

CHENGSHI TUDI

城市土地

集约利用潜力评价理论、方法与实践

JIYUE LIYONG QIANLI PINGJIA LILUN FANGFA YU SHIJIAN

主 编 〇 负小苏

副主编 〇 廖永林 郑凌志



中国大地出版社



CHENGSHI TUDI
JIYUE LIYONG QIANLI PINGJIA
LILUN FANGFA YU SHIJIAN

城市土地集约利用潜力 评价理论、方法与实践

主 编○负小苏
副主编○廖永林 郑凌志

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地集约利用潜力评价理论、方法与实践/负
小苏主编. —北京: 中国大地出版社, 2009. 12
ISBN 978 - 7 - 80246 - 283 - 0

I. ①城… II. ①负… III. ①城市—土地利用—土地
评价—中国 IV. ①F299. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219710 号

责任编辑: 张海风 赵 芳
出版发行: 中国大地出版社
社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083
电 话: 010 - 82329127 (发行部) 82329120 (编辑部)
传 真: 010 - 82329024
网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国
印 刷: 北京地大彩印厂
开 本: 889mm × 1194mm $\frac{1}{16}$
印 张: 27.25
字 数: 760 千字
版 次: 2009 年 12 月第 1 版
印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷
印 数: 1 ~ 1000 册
书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 283 - 0/F · 366
定 价: 138.00 元

版权所有 · 侵权必究

《城市土地集约利用潜力评价理论、方法与实践》

参编人员

主 编： 负小苏

副主编： 廖永林 郑凌志

执行主编： 王 薇 邓红蒂 林 坚

编委会(按姓氏笔画排序):

邓红蒂 王 薇 负小苏 朱留华 束克欣 吴海洋 郑伟元 林 坚
周建春 郑凌志 郑振源 胡存智 谢俊奇 董黎明 廖永林

编写人员:

何凤山 刘 彦 左玉强 苏 航 田志强 祁 帆 王菲菲 陶志红
晋璟瑶 张 沛 张文开 欧阳安蛟 王士君 郑新奇 郭永昌 王三厚
张小林 何 伟 肖 丹

项目参加人员:

刘 康 陈 莹 唐程杰 魏克良 黄启才 钟松钊 聂晓梅 林立森
朱鹤健 章 牧 张延华 冯洪山 吴小平 张兴平 王恒龙 赵胜堂
李澎渤 朱亚福 孙怀君 张亲学 张渝庆 刘祥元 王安东 彭群来
王增斌 闫弘文 孔燕燕 邬俊青 路 智 王 颖 李兰维 成 舜
蔡云鹏 唐连蒙 钱春义 李春梅 师武军 韩仰君 刘 婕 宋玉波
王黎明 陈晓均 沈剑荣 冯雪渔 范 宇 赵 勇 刘建华 江少康
程 华 王丽莉 戈和平 白跃新 龙跃永 李 炯 王咏梅 古 春
蒋贵国 李 昕 陈祁晖 苗春蕾 刘诗毅 李 刚 袁利平 毛 娟
孙玉霞 毕崇明

序

FOREWORD

我国正在经历快速城市化的过程。在未来的几十年里，人口数量的不断增长和经济、社会的发展以及环境的重大改变，给城市土地可持续利用带来了空间与环境上的巨大压力。这样的话题常为我们所谈论：城市贪大求洋、超前发展，相互攀比、重复建设；开发区设置过多过滥、圈占大量优质农地；城市用地效益低下、结构失衡、功能配置不合理；城市生存环境状况严峻，交通拥堵、人口过密、水源污染、能源短缺、大气浮尘、环境噪音等。上述诸种现象已经成为全社会共同关注的焦点问题。

中国人口众多、人均土地占有水平低、耕地资源尤为珍贵。城市发展靠大量占用农地不仅难以为继，也与我国城镇化健康、可持续发展的理念相违背。由此，管好用好有限的城市土地资源，建立严格的节约集约用地制度，促进城市建设用地新理念、新模式、新技术的探索与实践，提高土地综合利用效率，应是扭转城市土地粗放利用状况、保障和促进城市科学发展的必然选择。

