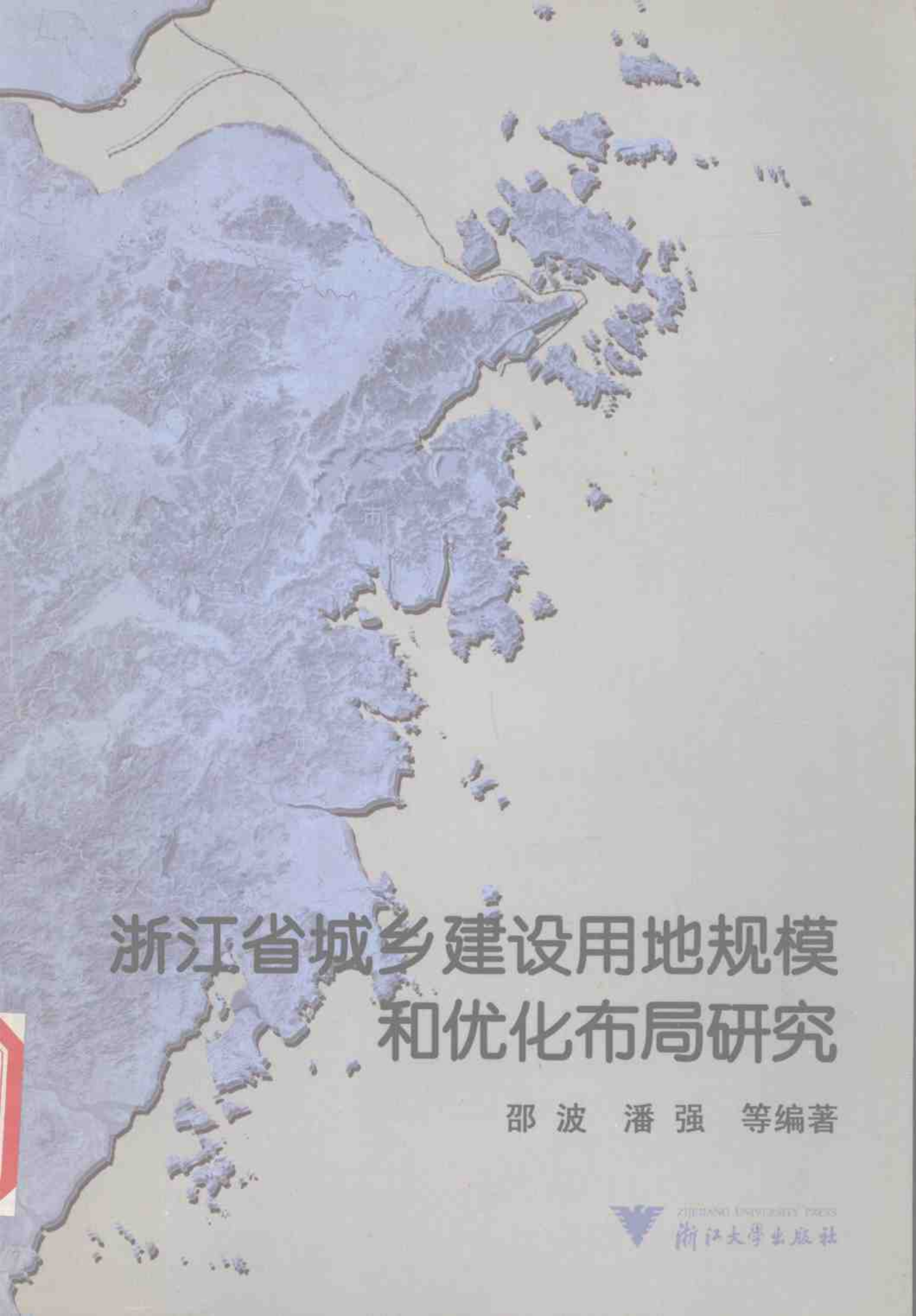




浙江省城乡建设用地规模 和优化布局研究

邵波 潘强 等编著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

浙江省城乡建设用地规模 和优化布局研究

邵 波 潘 强 等编著

浙江大學出版社

责任编辑 石国华
出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(E-mail: zupress@zju.edu.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 星云光电图文制作工作室
印 刷 富阳市育才印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 10.75
字 数 268 千
版 印 次 2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-89490-252-7/G·478
定 价 25.00 元

