

CHENGSHI TUDI JIYUE LIYONG QIANLI PINGJIA FANGFA YU SHIJIAN
——YI HEBEISHENG WEILI

城市土地集约利用潜力 评价方法与实践

——以河北省为例

河北省国土资源利用规划院 著
河 北 师 范 大 学

气象出版社

城市土地集约利用潜力 评价方法与实践 ——以河北省为例

河北省国土资源利用规划院 著
河 北 师 范 大 学

气象出版社

内 容 提 要

本书从宏观城市土地集约利用的角度出发,介绍了城市土地集约利用的概念、内涵、必要性及理论基础,建立了城市土地集约利用潜力评价的理论与方法,设计了一套适合河北省范围内不同规模城市(地级市、县级市、县城)土地集约利用潜力评价的指标体系,从宏观上评价了全省城市土地集约利用潜力,评价结果将全省城市划分为集约利用、适度利用、低度利用和粗放利用4个潜力级别,提出自然条件、区位条件和经济发展水平是影响河北省城市土地集约利用潜力的重要因素。与过去只注重单一城市的潜力评价比较,更有利于宏观调控不同规模、不同性质城市的建设发展方向和土地利用结构,为城市规划、改造挖潜旧城区、优化用地结构、提高土地集约利用度、实现城市土地可持续利用提供基础依据,具有一定的理论意义和实践应用价值。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地集约利用潜力评价方法与实践/河北省国土资源利用规划院,
河北师范大学著. —北京:气象出版社,2007.11

ISBN 978-7-5029-4401-8

I. 城… II. ①河…②河… III. 城市-土地利用-研究-河北省
IV. F299.272.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第167492号

城市土地集约利用潜力评价方法与实践

Chengshi Tudi Jiyue Liyong Qianli Pingjia Fangfa yu Shijian

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街46号

邮 编:100081

网 址:<http://cmp.cma.gov.cn>

E-mail: qxcbs@263.net

电 话:总编室 010-68407112,发行部 010-68409198

责任编辑:李太宇 章澄昌

终 审:纪乃晋

封面设计:张建永

责任校对:王 欢

印 刷 者:北京中新伟业印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:7

字 数:186千字

版 次:2007年11月第1版

印 次:2007年11月第1次印刷

定 价:20.00元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换。

项目承担单位及人员名单

项目承担单位:河北省国土资源利用规划院
河 北 师 范 大 学

项目 负责人:余宝林

技术 负责人:葛京凤 安石鑫

撰 稿:余宝林 葛京凤 安石鑫 郭爱清
张亚卿 范 洁 黄志英 梁彦庆

制 图:陈 敏

数 据 处 理:郑艳东 冯现辉 郑小刚 袁晓芳 王 琳

遥感影像解译:梁彦庆 于江海

校 对:张瑞平

前 言

当前,我国城市化进程正从起步进入加速发展阶段,城市发展和各项建设用地扩张迅速,而与此同时,城市土地集约利用并没有同步跟上,相反,出现了包括“开发区热”、“房地产热”在内的城市土地粗放利用现象,在土地资源短缺的条件下,为保护土地资源,充分利用土地,进行城市土地集约利用潜力研究成为当前土地工作的迫切任务之一。城市土地集约利用主要是研究城市土地开发和利用强度的合理程度,侧重于城市土地利用的内涵挖潜。因此,无论是从保护土地资源(尤其是耕地资源)、城市土地合理配置还是从城市可持续发展的角度考虑,城市土地集约利用及其潜力的研究都显得非常重要。

《城市土地集约利用潜力评价方法与实践——以河北省为例》是在河北省国土资源厅课题“河北省城市土地集约利用潜力评价”的研究基础上编写的,与以往只对单个城市的土地集约利用潜力评价相比,存在以下创新点:从宏观城市土地集约利用的角度出发,制定了一套适合全省范围不同规模城市土地集约利用潜力评价的指标体系,不同规模的城市采用不同的标准确定各指标的合理值,做到“同质异量”,以满足不同规模城市土地集约利用、挖潜改造的需求,达到宏观调控全省城市土地利用的目的。

本书内容共分六章,第一章主要介绍有关城市土地集约利用国际国内背景、实施城市土地集约利用的必要性以及国内外研究动态;第二章主要论述城市土地集约利用的概念、内涵和理论基础;第三章和第四章为本书的核心研究内容:以河北省为例,评价了各城市土地的集约利用潜力,探讨了其理论与方法和指标体系设计、构建;第五章和第六章对评价结果进行分析和提出提高土地集约利用程度的应对措施。本书可为河北省宏观调控城市土地利用、挖潜改造提供重要依据。

本书第一章,第二章第三部分,第三章第二、五、六、七部分,第四章,第五章第一、二、三、四部分由石家庄经济学院郭爱请完成。第三章第一、三、四部分由河北科技师范学院张亚卿、河北省国土资源利用规划院安石鑫完成,第二章第一、二部分由郭爱请、安石鑫完成,第二章第四部分由安石鑫、范洁完成,第五章第五、六部分和第六章由葛京凤、余宝林、黄志英、梁彦庆完成。全书由河北师范大学葛京凤统稿定稿。

由于作者水平有限,书中疏漏与谬误之处难免,恳请同行专家批评指正。

编 者

目 录

前言

第一章 绪 论	(1)
一、研究背景	(1)
二、实施城市土地集约利用及其潜力评价的重要性	(3)
三、国内外研究综述	(4)
第二章 城市土地集约利用概述	(8)
一、城市土地集约利用的概念和内涵	(8)
二、城市土地集约利用的理论基础	(10)
三、城市土地利用日趋集约	(15)
四、我国城市土地集约利用情况	(16)
第三章 城市土地集约利用潜力评价的理论与方法	(17)
一、城市土地集约利用评价相关研究	(17)
二、城市土地集约利用潜力评价的分类	(19)
三、多个城市与单个城市的评价比较	(20)
四、城市土地集约利用潜力评价的目的和意义	(20)
五、城市土地集约利用评价的目标和任务	(21)
六、评价原则和依据	(22)
七、河北省城市土地集约利用潜力评价方法	(23)
第四章 河北省城市土地集约利用研究指标体系设计	(28)
一、指标体系的构建原则	(28)
二、指标体系设计的基本思路	(29)
三、指标体系的构建	(29)
四、河北省城市土地集约利用潜力评价指标权重测定	(30)
第五章 河北省城市土地集约利用总体评价	(35)
一、总体评价的基本思路	(35)
二、评价标准确定的依据	(35)
三、评价指标集约利用合理值确定及因子指标分值计算	(36)
四、总体评价	(81)
五、评价结果	(81)
六、评价结果分析	(85)

第六章 提高河北省城市土地集约利用程度的应对措施	(96)
一、城市土地的开发利用要贯彻可持续发展战略	(96)
二、健全土地市场体系,强化土地法制管理	(96)
三、充分发挥市场对城市土地资源的调控作用	(97)
四、合理编制土地利用规划,加大城区土地结构优化力度	(97)
五、盘活城市土地资产,开展城市土地整理工作,充分利用城市存量土地	(98)
六、注重城镇规模合理发展,充分挖掘土地利用潜力	(98)
七、建立城市土地集约利用考核制度	(99)
八、合理开发利用城市地下空间资源	(99)
九、根据城市发展阶段,合理制定城市发展战略	(99)
十、以合理的产业空间布局引导城市空间外延扩展	(99)
后 记	(102)

第一章 绪 论

一、研究背景

(一)国际背景

当今世界,城市化地区盲目扩张及其后果已引起了全球的关注。控制城市用地蔓延,探讨城市土地利用模式与经济发展的关系问题,一直是世界各国政府所关注的问题。西方国家在城市化前期,受郊区廉价土地的诱惑,城市盲目向外蔓延,这种日益扩大的“城市蔓延”现象,不仅占用了大量宝贵的耕地和林地资源,而且也导致了城市用地规模的不合理扩张和土地资源的粗放化经营,引发了诸如“钟摆式交通”、“中心区衰败”、“空间失落”、“环境恶化”、“社区瓦解”等一系列城市问题。二次世界大战后,西方国家的许多城市在早期现代建筑与现代城市规划理论的指导下,以强调功能分区、用途纯化和追求统一的视觉空间秩序为目标,对城市进行了大规模的“城市更新”运动,其结果不仅没有改变城市土地利用的粗放化,反而造成了建筑风格上的“千城一面”。直到上世纪50年代,一些国家如英、法、美、德、日才开始制定较为系统的土地管理法规,试图限制城市用地规模的无限扩张和提高城市土地利用效率,但收效甚微。20世纪70年代的美国,为了集约使用土地,一些州掀起所谓的“城市增长管理运动”,要求建立城市增长边界,鼓励边界内提高土地开发强度,以控制城市用地规模的不合理增长和减少城市用地的扩张对农地的占用。1988年在东京召开的城市规划国际研讨会上,一些学者提出“高强度混合开发”的观念,以提高城市土地利用效率,减少交通能耗及各项基础设施的投资费用和运营成本,减少城市化进程对城市市区与自然生态系统的破坏范围。会后,“高强度混合开发”的土地利用模式在日本的东京、欧洲及我国的一些城市开始实施,其在挖掘城市用地潜力,促进土地集约化利用方面效果较为显著;同时,这种利用模式也导致了城区内部绿色空间被挤占及生态环境质量的下降。

