

菏泽城区土地利用挖潜途径与措施探析

秦鸿芹

(菏泽市国土资源局, 山东 菏泽 274000)

摘要:菏泽市总面积 161.642 1 km², 其中, 无容量、合理、低度利用土地面积 95.14 km², 利用率为 58.85%。随着工业化、城镇化进程加快, 农村人口快速向城市转移, 中心城区人口不断增加, 在明晰现状、从土地利用结构、利用强度和未利用土地 3 个方面进行潜力分析的基础上, 研究提出了加强土地利用宏观调控、完善土地集约利用机制、优化中心城区用地布局、提高固定资产投资强度等城镇土地利用挖潜途径与措施, 以实现菏泽市土地资源优化利用。

关键词:城镇土地; 利用现状; 潜力分析; 途径与措施; 山东菏泽

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

土地是人类生存和发展不可替代的宝贵资源, 是经济社会发展的基础^[1]。随着工业化、城镇化进程加快, 农村人口快速向城市转移, 中心城区人口不断增加, 该文在调查菏泽城区土地利用现状的基础上, 依据《城市用地分类与规划建设用地标准》^[2]对城市内的居住、工业、道路广场和绿地四大类主要用地占建设用地的比例规定, 逐步落实城市总体规划(2003—2020)确定的中心城区用地布局和专项用地规划等, 探索城镇土地利用挖潜途径与措施, 实现资源优化利用, 达到节约集约、合理利用每寸土地, 以保障菏泽市经济社会发展需要。

1 土地利用现状

菏泽市位于山东省西南部, 交通便利, 区位优势, 基础设施完善。中心城区人口密集, 土地利用类别齐全。中部老城区, 商业、金融业、公共管理与公共服务和住宅用地比较集中, 道路较窄, 旧房建筑密集无章, 界址点隐蔽, 通视条件差, 权属类型和利用状况复杂; 东部、西部分别为菏泽市经济开发区和高新技术产业区, 规划街道宽广, 主要为工矿企业用地。

调查区总面积 161.642 1 km², 其中耕地 27.209 8 km²、园地 7.44 km²、林地 24.478 5 km²、草地 0.404 5 km²、商服用地 3.481 5 km²、工矿仓储 15.215 8 km²、住宅 35.777 4 km²、公共管理与公共

服务 9.427 7 km²、特殊用地 0.929 9 km²、交通运输用地 20.165 1 km²、水域及水利设施 10.141 3 km²、其他土地 6.970 7 km²。

2 潜力分析

2.1 利用结构

城区范围内, 若按现状用地占调查总面积的比例依次排序分别为: 住宅、耕地、林地、交通运输、工矿仓储、水域及水利设施、公共管理与公共服务、园地、其他土地、商服用地、特殊用地和草地。住宅用地面积较大, 而做为城市辅助功能的商服用地和公共管理与公共服务用地面积较小, 说明整个城区用地结构不合理、比例不协调。

2.2 利用强度

城区调查范围内现有商服、工矿仓储、住宅、公共管理与公共服务等用地面积 63.902 4 km², 占调查总面积的 39.53%。其中, 商服用地 3.481 5 km², 工矿仓储 15.215 8 km², 住宅 35.777 4 km², 公共管理与公共服务 9.427 7 km², 分别占调查面积和建设用地总面积的 2.15%, 9.41%, 22.14%, 5.84% 和 5.45%, 23.81%, 55.99%, 14.75%。

在现有商服、工矿仓储、住宅、公共管理与公共服务等用地中, 已建成 89 212 宗, 建筑总面积

* 收稿日期: 2011-09-13; 修订日期: 2012-01-05; 编辑: 王秀元

作者简介: 秦鸿芹(1963—), 女, 山东菏泽人, 高级工程师, 主要从事土地调查与登记工作; E-mail: hzsqhq@163.com。

6 911 068.4m²,建筑占地面积 21.527 3 km²,建筑容积率 0.11,建筑密度 34%。通过比较,0.11 的容积率与城市规划理想值(2.5)虽有一定差距,但其建筑密度基本符合城市规划要求。其中,由于住宅、工矿仓储等建筑物多为平房和单层厂房,建筑占地面积虽然较大,但总体建筑面积不大,表现为建筑容积率和立体空间利用率较低,节约集约利用空间较大。

2.3 未利用土地

城区调查范围内现有未利用土地 66.503 5 km²,占调查总面积的 41.13%,比例较大,是今后城市发展和建设土地利用的主要空间。

3 对策建议

3.1 加强土地宏观调控

根据菏泽市 2003—2020 年规划期限确定的城市规模,2010 年中心城区人口规模为 50 万人,人均城市建设用地 120 m²/人,用地规模为 60 km²。通过调查,市区所辖 9 个办事处,现有人口 55 万人,建设用地总面积 63.902 4 km²,人均占有建设用地 116.19 m²,按照《城市用地分类与规划建设用地标准》(CBI137-90)对城市内居住、工业、道路广场和绿地 4 类主要用地占建设用地的比例规定,市区内现有居住、工业、道路等用地面积已达到规定要求。随着城市发展需要,今后应加强土地宏观调控,提高容积率和建筑密度,实现土地节约集约利用。