本书编委会

邵 波	潘 强	詹 敏
徐观敏	洪 明	于 波
罗湘璟	孙宇光	张 敏
王 喆		

序

“浙江省土地利用总体规划”是由浙江省政府组织、浙江省各有关部门参与编制的“十一五”规划的重要工作。由浙江省国土资源厅具体组织和主持浙江省土地利用总体规划工作。该项工作得到各级领导的高度重视,通过一年多时间的工作,浙江省土地利用总体规划纲要基本编制完成。

浙江省城乡规划设计院参加了浙江省土地利用总体规划的专业技术编制工作,按照党的十六大精神,根据省委、省政府和省国土资源厅、省建设厅对该项编制工作的要求,结合浙江省城乡建设用地特点、存在问题与发展趋势,深入各地市县和有关部门开展调研,掌握第一手资料,利用城市规划原理和方法,用科学发展观、城乡统筹发展和可持续发展的理念来指导编制工作,把城乡空间科学合理规划布局与土地资源保护、合理利用有机结合起来;把土地集约利用与乡村合理布局,城市化有序推进有机联合,统筹考虑;把可利用资源和限制利用资源进行科学划分和界定,对全省城乡建设用地的合理利用规模、结构及面临的体制、机制创新提出了切实可行、符合规律的研究建议与研究报告。

社会在发展中不断前进,要求规划技术人员在实践中不断总结经验,在规划编制过程中加强和重视对社会经济、社会学、环境和人文科学等的融合和有机统一。浙江省城乡规划设计院规划编制组的同志按照与时俱进的要求,认真总结经验,在城乡建设用地的分类、标准、调控等方面撰写了有一定指导意义和理论探讨价值的总结文章,是值得鼓励和推广的。

以此为序,对编制组全体同志所付出的辛勤劳动表示慰问,对他们所取得的成绩表示祝贺。

周茂新

2006年3月

前言

城乡建设用地历来是土地利用研究的一个重要领域。城乡建设用地的发展与变化既是经济、社会发展的反映,也是城市化推进过程中各种体制、文化、生活水平变化的综合体现。要客观地看待城乡建设用地扩张的各种利弊关系及扩张过程中对区域土地资源保护与综合利用的影响,必须从宏观的区域空间政策、区域土地资源的特点及承载力、城乡全覆盖土地的利用分类与空间分区等三个层次加强城乡建设用地的分析与研究。

一、重视宏观的区域空间政策——城市化方针、模式的分析与研究

城市化是区域经济、社会发展的必然趋势,这是一个在学术界、政府界、企业界等各方面得到共识的发展规律。在环境、资源约束越来越大的背景下,城市化方针与城市化模式是特定区域应对全球化与区域产业竞争,实现可持续发展的重要空间政策。这种空间政策将直接地影响区域的城乡建设用地变化。经过改革开放二十多年的发展,我国的城市化水平目前大约在40%左右,而浙江省则大约在56%左右。城市化对应着二十多年的经济增长,创造了大量国民财富,解决了城乡充分就业问题,在一定程度上保障了城乡社会公平。通过要素集聚推动了资源、环境的集约利用,在城乡社会经济发展中探索了多种形式的体制创新与改革。但回顾二十多年的城市化过程,城市化水平及城市化速度仍存在着多种问题与弊病,城市化发展忽快忽慢的“不稳定性”、城乡割裂的城市化“不彻底性”、城乡差异加大的“不健康性”等现象十分突出,具体表现为以下五个方面:

1. 数量型城市化而非质量型城市化

尽管按照人口城市化指标,全国、浙江省的城市化水平提高很快,但人口城市化更多的表现为数量的城乡人口变化,农民工问题、外来人口问题、“城中村”问题等显示了城市化过程中的城市人口质量并未得到同步改善,生活方式仍保留着农村特点。城市现代文明尚未渗透至城市空间的各个领域,城乡各种社会阶段在城市生活中并存。

2. 单一型城市化而非多样型城市化

不顾地区实际与资源环境特点采取中心城市盲目拔高地位、扩大规模的现象比较突出,空间政策的“一刀切”导致中心城市的发展缺乏功能支撑,“大马路、大市场”等表面工程、“形象工程”屡有出现。没有起到因地制宜、循序渐进的差异化、多样化城市化目的,城市出现“特色”危机、“机能”危机。

