

本书由北京市教育委员会科研基地建设——科技创新平台
——首都土地利用与住房问题研究资助

“首都土地利用与住房保障”论坛 (2014)

京津冀协同发展下 首都土地利用与住房保障

彭文英 李 强 编著



Capital Land Use and Housing Security with the
Collaborative Development of
Beijing-Tianjin-Hebei



经济科学出版社
Economic Science Press

本书由北京市教育委员会科研基地建设——科技创新平台
——首都土地利用与住房问题研究资助

“首都土地利用与住房保障”论坛（2014）

京津冀协同发展下 首都土地利用与住房保障

彭文英 李 强 编著

Capital Land Use and Housing Security with the
Collaborative Development of
Beijing-Tianjin-Hebei



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

京津冀协同发展下首都土地利用与住房保障/彭文英编著.

—北京: 经济科学出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5141-5891-5

I. ①京… II. ①彭… III. ①土地利用-研究-北京市
②住房政策-研究-北京市 IV. ①F321.1②F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 154804 号

责任编辑: 王 丹

责任校对: 杨 海

责任印制: 邱 天

京津冀协同发展下首都土地利用与住房保障

彭文英 李 强 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 18.5 印张 330000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-5891-5 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)



在全面推进现代化进程的重要阶段，首都北京将更加坚持和强化四个核心功能，着力推动五个之都建设，举力做好四个服务。同时，北京城市病治理、房价调控、遏制“摊大饼式”发展已迫在眉睫；打破“一亩三分地”的思维定式，合理规划土地利用，扩大环境容量生态空间，形成京津冀及环渤海区域协同发展态势已成为重大国家战略。立足当前，展望未来，首都土地资源供给压力日益增大，亟须在京津冀首都圈范围内进行土地资源的优化配置，探讨首都住房保障问题，为加快建设首善之区而出谋划策。因此，基于首都发展需要及市属重点高校优势，首都经济贸易大学拟长期围绕“首都土地利用与住房保障”举办论坛研讨。

第一届“首都土地利用与住房保障”论坛于2014年11月隆重举行，主题为“京津冀协同发展下首都土地利用与住房保障”。紧密围绕主题，首都经济贸易大学、中国人民大学、北京师范大学、中国农业大学、北京交通大学、北京建筑大学、河北联合大学、中国社会科学院、南昌大学等高等院校、科研院所教师、研究生，积极撰文投稿，经主办单位编撰而成此论文集。

编著者

2015年6月

目 录

上篇 首都土地利用问题研究

京津冀协同发展下的首都土地可持续利用战略

彭文英 (3)

京津冀土地承载力评价及协同提升机制研究

李 强 彭文英 王建强 (12)

基于马尔柯夫模型的北京市土地利用变化分析及预测

程 卓 符素华 章文波 彭文英 (30)

北京市土壤侵蚀现状及其防治

罗广惠 符素华 彭文英 (40)

新型城镇化背景下土地制度改革的难点与突破口

王 文 (48)

国际大都市中心城区功能疏解对北京国土空间利用的启示

关小克 汤怀志 薛 剑 (54)

基于土地财政的地方政府债务风险评价及其与土地储备融资的相关性分析

谢保鹏 朱道林 张立新 晏学丽 (61)

新城建设中的土地利用问题与对策研究

——以北京市顺义区为例

吴庆玲 陈 曲 (77)

基于国际经验的我国农村土地证券化可行性及障碍分析

尚 莉 (84)

河北坝上地区不同坡向土壤资源性状特征研究

邱倩倩 马 秀 (92)

中国土地财政与城市化的关系分析

王阿燕 (106)

基于主成分分析的北京新城各区经济竞争力比较

王梦沙 (116)

农村宅基地使用权流转影响因素分析

——以贵州省威宁县为例

沈绍梅 (125)

SWAT 模型在我国水生态环境改善中的应用

戴 劲 (135)

基于 ARCGIS 的土地规划数据库建设技术研究

王建强 (145)

下篇 首都住房保障问题研究

墨西哥城市住房政策演变与经济增长 (2000 ~ 2012 年)

刘学东 (159)

构建高效率的商品房新体制

马先标 (174)

德国社会福利住房积分制经验及对中国的启示

毕宇珠 王军强 苟天来 (187)

我国保障性住房发展共有产权模式的总结与思考

彭 慧 毕宇珠 (194)

房地产业宏观调控与产业定位的关系

——以北京市为例

刘水杏 (202)

北京市保障性住房土地供应制度困境与重构探析

赵茜宇 张占录 (212)

论城市功能迁移背景下的北京保障房建设

牛聚粉 (221)

京津冀协同发展视角下的首都住房保障问题研究

张 国 (228)

国内外住房空置率统计方法比较

吴芳芳 (233)

我国房地产发展的问题及对策研究

张丽亚 (240)

我国商业地产开发模式研究

隋星桐 (248)

基于住房支付能力的北京市公共租赁房租金价格研究

张 惠 (257)

保障性住房对商品房市场的影响分析

刘张欣 (266)

北京市住宅房地产价格变化趋势分析

李佳蔚 (274)

上 篇

首都土地利用问题研究

京津冀协同发展下的首都土地 可持续利用战略

彭文英*

摘 要：研究目的：为缓解首都人地矛盾、促进首都土地可持续利用而提供理论参考。研究结果：首都土地利用潜力非常有限，威胁到土地可持续利用；环首都地区具有一定的土地利用潜力，城镇化发展空间较大。首都土地可持续利用应在首都地区内部土地集约化利用的提高、京津冀土地协调利用格局的形成，以及土地生态系统保育能力的增强等方面进行战略性部署与规划，保障首都土地可持续利用，切实推进京津冀协同发展。

关键词：土地利用 可持续 首都 京津冀协同发展

随着首都北京社会经济的快速发展，一系列的生态环境问题以及日益尖锐的人地矛盾，不断引起各级领导和部门、各领域专家学者对首都地区的资源环境与社会经济协同发展的高度重视，首都发展问题已成为党和国家高度重视的战略性问题。较长时间以来，不少专家针对迁都问题、产业创新与升级问题、建设国际金融中心问题、京津冀区域协调互动机制体制问题等重大问题进行了探讨争论^[1]。北京要发展，离不开京津冀协同发展，这已达成共识，目前已成为重大国家战略。京津冀协同发展要立足比较优势，以资源要素空间统筹规划利用为主线，着力打造现代化的新型首都经济圈。京津冀地区土地资源承载力区域差异明显^[2]，在京津冀协同发展的背景下，着眼于全局的土地资源开发利用规划至关重要。只有充分挖掘北京郊区及环首都地区土地资源利用潜力，才能真正缓解首都人地矛盾，保障北京核心城区的功能疏解，从而促进首都土地持续利用。因此，本文在研究首都土地利用现状问题的基础上，通过分析评价环首都土地的利用潜力，提出首都土地持续利用的战略思路，促进京津冀协同发展。

* 作者简介：彭文英，女，教授，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院，主要研究方向为土地资源利用与保护、生态文明。

首都土地利用现状问题

(一) 现状特征

首都北京,北有燕山山脉,西有太行山脉,地势由北向南、由西向东倾斜。山区面积大,生态环境脆弱,人地矛盾、土地资源供需矛盾突出,尤其是建设用地供需矛盾尖锐。北京市土地总面积为 16 410.54 平方公里,山地面积约占 62%。截至 2012 年年底,常住人口达 2 069.3 万人。建设用地面积为 3 377.15 平方公里,占土地总面积的 20.58%。人均耕地仅约为 0.01 公顷,大大低于全国人均耕地 0.09 公顷。森林覆盖率为 37.6%,森林资源主要集中在山区。全市未利用土地仅占 12.63%,大多属于难利用土地,可开发利用的后备土地资源不足。

北京市由历史古都发展为现代古都,经历了现代化工业基地建设,形成当今的国际城市,其土地资源利用具有独特的首都特点。主要体现在:(1)紧紧围绕首都功能区,由中心城区向外圈状拓展,土地利用圈状结构依然显著。(2)随着首都经济的发展,北京市土地资源承载了高水平的第二、第三产业,尤其是承载了服务于首都、服务于国际城市的高端服务业,第一产业用地也呈现出主题、观光、休闲、生态农业用地特征,国际大都市土地利用特点明显。(3)新中国成立以来,首都经济发展迅速,平原土地利用集约化程度相对较高。(4)中央用地、市属用地混合,土地利用权属呈现多元化特点。

(二) 现存问题

在城市经济快速发展的同时,由于发展模式与观念、科学技术能力等多种因素,北京市土地资源利用还存在许多问题。土地资源利用问题除了破坏生态系统、造成土地污染等以外,还突出表现为以下几方面:

1. 土地资源人口承载快速增大。截至 2012 年年底,北京市土地总面积为 16 410.54 平方公里,常住人口已达 2 069.3 万人。由图 1 所示,全市人口密度不断增大,由 1999 年的 766 人/平方公里增加到 2011 年的 1 230 人/平方公里;人均用地面积和人均建设用地面积不断减小,前者由 1999 年的 1 305 平方米/人减少到 2011 年的 813 平方米/人,后者由 1999 年的 211 平方米/人减少到 2011 年的 167 平方米/人,土地资源人口承载不断提高,人口与土地资源的矛盾日益突出。

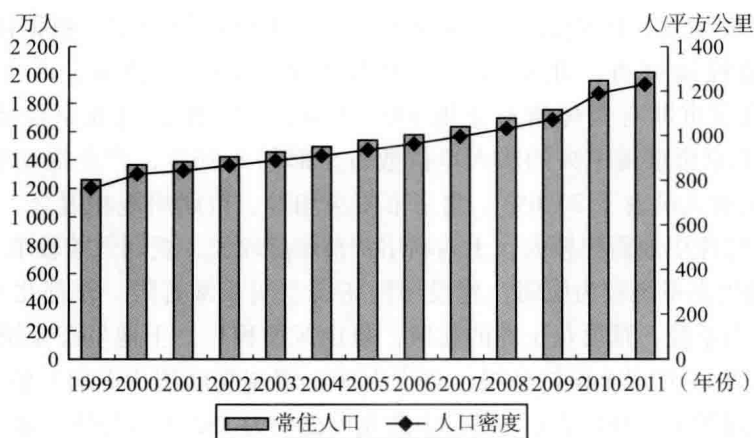


图1 北京市土地资源人口承载情况

2. 首都功能核心区土地承载超负荷。北京市土地总面积为 16 410.54 平方公里。首都功能核心区 0.56% 的土地承载了 10.61% 的人口,创造了 22.62% 的地区生产总值;城市功能拓展区 7.78% 的土地面积承载了 48.72% 的人口,创造了 47.03% 的地区生产总值。首都功能核心区,地均生产总值高达 43.76 亿元/平方公里,人口密度达 23 755.41 万人/平方公里。首都功能高度集聚,人口、产值高度聚集在首都中心城区,以至于核心城区人口拥挤、交通堵塞。

3. 山区土地利用效率较低。以主要为山区的生态涵养区来看,由于受地质地貌、自然灾害等因素的限制,北京山区土地利用效率较低。生态涵养区土地面积占全市的 53.3%,未利用土地面积比例为 15.03%,占市域未利用土地的 63.41%。北京山区土地产值效率低,地均产值仅为 817.08 万元/平方公里,单位建设地上的国内生产总值仅为 8 621.54 万元/平方公里,远低于核心城区和城市功能拓展区。尽管山区面积广,但林业产值仅为城市发展新区的 52%。

4. 土地粗放利用还比较突出。北京市地均 GDP 及建设用地产值(第二、第三产业产值与建设用地的比值)水平不断提高,土地资源利用效率不断提升。但是与其他国际大城市相比,北京市土地资源利用的粗放性较为突出。与上海市相比较,上海市 2000 年、2010 年、2011 年地均 GDP 达 7 573.28 万元/平方公里、27 247.59 万元/平方公里、30 469.35 万元/平方公里,远高于北京市水平。按照上海市建设用地面积占市域面积的 45% 计算,建设用地面积为 0.284 万平方公里,2011 年建设地产值达 67 150.53 万元/平方公里,比北京市 11 126.25 万元/平方公里高出 6 倍之多。多方面因素影响北京市土地资源利用产出效益,除了产业低下、土地容积率较低等外,北京市土地闲置也较为明显。

5. 土地权属复杂,土地利用规划管控较难。首都北京既要为中央服务,又要

满足地方经济发展,因而首都土地利用关系、土地权属复杂。根据国土资源部2002年土地权属调查,北京市共有国有土地17.99万公顷,占土地总面积10.95%,北京市共有集体所有土地145.37万公顷。根据《北京经济普查年鉴(2008)》,北京市隶属中央的法人单位数占全部的3.26%,产业活动单位数占了4.8%,而从业人员占了20.6%。北京市中央用地、市属用地相混合,军事用地、墓葬用地等特殊用地面积较大,土地利用调整难度较大,规划管控较难。

6. 土地生态系统较为脆弱,建设用地拓展空间非常有限。首都北京地处我国北方脆弱生态系统、荒漠化土地的前缘,且山区面积广,土地生态系统较为脆弱。根据北京市2011年水土保持公报,北京山区土壤流失面积为1613平方公里,其中轻度流失面积为1461平方公里,中度流失面积为152平方公里。水土流失面积最大的是密云县、怀柔区。同时,北京市土地沙化和风沙危害问题十分严重。2000年以来,北京市启动了“环北京地区防沙治沙工程”。尽管沙化土地得到了有效治理和控制,但还存在较广的轻度沙化土地面积,需要持续加强沙化土地防治。受地势地貌、气象气候限制,受水土流失、土地沙化的影响,以及受人类活动的强烈干扰和破坏,北京市生物多样性较差,存在着城市园林植物成规模、可应用种类偏少的问题^[3]。

北京市常住人口2069.3万人,人口密度达1230.06人/平方公里。市域内平原地区面积占38%左右,而建设用地占20.6%,平原农业利用土地比例已经很低。人均耕地仅为113.33平方米,远低于全国平均水平(920平方米)。而基于指标估测可以看出,从水资源条件评测看,北京市建设用地已基本达到饱和;从建设用地生态适宜量对人口的限制分析看,北京市人口发展已达到极限。可见,首都北京建设用地拓展空间非常有限,耕地保护任务十分艰巨。

二

环首都土地利用潜力

(一) 环首都土地利用现状

环首都地区主要包括天津市及河北省的保定、秦皇岛、廊坊、沧州、承德、张家口和唐山7个环首都城市。

天津市土地总面积为11916.88平方公里,人口密度为1085.7人/平方公里,人均耕地0.06公顷,森林覆盖率仅为11.93%。天津市土地利用结构为:农用地占60.03%,建设用地占32.58%,未利用土地占7.39%。河北省环首都城市土地

总面积为 138 482 平方公里,人口密度为 296.88 人/平方公里,人均耕地为 0.09 公顷/人,林地覆盖率为 26.73%。其土地利用结构为:农用地占 71.4%,建设用地占 14.5%,未利用土地占 14.1%。

(二) 环首都土地利用潜力

为了切实推进京津冀协同发展,缓解首都北京的人地矛盾问题,客观判断环首都地区的土地利用潜力具有重要意义。按照已有研究^[4],基于土地资源开发利用的重要指标,可以估测环首都地区的土地利用潜力。

1. 基于建设用地指标的土地利用潜力。根据《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2011)》规定,在人均建设用地现状水平下,以首都的规划人均城市建设用地指标为 105.1~115.0 平方米/人作为,拟定环首都人均建设用地指标为 110~105 平方米/人。根据《天津市土地利用总体规划(2006~2020)》的调控指标,天津市人口总数可达 3 667.3 万~3 841.9 万人,人口密度可达 3 077.4~3 223.9 人/平方公里;根据《河北省土地利用总体规划(2006~2020)》,环首都 7 城市建设用地控制总量为 12 433.85 平方公里,人口承载可达 9 356.23 万~9 801.76 万人,人口密度达 675.63~707.8 人/平方公里。

2. 基于水资源指标的土地利用潜力。水资源是京津冀发展的重要限制性因素,基于水资源指标来评价土地利用潜力具有重要意义。参照《城市给水工程规划规范》,考虑京津冀水资源匮乏等因素及节水行动的深化,将现状人均综合用水量提升到规范指标下限,即人均综合用水量指标每天 0.6 万立方米/万人。考虑科技进步及水资源的利用保护,京津两市再生水利用率提高到 30%,河北省环京津城市再生水利用率提高到 20%。综上因素,按照人均指标概算,环首都可供水量及水资源人口承载力如表 1 所示。可见,河北省环首都地区具有较大的土地资源人口承载力,土地利用潜力较大。

表 1

首都圈水资源承载力

单位:亿立方米;万人

城市	水资源总量	调水	再生水	海水淡化	供水总量	水资源承载人口	现状人口	人口潜力
天津市	15.38	8.4	7.66	1.75	33.19	1 515.5	1 293.82	221.68
保定市	31.18	—	6.24	—	37.42	1 708.49	1 120.81	587.68
廊坊市	8.04	—	1.61	—	9.65	440.6	436.39	4.21
张家口市	17.99	—	3.60	—	21.59	985.75	434.86	550.89
承德市	34.91	—	6.98	—	41.89	1 912.88	347.63	1 565.25
唐山市	31.86	—	6.37	—	38.23	1 745.75	758.24	987.51

								续表
城市	水资源总量	调水	再生水	海水淡化	供水总量	水资源承载人口	现状人口	人口潜力
秦皇岛市	16.4	—	3.28	—	19.68	898.63	299.01	599.62
沧州市	12.64	—	2.53	—	15.17	692.6	714.33	-21.73
共计	195.2	18.4	49.30	1.75	264.66	12 084.71	7 423.69	4 661.02

3. 基于建设用地生态适宜量的土地利用潜力。建设用地生态适宜量是指在区域一定生态环境目标下,单位面积土地范围内适宜环境的、可以用做建设用地的规模及其比例^[5],反映了在土地资源生态维护 and 环境保护目标下,城市发展作用于土地所能进行的最大扰动程度。据已有测算,环首都地区建设用地生态适宜量如表2所示。

表 2	首都圈建设用地生态适宜量			单位:平方公里;万人
地区	天津市	冀东地区	冀中地区	冀北地区
土地面积	11 916.88	35 048	27 013	76 421
建设用地控制	4 034	5 925	4 128.85	2 380
土地人口承载	3 667 ~ 3 842	5 386 ~ 5 643	3 754 ~ 3 932	2 164 ~ 2 267
耕地保有量	4 373	15 176	11 531	11 899
不宜利用土地	727	6 600	4 833	61 755
生态用地	1 834 ~ 1 921	2 693 ~ 2 821	1 877 ~ 1 966	1 082 ~ 1 133
建设用地生态适宜量	4 983 ~ 4 896	10 579 ~ 10 451	8 772 ~ 8 683	1 685 ~ 1 634

通过碳氧平衡计算所必需的生态绿地面积,与建设用地控制量相比较,天津市建设用地具有 949 ~ 862 平方公里的潜力。冀东地区的秦皇岛、唐山、沧州三市,冀中地区的保定、廊坊两市,建设用地控制还未达到生态适宜量,通过合理规划和生态保育,建设用地潜力还比较大。冀北地区的张家口、承德两市,其建设用地规划控制量将超出生态适宜量。

综上指标概算可以看出,河北省环首都地区的冀东地区、冀中地区还有一定的土地利用潜力,冀北地区因生态环境保护等压力已难有土地利用潜力。

三

首都土地可持续利用战略

(一) 优化土地利用空间布局,形成京津冀土地协调利用格局

京津冀地区土地资源综合承载力区域差异显著,土地开发建设、社会资源、

经济及生态环境承载力具有明显的区域分异。首都土地利用应紧密围绕城镇体系、产业布局的宏观战略需求,促进京津冀区域协同协调,加强土地资源的空间优化配置,尽快形成合理利用土地的空间新格局。

一是加快首都地区内部土地利用空间布局优化,北京市域内积极推进差别化的土地利用模式。首都北京 16 个区县,土地开发利用及其效率差异明显,郊区还有一定的土地利用潜力。应通过城乡规划调整,遵循国家新型城镇化战略,中心城区功能合理地向郊区、远郊区疏解。因地制宜推进差别化的土地利用模式及城镇乡村、平原山区、核心区、外围区的差别化土地利用模式。既要充分挖掘首都土地资源开发利用潜力,又要促进首都郊区的社会经济发展,缩小区际、城乡之间的差异,形成城乡协调、区域协同的土地利用格局。

二是加快京津冀地区的土地利用空间布局优化。立足京津冀地区土地资源及其利用现状、社会经济发展格局,在保障首都功能、服务首都的前提下,应进一步优化北京、天津两个特大城市的都市功能用地布局,提高土地集约化利用效率;加快促进京津冀东部地区人口产业的沿海集聚,适当增加建设用地,保障重点产业用地和各功能区绿化隔离带建设;加快改善土地生态环境,加强基础设施建设,保障重点项目用地和居住区用地;加强京津冀北部地区的生态屏障建设,实施适度集中的人口发展政策,加强农用地整理和农村居民点的合理布局,形成生态化的土地利用格局。

(二) 坚持内涵挖潜,提升土地集约化利用效率

首都土地利用要更加严格管控建设用地新增占用耕地,整合存量建设用地,引导向规模化、园区化发展,统筹区域、城乡土地利用结构和优化布局。可以重视以下措施来实现土地资源的节约集约利用,提高土地开发利用潜力。一是大力发展社会经济,增强社会经济承载力;二是整合存量建设用地,提高建设用地承载水平;三是严格保护耕地和基本农田,增大农用地的综合效益。

在北京市域范围内,应坚持内涵挖潜,进一步提高土地节约集约利用效率。在核心城区,加强城市空间整治;在发展新区,以组团式开发为主,提高组团内部的容积率;在农村地区,进一步推进废弃地复垦,加快农村居民点整治,充分挖掘农村现有建设用地潜力,为绿色产业的发展提供土地资源承载基础。

(三) 加强土地生态系统保育,增强土地可持续利用能力

京津冀地区生态环境脆弱,土地生态系统质量对于土地可持续利用具有重要

的战略意义。首都土地可持续利用的土地生态系统保育主要有以下措施:

一是加快形成环境友好型的土地利用模式,即因地制宜、节约集约、无污染、高效益的土地开发利用,形成土地利用系统的良性循环,为人类生存、社会经济可持续发展提供良好的资源条件。

二是综合进行土地生态系统保护规划,推进土地生态环境建设。京津冀地区土地生态系统脆弱,区域差异明显,应抓紧制定并实施土地生态系统保护规划。依据区域分异,京津冀地区包含城市建设密集区、平原都市农业区、北部草原区、山地丘陵农林区、东部滩涂区五大土地生态系统类型,不同系统的生态建设和环境包含重点各不相同。首都土地可持续利用,必须在京津冀地区,乃至更大区域范围,综合、统筹开展土地生态系统保育、土地生态治理,从而保障土地生态环境可持续发展的支撑能力。

四

结 语

人口高度聚集首都北京,城市功能高度集中在北京首都功能核心区,且首都自然生态容量的限制,首都人地矛盾十分尖锐。而环首都地区土地资源开发利用存在一定潜力,城镇化发展空间较大。首都土地可持续利用必须着眼于京津冀全局,实施差异化土地资源开发利用,合理引导产业布局和人口流动,优化区域土地利用空间结构。

同时,要加快推进京津冀土地利用的协调发展,还得切实破除行政壁垒,建立首都圈发展协调机制,形成土地、人口、产业等的统筹规划、协调配置及自由流动格局;搭建跨区域的基础设施建设和公共服务供给机制,在首都圈内发展包括地铁、轻轨、高速公路、城市快速道路等在内的网络化交通路网;加快解决基本公共服务区域失衡问题,在居住、教育、社保、就业、就医等方面推进基本公共服务均等化,有序挖掘环首都的土地利用潜力。

参考文献

- [1] 杨开忠. 我国首都圈发展的几个重大问题 [J]. 社会科学论坛, 2008 (2) 149-152.
- [2] 彭文英, 刘念北, 张丽亚. 中国首都圈土地资源综合承载力及空间优化格局 [J]. 首都经济贸易大学学报, 2014 (1): 77-83.
- [3] 郑西平, 张启翔. 北京城市园林绿化植物应用现状与展望 [J]. 中国园