(二)国内背景

1. 中央大力倡导节约集约利用土地

近年来,针对我国经济社会发展的客观要求以及经济运行中出现的突出矛盾和问题,党的十六大做出了战略部署。《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(讨论稿)》(以下简称《建议》)明确提出了制定“十一五”规划的指导思想:要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观。坚持发展是硬道理,坚持抓好发展这个党执政兴国的第一要务,坚持以经济建设为中心,坚持用发展和改革的办法解决前进中的问题。发展必须是科学发展,要坚持以人为本,转变发展观念,创新发展模式,提高发展质量,落实“五个统筹”(包括统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然

和谐发展、统筹国内发展和对外开放),切实把经济社会发展转入全面协调可持续发展的轨道。胡锦涛总书记还明确提出,要按照建设节约型社会的要求,积极探索建立国土资源管理的新机制,全面落实土地管理的各项措施,节约和集约使用土地,切实保护耕地特别是基本农田。国务院相继做出了深入开展土地市场治理整顿、实行农用地转用审批等“三个暂停”和清理各类开发区等重大决策。温家宝总理、曾培炎副总理也多次提到节约集约用地问题。

需要着重说明的是,坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,是这次《建议》最鲜明的特点。科学发展观是指导发展的世界观和方法论的集中体现,是我们党在深刻总结我国长期以来经济建设中的经验教训,吸收人类现代文明进步新成果的基础上提出来的,是对社会主义现代化建设指导思想的重大发展。制定和实施“十一五”规划,必须认真落实科学发展观,并要把科学发展观贯穿到改革开放和现代化建设的全过程。为此,《建议》提出,“十一五”期间要坚持“六个必须”的原则:即必须保持经济平稳较快发展,必须加快转变经济增长方式,必须提高自主创新能力,必须促进城乡区域协调发展,必须加强和谐社会建设,必须不断深化改革开放。这“六个必须”,体现了全面贯彻落实科学发展观的基本要求,需要全面、辩证地认识和深刻理解。

学习贯彻中央指示精神,认真总结过去的发展模式。已经深刻认识到,节约集约用地是实行最严格的土地管理制度的重要环节。因此,推进节约集约用地,事关我国全面建设小康社会和社会主义现代化建设的全局,事关我国的经济社会全面协调可持续发展。这既是党中央、国务院的重大决策部署,也是我国缓解土地供求矛盾的必然选择,是我国推进工业化和现代化的必由之路,是转变经济增长方式、走新型工业化道路的客观要求,是落实科学发展观的重大战略举措,意义重大而深远。

河北省积极响应党中央、国务院的号召。2004年省政府办公厅发布《关于加强内涵挖潜集约利用土地的通知》,要求在国家采取土地供应适度从紧的政策下,各地要从挖掘存量土地潜力中,保证城市化发展的用地需要,提高土地集约利用水平。《通知》共提出了以下几项措施:

挖掘存量土地潜力,主要针对城市建成区、独立工矿区和已经批准由农用地转为建设用地的存量土地潜力。《通知》要求,对于闲置满1年的,要依法收取土地闲置费;闲置满2年的,除因不可抗力或政府及相关部门的行为造成动工开发延迟外,依法无偿收回土地使用权;对于已经动工项目的闲置土地,项目、资金落实不到位,近期难以继续开发建设的,要拟定处置方案,有偿收回土地使用权。要引导城市住宅、商业和服务业项目建设同旧城改造有机结合,鼓励进行旧村改造和“空心村”治理,引导有条件的地方建设农民公寓,实行社区化管理。

针对我省未利用土地资源潜力较大,占全省土地面积21.9%的现状,《通知》要求,各地要引导、鼓励项目建设使用荒山、荒坡、荒地、荒滩等未利用地。项目建设使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内国有未利用地或占用集体未利用地的,由市、县人民政府审批;使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外国有未利用地或征用集体未利用地的,应逐级报省人民政府审批。

《通知》对提高土地集约利用水平做出具体要求:各类开发区在扣除区内交通以及绿地等用地外,生产性项目用地比例不得低于80%;工业项目内部的行政办公辅助设施用地面积,一般不得超过项目总用地面积的15%;禁止在工业、公用设施、公共建筑项目用地范围

内建设经营性项目。此外,工业企业除一些需要大型设备的机械、化工、冶炼等行业,容积率不低于 0.35 以外,其他行业的容积率原则上不得低于 0.5。省政府在《通知》中还特别提出适应当前形势的建设用地置换政策。对于已经批准农用地转为建设用地项目,因建设规划调整、无力投资、产业政策等原因不能开工建设的,可以通过土地置换,“易主、易位”进行建设。原批准用地退还被征用土地的集体经济组织,按原用途使用。调整使用的土地,应当符合土地利用总体规划,并且质量相当,调整后的面积不得超过原批准用地面积。进行建设用地置换,必须逐级报原批准机关批准。

2. 城市土地利用模式的转变

自 20 世纪 90 年代以来,全国城市更新改造无论从规模和速度、内容和方法均呈现新的态势,这主要是基于以下背景:(1)受世界经济全球化发展趋势的影响,我国城市均面临经济结构和产业结构的战略调整;(2)随着城市土地使用制度改革的进一步深化,土地市场逐步形成,土地的投资价值开始凸现,土地将以商品的形式参与市场经济运转,进而推动了城市土地资源的优化配置;(3)新一轮的房地产开发和旧城改造,将会通过内部挖潜和改造“空心村”的形式,抑制城市用地的无序扩张和低效利用。在城市更新改造动力的影响下,城市土地粗放无序化的利用模式远不能适应现代城市发展的要求。为了让我国城市逐步与国际城市接轨,共同协调和控制未来全球的经济活动,以提高其国际城市网络体系中的竞争能力,应加快城市自身的改造和积累,当前尤其要转变城市土地粗放化的利用观念,实现城市土地资源在时空上的合理配置。

二、实施城市土地集约利用及其潜力评价的重要性

(一)从土地资源的有限性看城市土地集约利用的重要性

土地是人类赖以生存和发展的物质基础和生产资料,为人类提供充足的生活资料以及合适的生产和生活空间。土地资源的有限性及社会经济发展对土地无限的要求迫使人类社会必须节约用地。实施城市土地集约利用,提高城市土地使用效率和经济效益,延缓城市外延扩张的速度,更好地保护农业生产及生态环境,促进生产、生活与环境的协调发展。

(二)从社会可持续发展来看城市土地集约利用的重要性

联合国世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》的报告中把可持续发展定义为既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。农用地与未利用地是宝贵的资源,现代人的过分攫取就会造成对后代人的损害。因此,对土地的开发和利用,要立足现在,兼顾未来。城市土地集约利用可以保护土地资源特别是耕地资源,提高城市土地使用率,是促进可持续发展的有效手段。

(三)从我国国情的角度来看城市土地集约利用的重要性

我国的基本国情是人口多,人均土地少,人均耕地资源更少,且耕地后备资源缺乏。我国的这一国情决定了我国的城市化发展不能走外延式、粗放式的发展道路,不能盲目扩大城市的占地规模,而应对城市用地精打细算,努力提高城市土地使用效率,走集约化、内涵式的

发展道路。

(四)从城市土地的供求关系来看城市土地集约利用的重要性

商品的供求关系决定商品价格。供大于求,价格下降;供不应求,价格上升。城市土地的商品属性决定了它必然遵循价格规律。城市土地的外延式扩张,造成土地供给的大量增加,引起土地价格下降,投资人收益受损,与土地相关的税收下降,从而导致财政收入减少。土地集约利用有利于促进城市土地保值增值,有利于房地产投资,拉动经济的快速增长。因此,走集约化道路是我国当前城市发展的必然选择。

(五)开展城市土地集约利用潜力评价,为制定城市土地利用政策提供依据

我国人地关系的尖锐矛盾和 90 年代初城市用地供给失控等问题,已引起国家领导人、土地管理职能部门和广大土地科学工作者的高度重视,不仅在舆论上对土地集约利用做出反应,而且在土地管理法和土地利用总体规划中也有所体现。由于城市土地集约利用是一个十分复杂的问题,涉及到资源、政策、规划、经济、环境等一系列内容,因此在贯彻实施这一战略时,首先应从调查研究开始,结合新一轮国土资源大调查,认真摸清我国城市土地利用的状况。只有认识到我国城市土地利用的特点和存在的问题,才能找到挖掘存量土地使用潜力的途径,制订集约利用城市土地的相关政策。

三、国内外研究综述

(一) 国外研究状况

国外对城市土地集约利用评价的直接研究较少,其相关研究主要体现于城市土地利用过程中。

世界众多城市的土地利用方式、土地管理体制虽不相同,但发展水平和发展历程几近相同,其间从未忽视过城市土地利用过程中粗放与集约的矛盾,适时调整土地利用强度,寻求最佳的土地利用方式,达到城市土地的集约利用。