3. 粗放型城市化而非集约型城市化

相比健康、合理、科学的城市化模式,城市化发展远未达到集约使用资源、集约生产方式的要求。特别是土地利用粗放、产业结构粗放、能源消耗粗放、水资源利用粗放、建设工程粗放等多有在城乡空间建设的诸多方面反应。许多城市空间上确已完成了从小城镇、小城市向中等城市、大城市的跨越,但功能上的转型却远未形成,空间结构粗放的城市化特点比较突出。

4. 失衡型城市化而非均衡型城市化

不仅是城市内部居民收入差距加大,城市社会阶层结构、劳动力与就业结构、社会保障等结构失衡;而且城乡之间贫富差距进一步拉大,城乡之间的社会文明、生活水平、人口素质及设施配套等严重失衡。

5. 行政推动型城市化而非经济、社会协调型城市化

作为政府推动型的城市化空间,突出地表现在行政区划调整带来的城市人口统计口径与范围的变化,直接放大了城市人口的数量,提高了人口城市化指标,而实际上的农村生活方式、生产方式在各级城市市区范围内仍大量存在,城市建设用地的统计相当一部分也是行政区划调整引起的口径变化所致。行政推动,尽管在城市化发展中在一定程度上起到了引导经济、社会加快进入良性循环的作用,但现实中也确实存在着“城市化”的“拔苗助长”问题。在生活方式、生产方式向城市文明转型过程中,经济、社会的协调程度应该说是远远不够的。

由此可见,当前城市化方针与模式,应该作为一种更为宏观的空间政策提出来,切实解决城市化发展中的各种问题与矛盾,按照“循序渐进、节约资源、集约发展、合理布局”的总体要求,促进城市化健康、有序推进和城市化发展的空间转型,这样城乡建设用地的发展与变化才更有可能在根子上找到客观规律,制定行之有效的土地利用政策与相关的标准、规范。

二、重视区域土地资源的特点及承载力的研究

从全国看,受自然地理与环境因素的限制,我国真正意义上适宜或比较适宜人类经济活动的土地面积是十分狭小的。据有关资料统计,全国最适宜人居的地区仅占国土面积的3%。浙江省同样面临这一矛盾,人多地少,“七山一水二分田”决定了特别适合人居的土地面积同样十分狭小。从浙江省的实际情况看,城乡建设用地的研究必须立足于省情的这种土地资源特点及可能的承载空间基础上。当前浙江省土地利用面临的形势是土地资源条件所决定的人口承载力与经济、社会发展方式之间的矛盾越来越大,土地越来越成为经济、社会发展的一个难以克服的“瓶颈”。具体表现为:以下三个方面:

1. 城市化推进过程中,城市用地面临的是增加用地、改善环境、提高人居环境、适应现代社会文明发展的要求,但进城农民在土地使用方面存在的省内省外迁移与流动人口城乡两头占地的现实无论在全国层面还是省域地方层面都加剧了城乡建设用地的矛盾。按照一般经验,在经济增长的同时,社会消费与社会需求也会同步发展。

人均GDP 1000美元、3000美元是国际公认的社会需求结构变化最为显著的两个阶段性指标,而我国恰恰正在跨越这两个阶段。社会转型带来生活方式的变化必然体现在居住、出行、休闲等方面的用地变化要求上。一个典型的变化即是人均居住面积的不断提高。从最早提出小康水平的人均8平方米居住面积,到目前许多城市已经远远超出这一标准的现实,实际上已带来了城市居住用地的大量扩张。传统的以满足就业为主的居住需求也向以满足休闲度假甚至资产积累为主要目标的第二居住地需求发展。与此同时,伴随全球化与跨国公司全球战略的实施,制造业用地的需求增长较快,已不再是地方城市本身的一种用地需求,而是与全球产业体系变化相伴随的用地空间变化。毫无疑问,城市人口增长过程中的

各种类别用地需求随着城市化发展而日益增长。从理论上来看,农村人口向城市转移以后其原先在农村的各项用地需求也应逐步转移到城市。但受目前的土地使用制度影响,这种转移是缓慢的。就浙江省而言,转为全国的人口净流入省份以后,省内省外两类人口的城市化转移过程中,城乡两头用地带来的城乡土地利用矛盾将更加尖锐。

