

高度城市化地区非城市建设用地导向 ——深圳案例研究

王爱民, 刘加林

(中山大学城市与区域规划系, 广东 广州510275)

摘要: 经过20年的高速发展, 深圳已经从乡村地域转变成高度城市化地域。非城市建设用地的性质与功能随之发生重大变化。由此决定了必须确定新的非城市建设用地经营原则、导向和空间布局结构, 并对传统的非城市建设用地利用政策和策略做出重大调整。

关键词: 非城市建设用地; 用地组织; 用地导向

中图分类号: F293.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 0529-6579 (2005) S1-0314-04

传统的城市规划与建设关注的是城市建设用地, 忽略了非城市建设用地在城市空间体系中的结构与功能。如何加强对非城市建设用地的管治, 处理好两大类用地在结构上和功能上的互补平衡关系, 形成协调有序的城市空间组织结构, 成为高度城市化地区城市规划必须考虑的重大问题。

1 土地利用结构与约束性变化

自1980年建市以来, 在短短的20年时间里, 深圳市迅速实现了工业化和城市化, 其产业结构也经历了由农业为主向工业和第三产业为主的转变。伴随这一过程的是深圳市土地利用结构的巨大变化, 最显著的特征是农业用地向建设用地大规模转换。1979年, 深圳市城市建设用地面积仅2.81km², 到2000年城市建设用地(不包括零星建设用地)已增加到467.3km², 城市建设用地占全市土地总面积的24%。深圳城市建设用地规模已超过农业用地, 土地利用呈现典型的都市形态。

随着可建设用地的急剧减少, 土地资源对社会经济发展的支撑能力与约束性随之也发生变化。根据深圳市历年城市建设用地面积占可建设用地潜力的比重(图1), 可以判断深圳市可建设用地对城市发展的影响已进入高度约束阶段, 改变土地外延式扩张模式, 转向精细控制和集约利用已成为深圳社会经济可持续发展的重要性因素。

2 社会经济发展不同阶段的土地利用特征

非城市建设用地策略的制定, 必须基于对经济

发展和土地利用阶段正确的判断。不同社会经济发展阶段具有不同的土地开发利用模式及其空间组织结构。依据发展时序的差异, 可将深圳分成3个发展阶段: 一是1980年以前以农业用地为主体的乡村经济阶段; 二是1980年以后以建设用地为重点的城市化快速推进阶段; 三是正在转型中的建设用地与非建设用地并重的城市化高级阶段(表1)。

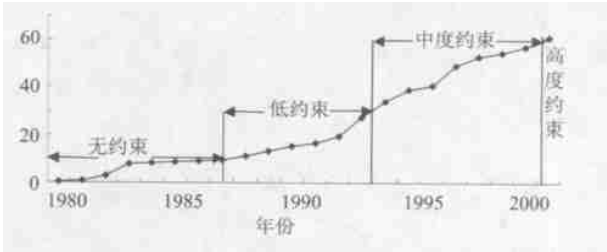


图1 深圳市建设用地约束阶段判别
Fig 1 Judgments on phases of land use restriction of Shenzhen city

经过20年的高速发展, 深圳用地结构已经从乡村地域转变为城市化地域, 非建设用地的性质与功能随之也发生了变化。农业种养用地和林业用地的传统生产性功能相对减弱, 而生态效用和旅游休闲功能日益凸现与强化。由此决定了必须确定新的非建设用地经营原则、方向和空间布局结构, 并对传统的非建设用地利用政策和策略做出重大调整。

3 社会经济发展目标与非城市建设用地导向

非城市建设用地导向应服从于城市发展目标, 即充分体现非城市建设用地对社会经济发展持续支

* 收稿日期: 2005-03-21

基金项目: 教育部人文社会科学基金资助项目 (01JAZJDGAT003)

作者简介: 王爱民 (1961年生), 男, 博士, 副教授, E-mail: eeswan@zsu.edu.cn

撑的要求。对此，可从3个关联的目标定位上进行分析（表2）。

（1）经济发展目标对非城市建设用地的要求。目前，深圳作为国内最具活力和竞争力的城市之一，人口、经济、空间增长的趋势十分明显。从全国宏观经济层面上看，中国东部经济发达地区及其

中心城市的经济持续快速的增长，对整个中国经济能否上一个新台阶起着关键性推进作用。深圳经济保持较快速度的增长，既有来自自身积累循环形成的发展动力，又有继续作为全国城市经济增长极之一的使命。因此，提供充足的土地供给以支撑经济的发展就成为非建设用地的基本职能。

表1 深圳社会经济发展不同阶段的土地利用特征
Tab 1 Land use character of different stages of Shenzhen's social & economy development