3.2 完善集约利用机制

目前菏泽市在城市总体规划确定的行政中心(赵王河西岸、黄河路北侧)用地范围内,以居住为主,其间有少部分工业和商业用地;在文化中心(丹阳路北、黄河路南、赵王河两岸)用地范围内,现有居住、商业金融、行政办公、工业和娱乐设施用地,地类较为分散;在商务中心(赵王河以东、火车站以西、中华路两侧)用地范围内,现有居住、商业金融、行政办公、文化娱乐、体育设施、医疗卫生、教育科研等各类用地。由于涉及城中村和一些老企业用地的建设时间较长,建设时又缺乏整体规划和统一布局,现状较为混乱。依据《菏泽市城市总体规划(2003—2020)》确定的中心城区用地布局,今后的城市核心区,将位于太原路以东,京九铁路以西,大学路以南,铁路编组站以北,面积约 16 km² 范围内。规划控制

以赵王河为轴,在赵王河西岸、黄河路北侧约 80 hm²,集中布置市级行政办公机构和相配套的服务设施;丹阳路北、黄河路南、赵王河两岸约 110 hm²,结合赵王河公园,重点布置大剧院、博物馆、艺术馆、科技馆、图书馆、规划展览馆等大型公共设施;赵王河以东、火车站以西、中华路两侧约 280 hm²,形成以中华路为核心的市级商业金融服务中心。

3.3 优化区域用地布局

根据菏泽市城市总体规划(2003—2020)(以下简称规划),基于有利于经济社会和城市长远发展,有利于生态环境的培育和保护,有利于空间资源效用的最大化等空间布局原则,今后中心城区用地布局应按照组团式结构形态,发展建立以向东为主,向南为辅,完善北部,控制西部的空间拓展模式。使中心城区构成既相对独立、又有机联系的 4 大功能区。

3.3.1 居住用地区

规划确定的中心城区居住用地面积 2 101.7 hm²,占城市建设用地的 28.1%,人均 30.9 m²;设置 12 所高级中学,20 所初级中学,小学按 2 万~3 万人 1 所,中小学用地规模为 210 hm²,占建设用地的 2.8%。按照总体规划和专项用地规划布局,今后要逐步将居住用地调整到城区东北的用地区域和标准范围内,按照“政府引导、市场运作、依托产业、形成特色”的原则^[3],依托牡丹园,适当发展度假村和一类居住用地,形成以牡丹园为主、古今园和百花园为辅的旅游观光区。与此同时,在居住用地规划的老城、老城周边、中心区、新城 4 个居住片区内,将现有 35.777 4 km² 住宅用地,进行整合挖潜,提高建筑容积率,仅此一项,就可整合土地 1 476.04 hm²,整合后的土地按人均 30.9 m² 计算,可容纳 47.8 万人居住。

3.3.2 公共设施用地区

(1)行政办公用地。规划确定的中心城区公共设施用地面积为 1 191.6 hm²,占城市建设用地的 15.9%。其中行政办公 97.6 hm²;商业金融 660.6 hm²;商贸物流专业市场 4 处,占地面积 140 hm²;文化娱乐用地 98.5 hm²;体育用地 73.9 hm²;医疗卫生 52.9 hm²;教育科研 208.1 hm²,人均 3.1 m²。若将现有公共设施用地中的 170.49 hm² 行政办公用地,按照城市总体规划和专项用地规划标准,进行改造或搬迁,重新优化资源配置,可节约土地 72.89 hm²。

(2)商业金融用地。对于348.15 hm²的商业金融用地,按专项用地规划,整合原有解放大街、东方红大街商业布局,将南华街、东方红大街改造为步行商业街,形成有地方传统特色的老城区商业中心;在位于赵王河以东、火车站以西中心城区,逐步形成市级商业服务中心;在广州路以西、洙水河两侧形成东部新城商业中心用地布局。在现有基础上,加大投资改造力度,扩大商业金融用地规模,完善更新老城区用地布局。

(3)文体娱乐用地。规划确定:在丹阳路以北、赵王河两侧,新建大剧院、文化艺术中心、图书馆、规划展览馆、科技馆;在老城区曹州路以北、广福街以西建设鲁西南民俗博物馆;保留现有菏泽体育场,在泰山路以北、古今园以西,建设37 hm²体育中心;在五屯路以北、育才路以东规划10 hm²的体育用地,结合雷泽湖生态旅游区,建设休闲体育基地172.4 hm²。

(4)医疗卫生用地。按照“市级医院—社区医院”的二级配套医疗卫生服务设施,在保留更新现有59.40 hm²医疗卫生用地基础上,按照城市总体规划布局,应新增4所大型综合医院。

(5)教育用地。按照规划,在城北组建包括大学、职业教育培训基地、专业技术培训学校、高级中学的高教园区;在老城区西侧,整合利用现有菏泽医专、菏泽农校、市委党校、菏泽师范等众多专科学校用地292.45 hm²,形成专科教育基地。

3.3.3 工业用地区

城区范围内现有15.215 8 km²工矿仓储,多为老企业用地。由于布局较散,建筑密度和容积率普遍较低,有的企业处于停产或半停产状态,产出强度和效益较低。

根据规划确定的工业用地1550.8 hm²,仓储用地208.6 hm²的标准,结合菏泽市经济和社会发展规划和重点产业发展目标,完善土地集约利用机制,优化资源配置。

对城市核心区工业用地,予以搬迁、置换的同时,对老城区内破产企业闲置用地,采取联营联建、腾笼换业、项目嫁接、等价置换等多种途径,有效整合现有资源。城区内现有工业用地,除保留少数效益较好的工业企业外,应鼓励和引导企业逐步迁往新建工业园区。要以园区为重点,进一步优化产业结构,发展工业经济。在东部市经济开发区,主要发

展机械电子工业、重化学工业、建材及仓储业;西部高新技术产业区,主要发展医药和食品等固定资产投资强度大,产出强度高,产品附加值高的工业项目。与此同时,以建设“鲁苏豫皖四省边界地区中心城市”为目标,在南部位于铁路编组站以南,东北部位于南京路以东、淮河路以北,东部位于洙水河以南、台湾路以西,西部位于银川路以西、中华路以南,适当安排部分仓储用地,积极发展商贸物流产业和现代服务业。

3.4 提高资产投入强度

为提高土地利用效率,应引导企业通过压缩绿地和辅助设施用地,扩大生产性用地;鼓励企业强化“立体型”用地意识。在符合规划前提下,对现有用地增加投资,扩大生产规模,利用厂房加层、老厂改造、整理内部闲置、预留用地及建设多层厂房等方式,开拓空中、地下空间或实行余缺调剂,将存量变增量,提高土地利用效率和存量土地综合效益。新增工业用地,要提高固定资产投资强度和综合容积率,达到提高土地产出强度和节约集约用地目的。

3.5 挖掘可利用地潜力

城区范围内现有耕园林草和其他土地等非建设用地66.503 5 km²,采矿和农村居民点等已建成建设用地6.721 3 km²,分别占城区总面积的41.13%和4.16%。在已建成建设用地中,采矿用地多为废弃窑场,农村居民点绝大多数是平房,由于布局散乱、缺乏规划、空闲宅基地较多,土地利用效率较低。为充分挖掘可利用地潜力,依据菏泽市城市总体规划和专项用地规划,按照《城市用地分类与规划建设用地标准》对城市内居住、工业、道路广场和绿地4类主要用地占建设用地的比例规定,采取“统一规划,适当集中,合理布局,综合开发,配套建设”的方式,以相对集中的组团形式,充分发挥各级政府财政资金主渠道作用,按照“谁投资,谁受益”原则^[4],吸收社会资金,通过废弃窑场开发复垦和农村居民点搬迁整合,将新型社区建设与农民拆迁安置、农村综合整治、小城镇建设和集约用地有机结合,提高土地节约集约利用效率。

4 结语

在城市发展过程中,由于缺乏统一规划,菏泽市旧房建筑密集无章,加之住宅、工业用地土地综合利

用效益不高,城镇用地节约集约、可利用地挖潜等方面,具有一定空间。依据菏泽市城市总体规划(2003—2020)用地规模和用地布局,遵循“循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局”原则,按照“控制增量、盘活存量、建立集约机制、提高产出效率”^[5]的思路,通过加强土地宏观调控、完善集约利用机制、优化区域用地布局、提高资产投入强度、挖掘可利用地潜力等途径和措施,可以实现城区土地节约集约利用,保障社会经济发展需要。

参考文献:

- [1] 张景顺,褚保金. 关于中国农业可持续发展的探讨[J]. 南京农业大学学报,1999,(2):109-113.
- [2] 孙志波,许月明. 城市土地集约利用现状评价指标体系构建[J]. 安徽农业科学,2006,34(22):6020-6021.
- [3] 郭志富,刘鹏飞. 中原城市群地区城市体系空间布局结构优化[J]. 商丘师范学院学报,2009,25(3):121-123.
- [4] 秦鸿芹. 菏泽市农村土地整理工作探讨[J]. 菏泽学院学报,2008,(30):66-67.
- [5] 秦鸿芹. 菏泽市土地资源节约集约利用途径研究[J]. 山东国土资源,2011,27(1):47-50.

Countermeasures Study on Potentitality Exploration of Land Use in Heze City

QIN Hongqin

(Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China)

Abstract: The total area of Heze city is 161.6421km², among them, land area of no capacity, reasonable, low use is 95.14km², and the utilization rate is 58.85%. Accompanying with the accelerated process of industrialization and urbanization, the rural population quickly transferred to the city, and the downtown population is increasing. On the basis of clearing present condition of land use structure, land use strength and unused land, potentiality of land use have been analyzed. Some counnermeasures are put forward to enhance macro-control of land use, perfect the mechanism of intensive land use, optimize the layout of central city land, increase the intensity of investment of fixed assets, fully explore the urban land use, explore the potentiality of land use, and realize the optimal use of land resources.

Key words: Land in cities and towns; present condition of land use; potentiality analysis; ways and countermeasures; Heze city in Shandong province