近年来，国土资源管理部门在新一轮国土资源大调查中，首次开展了“城市土地集约利用潜力评价”项目的研究与探索，这项基础性、公益性的土地资源调查评价工程得到了各级政府和相关部门的大力支持，也为社会公众和学术界所关注。

由国土资源部组织编写、中国土地勘测规划院和北京大学参与编写的《城市土地集约利用潜力评价理论、方法与实践》一书，全面展示了该项目实施和研究中重大目标确定、关键内容分析、基础理论提炼、先进方法应用的整体过程，突出体现了城市土地集约利用潜力评价的理论研究、实证分析与应用管理的有机结合。

本书意义在于，经过深入的理论研究和翔实的试点案例分析，提出了具有中国特色的城市土地集约利用的评价指标体系与评价方法。从而为国家开展节约集约用地的国

力、国情调查评价工作，提供了科学可行的技术指南。此外，研究还兼具动态与发展的特色，即根据国家和城市公共管理的需求变化，不断延展评价的重点领域，积极推动成果的应用，提升了其自身的学术价值及应用前景。

本书资料翔实、基础扎实、层次清晰、观点鲜明，是一部集成理论研究、方法创新和实践应用为一体的佳作。我积极把本书推荐给从事国土资源管理和城市管理的诸位同仁。该书也可以作为专家、学者深入开展城市土地研究，政府部门制订相关政策，企业与公众了解城市土地使用情况的重要参考资料。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '负晓东' (Fu Xiaodong), written in a cursive style.

二〇〇九年十一月

前言 PREFACE

众所周知，人多地少、耕地后备资源缺乏是我国的土地国情。作为城市社会、经济、政治、文化等各项活动的载体，城市土地的合理高效利用不仅影响着城市的兴衰，也是城市和区域可持续发展的重要前提。

为了满足经济和社会发展的需要，自 20 世纪 90 年代末国家开始启动新一轮国土资源大调查工程，在土地资源管理方面，重点选择了土地利用动态监测、土地利用状况和城镇土地利用现状及土地市场调查等领域，针对全国及重点地区开展了土地国情、国力的调查评价工作。目的在于摸清土地家底、明晰利用状况，针对热点和难点问题，提出政策动议、完善健全机制，为土地资源的合理利用、开发、保护和整治提供科学依据。

“城市土地集约利用潜力评价”属新一轮国土资源大调查“土地资源监测调查工程”的重要组成部分。按照国土资源部《新一轮国土资源大调查纲要》的部署，项目目标是“开展我国城镇土地集约利用潜力评价，把握城镇土地的利用现状和利用规律，建立有中国特色的城镇土地集约利用新机制”。项目实施期间，取得了一系列重要成果，完成了“城市土地集约利用潜力评价方法与指标体系设计”、“城市土地集约利用潜力评价成果应用分析”等研究，试行了《城市土地集约利用潜力评价规程》等技术文件，完成了第一批福州，第二批义乌、长春、济南、包头、天津、南京，第三批南通、成都九个试点城市土地集约利用潜力评价工作，开展了城市土地集约利用潜力评价计算机辅助系统等相关专题研究。这些工作为项目组织运作和后续研究深化奠定了坚实基础，为全面开展城市土地集约利用潜力评价提供了方法和经验。2008 年，在总结以往项目成果的基础上，形成了《建设用地区域集约利用评价规程》(TD/T 1018-2008)，并作为国家行业标准颁布，成为国家实施集约节约用地制度的重要组成部分。

作为工程项目，“城市土地集约利用潜力评价”带有

很强的研究性质。在工作体系和技术路线的构建发展中，为顺应国家节约用地制度建立的要求，理论和实践相互印证、探索与创新的相互促进一直是项目实施的主题。国土资源部土地利用管理司、中国土地勘测规划院、北京大学等单位在总结近 10 年项目工作的基础上，编辑出版了《城市土地集约利用潜力评价理论、方法与实践》一书，旨在反映项目发展、总结实践经验、促进成果应用、深化理论研究，为建设用地土地集约利用潜力评价工作提供借鉴，为国土资源调查评价、土地利用规划与城市规划、土地节约集约利用等相关研究提供示范和指南。

《城市土地集约利用潜力评价理论、方法与实践》共分为 3 篇 15 章。上篇“项目背景与基础研究”，概述了城市土地集约利用潜力评价的项目背景、组织实施、基础研究、技术思路的发展过程。中篇“试点城市实践”，总结了福州、义乌、长春、济南、包头、天津、南京、南通、成都 9 个试点城市的实践经验，阐述了各城市土地集约利用潜力评价思路，宏观、中观、微观层次的评价内容及其研究结论。下篇“技术探索与成果应用”，着重体现了项目运作中创新探索和成果分析，介绍了济南、南京、成都、义乌试点城市在土地优化配置、用地置换挖潜、地理信息系统技术等方面的探索创新；在研究分析试点城市成果的基础上，提出了成果应用方向及相关建议。附件、附图部分体现了项目实施中的技术文件、试点城市成果图件等内容。

在本书的编撰及出版中，我们得到了各省（区、市）国土资源行政管理部门、试点城市国土资源管理部门、项目技术承担单位以及有关专家的大力支持与协助，所有成果都是项目参与单位和人员共同辛勤努力的结晶。

“城市土地集约利用潜力评价”是新一轮国土资源大调查中首次开展的工程项目，本书的研究成果具有开拓探索意义，其间难免存有争议与不足，在此恳请广大读者批评指正。

编 者

二〇〇九年十月

上篇 项目背景与基础研究

第一章 绪论	3
第一节 项目背景	3
第二节 项目意义	4
第三节 项目实施	6
第四节 项目总结与展望	11
第二章 城市土地集约利用潜力评价的理论基础	17
第一节 研究综述	17
第二节 理论依据	25
第三节 内涵界定	34
第三章 城市土地集约利用潜力评价方法研究	41
第一节 研究体系	41
第二节 总体评价（宏观层次评价）	46
第三节 功能区评价（中观层次评价）	57
第四节 功能区潜力测算	68
第五节 微观层次评价	71
第六节 总体进展与发展	75

中篇 试点城市实践

第四章 福州市城市土地集约利用潜力评价研究	83
第一节 城市概况与评价思路	83
第二节 宏观层次评价	85
第三节 中观层次评价	88
第四节 微观层次评价	93
第五章 义乌市城市土地集约利用潜力评价研究	100
第一节 城市概况与评价思路	100
第二节 宏观层次评价	102
第三节 中观层次评价	107
第四节 潜力测算研究	113
第五节 微观层次评价	115
第六章 长春市城市土地集约利用潜力评价研究	119
第一节 城市概况与评价思路	119
第二节 宏观层次评价	121
第三节 中观层次评价	128

第四节	潜力测算研究	137
第五节	微观层次评价	141
第七章	济南市城市土地集约利用潜力评价研究	146
第一节	城市概况与评价思路	146
第二节	宏观层次评价	146
第三节	中观层次评价	156
第四节	潜力测算研究	165
第五节	微观层次评价	170
第八章	包头市城市土地集约利用潜力评价研究	173
第一节	城市概况与评价思路	173
第二节	宏观层次评价	174
第三节	中观层次评价	180
第四节	微观层次评价	191
第九章	天津市城市土地集约利用潜力评价研究	194
第一节	城市空间概况	194
第二节	宏观层次评价	194
第三节	中观层次评价	201
第四节	潜力测算研究	205
第五节	微观层次评价	205
第十章	南京市城市土地集约利用潜力评价研究	208
第一节	城市概况与评价思路	208
第二节	宏观层次评价	211
第三节	中观层次评价	222
第四节	潜力测算研究	228
第五节	微观层次评价	233
第十一章	南通市城市土地集约利用潜力评价研究	235
第一节	城市概况与评价思路	235
第二节	宏观层次评价	236
第三节	中观层次评价	244
第四节	潜力测算研究	253
第十二章	成都市城市土地集约利用潜力评价研究	258
第一节	城市概况与评价思路	258
第二节	宏观层次评价	259
第三节	中观层次评价	267
第四节	潜力测算研究	278