发展阶段	土地开发与经营重点	土地利用空间组织与目标
乡村经济阶段	未利用地、牧草地、林地和水域向农业种养用地转换，耕地、园地和养殖用地为土地利用重点。	根据农业用地适宜性进行农业用地空间组织，寻求农业生产布局最优和效益最大。
城市化快速推进阶段	非建设用地尤其是耕地大规模转为建设用地。传统农业用地向城郊型用地结构进而向都市农业转换。土地经营重点由农业用地转向城市建设用地。	根据建设用地适宜性进行城镇、工业用地空间组织，追求建设用地扩张及其带来的经济增长效用。
城市化高级阶段	城市空间由高速扩张转变为平稳的低速扩展，由面状扩张转为自然环境基质与功能不受损害的点状嵌入。都市农业的生产性功能弱化，进一步转向于生态景观功能。土地经营转向建设用地与非建设用地并重的精细经理阶段。	根据土地综合适宜性进行都市化地域的空间组织，在人与自然协调共生和可持续发展基础上，追求国土综合效益最大化。

表2 社会经济发展目标与非建设用地导向
Tab 2 Social & economical development objects and guides for non-construction land use

社会经济发展目标	非建设用地导向	非建设用地原则
● 以高科技为动力，提高经济质量与效益，谋求经济总量的持续快速增长 ● 建设一个最适于人类居住的、生态的、园林式花园式的现代化城市 ● 建立高效合理的土地资源支撑系统，促进城市社会、经济、环境的协调与可持续发展	● 提供充足的土地及基础设施配套，以适度的土地投入保持经济活力与合理的土地价格 ● 高度重视城市生态系统的保育与管理，确定土地利用功能和开发强度 ● 采取“控制开发”的模式，保存确定的土地和空间资源，以备远期开发利用	● 经济效益原则、保障城市建设与发展需求原则 ● 生态安全原则、生态易损性最小、生态与景观功能优先原则 ● 资源安全原则，“在保护中开发利用、在开发利用中保护”原则

（2）高品质人居环境的建设对非城市建设用地的要求。非城市建设用地是城市生态系统的重要载体，对这部分土地资源进行有效控制与管理，成为提高城市生态环境质量的关键所在。深圳要实现建设一个适于人类居住的、生态的、园林式花园式城市的目标，需要突破传统的非城市建设用地囿于生产性功能的限制，坚持生态安全原则和生态景观功能优先原则。

（3）土地高效、合理、持续利用的目标对非建设用地的要求。除了生态因素外，从资源角度看，非建设用地的开发利用还应处理好三对关系：一是近期供给与远期储备的关系，力求避免中远期因土地匮乏而对经济发展构成严重障碍，造成土地资源安全问题；二是城市建设动态占用与利用的关系，对位于城市可建设范围内的土地，避免因今后的占用造成现状用地的闲置浪费与低效利用；三是保护

与开发利用相结合，尤其是对具有生产性功能的农用地，避免为保护而保护，力求做到高效集约利用。

在非建设用地数量有限、开发利用强度已经较大的条件下，生态安全原则、资源安全原则、经济效益原则客观上存在矛盾与冲突。要求对非建设开发利用的社会效益、生态效益和经济效益进行综合平衡，谋求综合效益最优。

4 各类非建设用地特征性指标
分级分析

深圳社会经济发展目标与特定的自然环境，决定了各类非建设用地转为建设用地应用采取一种务实、合理的导向。

从单位面积的经济产出看，耕地>养殖用地>园地>林地。然而，一方面，受建设用地和其它用地的分割，深圳的耕地分布十分零散狭小，难于形

成基地化规模化经营，这也是深圳农业用地产出低于全省的一个原因。另一方面，深圳的土地转换增值系数（单位建设用地的非农产值与单位种养用地的农业产值之比）高达 82.7∶1。由于以上两方面的原因，农业用地单位面积的经济产出对建设用地选择的影响较弱。

从生态效用分级看，林地>园地>养殖用地>耕地。基于生态与景观功能优先原则，高度城市化地区首先要重点保护的应是林地，其次是园地。

从城市建设适宜性分级看，耕地和养殖用地大多位于滨海、河谷阶地台地平坦地带，具有紧靠城市和交通的区位优势，为城市建设最适宜区域；园地

位于丘陵区，为次适宜类型；林地分布于丘陵山地，大多为城市建设不适宜类型。

从现有政策保护强度分级看，耕地>养殖用地>园地>林地。

土地政策对非建设用地保护强度分级与生态效用分级、城市建设适宜性分级形成了“倒置”错位，构成了城市化地区各种非农建设用地利用上的“两难”局面。从全国宏观层面看，保护耕地作为基本国策具有重大意义。考虑到深圳的实际，在确保都市农业用地和坚持“耕地占补平衡”原则下，在政策导向上应更多地采取“异地开发”这一形式来解决农用地被占用问题。

表 3 各类非建设用地转为建设用地导向
Tab 3 Guides for the change from non-construction land to construction land

主要非建设用地类型	经济效用分级	生态效用分级	政策保护强度分级	城市建设适宜性分级	建设用地选择分级
耕地	●●●●●	●●●	●●●●●	●●●●●	
养殖用地	●●●●	●●●●	●●●●	●●●	
园地	●●●	●●●●	●●●	●●●	●●●
林地	●	●●●●●	●●	●	●

5 非城市建设用地开发利用策略

深圳非建设用地开发利用的整体思路是：以可持续发展为总策略，建立建设用地与非建设用地并重的经营管理体系，稳妥地处理好两者的互补平衡

关系，对非城市建设用地实行保护性利用，对城市建设用地实行集约化利用。进一步，在四个目标层次上一非城市建设用地保有量、自然生态与水源保护用地、农业用地、城市用地空间体系，提出深圳非城市建设用地开发利用策略（表 4）。

表 4 深圳非城市建设用地开发利用策略
Tab. 4 Land use policy for non-construction land use of Shenzhen city

分层发展目标与任务	经管策略
(1) 基于生态安全和资源安全，分期实现非建设用地的基本保有量。到 2020 年，保持非建设用地的比例不低于全市陆地总面积的 60%（1172 km ² ）。	(1) 以规划为龙头，法定图则为依据，市场化为载体，制定中长期建设用地计划，严格控制建设用地增量；对尚未开发的可建设用地，实施土地储备制度，健全土地市场；合理利用已开发的建设用地，对建设用地集约利用，对部分地区采取“高强度混合开发模式”，保持城市经济集聚能力与强度，同时抑制城市无序蔓延。
(2) 对非建设用地中的自然生态、风景景观和水源保护用地实现生态环境质量的提高和严格限制下的保护性利用。划定“绿线”，对禁止开发的 570 km ² 区内的山地林地、自然保护区、水源保护区实行永久性的高强度保护。	(2) 禁止开发区内限止任何开发和建设活动，控制开发区内限制各种新的开发建设活动，对生态环境保护用地，实行严格的环境控制管理；加强环境整治与生态恢复，切实治理和控制水土流失；加大环境保育的政策投入，实施生态增值奖励政策，通过林地保育、植树造林扩大生态用地面积，提高城市生态环境质量；控制城市连片开发，培育和保护城市组团生态隔离带，对组团隔离带的局部地段，实施严格控制下的低密度开发。
(3) 对非建设用地中的农用地，以高价值含量、高环境效益、高技术含量为发展目标，满足深圳与香港两个市场的需要。2020 年保证农业用地保有量不低于 260 Km ² 。建立多功能都市型农业用地开发、利用、保护体系。	(3) 加速城郊农业向都市农业转变，从单一的生产性功能向复合性功能转变；制定都市农业用地保护和发展规划，重点发展能增强和体现生态景观价值的生态农业、休闲观光农业、科技示范农业、庭园园艺农业；建立健全农用地流转机制和都市农业投入激励机制，加速农业向规模化、集约化、产业化发展；结合农用地整理，建设生态景观农业区。根据各类用地要求，调整用地结构，促进土地利用的有序化和集约化，提高土地收益率。
(4) 构建城市与绿色生态系统协调共生的城市空间结构体系，创造与现代化国际性城市相适应的高品质人居环境。	(4) 加强城市生态体系和城市空间组织形态的建设，强调绿地对城市的渗透力和系统性。将“绿心”和“绿脉”联接成网络系统，把水源生态系统、农业生态系统、人工绿化生态系统、林地被生态系统和城市建筑系统纳入一个整体进行城市规划、建设与整治。

参考文献：

[1] 曾辉, 江子瀛. 深圳市龙华地区快速城市化过程中的景观结构研究[J]. 应用生态学报, 2000, 11(4): 568—572.

[2] 史培军, 陈晋, 潘耀忠. 深圳市土地利用变化机制分析[J]. 地理学报, 2000, 55(2): 151—159.

[3] 摆万奇. 深圳市土地利用动态分析[J]. 自然资源学报, 2000, 15(2): 112—116.

[4] 史培军, 潘耀忠, 陈晋等. 深圳市土地利用/覆盖变化与生态安全分析[J]. 自然资源学报, 1999, 14(4): 293—298.

[5] 张永刚. 浅议非城市建设用地的城市规划管理问题——以深圳市为例[J]. 规划师, 1999, 15(2): 73—76.

[6] 冯雨峰, 陈玮. 关于“非城市建设用地”强制性管理的思考[J]. 城市规划, 2003, 27(8): 68—71.

Guides of Land for Non-construction Use in Highly Urbanization

——Research on Shenzhen Case

WANG Ai min, LIU Jia lin

(Department of Urban and Regional Planning, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: With the high speed development in the past 20 years, Shenzhen has already changed from a rural region into a high urbanization region. Meanwhile, a great change has already taken place in nature and function of non-urban construction land. Therefore, it has determined that we must confirm new guides, business principles and overall arrangement of space structure, and make a great change to traditional land utilize policy and tactics of non-urban construction land.

Key words: land for non-urban construction use; organization of land use; guide of land use