

# 重庆城市发展新区建设用地集约利用趋势类型研究

姚秋昇<sup>1, 2</sup>

(1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 400020;

2. 重庆市土地利用与遥感监测工程技术研究中心, 重庆 400020)

**【摘要】**以重庆城市发展新区内的全部建设用地为评价对象, 研究各区县建设用地集约利用趋势类型。结果表明, 重庆城市发展新区的 12 个区县中, 1 个区县为人口集约扩张型, 3 个区县为经济集约扩张型, 8 个区县为双低效扩张型, 且存在集约利用整体水平不高、空间分布不均衡的问题。针对存在的问题, 提出了重庆城市发展新区提高建设用地集约利用水平的对策建议。

**【关键词】**重庆; 城市发展新区; 建设用地; 集约利用

**【中图分类号】**S29 **【文献标识码】**A **【文章编号】**0517-6611(2015)22-279-03

DOI:10.13989/j.cnki.0517-6611.2015.22.105

重庆城市发展新区是全市未来工业化城镇化的主战场, 集聚新增产业和人口的重要区域, 全市重要的制造业基地, “四化”同步发展示范区和川渝、渝黔区域合作共赢先行区<sup>[1]</sup>。城市发展新区也是重庆土地资源相对较好, 耕地坡度较低, 质量等别相对较高的区域。为了实现“既要保护耕地, 又要保障发展用地”的目标, 建设人与自然和谐共生的大产业集聚区和现代山水田园城市群<sup>[2]</sup>, 势必要努力提高建设用地节约集约利用水平。笔者以重庆城市发展新区 12 个行政辖区范围内建设用地为评价对象, 以 2012 年 12 月 31 日为评价时点, 对重庆城市发展新区 12 个行政区县范围内建设用地的利用状况进行比较和评价, 并划分土地集约利用趋势类型。研究成果对政府部门掌握该区域内人口、经济发展与建设用地变化匹配程度的关系<sup>[3]</sup>, 制定节约集约利用土地政策, 提高土地集约利用水平具有重要的参考价值。

## 1 重庆城市发展新区概况

1.1 地理区位重庆城市发展新区位于重庆市东部区域, 由环绕主城 9 区外围的 12 个行政区县构成, 包括涪陵区、长寿区、江津区、璧山区、铜梁区、綦江区、合川区、永川区、南川区、大足区、潼南县、荣昌县等行政区县, 幅员面积 2.32 万 km<sup>2</sup>。重庆城市发展新区 12 个区县幅员广阔、地理和区位优势, 已具备相当的规模和发展基础; 作为都市功能核心区和都市功能拓展区的有效辐射区域<sup>[4]</sup>, 未来将发挥“联动主城、传递周边”的作用, 在“轴向拓展、产城融合”方式的思路下推进各项建设, 并将成为重庆工业化、城镇化的主战场。

1.2 经济社会发展截至 2012 年底, 重庆城市发展新区常住人口为 1041.78 万, 其中城镇人口 557.40 万, 城镇化率为 53.51%, 略低于全市城镇化率 56.98%, 仍处于城镇化进程中。地区生产总值为 3724.34 亿元, 占全市 32.64%, 人均地区生产总值 35750

<sup>1</sup>收稿日期: 2015-06-09

作者简介: 姚秋昇(1983-), 男, 江苏徐州人, 工程师, 硕士, 从事土地利用与规划研究。

元，略低于全市平均水平 38914 元。

1. 3 土地资源利用现状截至 2012 年底，重庆城市发展新区土地总面积 23190. 03km<sup>2</sup>，其中建设用地 2540. 24km<sup>2</sup>，农用地 19680. 11km<sup>2</sup>，未利用地 969. 68km<sup>2</sup>。

## 2 建设用地集约利用趋势类型判定

建设用地集约利用趋势类型的判定，首先需构建评价指标体系和判定标准，其次计算各评价单元的指标现状值，最后将现状值与判定体系标准进行对比，确定评价单元的土地集约利用趋势类型<sup>[5]</sup>。

2. 1 指标体系构建建设用地集约利用评价指标体系由指数、分指数、分指数指标 3 个层次构成(表 1)，确定用地弹性指数、贡献比较指数的有关分指数指标，分别开展人口发展与城乡建设用地变化、经济发展与建设用地变化的匹配程度分析<sup>[6-7]</sup>。

表 1 建设用地集约利用评价指标体系

指数	分指数	分指数指标	指标含义
用地弹性指数 (EI)	人口用地弹性指数 (PEI)	人口与城乡建设用地增长弹性系数 (PEI)	指基准年之前 3 年(含基准年)的人口增长幅度与同期城乡建设用地增长幅度比值,无量纲,属正向相关指标。其中,城乡建设用地增长幅度是指新增城乡建设用地占城乡建设用地总量的比重
	经济用地弹性指数 (EEI)	地区生产总值与建设用地增长弹性系数 (EEI)	指基准年之前 3 年(含基准年)的地区生产总值增长幅度与同期建设用地总面积增长幅度的比值,无量纲,属正向相关指标。其中,建设用地增长幅度是指新增建设用地占建设用地总量的比重
贡献比较指数 (CI)	人口贡献度指数 (PCI)	人口与城乡建设用地增长贡献度 (PCI)	指基准年之前 3 年(含基准年)的总人口增长量占全部评价对象的城市总人口增长总量的比重,与同期新增城乡建设用地量占全部评价对象的新增城乡建设用地量的比重之比值,无量纲,属正向相关指标
	经济贡献度指数 (ECI)	地区生产总值与建设用地增长贡献度 (ECI)	指基准年之前 3 年(含基准年)的地区生产总值增长量占全部评价对象的地区生产总值增长总量的比重,与同期新增建设用地量占全部评价对象的新增建设用地量的比重之比值,无量纲,属正向相关指标

2. 2 构建判定标准根据各评价对象人口增长幅度、城乡建设用地增长幅度、人口与城乡建设用地增长弹性系数、人口与城乡建设用地增长贡献度,对人口发展与城乡建设用地变化匹配程度的土地利用趋势类型进行划分<sup>[8]</sup>;根据各评价对象经济增长幅度、建设用地增长幅度、经济与建设用地增长弹性系数、经济与建设用地增长贡献度,对经济发展与建设用地变化匹配程度的土地利用趋势类型进行划分<sup>[9]</sup>,结果见表 2。

表 2 土地利用趋势类型的划分判定

用地关系	原始数据情况	指标值分布	土地利用趋势类型
人口发展与城乡建设用地变化匹配程度分析的土地利用趋势类型	人口增长,用地减少或不变	PEI < 0 或无结果;PCI < 0 或无结果	挖潜发展型
	人口增长,用地增长	同时满足 PEI ≥ γ, PCI ≥ 1 其他情形	集约扩张型 低效扩张型
经济发展与建设用地变化匹配程度分析的土地利用趋势类型	人口减少或不变,用地减少或不变	PEI ≥ 0 或无结果;PCI ≥ 0 或无结果	发展迟滞型
	人口减少或不变,用地增加	PEI < 0; PCI < 0	粗放扩张型
	经济增长,用地减少或不变	EEI < 0 或无结果;ECI < 0 或无结果	挖潜发展型
	经济增长,用地增长	同时满足 EEI ≥ γ, ECI ≥ 1 其他情形	集约扩张型 低效扩张型
	经济减少或不变,用地减少或不变	EEI ≥ 0 或无结果;ECI ≥ 0 或无结果	发展迟滞型
	经济减少或不变,用地增加	EEI < 0; ECI < 0	粗放扩张型

注:γ 是指所有评价对象相应指标的平均值和 1 之间的较大值。

2. 3 计算指标值采用各评价单元的常住人口、城乡建设用地、地区生产总值、建设用地规模等基础数据,计算得到各评价单元的人口与城乡建设用地增长弹性系数 PHI1、人口与城乡建设用地增长贡献度 PCI1、地区生产总值与建设用地增长弹性系数 FHI1、地区生产总值与建设用地增长贡献度指标 ECI1,结果见表 3

表3 重庆城市发展新区人口和经济发展与城乡建设用地变化匹配程度分析结果

评价对象	人口与城乡建设用地增长弹性系数(PHI)	人口与城乡建设用地增长贡献度(PCI)	地区生产总值与建设用地增长弹性系数(EHI)	地区生产总值与建设用地增长贡献度(ECI)
城市发展新区	0.72	1.00	11.69	1.00
江津区	0.50	0.58	11.67	0.84
合川区	0.49	0.83	9.80	0.78
永川区	0.69	0.93	9.07	0.87
南川区	0.38	0.54	8.70	0.77
綦江区	0.97	1.74	11.60	1.08
潼南县	0.44	0.50	27.70	1.46
铜梁县	0.31	0.36	14.39	1.09
大足区	0.63	0.77	10.02	0.75
荣昌县	0.57	0.75	23.30	1.78
璧山县	1.97	2.80	11.54	1.11
涪陵区	0.76	1.19	9.34	1.33
长寿区	0.56	0.80	12.43	0.93

#### 2.4 土地利用趋势类型的划定根据人口发展与城乡建设

用地变化匹配程度判断结果、经济发展与建设用地变化匹配程度判断结果，结合各单元土地利用与社会、经济发展的协调状况和各区县的实际情况，确定各评价对象土地利用趋势类型。重庆城市发展新区建设用地集约利用趋势类型判定结果见表4。

表4 重庆城市发展新区建设用地集约利用趋势类型判定结果

序号	土地利用趋势类型	区县名称
1	人口集约扩张型	璧山区
2	经济集约扩张型	铜梁区、荣昌县、潼南县
3	双低效扩张型	江津区、合川区、永川区、南川区、綦江区、大足区、涪陵区、长寿区

#### 2.4.1 划定结果特征。由表4可知，重庆城市发展新区建设用地集约利用趋势表现出以下特征：

(1) 建设用地集约利用整体水平不高。城市发展新区的12个区县中，无挖潜发展型，有4个集约扩张型和8个低效扩张型。集约扩张型的4个区县均为人口或经济单集约扩张型，而8个低效扩张型均为人口和经济双低效扩张型。从判定结果来看，城市发展新区建设用地集约利用整体水平不高。

(2) 建设用地集约利用水平空间分布不均衡。城市发展新区的12个区县中，集约扩张型的4个区县分布较为集中，全部位于城市发展新区的西部区域，低效扩张型的8个区县分布在城市发展新区的其他区域。城市发展新区建设用地集约利用水平空间分布不均衡。

#### 2.4.2 划定结果原因分析。

(1) 人口集约扩张型。璧山区位于重庆市主城区西部，紧邻主城区，缙云山脉将其与主城区隔断。近年来，主城区与璧山区之间多个隧道的贯通，多条高速公路和轨道交通的建设，有效改善了璧山区的交通条件。交通条件的改善，加速了产业转移和

人口聚集，人口增长速度快于城乡建设用地增长速度，因此其建设用地集约利用趋势类型为人口集约扩张型。

(2)经济集约扩张型。铜梁区、潼南县、荣昌县为传统的农业大县，工业化和城镇化水平不高。近年来，随着重庆市“一圈两翼”的实施及目前“五大功能区”新的发展战略的提出，这3个区县经济得到显著增长。经济增长速度明显高于建设用地增长速度，因此其建设用地集约利用趋势类型为经济集约扩张型。

(3)低效扩张型。江津区、合川区、永川区、涪陵区、长寿区、南川区、綦江区、大足区等8个区县，与城市发展新区的其他4个区县相比，经济和交通条件基础较好。近年来交通条件的升级，经济和人口的增量明显，但是由于基础好，基数大，其增速不高，表现为建设用地增长速度快于经济增长速度，城乡建设用地增长速度快于人口增长速度，因此其建设用地集约利用趋势类型为低效扩张型。

### 3 提高建设用地集约利用水平的建议

3.1 探索“三精”节地模式城市发展新区在全域用地上应精打细算，实施区域土地联动战略，引导地域空间结构优化与要素配置，提高区域土地节约集约利用水平；在增量用地上精雕细刻，推进“向地下空间要深度、向荒坡滩地要密度、向空中用地要高度”的“三度”开发战略，实现立体空间纵深开发与高效利用，拓展国土利用空间；在存量用地上精益求精，实施老工业基地更新改造战略，促进土地利用转型与功能转变，挖掘存量建设用地潜力<sup>[10]</sup>。

3.2 转变经济增长方式，优化产业结构，提高土地利用强度标准城市发展新区各区县在城市发展过程中，应充分考虑人口增长与城乡建设用地增长、经济增长与建设用地增长的比例关系，转变粗放的经济增长模式，优化产业结构，逐步淘汰用地量大、产值低的企业，逐渐提高土地集约利用水平。低丘区域的区县在城市规划时，尽量少建大型广场<sup>[9]</sup>；在土地供应时，可适当提高用地强度标准，并严格实施和监管；在招商引资时尽量避免引进高耗地低产出的企业；在用地模式上可以“向空中要地，向地下要地”<sup>[11]</sup>。通过多种方式，有效提高土地利用强度水平。

3.3 加强城市用地管理，规范土地供应市场城市发展新区各区县在土地供应时，对于工业、商业、住宅等经营性用地，在供应时要严格按照“招拍挂”方式进行供应<sup>[12]</sup>。严格控制划拨方式供应的土地，并对交通、水利、教育、医疗等用地积极探索以市场化方式进行供应<sup>[13]</sup>。对于已经供应的土地，严格进行监管，敦促用地单位尽快开工建设，并按规定严格处置闲置用地。以此有效提高土地供应的市场化水平，提高城市土地管理绩效。

#### 参考文献

- [1] 刘自良，杨光毅，冉隆国，等. 城市发展新区 [J]. 今日重庆，2014(1):38—41.
- [2] 郭晓静，周媛. 五大功能区定位大扫描 [N]. 重庆日报，2013—09—16(1).
- [3] 赵可，张安录. 城市建设用地、经济发展与城市化关系的计量分析 [J]. 中国人口·资源与环境，2011(1):7.
- [4] 刘自良，杨光毅，冉隆国，等. 城市发展新区 [J]. 今日重庆，2014(1):38—41.
- [5] 顾湘，姜海，曲福田，等. 区域建设用地集约利用综合评价——以江苏省为例 [J]. 资源科学，2006，28(6):112—119.
- [6] 刘伟，李文君，李军，等. 城市建设用地集约利用评价指标体系研究 [J]. 价格月刊，2006(2):5—6.

- 
- [7] 林坚, 张沛, 刘诗毅. 论建设用地节约集约利用评价的技术体系与思路 [J]. 中国土地科学, 2009(4):4-10.
- [8] 曹银贵, 郑新奇, 胡业翠. 区域建设用地集约利用评价研究——以济南市为例 [J]. 经济地理, 2010(6):1016-1020.
- [9] 林洋. 低丘缓坡地区规划方法研究——以金华市金东区某区块为例 [J]. 城市建设理论研究, 2013(16):21-22.
- [10] 李月. 探索“三精”用地模式走土地利用节约集约之路 [N]. 重庆日报, 2014-06-25(3).
- [11] 杜娟. 当前节约集约用地工作面临的问题及对策 [J]. 国土资源, 2014(8):58-59.
- [12] 解衍彬. 土地招拍挂制度下的土地价格测算方法研究 [D]. 重庆:重庆大学, 2006.
- [13] 邵志华. 完善我国划拨土地使用权法律制度研究 [D]. 武汉:华中科技大学, 2006.