

# 城市化建设进程中耕地保护措施探讨

黄绍冠

山东省菏泽市单县自然资源和规划局

**摘要:**近年来,我国城市化进程随经济发展而加快速度。而城市化建设是建立在耕地减少的基础上,使城市化建设与更堵保护之间的矛盾日渐尖锐。在此背景下,为进一步提高城市化水平,并实现经济社会和耕地的可持续发展,科学处理城市化建设进程和耕地保护之间的关系至关重要。因此,本文在分析耕地资源利用情况的基础上,重点研究了城市化建设进程中耕地利用问题,并基于可持续发展视角,提出了一系列的耕地保护措施,期望在耕地保护领域献出一份力量,以推动城市化建设和经济社会可持续发展。

**关键词:**城市化;建设进程;耕地保护;现状问题;措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.018

在现代经济社会快速发展背景下,我国城市化建设进程持续加快,城市人口规模不断扩大,城市建设规模持续扩大已经成为城市建设发展的必经途径。而城市建设规模的持续扩大是建立在占用城郊耕地的基础上,这意味着城市规模扩大同时,耕地占用面积将不断扩大。正因如此,在当前城市化进程加快背景下,我国耕地资源的可持续发展面临巨大的挑战,直接说明了加强耕地保护迫在眉睫且至关重要。为推动城市化建设可持续发展,协调城市发展和耕地保护之间的关系,积极落实科学化的耕地保护措施,已经成为有关人员重点探讨课题之一。基于此认识,本文从城市化建设进程中耕的保护现状入手,契合我国城市发展实际来提出一些具体有效的耕地保护措施具有显著的理论意义和实践指导价值。

## 一、城市化建设进程中耕地资源利用情况分析

近年来,我国城市化建设进程随经济社会快速发展而加快,使我国城市数量及城市群数量快速增加,城市化建设水平和经济发展水平也持续提高。当前,我国城市化进程已经进入全新的高速发展阶段,其中,我国东部沿海地区经济高度发达,逐步形成了以特大城市为中心,多层次、功能互补的城市群,如珠三角、京津冀等,而西部地区由于经济发展速度相对缓一点,但重庆、西安等重要城市也逐渐整合资源并形成城市群<sup>[1]</sup>。由此可见,我国在未来城市化建设过程中,城市数量逐步增加的同时,城市建设规模也将不断扩大,相应的城市化建设带来的系列耕地问题也将呈现出来,如耕地保护。此外,我国土地城市化速度明显快于城市化建设速度,这使我国面临严峻的耕地保护形势。但是,在实际

工作中,若过度保护耕地资源,会控制并减少建设用地数量,从而难以满足城市化建设用地需求,一定程度上限制了城市化建设发展<sup>[2]</sup>。因此,科学、协调城市化建设发展和耕地保护之间的关系,是城市经济社会和耕地可持续发展的重要途径,值得有关人员进行深入探讨。

## 二、城市化建设与耕地利用关系分析

### (一) 城市化建设有利于土地集约化利用,增加耕地面积

在城市化建设进程中,如何实现城市建设和耕地保护协调发展,实现耕地面积总量动态平衡,关键是革新用地方式,坚持走集约化用地和节约用地的道路,其中包含充分挖掘城市存量土地的潜力、治理宅基地两方面的内容。而城市化建设进程的加快,能够通过规划管理来实现粗放用地转变为集约用地,并有利于充分挖掘土地的潜力,这样既可以满足生产生活需求,又可以保护耕地,一方面城市建设提高人口密度,相比农村用地而言,显然可以大幅度提高土地利用集约程度;另一方面城市化建设可以吸引农村剩余劳动力,从而能够空闲处大量的宅基地和非农用地,随后通过有效措施将其转变为耕地,增加耕地数量。同时,农村劳动力的减少,使农村出现用工荒,这样即可由农民统一经营,连片作业,从而能够减少非必要的路、田埂等,进而一定程度上增加耕地面积的同时,还可以实现农业生产规模化经营,有利于整体提高农业生产效率和质量<sup>[3]</sup>。

