

# 城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

## 万宁市城乡建设用地布局优化研究

作者：宋真真 来源：资源网 添加日期：10年06月09日

统筹城乡用地，优化城乡用地结构和布局，既是节约集约用地的重要途径，又是统筹城乡发展的客观需要。随着改革开放的不断深入，社会经济不断发展，人们生活水平不断提高，人们对衣食住行等物质和精神文化生活的要求标准也越来越高。调查研究城乡居民点的用地规模与布局调整，对于改善和提高城乡居民的物质和精神文化生活条件，合理用地，集约用地，切实保护耕地，提高土地利用率，合理建立城乡居民点体系，促进城乡建设和社会经济协调发展，具有十分重要的意义。

### 1. 万宁市城乡建设用地利用现状分析

#### 1.1 万宁市城乡建设用地利用结构分析

2004年，万宁市城乡建设用地12496.61公顷，城市建设用地241.81公顷，占城乡建设用地总规模的1.94%，低于海南省平均水平（7.67%），建制镇用地面积918.63公顷，占7.35%，低于全省平均水平（13.08%），农村居民点用地达8995.88公顷，占71.99%，低于全省平均水平（79.25%）。因此，居民点用地结构仍需进一步优化，城镇建设用地规模、利用效益有待进一步提高，进一步做大做强中心城镇，提高中心城镇对周围经济的辐射带动作用，农村居民点用地相应减少、优化。

### 推荐专题



新亚欧大陆桥东



盘点上升为国家



衢州新型化城市



温江·中国城市西

### 城市案例

- 许昌：宜居花城的创新模式
- 制定城市品牌战略案例分析——以柳
- 廊坊大型主题公园建设思路及策划
- 沈阳“中国冰雪之旅”创意案例分析
- 西安城市建设文化体系策划案
- 海峡西岸名城，多元文化瑰宝——中国
- 城市营销之文化生态旅游推广策略
- “漳州模式”城区建设推广方案

### 城市图说



安徽蒙城县无臂



看看纽约楼顶上



川赣桂浙四省区



百年古树倒付压



世上最美丽的15



2010年全国高考

### 城事声音

- 杭州交通“肠梗阻”何以通之
- 宁波市镇海：环境好坏百姓评说
- 抽点时间做一会儿老百姓
- 谈天津城市建设与经济发展
- 中国城市不妨多些“古气”
- 莱芜：用创新观念“解读”创新型城市
- 大城市、小城市
- 城市管理需要更多人性化的“临时摊

## 1.2万宁市城乡建设用地利用布局分析

### 1.2.1城镇建设用地布局分析

万宁市城镇建设用地规模过大且各乡镇布局不均衡。2004年末，万宁市城镇人均用地面积达69.44平方米/人，低于国家上限120平方米/人的标准，最高的东澳镇和大茂镇人均城镇建设用地面积分别达460.47平方米/人和428.67平方米/人；最低的兴隆人均城镇建设用地分别为18.41平方米/人。2004年万宁市城镇用地情况详见表1-2。



此外，在空间布局上，万宁市城镇建设主要呈现以下特点：

- (1) 城镇分布不均衡，主要集中在公路沿线、沿海一带。

(2) 城镇规模不大，经济实力不强，起不到经济中枢作用。虽然万城镇人口发展很快，已超过总人口的10%，但尚未达到中等城市规模，整体经济实力不强。其它城镇大部分是在集镇基础上发展起来的，乡镇企业发展滞后，产值超亿元的只有万城等少数乡镇。由于在万城形成了大规模的工业体系，中心城镇综合职能进一步加强，但各乡镇间联系松散，不能有效地带动区域经济发展。

### 1.2.2.居民点用地规模布局分析

2004年末，万宁市农村居民点规模为8995.88公顷，占全市城乡建设用地规模的71.99%。万宁市农村居民点主要分布在万城镇、龙滚镇、和乐镇和后安镇，这四个镇的农村居民点分别占农村居民点总规模的14.42%、10.19%、10.64%、10.04%。其次是大茂镇、长丰镇、礼纪镇等。全市人均农村居民点用地227.33平方米/人，高于全国平均水平，但是各乡镇之间分布很不均匀，最高的北大乡（镇）和最低的东澳镇人均农村居民点用地面积分别为380.32平方米/人和122.53平方米/人，相差257.79平方米/人。2004年万宁市农村居民点用地情况详见表2-5。



### 1.2.3.独立工矿用地利用规模布局分析

2004年末，万宁市共有工矿建设用地766.42公顷，占建设用地总面积的4.36%，主要分布于东澳镇、万称镇、后安镇和兴隆规划区等交通发达、资源丰富的地区。

## 2. 城乡建设用地存在的主要问题

### 2.1 存在问题分析

城镇化的本质特征是以要素集聚获得资源集约利用和规模经济效益。万宁市土地资源本来就十分稀缺，理所应当充分地挖掘资源潜力为主，但万宁市现阶段城镇化过程中，土地潜力没有得到充分发挥，突出表现在：

### 2.1.1城乡建设用地需求不断增加，供应紧张，且利用不充分，浪费严重

万宁市社会经济快速发展，建设用地增长较快，供应空间相对不足，上轮规划确定的建设用地规模已经不能适应万宁市国民经济和社会发展对土地利用的总体需求，在不久的将来，万宁市将面临无地可用的境况。随着经济的发展，特别是万宁市工业化、城镇化速度的加快，对非农建设用地的需求也随之不断增加。但是在城镇化和工业化迅速发展的过程中，一些地方盲目的圈地，造成了大量土地闲置，土地利用效益不高。低效用地面积369.54公顷，存量建设用地1509公顷。随着经济的快速发展，万宁市城镇化和工业化的发展占用了大量的耕地。1997-2004年期间，万宁市新增建设用地总面积1601.9公顷，占用耕地面积247.33公顷。

### 2.1.2城乡建设用地布局不尽合理、工业用地布局比较分散

由于万宁市处于工业经济发展初期，城市发展战略定位为积极发展工业，居民点及工矿用地较为分散，规模较小。这种沿主要道路发展城镇的模式虽然方便了工业企业原材料和工业成品的运输以及人们出行，但另一方面，也造成了主要道路畅通运输能力的下降，从长远来讲对经济发展影响的弊大于利，制约经济发展。农村居民点也大多沿路修建，且已经形成一定规模，未来调整难度较大。但如果任其发展，城镇周围优质农田将会被轻易占用，越到后来占用耕地势头就越难以遏制。

万宁市区独立工矿布局较为分散，在万宁市区周边各个区域均有独立工矿用地，工矿企业布局缺乏整体性、规范性和前瞻性，土地集约利用水平很低。从全市范围看，工业园区布局过散过多、规模偏小、缺乏科学性；有的选址不理想，个别的甚至有村中园现象，难有发展空间，不仅土地利用率低，并将给园区正常生产带来困难和麻烦。工业的发展不仅成为万宁市经济发展的主战场和新的增长点，而且也日益成为提高区域对外竞争力的重要支撑点。但万宁市中心城工业分布空间上较为分散，有些二、三类工业与居住用地混杂，污染处理设施不完善，废水、废气，甚至一些有毒气体的排放，对居民环境及健康造成了较为恶劣的影响。

### 2.1.3农村居民点建设占地过大且布局较为散乱，用地结构不合理

现有的农村居民点用地结构不合理，缺乏规划，布局零散，利用率低。近年来，随着农村经济的实力的大幅度增强，农民自建住房标准日益提高，特别是沿交通线散乱建设低层建筑和院落式居民点现象十分普遍。另外，土地资源配置不当，村内旧宅基地、空闲地面积过大，农村居民点用地整理进展缓慢。

### 2.1.4土地集约利用程度不高

土地的集约利用问题必须给予高度重视。万宁市大多数工业园区规模不大，缺乏特色，大而全，小而全，产业低水平重复现象较为普遍，产品附加值低，集约利用程度不高。目前万宁市土地集约利用程度仍然处在较低的位置，虽然自1996年以来土地集约利用程度一直呈上升趋势，但与其它发达地区还存在着一定的差距。集约利用的关键是限制土地浪费，在法律上，首先就要完善对项目的控制，加强规划控制发展权。在实践中，在用途管制的基础上，利用项目审批的手段来加强土地的集约利用效果。另一方面，现有的村庄分布零乱，闲散地较多，用地指标、用地面积偏大。土地集约利用程度不高，因而要在严格依照土地利用总体规划的原则下，加大土地整治力度，实施“百村改造”工程，归并村庄、综合治理田、水、路、村，有计划、有步骤、因地制宜构建新的村庄布局，腾地造田。

## 2.2问题产生的原因分析

万宁市城乡建设用地结构和布局存在以上问题是由众多原因造成的，结合万宁市实际总结有以下几点：

### 2.2.1产业政策和土地政策协调不力，影响土地政策执行的效果

万宁市近年来工业发展较快，产业政策的不配套导致工业园区布局过散过多、规模偏小、缺乏科学性；有的选址不理想，个别的甚至有村中园现象，难有发展空间，一方面使土地利用

低，另一方面使得近年来建设用地的需求急速增加。而万宁市土地资源稀缺，万宁市的土地利用应遵循外延扩张与内部挖潜相结合且内部挖潜为主的原则，万宁市土地政策的执行也是为了达到集约利用的效果。由于产业政策和土地政策的协调不力，使产业的发展与用地之间发生一定的矛盾，进而影响了万宁市土地政策的执行效果。

### 2.2.2 政府政策力度不够

在万宁市城乡布局中，农村居民点的布局与用地规模存在较大的问题。有效的推进新农村建设是改善这一问题的有效途径。导致万宁市农村居民点布局散乱的主要原因是由于政府政策的支持力度不够。具体表现在以下几个方面：第一由于缺乏财政方面的政策支持，比如财政资金支持、给予项目操作者自筹资金的政策，这使得农村的规划相对比较薄弱，政府投资不足是造成农村宅基地整理结合迁村并点的试点工作的难度大的重要原因呢；第二，土地政策规定了我国农村宅基地不能在市场进行流动，农村宅基地的非流动性阻碍了分散宅基地向城镇的集中；第三，由于上层领导重视不够，宅基地整治力度不大，造成对基层政府和空心村所属村集体的压力不够，自然影响开展农村宅基地整理结合迁村并点工作的积极性。因此，政府政策支持力度的大小，直接影响着新农村规划工作能否顺利进行。

## 3. 万宁市城乡建设用地布局优化研究

### 3.1 城乡建设用地优化模式研究

#### 3.1.1 国内值得借鉴的几种城乡建设用地模式

##### (1)“温州”城镇化模式

“温州”模式是在计划经济向市场经济转轨过程中，随着个体、私营、股份合作制企业发展家庭手工业和商业以推动农村工业化、农村人口向城市人口转化的模式。随着以温州为代表的城镇化进程的推进和产业的集聚发展，浙江省迅速强化温州、杭州中心城市功能，积极发展小城市、择优培育中心镇，引导企业、人才、技术、资本向中心城市大规模有序集聚，形成了特有的“浙江”模式。“浙江”模式在城镇化进程中的土地利用的特点主要表现在：

- ①产业聚集保证土地使用集约化；
- ②结合地理自然特点及经济发展水平，合理调整城镇布局和行政区划；
- ③社会经济密集度高，形成了土地利用的高效性。

##### (2)“珠江三角洲”城镇化模式

“珠江三角洲”城镇化模式是一种以引进外资为发展动力的外向型经济，推动城乡繁荣和城市化现代化，以带动人口集中和迁移的城市化模式，其原动力来自于外向型经济的发展，可以说在相当程度上来自于改革开放初期国家对珠江三角洲地区的一系列优惠政策。在这种城镇化模式下，该区域非农土地利用是一种分散、均布的土地利用模式。其土地利用的特点主要表现在：

- ①农村的农业土地利用受到外向型城镇化的作用，即以每个城镇为单位发展外向型工业化经济，所以城镇化与农村工业化土地利用相结合；
- ②国有土地扩张能力较小，但是农村非农建设用地发展很快。非农建设用地剧增，导致耕地锐减；
- ③城镇工业用地面积大，有许多镇的工业用地已占非农用地的50%以上；
- ④城镇用地成粗放型扩展，总体布局分散，土地单位面积产出率低。

##### (3)上海浦东“开发区”城镇化模式

“开发区”城镇化模式中最具代表性的就是上海浦东。其土地利用模式是以浦东开发区为龙头，形成了具有都市经济支撑的中心城区和开发区、由城镇经济支撑的中小城镇共同构成的城市体系，即“中心城-开发区-中小城镇”体系。“开发区”模式的土地利用特点主要表现在：

①土地利用在空间上形成三个互相联系的部分，开发区作为整个区域的中间过渡带，联结着中心城区与外围城镇；

②城市产业用地规模做出适度调整，改变浪费土地的利用格局，并对土地资源进行再配置，满足城市郊区化与农村城镇化所需要的土地；

③区域人口稠密，土地资源紧缺，土地利用效益较高。

### 3.1.2万宁市城乡建设用地优化模式的战略构想

“温州”城镇化模式、“珠江三角洲”城镇化模式、上海浦东“开发区”城镇化模式，虽然在全国是典型，但是万宁市的自然、经济、社会条件无法与之相比，所以只能借鉴，不能照搬！经过综合分析与研究，万宁市城乡建设用地模式应采用一种自称为“礼纪工业园”企业集群城镇化发展的模式，即依托万宁市礼纪工业园，城乡共赢发展模式。

产业带是由重要交通干线（沿海、沿江、铁路、高速公路等）联结起来的若干个产业地区和产业枢纽形成的带状地域结构系统，其实质是由一组不同等级城镇所形成的相互串连、高度集中的区域产业中心地带，产业带的产生和发展离不开相邻或相近的中心城市的支撑。

万宁化工产业带就是以万宁市区万城为核心，沿海岸带、高速公路呈带状分布的空间布局，以兴隆区、和乐镇为次中心，以沿线城镇、农场场部为依托，以第二产业为支撑的，园区相互串联，产业高度集中，功能分配合理，空间布置有序，与环境协调发展的带状地域。

产业带规划都要界定一个规划区域，但决非将该区域做为一个封闭的范围，而是要打破行政区划的束缚，树立更广阔的区域发展观。

随着通信、交通手段的改善，以及基础设施配套范围的扩大和配套能力的增强，城市“三集中”（集中结构、集中功能、集中布局）的状况将发生根本性转变，城市功能将会在更大区域内分布。

产业带发展模式改变了传统突出重点城镇及产业的发展模式，顺应了当前区域经济一体化的发展趋势，是政府对区域发展进行必要引导和调控的重要依据和手段，是统筹城乡发展、城乡共赢、实现城乡一体化的重要途径。

针对万宁的实际，为了在短期内迅速提高工业化水平，无疑这是首选模式，但应注意几个问题：一是引进企业的标准应严格，要有所为有所不为，不能饥不择食，严格遵守“三不”原则；二是科学地评估矿产、土地等稀缺资源，不能廉价出让；三是要优先解决本地富余农民的就业问题，使之快速致富。培育小企业集群应做好五方面工作：一是要明晰产权，激发企业的竞争欲望；二是提供良好的制度环境，推行自由企业制度，大力扶持民营企业；三是优化工业园区的物质环境；四是培育市场，促进专业化分工与协作；五是扩展社会组织面，加强行业协会的作用，促进交流。

结合万宁实际，推进农业产业化进程。农业产业化推动了农业生产向产前、产后延伸，增强了加工、贮藏、运输和销售等非农业环节，推进了农村工业化的进程。农业产业化可以将资源优势转变为工业发展优势，是实现农民共同富裕和农村现代化的必由之路。实现农业产业化应抓住四个环节：商品生产基地、龙头企业、支柱产业和专业批发市场，具体模式有三：

（1）弘扬传统产业，围绕传统产业，扩大生产规模，建立龙头企业，进行深度加工，如农产品保鲜加工；

（2）开辟新兴产业，建设生产基地和专业村，通过合作经济组织融入企业集团，如芦荟的生产、加工；

(3)挖掘特色产业,依靠科技力量连片开发,如热带高效农业的综合开发、反季节农产品的深度加工。

### 3.2优化城乡用地结构和布局的对策建议

#### 3.2.1统一城乡用地规划

我国的城乡建设用地增长快于人口增长,城乡建设用地扩展对耕地的占用在某种程度上处于失控状态。造成这种状况的原因是多方面的,但最根本的原因是没有统一的用地规划和规划约束不力。因此,土地利用总体规划的修编必须打破长期以来城乡建设用地分割管理的局面,坚持统筹城乡建设用地规模,统一城乡用地规划。因此,城乡用地一体化规划必须深入研究土地利用的内在利益关系,只有利益驱动,各得其所,合理规划才能顺利实施。

#### 3.2.2加强城乡用地的节约、集约利用

盘活城市存量土地,提高土地空间利用程度:对城镇用地中的闲置土地进行彻底的摸查并登记造册,对已出让但无资金开发的土地收取闲置税(费)或收回土已出让但无资金开发的土地收取闲置税(费)或收回土地使用权;对因企业经营不善、企业改制、企业搬迁等因素形成闲置的建设用地按照有关政策依法进行土地收购储备,或者通过招商引资进行二次开发。在清理闲置土地盘活绝对量的同时,要注意以旧城区和城中村改造为重点,大力探索城镇土地多维空间的开发利用,形成地下、地表、地上的立体化利用模式。加强对农村居民点的整理,提高集约化程度:农村居民点建设应在本村所在地的土地利用总体规划和村镇建设规划指导下,引导城乡接合部的农民住宅建设向城镇型发展;对以农业为主的农村住宅建设,以“合理规划、正确引导”为原则,规划好中心村的位置和规模,引导农民逐步向中心村集中。在总体规划指导下,因地、因时对居民点内部进行总体平面设计,做出近、远期总体布局 and 具体规划。

#### 3.2.3建立土地储备制度,提高资源配置效益

打破为保护耕地而机械地限制建设用地的观点,应采用与城乡建设用地相结合的方针,合理配置土地资源,要充分体现和综合考虑城乡规划原则和土地管理原则,对纳入建设用地储备和耕地储备土地的承载力、适宜性、空间经济合理性、与周围土地利用的功能、景观协调性等因素综合加以评价,通过规划与建设用地储备相结合确定土地利用性质、开发强度,真正做到合理开发、节约用地、保证经济社会可持续发展,逐步改善环境景观和优化城乡空间功能结构,提高土地资源配置的效益。

#### 3.2.4建立统一的城乡土地市场

在市场经济条件下,市场对土地资源的配置起着基础性的作用。在城镇用地上要充分运用价值规律和市场机制,通过土地市场来调节城镇土地的供求关系,合理配置土地资源,优化用地结构,提高土地效益,达到集约用地、积累资金、促进城镇经济发展的目的。一体的土地市场运行体系框架。

#### 3.2.5完善“城乡挂钩政策”,推进新农村建设

在农业和农村现代化建设过程中,必须进一步优化城镇、村庄和基本农田的布局,使其成为一个完整统一的有机整体,形成城镇和农村相协调、居民点和农田相衬托的新格局,以社会主义新农村建设为契机,进一步完善城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策。一方面,通过农村建设用地整理,有效推进“工业项目向开发区集中,农民居住向城镇及中心村集中,基本农田向保护区集中”;另一方面,将整理所得到的新增耕地面积等量置换到城镇建设区,为城镇和工业发展提供更多的发展空间。在新农村建设的过程中,给予农民实惠,注重改善居民生产和生活条件,保证农民生活质量不降低;严格执行国家制定的宅基地面积标准,对不符合宅基地面积标准的要及时调整;积极开展农村建设用地流转的试点工作,优化土地配置;加强城乡用地规划和建设监管。

参考文献:

[1]柳博隽.优化城乡布局:新农村建设的破题之举.浙江经济2006(14),32页.

[2]陈丽筠,关欣.嘉禾县优化城乡建设用地与布局研究[J].邵阳学院学报(自然科学版),2008,5(3):104~106.

[3]吴彦山,廖和平.优化城乡用地结构与布局研究——以重庆市开县为例[J].现代农业科技,2006,26(5):172~175.

[4]张霞,马淑玲.禹城市城市用地和布局分析[J].山东国土资源,2008,24(2):24~27.

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

## 相关内容

- 万宁市城乡建设用地布局优化研究
- 新阶段无锡加快转型发展的探索与
- 西柳：从致富助推器到城镇化加速器
- 中国城市化的理论创新——城市价值
- 推进以城镇化为主线的省直管县改

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [申请友情链接](#) | [版权与免责声明](#) | [出国考察声明](#)

联系电话：010-64462852 传真：010-64462856 邮箱：ccyb1102@163.com

版权所有·中国城市发展研究会 京ICP备07017983号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved

