

成果与方法

山东省城市土地集约利用的对策研究*

闫 整,高 申

(山东建筑大学,山东 济南 250014)

摘要:“人多地少”的省情及对建设用地调控力度的不足,使国家对土地实行严控管理,使城市土地集约利用成为必然。为此,提出建立城市土地集约利用状况的评价制度与监控机制、实行项目控制和实施管理的规划对策,以保证城市建设用地集约利用的实现,使城市土地利用达到良好的经济、社会和环境效应。

关键词:城市土地;集约利用;对策研究;山东省

中图分类号:F293.2

文献标识码:A

1 研究背景

(1)国家对土地实行严控管理的形势

近年来,随着城市化进程的加快,我国城市外延化发展明显,建设用地急剧扩大,与耕地保护的矛盾越发尖锐^[1]。种种原因导致了国家对建设用地采取“急刹车”政策。2004年国务院办公厅下发实施“三个暂停”的文件,对土地市场实行“严控管理”。在土地市场治理整顿高压态势下,城市发展必须摒弃以大量占用土地为代价的方式,走集约化发展的道路。

(2)“人多地少”的基本省情

山东省土地资源的现状是人多地少、土地后备资源匮乏。2003年山东省耕地面积759.31万 hm^2 ,人均耕地不足1.25亩,比全国人均耕地(1.43亩)低13%,不到世界人均耕地(3.75亩)的1/3。面临土地资源短缺的严峻形势,要实现土地资源永续利用和社会经济可持续发展,就必须改变城市土地粗放的利用方式,努力提高土地的使用效率^[1]。

(3)对建设用地利用的调控力度不够

目前,城市土地粗放利用问题的产生是多层面的原因造成的。其中城市规划对土地利用的控制力度趋弱,调控功能没能充分发挥是一个重要的原因。具体表现为:对城市建设用地总量的控制流于形式,

人均建设用地指标的控制作用仅限于审批总体规划的一时;对城市土地利用效率缺少科学合理的衡量指标和清晰、明确的评价制度;对建设项目用地缺少严格的、具有强制性的定额标准,形不成系统严密的规划控制指标体系。

2 城市土地集约利用的内涵

“集约”一词来源于英文中“Intensive”,原意是指“加强的、密集的、深入细致的、透彻的”。有关土地集约利用最早是来自对农业土地利用的研究,城市土地集约利用的概念是从农业土地集约利用借用过来的。由于城市土地研究的多学科性和城市土地集约利用过程的复杂性,学术界从不同角度对城市土地集约利用的内涵进行了界定。综合各种观点,对城市土地集约利用较为一致的界定包括节约利用、合理利用和用地优化3个方面的内容。具体来讲,城市土地集约利用的前提是城市土地的合理利用,即布局合理,结构优化;城市土地集约利用的途径是通过增加对土地的投入,改善经营管理,以提高土地使用效率;城市土地集约利用的目标是使城市土地利用达到良好的经济、社会和环境效应;从时间特征上看,城市土地集约利用是一个动态过程。

收稿日期:2006-04-04;修订日期:2006-08-11;编辑:王秀元

作者简介:闫整(1957-),男,山东济南人,教授,主要从事城市规划与设计工作。

北京大学环境学院城市与区域规划系,“趋势土地集约利用潜力评价”试点城市项目成果分析报告,2003年。

3 实现土地集约利用的理性基础

(1) 是土地资源短缺的现实选择

在未来的 30 ~ 40 年里,山东省人口与土地资源的矛盾将更加尖锐、深刻,土地资源短缺已成为长期困扰城市发展的因素。这表明,土地短缺的客观现实决定了城市土地利用必须由粗放型向集约型转变。对城市规划而言就意味着,必须从土地资源短缺的现实出发,广场不是越大越好,绿地不是越多越好,道路不是越宽越好,人均用地指标不是越高越好。城市规划的各项用地指标和建设标准要以土地资源短缺为前提来讨论制定,切不可脱离国情,擅自突破国家规定的用地标准。此外,城市规划还应把公平占用城市土地资源作为一项基本原则,促进短缺城市土地资源的公平使用。

(2) 城市发展促进土地资源集约利用

土地是城市发展最基本的条件,城市是土地资源最集约的利用方式。2003 年山东 17 个设区城市人均建设用地 104.80 m²,明显低于县级市、县城及 22 个建制镇的平均值(表 1)。由表 1 还可以看出,城市规模与人均建设用地值呈负相关关系,规模越大,人均占用土地越低,土地集约利用程度越高。从近 10 年的纵向比较看,前 7 年 17 个设区城市的人均建设用地指标相对稳定,进入 21 世纪后该项指标明显增加(图 1)。这从一个侧面显示出新形势下对建设用地实施控制的重要性。而 31 个县级市人均建设用地平均值的历年波动幅度明显小于设区城市(图 2)。

基于以上分析,可以认为山东省城市土地集约利用的实现有赖于科学合理的促进城市的加速发展。只要在城市发展中增强节约用地的观念,严格对建设用地的规划管理,城市土地集约利用水平的提高是可以期待的。

表 1 山东省不同级别城市、村庄建设用地现状情况

项目名称	单个城市平均人口数 (万人)	建设用地 (hm ²)	人均 (m ²)
17 个设区城市	77.2	9170.33	104.8
31 个县级市	20.9	5113.67	118.4
60 个县城	8.4	4372.67	130.1
22 个建制镇	1.6	356.87	152.1

4 城市土地集约利用的对策

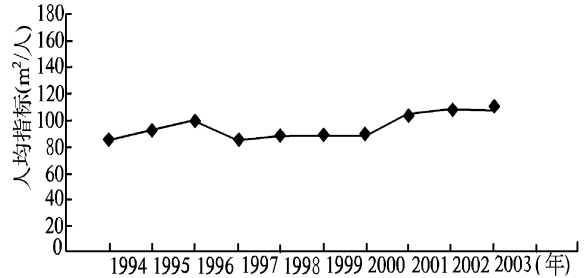


图 1 17 个设区城市人均建设用地平均值的历年变化趋势

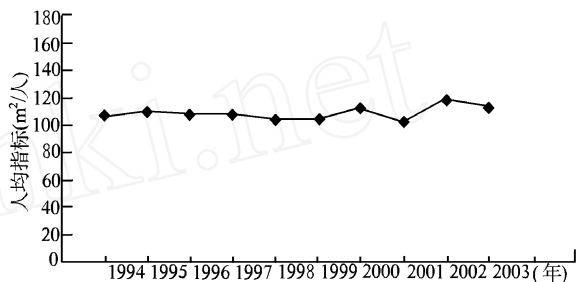


图 2 31 个县级市人均建设用地平均值的历年变化趋势

4.1 建立城市土地集约利用状况的评价制度

4.1.1 评价制度的基本框架

建立城市土地集约利用状况的评价制度,目的是要从宏观层次上整体评价城市土地集约利用的水平,为提高城市土地利用效率,实现城市土地集约利用的管理提供依据。

从内涵和外延上来看,城市土地集约利用包含土地利用集约程度、土地集约利用动态趋势两个层面。鉴于两者的不同,可分别进行城市土地集约利用状态评价、城市土地集约利用动态评价。

4.1.2 城市土地集约利用的评价指标体系

城市土地集约利用状态评价,是对城市长期形成的建设用地集约利用程度的静态评价。选取的是城市建设用地投入产出出现状水平指标,反映的是城市单位建设用地上投资、产出水平及效益、城市建设用地合理性等的状况。

城市土地集约利用动态评价,是对城市建设用地集约利用的动态评价。选取的是年度内城市土地

山东省国土资源厅,山东省土地集约利用指标控制和评价体系研究,2005 年。

山东省建设厅规划处,山东建设规划统计年报(1994—2003 年)。

投入、产出效益与用地增长的弹性系数指标,反映了城市建设用地集约利用的年度变化趋势。

4.2 建立城市土地集约利用状况的监控机制

依据城市土地集约利用状态评价的结果,可以清晰掌握全省 17 个地级市、31 个县级市和 60 个县的建设用地集约利用程度,为城市社会经济发展、城市规划布局、建设用地的集约利用等宏观决策提供参考。

依据城市土地集约利用动态评价的结果,可以衡量出单个城市在一定年度内建设用地集约程度的提高或降低。具体到一个城市,其土地利用集约程度是长期积累、沉淀的结果,很难在短短几年内有大的改观。而动态评价的结果却能反映出年度内城市建设用地集约程度的变化,反映城市政府在土地集约利用方面的工作成效。

城市土地集约利用的评价制度针对建设用地无序扩展的现实,对城市土地集约利用状况进行适时监控。评价结果作为一项参考标准,对全省 17 个地级市、31 个县级市和 60 个县城进行城市建设用地集约程度的考核,划分出考核等级,进行奖惩。通过这一机制,奠定政府对城市建设用地集约利用监控的基础,以便有针对性的采取措施,实现在经济增长的同时,更大程度的提高建设用地集约利用水平,从根本上抑制建设用地粗放利用现象。

4.3 强化多层次的项目控制

4.3.1 项目控制

项目控制是实现城市建设用地集约利用的关键环节。近几年的城区扩展中,工业、居住、高等教育用地所占比重较大,出现问题较多,是土地集约利用的主要影响因素,必须予以格外的关注。

(1)工业。土地利用的集约体现的是对土地利用效率和利用效益两个方面的要求。因此工业项目的控制,除用容积率、建筑系数等反映用地效率的指标之外还应增加投资强度指标,在一定程度上反映工业项目的预期效益。对省内工业企业的调查发现,工业项目的投资强度差异巨大,最高达 5 940.60 万元/hm²,最低只有 41.85 万元/hm²。工业项目的容积率为 0.2~0.5,建筑系数多集中在 0.2 左右。总体上看,山东省工业项目土地利用强度偏低。造成这种现象的原因,除受工业企业的行业类型影响外,规划对项目用地控制不严也是重要原因之

一^[2]。因此,城市规划需加强对工业项目建设控制,尽快制定符合省情的《工业建设项目用地控制指标》,规范工业项目用地的审批;积极鼓励多层标准厂房的建设,提高土地利用效率;限制工业企业内部的绿地面积比例,根据不同工业企业的要求,内部绿地率控制在 15%~30%。

(2)居住。按照现行法规,城市人均居住用地指标为 18~28 m²[3]。土地短缺的现实决定了城市人均居住用地不可能有很大的提高。但从目前开发的情况看,住宅户型多为 90~120 m²/户,部分甚至为 150 m²/户左右。若以多层住宅为主的居住小区计,容积率取 1.0,户均用地就已超过 100 m²。山东省城市居民户均人口呈逐年下降趋势,以 3 口之家计算,人均居住用地已达 30~40 m²。而位于老城的居住区,由于空巢现象的增多,居住人口密度也在下降。这就会导致城市人均居住用地控制指标的落空。此外,随着城市化的进程,住宅郊区化的趋势已在大城市初见端倪,部分居民购买第 2 套住宅的可能性逐年加大,住宅市场化与土地资源的公平使用的矛盾将逐步显现出来。从建设用地集约利用的角度,城市规划必须着手对此类问题进行研究,制定对策,为政府出台相关政策提供决策依据,有效实现居住用地的集约利用。

(3)高等教育。近年高等教育发展速度加快,高校招生规模的不断扩大。由于高校新校区属于划拨供地,高校以及教育行政主管部门出于部门利益的需要,往往夸大用地需求,以求获得更多的土地资源。单所高校规模已达数万人,已大大超出 1992 年版的《普通高等学校建筑规划面积指标》的适用范畴。上述原因导致高等教育用地扩展的失控,国家采取暂停对大学供地的严厉措施。因此,应尽快完成《普通高等学校建筑规划面积指标》的修订,按照学校规模进行用地面积控制,学生人均用地面积不宜超过 50 m²。

4.3.2 实施管理

(1)建立城市建设用地集约利用责任人制度。城市土地集约利用动态评价结果连续 3 年呈下降趋势的城市,应追究相关人员的责任。城市各项建设要严格控制在规定用地标准范围之内,不得擅自随

山东省国土资源厅,山东省土地集约利用指标控制和评价
体系研究,2005 年。

意改变,对于违反规划标准审批用地的,应追究项目审批人的责任。

(2)加强城市规划的权威性,严格强制性条文的规定。城市建设用地的扩展应按城市的规划布局有序进行,强化近期建设规划对各项建设的指导、控制作用,促进土地的集约利用。

(3)加强城市建设用地集约利用的监督与管理。市区已出让的土地应该按合同的规定进行开发,对逾期未动工建设的项目,应严格按有关法规予

以处罚,直至依法收回土地使用权。

参考文献:

- [1] 刘伯恩. 城市土地集约利用的途径与措施 [J]. 国土资源, 2003, 16(2): 25-27.
- [2] 中国城市规划学会. 资源短缺条件下的城市规划探索 [M]. 上海: 同济大学出版社, 1998, 35-36.
- [3] 全国城市规划执业制度管理委员会. 城市规划法规文件汇编 [Z]. 北京: 中国建筑工业出版社.

Study on Countermeasures of Land Utilization Intensively in Shandong Province

YAN Zheng, GAO Shen

(Shandong Construction University, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Land is comparatively lack in Shandong province. Thus, it is very necessary to use land concentrately. Evaluation and monitoring policies should be set up to control and manage land concentrately to guarantee realization of construction land utilization concentrately, and gained a good economic, social and environment efficiency.

Key words: Land in city; utilization concentrately; countermeasures study; Shandong province

(上接第 38 页)

Study on Measuring Actual Strata Profile Thickness

LU Shu - cai¹, DU Sheng - xian¹, ZHANG Gui - li²

(1. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Shandong Geological Survey Institute, Shandong Jinan 250013, China)

Abstract: Measurement of actual profile and strata thickness is basic work in field geological work. The former measuring formula and method are very trivial. On the basis of geological work experiences, a series of easy measuring formula and method are summarized, which is easy to operate and also can promote work efficient and measuring precision.

Key words: Actual profile; strata thickness; measuring formula; measuring method