

重庆市5大功能区土地利用战略研究

邹蜜^{1,2}, 孙阳³, 李妍均^{1,2}

(1. 外生成矿与矿山环境重庆市重点实验室(重庆地质矿产研究院), 重庆 400042; 2. 煤炭资源与安全开采国家重点实验室重庆研究中心, 重庆 400042; 3. 重庆市国土资源和房屋管理局, 重庆 400015)

摘要 重庆市结合主体功能定位, 将全市划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态涵养发展区5个功能区域。该研究将都市功能核心区与都市功能拓展区合并为都市功能核心区及拓展区, 分析了当前重庆市5大功能区的土地利用现状、特点, 从功能区的战略定位要求出发, 提出了各个功能区的土地利用战略目标。

关键词 5大功能区; 土地利用; 战略研究; 重庆

中图分类号 S27; F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)36-303-03

Research on Land Utilization Strategy of Five Functional Areas in Chongqing

ZOU Mi^{1,2}, SUN Yang³, LI Yan-jun^{1,2} (1. Chongqing Key Laboratory of Exogenic Mineralization and Mine Environment, Chongqing Institute of Geology and Mineral Resources, Chongqing 400042; 2. Chongqing Research Center of State Key Laboratory of Coal Resources and Safe Mining, Chongqing 400042; 3. Chongqing Administration of Land, Resources and Housing, Chongqing 400015)

Abstract According to the main function positioning, Chongqing City was divided into 5 functional areas, including urban function core area, urban function expansion area, urban development zone, northeast Chongqing ecological conservation development zone, southeast Chongqing ecological protection zone. The urban function core area and expansion area was introduced in combination in this paper. The land use status, features of 5 functional areas of Chongqing were analyzed, the land use strategy objective of each functional area was proposed from demands of strategy positioning.

Key words Five functional areas; Land utilization; Strategy research; Chongqing

土地利用战略研究是在综合分析土地利用现状的基础上, 在社会、经济的发展要求下, 根据所拥有的土地资源制定土地利用战略, 指导土地利用的方向, 以实现土地资源综合利用的效益最大化^[1]。国务院为构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局, 制定了《全国主体功能区规划》, 重庆市结合主体功能定位, 将全市划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态涵养发展区5个功能区域。现有的5大功能区规划已经对各区域功能进行了定位, 但没有针对5大功能区各区域自身建设特色及土地资源禀赋做出一个相适应的土地利用方向规划。笔者秉持“尊重自然、节约集约利用、生态优先”的原则, 按照5大功能区“人口分布与产业布局、资源环境相协调”的建设要求, 分析提出5大功能区土地利用的战略目标, 对各区域土地利用的可持续发展具有深远的现实意义。

1 重庆市5大功能区土地利用现状

重庆市位于长江、嘉陵江交汇处, 东邻湖北、湖南, 南靠

贵州, 西接四川, 北连陕西, 是长江上游最大的经济中心、西南工商业基地和水陆交通枢纽^[2]。

1.1 土地利用结构与布局分析 根据重庆市土地变更调查数据, 2013年末重庆市辖区土地总面积823.741万hm², 其中, 全市农用地710.199万hm², 占总面积的86.22%; 建设用地63.746万hm², 占总面积的7.74%; 未利用地49.796万hm², 占总面积的6.04%。由于主城9区中有多个行政区域横跨都市功能核心区和都市功能拓展区, 而土地利用的变更调查是按照行政区划来开展的, 因此, 该研究将都市功能核心区和都市功能拓展区合并在一起进行土地利用的现状分析。在5个功能区中, 农用地占区域总面积比例最大的为渝东南生态涵养发展区, 建设用地占区域总面积比例最大的为都市功能核心区及拓展区; 而从表1可以看出, 全市建设用地分布面积最多的为城市发展新区, 全市农用地分布数量最多的为渝东北生态涵养发展区, 并且全市55.58%的未利用地都分布在渝东北生态涵养发展区。

表1 重庆市5大功能区土地利用现状

| 土地利用类型 | 分类 | 重庆市 | 都市功能核心区及拓展区 | 城市发展新区 | 渝东北生态涵养发展区 | 渝东南生态涵养发展区 | hm ² |
|--------|---------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| 农用地 | | 7 101 987.24 | 388 723.13 | 1 964 893.47 | 2 937 045.05 | 1 811 325.59 | |
| 建设用地 | 小计 | 637 459.44 | 133 030.40 | 257 294.64 | 176 727.67 | 70 406.73 | |
| | 城乡建设用地面积 | 538 050.29 | 115 412.42 | 212 713.53 | 153 363.13 | 56 561.21 | |
| | 交通水利及其他建设用地面积 | 99 409.15 | 17 617.98 | 44 581.11 | 23 364.54 | 13 845.52 | |
| 未利用地 | | 497 962.15 | 24 967.47 | 96 815.30 | 276 787.59 | 99 391.79 | |
| 合计 | | 8 237 408.83 | 546 721.00 | 2 319 003.41 | 3 390 560.31 | 1 981 124.11 | |

