

小城镇土地集约 利用与对策研究

——以安徽省池州市为例

XIAO CHENG ZHEN TU DI JI YUE
LI YONG YU DUI CE YAN JIU

陈保平◎著

合肥工业大学出版社

小城镇土地集约 利用与对策研究

——以安徽省池州市为例

XIAO CHENG ZHEN TU DI JI YUE
LI YONG YU DUI CE YAN JIU

陈保平◎著



合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

小城镇土地集约利用与对策研究:以安徽省池州市为例 / 陈保平著. —合肥:合肥工业大学出版社, 2011. 5

ISBN 978-7-5650-0517-6

I. ①小… II. ①陈… III. ①城镇—土地利用—研究—池州市 IV. ①F299.275.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 087119 号

小城镇土地集约利用与对策研究:以安徽省池州市为例

陈保平 著 策划:兰亭工作室

责任编辑 罗季重 方立松 王 磊 金 伟

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2011 年 5 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2011 年 5 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32
电 话	总编室:0551-2903038	印 张	7.125
	发行部:0551-2903198	字 数	201 千字
网 址	www.hfutpress.com.cn	发 行	全国新华书店
E-mail	press@hfutpress.com.cn	印 刷	合肥学苑印务有限公司

ISBN 978-7-5650-0517-6

定价:20.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

序

发展小城镇,既是城镇化的重要内容,也是解决农村剩余劳动力,实现农业及农村现代化的有效途径,对于带动农村经济和社会发展、促进国民经济协调发展具有十分重要的意义。小城镇建设要用地,如何协调好小城镇建设与保护耕地和合理用地之间的关系,确保小城镇的健康发展,成为当前亟待解决的问题。我国的基本国情是人口多,人均土地资源少,尤其是耕地后备资源不足。这决定了我国的小城镇发展不能走外延式、粗放式的路子,不能盲目扩大占地规模,而应努力提高土地使用效率,走集约化、内涵式的发展道路。

土地利用问题是小城镇建设的核心问题之一。改革开放以来,随着我国城镇化步伐加快,小城镇数量猛增,伴随而来的土地利用矛盾和问题越来越突出,并逐渐成为小城镇建设与发展不可忽视的制约因素。

小城镇建设中的土地资源集约利用是贯彻和落实科学发展观的具体举措,是构建和谐社会的重要环节。小城镇土地集约优化利用研究涉及到资源、生态、经济、社会等各个方面,虽然取得

了大量的研究成果,但也存在概述性研究多、专题性研究少;定性研究多、定量研究少等问题。伴随开发区土地集约利用评价在全国范围内积极有效的开展和城市土地集约利用试点的推进,我国城市土地集约利用评价体系正逐步完善,但是,针对小城镇土地集约利用还缺少系统的研究。因此,探讨小城镇土地集约利用的实现途径,建立健全小城镇土地集约利用评价体系,具有较强的理论和现实意义。

陈保平副教授所著的《小城镇土地集约利用与对策研究——以安徽省池州市为例》,是一部专门研究小城镇土地集约利用的学术著作,也是他多年从事小城镇研究成果的总结。本书主要采用理论与实证相结合,定性与定量相结合的研究方法,问题分析有一定的深度。本书选题具有现实针对性,其出版将对我国城市化快速发展过程中的小城镇建设具有积极的引导作用,对丰富我国小城镇研究成果也具有一定的作用。全书整体思路清晰,结构完整,材料扎实,文字流畅。

由于中国各地区的自然和社会经济条件差异较大,研究工作需要从一个地区深入做起,才能取得较好成果。本书就是作者在总结国内外小城镇土地集约利用经验教训的基础上,在大量实际调研数据的支撑下,以安徽省池州市石台县仁里镇为典型案例进行的系统研究。全书综合运用城市地理学、土地利用规划学、生态经济学等学科的相关理论,对小城镇土地集约利用的内涵、理论基础和评价模型等进行了理论探索,并建立了小城镇土地集约利用评价指标体系和土地集约利用综合指数模型。通过对仁里镇的实证分析,不仅为仁里镇土地资源合理利用指明了方向,而且可以为池州市和安徽省小城镇土地资源集约利用提供决策参考,也可以为全国制定小城镇土地集约利用的相关政策提供典型案例。全书理论与实际并重,内容丰富,图文并茂,可供土地管理

部门(尤其是小城镇管理部门),高等院校地理科学、土地管理、资源环境和城乡规划管理等专业的师生,以及从事乡镇管理人员阅读和参考,是我国小城镇土地利用方面一本很好的参考书籍。

王礼茂

中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师

2011年2月18日于北京

前 言

小城镇上连大、中城市，下接广大农村，是城乡连接的纽带和桥梁。由于过去我国城镇化的政策长期偏重于小城镇的发展，在理论上认为“发展小城镇是中国城镇化的唯一道路”，致使小城镇成为我国城镇体系中层次最低、数量最大的城镇群体。小城镇通常是以一定范围的农村为腹地，集中了一定规模的工业、商业、交通运输业、服务业等产业，是县域经济的基本地域依托，其多元化的社会经济活动和功能，对县域经济的发展具有重要的战略意义。我国小城镇的本质属性是亦城亦乡，它以城市为依托，具有城市工业、商业和社会服务业等经济特征，同时具有相当比重的农业和为农业服务的加工业。近年来，由于我国小城镇数量多、分布广，目前已发展成为城乡交流的平台、乡镇企业的载体、农村剩余劳动力的“蓄水池”，在加快城镇化进程与推进社会经济的发展过程中，发挥着日益重要的作用。而小城镇土地作为人类活动、生存和生产的场所与空间之一，具有养育、承载、仓储和景观价值等功能，是人类社会赖以生存的基本资源和基地，在人口、资源、环境和区域经济发展关系中居于核心地位。我国人多地少，

耕地资源稀缺,随着工业化、城镇化的加快发展,建设用地需求迅速上升,人地矛盾日趋突出。无论是从保护耕地、保障发展,实现土地可持续利用的角度来考虑,还是从实现自然资源的合理配置角度考虑,加强土地集约利用、建设资源节约型社会都是经济社会发展的必然选择,是国家城镇化发展战略和新农村建设的实践需要。鉴于此,党中央、国务院高度重视土地管理和调控工作,适时出台了一系列土地调控措施,为全面加强土地节约集约利用提供了有力的指导和保障。根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》,要建设资源节约型、环境友好型社会,大力发展循环经济,加大环境保护力度,切实保护好自然生态;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。

由于我国是一个人多地少的国家,土地资源人均占有量为 0.79 hm^2 ,仅为世界平均人均占有量的 33.9% ,人均耕地面积更少,仅 0.1 hm^2 ,为世界平均水平的 27% 。随着我国经济的发展和城镇化水平的提高,各项建设占用耕地数量日益增多,城镇建成区面积日益扩大。从 1981—1998 年,我国城镇建成区面积净增约 1.39 万 km^2 ,总量增长 1.87 倍。同时来自国土资源部专项调查表明,我国土地浪费现象十分严重,从 1996 年到 2004 年的 8 年时间内,全国耕地减少了 666.67 万 hm^2 ;与此同时,大量土地被粗放利用。据初步调查,全国城镇区规划范围内共有各类闲置和空闲土地及新增建设用地、批而未供土地近 26.68 万 hm^2 ,占城镇建设用地总量的 7.8% 。当前我国新农村建设方兴未艾,广大农村中小城镇在兴起,中心村在发展,旧村在改造,也有一定的宅基地闲置,因此,可挖掘利用的潜力很大。由于我国正处在加快推进工业化、城镇化、现代化的发展阶段,需要新增大量建设土地,而人多地少的国情却不允许过多占用耕地,要协调这一矛盾,就必须

将合理利用土地放在重要位置,提高现有土地利用效率,以节约和集约利用小城镇的土地资源来保障社会经济发展。

由此看来,小城镇土地是一个地区社会和经济发展的物质基础,也是最具活力、增值潜力最大的国有资产,更是当地政府可以直接经营运作的高效资本载体。近年来,随着我国城镇化进程的加快,小城镇土地利用面临着严峻的考验,主要表现为在小城镇建设中,由于缺乏科学规划和调控,存在着城镇建设贪大求全、功能分区混乱、内部结构失调、土地利用方式粗放、效率低下、土地污染严重、环境恶化等问题,严重制约着小城镇进一步健康发展,因而走土地集约化利用道路是其必然选择,这不仅关系到小城镇发展的速度和水平,而且由于其在区域经济中的核心位置与示范作用,直接影响到广大农村地区对土地资源的合理有效利用。因此,研究小城镇的土地集约利用与对策,具有十分重要的意义。

一、研究背景

小城镇土地集约利用问题自 20 世纪 90 年代才开始引起我国学者与政府部门领导及工作人员的重视,起步较晚,理论上尚未成熟。目前小城镇土地集约利用与对策研究得到普遍关注,但是从研究成果构成来看,多为城市土地集约利用研究,而小城镇土地集约利用的理论与实证研究成果很少,尤其是以某一个特定区域范围的小城镇为研究对象的案例较少。因此,作者在 2008 年以题目为“小城镇土地集约利用与优化对策研究——以池州市为例”申报了安徽省科技厅软科学研究项目,已作为省级科研项目获得立项资助(立项批准号为:08030503053)。

二、研究方法

主要运用土地利用规划学、城市地理学、生态经济学、数学和

管理学等相关学科知识开展研究,采用的研究方法主要有相关文献资料分析法、实地踏勘与调研法、定量分析与定性分析结合法等。一方面通过收集整理和阅读国内外大量相关文献资料,对其进行认真梳理、归纳与演绎等分析工作,为本书的相关研究进展、基本概念内涵的阐释、必要的基础理论分析打下了坚实的基础;另一方面,通过野外现场踏勘与访谈调查等方法,搜集相关研究资料,以发现和分析问题,然后通过研究提出解决问题的对策措施,再者就是对案例地的相关部门如池州市各县城统计局、国土资源局、城建委和全市各相关小城镇等有关职能部门和单位进行走访,取得案例地的第一手资料,确保了使用数据的可靠性和现实性。最后,在实地调查及资料分析的基础上,通过采用理论分析与实证研究相结合、定性分析与定量研究相结合、局部与整体相结合等方法,在建立小城镇土地利用集约度的评价指标体系的基础上,运用层次分析法,定量确定池州市各典型小城镇土地利用集约水平,尤其是探索运用了多指标综合评价小城镇土地集约利用度的方法。

三、研究的基本思路

一方面通过选择池州市小城镇土地利用的 5 个典型区段(贵池区、青阳、石台、东至和九华山管理处)进行实地调研,然后以调研获得的第一手资料作为实证研究的依据。在此基础上,进行必要的理论分析、探讨。具体研究思路为:收集研究有关的文献资料→专家咨询→池州典型小城镇土地的抽样调查→整理加工、数据分析→现状特征分析及问题诊断→影响因素分析与小城镇土地利用对策研究。

另一方面通过对拟评价的小城镇的镇区土地利用状况建立指标体系,主要运用层次分析法与综合评价法,确定合理值标准,

并找出拟评价小城镇的每个指标值与合理值的差距,然后将所有评价指标进行标准化处理,进而将所有标准化值加权汇总,并分别求出其土地利用集约度各指标层指数分值和综合总指数值,从而判定拟评价小城镇的土地利用类型。在此基础上,提出池州市小城镇土地集约利用的问题与对策。

四、研究的主要内容

全书的主体内容包括三个部分:

第一部分为研究背景、基本概念及相关理论的阐释,是本书研究的基础。首先,阐述了小城镇土地集约利用的研究背景和国内外相关的研究进展,介绍了研究方法及研究内容;其次,在回顾已有的城市土地集约利用内涵界定的基础上,进一步提出了小城镇和小城镇土地集约利用的概念及其内涵,进而探讨了小城镇土地集约利用的影响因素。在此基础上,介绍了地租地价理论、土地报酬递减理论、区位论、生态经济及可持续发展等相关理论。

第二部分为小城镇土地集约利用评价指标体系的构建。首先提出了小城镇土地集约利用评价应遵循的基本原则,然后选取了适宜的土地集约利用评价指标,分别确定了各评价指标的权重与合理值,并提出小城镇土地集约利用综合指数的数学模型。

第三部分在实证分析的基础上,根据池州市小城镇土地集约利用的现状特点,分析目前存在的主要问题,进行总体评价,指出今后该市小城镇土地集约利用方向,并提出相应的对策,最后通过对池州市重点小城镇土地集约利用进行案例研究,得出研究的主要结论及今后需进一步完善的相关研究工作。

著 者

2011年2月

目 录

序	王礼茂 I
前言	IV
第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	2
1.1.1 国家政策背景	3
1.1.2 社会发展背景	4
1.1.3 地方城镇化建设需求	8
1.2 研究目的和意义	10
1.2.1 研究目的	10
1.2.2 研究意义	10
1.3 国内外小城镇土地集约利用研究进展	12
1.3.1 国外小城镇土地集约利用研究进展	12
1.3.2 国内小城镇土地集约利用研究进展	16
1.3.3 当前小城镇土地集约利用发展趋势	21
1.4 研究方法和基本思路	22

1.4.1 研究方法	22
1.4.2 研究基本思路	23
1.5 研究内容和结构	23
本章小结	25
第2章 小城镇土地集约利用的内涵和理论基础	27
2.1 小城镇与小城镇土地集约利用的内涵	28
2.1.1 小城镇的内涵界定和功能特点	28
2.1.2 小城镇土地及其集约利用的内涵	32
2.1.3 小城镇土地集约利用模式	36
2.2 小城镇土地集约利用研究的理论基础	38
2.2.1 地租地价理论	38
2.2.2 土地报酬递减律理论	39
2.2.3 土地区位理论	40
2.2.4 生态经济理论	41
2.2.5 可持续发展理论	42
2.2.6 景观生态学原理	44
本章小结	46
第3章 小城镇土地集约利用现状特征和影响因素	49
3.1 小城镇土地集约利用的现状特征	49
3.2 小城镇土地集约利用的影响因素分析	51
3.2.1 自然环境条件	51
3.2.2 人地关系	52
3.2.3 经济社会发展水平	52
3.2.4 小城镇经营水平	55
3.2.5 科学技术水平	56

3.2.6 制度、政策导向	56
3.3 小城镇土地集约利用存在的问题	57
3.3.1 城镇建设用地规模不断扩大,土地利用效率不高	57
3.3.2 城镇用地结构和布局不够合理,土地优化配置水 平较低	58
3.3.3 城镇开发重平面扩张、轻挖潜,土地利用综合效益 不高	58
3.3.4 建设占用耕地现象突出,耕地保护面临压力	59
3.3.5 城镇生态环境建设投入不足,土地可持续利用性 不强	60
3.3.6 建设用地增量管理失控,违法用地现象较普遍	61
3.4 小城镇土地利用问题产生的原因	62
本章小结	65

第4章 池州市小城镇土地集约利用评价指标体系的构建

69

4.1 研究区概况	69
4.2 池州市小城镇土地集约利用定性分析	73
4.3 池州市小城镇土地集约利用定量评价	73
4.3.1 评价目标	74
4.3.2 评价原则	74
4.3.3 评价技术路线	75
4.3.4 小城镇土地集约利用评价指标体系构建	75
4.4 指标体系建立思路	81
4.5 指标选择的主要原则	81

4.6 池州市小城镇土地集约利用潜力评价指标的选取	83
4.6.1 评价指标的确定原则	83
4.6.2 评价指标体系的选取结果	84
4.6.3 评价指标与影响因素的对应关系	85
4.6.4 评价指标指示性意义	87
4.7 评价指标权重的确定方法	95
4.8 评价指标合理值的确定	97
4.8.1 评价指标合理值的确定原则	97
4.8.2 指标合理值的确定方法	97
4.9 小城镇土地集约利用指数测算	103
4.9.1 评价指标标准化处理	103
4.9.2 土地集约利用综合指数值测算	104
4.9.3 小城镇土地集约利用综合总指数值的计算	104
本章小结	105

第5章 池州市典型小城镇土地集约利用实证分析评价

	107
5.1 石台县仁里镇概述	107
5.2 石台县仁里镇土地集约利用评价范围	110
5.3 石台县仁里镇土地集约利用定性分析	110
5.3.1 仁里镇土地利用现状分析	110
5.3.2 仁里镇历年土地利用结构变化情况分析	111
5.3.3 仁里镇土地利用特点及存在的问题	112
5.3.4 仁里镇人口、经济匹配度分析	113
5.3.5 仁里镇生态环境状况分析	113
5.4 石台县仁里镇土地集约利用定量评价	116
5.4.1 评价指标实际值的调查和整理	116

5.4.2	评价指标合理值的确定	118
5.4.3	评价指标权重的确定	122
5.4.4	评价指标标准化处理	123
5.4.5	土地集约利用指数测算	124
5.5	石台县仁里镇土地利用集约度分析	125
5.5.1	土地利用结构评价	125
5.5.2	土地利用程度评价	125
5.5.3	土地投入评价	126
5.5.4	土地利用效益评价	126
5.5.5	综合评价	127
	本章小结	129

第6章 池州市小城镇土地集约利用现状问题分析及其对策

132

6.1	池州市小城镇土地利用现状分析与评价	133
6.1.1	池州市的土地利用现状和现有的城镇化水平	133
6.1.2	池州市小城镇土地集约利用评价的结果分析	137
6.2	池州市小城镇土地利用方面目前存在的问题	138
6.2.1	小城镇建设与规划的布局不尽合理,土地市场难以 培育	138
6.2.2	小城镇规模偏小,基础薄弱,投资不足	140
6.2.3	石台县仁里镇土地利用集约度分析	141
6.2.4	违法用地现象普遍,并难以查处和制止	142
6.2.5	小城镇建设的用地浪费严重,土地利用粗放且效 率低下	142
6.3	池州市小城镇土地集约利用的主要对策	143
6.3.1	努力提高小城镇的土地利用集约度,梯度发展	

小城镇	143
6.3.2 积极推广小城镇土地利用“三集中”模式,大力推进 小城镇土地置换	145
6.3.3 不断强化土地利用规划的宏观调控作用,提高小城 镇土地利用率	146
6.3.4 进一步强化小城镇旧城区的挖潜改造,建立小城镇 土地储备运作程序	147
6.3.5 积极开展小城镇相关制度改革和政策创新,进一步 优化城镇用地结构	149
6.3.6 进一步完善和建立合理的土地收益分配机制,培育 小城镇土地市场	150
6.3.7 加快发展产业集聚经济,加大对小城镇土地整理 力度	151
6.3.8 严格控制农用地转用,大力加强土地法制建设 ...	152
本章小结	154

第 7 章 池州市重点小城镇土地集约利用案例 156

7.1 蓉城镇	156
7.1.1 蓉城镇土地利用现状	156
7.1.2 蓉城镇土地集约利用目前存在的问题	158
7.1.3 蓉城镇土地集约利用的对策建议	163
7.2 大渡口镇	170
7.2.1 大渡口镇土地利用现状	170
7.2.2 大渡口镇土地集约利用目前存在的问题	172
7.2.3 大渡口镇土地集约利用的主要对策	175
本章小结	181