法国巴黎、德国汉堡、美国芝加哥、英国伦敦等发达城市都经历了城市化初始阶段的高度集中到城市化成熟阶段的空城化。二战后,城市人口随经济复兴而增长集中,导致了以疏散为中心的城市规划调整,控制城市的高度集约利用。但 20 世纪五、六十年代起,又出现了城市人口减少、郊区人口增加的逆城市化现象,且昼夜人口差别大。于是将“疏散”政策改为“吸引”政策来改变对中心土地利用不足的现状。二战后的法国巴黎进行重建,1860—1970 年间,巴黎城区人口从 180 万增加到 230 万,市区面积增加到 105 km²,城市拥挤现象带来一系列的“城市病”,导致市区人口呈减少趋势,因此采用“吸引”政策来提高城区土地的利用强度。

单一中心的高度集中对城市土地利用带来较大压力,多数发达城市为了平衡城市土地利用强度,采取增建副中心的政策,如巴黎在近郊增建 9 个郊区中心;汉堡建立了一个结构为市中心、区中心和地段中心的中心体系。同时采取措施加速居住的郊区化,通过建筑密度、容积率、绿地面积等限制居住用地的开发强度;将一些污染较严重的工矿企业加速向郊

区或其他城市疏散,市区只保留一些无污染企业,并注意工厂建筑环境的改造。

第二次世界大战后,美国进入经济迅速增长期,城市规模急剧扩大,结果造成空气污染、交通拥挤、公共设施不足及严重的土地资源浪费等问题。地方上长期采用的土地使用分区管制方法无法有效地解决这些问题,因此地方政府开始提出土地成长管理制度。其目的是提高土地使用与公共设施的效率,使土地的开发与社会发展同步,在综合规划的前提下,有序地、渐进地发展。

土地成长管理是指运用各种管理手段结合土地使用分区管制来协调地方上的发展与土地开发行为之间矛盾的一系列措施,其主要经历了两个阶段:第一阶段是从20世纪50年代初期到70年代初期,土地成长管理运动在美国逐渐开展。地方政府根据地区的发展速度、环境的承载能力以及兴建公共设施的资本来制订土地成长管理方案,通过土地成长管理来控制土地开发的速度并引导地方的综合发展;第二阶段从20世纪80年代开始,由于经济的高速发展,许多州相继采用土地成长管理制度,以一种“平衡成长”的观点,结合整个经济的发展、公共设施、环境保护等方面的需求,引导城市发展,减缓城市发展的压力,控制土地开发的区位、时序与公共设施水准的平衡,以保证城市协调发展。

美国的土地成长管理制度包括公共设施配套、总量管制、分期分区发展和设立土地管制区四个方面,它集土地使用分区管制、土地用途管制制度及土地的开发许可制度于一体,它是州政府、区域部门和地方政府有效利用城市土地资源的重要手段,它的实施兼顾了土地利用的经济效率与社会水平,对土地开发、城市建设及社会环境的保护起到了重要的调控作用,该制度对改变我国城市发展的粗放化模式,有效控制耕地非农化具有重要的借鉴意义。

对土地集约利用规律的研究在德国经济学家杜能的《农业区位论》中就有提及。杜能通过对城市周围农业土地利用类型的空间分布研究,提出同心圆布局原理,并认为:农业土地利用的合理集约度按土地地区位地租高低即距离市场远近配置,将区位与土地利用合理集约度研究结合在一起。

(二)国内研究状况

“城市土地集约利用”借鉴于农业土地集约利用的概念。早在两千多年前,我国的古代文献就有对集约经营思想的论述,如最早的《齐民要术》、明代的《沈氏农书》等。

土地集约利用的关键是如何确定合理的集约利用水平。毕宝德主编的《土地经济学》中认为:一方面看社会对农产品的需求程度、农业技术条件和投入的能力;另一方面还要看土地本身的肥力,这两方面是相互制约的。人类的投入能否取得好的效益,一个重要条件就是土地承载力或转化力。具体确定集约经营的适合度要看具体的经营目标,如果经营的目标仅是获取最大利润,就以“边际成本=边际收入”或“边际收入=其价格反比”来确定最佳投入点;如果经营的目标是获得最大的物质产品,并且又有充足的、廉价的投入,则应以“边际报酬等于零”为投入的最佳点。

从农业土地的集约利用到城市土地的集约利用,关键问题还是如何确定土地集约利用的合理水平。借鉴农业集约利用的思路,一方面是现有水平和城市对土地的投入水平,另一方面是城市土地对投入的消化和转化能力,追求最大投入产出比的同时,不能以破坏社会整体功能和城市生态环境为代价;以“边际成本=边际收入”为最佳投入点,同时兼顾社会效益和环境效益,寻求城市土地的最佳集约利用方式。

近几年来,城市土地集约利用专题研究不多,相关的成果有:从理论和实践上认识到土地配置不仅是对土地资源的配置,更重要的是对土地资产的配置,将城市土地资源潜力的挖掘与城市级差地租显化、土地使用制度改革结合起来,将城市土地增量扩张的发展模式转移到城市土地存量盘活的模式上,将土地资源的配置与土地利用产出效益结合起来,等等。但这些研究更多的是从城市土地资源集约利用的必要性、集约利用方式和手段等方面定性研究城市土地利用潜力的挖潜,对究竟怎样才是最集约利用城市土地,即城市土地集约利用力度的系统性、理论性研究很少,几乎空白。

当前城市土地集约利用研究的特点及存在问题主要表现在以下几个方面:

- (1)城市土地集约利用概念性提出多,专门性系统性综合研究少;
- (2)农业土地评价理论与实践研究强,城市土地评价理论实践研究尚不系统完整;
- (3)城市土地集约利用相关的单项指标研究多,综合多因素影响评价研究少;
- (4)城市土地集约利用相关的定性研究多,定量研究少;
- (5)城市土地集约利用的形态影响研究多,经济环境社会的影响研究少;
- (6)单学科的孤立研究多,多学科的综合协同研究少;
- (7)城市土地集约利用的系统性理论研究和定量化评价研究刚起步,非常不完善。

我国城市土地集约利用研究才刚刚起步,大都只停留在单一城市内部的集约利用研究,尚缺乏多个城市集约利用评价指标体系和方法研究,对城市土地集约利用合理度的定量研究也甚少,不便于政府和土地管理部门从宏观角度把握城市土地集约利用程度和城市间的比较,本项目旨在尝试填补此方面的空白。

(三)本项目的创新点

(1)目前国内外城市土地集约利用的研究只局限于单一城市,从不同层面(宏观、中观、微观)开展评价工作,河北省城市土地集约利用潜力评价工作首次针对河北省范围内的143个市、县(市)的建成区,从城市土地集约利用约束程度、土地集约利用程度和土地集约利用趋势3个项目层进行整体评价,这在国内属于先例,对全国城市宏观土地集约利用工作的开展将起到示范和推动性的作用。

(2)河北省城市土地集约利用潜力评价工作,根据对河北省城市建设统计年报的海量数据进行分析,针对全省143个市、县(市)建成区的建设用地进行评价,工作效率高,符合宏观调控城市土地利用的需求,为旧城改造、闲置地的开发、优化用地结构和美化城市环境提供相关依据。

(3)目前城市土地集约利用的研究大都只是停留在集约利用的意义、途径等定性问题方面,对城市土地集约利用的合理度的定量研究却甚少,即使对城市土地利用水平做出评价也难以衡量是否达到集约利用的合理度水平。河北省城市土地集约利用潜力评价工作试图从不同城市规模出发,制定适合省域范围内城市土地集约利用潜力评价的指标体系,不同级别的城市采用不同的标准确定各指标的合理值,做到“同质异量”,以满足不同规模城市土地集约利用、挖潜改造的需求。

(4)指标合理值的确定尽量做到系统全面,主要有两种途径:一是通过查阅大量的资料和相关文献,参阅了国内同类城市指标值、国家或地方相关标准、城市现代化相关标准、典型区域相关指标和理想值标准等;二是通过计算河北省143个城市和县城相关指标的均值,结

合省内实际综合确定。

(5)在技术手段上采用 Arcview 软件对典型城市 1987 和 2000 年的城市用地变化情况进行遥感影像解译,对比其城区用地面积变化的规模、方向和速度,以便对其进行监测,有利于控制城市建设用地的外延式扩展,实现城市用地结构的合理化,走集约利用的可持续发展道路。

根据计算结果,河北省的 143 个市、县(市)划分为集约利用、适度利用、低度利用和粗放利用,用 Mapgis 制图软件清楚直观地反映各级别城市、3 个项目层的排序及级别,一目了然。

第二章 城市土地集约利用概述

一、城市土地集约利用的概念和内涵

城市土地集约利用的概念是由农业土地集约利用借鉴而来的,但由于城市土地利用有其自身的特殊性,迄今为止,中外学者对于城市土地集约利用的概念和内涵尚未达成共识,从而增加了研究的难度和复杂性。以下是一些国内外关于土地集约利用的几种有代表性的观点:

(1)马克伟主编的《土地大辞典》中对“土地集约经营”词条的解释是:“土地集约经营是土地粗放经营的对称,是指在科学技术进步的基础上,在单位面积土地上集中投放物化劳动和活劳动,以提高单位土地面积产品产量和负荷能力的经营方式。……,在建筑业中,集约经营则是通过对单位土地面积多投放活劳动和物化劳动,来提高土地利用率,增加建筑物层数,提高土地的经济功能和负荷能力。”

(2)著名的土地经济学家理查得·T. 伊利(Richard T. Ely)在其所著的《土地经济学原理》中指出:“对现在已利用的土地增加劳力和资本,这个方法叫做土地利用的集约。”

(3)肖梦认为,城市土地集约化使用,“可以多维地利用城市土地的立体空间,并使城市土地一地多用。城市土地立体空间的多维利用,就是利用土地的地面、上空和地下进行各种建设。一地多用则是在同一块土地上根据需要安排各种不同用途的多种建设项目。这也就是提高城市土地利用率的集约化利用”。

(4)毕宝德认为:“所谓集约度,就是指单位土地面积上所投入资本和劳动的数量。所投入资本和劳动越多,则集约度越高;反之,则越低。……,人们在谈到土地集约经营时,往往是指耕地,言及非农用地的很少。非农用地的效益可分为两类:用于住宅建设的是所建房屋的面积;用于工业、商业和交通运输的在于所获经营利润。前一类是实物性的,后一类是价值性的。但两者集约经营的共同点是力争获得单位土地面积上的最大收益。”

(5)丘金峰主编的《房地产法辞典》在解释城市土地利用集约程度时指出:“城市土地利用的集约程度是单位面积城市土地上的投资和使用状况。衡量城市土地利用集约程度的指标有:①资金集约度,即单位面积城市土地上的土地投资额,表现为土地上的土地投资占土地面积之比。②技术集约度。即土地之上建筑物或设施在施工过程中和落成后所应用的先进技术程度,这往往可通过资金集约度反应。③人口集约度。”

(6)宋春华等主编的《房地产大辞典》中对“土地集约经营程度”词条的解释是:“土地集约经营程度,是指单位面积土地投入的人力、物力、财力的状况。单位面积上的人、物、财力投入水平高,则集约经营的水平就高;反之亦然。反映集约经营程度的指标有许多,如每平方米的投资量等等。”

以上表述虽然对城市土地集约利用与经营有不同的理解,但都有一个共同点,就是认为

土地集约利用是增加在土地上的投入,以获得更多产出的土地开发经营方式。将集约利用理解为土地投入强度的观点虽抓住了问题的本质,但忽略了城市土地集约利用的前提与必要条件。大量的事实表明,如果城市布局和用地结构不合理,在城市建设中,即使投入再多,容积率和使用强度再高,不仅不能达到最佳利用效果,甚至会出现负效应。

目前一般认为,所谓城市土地集约利用,是指在城市合理布局、优化用地结构的前提下,通过增加存量土地投入、改善经营管理等途径,以充分发挥土地的使用潜力,不断提高土地的使用效率和经济效益。

上述观点基本上是成立的,它揭示了城市土地集约利用的途径和目标;但对于土地集约利用潜力评价应特别关注以下几个方面。首先,城市土地集约利用既有区域性,也有历史性,即应是一个区域范畴与历史范畴交织的、具有时空耦合的规定性的概念,是一个动态的、发展的过程,这样,在进行评价时,应注意可比性;其次,城市土地集约利用除了与增加土地投入、优化用地结构有关外,还与城市的适度规模有关,若与城市客观发展所应达到的规模不相适应,不论是过大还是过小,都会影响城市土地的集约利用;最后,城市土地集约利用不仅体现在经济效益方面,还应体现在社会效益和环境效益方面,即应设定以人为本和可持续发展的目标。

因此,城市土地集约利用至少应包括4个层面的含义:

(1)狭义的,即与农用地集约利用含义一致,通过对城市内部各个地块单位土地面积上多投放活劳动和物化劳动,来提高土地利用率和产出率,提高土地的经济功能和负荷能力,力争获得单位土地面积上的最大收益,应该说,将集约利用理解为土地投入强度,抓住了问题的本质,这是土地集约利用的基本含义。

(2)城市土地集约利用第二个层面的涵义,即城市整体化必须在合理布局、优化用地结构的前提下,通过增加存量土地投入,改善经营管理等途径,不断提高土地的使用效率。

(3)城市具有多种社会、经济功能,土地集约利用不能简单的局限于经济投入和产出效益提高,还应综合体现社会、环境效益,在追求经济效益的同时,实现经济、社会、环境效益的统一。

(4)城市土地利用是一个动态的过程,土地的集约利用应充分考虑城市现代化过程功能的扩展,考虑土地集约利用的动态发展趋势。

只有上述四个方面的涵义同时包容在城市土地集约利用的过程中,才能真正充分提高城市土地的使用效益,真正充分发挥城市在各方面的中心作用,城市土地集约利用也才真正具有实际的意义。因此,可将城市土地集约利用的概念定义如下:

城市土地集约利用是在特定时段中、特定区域内的一个动态的、相对的概念,它是指现期条件下,在满足城市发展适度规模、使城市获得最大规模效益和集聚效益的基础上,以城市合理布局、优化用地结构和可持续发展为前提,通过增加存量土地投入、改善经营管理等途径,来不断提高城市土地的使用效率,并取得良好的经济、社会和环境效益。

城市具有集聚效益,是政治、经济、文化、人口高度密集的空间组织形式,“集中”是其重要特性之一。但城市的集中是相对的,是城市及其腹地生态系统负荷之内的集中,而非绝对的、超过城市负荷的集中,否则只会导致城市生态系统的崩溃。同时,这种集中又是各种生产、非生产要素的合理组合与有序集中,而不是无序的、混乱的集中,破坏城市集聚效益。因此,城市土地利用的集约化要求城市空间的外向扩张与腹地环境负荷相一致,重视城市存量

土地的开发利用,达到“四化”标准,即:用地结构合理化、土地布局紧凑化、土地利用功能综合化、土地产出高效化。

(1) 用地结构的合理化

城市内各项用地比例应适合城市发展要求,同时,各用地之间应是一种高效率的协调运作,整体上表现为城市的健康高效发展,而不是相互干扰、相互排斥。

(2) 土地布局的紧凑化

城市经济学的理论表明,集聚效应产生规模经济效益,用地布局紧凑与否直接决定城市土地利用的集约化。但这种紧凑不是简单的二维集中,而是强调城市在三维空间尺度上的协调发展。

(3) 土地利用功能的综合化

城市本身就是一个复杂的聚合体,土地的自然特性和经济属性共同决定了城市土地利用要实现综合化,即实行功能分区,改善城市环境,发挥城市集聚效应。同时,又不能过分强调功能分区,而忽略各类功能区之间的联系,从而降低城市的综合功能与活力。

(4) 土地产出的高效化

这种高效产出首先应是单位投入所取得的经济产值,即社会效益和生态效益最大化。同时充分利用城市存量土地,使城市限制土地最大限度的减少,努力改造旧城区,重视内涵性开发,挖掘土地再开发使用潜力。实现新区开发与旧区改造相结合,实现动态地发展。

土地集约利用的核心是提高城市土地的使用效率,因此它是经济、社会高水平发展的标志,集约与发展是相互促进的。

二、城市土地集约利用的理论基础

(一) 地租地价理论

地租和地价理论是土地利用的重要理论。地租一词来源于拉丁语 *rendita*,有报酬(*return*)或收入(*yield*)的意思。

地租是一个历史范畴,随着有组织的土地利用和土地所有权的出现而产生。任何社会只要存在土地所有者和不占有土地的直接生产者,生产者在生产利用中的剩余生产物为土地占有者所占有,就存在产生地租的经济基础。当代西方经济学和土地经济学将地租分为契约地租和经济地租。契约地租是指主佃双方通过契约的形式,规定佃户按期交给物主的租金款额。经济地租又称纯地租,是指利用土地或其他生产资料或因素所得报酬扣除所费成本的余额及超过成本的纯收入。

威廉·配第指出:“地租是土地上生产的农作物所得的剩余收入。由于土壤肥沃程度和耕作技术水平的差异,以及土地距市场远近的不同,地租也有差异”,他还首次确定了土地价格,指出土地价格是购买一定年限的地租总额。亚当·斯密指出:“地租是作为使用土地的代价,是使用土地而支付的价格。”大卫·李嘉图认为地租仅只是为了使用土地而支付给地主的金额,地租产生必须具备土地数量有限、土地的肥沃程度与位置的差别及土地的有限性和差别性两项条件,从而产生了丰度地租、位置地租和资本地租。地租不是价格的构成部分,不是价格的原因,而是价格的结果。杜能认为,地租不是劳动和投资的产物,而是田庄所处