注: 数据来源于重庆市国土资源和房屋管理局。

基金项目 重庆市决策咨询与管理创新研究计划重点项目(cstc2014jccx00029)。

作者简介 邹蜜(1988-), 女, 重庆人, 工程师, 硕士, 从事土地利用规划与土地资源管理研究。

收稿日期 2015-11-30

结合表1和图1分析可知, 在各个功能区中, 都市功能核心区及拓展区的土地利用结构中建设用地占比突出, 城镇用地优势显著; 农用地面积在全市范围内分布数量最少, 其中耕地与林地面积相当; 区域内未利用地面积甚少, 仅占全

市未利用地总面积的 5.01%。城市发展新区占有全市不到 1/3 的土地,却拥有全市近 1/2 的耕地面积和建设用地面积,既是农业发展的主要区域,又是经济发展的主要区域。渝东北生态涵养发展区分布的林地面积最多,占全市林地面积的

47.19%,其耕地面积和建设用地面积也较大,仅次于城市发展新区。渝东南生态保护发展区土地利用分布不均衡,农用地优势极为显著,尤其是该区林地面积占有土地总面积的 60.11%,而交通水利及其他建设用所占比重极低。

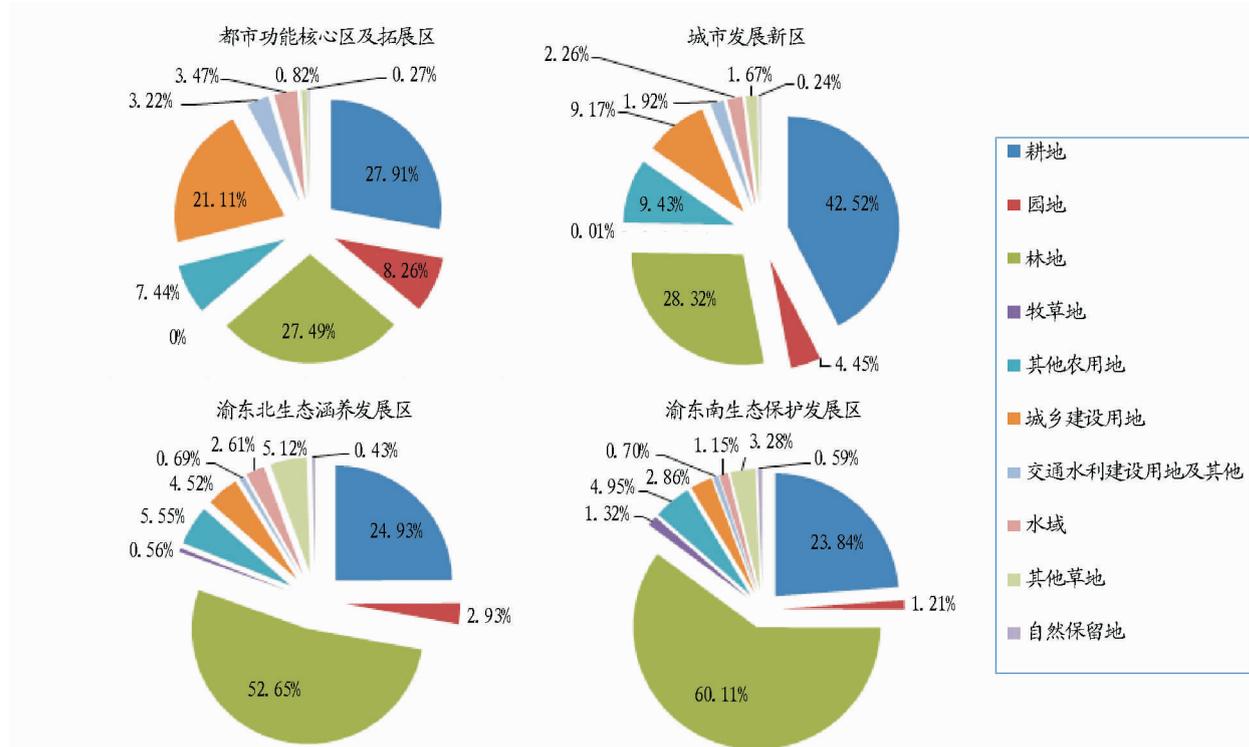


图 1 重庆市 5 大功能区土地利用结构示意图

1.2 土地利用特点及存在的主要问题

1.2.1 土地利用结构不均衡,地区分布差异明显。分析各个功能区土地利用结构与布局可以看出,全市城镇建设用地的 78% 分布在都市两区和城市发展新区,耕地的 75% 分布在城市发展新区和渝东北生态涵养发展区,而林地的 78% 主要分布在渝东南、渝东北地区。因此,全市各区土地利用结构不均衡,地区分布差异明显。

1.2.2 坡耕地比重较大,耕地质量不高。2013 年末重庆市耕地面积为 245.631 万 hm^2 , 占全市国土总面积的 29.82%, 占全市农用地面积的 34.55%。从耕地坡度分级数据(图 2)来看,坡耕地所占耕地总面积比例为 85.05%,6° 以下的缓坡耕地仅有 36.72 万 hm^2 , 只占全市耕地总面积的 14.95%; 6°~15°、15°~25° 的耕地占全市耕地总面积的比例分别为 33.97%、28.40%; 全市坡度大于 15° 的耕地约占耕地总面积的 51.08%, 而坡度 25° 以上的陡坡耕地占全市耕地总面积的 22.67%。从耕地质量等别分析来看,无论是自然等别、利用等别还是经济等别,九、十等耕地为全市分布最多的等别,并且全市中低等(九~十二等)耕地占耕地总量的 90% 以上; 而全市 90% 以上的高等(七、八等)耕地主要分布在城市发展新区,但总量较小,全市耕地整体质量不高。

