中,如果未结合生态发展的规律开发与利用土地,使得大量土地面临土壤污染、水土流失、土地沙漠化等问题,土地退化问题十分严重,最终给经济社会的可持续发展产生了严重限制,土地的生态平衡被打破。

(三) 实现土地资源可持续利用

土地资源的可持续利用要求合理开发、利用、整治、保护土地资源,以此为基础保证土地资源使用的合理性。土地资源保护是实现可持续利用目标的根本保障,是为实现这一目标采取的一项战略性措施。只重视对土地资源的开发与利用而忽略了保护工作及整治工作的开展,必然会导致土地资源质量持续降低^[4]。土地的用途单一以及生产能力的降低具有不可逆转的特征,一旦土地资源被破坏要想恢复其正常功能有很大难度,并且会影响后世对土地资源的正常使用,因此要可持续对土地资源进行利用,应当加强对土地资源的保护及整治。

四、土地资源保护及土地可持续利用

(一) 二者的辩证关系

土地资源保护并非工作目标,不能因保护而放弃对

土地资源的开发,也不能将土地资源保护与利用割裂成两个独立部分,应当在可持续发展理念的引导下,实现保护与利用的有机结合,在实际工作中要体现出双方的一致性与协调性。

(二) 土地资源可持续利用的要素

土地资源的存在是永久的,它主要通过特性的形式存在于某个区域内。土地资源主要针对生物生产所需的耕地资源,其本身的物质生产能力是可持续的。而在这一过程中,稳定并提高单位面积土地资源的物质生产能力是实现土地资源可持续利用的根本目标。因此,在利用土地资源时,土地资源经济效益的可持续性不仅是利用土地资源进行生产所达到的某种目标,还需要通过利用土地资源进行非生物生产建设所达到的目标。

(三) 土地资源保护的要素

土地资源以一定的数量和结构存在于一定的区域内,在利用土地资源的同时,必须保护土地资源的数量、结构和质量。土地的质量主要表现在土地的生物生产能力、物质组成和自我调节能力,要采取相应的保护手段保障土地资源可持续的物质产出与能量转换,避免外部因素或人类生产导致土地资源价值退化甚至在经过长时间开发后完全丧失利用价值。针对可利用的土地资源,不同类型的土地有着不同的结构,这种结构能够向未利用或不可利用的土地资源延伸,它们属于组成整个土地生态系统并保护系统稳定性的基础,需要在较大范围内保证土地利用结构的稳定性,不能出现大幅度的调整与变更。土地作为一种自然资源和支撑人类经济活动的综合体,存在强大的人文、经济、自然价值,对土地资源的保护从一定程度上是创造价值、保护生物多样性的一种方式,同样是人文地理景观、物质及非物质遗产进行保护的一种手段。

五、高度城镇化进程下土地资源利用与保护建议

(一) 正确引导城市化进程,节约集约利用土地资源

我国在高度城市化进程中面临着资源匮乏的为限制,尤其是土地资源的限制作用十分明显,良好的城市化实际上是合理利用资源的一种方式,不好的城市化会导致大量资源被浪费,而遇到非常严重的情况,甚至会因此导致土地资源退化。高度城市化背景下的土地资源利益,要进一步确定土地利用总体规划在土地资源利用中的主体地位,在土地利用总体规划中牢固树立土地资源可持续利益的目标,注重土地生态系统中的供需平衡,充分考虑当地的实际用地情况。同时,要重视对建设用地进行控制,基于对技术、劳动、资本等资源的合理投放,在这种情况下,要深入挖掘土地资源的潜力,并采取合适的土地利用方法获得最好的土地利用效益,在城市化进程中尽可能达到城市化水平稳定提升与缓解耕地数量压力的双赢局面,实现节约集约利用土地的目标。高度城市化下要围绕各城市的发展方针,深度对城市存量土地资源的潜力进行挖掘,完善城市基础设施建设,注重城市土地资源产出率及容积率提升^[5]。做好城

市规划工作，要不断对城市用地布局及用地结构进行调整，在城市化不断推进的过程中最大限度减少不必要的土地浪费，采取集约化土地经营的方式，加强对存量用地的利用，以加强利用高层与地下空间的方式，在单位土地面积内获取最高价值。

（二）加大土地使用管理力度，强化对耕地资源的保护

高度城市化进程中我国耕地面积呈现出持续减少的趋势，为加强对土地资源的保护，有必要采取耕地总量动态平衡措施，深入贯彻落实国家关于耕地保护的有关政策，进一步完善征地制度，切实对农民合法权益进行维护。在征地过程中需要充分考虑相关主体的利益，包括国家、各级政府与农民等，重视对国家权益的维护，完善土地利用总体规划，不断调整并优化区域性征地补偿标准与安置方案，结合土地规划内容进一步完善用地审批标准，针对用途改变的耕地资源进一步加强审批后的监管。

（三）重视提高土地资源质量，减少土地资源流失

一方面，要采取土地资源保护措施，以退耕还林、退耕还草等措施为主，注重对土地质量的维护，以减少土壤侵蚀量，缓解水土流失现象，建议将土壤易侵蚀地区的耕地转化为草地、林地，达到涵养水源、提高土地质量、防止水土流失的目标。要采取适当的耕地保护措施，进一步对粮食及相关经济作物的产量进行维护，积极听取农业专家及经济学家提出的有益建议，结合农业生产周期强化对土地资源的利用^[6]。另一方面，针对我国耕地面积持续下降这一趋势，为进一步满足人口增长对土地资源的需求，有效对耕地质量下降这一问题进行控制，应进一步强调对耕地资源的节约集约利用，注重耕地生产力的提升，注重基本农田建设项目开展，加强对中低产农田地改造，适当投入资金以改造引领中低产农田产能提升。

（四）健全保障机制，规范土地资源保护行为

现阶段，我国针对土地资源的保护工作正在如火如荼地进行，不过从工作开展的总体情况来看，在土地资源保护中仍然缺少一定积极性，只有在出现严重问题时采取一些针对性的措施，土地资源保护普遍处于被动局面，难以通过保护措施实现土地资源的可持续利用。对此，相关部门应严格制定相应的管理制度及监管机制，结合当地土地资源开发现状以及城市化进程中存量土地资源现状，明确土地资源保护的目标，完善土地资源保护指标体系，为后续开展土地资源保护工作提供明确方向，避免土地资源保护中出现较强的随意性问题，通过严格落实监督规范土地资源保护行为，合理对土地资源保护行为进行约束，以便进一步在土地资源可持续利用中将保护工作的作用发挥出来。

针对日趋严重的土地资源匮乏和土壤污染等问题，需要相关部门进一步深入开展调查工作，结合土地利用规划的内容，明确未来利用土地资源的方向，明确土地

资源保护及整治的方向，尤其是要将土地资源污染控制、治理作为提高土地资源质量的主要手段，保障土地资源可持续利用^[7]。土地资源开发利用中，我国需要进一步强化对土地资源的保护，在可持续发展理念的指导下，及时转变工作观念，认识到土地资源保护之于土地资源可持续利用的价值，保证土地资源的科学、合理应用，为人类生活、生产创造更高价值。比如，要加强对工业污染物排放的控制，加强对农药、化肥使用的控制，在工业生产中注重节能新技术的研发与应用，重视对污染物的分类和资源化处理；在农业生产中加大宣传力度，入村入户强化农民环保意识，科学化开发土地资源，降低不合理利用方式给土地资源质量造成的影响。

结语

综上所述，我国土地资源有限，在人口不断增长的背景下加强对土地资源的节约集约利用很有必要，需要通过采取恰当的保护措施，进一步挖掘有限土地资源的价值，在固定的单位土地面积上创造更高效益，通过严格落实保护措施支持土地资源可持续利用目标的实现。高度城市化背景下，我国必然会面临经济发展、人口增长与土地利用失衡的局面，倘若不重视对土地资源的保护与节约集约利用，必然会导致土地生态系统的平衡被打破。为此，各级政府及相关部门应当从思想层面转变对土地资源保护与利用的认识，结合现行土地利用总体规划的要求，明确未来土地资源利用的整体方向，严格落实保护、整治等措施，有效缓解在城市化进程中所面临的土地资源紧缺的压力。

参考文献

- [1] 杨忍, 刘芮彤. 农村全域土地综合整治与国土空间生态修复: 衔接与融合[J]. 现代城市研究. 2021, (3).
- [2] 杨润佳, 叶艳妹. 基于土地资源优化配置的国土整治修复潜在区域识别——以黄河流域为例[J]. 资源科学, 2022, 44(05): 886-898.
- [3] 任升. 合理规划土地利用保护生态环境平衡[A]. 中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会. 2022工程建设与管理研讨会论文集[C]. 中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会: 中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会, 2022: 24-28.
- [4] 陈磊. 土地资源利用效率研究评述及改进路径理论逻辑——基于主体功能区治理的思考[J]. 水土保持研究, 2022, 29(01): 386-393+403.
- [5] 杨子生, 杨诗琴, 杨人懿, 王佳, 吴秋菊. 基于利用视角的土地资源分类方法探讨[J]. 资源科学, 2021, 43(11): 2173-2191.
- [6] 张银君. 土地资源保护问题分析[J]. 住宅与房地产, 2021, (31): 251-252.
- [7] 尹建军. 海南出台土地资源利用和保护五年规划[N]. 中国自然资源报, 2021-09-17(001).