



中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

## 加快解决公路基础设施建设的用地问题

作者：李连成 来源：中国城市发展网 添加日期：09年07月23日

为了抵御国际经济环境对我国的不利影响，最近国务院部署了进一步扩大内需、促进经济增长的十大措施。配合十大措施，今年四季度安排增加中央投资1000亿元，到2010年安排4万亿元的投资。在十项措施中，有三项措施与交通运输密切相关，一是农村公路的建设，二是包括铁路、公路和机场在内的重大基础设施建设，三是针对地震灾区的灾后重建工作。为贯彻落实中央举措，交通运输部明后年继续保持公路等基础设施的建设力度，特别是加大高速公路和农村公路的建设，力争明后两年交通固定资产投资规模由目前的8000万左右增至年均1万亿元水平，以保证经济平稳增长。

但是目前日益严峻的土地资源制约直接影响了公路基础设施建设和投资计划的落实，很多地区由于土地制约，导致公路建设不能如期完成。例如河南省“十一五”期间规划的省级11条高速公路中有5条受土地等因素影响将不能按期建成通车。我国人多地少的国情、十分有限且呈不断减少趋势的耕地和土地资源已经对迫切的公路基础设施建设需求提出了严峻的挑战。分析公路用地状况、研究集约利用土地措施迫在眉睫。

### 公路基础设施用地状况

公路用地包括永久用地和临时用地。永久用地是指包括公路主体工程的线路本身及其沿线设施工程，包括路堤、路堑、道沟及其他附属设施等用地，是公路占地的主要研究对象。临时用地主要是指建设过程中的施工便道、取弃土场、施工营地、拌和场、储料场等大型临时设施用地。

#### （一）国土资源管理部门对公路建设用地的统计

国土资源管理部门定期进行全国土地利用变更调查，根据1984年全国农业区划委员会颁布的《土地利用现状调查技术规程》，我国公路建设用地分为公路用地和农村道路用地两个部分。土地利用现状变更调查结果表明：

1996年全国交通用地面积为546.77万公顷（0.82亿亩），其中公路用地132.63万公顷（1989.45万亩），农村道路用地377.3万公顷（5659.5万亩），两者合计509.93万公顷，合计7648.95万亩，占交通用地面积的93.27%。

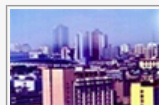
2000年全国交通用地面积为576.15万公顷（0.86亿亩），占土地总面积的0.6%，其中公路用地152.1万公顷（2281.5万亩），农村道路用地384.29万公顷（5764.35万亩），两者合计536.39万公顷，折合8045.85，占交通用地面积的93.1%。

土地利用变更调查的数据基本上反映了交通用地的状况。国土资源部在《土地利用现状调查技术规程》和“城镇土地分类及含义”基础上，2001年制订了城乡统一的《土地分类》，作为全国土地利用变更调查的依据。根据新的土地分类，在“交通用地”界定上，与前分类标准相比，《土地

### 推荐专题



和谐发展城市巡



成都中国内陆投



世博会—城市最佳



和谐发展城市巡

### 城市案例

- 泰宁城市营销之旅游城市
- 云南石屏县城市策划案例分析
- 中国衡山城市策划案例分析
- 设“城市最佳实践区”匠心独具
- 娄底市城市营销企划案
- 营销思维指导下的城市形象定位——
- 泰山大汉文化城策划案例分析
- 解析滨水城市水文化形象的构造与

### 城市图说



流光溢彩的上海



汶川·重生



广州实名制火车



北京街头的幸福



上海世博会倒计



新疆零下40摄氏

### 城事声音

- 资阳应该如何经营和营销城市？

分类》有所变化，其中对乡镇公路以下的农村道路占地不再予以统计。例如2004年土地利用变更调查，全国交通运输用地223.32公顷，其中已经不再包含农村道路用地。

鉴于国土资源部门土地分类的变化导致公路用地统计遗漏，并且全国公路统计资料缺少公路用地的统计数据，一些学者和研究机构尝试对公路用地规模进行简单测算，如张华君估算2005年底我国公路占地面积为409.4729万公顷，阎淑荣估算2005年公路占地约为533万公顷，梁学功等估算2005年一般公路占地面积为378万公顷、高速公路占地面积为31.6万公顷等。这些估算方法比较简单，与土地利用变更调查数据偏差较大。

## （二）公路建设用地规模估算

### 1. 公路建设用地的技术标准

公路是我国交通业中用地最多的方式。一般来讲，高速公路和一级公路总用地宽度在65m以上，二级公路为30—40m，三级公路为25—30m，四级公路为20—30m。公路总宽度乘以该线路长度即为该路的线路占地面积，再加上养护公路的用地和沿线设施用地，即为整条公路的用地面积。??建设部和国土资源部于1999年发布《公路建设项目用地指标》，根据不同地形,如平原区、微丘区、山岭重丘区等，确定了各技术等级的公路用地总体指标。《公路建设项目用地指标》中对高速公路分别给出六车道高速公路和四车道高速公路的用地指标，由于交通统计数据中没有对高速公路进行细分，分析中根据调研得到的六车道高速公路和四车道高速公路的结构指标加权平均进行估算。

