

鄂东南丘陵地区优化城乡用地结构和布局研究 ——以湖北省崇阳县为例^{*}

宋成舜¹, 周惠萍², 刘成武¹

(1. 咸宁学院 资源与环境科学学院, 湖北 咸宁 437100; 2. 咸宁学院 基础医学院, 湖北 咸宁 437100)

摘 要:优化城乡用地结构和布局,不仅是实施统筹城乡发展、建立和谐社会的重要内容,也是缓解用地矛盾、提高土地利用综合效率的战略选择。以鄂东南丘陵地区湖北省崇阳县为例,在对城乡用地变化特征进行分析的基础上,提出了城乡用地结构和布局的优化方案。研究结果表明:1996 - 2005 年崇阳县城乡用地总量呈上升趋势;城乡用地存在城镇人均建设用地较少、结构不合理、用地效率低下等问题;未来城乡用地总规模将继续扩大,农村居民点用地规模将有所减少。最后,从科学编制土地利用总体规划、加强土地资源管理和建立完善城乡挂钩政策提出了优化城乡用地结构与布局的措施。

关键词:城乡用地; 结构和布局; 崇阳县

中图分类号: F301.24

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2010)01-0072-05

Study on Optimization Structure and Layout of Urban and Rural Land in the Hilly Regions of Southeastern Hubei Province —A Case Study of Chongyang County

SONG Cheng-shun¹, ZHOU Hui-ping², LIU Cheng-wu¹

(1. School of Resources and Environment Science, Xianning College, Xianning, Hubei 437100, China;

2. School of Basic Medical, Xianning College, Xianning, Hubei 437100, China)

Abstract: Optimizing the structure and layout of urban and rural land, is not only an important content to implement coordinative development of urban and rural areas and build a harmonious society, but also a strategic choice to resolve land use contradiction and increase land use compensative efficiency. Taking Chongyang County of hilly regions of southeastern Hubei province as an example, this paper analyzes the characteristics of urban and rural land change, and designs the adjustable scenarios of optimizing the structure and layout of urban and rural land. The study indicates that the total area of urban and rural land from 1996 to 2005 had a tendency of increasing, along with such problems as limiting per capita construction land of urban and town, lower efficiency in land use and unreasonable structure. And that the future total land scale will keep increasing with rural residential land decreasing. Moreover, the paper also explores the measures for optimizing the structure and layout of urban and rural land in terms of making general land use planning, strengthening land resource management and establishing connection of urban and rural construction land.

Key words: urban and rural land; structure and layout; Chongyang County

土地利用结构指国民经济各部门占地的比重及其相互关系的总和^[1]。结构决定功能,合理的土地利用结构能够保持土地利用系统的良性循环^[2]。土地利用的空间布局合理与否取决于土地利用方式与土地自然构成要素空间分布的合理程度^[3]。调整和

优化城乡用地结构与布局,以实现土地资源在国民经济各部门之间的合理配置,实现土地综合效率最大化,是编制土地利用规划的重要内容^[4]。随着我国城市化发展,人口不断增长,城乡建设用地规模占用耕地规模日益增大。特别是近年来,我国城镇化水

^{*} 收稿日期: 2009-08-10

基金项目: “十一五”国家科技支撑计划项目(2006BAB15B02 - 05); 湖北省教育厅人文社会科学研究项目(2009q148); 湖北省高等学校优秀中青年科技创新团队资助计划项目(T200708)

作者简介: 宋成舜(1974 -),男,湖南南县人,硕士,讲师,主要从事土地资源管理与房地产经营管理方面的研究。E-mail: songchengshun@126.com

平不断提高,城镇建设用地面积大幅度增加的同时,农村居民点用地并没有像预期那样相应减少。2004 年与 1996 年相比,全国农村人口减少了 11%,而农村居民点用地反而增加了 1.7%。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^[5]。研究崇阳城乡用地结构和布局,对于调整城乡用地结构,确定城乡建设用地的合理规模,优化配置土地资源,促进经济社会可持续发展都具有重要的现实意义。

1 研究区概况及研究对象

1.1 研究区概况

崇阳县位于湖北省南陲,居湘、鄂、赣三省交界处。地处北纬 29°12′ - 29°41′,东经 113°43′ - 114°21′。崇阳县地处大幕山、大湖山、大药姑山之间,属低山丘陵地区。崇阳县属亚热带季风气候,日照充足,温和多雨,无霜期长,四季分明。冬季北风,夏季南风。常年雨热同季,雨量集中在春末夏初,伏旱少,秋旱多,一般夏季酷热持续时间不长,冬季严寒冰冻少见。由于境内地貌复杂和植被差异,低山区与河谷平畛区同季不同温,并形成阴坡、阳坡、山冲、山窝、低山丘陵、河谷平畛等特殊小气候。

崇阳县面积 1 959.83 km²,2005 年全县国民生产总值为 26.50 亿元,全县总人口为 45.31 万人,其中农业人口 29.45 万人,非农业人口 15.86 万人。随着武汉城市圈成为我国两型社会的改革试点区,崇阳作为武汉城市经济圈的重要组成部分,其发展迎来了新的历史机遇。

1.2 研究对象

本研究的对象是崇阳辖区范围内城乡建设用地的结构和布局。城乡建设用地指人们生活和进行生产活动的主要场所,其特点是地面上以建筑物为主体的相对聚集、面状分布的,在形态上区别于交通、水利、军事等线状或相对独立分布的建设用地。在土地利用调查过渡分类数据中,城乡建设用地包括城市、建制镇、农村居民点、独立工矿用地四项的数据加总。而城镇建设用地是指除农村居民点用地以外的城乡建设用地,包括城市、镇和独立工矿用地。

本研究所用数据均由崇阳县国土资源局和崇阳县统计局提供。

2 城乡用地变化及评价

2.1 城乡用地变化

2.1.1 数量变化 近几年来,崇阳全县城乡建设用地面积逐年稳步增加。1996 年城乡建设用地面积

为 4 981.59 hm²,2005 年增加到 5 239.92 hm²,10 年来建设用地共增加 258.33 hm²,增长了 5.19%,年平均增长率 0.52%。

2.1.2 结构变化 土地利用结构处于动态变化的过程中,其变化既受自然因素的制约,也受人们自身改造自然能力、经济实力和科学技术水平的制约。根据 1996 - 2005 年崇阳土地利用现状变更调查报告,可以看出崇阳城乡建设用地结构变化不大,城镇和独立工矿占城乡建设用地的比例分别增加了 0.85%和 1.07%,而农村居民点面积虽然增加了 112.12 hm²,但其在城乡建设用地中的比例却下降了 1.92%(表 1)。

表 1 1996 年和 2005 年崇阳城乡用地结构

用地类型	1996		2005	
	面积/hm ²	占城乡用地比例/%	面积/hm ²	占城乡用地比例/%
城镇	555.47	11.15	628.62	12.00
农村居民点	4105.01	82.40	4217.13	80.48
独立工矿	321.11	6.45	394.17	7.52
城乡建设用地	4891.59	100	5239.92	100

2.1.3 速度变化 土地利用变化的速度可以用单一土地利用类型动态度来表示。单一土地利用类型动态度表达的是某研究区一定时间范围内某种土地利用类型的数量变化情况。其表达式为^[6]

$$K=\frac{U_b-U_a}{U_a}\times\frac{1}{T}\times100\%$$

式中:K——研究时段内某一土地利用类型动态度;U_a、U_b——分别为研究期初及研究期末某一种土地利用类型的数量;T——研究时段长。

根据 2005 年土地利用现状变更调查报告,崇阳城镇、农村居民点、独立工矿的土地利用动态度分别为 1.32%、0.27%、2.28%,在城乡用地中,独立工矿的变化速度最大,城镇变化速度其次,农村居民点变化速度最小,城市化进程的加快、区域社会经济的快速发展是崇阳城乡建设用地变化的主要动因。

2.2 城乡用地评价

2.2.1 农村居民点用地比例大 城乡用地结构不合理,农村居民点用地面积比例偏高,城镇建设用地面积比例较低。农村居民点用地不但没有减少,反而在增加,建设用地总体效率没有相应提高。以 2005 年为例,依据土地利用变更调查的数据,崇阳城乡建设用地规模为 5 239.92 hm²,其中农村居民点用地 4 217.13 hm²,占 80.48%;而城镇建设用地 1 022.79 hm²,仅占 19.52%。以常住人口计算,农村人口占总人口的 65%,因此,农村居民点用地所占比例明显偏高,而且根据崇阳社会经济发展的实

际情况,崇阳工业化、城市化进程较快,农村人口逐年减少,相反农村居民点用地仍在逐年扩张,城乡用地挂钩困难,用地结构不够协调。

2.2.2 城镇人均建设用地较少 随着经济社会的持续快速发展,崇阳城乡建设用地面积也逐年增长,但人均用地面积却呈下降趋势。1996 年,城镇建设用地面积 876.58 hm²,城镇总人口 7.14 万人,人均建设用地面积为 122.77 m²;2005 年,城镇建设用地面积 1 022.79 hm²,城镇总人口 15.86 万人,人均建设用地面积减少到 64.49 m²,比 1996 年减少了 58.28 m²。虽然在某些年份略有起伏,从总体上说,崇阳城镇人均建设用地仍然偏少,并且城镇人均建设用地面积较前一年均大幅度地减少。

2.2.3 城镇建设用地比例失调 现状城镇建设用地比例失调且功能混杂。主要体现在,居住用地比例达 47%,严重偏高;绿地比例过低,仅 2.2%,城镇城区仅有一处绿化广场,缺少公园、生产绿地、街头绿地及小游园,居民难觅休闲游憩场所;文化娱乐用地较少,体育用地基本是空白。分析其原因,主要是居民自建房比例较大,同时规划对建设行为缺乏有效的引导和控制。公共设施用地布局零散,导致高效的中心体系难以形成。工业用地与居住用地等其它用地混杂,影响了城区的生活居住环境。现状老城区建设强度大,建筑密度高,巷道狭窄,出入不便,防灾条件差,而城北新区和城南工业园区内,建筑稀疏、零散。

2.2.4 城乡建设用地集约度低 崇阳县土地集约利用的问题必须给予高度重视。一方面城镇土地资源紧缺,另一方面粗放利用,浪费严重。崇阳天城镇城区普遍存在着建筑陈旧、基础设施落后、土地产出率低,导致土地长期处于低效利用状态,土地闲置和浪费现象十分严重,土地利用率和产出率大多处在较低水平。崇阳城市总平均容积率大约为 0.3。初步测算,崇阳城区尚有 45%左右的容纳能力,说明崇阳城市用地内涵潜力很大。另一方面,现有的村庄分布零乱,不仅土地利用率低,而且占用的多是平坦、肥沃、水源有保障的优质土地。

3 城乡用地结构优化方案

3.1 城乡用地规模的确定

3.1.1 城镇用地预测 崇阳县土地利用变更调查数据显示,2005 年城镇建设用地为 1 022.79 hm²,人均城镇建设用地面积为 64.49 m²。根据《城市人均建设用地指标》(GBJ - 137),同时考虑崇阳县土地利用情况和规划内产业对土地的需求,确定崇阳

县规划期内城镇建设用地人均水平调整为:2010 年和 2020 年均 75 m²。

根据人口预测以及城市化水平分析,到 2010 年、2020 年崇阳县城人口分别为 21.50 万人、27.10 万人,而 2010 年、2020 年城镇用地规模分别为 1 612.50 hm² 和 2 032.50 hm²,分别比 2005 年新增 774.68 hm² 和 1 194.68 hm²。

3.1.2 农村居民点用地预测 利用土地利用变更调查数据,2005 年崇阳县农村居民点用地面积为 4 217.13 hm²,农村人口 29.45 万人,人均建设用地面积为 143.20 m²;根据《村镇人均建设用地指标》(GB50188 - 93),结合农村居民点用地集约程度不断提高的情况,确定到 2010 年、2020 年崇阳县农村居民点人均建设用地水平分别为 140 m²、135 m²。结合人口预测以及城市化水平分析,到 2010 年、2020 年崇阳县域农村人口分别为 28.50 万人、25.90 万人。

城市化进程中,部分农村人口迁往城镇,有些在拥有城镇住房的同时并没有放弃原有的农村住房,近期取迁移人口的 50%作为不放弃农村住房的人口数,远期取迁移人口的 40%作为不放弃农村住房的人口数。推算城镇人口拥有农村居民点面积为

$$2010 \text{ 年城镇人口拥有农村居民点面积} = (29.45 - 28.50) \times 50\% \times 140 = 66.50 \text{ hm}^2$$

$$2020 \text{ 年城镇人口拥有农村居民点面积} = (29.45 - 25.90) \times 40\% \times 135 = 191.70 \text{ hm}^2$$

推算出农村人口拥有的农村居民点面积为

$$2010 \text{ 年农村人口拥有的农村居民点面积} = 28.50 \times 140 = 3 990.00 \text{ hm}^2$$

$$2010 \text{ 年农村人口拥有的农村居民点面积} = 25.90 \times 135 = 3 496.50 \text{ hm}^2$$

$$2010 \text{ 年末崇阳县农村居民点用地总面积} = 3 990.00 + 66.50 = 4 056.50 \text{ hm}^2$$

$$2020 \text{ 年末崇阳县农村居民点用地总面积} = 3 496.50 + 191.70 = 3688.20 \text{ hm}^2$$

为全面推进新农村建设,考虑到新农村建设在农村居民点整理的过程中仍需新占部分土地。崇阳县有 207 个行政村,每村预留 1.20 hm² 建设用地,需要预留 248.40 hm² 作为居民点搬迁所用,即 2005 - 2010 年新增建设用地 100.00 hm²,2010 - 2020 年新增建设用地 148.40 hm²。

由此得出 2010 年、2020 年崇阳县农村居民点用地面积分别为 4 156.50 hm² 和 3 836.60 hm²。

3.1.3 独立工矿用地预测 根据土地利用变更调查数据,崇阳 2005 年独立工矿用地面积为 394.17 hm²,在 1996 - 2005 年的 9 a 间,崇阳县独立工矿用地

地共增加 73.06 hm², 年均增加 8.11 hm²。崇阳县对独立工矿用地的需求保持着较为稳定的增长, 而且这种需求将在很长的一段时间内存在, 考虑到工业用地强度的提高和逐步向工业园区集中, 预测规划期间独立工矿用地年均增加 9.00 hm², 2005 - 2010 年崇阳县独立工矿用地将新增 45.00 hm², 2005 - 2020 年崇阳县独立工矿用地将新增 135.00 hm², 到 2010 年、2020 年独立工矿用地总规模分别为 429.17 hm² 和 529.17 hm²。

3.2 城乡用地结构优化

在土地节约与集约利用准则的基础上, 根据建设用地控制标准和崇阳社会经济发展的要求, 结合崇阳县的实际情况, 制定出规划期间崇阳城乡用地结构优化方案(表 2)。

表 2 崇阳城乡用地规模预测			hm ²
地 类	2010 年	2020 年	
城镇用地	1612.50	2032.50	
农村居民点用地	4156.50	3836.60	
独立工矿用地	429.17	529.17	
合 计	6198.17	6398.27	

4 城乡用地布局优化方案

根据前面的分析预测, 以严格保护耕地为前提, 以严格控制建设用地为重点, 以节约和集约利用土地为核心, 依照崇阳经济社会发展的趋势和总体战略, 制定出规划期间崇阳城镇用地、农村居民点用地和独立工矿用地的优化布局方案。

4.1 城镇用地布局优化

根据城镇体系布局现状, 崇阳城镇用地要进一步拓展城市发展空间, 拉开城市框架, 强化城市功能, 推进区域空间格局发展, 构建“中心城区 - 片区重点镇 - 农民集中居住区”的新型城镇体系, 完善产业区、居民区等功能区的空间布局, 合理划分空间单元分布, 形成中心带动、片区联动的区域协调发展。

