

# 大连市城镇村土地利用状况评价

王桂阳

大连市规划测绘事务服务中心

**摘要：**进入21世纪以来，中国城镇化建设进入快速推进时期，城镇化是人类经济社会发展的客观要求，土地为城镇化提供了物质基础和承载空间，城镇土地利用在调节和控制城镇化发展中起着无可替代的重要作用。本文以大连市为例，在第三次国土调查成果基础上，对城镇村内部土地利用状况进行评价，分析城镇村范围内土地利用数量结构、集约利用情况，并提出相关建议，为自然资源管理提供技术支撑。

**关键词：**第三次国土调查；城镇村土地；评价

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.12.005

## 一、概述

### （一）城镇村范围界定

本文大连市城镇村土地利用现状调查的内容涵盖城市、建制镇、村庄、盐田及采矿用地和特殊用地。

### （二）区域概况

大连市位于三面环海的辽东半岛南部，东濒黄海，西临渤海，南与山东半岛隔海相望，北依辽阔的东北平原。辖中山区、西岗区、沙河口区、甘井子区、旅顺口区、金州区、普兰店区7个区，瓦房店市和庄河市2个市，长海县1个县。区域内多山地丘陵，少平原低地，整个地形为北高南低，北宽南窄。

### （三）评价对象

以第三次国土调查成果为基础，评价大连市城镇村用地调查范围内土地利用状况，开展城镇村土地利用数量结构、集约利用情况等评价，从空间和结构上分析大连市城镇村用地调查范围内建设用地集约化的地域差异。

### （四）评价思路

采用定量与定性评价相结合，以定量评价为主，多目标、多层次的综合指数评价方法。具体思路为：通过定性分析方法，梳理影响城镇村范围内土地利用数量结构、集约利用的因素；经过文献检索、专家咨询和管理需求分析，确定评价指标，确定指标权重，建立评价体系；实施土地利用数量结构评价，掌握区域内土地特点和优劣势；实施土地集约利用评价，既从区域角度对全市总体情况和分区县的城镇村建设用地集约情况进行评价，又从土地利用结构角度对城镇、村庄内部建设用地集约利用情况进行评价；根据评价结果结合大连实际，

提出城镇村土地集约利用政策建议。

## 二、城镇村土地利用数量结构评价

土地数量结构分析，是对区域内各种土地类型的数量组合关系的分析，其结果可以反映一定区域内土地特点和优劣势，为合理开发利用土地提供依据。主要包括土地各种类型组合的多样化分析、集中程度分析和各种类型的区位意义分析等内容。

### （一）土地数量结构多样化

土地数量结构多样化分析目的是掌握区域内各种土地的齐全程度或多样化状况，本文采用吉布斯—马丁多样化指数来度量，结果为：除金州区、甘井子区、旅顺口区和瓦房店市的城镇村土地数量结构多样化高于全市平均水平之外，其余各区市县城镇村土地数量结构多样化低于全市平均水平。其中，金州区城镇村土地数量结构多样化最优，庄河市城镇村土地数量结构多样化居末位。

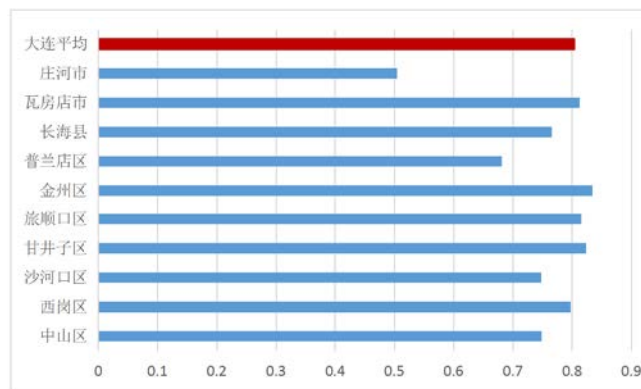


图1 大连各区市县城镇村范围内土地数量结构多样化指数图

### （二）土地数量结构集中化

土地数量结构集中化分析目的是测度区域内土地各种类型的集中程度（或分散程度），采用洛伦兹曲线直观分析法和集中化指数度量分析法两种方法。经分析，大连市城镇村土地利用集中化程度不高，除金州区和瓦房店市的城镇村土地利用集中化程度高于全市平均水平之外，其余各区市县城镇村土地利用集中化程度低于全市平均水平。