### 2. 我国公路建设用地规模估算

2007年我国公路总里程为358.4万公里，其中高速公路5.39万公里、一级公路5.01万公里、二级公路27.64万公里、三级公路36.39万公里、四级公路179.10万公里，等外公路约为104.83万公里。

结合公路里程统计数据，根据不同技术等级公路建设项目用地总体指标，测算2007年全国公路用地面积为874.45万公顷，其中高速公路占地42.54公顷、一级公路占地33.48平方公里、二级公路占地86.18万公顷、三级公路占地93.05公顷、四级公路占地409.52万公顷、等外公路占地209.67万公顷。2007年全国公路用地面积约占国土面积的0.91%。

## 公路发展面临严峻的土地资源约束

### （一）土地资源紧缺是我国的基本国情

我国的国情是地少人多，以占世界5%的耕地养育着世界20%的人口，人均土地面积只有世界水平的1/3，人均耕地面积不足世界人均的43%。特别是我国经济正处于快速发展的时期，城市化进程加快，工业化向前推进，人口增加，这些都需要土地资源的支撑，土地资源的供需矛盾日益突出。根据近年来的全国土地利用变更调查，我国耕地面积不断减少，建设用地持续增加。调查结果表明，“十五”期间全国耕地面积减少616万公顷，人均耕地已经不足1.4亩。同期新增建设用地219万公顷，其中占用耕地109.4万公顷。

在耕地减少总量中有相当部分是公路建设用地，2004年乡镇以上公路建设占用耕地3.77万公顷，为非农建设占地的16%。2004年公路建设占用耕地面积比上年度增加0.76万公顷，增长25%。“十二五”及更远时期，是需要公路继续发展的重要战略期，也是土地资源约束加剧、供需矛盾凸现的时期。这一阶段是处理交通发展中土地资源可持续利用的关键时期。

### （二）越来越严格的建设用地政策

为了保障社会经济的可持续发展，必须正确处理保障经济社会发展与保护土地资源的关系，目前我国实行符合我国国情的最为严格的土地管理制度，严格控制包括交通在内的建设用地增量。

2004年10月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，出台一系列土地管理，特别是耕地保护的严格措施。根据决定，今后从紧控制农用地转为建设用地的总量和速度。凡不符合规划、没有农用地转用年度计划指标的，不得批准用地。特别强调指出，严格保护基本农田。基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用，或者擅自改变用途，这是不可逾越的“红线”。符合法定条件，确需改变和占用基本农田的，必须报国务院批准；经批准占用基本农田的，征地补偿按法定最高标准执行，对以缴纳耕地开垦费方式补充耕地的，缴纳标准按当地最高标准执行。对国家

- 一个城市的温暖
- 百姓肚子，何时才能重于城市面子？
- 大城市小城市 人生何处起航
- 大雪来临找准城市管理者的位置
- 城市能否让拆迁更美好
- 外墙太脏 谁来维护城市“面孔”？
- 谁来给深圳农民工“作证”？

批准的能源、交通、水利、矿山、军事设施等重点建设项目用地和城、镇、村的建设用地实行分类下达，并按照定额指标、利用效益等分别考核。

2006年8月，国务院发布《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，在进一步明确土地管理和耕地保护的责任，切实保障被征地农民的长远生计，规范土地出让收支管理，调整建设用地有关税费政策，建立工业用地出让最低价标准统一公布制度，禁止擅自将农用地转为建设用地，强化对土地管理行为的监督检查，严肃惩处土地违法违规行为等方面作出严格规定。

2008年1月，国务院发布《国务院关于促进节约集约用地的通知》，该通知针对我国当前建设用地供需矛盾十分突出的现实，提出要切实保护耕地，大力促进节约集约用地。各项建设要优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地，土地闲置满两年、依法应当无偿收回的，坚决无偿收回，重新安排使用；不符合法定收回条件的，也应采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用。土地闲置满一年不满两年的，按出让或划拨土地价款的20%征收土地闲置费，对闲置土地特别是闲置房地产用地要征缴增值地价。该通知提出深入推进土地有偿使用制度，严格限定划拨用地范围，今后除军事、社会保障性住房和特殊用地等可以继续以划拨方式取得土地外，对交通用地等原有划拨方式取得土地的领域积极探索实行有偿使用。

交通基础设施建设必然需要占用大量土地资源，交通用地与商业用地和农业用地等其他产业用地是此消彼长、相互制约的关系。虽然国家为支持交通发展，对交通重点项目用地予以倾斜，但随着我国社会经济的飞速发展和城市化进程的不断加快，交通建设用地的需求将会进一步扩大。我国日益紧缺的土地资源，特别是可耕地资源的紧张状况无疑成为交通建设的重要约束条件。

## 协调交通发展与土地集约利用

### （一）交通可持续发展需要土地资源的支撑

公路是国民经济和社会运转的重要基础设施，对于支持国家可持续发展具有重要作用。我国国民经济的快速增长和人民生活水平的普遍提高，客观上需要公路交通继续发展，给予有效的支持，以适应社会经济的发展，这需要一定数量的土地资源支撑。根据2004年底国务院批准的《国家高速公路网规划》，到2030年国家高速公路网（国家网）总体规模约为8.5万公里，此外各省（区、市）根据当地社会经济长远发展的需要，先后规划了本地区的“地方高速公路网络（地方网）”，并相继获得地方政府的批准，总里程超过5万公里。因此，到2030年全国高速公路总里程将达到14万公里左右。2007年全国高速公路达到5.39万公里，按照目前的建设进程，到2030年的22年间我国还将建设8万公里以上的高速公路，未来仅高速公路建设还需要永久占用土地约980万亩，其中到2020年需要用地550万亩。如果从全部公路用地需求看，即使不考虑公路技术等级结构的不断优化以及村道建设的土地需求，2006—2020年全国公路建设用地还需要272万公顷、折合4079万亩。

交通部门在公路发展中十分重视集约用地。2004年交通部发布《关于在公路建设中实行最为严格的耕地保护制度的若干意见》，引导公路建设规范用地、科学用地、合理用地和节约用地。公路建设节约利用土地，并不是不能利用资源，而是强调合理和有效利用资源。2006年我国人均公路交通用地为66平方米，按照2000年公路用地占全部交通运输用地的比重推算，人均交通用地70.89平方米，还远低于日本人均交通用地90平方米的水平，不足美国人均交通用地的十分之一。因此要以科学发展观为指导，从全局和长远考虑问题，在实现交通对经济和社会发展支撑的需求下，力争以最少的土地资源，实现交通运输的可持续发展。

### （二）公路建设集约利用土地的措施

从综合运输体系的角度，可以通过调整运输结构，大力促进占地资源少的铁路、内河、管道等运输方式的发展实现交通集约用地。从公路建设本身，集约利用土地的主要对策措施有：

提升运输效率，提高公路基础设施的土地利用效率。

交通运输业，特别是道路运输业的发展现实看，一方面交通运输仍是国民经济发展的瓶颈，仍需要大力发展；另一方面却存在着运力过剩现象，产生了结构性过剩、运输效率低下等问题。目前我国公路货运车辆结构不尽合理、干线车辆平均吨位明显偏低，可以通过提高运输业的技术装备水平、合理组织，进一步提升对交通基础设施的利用效率，降低运输业路网扩张所带来的更多土地占用。

做好前期工作，达到公路功能要求与减少用地的合理统一。

建设要与经济发展需求相适应，不能片面追求高标准、高指标。目前公路建设中存在一些不正常的现象，如盲目新建、扩建交通用地，出现选线不当、设计过于超前而等级过高、路基两侧留地过多等现象，造成土地资源的浪费。项目立项时要综合考虑土地、环境、资金等技术经济条件，根据地区社会和经济发展的需要、现有路网状况和未来交通需求，确定项目是否应该建设，要避免重复建设、浪费土地资源。项目工程可行性研究时要将土地占用情况作为线路走廊方案选择的重要指标，线路方案选择时要尽量减少占用耕地，避让基本农田和经济作物区。要确定公路建设项目经济合理的建设规模、技术标准，达到满足公路功能要求与减少建设用地的合理统一。

注重设计施工，实现公路沿线土地资源的节约利用。

线路的设计中，要把节约用地、保护耕地作为重要原则，严格设计。路基、路线设计应严格按照《公路工程技术标准》和《公路建设项目用地指标》等对路基宽度、中央隔离带宽度及公路用地范围进行严格控制，严禁随意扩大。采取降低路基高度，增加以桥代路比例等措施，尽量减少占地、减少拆迁。研究表明，高速公路路堤高度降低1米，1公里就少占地0.3公顷。

中严格控制临时用地数量，施工便道、各种料场等要根据工程进度统筹考虑。合理调配路基土石方，将移挖做填，集中取弃土与拓宽路基填料来源有机结合，取弃土场的选择充分结合地方规划，避免占用耕地良田，并依法做好土地复垦工作。

公路改建要贯彻因地制宜、充分利用旧路资源的原则，尽量在原有路基上加宽改造，尽量减少占地，保护基本农田。应严格控制农村公路改建标准和规模。（作者单位：国家发展改革委综合运输研究所）

录入：宋宝良 责编：宋宝良

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

[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](#)

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05086808号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved