

广州市土地利用战略研究

胡月明 陈飞香
李景刚 王璐
编著



 中国科学技术出版社

广州市土地利用战略研究

胡月明 陈飞香 编著
李景刚 王璐

中国科学技术出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

广州市土地利用战略研究/胡月明等编著. —北京:中国科学技术出版社,2009.6

ISBN 978-7-5046-5453-3

I. 广… II. ①胡… III. 土地利用-研究-广州市
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 085162 号

自 2006 年 4 月起本社图书封面均贴有防伪标志,未贴防伪标志的为盗版图书。

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码:100081

电话:010-62173865 传真:010-62179148

<http://www.kjpbooks.com.cn>

科学普及出版社发行部发行

北京长宁印刷有限公司印刷

*

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:6.25 字数:150 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定价:20.00 元

ISBN 978-7-5046-5453-3/F.656

前 言

土地是人类生存与发展的宝贵自然资源与重要社会财富。对于正处于经济高速发展,资源约束与环境约束日益增强的中国来说,科学、合理地利用和管理土地资源,促进区域人口、土地以及资源与环境协调发展,实现全社会的可持续发展,是摆在我们面前的一项十分重要的任务。为完成这项任务,必须以科学发展观为指导,编制符合我国国情,顺应社会经济发展规律的土地利用总体规划。

在经济全球化和加入世界贸易组织的大背景下,土地利用总体规划修编的动力来源于其需要适应经济的快速发展和城镇化、现代化水平不断提高的客观要求,需要适应经济社会可持续发展的战略方针,而当前正在实施的土地利用总体规划显然已不能适应这一新形势的要求。因此,要满足新时期社会经济发展的要求,实现区域经济发展和空间布局一体化,土地利用总体规划必须从更整体、更宏观的角度去统筹。

土地利用战略是对土地资源合理开发、利用、整治与保护所做的总体的、长期的宏观决策,土地利用战略研究是编制土地利用总体规划的重要环节。为了研究在经济社会快速发展的背景下如何更好地发挥土地资源的基础性作用,促进土地资源的可持续利用,广州市国土资源和房屋管理局于2005年组织开展了“广州市土地利用战略研究”课题研究,是广州市土地利用总体规划修编的专项课题之一。课题组历时两年,完成了全部研究工作,在此基础上撰写了本书。

本书分为八章,第一章和第二章分别介绍土地利用战略研

究的基础理论和广州市土地利用现状;第三章全面分析了影响广州市土地利用的宏观因素;第四章和第五章则分别探讨国际大都市区土地利用战略演变和国内不同区域土地利用对广州市土地利用战略的启示;第六章在回顾和评价广州市土地利用战略和土地功能变迁的基础上,提出了广州市的土地利用总体功能定位;第七章主要分析和预测了广州市新一轮土地利用总体规划的规划末期适度人口规模、社会经济发展规模和用地规模;第八章明确提出了广州市的土地利用战略目标为“生态优先、空间优化、集约高效”,并具体提出土地利用战略的方针、重点、策略及保障措施。

本书的编写和出版得到了华南农业大学地理信息工程研究所及广州市国土资源和房屋管理局的大力支持。衷心感谢广州市国土资源和房屋管理局谢晓丹、黄金锋、张蓉和林锡艺等同志为本书出版所提供的资料及宝贵建议!此外,浙江大学谭永忠、湖南省国土资源规划院肖莉、中山华远国土环境技术有限公司罗亚维、朱银如、华南农业大学雷蓉、赵寒冰、刘序、方丽婷等同志在课题研究过程中付出了大量心血,广东省土地勘测规划院史京文等一批专家学者在课题验收论证过程中提供了大量宝贵意见,在此一并表示感谢!

本书是2005年的课题,分析数据多为2004年的数据,有关分析结论可能与现在存在差异,特别是文中关于广州市行政区的描述基本上是以2005年前的行政区来表述,加上土地利用战略研究的内容复杂,体系庞大,尽管作者从本书中通过影响因素分析、区域比较等研究凝练出广州市土地利用战略,但是由于时间和水平有限,研究上的深度和广度与实践工作有不少差距,书中难免错漏之处,恳请各界同仁予以指正。

作者

2009年5月

目 录

第一章 土地利用战略研究的理论基础	1
1 概念	1
2 特征	1
3 指导思想	2
4 体系	3
第二章 广州市土地利用现状分析	4
1 广州市概况	4
2 土地利用现状	5
2.1 基本情况	5
2.2 特点	7
2.3 存在问题	8
3 土地利用变化特点	9
4 土地利用变化趋势	11
4.1 土地利用方式将向节约利用和集约利用方式 转变	11
4.2 土地利用结构将更适应产业结构升级和城市环 境改善的需要	12
4.3 土地利用向多元化、多功能化方向发展	12
4.4 生态用地和农用地的保护得到进一步的重视	13
5 土地利用集约评价	13
5.1 建成区建设用地集约利用评价	13
5.2 片区中心建设用地集约利用评价	19

第三章 影响广州市土地利用的宏观因素研究	20
1 社会因素	20
1.1 人口增长	20
1.2 城市化水平	23
1.3 科学发展观的提出	29
1.4 粮食安全	33
2 经济因素	37
2.1 工业化	37
2.2 固定资产投资	46
2.3 加入 WTO	49
3 政策因素	55
3.1 财政政策	55
3.2 货币政策	57
3.3 产业政策	59
3.4 税收政策	61
3.5 土地政策	61
4 广州市宏观因素分析及其对土地利用的影响	69
4.1 人口增长与粮食安全	70
4.2 城市化快速发展	72
4.3 固定资产投资激增	73
4.4 税收政策	75
4.5 土地政策	77
第四章 国际大都市区土地利用战略演变对广州	
的启示	81
1 大都市区的空间结构演变规律	82
1.1 不同城市化发展阶段的都市区空间结构演变	82
1.2 国际大都市区空间结构演变特征	83
1.3 我国的城市化发展阶段与都市区空间结构演变	83
2 大都市区土地利用战略	86

2.1	伦敦大都市区土地利用战略	86
2.2	巴黎土地利用战略	88
2.3	东京土地利用战略	90
3	对广州市的启示	91
第五章 国内区域土地利用比较对广州市土地利用		
	战略的启示	93
1	土地利用比较区域基本情况	93
1.1	比较区域的选取	93
1.2	土地利用区域概况	94
2	土地利用区域比较分析	106
2.1	国内重要经济区域的土地利用对比分析	106
2.2	省级区域土地利用的对比分析	108
2.3	国内主要大城市经济社会发展与土地利用对比分析	119
2.4	广东省内主要城市经济社会发展与土地利用对比分析	127
2.5	土地利用区域比较结论	133
3	广州市未来土地利用的战略选择	134
3.1	区域土地利用比较中的指标选择	134
3.2	区域土地利用比较中的经验选择	135
第六章 广州市土地利用总体功能定位		
1	广州市土地利用战略和土地功能变迁的回顾与评价	138
1.1	大力发展工业和加强农田建设战略阶段, 过分强调土地生产功能	139
1.2	调整土地利用结构和保护耕地战略阶段, 以土地生产功能为主导	139
1.3	控制城市蔓延和保护基本农田战略阶段, 初步意识到土地的生态服务功能	140
1.4	保持耕地总量动态平衡战略阶段, 开始重视土	

地的生态服务功能	141
2 广州市土地总体功能定位	142
2.1 依据	142
2.2 功能定位	146
第七章 广州市土地利用目标分析与预测	148
1 适度人口规模	148
2 适度社会经济发展规模	150
2.1 国内生产总值	150
2.2 全社会固定资产投资	150
2.3 城市化水平	151
3 用地规模	151
3.1 农用地规模	151
3.2 建设用地	157
第八章 广州市土地利用战略	164
1 战略目标	164
1.1 用地规模控制指标	164
1.2 土地空间配置目标	165
2 战略指导思想	167
3 战略方针	167
4 战略重点	168
4.1 区域协调战略:运用开放的统筹思想,协调区域土地利用	168
4.2 集约利用战略:促进土地集约利用,提高土地利用效率	169
4.3 结构优化战略:调整土地利用结构,优化土地利用空间布局	171
4.4 生态保育战略:维护土地生态系统,建设宜居的生态环境	174
4.5 农地保护战略:保护耕地和基本农田,大力发	

展都市农业	176
5 分阶段的战略策略	179
5.1 近期阶段(2005~2010年)	179
5.2 远期阶段(2010~2020年)	180
6 战略保障措施	180
6.1 大力推进土地制度创新,积极探索农民集体土地流转	180
6.2 加强土地市场体系建设,完善价格形成和监督机制	182
6.3 综合运用行政、经济及税收手段,促进土地集约利用	184
6.4 建立土地开发权交易市场 and 生态补偿机制及社会补偿机制,促进土地的和谐化利用	186
6.5 遵循国家土地法规,完善地方土地法规体系,加大严格执法力度	187
6.6 分离国有土地所有者与土地资源行政管理的职能,规范政府对土地资源干预的行为和方式	188
6.7 继续强调充分利用现代科技手段,加强土地动态监测和科学管理	189

第一章 土地利用战略研究的理论基础

1 概念

土地利用战略研究是在土地利用现状分析的基础上,针对土地利用中存在的问题,按照国民经济与社会发展总体目标的要求,合理确定土地利用战略目标和基本方针;是对土地资源合理开发、利用、整治与保护所做的总体的、长期的宏观决策,是土地利用规划的重要环节。土地利用战略研究是规划中首先要加以解决的问题。

2 特征

土地利用战略研究具有如下特征^①:

(1)整体性。土地利用战略研究要研究的是对总体目标实现有决定性意义的因素或关系到全局整体发展的具有指导意义的东西,强调的是要高瞻远瞩,站在全局的、整体的立场上研究问题。

(2)层次性。事物系统结构的层次性决定了为其发展服务的战略研究具有结构层次性。因此,对解决不同层次的子系统问题,应制定不同的发展战略。

(3)综合性。任何一种战略研究都必须综合考察社会经济各种因素的作用和影响,如科技、经济、社会的相互渗透和协调发展

^① 冯之浚. 区域经济发展战略研究[M]. 北京:经济科学出版社。

问题等。土地利用战略也同样需要从战略的角度或者说从宏观的角度对地区土地利用进行安排和部署。

(4) 前瞻性。土地利用战略研究从宏观发展背景去预见和谋划地区未来土地利用的对策和思路,把握未来地区土地利用发展的态势,以实现土地资源的可持续利用和社会、经济、生态的可持续发展。

3 指导思想

土地利用总体规划的战略选择是建立在对地区发展内外部环境条件进行分析、判断的基础上做出的重大的、关乎地区整体发展的谋划,是土地利用总体规划的重要环节,进行土地利用战略研究应遵循以下指导思想:

(1) 土地利用战略研究应强调弹性。在进行战略研究时,应对多种可能性问题进行分析,进行多方案选择,对不同发展阶段及速度应有不同的应变对策,以把握经济发展中对土地需求的不确定性。

(2) 土地利用战略研究要充分体现市场性或开放性。一定区域范围的土地利用战略研究,既要突破行政界线,注意区域分工、优势互补,也要注意区域联合、区域协调。只有跨地区、跨行业考虑生产力布局及土地利用模式的转变,把区域产业、产品和经济结构放到经济区划、全省或全国或国际范围进行分析,确定其功能定位,才能使土地利用战略与区域经济发展战略及其他战略相互促进。

(3) 土地利用战略研究应重视空间战略研究。空间战略研究的实质就是把战略目标、对策、措施转化为空间资源的配置,并做出时序上的安排。土地利用战略的空间发展研究对土地在不同时间选择不同的开发模式起到很大的积极作用。

(4) 土地利用战略研究应切合本地区客观实际。在制订土地利用战略时,应从本区条件和特点出发,着力探索本地特色,使战

略具有针对性,避免不同区域的土地开发模式趋同,从而保证战略具有科学指导价值。

(5)土地利用战略的制定要切实贯彻可持续发展的战略目标。

4 体系

土地利用战略的研究体系包括战略目标、战略方针、战略重点、战略步骤和措施的研究。

(1)战略目标。土地利用的战略目标是地区土地利用发展战略的核心,是指一定规划期限内地区土地资源利用、环境和社会经济发展所达到的标准,它为地区土地利用发展指明了方向,它反映了在规划期间土地利用所应达到的经济效益、社会效益和生态效益的程度。

(2)战略方针。土地利用的战略方针是指实现战略目标所遵循的方向,它是一个地区土地利用总的指导思想。

(3)战略重点。土地利用的战略重点是指对地区未来土地利用有重大影响的关键部门、支柱产业、重点项目、重点地区或决定性的问题。战略重点的选择必须具有现实性、可操作性和连续性,能够充分反映土地利用发展战略目标。

(4)战略步骤。土地利用的战略步骤是为了实现战略目标在时间上划分几个阶段或分几步走。土地利用规划是一项长期计划,不同时期有不同的土地利用方式,有不同的战略重点,这是系统动态性、有序性的表现和要求,因此必须分阶段、有步骤地进行。前一段的工作是后阶段工作的基础,是实现战略总目标的保证。

(5)战略措施。土地利用的战略措施是实现战略目标所采取的举措和手段。制定战略措施,就是把比较抽象的战略目标、战略方针进一步具体化的过程。

第二章 广州市土地利用现状分析

1 广州市概况

广州市是一座有着 2200 多年悠久历史的文化名城,地处珠江三角洲中心,濒临南海,毗邻香港和澳门,是华南地区主要的中心城市,也是我国对外经济贸易及文化交流的重要口岸和华南地区的重要交通枢纽。全市地势东北高,西南低,北部和东北部是山区,中部是丘陵和台地,南部是珠江三角洲冲积平原。广州市属于亚热带季风气候,夏无酷暑,冬无严寒,雨量充沛,四季常春。全市年平均气温 $20 \sim 22^{\circ}\text{C}$, 平均相对湿度 77%, 市区年降雨量 1600 毫米以上。

2005 年,广州市辖越秀、海珠、荔湾、天河、白云、黄埔、番禺、花都、芳村、东山 10 个区以及增城、从化两个县级市,总人口 737.67 万人(不含约 400 万常住半年以上的流动人口)。2005 年广州市行政区划调整,撤东山、芳村两区,分别并入越秀、荔湾,新设南沙、萝岗两区。改革开放以来,广州市国民经济持续快速健康发展,一跃成为全国经济最发达的特大城市之一。2004 年,全市实现地区生产总值(GDP)4450.55 亿元,比 1999 年翻一番;按可比价格计算,比上年(下同)增长 15.04%,高出预期发展目标 3 个百分点。按总人口计算,全年人均 GDP 为 6.08 万元,增长 13.7%;产业结构继续向“二、三”产业并重、并逐渐向第三产业发展;第一产业实现增加值 7.23 亿元,增长 5.4%;第二产业增加值

302.14 亿元,增长 17.2%;第三产业增加值 382.56 亿元,增长 13.9%;全社会固定资产投资 1348.92 亿元,增长 14.79%;基本建设投资 606.41 亿元,增长 33.30%。

2 土地利用现状

2.1 基本情况

广州市地形复杂,根据土地垂直地带可划分为中低山地、丘陵地、岗台地、冲积平原以及滩涂,以冲积平原、岗台地和丘陵地为主要类型。各类型分布情况如下:

(1)中低山地。主要分布在本市东北部山区,山地海拔 400 ~ 500 米以上,坡度一般在 $20^{\circ} \sim 25^{\circ}$ 以上,成土母质以花岗岩和砂页岩为主。这类土地是重要的水源涵养林基地,宜发展生态林和水电。

(2)丘陵地。指海拔 400 ~ 500 米以下垂直地带内的坡地,主要分布在增城、从化、花都、市郊东部及北部,形成于山地、盆谷地和平原之间,成土母质主要有砂页岩、花岗岩和变质岩。这类土地可作为用材林和经济林生长基地。

(3)岗台地。指相对高程 80 米以下,坡度小于 15° 的缓坡地或低平坡地,主要分布在增城市、从化市和白云、黄埔两区,番禺区、花都区、天河区亦有零星分布。成土母质以堆积红土、红色岩系和砂页岩为主。这类土地可开发利用为农用地,也适宜种植水果、经济林或牧草。

(4)冲积平原。主要有珠江三角洲平原、流溪河冲积的广花平原,番禺沿海地带的冲积、海积平原。冲积平原土层深厚,土地肥沃,是广州市粮食、甘蔗、蔬菜的主要生产基地。

(5) 滩涂。主要分布在番禺区南沙、万顷沙、新垦镇沿海一带。

2004 年广州市土地总面积 7287 平方千米(按土地利用变更调查统计, 未含海域面积), 占全省土地总面积的 4.1%。按照国土资源部新土地利用分类标准(2001), 全市建设用地 139730.99 公顷, 占全市土地总面积的 19.18%; 农用地 535163.27 公顷, 占全市土地总面积的 73.45%; 未利用地共 53760.48 公顷, 占全市土地总面积的 7.37%。详见表 2.1。

表 2.1 2004 年广州市土地利用现状表 单位:公顷,%

类型		面积	占全市土地总面积比例
农用地	耕地	146903	20.16
	园地	76273	10.47
	林地	270018	37.05
	牧草地	195	0.04
	其他农用地	41774	7.81
建设用地	居民点及独立工矿用地	119357	16.38
	交通过地	12458	1.70
	水利设施用地	7916	1.08
未利用地	未利用土地	13131	1.80
	其他土地	40630	5.58

注:数据来源于广州市国土资源和房屋管理局的《土地利用变更调查表》(1997 - 2004)。

占全市土地总面积比例最大的是农用地,即耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地。其中连片大面积耕地主要分布在增城、从化两市和番禺、白云、花都三区,其中以增城和番禺所占面积最多。园地中的荔科技园地主要分布在增城、从化中南部和花都、白

云区东部;香蕉园集中于黄埔区和番禺区境内;而柑橙、菠萝等的产区主要是白云区的萝岗、黄陂等镇(2005年后属于萝岗区)。大面积林地主要分布在市域北部和东北部。广州市的牧草地主要是饲养奶牛之用的人工饲料草地,分布在白云、花都、海珠三区。

2.2 特点

广州市土地利用现状的特点主要体现在以下几个方面:

(1)都市型土地利用特征十分明显。广州市土地利用都市型特征明显,主要体现在:土地利用的圈层结构明显,土地产出率高和农用地利用方式的变化等方面。

(2)区位优势,外向型土地利用特征明显。广州市地处华南沿海,毗邻港澳地区,交通便利,区位优势,是我国最早实行改革开放的前沿地区,又是华南地区、广东省和珠三角地区的中心城市,大量外资、外来劳动力的涌入很早就打破了土地利用系统的封闭性,形成了开放性、外向型土地利用的特点。主要体现在:①辐射区域的商业服务用地不断增加。②区域性公共基础设施建设用地的增加。③外向型产业集聚区的发展。

(3)土地利用市场化特点明显。广州市土地利用方式逐渐向多方向、多层次、全面开发的市场型转化,主要体现在地租理论对城市土地价格的影响十分明显,并在空间上形成了级差地租现象,地价由城市中心区沿交通线向外递减的特征明显。

(4)土地利用结构合理。广州市土地利用结构渐趋合理,主要体现在:①建设用地增长中以居民点工矿用地为主导;②林地和水面比重较高,生态环境容量较大;③未利用地减少,可开发土地资源不足。