### (二) 城市化建设有利于耕地增质增量

现代经济的快速发展直接提高了城乡土地集约化利用水平,且在科技进步支持下提高了土地生产力。基于国外发展经验可知,城市化水平越高,城乡土地集约化利用水平越高,且农业人口数量越少;而城市化水平较低的国家,往往存在经济落后、农业人口多、人口增速快等显著特点。为此,基于一定角度而言,城市化建设发展推动经济、科技领域快速发展,间接推动农业科技化、现代化发展。试想下,我国城市化建设发展到一定程度,则有充足的资金和雄厚的技术力量,对一些闲置、抛荒的土地资源进行复垦,从而能够有效增加耕地数量<sup>[4]</sup>。此外,一些先进的农业技术推广应用在农业生产中,可以实现传统耕作方式的创新发展,实现农田精耕细作,从而能够显著提高耕地质量,达到农业增产目的,进而有利于农业经济发展<sup>[5]</sup>。

## 三、城市化建设进程中耕地利用问题分析

在城市化建设过程中,部分地区单纯追求城市化建

设水平和经济发展水平的提升，忽视了耕地保护工作，从而在城市化建设进程中暴露了大量的耕地利用问题，总结包括以下几点：

#### （一）城市化建设占用大量优质耕地资源

在城市化建设进程中，为满足城市人口增加对土地资源的实际需求，绝大部分城市开始大力推行开发区建设项目。受“开发区热”的影响，我国各地区纷纷在城郊位置落地新区、开发区等新建设项目<sup>[6]</sup>。但是，由于地方经济发展水平不一，部分地区由于经济综合实力不足、领导更换等主客观因素，导致部分开发区建设项目难以落实到位，继而大量出现耕地资源占而不用问题，造成大量耕地资源非必要浪费，最终显著增加了耕地保护工作难度。

#### （二）耕地占补平衡工作缺乏成效

在城市化建设进程中，由于城市建设规模的不断扩大，使大量耕地资源被占用而演变成建设用地，虽然促进了城市化建设水平的提高及经济社会发展，但城市化建设需要以土地为载体，使土地资源随城市化建设规模的扩大而不断被占用。正因如此，为实现土地资源的可持续发展，应在城市化建设过程中，积极落实耕地占补平衡工作措施，即在城市化建设中占用一亩耕地，应在其他地方新垦一亩耕地，以实现耕地资源总量的动态平衡。但是，在实际工作中，先占后补、先占不补的现象十分普遍，且“占优补劣”的现象也十分普遍，这样会直接耕地质量，从而对经济社会的可持续发展产生了负面影响<sup>[7]</sup>。

#### （三）土地资源闲置现象十分严重

城市化吸引了大量农民进城务工，虽然为城市经济社会发展输送了大量劳动力，但是进城农工在农村地区占用的土地资源并没有退出，这样不仅引发了严重的农村人工荒问题，还产生了两头占用的现象，使耕地面积大量减少。据调查我国大部分农村住宅处于闲置状态，空心村现象十分普遍。我国农村之所以出现这种现象，是因为我国城市化进程中，大量农民涌入城市。针对此情况，我国在城市化进程中，全面推广就业制度、户籍制度等，但并没有让进城农民退出农村宅基地，进而导致耕地资源闲置现象十分严重，一定程度上浪费了耕地资源。此外，在城市化建设过程中，部分城市存在两种极端现象，即旧城区建筑密度高，道路狭窄，环境恶劣，存在土地资源过度开发利用现象；而在新开发区因为盲目扩大建设规模，土地资源开发利用程度不足，从而出现了大量土地资源闲置浪费问题<sup>[8]</sup>。由此可见，我国在土地资源规划管理方面仍然存在一定的不足，需要有关部门及人员予以重视，才能有效协调当前我国城市化建设发展与耕地保护之间的关系，以推动经济社会可持续发展<sup>[9]</sup>。

