

# 禹城市城乡用地结构和布局分析<sup>\*</sup>

张霞,马淑玲,刘侠,苑金环

(禹城市国土资源局,山东禹城 251200)

**摘要:**统筹城乡用地、优化城乡用地结构和布局,既是节约和集约用地的重要途径,又是统筹城乡发展的客观需要。通过分析禹城市城乡用地结构和布局,提出优化城乡用地结构和布局的建议和对策,从而为制定合理的土地利用总体规划提供基本的依据。

**关键词:**城乡用地结构;用地布局;分析;禹城市

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

## 1 城乡用地现状

2005年禹城市城乡用地总面积为14 122.35  $\text{hm}^2$ ,占土地总面积的14.26%。其中农村居民点用地面积最大,达到9 929.49  $\text{hm}^2$ ,占城乡总用地总面积的70.31%;独立工矿用地面积次之,为2 660.21  $\text{hm}^2$ ,占城乡用地总面积的18.48%;城市用地和建制镇用地占城乡用地总面积的比例都比较小,分别为1 409.11  $\text{hm}^2$ 和123.53  $\text{hm}^2$ ,占城乡用地总面积的比例分别为9.98%和0.87%<sup>①</sup>。

## 2 城乡用地特点和存在的问题

(1)城镇用地增长缓慢,远远低于人口增长速度。在城镇的发展过程中,城镇用地面积增长与人口增长之间存在一定的关系,这种关系可以用城镇用地增长的弹性系数来表示。城镇人口与用地增长弹性系数是指近3年城镇人口增长百分比与城镇扩展百分比的比重,可以反映城市人口增长速度与城市扩展速度之间的关系,进而可以反映出城市土地利用状况。专家认为我国城市增长的弹性系数为1.12较为适宜。但是历年土地利用变更数据显示禹城市2000年以来城市面积增加了7.93  $\text{hm}^2$ ,建制镇增加了11.85  $\text{hm}^2$ ,近5年城镇用地面积增加很小,而城镇人口是逐渐增加的,说明城镇人口增长速度远远

大于城镇用地扩张速度,城市总量规模呈潜力挖掘状态。城镇人口的过快增长将导致城镇人口密度大,城市基础设施、公共服务设施紧张,城市环境质量下降,不但使得环境效益和社会效益下降,又会影响经济发展。

(2)城镇主要沿交通线分布。自然和资源条件对禹城市城镇体系空间结构的影响不大,交通无疑是影响城镇空间分布最为密切的要素,从城镇的现状实际分布也可以看出城镇主要分布在道路两侧。

(3)城镇化水平偏低。根据《禹城市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,2005年禹城市城镇化水平为35%,低于德州市平均水平(38.5%)3个百分点,城镇化水平偏低。

(4)农村居民点面积大、布局分散,土地浪费严重。禹城市农村居民点占地面积大<sup>[1]</sup>,按农业人口计算,人均农村居民点面积达到238  $\text{m}^2$ /人,比国家最高标准高出88  $\text{m}^2$ /人。受传统农业生产方式和均质平原地理条件的影响,禹城市农村居民点普遍存在着农村居民点用地中空闲地多;农村居民的居住建筑中多为平房,利用率较低;农村居民宅基地超标多,“空心村”现象严重。这些都造成了土地资源的浪费。

(5)独立工矿用地布局分散,土地产出率低。全市独立工矿用地占城乡总用地面积的18.84%,

\* 收稿日期:2007-07-23;修订日期:2007-12-15;编辑:王秀元

作者简介:张霞(1967-),女,山东禹城人,高级农艺师,主要从事国土规划、土地整理等工作。

①禹城市国土资源局,土地变更调查,2005年。

占地面积大,建设水平低、经济效益不高。按2005年的全部工业总产值计算,禹城市单位工业用地的工业总产值为482.48万元/hm<sup>2</sup>。按照现代土地利用的标准,独立工矿用地每平方千米的产出率应大于50亿元人民币,也就是说每公顷的产出率应达到5000万元。禹城市远远低于这个水平,因此独立工矿用地产出率偏低,土地浪费严重。

### 3 城乡用地布局思路

#### 3.1 城镇用地空间基本思路

《禹城市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出,要加快推进城镇化进程,以建成鲁北地区一流品牌次中心城市为目标,进一步强化城镇带动作用,统筹城乡协调发展,加快推进城镇化,构建布局合理的城乡发展格局,逐步将禹城市建设成为经济繁荣、环境优美、生态良好的现代化城市。因此,进行城镇用地空间布局要遵循以下4个原则:①强调空间集聚—改变分散状态,促进人口和经济向中心城区、中心镇、中心村集中,形成合理的市域城镇体系。②强调协调分工—实行资源的优化配置,功能的合理分配。③强调资源共享—实行基础设施和公共服务设施共建共享,发挥资源和资金的最大效益。④强调环境质量—提高生活和生态质量,充实和完善各项设施,创造良好的生活和生产环境。

从区域经济发展全局出发,按照梯度有序、分工明确、布局合理的要求,构建“中心城区—乡镇驻地板块—中心村凸起点”三级空间布局,建立起人口分布于经济发展相平衡、经济发展与资源承载力相适应的符合性城镇空间结构。

城镇的布局受自然条件和经济条件的影响,因此在进行城镇布局的时候要充分考虑禹城市的自然条件(包括地形、地貌、地质灾害、耕地质量空间分布、水资源分布、自然保护区分布等)和社会条件(包括人口分布、交通条件、经济状况等)。城镇发展应尽量避免地质灾害易发区;尽量少占或不占耕地尤其是优质耕地;水资源是生产生活中必不可少的要素,同时也是生态环境的重要组成部分,因此一方面要考虑生产生活用水的方便,另一方面也要考虑水资源的保护;作为生态培育、生态建设的首选地和重大基础设施的预留地,原则上禁止任何城市建设行为,凡是不符合资源环境保护要求的建筑必须

限期搬迁。因此禹西自然生态保护区、徒骇河水源湿地保护带、李三尖地表水源以及保护区、张水坡地下水源核心保护区、后马屯自然保护区、市域其他重要河流如赵牛河、引黄总干渠等河流绿带保护区以及各类文物古迹保护区等都禁止进行建设。地表水二级保护区、地下水源防护区、基本农田保护区、矿产油气资源分布密集区、工程地质条件不适于建设区以及城镇防护与生态绿化控制区域,是资源环境重点保护地或敏感区,应根据资源环境条件进一步划分控制登记,科学合理地引导开发建设行为,城市建设用地选择应尽可能避让。

人口的分布对城镇的发展也起着重要的作用,城镇发展应与人口分布相适应;经济是基础,没有经济基础,城市很难发展,因此在进行城镇布局的时候也要考虑经济状况;交通是城镇发展的重要条件,因此城镇的发展还应充分考虑交通条件,包括整体交通网络状况、对外交通的便利程度、公路等级等。

综合分析禹城市的自然和经济条件,禹城市中心城区的发展方向以向南、向东发展为主,呈“产业东扩、生活南延”的态势。规划期内城市建设用地严格控制在京沪高速公路、青银高速公路、徒骇河和京沪铁路围合的空间范围以内。在开发建设过程中仍需根据资源环境条件,科学合理确定开发模式、规模和强度,从而实现社会、经济和生态的协调发展。城市布局依托建成区现状,沿两条空间发展轴线拓展,形成“两轴、两心、两廊、三片区加三组团”的城市用地布局结构。城镇按照“合理布局、重点突破、培育产业、市场运作”的原则,围绕发展乡镇驻地板块经济,以房寺、张庄、伦镇3个中心镇为重点,加强交通、水电、通信、文化、医疗保健等基础设施建设,不断完善功能,增强生产要素聚集力和人口吸纳力。到2010年,建成1个全国城镇经济示范镇、2个全省示范镇、3个德州市示范镇,实现“123”目标。

#### 3.2 农村居民点空间布局

按照有利于农业生产、方便农民生活,因地制宜、分类指导,适度集聚、节约集约用地的原则,结合禹城市农村居民点的经济发展状况、人口规模、用地规模等指标,确定了以下几种农村居民点用地调整模式:

(1)自然村缩并型布局调整。自然村一般规模较小,村庄基础设施配套差,土地资源浪费大,管理不便。可根据经济发展状况,采取就近原则,向中心

村或行政村缩并,或在多个自然村之间选择最适宜建设居民点的地方,规划建设新型村庄,并对小自然村进行复垦还耕。将分散变为集中,既增加了耕地面积,方便了管理,又有利于公共基础设施配置。

(2)异地迁移型布局调整。对于自然环境条件恶劣,交通不便,信息不灵的偏远村庄及处于洪涝灾害区、引黄周边的村庄,就地改造难度大,发展潜力小的村庄,应整体搬迁到经济条件好、发展空间大的农村居民点,或选择适宜的地区建设独立新村,并对老宅基地进行复垦还耕,或整理成其他利于生态环境保护的用地。

(3)旧村改造。对于发展历史悠久,居民户多、用地范围较大,既不适宜合并,也不适合搬迁的居民点,本着合理布局、节约用地的原则,进行统一规划,对老宅基地进行统一调整,优化布局,充分利用闲置地和废弃地,不断提高土地利用的集约化水平,同时不断完善道路、水电、电信等基础配套设施,逐步将村庄改造为基础设施齐全、景观优美的现代农村居住区。

(4)农村居民点社区化。处于社会经济水平相对较高的县城及建制镇内部或其周围的村庄,随着城市的扩张,城市化水平的提高,具有较强的农村城镇化趋势,农村居民点转变为城镇用地的可能性很大,因此应将这些农村居民点用地整理与城镇建设规划相结合,提倡公寓楼建设,降低人均用地标准,提高土地利用率和容积率。

### 3.3 独立工矿空间布局

随着工业的发展,工业用地量必然要增加,在有效保护耕地,合理利用土地资源的前提下,对工业用地进行合理布局,不仅可以提高工业用地效率,增加单位工业用地产值,而且可以防止生态环境的恶化。独立工矿用地应当集中布局,主要工业用地应布局在开发区、工业园区以及工业聚集区。促使零散分布的中心城外迁企业、乡镇企业向开发区和工业园区集中。对于工业园区要进一步落实隶属和产权,积极引导其集中发展。乡镇企业用地要通过促进乡镇企业的产业结构升级,促进其集中发展,节约利用土地资源。

### 3.4 开发区用地调整建议

(1)通过相关产业的联合形成开发区内部优势

产业集群,提升产业竞争力。分散的产业布局不仅降低了土地集约利用程度,还使各个开发区之间产业雷同,缺乏特色,同时也容易在各开发区相同产业间形成恶性竞争。通过开发区相关产业的整合,一方面提高土地利用效率,另一方面根据各自优势在内部形成初步的分工,进而形成一定的产业链,提升产业整体竞争力。

(2)严格执行入园标准,以产出效益最大化为追求目标,加强土地集约化使用。山东省出台了《山东省建设用地集约利用控制标准》,其中对开发区建设用地明确提出了控制指标,一定要在提高土地利用强度上下功夫,最大限度提高单位土地利用效率,一方面从招商投资入手,把用地数量与投资密度、科技含量、土地产出率作为入园标准,优先考虑占地少、技术含量高、附加值高的投资项目;另一方面,坚持按照市场机制转让土地,尽量按照招标和拍卖的方式进行。在基础设施基本配套、建设土地具有一定规模的条件下,开发区必须转到充分利用现有条件的内涵式发展道路上。

(3)加快乡镇工业向开发区的转移,形成相关产业较为集中的工业区。根据工业向园区集中的要求,按照因地制宜、节约集约用地的原则,逐步将乡镇工业企业向开发区或者工业园区集中,逐步形成一定规模的、相关产业较为集中的工业区,不断提高土地利用效率。

(4)科学规划,严格控制开发区用地规模,切实保护耕地。开发区的扩建要在深入研究调查的基础上进行科学论证,结合当地的资源配置、经济发展进行统筹安排,按照因地制宜、合理分工、优势互补、节约集约用地、共同发展的原则,将开发区的规划纳入地方土地利用总体规划和城市规划的范畴,并发挥土地利用总体规划和城市总体规划对开发区用地的控制、引导和协调作用。开发区占用耕地要在市场价格基础上确定征地补偿安置费,保障农民利益。

### 参考文献:

- [1] 苏东屏,富彩玲,魏丽娇.小城镇建设土地利用存在的问题及对策探讨[J].沈阳农业大学学报(社会科学版),2002,4(2): 97-98.

## Analysis on Structure and Distribution of Land Utilization in Town and Country in Yucheng City

ZHANG Xia, MA Shu - ling, LIU Xia, YUAN Jin - huan  
(Yucheng Bureau of Land and Resources, Shandong Yucheng 251200, China)

**Abstract:** Optimizing structure and distribution of land utilization in town and country is an important way to use land concentrately and meet the demand of economic development. Through analysis on structure and distribution of land utilization in Yucheng city, suggestions and countermeasures for optimizing land - using structure and distribution are put forward in this paper. It will provide basis for making reasonable plan of land utilization.

**Key words:** land utilization structure in town and country; land utilization distribution; analysis; Yucheng city