### （三）土地数量结构区位意义

区位指数是分析区域土地区际意义和专业化程度的综合性指标，采用区位指数分析区域土地的意义在于反映某一地区各种土地相对于高层次区域空间的相对聚集

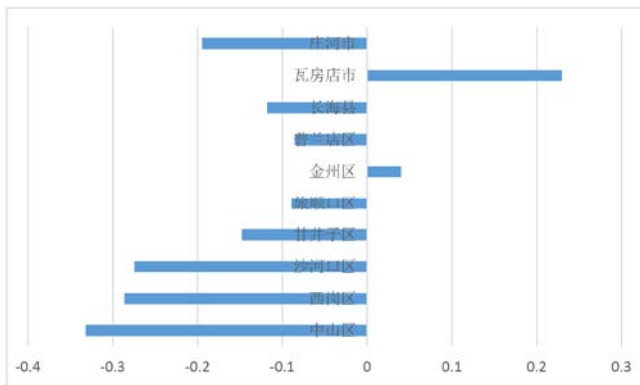


图2 大连各区市县城镇村范围内土地数量结构集中化指数图  
 程度。大连市城镇村范围内主要地类的区位意义在于：商业服务用地在大连市各区市县城镇村范围分布较为广泛，集中连片程度普遍较高，区际意义明显，这说明大连市的第三产业发展较好；工矿用地除中山区和沙河口区较少外，其余地区集中连片分布较多，这说明大连工业分布较为集中；住宅用地在全市各区市县城镇村范围内集中分布程度均较高；公共管理与公共服务用地在金州以南地区集中程度非常高，这与现实情况相符，体现了集中布局的规划理念；交通运输用地位于金州以南地区的集中分布程度明显高于其他地区，这反映了在中心城区范围内交通基础设施分布广泛且布局集中，其他地区交通基础设施从数量和集中布局上都与中心城区有较大差距。

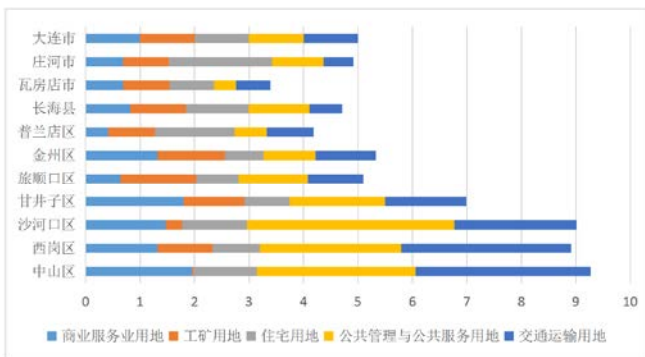


图3 大连各区市县城镇村范围内土地数量结构区位意义分析图

### 三、城镇村土地集约利用评价

#### (一) 城镇建设用地集约利用评价

从单项指标分析，以2020年相关数据为基础，在人均建设用地方面，沙河口区最集约，瓦房店市集约利用程度居末位；在单位建设用地固定资产投资方面，中山区投资强度最大，普兰店区投资强度最小；在单位建设用地地区生产总值方面，中山区最大，瓦房店和普兰店位居最后两位。

从综合评价分析，中心城区范围内的中山区、西岗区、沙河口区、甘井子区、旅顺口区和金州区城镇村范

围内建设用地总体集约利用情况好于其他地区。普兰店区和庄河市城镇村范围内建设用地集约利用情况较低，需要重点加强。

#### (二) 农村居民点用地集约利用评价

从区域差异分析，中山区、西岗区和沙河口区不涉及农村居民点用地；甘井子区、旅顺口区、金州区属于城镇化重点区域，区域内人口城镇化速度快于土地城镇化速度，农村居民点用地集约利用程度不显著。

普兰店区是农村居民点用地集约利用程度较好的地区。2016年撤市设区成为大连市最年轻的新市区，尽管在名称上发生了变化，但从相关分析看，农村居民点用地和农业人口数目依然比重不低，这是城镇化过程中的正常现象。为避免出现人口城镇化速度快于土地城镇化速度的问题，不能只强调人口城镇化，土地城镇化也要迅速跟进，这样才能稳妥推进城镇化健康发展。

瓦房店市和庄河市是大连主要的涉农区域，农村居民点用地面积较大，农村居民点节约集约利用程度不高。受城镇化影响，虽然大量农村人口进城务工，已不在本地居住，但原有宅基地没有有效退出，导致大批农村房屋闲置，造成农村居民点用地面积持续居高不下，影响农村居民点用地集约利用程度。

长海县是大连市唯一的海岛县，农村居民点用地集约利用程度一般。

### 四、相关建议

#### (一) 加强基础研究，支撑自然资源管理重点工作

城镇村建设用地管理是自然资源管理的重要组成部分，开展城镇村建设用地等领域的基础研究，是制定具备规范性、可操作性自然资源管理制度的技术基础。从评价入手，开展城镇村建设用地节约集约利用监测评价的指标、方法和制度研究，全面掌握区域内城镇村建设用地节约集约水平，支撑建设用地从总量控制和存量盘活，逐步延展为品质提升和效率提高，并主动衔接国土空间规划，将城镇村节约集约利用与国土空间布局优化紧密结合，实现国土空间结构优化调整。从监管入手，开展城镇村建设用地批后动态监管的方法和机制研究，将随机不定期巡回和主动定期巡回监管相结合，动态跟踪建设用地批后利用状况，及时公开巡回监管结果，支撑建设用地批后动态管理。同时，研究将城镇村建设用地监管与执法、督察等工作相结合，探索建立多视角、多目标、多尺度的城镇村建设用地一体化监管联动机制。

