

我国城镇用地规模和人口规模的研究

文建宏¹, 茆旭川² (1.安徽省池州市国土资源规划勘测院, 安徽池州 247000; 2.西华大学管理学院, 四川成都 610039)

摘要 城镇化是经济发展的必然趋势, 本着与土地利用总体规划相衔接、节约用地、提高小城镇经济效益、保证小城镇环境和生活质量等原则, 合理确定小城镇用地规模, 将促进小城镇健康发展。

关键词 城镇化; 用地规模; 人口规模

中图分类号 F292 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)20-06225-01

Study on the Scale of Urban Land Use and Population in China

WEN Jian-hong et al (Chizhou Institute of Land Resources Planning and Surveying, Chizhou, Anhui 247000)

Abstract With the development of the economy, urbanization was inevitable. Based on the principles of linking up the overall land use planning, economical use of land, promoting economic benefit of small towns and ensuring environment quality and living condition of small towns, land use scale was determined reasonably to promote the healthy development of small towns.

Key words Urbanization; Land use scale; Population scale

建设和发展小城镇是实现我国农村城镇化的重要途径。合理确定小城镇用地技术指标与用地规模, 对节约用地, 保护土地资源, 促进城镇化发展具有重要意义。但目前我国城镇土地利用存在着一些严峻的问题, 主要有: ①城镇占地规模急剧扩大, 人均占地面积大幅增加; ②城镇用地的增长速度大大超过人口增长速度; ③城镇化过程中注重增量土地的发展, 忽视存量土地的挖掘; ④有些城镇规划脱离实际, 缺乏制约; ⑤建设开发区造成大量耕地被占用。这些问题的存在, 给我国小城镇的建设乃至农业经济的发展都产生了负面影响, 亟待解决。

1 城镇用地的分类

小城镇用地是指小城镇建设规划区内各项用地的总

称。建设规划区包括小城镇建设的现状用地、发展用地和规划需要控制的区域。我国小城镇大多是在农村城镇化的过程中发展起来的, 其分类应主要参照《村镇规划标准》的用地分类, 并结合城市用地的特点来进行。按土地的主要使用性质, 小城镇用地可划分为: 居住建筑用地、公共建筑用地、生产建筑用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、公用工程设施用地、绿化用地、水域和其他用地等九大类。

2 城镇用地规模和人口规模指标的构建

在城镇总体规划与土地利用总体规划协调方面应重点考核城镇建设用地规模和人口规模具体指标, 如图 1 所示。

城镇用地规模直接或间接与城镇人口规模、城镇化水平、人均用地指标、总容积率等相关。现根据图 1 对这些关

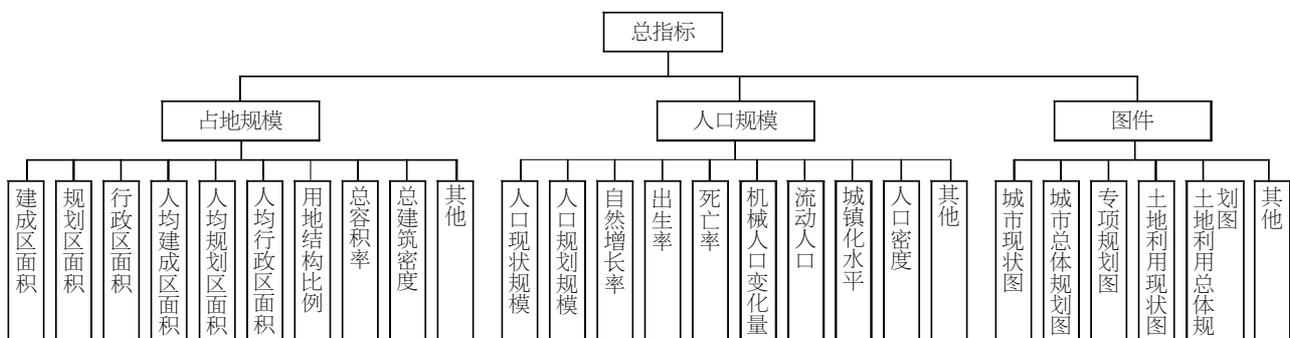


图 1 城镇用地规模和人口规模指标

键指标说明如下:

2.1 城镇人口 一般而言, 城镇人口是随着工业化、城镇化水平的提高而增长的, 是经济增长的客观规律。按照国家统计局的划分标准, 市镇总人口中, 市总人口指设区的市所辖区人口和不设区的市所辖街道人口; 镇人口是指不设区的市所辖居委会的人口和县辖镇的居委会人口。

2.2 城镇化水平 城镇化水平指城镇人口占总人口的比重。该指标是区域经济发展程度的重要衡量尺度, 可采用主要指标法和复合指标法加以量度。

2.3 人均用地指标 我国城镇人均用地具有以下特点: ①城市人均用地与城市规模等级成反比; ②城市间人均用地

水平差异较大; ③村镇人均用地远远大于城市。在城市发展过程中, 适当提高人口和经济的聚集规模, 对正确处理城市化发展与节省土地、保护耕地的关系有积极的作用。要因地制宜确定人均用地指标, 严格控制小城镇的人均建设用地的标准, 从一开始就引导小城镇走集约用地的道路。

我国现行人均用地指标的局限性, 还表现在城市人口的统计口径上。《城市规划法》中的城市人口指的是非农业人口, 但近年来城市内部的农业人口已很少从事农业生产活动, 外来人口进城就业、定居的情况也越来越多。现行的城市人口概念已不能体现实际情况。为此, 土地管理部门可利用掌握大量城镇地籍调查第一手资料的优势, 在全国筛选出若干有代表性的城镇进行深入调查研究, 以制订出符合客观实际和具备科学性、合理性的城镇人均用地规模。

作者简介 文建宏 (1983-), 男, 甘肃天水人, 助理工程师, 从事工程测量与土地资源管理研究。

收稿日期 2007-03-26

(下转第 6246 页)

2.4 总容积率 城市整体容积率指标的确定根据城市性质、自然地理条件、历史文化条件、社会经济等因素因地制宜,综合考虑研究。总体而言,从社会效益考虑,容积率越低,就能更好地提供优美舒适的环境空间。从经济效益考虑,容积率越高,土地利用效率就越大,地价也就越高,土地所有者就可获得更多的收入。而规划的重要作用就在于寻求二者的结合点。

3 小城镇用地规模和人口规模的确定

3.1 确定原则 主要有:①树立正确的小城镇发展观原则;②节约用地原则;③提高小城镇经济效益原则;④保证小城镇环境和生活质量原则;⑤与土地利用总体规划相衔接原则。

3.2 城镇用地规模和人口规模的确定 小城镇用地规模主要应根据小城镇的人口规模、小城镇社会经济发展水平、小城镇在区域中的地位作用以及小城镇土地资源自然条件等因素确定。

在把小城镇划分为一般镇和中心镇的基础上,分别再划分为大、中、小 3 种类型,将大型一般镇镇区人口规模确定为 1.5 万人;将小型一般镇人口规模确定为 0.5 万人以下;中型一般镇人口规模确定为 0.5 万~1.5 万人。中心镇包括城关镇,目前我国城关镇平均人口规模为 5 万人左右。笔者把中心镇人口达到现有城关镇 5 万人的人口规模确定为大型中心镇,2 万~5 万人的确定为中型中心镇,小于 2 万人的为小型中心镇。小城镇规划人口规模分级标准见表 1。根据小城镇人均建设用地规划指标(表 2)和小城镇规划人口规模分级标准(表 1),综合考虑小城镇自然、经济和社会等不同情况,确定小城镇中的一般镇用地规模为 50~250 hm²,中心镇的用地规模为 120~600 hm²(表 1)。

在小城镇建设和发展过程中,可参照表 1 小城镇用地规模分级标准,严格遵循小城镇用地规模确定原则,切忌盲目建设而导致土地资源的浪费。

4 结语

实现社会经济可持续发展的战略核心是在经济建设和社会发展的过程中协调人口、资源和环境的关系。目前我国人口以每年 1 000 多万的速度递增,而耕地以每年数十万

表 1 小城镇规划用地规模和人口规模分级标准

规模	用地数量//hm ²			人口数量//万人		
	大型	中型	小型	大型	中型	小型
一般镇	150-250	80-180	50-100	>1.5	0.5-1.5	<0.5
中心镇	350-600	200-500	120-250	>5	2-5	<2

表 2 小城镇人均建设用地指标

人均建设用地现状//m ²	允许采用的规划指标		允许调整幅度 m ² /人
	指标级别	规划人均建设用地指标//m ²	
≤60	I	60.1-80	应增 5-20
60.1-80	I	60.1-80	可增 0-15
80.1-100	II	80.1-100	可增,可减 0-10
	I	60.1-80	
100.1-120	II	80.1-100	可减 0-10
	III	100.1-120	
120.1-130	III	100.1-120	可减 0-20
	IV	120.1-130	
>130	IV	120.1-130	应减至 130 以内

公顷的速度递减,必须摆正耕地保护与城镇发展之间的关系。为此,国土资源部 2000 年 11 月 30 日发布了《关于加强土地管理,促进小城镇健康发展的通知》,以减少小城镇建设中的盲目性,从而实现其合理、有序地发展。

在小城镇建设中,为集约利用土地和有效保护耕地,应制定小城镇用地技术指标与用地规模规划标准,依据标准科学合理制定小城镇规划。虽然国家有关部门在 1990 和 1993 年分别发布了《城市用地分类与规划建设用地标准》和《村镇规划标准》,并在后者的总则中规定:“县城以外的建制镇的规划亦按本标准执行”,但小城镇不同于城市或农村,其建设和发展有其自身的特点和要求。因此,有关部门应尽快研究和制订出小城镇用地标准,经批准后公布实施,以满足小城镇发展及其建设用地管理的需求。

参考文献

- [1] 陈欣欣,史清华,蒋伟峰.不同经营规模农地效益的比较及其演变趋势分析[J].农业经济问题,2000(12):6-9.
- [2] 严金明.中国土地利用规划[M].北京:经济管理出版社,2001.
- [3] 宗传宏,白庆华,易元东.中国城市化进程中的信息发展[J].城市经济与区域研究,2001(11):49-52.
- [4] 杨璞.城市化进程对农村人地关系影响及协调发展的策略[J].青海环境,1999(2):84-87.
- [5] 张文忠.我国城市化过程中应注意土地资源减少的几个问题[J].中国人口·资源与环境,1999(1):33-37.