下篇 技术探索与成果应用

第十三章 城市土地集约利用评价在土地优化配置、资产保值增值方面的探索 285

 第一节 济南市城区土地集约利用优化配置研究 285

 第二节 义乌市过度利用区改造和用地置换挖潜研究 298

第十四章 地理信息系统技术在城市土地集约利用潜力评价中的实践探索 305

 第一节 地理信息系统技术的应用探索 305

 第二节 济南市地理信息系统技术的应用探索 308

 第三节 南京市地理信息系统技术的应用探索 319

 第四节 成都市评价辅助决策系统的探索 332

第十五章 城市土地集约利用潜力评价成果应用 353

 第一节 试点城市集约利用成果汇总和应用分析 353

 第二节 成果应用状况综合分析 367

 第三节 未来成果应用方向的建议 373

附录 城市土地集约利用潜力评价技术规程（试行） 374

附件 城乡建设用地与人口、经济发展的匹配程度分析 387

附图

 一、福州市主要成果图 388

 二、义乌市主要成果图 389

 三、长春市主要成果图 391

 四、济南市主要成果图 395

 五、包头市主要成果图 396

 六、天津市主要成果图 398

 七、南京市主要成果图 399

 八、南通市主要成果图 406

 九、成都市主要成果图 414

参考文献 423

上 篇

项目背景与基础研究



第一章 绪 论

第一节 项目背景

土地是人类赖以生存的基础。作为城市形成和发展的基本条件，城市土地的利用状况是决定城市及所在区域可持续发展的关键因素。随着我国工业化、城市化进程的快速推进，城市土地利用面临着越来越大的空间及环境压力，土地供需矛盾日益突出。与此同时，在城市土地利用中也存在一些不容忽视的问题：一些城市发展急功近利，盲目攀比，大搞重复建设，造成土地资源过度浪费，城市规模无序扩张；城市建设不依规划，大量圈占优质耕地兴建各类园区，农民失地问题突出，城乡结合地带用地矛盾不断加剧；城市内部土地利用结构失衡，功能配置不合理，土地产出效率低下，制约了城市土地整体功能的发挥；部分城市不依市场规律，片面追求以地生财，超强度开发利用城市土地，严重影响了城市土地资源的可持续利用；此外，由于一些城市土地的不合理开发利用，城市缺水、地下水污染、人口承载能力差、交通拥堵、能源短缺、大气污染、环境噪音、防灾能力薄弱等许多与土地资源相关的城市生态环境问题日益突出，造成城市人居环境的恶化。

我国人多地少，耕地尤为珍贵，在未来很长的一段时间内，严格保护耕地资源是保障国家粮食安全、经济安全，维护社会稳定、百姓安康的基础和前提。在 2007 年政府工作报告中，温家宝总理就耕地保护的重要意义再次作了阐述：“在土地问题上，我们绝不能犯不可改正的历史性错误，遗祸子孙后代。一定要守住全国耕地不少于 18 亿亩这条红线。”2007 年 8 月，温家宝总理作出重要批示：“要守住 18 亿亩耕地的红线，不仅要实行最严格的管理制度，还要切实研究和解决用地浪费问题。在中国必须坚持节约用地和集约用地，这是一条长期的根本方针。”严峻的土地国情决定了我国的城市化必须坚持健康、可持续的发展道路，而不能再以大量占用农用地特别是耕地作为代价。

实践表明，协调城市化过程中资源、环境、人口和经济的关系，处理耕地保护与城市发展的矛盾，根本的解决途径在于切实转变土地利用方式，改变城市土地粗放利用的现状，坚持开源节流、内涵挖潜、地尽其用，不断提高城市土地资源集约利用水平。党中央、国务院高度重视城镇化发展和城市土地集约利用等问题，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出要“按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化”。《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）指出“切实保护耕地，大力促进节约集约用地，走出一条建设占地少、利用效率高的符合我国国情的土地利用新路子，是关系民族生存根基和国家长远利益的大计，是全面贯彻落实科学发展观的具体要求，是我国必须长期坚持的一条根本方针”。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约