2. 经济、社会发展方式的转型与提高集约用地程度的问题。

以民营经济为主体的浙江经济在为全国创造大量财富与解决就业的同时,其万元 GDP 的能源与资源消耗、万元 GDP 的环境污染排放量同样面临难以为继的压力。全省城乡建设用地的现状是开发区、工业园区用地,特别是省级以下工业园区的土地利用存在着较为严重的粗放利用、产出效益相对不高的问题,这与当前全省的产业结构现状是基本一致的,即总体上的产业粗放型特点。产业转型因而也成为改变土地利用矛盾,提高土地承载力的重要因素。研究土地的承载力,必须从产业转型的途径、过程与方式入手。从浙江省的产业实际看,高度加工化、重工业化及现代服务业的发展是推动产业转型的重要选择,而提高自主创新能力、提高人口素质与劳动生产率是其中最重要的手段。所有这些变化,又离不开各级中心城市的发展,从而也是城乡建设用地研究的重要领域。

3. 各类基础设施、社会设施的协调布局与合理使用的问题。

同样的设施,布局合理,服务半径就可能达到最大,设施的门槛规模与用地规模也就更大,相应的土地利用就更加集约,可以减少重复建设与设施利用的不经济问题。有效的设施协调布局可以大大提高一定区域的土地承载力。因此,重视城乡各类设施的建设用地布局,一定程度上也是立足区域土地资源环境现实、提高土地承载力的重要保障。最后是农业用地内部面临的结构调整与耕地减少问题。从表面看,这仅仅是农业用地内部的结构变化,但这种变化的产生更大程度上受农业生产方式的影响,农村现代化、农业产业化、农民城市化则是目前推行的工业反哺农业、城市支持农村的重要目标。对农业用地的内部结构研究是城乡建设用地研究这一问题的另一侧面。非建设用地的空间区域是实现土地承载力持续提高的重要保障。

三、重视城乡全覆盖土地利用分类与空间分区研究

这是从技术规范层面分析研究城乡建设用地问题的重要内容。关于这方面的研究,目前应突出解决三个方面的问题:

1. 空间分区与土地利用分类之间的关系问题。

现实工作中往往容易将土地利用分区与分类混淆,造成统计与分析的混乱,降低了指标与特征分析的可比性。实际上分区是对一定区域按一定目的与要求对区域进行划分,以便于分区提出规划对策。分区着重于解决特定目标下的区域发展政策与空间引导和控制。空间分区在规划研究中常常采用利用分区与综合分区两种方法。利用分区主要针对区域空间使用的方式、类型进行空间划区,其中使用方式目前多采用优化开发地区、重点开发地区、限制开发地区、禁止开发地区等分区方法,使用类别多采用城乡建设区、风景名胜区、生态保护区等方法。综合分区有按自然环境与经济、社会等分区,或适宜开发区、不适宜开发区等分区,自然环境分区通常有丘陵山地区、水网平原区等,经济分区通常有城市经济区、各种经济综合分区等。分类则着重于区域内土地利用类型的划分,一般按照土地使用主体及相应的

地上种植物、地上建筑物、构筑物性质确定土地使用的类型。不同分区内可以存在同一类别用地,也可以兼容多类用地,但用地分类在统计分析上则具有排他性,一旦确定为某类用地,即不列入其他类别用地。即使有其他兼容的用地功能,也从属于主项用地进行归类。如生态保护区(许多规划工作者作为一项用地进行分析)内按土地利用类型分,可以是耕地、林地或水域,在风景名胜区内同样可以有耕地、林地或水域及部分建设用地。分清土地利用覆盖城乡的分区与分类关系,有利于从基础研究与分区政策两个层次对城乡建设用地的区域性问题和对策进行客观、准确的分析。

2. 衔接好城市用地分类与农业用地分类之间的关系,以及在目前城建、土管两大部门之间的规划编制要求与管理要求,综合考虑城市规划编制与土地利用总体规划编制对土地分类的技术规定。

城市用地分类基本参照国标 GB137-90。如考虑到生产、防护等绿地可以与林地等重叠,在城市用地分类与农业用地分类协调统计分析中可以在土地利用指标协调过程中不列入城市建设用地。对外交通用地中在城市总体规划范围之内的列入城市建设用地,包括港区、站场、机场等(指标可以单列处理),而总体规划范围以外的对外交通用地均列入区域交通建设用地,以便于交通用地的衔接。对于风景名胜区的各类建设用地统一列入旅游服务用地,原则不作为房地产开发相对应的居住、公建等用地分类。对于一定区域内可能散布的工业、矿区、公建及市政用地等均列为独立工矿与事业用地。农业用地分类原则采用土地利用总体规划的编制技术规定,其中水库水面不列入水利设施用地而列入水域用地。

3. 有利于“二规”技术统计的协调。

土地利用总体规划与城市总体规划必须在空间上可以叠加,在叠加过程中,除使用同样大小的比例尺以外,其中最重要的就是土地使用分类与统计的衔接,以便各类用地利用的转换关系可以在图上反映出来。因此,城乡全覆盖的土地利用类别划分必须与原规划编制的有关技术要求进行统计口径的衔接。

浙江省城乡建设用地发展规模与优化布局研究正是从当前我国及浙江省土地利用方面面临的各种现实与问题出发,作者根据平时从事的城乡区域规划与城市规划工作实践,按照科学发展观的指导,对浙江省城乡建设用地的发展规模与城乡建设用地优化布局进行了系统性、基础性研究,是一项重要的科研成果,也是转型发展时期,浙江省经济、社会“十一五”规划在土地利用规划方面的一次重要探索。通过这项工作的开展,将在一定程度上为浙江省的城乡建设用地标准、政策的制订提供依据,对同类规划项目及相关城市规划的编制具有一定的参考作用,也为全国同类规划研究提供借鉴。

编者

2006年3月

目 录

导 言	1
1. 20 世纪 90 年代以来浙江省城市化与城市发展回顾	5
一、浙江省省情概述	5
二、浙江城市化进程的历史回顾	6
三、城市人口构成演变	8
四、城镇布局结构演变	14
五、城市建设用地变化	26
2. 城乡建设用地现状水平评价及存在问题	30
一、浙江省城镇体系现状与特点	30
二、浙江省城镇建设用地现状及结构	36
三、浙江省农村建设用地现状	40
四、浙江省城乡建设用地状况及比较	42
3. 浙江省人口发展与空间分布趋势	43
一、浙江省人口发展变化及现状分析	43
二、浙江省外来流动人口的构成与生活方式	47
三、影响浙江省人口发展的因素	48
四、浙江省各类人口规模预测	52
五、浙江省人口再分布指引	68

4. 城市发展与城市布局战略	73
一、经济社会与城市发展	73
二、城市发展战略	76
三、城市化水平及与经济、社会的发展关系	81
四、城市空间布局	82
五、城市建设标准与用地发展目标	87
5. 城市建设用地供需矛盾分析	92
一、城市用地需求分析	92
二、可供城市用地分析	96
三、供需矛盾与对策	98
四、城市新增用地功能构成	101
6. 开发区发展与城市用地布局	103
一、全省开发区建设现状	103
二、全省开发区用地与城市用地的关系及存在的问题	105
三、开发区发展与城市布局	107
四、全省开发区与工业园区的演变类型与发展方向	109
五、开发区用地对策	110
7. 浙江省城市建设用地增量配置规划	112
一、城市建设用地分级引导	112
二、分区建设用地建设水平引导与控制	113
三、建设用地增量利用结构调整	115
8. 城市与农村建设用地规模分类分层调控规划	119
一、省域中心城市建设用地规模	119

二、50 万 ~200 万人口城市建设用地规模	125
三、50 万人口以下的城市建设用地规模	126
四、不同层次农村居民点建设用地规模	129
五、重点城市用地保障措施	131
六、浙江省城乡建设用地控制规模	133
9. 优化城乡建设用地结构与布局	136
一、控制城乡人均建设用地标准与建设用地总量规模	136
二、优化城乡空间布局	137
三、实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策措施	142
后 记	145
一、韩国城市化发展的相关经验	145
二、日本城市化发展的相关经验	147
三、日本、美国及我国台湾地区在土地利用与管制中的若干经验	150
参考文献	155

导 言

人口、土地始终是一个区域经济、社会发展面临的两大基本问题。人口对应着区域发展的就业与社会结构、收入与生活水平、人口流动与增长等诸多方面的综合研究与战略对策的研究;土地则是各种经济、社会要素占有、利用空间资源的最基本载体。相对于土地而言,人口更是一个动态的变化要素,土地除沿海地区的围垦造地以外,基本上是一个静态的恒定环境。浙江省人多地少,自然环境有“七山一水二分田”之说。经过改革开放二十多年的发展,浙江已成为全国经济、社会最发达的省份之一,人口也从原先的净迁出省份转为净流入省份,加剧了经济、社会发展的人地矛盾。人口、土地之间的关系研究,特别是如何协调好人口、土地与经济、社会发展的关系一直是一定区域、城市发展与规划的重要课题。

经济、社会的发展相当程度上表现为区域土地利用结构的演变,建设用地与非建设用地的数量与空间变化是研究区域土地利用的重要内容。随着工业化、城市化推进,建设用地由于承载着经济、社会发展的主导力量,从而在土地利用结构的变化中居推动性、引导性地位。而非建设用地,包括各类农用地、未利用地是对应建设用地变化的根本性、基础性、保障性用地。将建设用地、非建设用地统筹规划、综合协调既是土地利用研究的一个重要出发点,又是土地利用研究的最终立足点。

浙江省城乡建设用地发展规模与优化布局研究是在浙江省经济社会发展突破人均3000美元水平,进入转型时期如何更好地协调人口、资源、环境可持续发展关系的一个重要课题,是浙江省克服日益加剧的人地矛盾,突破土地资源“瓶颈”制约,在新的起点上实现经济、社会新跨越的客观要求。近年来随着浙江省域内各级城市功能提升与产业经济的快速发展,省域城乡空间结构已发生根本变化。杭、甬、温省域三大中心功能进一步明确,规模框架迈向特大城市,区域地位稳步提高。浙中城市群正在崛起,一批中小城市正日益发展成为大城市,甚至特大城市。一批重点培育的中心镇向中小城市发展,全省新农村蓬勃发展。城市化水平从1996年的36%发展到目前的56%以上。浙江省城乡发展空间已成为浙江省社会、经济发展的主要载体。区域城市化、城市区域化趋势愈加显著,省域城乡空间形态与组织结构将面临新的发展机遇与发展环境,城市化转型时期正在到来,随之而来的土地资源危机也正悄悄临近。城乡建设用地与非建设用地,特别是耕地保护的关系面临重构,区域空间资源配置与协调面临优化,跨区域城乡空间资源配置和基础设施通道面临协调,城乡建设用地与非建设用地面临区域性的统筹发展要求。以资源节约型发展模式为指导,必须针对全省经济、社会和谐发展的新形势、面临的新问题,从城乡整体出发,建立起全新的提升全省新一轮发展水平,率先实现基本现代化的全省城乡土地利用与合理布局新模式。

未来15年,是浙江省工业化、城市化加速发展时期,又是浙江省全面建设小康社会和率

先实现基本现代化的关键时期。如果延续目前城乡建设用地扩张的方式和结构及布局,土地需求和供应矛盾将无法缓解。

本次课题研究是在详实调查研究浙江省城乡建设用地现状及存在的问题,充分分析未来 15 年浙江省经济、社会发展态势、环境质量、土地资源状况对城乡建设用地的需求和控制城乡建设用地的要求的基础上,从充分落实城乡统筹和科学发展观角度,预测浙江省城乡建设用地总规模和不同类型、层次城镇村庄的建设用地控制目标、规模,同时研究提出优化城乡用地结构与布局以及城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策措施,扭转近年来浙江省城镇人口增加,城镇用地大幅增加,而农村建设用地并未减少的现象,为浙江省实现节约与集约利用有限土地资源,实现经济、社会、环境和谐发展提供科学支撑。