崇阳县未来城镇用地主要以天城镇为中心, 以 106 国道为主轴, 依托京珠高速公路联络线(新崇蒲公路)、横路公路、白界公路、天青公路南北辐射。东南部和西北部山体生态区, 要控制城镇用地的发

展; 中部耕地保护区, 城镇用地要按照内涵挖潜和外延扩张相结合的思路, 适度发展; 崇阳中部狭长地区是将来产业发展和城镇用地的重点区域。

中心城区作为优化开发区, 要调整用地结构, 以内涵挖潜为主、外延扩张为辅, 城区用地规划布局要形成“行政向城北集中, 工业向城南集中, 商业向老城区集中, 居住向四周疏散”的城市发展格局。城镇

用地适度向南、东、北拓展。城镇用地重点布局在白霓镇、沙坪镇和青山镇。

4.2 农村居民点用地布局优化

2005 年崇阳县农村居民点用地占到城乡用地的 80.48%, 农村居民点用地的合理与否, 极大地影响着整个城乡用地的发展和走向。本轮规划实施期间, 是全国大力加强新农村建设的关键时期。崇阳县在“十一五”规划期间, 农村居民点建设要积极探索农民居住方式改革, 重点推进城市近郊农村和城中村的社区化改造, 构建规范的新社区管理体制。

针对崇阳县农村居民点布局分散且占地过多的现状, 坚持集中原则, 加强对农村居民点的规划, 引导发展方向, 控制用地范围; 加大农村居民点整理力度, 促进退宅还耕和居民点集中连片建设, 降低人均建设用地水平, 提高土地集约利用程度; 通过村庄规划, 形成中心村和基层村, 杜绝空心村和零星居民点。

根据崇阳县农村居民点布局的现状特点, 主要是沿着 106 国道、新崇蒲公路、横路公路、白界公路、天青公路发展。公路沿线交通方便, 农民作业半径合理, 其周围的零星居民点用地要尽量向中心村集中。因此, 规划农村居民点用地主要沿交通线布局, 其他地方的零星居民点, 特别是在基本农田中间的零星用地要逐步迁出, 加强整理。

4.3 独立工矿用地布局优化

根据国家政策、崇阳县规划期间工业用地应向天城工业园、青山工业园、石城工业园等区块集中。天城工业园位于城南新 106 国道两侧, 西至崇青公路, 东至赤通公路, 总用地面积 8.00 km²。106 国道及规划支路横贯整个工业园区。工业园区建设总体布局, 结合各个企业生产工艺流程, 布置机械制造、化工、木材加工、纺织、副食品加工、印刷等相对集中的工业组团。同时, 结合地形, 布置有森林公园、文化公园、综合市场、商贸中心、电信大楼等公共服务设施, 可容纳 500 家企业的创业发展。青山工业园位于青山镇境内, 距离县城 15.00 km, 规划用地面积 2.00 km²。石城工业园位于石城镇境内, 规划用地面积 3.00 km²。

5 优化城乡用地结构和布局的措施

5.1 科学编制土地利用总体规划

土地利用总体规划是协调各类用地的重要依据, 编制过程中要树立土地资源保护观, 优先保护耕地, 坚持动态、协调和可操作原则。在编制土地利用总体规划时, 应充分考虑如何优化城乡用地结构, 合理预测城乡建设用地规模, 促进城乡统筹发展。在

总体规划指导下,对居民点内部进行总体平面规划设计,对居民点内部各项用地要作出近、远期总体布局 and 具体规划。

城镇建设是一个动态的过程,要结合经济发展状况对城镇的规模、发展方向、发展时序做出统筹安排。因此,土地利用总体规划不仅要有预期性、还要有弹性,为城镇的发展留有余地。通过规划的实施,引导城镇各类用地的优化配置,形成良好的功能分区与经济发展相适应的土地利用结构。农村居民点建设,应在本村所在地的土地利用总体规划和村镇建设规划指导下,引导城郊结合部的农民住宅建设向城镇型发展,对以农业为主的农村住宅建设,以合理规划、正确引导的原则,规划中心村的位置、规模,引导农民逐步向中心村集中。

