

城市土地集约利用评价研究综述

陈 石

海南省土地估价师与土地登记代理人协会 海南 海口 570000

摘 要：随着中国城市化的日益深入，城市建筑用地的合理集约利用一直是中国当前社会各层面人民最关注的重要课题，同时由于中国的城市化人口基数很多，而可利用的土地资源也比较有限，特别是在发展城市建筑用地方面尤为迫切，使得城市建筑用地的合理利用和可持续利用问题成为中国当代社会亟待解决的课题。

关键词：城市土地集约利用；合理利用；可持续利用

引言：我国的自然资源在人口的压力之下变得越来越紧缺，城市用地的使用随着人民发展能力的增强，对用地的要求也愈来愈多，对用地的要求也愈来愈多，甚至发现土地的集约使用出现一些困难。所以在当前社会主义市场经济蓬勃发展的情况下，社会各层均明确了对城市土地集约利用重必须贯彻以人为本的原则，同时强调了对城市土地集约利用重坚持可持续化的城市用地集约原则，从而实现了城市用地即使在土地空间稀缺的情况下，还可以实现最高程度的有效利用空间，从而合理利用到每一寸的土地。

1 城市土地集约利用的内涵

一是城市土地集约利用最直接的目的是高产出、大投资，所以政府在进行城市土地集约利用的时候，就必须充分考虑社会生态环境和社会经济发展的需要。因为按照了土地集约使用的可永续使用的原理，在环境效果的同时，还要充分考虑社会经济效果，实现二者的平衡使用。

二是城市土地集约使用也存在着一定的地域性，由于每一座城市的经济开发水平使不相同的，所以在城市的土地具有使用领域方面也是存在着一定的差异的，例如在对一些经济比较发达的一线城市土地的使用上，由于土地集约使用主要体现在对第三产业的用上，所以要按照不同城市的经济能力来考察该城市土地集约使用情况^[2]。

三是城市土地集约利用发展过程具有阶段性特征，在同一座城市的经济开发水平不同的前提下，其土地集约发展的阶段分化也会具有一定的特殊性，例如在同一座城市开发的初期，由于该市的经济发展主体要依靠大量的工业企业来促进社会经济的发展，因此将城市的集约发展重点放在了城市化工厂的建造上，并通过工业促进了企业的迅速发展。

2 城市土地集约利用中合理用于可持续利用的重要性

城市土地集约使用中土地的合理使用与可持续使用

主要可以从二方面进行分析，一方面是经济效果，从宏观经济的视角来看，由于我国的现在城市用地资源还很是短缺，所以我国制定较为规范的用地控制办法，使每一寸用地都能发挥其功能。尤其是城市土地集约利用的城市规划中，在实现科学合理的同时，充分利用了城市的建设用地资源，充分利用了城市的建设用地资源，对社会生产的发展作用是不可估量的，所以要从合理的城市规划中，反映出城市土地集约利用的科学价值。另一方面也应从生态效果上加以分析，从而实现了城市用地的可持续使用，而对于土地可持续使用则是由于我国政府长期强调土地优先发展的政策理念，表现为对城市的集约发展上要有长期的目标，不要贪恋一时的发展效果而损害生态环境^[3]。在城市土地集约使用的可持续使用方面，若能坚持并贯彻落实，则能给我国未来的城市土地集约使用工作奠定一个很好的基础，而我国总书记毛泽东也曾指出是的，不要以牺牲自然环境科学而追求社会经济更有效的发展，这是比较落后的经济发展思想，在这个环境科学与市场经济共同发展的前提下，就必须追求二者的平衡、和谐的共同发展。

3 城市开发区土地集约利用评价

3.1 优化土地利用结构与布局

城市规划管理是对城市未来土地资源利用状况的超前意识规划与配置，是政府调控国土资源配置的主要管理手段，也是政府国土资源使用监督管理的重要基础。城市规划部门要主动学习外地先进的城市规划理念，针对自身实际状况，作出符合自身的长期、可持续、高效的城市规划，唯有及早计划方可取得事半功倍的成效。

3.2 城市土地集约利用优化调控

将最低集约变为最佳集约，以及合理制定的城市土地集约使用的环境标准，是城市土地集约使用和环境优化调整的重要基础。过去某个阶段，我国城市发展的用地批而不用、圈多用小、用而低效的粗放使用模式，导

致了土地的浪费、城市无序发展、自然环境污染等各种现象；但有些城市的中心地区，却存在着因交通拥堵、水资源不足、环境污染、垃圾围城等，一味地过度追求资源集约使用所造成的城市病问题。由此可见，城市发展的困境已经证明了集约使用制“度”的必要性。

从新时期的国际视野出发，对城市高质量发展中的土地集约利用要求既要重视经营效率与效益，更要把城市设施完备、生活方便、生活便捷、环境宜居和群众对美好生活的追求考虑在内。根据此理解，对于城市土地利用“最优集约度”的定义，其含义可定义为：在我国各个城市历史时期，由于土地资源集约使用程度的不同，所造成的地方经济、社会效益、生态效益也在发生着变化，即当城市经济、社会、环境生态效益取得了最优平衡时的城市土地利用状况，即是在某一阶段内城市土地利用的最优预测集约率。所以，新时期城市土地集约使用优化调整的宗旨和目标，从单纯追求高集约程度变为最优预期集约。

如果按照资源集约发展的原则认识，资源最优的集约程度也就并非一成不变的，而是因为各个经济发展时期都对应着不同的资源最优预期集约程度，所以，又怎样才合理确定了在各个经济时期的资源最优预期的使用集约程度呢？可以先通过多因素线性规划的方式，对城市中土地集约使用时的经济、社会、生态等效益因素进行合理分类，然后再通过划分经济发展时期和选择相应的指标变量和控制参数寻求资源最优预期值，来合理量化的确定资源集约度。具体的，资源集约程度既可以用固定资产投资等单个指标来体现，又可以用总体的综合考核指标来说明。经济、社会、生态等效果都可由具体的产出指标来评估，尤其是对生态效益，可在传统生态指标的基础上选取生态足迹、生态服务功能价值等进行丰富，并按照期望产出最优化、非期望产出最小化的原则，设置目标函数。这样才能将最优预测集约度问题转化为一个目标的线性规划法问题，通过找出最多目标函数的Pareto最优值，来判断城市各个规划时期的目标土地利用最优预测集约度，并与实际集约度相对比，再通过比较实际集约度和最优预测集约度之间的关系判断，来进行对城市的土地集约利用控制。

3.3 多因素综合评价法

多因素化综合评价是指根据特定的目标和准则加以量化描述的一种方式，以评价单元为样本，选取对评价单元产生影响的重要因子作为评判指标，并采用适当的模型进行测量、统计与归并，以此达到综合评估目的的一种方式。这种技术对评估目标的研究较全面，而且易

于运用，在实践中获得较普遍的运用。其难度主要在于怎样正确的设置一个指标既能充分反应城市土地的实际使用情况，又能很方便的获取各指标结果和各参数的理想数值。城市土地集约利用评估的结论是一个从0~1的平均值^[3]，通过利用得出结论的平均值大小即可确定城市土地集约使用的状况，但是对于城市用地的过度使用、集约利用、合理使用与粗放利用的界定却没有依据。

3.4 模糊综合评价法

模糊组合评判法，是指运用模糊变换原则和最大隶属原理，通过考察与所评价事项相关的多项目、全方位的不同要素后，对它们所作的组合评价。它是根据所评价对象特征和评价事物中的具体对象特征，再进行评判标准的取值，排序，最后评价择优的方式，是一种以模糊推理为主，定性与定量相结合、准确与非精确相统一的综合分类评价手段。由于土地利用的粗放、集约和过分的问题本来就很难有明确的定义，因此集约、粗放或过分的问题就成为了一种模糊不清的概念。

3.5 基于RS、GIS技术评价法

由于对土地集约使用评估工作的具体和深入，必须对大量图形信息和属性数据进行加工、整理、分析和计算，同时，评估单元是性质比较均一的空间几何体，不但具备空间特征，不但具备空属性，也同时具备非空属性，使得评估工作复杂，而且容易错误，但是它处理的大量数据资料以及具有很高空间分析能力的遥感和GIS方法，也被我国专家们引入到了土地集约利用评价领域。根据我国城市规划土地资源集约使用战略研究的总目标，通过整合了城市规划信息系统、多用途地籍信息系统、城市规划与房屋开发管理和信息系统、全国城乡土地定级与评价信息网络系统等，开发出集系统维护、数据输入、空间分析、能力计算和结果输出等五个模块所构成的城市土地集约使用能力评估网络系统，进而形成了多尺度、多数据源的能力评估数据库，并进行了通过微机的信息管理咨询服务。

3.6 理想值修正模型

理想的修正模型，是指由郑新奇^[4]教授等专业人员，在对全国某市的城市宗地的集约利用水平情况进行了系统较为研究的基础上，重新提出的关于城市宗地集约利用水平评价的模型。该模型以城市土地集约发展和使用的合理标准值为主要评价依据，通过选择土地使用、城市建设密度、房屋容积率以及其他各种因素对目标偏离程度进行调节，并研究了具体宗地的实际情况以及与土地合理价值之间的关系，评估了宗地集约利用水平情况。模式评价的思路为：以目标能力为依据，从高至低

多级评估, 逐级调整, 分值变化, 测算潜力。其技术简单、适用、科学合理, 是不同功能区集约发展能力评估的具体化。

3.7 利用效果的可持续

土地节约使用的可持续性, 是指城市土地利用效率的提高能力^[5]。影响城市开发区土地利用效率提高的主要因素, 涉及闲置用地情况、城市规划预期以及科技发展趋势等三方面。闲置用地的存量状况, 以及政府投放规划资金是用地可继续使用的前提条件。同时, 经济开发区的建设规划水平、土地利用管理和城市规划标准的符合程度等, 将对持续发展经济产生很大影响。目前, 我国全国大部分地方都在推动产业结构转型升级, 并开始把土地作为发展价值较好的高新产业发展。一方面要求通过建设开发区产生大规模效应, 另一方面又要求政府对原有地块采取“腾笼换鸟”的政策。由于产业转型是一项在时间和空间上都比较缓慢的进程, 而动态性的发展指标变化则是对土地集约使用考核的关键点。

4 城市土地集约利用评价的特点

(1) 还没有建立一个比较规范的指标体系和可以广泛运用的评价方法。因为不同的人对城市土地集约使用的含义认识上具有一定差异性, 所以指标和评估方式的选取标准也不同, 而且各城市间的评估结论并不存在相似性, 也无法建立具有可比性的指标。

(2) 基于不同种类的城市功能和产品、资源的不同, 对理想值的确定难度很大。在目前的科学研究中, 对理想值的选择主要有如下一些方式: ①目标值。即以其区域的规划所提出的经济发展目标值为理想值; ②以国家或地区政府发布的有关标准要求的规定值为理想值; ③以同一类型的城市平均值为合理值。评估结论和对理想值的正确选择之间有着不可分割的联系, 所以对理想值的正确设定对于土地集约使用评估来说是十分关键的。

(3) 新方法、新手段在城市土地集约使用评估中的运用也亟待进一步加强。虽然有不少人都在研究城市土地集约利用的评估信息系统, 但基本上都未能得以普及

和使用, 对城市土地集约利用系统的评估也仍然依赖传统技术为基础。

(4) 关于城市土地集约利用评价的研究成果, 需要在实践中进行更全面而又深入的运用。自我国国土资源部门进行城市土地集约利用评价工作以来, 已做出了不少的评价研究成果, 不过关于评价结果运用的研究论文仍然相当罕见。

(5) 土地潜力评估并不能更好地反映城市化发展阶段的特征差异。虽然城市化土地集约使用的能力是有弹性的, 但是随着社会经济与技术条件的发展而日益增强的^[6]。

结语

综上所述, 在我国经济社会的不断进步发展中, 我们对城市土地集约使用问题的关注度已经相当大, 所以在未来的工作中, 要把更多的精力放到了城市土地集约利用的合理使用与可持续利用方面。城市土地的合理使用与可持续利用, 是指基于城市当前的现实状况所提出的发展策略, 而由于城市当前的土地资源相对短缺, 使得城市土地集约使用也是当前社会比较热议的热点话题。

参考文献

- [1]高惠君. 南昌市城市土地集约利用评价及其环境影响研究[J]. 2010.
- [2]尹君, 谢俊奇, 王力. 基于RS的城市土地集约利用评价方法研究[J]. 自然资源学报, 2007(05): 105-112+185.
- [3]乔伟峰, 孙在宏. GIS辅助下的城市土地集约利用潜力评价方法研究——以江苏省苏州市为例[J]. 国土资源科技管理, 2004(01): 36-39.
- [4]张念, 肖荣阁. 当前国内城市土地集约利用研究现状及趋势展望[J]. 我国矿业, 2013(S1): 110-112.
- [5]张薇. 吴忠区域建设用地节约集约利用状况初始评价[J]. 宁夏工程技术, 2018, 317(03): 260-266+269.
- [6]韦燕飞, 何彦谚, 童新华. 广西贫困化与土地集约利用重心演变与关联性分析[J]. 江西农业学报, 2018, 30(09): 138-144.