#### (二) 加强规划引导，全面开展村镇规划

村镇是农村经济发展的基础，科学规划有利于促进

城乡一体化健康发展。村镇规划的主体是土地布局，面对当前村镇土地利用中存在的不同用途土地交错分布、空间利用率低等问题，村镇规划是引导村镇良性发展的必要措施。做到“底线”引导，将耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界按顺序作为三条控制底线，落实耕地和永久基本农田保护、生态保护要求，统筹区域内国土空间利用。做准“发展”引导，尤其是村镇发展战略引导，统筹谋划、科学推进乡村振兴战略精准落地，地方要结合村庄发展阶段和自身特点，因时而异、因地制宜对村庄实施城郊融合、集聚提升、撤并搬迁、特色保护4种类型划分，优化村庄用地布局，避免出现村庄建设千村一面、重复投资的情况。做好“配置”引导，从国土空间管制和发展并重角度，优化各类空间要素和设施布局，结合地方经济发展水平，对住宅、供水、供电、道路、绿化、环境卫生和生产配套设施等用地做出科学规划，优化区域资源配置。做强“特色”引导，从保护乡村本土特色、传承传统文化的角度，在保护现有自然生态资源的基础上，引导农民结合本村特色，优化村庄院落布局和建筑风貌管控，大力发展特色生态农业、旅游等。

### （三）加强用途管制，科学开展城镇村土地利用

土地用途管制是《土地管理法》确定的加强土地资源管理的基本制度，为实现土地资源合理配置和利用，促进经济、社会和环境协调发展提供了有效手段和措施。土地用途管制要严格建设用地管理，从控制总量和深挖存量入手，促进建设用地节约集约利用，重点做好城市、集镇和村庄内部各项建设用地管理，严格用地标准。一方面要控制总量，严格执行各类建设项目投资强度、容积率、建筑密度、人均用地、生产用地比例、绿化率等控制指标标准；引导产业用地向城镇集中、向园区集中，鼓励向高层和地下空间发展；严格把关控制农村宅基地标准。另一方面要深挖存量，盘活利用存量建设用地，推进旧区和城镇村改造，优先利用闲置土地，探索开发城市土地地下空间。同时，土地用途管制要严格农用地尤其是耕地管理，非农建设要少占或不占耕地，实施耕地占补平衡，满足“先补后占”和“占一补一、占优补优、占水田补水田”的要求，做到耕地保护数量和质量双保障。面对当前全国各地出现的耕地非粮化现象，实施耕地进出平衡，严格管控耕地转为其他农用地及农业设施建设用地，积极稳妥推进流出耕地的恢复和补充，确保耕地仍是良田，好地不少一寸。

### （四）加强数字赋能，做好城镇村土地信息化管理

为保证城镇村建设用地合理开发利用和内部用地挖潜工作顺利进行，要加强城镇村土地信息化管理工作。城镇和村庄地籍是城乡建设用地管理的基础，需建立日常的城镇和村庄地籍管理制度，充分利用土地利用现状调查数据，建立城镇和村庄地籍档案，跟踪建设用地情况，并及时做好城镇和村庄地籍变更工作。在此基础上结合土地确权登记发证工作，维护土地使用者的合法权益，保证城乡土地开发利用工作顺利进行，合理引导城镇村庄的可持续发展。同时，做好城镇村土地信息化的统筹兼顾，既要明确城镇村土地信息化系统建设的总体思路和目标，做好信息化系统的研发、交流和共享；又要加强城镇村土地信息化系统依托的基础数据平台建设，做好基础数据的整合、提炼、分析以及更新，从而保证基础数据的数量和质量，提高城镇村土地信息化系统的现势性和应用性。此外，要结合城镇村土地信息化建设的实际情况，适当增加资金投入，注重专业化人才培养，以确保信息化建设能够与城镇村土地管理工作的需要相适应，最大限度地实现城镇村土地资源的优化配置，促进城乡一体化发展，提升城镇村土地信息化管理效率。

### 参考文献

- [1] 陈国壮. 我国城市土地集约利用研究综述及展望[J]. 发展研究, 2014(11): 89-92.
  - [2] 黄青园. 发挥村镇规划在美丽乡村建设中的先导作用——以浙江省东阳市为例[J]. 建筑设计管理, 2022, 39(02): 64-67.
  - [3] 张洪, 袁磊, 张静. 生态约束下云南高原湖滨城镇村土地集约利用模式[J]. 地域研究与开发, 2013, 32(06): 100-105.
  - [4] 廖丹霞, 翁进. 第三次国土调查城镇村内部细化调查方法研究[J]. 国土资源导刊, 2021, 18(01): 33-36.
  - [5] 张文信, 徐娜, 王涵, 王青青, 张登磊, 马明蕾, 韩颖新. 基于地籍调查的城镇村土地利用现状分析——以山东省阳谷县为例[J]. 山东国土资源, 2016, 32(05): 86-89.
  - [6] 张洪, 袁磊, 张静. 生态约束下云南高原湖滨城镇村土地集约利用模式[J]. 地域研究与开发, 2013, 32(06): 100-105.
- 作者简介: 王桂阳(1982-), 女, 辽宁鞍山人, 高级工程师, 硕士, 主要从事自然资源调查评价及利用、耕地及永久基本农田保护、国土空间规划等。