用地制度。因此,从我国土地资源国情出发,坚持土地节约集约利用,是促进城市土地利用方式转变,缓解工业化、城市化快速发展时期建设用地供需矛盾,引导城市化可持续发展的重要途径。

截至20世纪90年代末,通过以往的土地概查、土地利用现状(变更)调查、地籍调查等工作,初步了解了我国城市土地规模及其变化状况,但对城市土地集约利用程度和利用潜力并不清楚。就全国范围看,国家还从未开展过设市城市土地集约利用的调查与评价工作,城市土地资源利用状况不清晰、不明了,土地价值难于显现,一直是困扰城市合理发展、土地高效利用、规划科学决策的主要原因。为了掌握资源状况,破解管理难题,满足当前经济建设和社会需求,国家在新一轮国土资源大调查中启动了“土地资源监测调查工程”,重点选择了土地利用动态监测、土地利用状况和城镇土地利用现状及土地市场调查等领域,开展有关土地国情、国力的调查评价工作。特别是设立了“城市土地集约利用潜力评价”项目,旨在通过“城镇土地利用状况与潜力调查,为城镇规划和挖掘城镇用地潜力、提高城镇土地集约利用水平提供基础资料”。自1999年始,国土资源部开始部署此项工作,主要目标为“开展我国城镇土地集约利用潜力评价,把握城镇土地的利用现状和利用规律,建立有中国特色的城镇土地集约利用新机制”。由此,作为国家基础性、战略性和公益性调查评价工作之一,“城市土地集约利用潜力评价”项目开始实施运作,其目标在于为我国城镇化目标的实现服务,为国土资源规划、管理、保护和合理利用服务,为资源、环境和经济、社会的协调发展服务。

第二节 项目意义

开展“城市土地集约利用潜力评价”工作的主要目的是在土地利用现状调查和城镇地籍调查等相关调查的基础上,通过城市土地集约利用标准规范的制定与完善,调查和评价全国有关城市土地集约利用水平与潜力状况,探索建立城市土地集约利用信息系统,建立有关示范工程、方法体系与制度机制。项目工作实践及研究成果都已表明,城市土地集约利用潜力评价工作对于提高我国城市土地科学管理水平、促进城市化健康和可持续发展具有重要影响,对于城市及所在区域,乃至整个国民经济和社会发展意义重大。

第一,项目实施是发挥土地的宏观调控功能,保障国民经济平稳运行的需要。依照法律规定,我国实行城市土地国家所有、土地用途管制等制度。政府通过宏观调控政策与公共管理需要,调节土地供应总量、安排不同的土地用途来鼓励或抑制市场需求,有效地引导投资、消费的方向和水平,实现调控经济运行的宏观管理目标。随着经济社会的发展,土地已成为国家进行宏观经济调控的有效杠杆之一。因此,通过对全国范围不同规模、性质城市的土地集约利用现状、潜力进行调查评价,准确掌握城市土地利用规模、用途、结构、分布和利用强度、效益等基础信息,及时了解土地利用的动态变化,监测城市新增建设用地利用情况,能够在国家宏观调控的角度,掌握全国不同地区城市和区域宏观经济发展的脉搏和趋势,为控制建设用地供应总量,引导产业结构调整,严格地方问责管理,落实土地督察制度,保障经济社会平稳运行提供决策依据,也为加强土地利用规划和城市规划管理、控制土地供应总量和调整用地结构提供详尽、准确的基础资料,从而为中央政府宏观调控的决策,制定不同区域、不同城市的供地政策,培育、规范土地市场和房地产业的发展,优化城市土地利用结构和资源配置,发挥各城市在地域分工、产业分工、生产力布局中的优势等提供依据,避免资源浪费,遏止环境恶化,促进城乡、区域的统筹协调发展。

第二,项目运行是落实最严格的耕地保护政策,保证粮食安全的需要。我国耕地资源稀缺,人地矛盾突出,在不到世界10%的耕地上承载了世界22%的人口。为了保证国家粮食安

全和经济秩序稳定,国家明确要求要采取世界上最严格的耕地保护制度,坚守18亿亩耕地红线。开展城市土地集约利用状况和潜力的调查评价,一方面,掌握城市地区的土地利用质量、效益等基本数据,可以为预测粮食生产形势、调整耕地保护政策、划定永久基本农田和优质农用地保护区域、确定城市建设用地发展规模布局、统筹安排好城镇边缘区各类用地提供重要的决策依据;同时,在用地审批、征地补偿、土地利用规划编制、基本农田保护、执法督察及土地整理复垦开发等管理决策中可以避免因数据不准和不完善所造成的失误;另一方面,通过摸清城市内部土地家底、各类用地集约利用状况,挖掘城市存量土地集约利用的潜力,有效利用城市存量土地,从经济社会可持续发展的角度提高土地利用和产出效率,划定城市土地功能区域和城乡建设扩展边界,提高城市综合基础设施效率,保护城市的山、水、田园等生态景观,控制城市的无序和盲目扩张,实现国家对城市土地供应总量的有效控制和发展方向的有序引导,从而达到保护耕地、水、能源和其他重要的自然资源,缓解人口、资源和环境之间的矛盾,防止和缓解“城市病”的发生发展,改善城市人居环境以及区域生态环境的目的。

第三,项目工作是建立最严格的节约用地制度,转变用地观念,创新用地模式,完善用地制度的需要。在全球化、信息化、市场化发展的今天,我国参与全球经济竞争程度逐步加深、参与国际分工更加广泛。当前正处于工业化、城镇化快速发展时期,耕地、水、能源等重要战略性资源稀缺,经济发展的强劲需求与资源环境的瓶颈制约,使得建设用地供需矛盾十分突出。切实保护耕地,在城市开发建设中挖掘存量、严控增量,大力促进节约集约用地,走出一条建设占地少、利用效率高的符合我国国情的土地利用新路子,关系着民族生存根基和国家长远利益的大计,是全面贯彻落实科学发展观,建立最严格的节约用地制度的要求。通过城市土地集约利用潜力评价工作的开展,可以促使社会用地观念的转变,使城市节约土地、集约发展的理念逐步深入人心,使城市定位、功能目标和发展规模的确定,更加符合自身和区域发展的客观实际,不断增强城市的综合承载能力、发展活力和竞争力;可以促进城市规划相关技术标准的制定和修订,对人均用地、用地结构等城市规划控制标准进行修改调整,合理确定各项建设的建筑密度、容积率、绿地率,严格按国家标准进行各项市政基础设施和生态绿化建设,防止目前城市建设中脱离实际需要的建“宽马路”、“大广场”等行为。经由评价工作的推动和成果的应用,可以积极创新用地模式,通过规模控制和深度挖潜,提高城市土地利用效率,减少对新增建设用地的占用;通过实施建设用地整理,拓展建设用地新空间,增加有效供给;通过建立完善、科学、严格的规划管制制度、供应调控制度、市场调节制度、土地标准控制制度与监管考核制度,将激励与约束相结合,充分调动地方政府及市场主体保护耕地和节约集约用地的积极性,提高国家有关城市与区域用地政策的可操作性和执行效力。

第四,项目实践是推进土地使用制度改革,规范整顿城市土地市场和房地产发展,加强土地供应调控和集中统一管理需要。推进城市化健康有序的发展,有赖于城市土地资源开发利用的市场机制建设进程的加快,土地资源的优化配置、土地资产价值的充分实现和利用效率的提高。在党的十六大的报告中,国家已确立了重大方针,明确了“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础作用,健全统一、开放、竞争、有序的现代化市场体系……发展产权、土地、劳动力和技术等市场”。因此,利用现代先进的信息技术,开展城市土地集约利用潜力评价工作,建立集土地用途、利用强度、使用效益、规划、基础设施等信息为一体的城市本底数据库,以及城市土地集约利用状况的信息发布与社会服务体系,供土地管理者决策、土地开发商和社会公众检索与监督,规范协议出让土地行为,抑制土地出让恶性竞争,使城市土地使用制度改革不断深化,城市土地的经济价值得到显化,提高城市土地利用的效率和效益。同时,依据不同城市土地管理需求,建立实施城市土地集约利用基础信息共享与更新示范、城市土地集约利用潜力信息发布与社会服务示范等工程,定期监督土地利用规划、城市规划及各类详细规

划设计决策的执行情况，能够及时查处违法情况、制止土地利用的短期行为与不合理的利用方式。

第五，项目开展是确保土地产权安全，维护土地所有权人和使用权人合法权益，保持社会稳定的需要。当前，由于土地产权不清或混乱，土地所有权人和使用权人的合法利益被侵害的事时有发生，造成国有资产严重流失，特别是近年来一些城市大搞重复建设、形象工程，大量圈占优质耕地兴建各类园区及工矿企业，乱占耕地现象严重，导致大量农民失地、失业，成为社会动荡的不稳定因素。通过开展城市土地集约利用调查与评价，可以进一步完善土地利用动态监测体系，也使国家能及时制止损害农民土地权益的行为，对于促进“三农”问题解决、城乡经济社会和谐发展都具有重要意义。

第六，项目成果是制订和落实国家各级规划的重要依据。制定科学合理的规划是保证国民经济健康、持续、快速发展和国土资源管理的科学性的必要手段。土地基础信息，特别是城市用地信息是基本国情的反映，不仅仅是国民经济和社会发展规划，土地利用总体规划、区域规划、城市规划、产业结构布局和其他有关行业（部门）的规划制定都需要以准确的土地利用信息为基础。我国《土地管理法》、《城乡规划法》、《城市房地产管理法》都强调应注意土地利用总体规划与城市规划之间的协调。但从目前情况来看，二者的协调存在许多矛盾，其中一个重要原因就是国家未开展过土地集约利用评价工作，有关城市土地分类、用途、权属、标准、效益、规划、基础设施等集成信息数据库处于缺失状态，在不明晰城市土地家底的情况下，国家难以从协调人口、资源、环境的可持续发展的角度，在全国、各区域和各城市之间缓解土地利用上的冲突；各城市也不了解自身以及在区域发展中土地开发或再开发利用的水平、潜力、类型与分布、投入产出的效率，难以制定有针对性的政策制度，建立完善的市场机制，开展高效益的经济活动，优化城市土地利用的空间结构，形成科学的城市组织管理形态及高效能的城市基础设施，维持高质量的生态环境。因此，城市土地集约利用评价的基础成果将决定规划的科学性、时效性和功用性，城市各行业、各部门共享调查评价资源，建立基于集约利用评价与监测的土地利用规划方法体系和规划实施监控制度，使公众了解城市生活环境的一系列信息，这些对于建立城市高效益的科学管理和社会化管理体系，促进规划决策与宏观调控的科学性，实现真正意义上的城乡土地利用的统一管理以及城市土地利用系统的可持续发展具有不可估量的重要作用。

第三节 项目实施

一、工作目标

“土地资源监测调查工程”是新一轮国土资源大调查五项重要工程之一，“城市土地集约利用潜力评价”是“土地资源监测调查工程”中“城市土地价格调查和集约利用潜力评价”项目的重要组成部分。2006年，因工作重要性与成果示范性较为突出，该项目成为“土地资源监测调查工程”中的一级计划项目，项目实施进入了一个崭新的阶段。按照《新一轮国土资源大调查纲要》、《新一轮国土资源大调查实施方案》的工作部署，项目目标是“为城镇规划和挖掘城镇用地潜力、提高城镇土地集约利用水平提供基础资料”；“开展我国城镇土地集约利用潜力评价，把握城镇土地的利用现状和利用规律，建立有中国特色的城镇土地集约利用新机制”；“在城镇土地利用现状与潜力、土地市场调查的基础上，针对我国城镇土地利用中存在的问题，对城镇土地利用状况进行集约化评价”。项目工作内容主要有：现阶段城镇土地利用的状况分析（用地规模、用地结构、用地效率等），城镇土地利用存在的主要问题，评价