

# “襄十随神”城市群耕地现状、问题与对策研究

刘欣月 李权国 李欣宇 李涛<sup>1</sup>

(湖北文理学院 资源环境与旅游学院, 湖北 襄阳 441053)

**【摘要】:** 为更好地保护和利用好耕地资源, 以“襄十随神”城市群为例, 针对耕地开发整理难度较大、结构合理性欠缺、闲置较多、撂荒严重、制度不完善以及保护意识较弱等问题, 依据“创新、协调、绿色、共享”的发展理念, 提出促进地区发展、统筹耕地保护、推动质量提高、形成保护合力等耕地保护对策, 助力“襄十随神”城市群生态联保协同发展提供支持。

**【关键词】:** “襄十随神”城市群 耕地资源 耕地保护

**【中图分类号】** F323.24 **【文献标识码】** A

“襄十随神”城市群是湖北省规划的两个省级城市群之一, 是湖北省“一主两翼”中继“宜荆荆恩”城市群以外的另外一翼, 与武汉城市圈、“宜荆荆恩”城市群形成“三足鼎立”之势。“襄十随神”城市群以省域副中心城市襄阳为中心城市, 包括鄂北和鄂西北地区的随州、十堰、神农架林区等地, 位于湖北省的西北部, 面积约等于湖北省的1/3。“襄十随神”城市群地形为西高东低, 由西南向东北倾斜。西部、中部、东部大致分为山地、岗地、丘陵和平地。该城市群位于亚热带气候向温带气候过渡区域, 气候特征具有较明显的过渡性, 兼备了南北气候特点, 丰富了该地区的生物种类, 为该地区的生物种类多样性的发展和经济多渠道发展作出了贡献。

农业的发展离不开耕地。合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。我国耕地面积总量大, 但人均占有量很低。此外, 我国一部分耕地资源利用率不高, 耕地质量较差的趋势愈演愈烈。疫情过后, 湖北省政府创造性地明确提出了一主引领, 两翼驱动, 全域合作, 协同发展的理念, “襄十随神”城市群的建立, 大大地推动着四市经济社会的发展, 但是仍然存在一些耕地利用不当而造成的一系列生态环境难题, 所以明确发展的方向, 立足于当前的现状以及出现的问题, 及时地制定出正确的对策, 才能共同开拓性地完成好“襄十随神”城市群的建设工作。

## 1 “襄十随神”城市群耕地资源现状

在十二五到十三五期间, 由于退耕还林政策、经济发展以及城市化进程的加快等原因, 使得“襄十随神”城市群耕地面积变化的区域差异较为显著, 如表1数据所示, 襄阳市、神农架林区耕地资源总量呈下降趋势, 而十堰市、随州市则呈上升趋势。

由表1可知, “襄十随神”城市群的总耕地面积大致呈上升趋势。2013年《湖北省耕地质量保护条例》的通过实施, 使“襄十随神”的耕地面积在2013年到2014年有一个较大的增长, 从1082300.83hm<sup>2</sup>增加到1149224.34hm<sup>2</sup>。2018年我国人均耕地面积约0.093hm<sup>2</sup>, 四市的人均耕地占有量(2011年人均耕地占有量未达到外)均达到我国人均耕地面积。由图1、图2可知, 四市的耕地面积占“襄十随神”耕地面积从2011年到2018年有较为明显的变化, 除神农架林区的耕地面积占比未变, 襄阳市的耕地

<sup>1</sup>作者简介: 刘欣月(2001—), 女, 湖北宜昌人, 本科生。李权国(1977—), 男, 山西朔州人, 副教授, 研究方向: 空间信息技术与区域生态环境。

基金项目: 2021年度大学生创新创业训练计划项目(X202110519049)

占比下降了7个百分点，十堰市的耕地面积上升了4个百分点，随州市的耕地面积也上升了3个百分点。

表1 “襄十随神”城市群人均耕地占有量(单位: hm<sup>2</sup>)

| 年份   | 襄阳市    | 十堰市    | 随州市    | 神农架林区  | 四市     |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2010 | 0.1212 | 0.0484 | 0.0891 |        | 0.0927 |
| 2011 | 0.1291 | 0.0498 | 0.0888 | 0.0856 | 0.0780 |
| 2012 | 0.1196 | 0.0503 | 0.0884 | 0.0945 | 0.0938 |
| 2013 | 0.1190 | 0.0501 | 0.0883 | 0.0938 | 0.0935 |
| 2014 | 0.1183 | 0.0706 | 0.0881 | 0.0942 | 0.0992 |
| 2015 | 0.1191 | 0.0708 | 0.0878 | 0.0942 | 0.0987 |
| 2016 | 0.1185 | 0.0700 | 0.1152 | 0.0937 | 0.0825 |
| 2017 | 0.1187 | 0.0700 | 0.1148 | 0.0925 | 0.1034 |
| 2018 | 0.1188 | 0.0690 | 0.1143 | 0.0925 | 0.1030 |

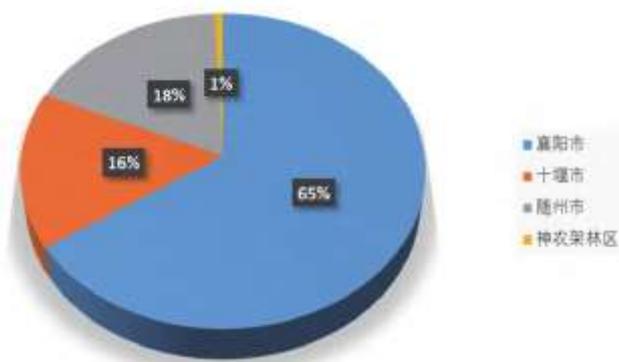


图1 “襄十随神” 2011年耕地面积

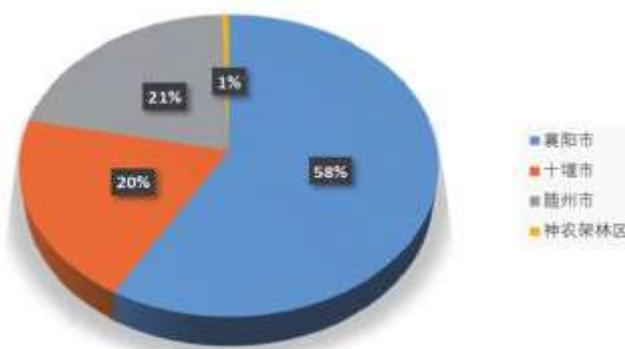


图 2 “襄十随神” 2018 年耕地面积

由图 3 可得，襄阳市 2010—2018 年耕地面积变化总体上呈减少趋势。其中，2010 年到 2014 年耕地面积减少相对较为明显。2010 年到 2014 年期间，襄阳市工业和服务业的占比不断上升、城市区域不断扩张、农村人口向城镇聚拢和人们对城市房地产需求总量逐步地增加等因素，都促使了耕地非农化的转变。从人均耕地占有量整体上来看，变化不太大，在  $0.119\text{hm}^2$  左右 ( $\pm 0.01\text{hm}^2$ )。

由图 4 可以看出，十堰市 2010—2018 年耕地面积总体上呈现出增加的趋势。十堰市 2010—2013 年耕地面积在  $172387\text{hm}^2$  左右变化，起伏不大；2013 年到 2014 年，十堰市耕地面积从  $174030\text{hm}^2$  增加到了  $244840\text{hm}^2$ ，耕地面积变化明显，十堰市 2014—2018 年耕地面积变化又趋向于平稳。根据 2013 年的《条例》，按照建设用地规模不扩大、耕地面积有增加、耕地质量有提升、生态红线不突破的要求<sup>[1]</sup>，十堰市对整治区内的建设用地、耕地、园地、林地、草地等进行了优化布局；另外，强调耕地保护，合理调整永久基本农田，鼓励垦荒，使得十堰市耕地面积逐年增长。在耕地面积增加的基础上，十堰市的人均耕地占有量也呈现逐年增长的趋势。

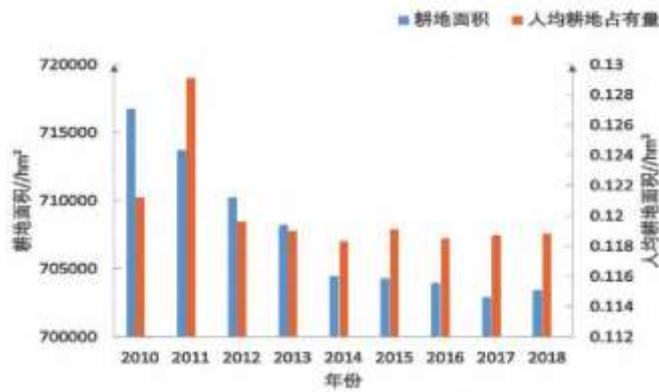


图 3 襄阳市耕地面积与人均耕地占有量 (2010—2018)

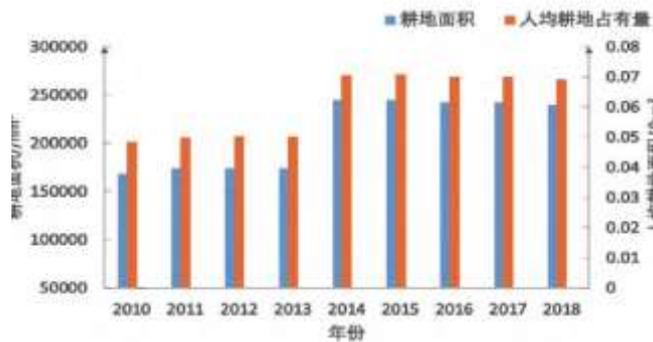


图 4 十堰市年耕地面积与人均耕地占有量 (2010—2018)

由图 5 可得，随州市 2010 年到 2018 年耕地面积总体上呈上升趋势；随州市 2010 年到 2015 年耕地面积总体上变化不大，在  $192530\text{hm}^2$  左右变化起伏。随着十八届三中全会和 2015 年中央 1 号文件要求的提出，随州市进一步完善了农业相关的补贴政策，这使农民有了更好的经济保障，从而也促进了 2015—2016 年期间耕地面积从  $192330.00\text{hm}^2$  增加到  $253730.00\text{hm}^2$ ，变化幅度较大。2016 年到 2018 年 3 年中，耕地面积变化又呈现出平稳状态。随州市的人均耕地占有量对应地有了较为明显的增加，在 2015 年到 2016 年中，随州市的人均耕地占有量从  $0.0878\text{hm}^2$  增长到了  $0.1152\text{hm}^2$ 。

由图 6 可得，神农架林区 2011 年到 2018 年耕地面积总体上呈现下降趋势。2011 年到 2013 年耕地面积和 2014 年到 2015 年耕地面积以及 2016 年到 2017 年耕地面积下降较为明显，其主要的原因因为神农架林区作为国家级自然保护区，土地利用主要以林区为主；在十二五到十三五时期，根据保护区发展规划和退耕还林等政策的推行实施，使该地区的耕地面积在逐年减少。神农架林区的人均耕地占有量从 2012 年到 2018 年都达到了 0.0925hm<sup>2</sup> 及以上耕地面积。

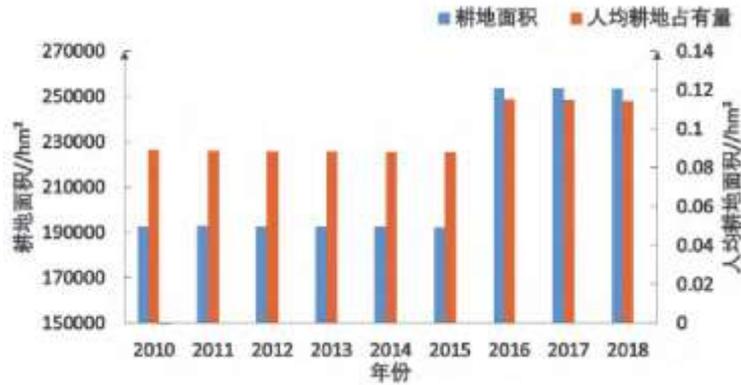


图 5 随州市耕地面积与人均耕地占有量(2010—2018)

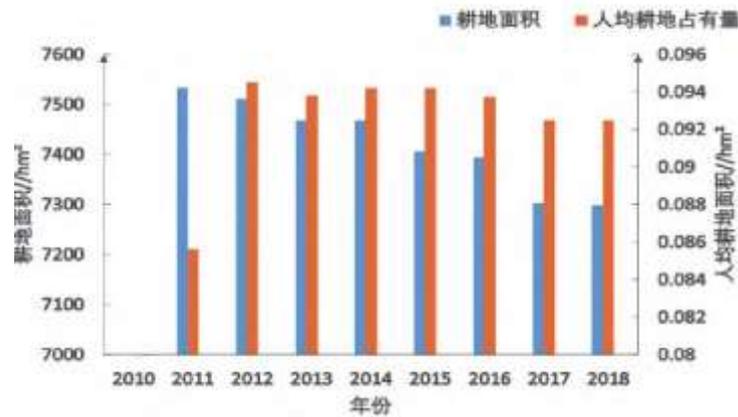


图 6 神农架林区耕地面积与人均耕地占有量(2010—2018)

## 2 “襄十随神”城市群耕地保护存在的问题

### 2.1 耕地开发整理难度较大，耕地后备资源不足

目前，十堰地区面积较大、条件好、易开发的地块已基本开发利用，零星分散的地块较多，开发整理难度大，不利于机械施工，投入成本高<sup>[2]</sup>。开发潜力较大的地块多分布在经济条件相对落后、交通不便和消息闭塞的地区，新增耕地生产能力和生产水平也达不到理想状况。

另外，“景观工程”和乡村旅游开发导致的占用破坏耕地的情况也较为突出。乡村振兴的不断推进带动着乡村旅游开发，但该城市群存在不少乡村旅游景点是人工再造出来的，像一些观赏园、采摘园、民宿等田园游，这些景点的选址大多是占用耕地，景区内的一些道路和建筑设施占用的耕地也都是半永久性占用和永久性占用，有的建筑设施即使不是长时间的占用耕地，耕作

---

层也很难在短时间内被恢复。

## 2.2 耕地结构合理性欠缺，耕地质量普遍偏低

长期以来，中国主要关注的是耕地数量的保证和保护，在这种大的环境下，该地区在很长的时间内忽视了对耕地结构和耕地可持续发展的重视，致使该地区耕地结构不够合理，耕地质量普遍不高。另外，该地区的耕地质量和健康管理体系较为薄弱，针对县级耕地结构合理性和耕地质量的研究、监测和评价体系不够完善，这样对“襄十随神”地区的耕地质量的动态变化了解难度加大，很难掌握耕地质量的具体情况和看到耕地保护的实行效果。

## 2.3 农村耕地闲置，撂荒现象较为明显

随着经济建设的步伐加快，“襄十随神”地区农村大量青壮年劳动力进城打工，留下的人多精力有限，“襄十随神”地区的耕地分布较为零散，耕地的出产量不高，耕地的生产效益低，农民耕作收入少。这样，农村出现许多弃耕的现象，且耕地荒芜的范围广、面积大，耕地不能得到很好的管理。

在国家开垦荒地的政策鼓励下，部分荒地得到了开垦，但因开采的荒地产量低和管理不善等一些原因，耕地出现了板结、盐碱化等一系列问题，开荒者弃地的现象屡见不鲜。再有开荒地的补偿没有确定的标准，出现了不想开荒、不敢开荒和开荒后又撂荒的现象。

## 2.4 相关制度不够完善，难以深入贯彻耕地保护

我国主要采取行政和法律两种手段保护基本农田，从“襄十随神”地区的保护手段来看，采取的措施表现为多严管少疏导，主要依靠政府的强制执行，很少利用市场经济的手段来进行调节。另外，市级和县域的条件有限，该地区相关的专项资金投入压力较大，缺少专业管理人员和技术人员投入到耕地保护工作中，也使得耕地保护政策难以深入贯彻实行。

## 2.5 耕地保护意识较弱，未形成良好的耕地保护意识

农村干部和当地群众在此期间注重追求经济的发展，对耕地保护的积极性低，对农田保护意识较为淡薄，不少良田都被用于城市建设<sup>[3]</sup>。该地区的有关执法机关在对耕地保护方面仍有遗漏，存在“上有政策，下有对策”的一些情形，严重削弱了耕地保护方面有关法规的权威性。另外，存在的新增耕地数量以及存在的人为因素误差。部分地区出现了弄虚作假情况，将农民撂荒后重新开垦的耕地算做新耕地或未按原设计条件进行调整等，使整理的出地率出入较大。

# 3 “襄十随神”城市群耕地保护对策

## 3.1 创新耕地保护机制，合理促进地区发展

耕地资源给人类的生产活动创造条件。创新耕地资源保护方法，运用新时代发展理念，处理好经济社会的发展与耕地保护之间潜在的关系，更有利于“襄十随神”城市群的可持续发展。

以随州市耕地保护为例，在其耕地保护的过程中，管理方式和技术运用等比较单一，实施效果未能达到理想目标。针对这个问题，可以借鉴国内外成功案例，引进相关先进技术，结合实际，因地制宜，推动地区的耕地保护：①运用土地管理法等相关条件的约束，参考经济发展方面的需求对耕地结构进行合理调整，实现耕地保护、生态环境保护及经济建设三者之间的平衡；②与高校合作，充分调动该地区的高校资源，在保护耕地的共同目的下，为高校学生提供一个了解和接触生态环境的平台，实现双

赢；③加大相关经费的投入，充分利用3S技术和智能化设备，制定实施规划，分阶段有计划地展开相关工作，利用智能化、生态化手段推动项目实施。

### 3.2 贯彻协调理念，统筹耕地保护

促进区域协调发展、缩小发展差距，是推动地区发展的必要途径。“襄十随神”四地目前存在大量占用耕地甚至基本农田的情况，造成优质耕地大量减少、耕地保有量不实，耕地保护红线受到威胁<sup>[4]</sup>，对此应健全整治政策，协调经济发展，增强协调意识：①加快地方耕地保护政策的出台，在思考目前问题解决措施的基础上，还应有预判意识，提出未来发展中可能出现新的问题以及解决方案；②引导耕地集约高效利用，定期对农民进行相关知识的培训，建立耕地储备库，对耕地实施有效补充，妥善处理好经济可持续发展与耕地保护的关系，在推动经济发展的同时，实现耕地总量占补平衡；③加强村民的监督意识，让村民充分参与工作实施，利用一切可以接触群众的渠道来收集群众的反馈意见，及时修改相关政策，共同推动耕地的保护。

### 3.3 贯彻绿色发展理念，推动耕地质量的提高

我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化问题十分严峻，以襄阳市、十堰市为例，依靠汽车等工业的发展大力带动了当地经济发展和基础设施建设，但同时也出现了环境污染严重、生态系统遭到破坏、耕地质量下降的问题。由于两地都为重要的水源地，污染不仅给当地带来严重的影响，也会对长江下游地区造成一定影响。所以，要密切相关部门的合作，大力整治废水和污水的排放，对工业排放三废进行科学处理，减少对耕地的污染。从生活的各方面倡导生态农业，减少农药、化肥的使用量，使耕地板结、耕地污染等现象得到缓解与改善。加强牲畜养殖的污染治理，从源头对耕地资源进行保护。建立经济补偿机制，结合当地实际，使国家强农惠农政策真正落到实处，给农民提供技术服务，从而减少耕地退化、耕地质量下降的现象出现。

### 3.4 建立共享机制，形成保护合力

从新时代发展来看，共享是时代潮流，耕地保护治理当然也离不开共享，而群众的大力参与是共享的重要出发点。结合四地共同的群众参与度低，保护意识薄弱等问题，提出以下几点建议：①建立四市耕地保护交流平台，加强四市的耕地保护相关技术交流，为耕地保护相关人员提供一个耕地保护的“学术贴吧”平台。②成立专项基金，用于给农民提供免费的技术培训和相关讲座，传授相关的耕地保护实用知识，让农民在家就能与时俱进，为我国的耕地资源保护出一份力。③利用社会主义市场经济体制的优势，鼓励政府与社会资本合作(PPP)模式<sup>[5]</sup>，调动社会的各个方面的力量与资源，从而实现多元主体合作，共同保护耕地资源。

#### 参考文献：

[1] 《关于推进全域国土综合整治的意见》政策解读[N]. 十堰晚报数字报, 2020-07-08.

[2] 潘红岩. 耕地保护面临的现状、问题与对策[N]. 驻马店日报, 2011-12-08(4).

[3] 张绪成. 耕地保护面临的新问题与对策[J]. 国土资源情报, 2020(3): 46-51.

[4] 赵光强, 罗晓琳. 生态建设与耕地保护如何统筹协调[J]. 资源导刊, 2018(7): 16-18.

[5] 本刊编辑部. 中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见[J]. 当代农村财经, 2017(6): 47-50.