5.2 加强土地资源管理

规范管理土地市场,建立健全土地市场运行机制。土地管理部门要科学编制并严格实施土地供应计划,严格控制建设用地总量,在此基础上,通过政策法规等强化政府对土地的宏观调控,完善政府垄断城市建设用地的用地供应体制;进一步规范和完善土地市场,启动和规范农村二级土地市场;建立规范有效的基本农田补偿制度,通过经济手段稳定一批高产优质农田;大力推进节约、集约用地,提高土地的综合生产力和综合效益。

加强土地资源管理的执法监督。探索建立各种行政办事公开制度、内部监督制度、会审制度,规定办事程序和责任,把监督具体化、显现化,公正透明,具有可操作性;建立和完善社会监督机制,使土地监察部门的专门监督与社会监督相结合;全面推行适合国土资源管理特点的集体会审、政务公开、窗口办公、责任追究等行政管理制度;建立土地利用总体规划和年度土地利用计划实施情况的检查监督制度和占用耕地的预警预报制度,加强土地利用规划实施的监察及动态监测;继续抓紧配套法规的建设,制定有关土地征用、农用地转用、土地复垦、土地登记、土地监察等一系列配套法规和规章^[7]。

5.3 建立和完善城乡挂钩政策

城乡挂钩政策指城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩,是依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(简称项目区),通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作^[8]。城乡挂钩政策的实施,对于加速农村现代

化进程,优化用地结构和布局,提高土地集约化程度,缓解建设用地供需矛盾,促进农村居民点用地整理,加强土地资源保护,贯彻落实土地利用总体规划都具有重要的意义。建立和完善城乡挂钩政策,必须充分尊重集体土地产权,加强农村宅基地土地产权制度建设,切实保障农民权益。完善土地登记,明确土地权属,清理多占宅基地,做好新旧宅权属注销替换登记,切实做到国家收税、所有者收租、管理者收费,征收农村宅基地超占费,运用经济杠杆制止多占、超占现象,促进农村土地自由流转,建立公平的农村土地市场^[9]。将市场化机制和政府主导性作用相结合,建立农村居民点整理资金保障机制。以政府投入为主,引入市场化运作方式,拓宽资金筹措渠道,建立资金保障体系,加大对农村土地整理的金融支持力度。挂钩政策要衔接城乡规划,结合实际情况进行整理和建设。各地区要在规范的基础上做好城乡规划的衔接工作,要把城市建设与新农村建设结合起来,把农民的生活安置和生产发展放到重要位置,探索出适合不同地区实际情况的经验^[10]。

参考文献:

- [1] 王万茂. 土地资源管理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2003.
- [2] 陈江龙,曲福田,王启仿. 发达地区土地利用结构变化预测:以江苏省江阴市为例[J]. 长江流域资源与环境, 2003, 12(4): 317-321.
- [3] 刘彦随. 区域土地利用优化配置[M]. 北京:学苑出版社, 1999.
- [4] 王时东,刘友兆. 经济欠发达地区城乡用地结构与布局优化研究:以江苏省宿迁市为例[J]. 国土资源科技管理, 2009, 26(2): 38-42.
- [5] 孙文盛. 统一思想,明确要求,切实做好土地利用总体规划修编前期工作:在全国土地利用总体规划修编前期工作座谈会上的讲话[R]. 国土资源部, 2005-7-12.
- [6] 王秀兰,包玉海. 土地利用动态变化研究方法探讨[J]. 地理科学进展, 1999, 18(1): 81-87.
- [7] 吴彦山,廖和平,王生,等. 优化城乡用地结构和布局研究:以重庆市开县为例[J]. 现代农业科技, 2006(11): 172-175.
- [8] 国土资源部. 关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见[R]. 国土资发[2005]207号文, 2005-10-01.
- [9] 张宇,欧名豪,张全景. 钩,该怎么挂:对城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策的思考[J]. 中国土地, 2006(3): 23-24.
- [10] 王丽英. 关于城乡建设用地增减挂钩的思考[J]. 国土资源科技管理, 2007, 24(6): 155-158.