本课题研究从城乡建设用地在统计、规划、管理上的不同部门要求出发,按照城乡建设用地发展的客观规律,对国土资源部门与城乡建设部门的土地利用分类、技术规范、需求预测、供需平衡、体制创新等方面进行衔接与协调,积极探索省域城乡建设用地发展规模与优化布局的新模式,对浙江省城乡建设用地在未来 15 年左右时间内的总量平衡、建设标准控制、城乡建设用地优化配置及体制配套要求等方面进行全面、系统的研究。重点在四个方面进行研究课题的技术创新:一是将国土资源部门与城乡建设部门的城乡人口、建设用地口径进行衔接与分解,在省域层面对全省城市建设用地、农村建设用地进行宏观分析与总量调控,强化集约化标准引导。二是突出分析两种空间关系。首先人口与用地关系强调对传统的建设用地平衡及计算体系进一步完善,综合考虑不同人口分类与建设用地对应关系及土地使用制度的差异,如户籍人口的城乡居住用地差异,城市人口有经济适用房、安居房、廉租房等政策,农村人口有宅基地政策等,分析确定新的城市建设用地标准及人均定额指标体系;外来人口的居住用地差异,如购房入户、外来民工住宅等。其次是就业、资金与用地关系。采用 GDP 增长、固定资产投资、人口就业、房地产投资及其所创造的税收等指标分析资金与收入增长对建设用地的需求关系,将用地与经济发展有机结合起来,促进用地调控市场手段的形成与优化。三是进行典型调查,主要是暂住人口用地状况典型调查。抽取全省不同地域城市、中心镇、一般镇的样本,对暂住人口的构成、就业、居住地等状况进行调查,分析暂住人口的建设用地状况及相应的指标。同时对全省不同地域中心城市现状建成区建设用地增量、用地结构及农用地利用状况进行典型调查,提供相关技术参数。四是对开发区与工业园区与城市之间的土地利用关系进行功能与结构的对策研究,将开发区、工业园区用地纳入城市用地结构进行建设标准与用地需求的研究,为全省开发区、工业园区集约化利用政策与用地调控提供依据。

本课题研究的主要结论与建议包括:

1. 全省城乡建设用地结构仍不尽合理,土地利用强度有待提高。2004 年底全省城镇建设用地总量为 2379.42 平方千米,人均城镇建设用地 93.4 平方米^①,农村建设用地总量为 3471.06 平方千米,人均 160 平方米^②。其中城市用地中提供了大量 1~6 个月暂住人口生活、就业用地,农村用地中含大量“两栖”人口占用的土地。

① 按《浙江省土地利用规划(2005—2020)》土地变更详查数据与典型调查,结合城镇实际用地状况进行协调后,以 2004 年 2548.57 万城市人口人均计算。

② 按 2004 年农村人口人均计算。

2. 城市暂住人口持续快速增长,直接影响城市建设用地发展的需求和供给平衡,在城市用地指标上要充分考虑城市暂住人口对城市用地的需求。

3. 全省城市常住人口人均建设用地 2010 年控制在 100.09 平方米,2020 年控制在 99.62 平方米^①;城市 1~6 个月暂住人口人均建设用地 2010 年、2020 年分别控制在 25 平方米和 35 平方米。农村人口人均建设用地 2010 年控制在 120 平方米,2020 年控制在 110 平方米,农村“两栖”人口人均建设用地 2010 年控制在 55 平方米,2020 年控制在 50 平方米。不同类型层次城镇村结合经济社会发展条件、发展定位、规模,采用不同的控制标准,以适应全面建设小康社会的发展目标和城乡现代化建设的需要。

4. 全省面临城市人口增加和人均建设标准提升的双重压力,城镇建设用地总量仍有较大增长,供需矛盾突出。农村建设用地受多重因素影响,整理难度很大。根据发展预测,至 2020 年,全省城镇建设用地将达 426177 万平方米,增量为 188235 万平方米。农村建设用地从 2004 年的 347106 万平方米减少到 2020 年的 244580 万平方米,减少 102526 万平方米,加大农村建设用地布局整理是减少农村居民点建设用地的关键。

5. 适应城市化发展,建设用地增量中要严格控制占用耕地比例,结合浙江省用地条件,充分利用林地、园地、未利用地及围垦造地,全省按照城镇分区类型进行城镇建设用地增量利用结构的分类控制,降低占用耕地的比例。

6. 加大村庄合并与土地复垦力度,同时实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩措施,以控制建设用地规模,优化城乡建设用地布局。

本课题研究的基本框架及各章执笔人如下:

第 1 章是 20 世纪 90 年代以来浙江省城市化与城市发展回顾,对城市化与城市人口发展、城镇布局结构演变、城市建设用地变化进行比较研究。由洪明执笔。

第 2 章探讨城乡建设用地现状水平评价及存在问题,重点对现状城市建设用地状况(分等级、分地区建设用地构成、人均水平等)与城乡建设用地水平评价,分析城乡建设用地利用的存在问题。由洪明、詹敏执笔。