## 四、城市化建设进程中的耕地保护措施分析

如前所述，在城市化建设进程中，土地资源的地位是不可替代的。但是，城市建设规模的持续扩大，使耕地保护工作难度剧增，一定程度上影响土地资源开发利用的可持续发展，从而不利于城市化建设的可持续发展。因此，在城市化建设中，有关部门需要着眼于城市化建设需求，从耕地保护工作现状入手，积极探寻有效保护措施来实现经济社会的可持续发展。

### （一）加强城市土地利用规划，提高土地资源利用率

在国家土地资源调控管理过程中，土地利用总体规划是十分重要的一项基本手段，具体是综合分析土地开发利用现状及土地开发利用潜力，科学合理地预测土地资源未来利用需求，从而针对性地调整各类用地结构和数量，进而才能总体平衡土地供需，以达到土地资源宏观调控的目的。城市规划是基于城市经济社会发展和社会建设等需求，在研究城市密度的基础上，对城市空间布局和城市形态的总体设计，并通过城市土地开发利用规划予以落实。由此可见，在城市化建设进程中，土地资源开发利用效果与城市规划、土地利用总体规划密切相关。基于此，为避免出现城市化建设进程中耕地资源浪费现象，应将城市规划和土地利用总体规划紧密结合起来，坚决落实“合理利用土地和保护耕地”的基本政策，以落实可持续发展战略要求<sup>[10]</sup>。与此同时，在城市化建设土地利用规划时，应始终围绕民生需求，重点保障国民经济、重大基础设施、重要招商引资项目、民生改善项目等用地需求，明确低效利用土地和闲置土地的利用方向，充分利用科技力量优势来提高节地型经济发展水平，进而才能在有限的土地资源上创造出更大的利益，并达到提高土地资源利用率的目的，由此才能实现经济社会建设和土地资源的协调、可持续发展<sup>[11]</sup>。此外，加强城市化建设规模控制，具体是基于城市发展实际来制定科学合理的土地利用总体规划，建立并落实严格的土地审查制度，以避免城市建设规模过度扩张。针对城市化建设进程中的“占而不用”的问题，应实施严格的土地管理措施，并要充分利用城市存量土地，如加快旧城区改造、集约化用地等，切实提高城市化建设中土地利用效率。

### （二）加强土地整治与管理

首先，变革农村用地方式。近年来，城市化进程的加快，吸引了大量农工进城工作，导致大量农民原有的土地资源闲置、抛荒，由此导致耕地资源浪费严重。针对此类问题，应逐步变更农村用地方式，以解决农村用地利用率不高的问题。其次，逐步解决同地不同价的问题，完善符合农村土地市场发展的政策和机制。当前，农业现代化是农业经济发展的必然趋势，而规模化是农业现代化的重要标志之一。但是，规模化的前

提是实现农村土地流转市场化。因此,农村土地可以推广建立农村土地交易所,在国家现有政策法律范围内,以城市化建设用地上耕地保护相关联为中心,开展农村土地使用权、经营权的流转服务,通过此方式来促进耕地占补平衡措施的落实,有效缓解了“只占不补”,“先占后补”,“占优补劣”等现象,从而有利于实现耕地的动态平衡。此外,严格落实城乡建设用地增减挂钩制度,即在城市化建设进程中,一旦占用了一亩耕地,就要在适宜的地区复垦一亩耕地,且要保证耕地复垦质量,这样才能有效保护耕地总量的动态平衡,并提高耕地质量<sup>[12]</sup>。

### (三) 坚守耕地总量红线

耕地资源可持续利用是实现城市化建设和经济社会发展的重要基础和关键。因此,在耕地保护工作中,应坚守耕地总量红线。在实践中,有关部门应从以下方面落实具体化工作:一是从法律层面制定并落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度,坚守我国18亿亩耕地红线。二是加快制定和完善有关的法律法规,加大各类违规违法用地行为的处罚力度,针对破坏耕地或者是违法占用耕地的行为,需要施加最严厉的惩罚,以起到警示和保护耕地的积极作用。三是制定农村土地利用总体规划,确保基本耕地数量不减少,质量有提高,科学调整农业结构,以期在实现农业现代化的同时,能够整体提高耕地质量和保护耕地数量。四是加快发展农业生产技术,提高耕地单位产量,利用新科技、新理念等提高农产品附加值,以提高农业经济发展水平,有效提高农民人均收入水平,调动农民参与耕作的积极性,进而才能有效达成耕地保护目标。此外,改进和完善土地保护机制,从土地数量保护逐渐发展到土地质量保护,这样才能为经济社会发展提供土地资源保障。

### (四) 加快新农村建设进程

新农村是农村现代化发展的重要途径。但是,新农村必然涉及农村土地的开发利用,在此过程中,为保证新农村建设质量,往往会结合农村实际进行规划改造,继而在提高农村建设水平的同时,有效提高农村土地资源利用率和效率。因此,在耕地保护工作中,需要注重新农村建设进程的加快推进,尤其是农村改造,应根据农村实际,将一些公共基础设施不完善的村庄进行合并处理,重新建立农村社区,在集中农村资源的基础上,合理安排农村公共基础设施,从而能够在改善农村生活条件的同时,可以避免部分农村地区基础设施不足、气体资源浪费的问题。除此之外,加快农村废气土地、废气宅基地、未利用土地的复垦工作,将节约的土地以增减方式转变为城市化建设用地,进而才能保证城市化建设用地需求的同时,实现耕地保护目的,由此实现城市经济社会和耕地利用的可持续发展。

## 五、结语

综上所述,城市化是我国实现现代化建设的重要标志,其在减少耕地占用、土地集约化利用等方面发挥着重要作用。但是,近年来,我国城市化建设进程随经济发展而加快速度,已经暴露出一定的问题,如城市建设规模的过度扩大,已经对城市化和耕地利用的可持续发展构成了威胁。在此背景下,为实现耕地总量动态平衡,推动城市化建设可持续发展,重点要协调好城市化建设发展和耕地保护之间的关系。为此,在城市化建设进程中,相关部门及人员应加强城市土地利用规划,提高土地资源利用率,并且要加强土地整治和管理,坚守耕地总量红线,才能确保耕地得到保护的同时,推动城市化建设高质量发展。

## 参考文献

- [1] 王宝锋.新时期海南省耕地占补平衡存在问题及对策研究[J].国土资源情报,2020,(11).
- [2] 梁邦利,姚勇.新形势下浙江省耕地占补平衡政策展望[J].浙江国土资源,2018,(2):34-37.
- [3] 贾科峰.耕地占补平衡制度研究[D].2021
- [4] 周晓艳,范树平,何宗春.安徽省耕地占补平衡面临的压力及思考[J].西部资源,2018(5):174-175.
- [5] 任晓燕,何艳芬,王宗明.基于遥感的辽中南城市群建设用地扩张及其占用耕地的时空特征[J].国土资源遥感,2020,32(03):98-105.
- [6] 蔡璇.城乡建设用地增减挂钩政策的耕地质量保护绩效评价分析——以长江三角洲城市群核心区为例[J].乡村科技,2020,(18):8-9+12.
- [7] 许斌,李永飞,甄英.丘陵地区中小城市城乡接合部土地利用变化特征——以内江市四合乡为例[J].中国农业资源与区划,2019,40(12):24-30.
- [8] 孟祥凤,王冬艳,李红.东北老工业城市建设占用耕地驱动力分析[J].农业工程学报,2018,34(11):225-233.
- [9] 王冲.基于城市化进程中耕地保护工作的探讨[J].中国高新区,2018,(12):267.
- [10] 胡伟艳,刘恬.建设占用耕地空间差异的多尺度特征研究——以武汉城市圈为例[J].中国土地科学,2017,31(05):38-46.
- [11] 易志辉,杨荔阳,林斌,范协裕,邱龙霞.基于耕地保护视角的建设用地集约利用成效评价——以福建省为例[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2017,20(05):43-50.
- [12] 程辉,于华岩,张延军,李俊领.长春市城市建设用地与耕地变化研究[J].安徽农业科学,2017,45(09):200-202.