第 3 章讨论全省人口发展与空间分布趋势,在《浙江省人口发展态势研究》、《调控人口数量、提高人口素质、优化人口结构》、《浙江省人口发展战略研究》等课题研究的基础上,根据全省人口变化状况,对未来全省总人口及分类,城乡人口及分类进行系统性研究,提出不同类型的人地关系,并在省域十一个地市与中心城市之间进行优化配置。由徐观敏执笔。

第 4 章讲述城市化与城市发展战略。以浙江省“十一五”规划为依据,对全省经济社会发展与城市化发展、城市布局、建设标准、城市用地发展目标进行分析、研究。由詹敏、洪明执笔。

第 5 章是城市建设用地供需矛盾分析。从居住用地、开发区与工业仓储用地、绿地、道路交通用地、其他配套用地等用地标准与新的趋势出发预测城市建设用地需求,对城市建设用地供应及供需矛盾进行分析,提出保障对策,按全省城市分级、分区确定各级各类城市建设用地发展策略。由徐观敏执笔。

第 6 章从全省开发区、工业园区与城市建设用地及空间布局的关系出发,对开发区、工业园区用地的规模、结构及利用水平等方面进行比较研究,提出开发区、工业园区在城市结

^① 按城镇全面建设小康社会和实现基本现代化与严格控制人均建设用地及集约利用城镇建设用地的要求预测所得。(详见本书第 5 章第 1 节)。



构与功能的作用与演变规律,分区、分类提出建设用地对策。由于波执笔。

第7章对全省城市建设用地增量进行分级、分类、分区调配,并提出结构调整策略。由詹敏执笔。

第8章把全省城乡建设用地分成省域中心(200万以上城市人口规模),区域中心(50万~200万城市人口规模)、地方性中心及小城镇(50万城市人口以下)、农村等级别,相应提出规模调控目标与措施。由徐观敏执笔。

第9章在全省城乡人均建设用地水平、规模、空间布局等方面提出引导与控制的相关政策与措施创新及建议。由徐观敏执笔。

全书共分九章,其中写作思作与提纲由邵波、潘强同志拟定,并进行全书统稿,徐观敏、詹敏、洪明等同志在研究报告编写中做了大量工作,于波、孙宇光、罗湘璟、张敏、王喆、徐涛等同志参与了部分工作。受水平限制,浙江省城乡建设用地发展规模与优化布局研究只是对城乡建设用地在省域层面的一次基本研究与初步分析,在许多方面的认识有待进一步探讨。

在报告编写过程中,得到了浙江省国土资源厅、浙江省建设厅等部门有关同志的指导与支持,在此谨表衷心感谢。

1. 20 世纪 90 年代以来浙江省城市化与城市发展回顾

- 城市化进程进入加速阶段,2005 年省域城市化水平已达 56%。
- 省际外来人口进一步增加,二、三产业发展对劳动力的需求呈快速上升趋势。
- 城市建设用地总量上升较快,比 1995 年扩大一倍多,十年人均指标增长约 10 平方米。

一、浙江省省情概述

1. 地理位置

浙江省地处中国东南沿海长江三角洲南翼,东临东海,南接福建,西与江西、安徽相连,北与上海、江苏接壤。境内最大的河流钱塘江,因江流曲折,称之江,又称浙江,省以江名,简称“浙”,省会杭州,辖 11 个地市。

浙江省东西和南北的直线距离均为 450 千米左右,陆域面积 10.54 万平方千米,2005 年全省常住人口为 4898 万人。人多地少是浙江省的基本省情,人地关系长期紧张,人均土地资源较为短缺。2004 年人均占有土地面积 3.35 亩(按常住人口计),仅为全国人均土地 11.14 亩的 30.16%^①,是全国人均土地面积最小的省份之一。

2. 地形地貌

浙江地形复杂,山地和丘陵占 70.4%,平原和盆地占 23.2%,河流和湖泊占 6.4%,耕地面积仅 20 亿平方米(2998 万亩),故有“七山一水两分田”之说。地势由西南向东北倾斜,大致可分为浙北平原、浙西丘陵、浙东丘陵、浙中金衢盆地、浙南山地、东南沿海平原及滨海岛屿等六个地形区。

3. 水文地质

浙江地形自西南向东北呈阶梯状倾斜,西南以山地为主,中部以丘陵为主,东北部是低

^① 国土资源部地籍管理司:《全国土地利用变更调查报告(2003)》,中国大地出版社,2004 年版。