1.2.3 城乡建设用地统筹不够,土地节约集约利用水平低下。2013 年末,重庆市城乡建设用地面积 53.805 万 hm^2 , 其

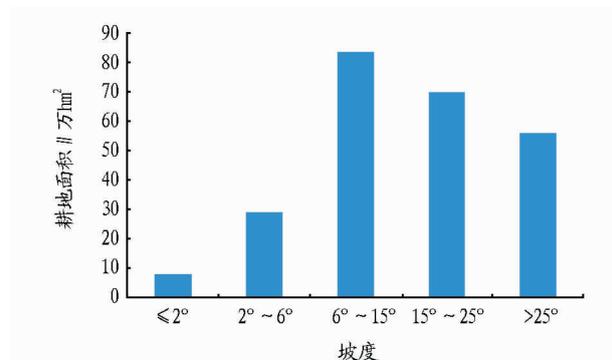


图 2 重庆市耕地坡度分级示意图

中,城镇用地 16.830 万 hm^2 , 主要集中在都市功能核心区及拓展区,以城市用地为主;城市发展新区、渝东北生态涵养发展区以建制镇为主。全市农村建设用地 35.462 万 hm^2 , 在都市功能核心区及拓展区和渝东南地区分布的绝对量较少;但在渝东南生态保护发展区,农村建设用地占该地区城乡建设用地总面积的比重很大,为 78%。2013 年全市人均城镇建设用地 97.13 m^2 , 占人均农村建设用地的 33.89%; 其中都市功能核心区及拓展区人均城镇建设用地 109.70 m^2 , 占人均农村建设用地的 31.13%; 而渝东北生态涵养保护区人均城镇建设用地仅为 75.67 m^2 , 占人均农村建设用地的 29.09%。由此可看出,全市及各个功能区的农村建设用地过大,土地

利用效率低下,农村建设用地闲置、浪费与部分城镇建设用地短缺并存,城乡土地利用统筹不够,土地节约集约利用水平低下。

1.2.4 土地生态环境脆弱,渝东南、渝东北地区最为突出。重庆是丘陵山地为主,丘陵山地占幅员面积 90% 以上,平坝不到 10%。2013 年全市水土流失面积达 3.11 万 hm^2 ^[3],占幅员面积的 37.75%;全市石漠化总面积 89.53 万 hm^2 ,占幅员面积 10.86%,其中,渝东北、渝东南地区石漠化面积占全市石漠化面积的 90%。

2 5 大功能区发展定位对土地利用的要求分析

重庆市科学划分 5 大功能区,每个区域有不同的发展定位与任务,在实现功能上表现出有特色的差异性。5 大功能区差异的进一步明确,对区域土地利用提出了新的要求。

(1)都市功能核心区通过调整产业结构和功能优化,大力发展新兴服务业来实现服务功能,其土地利用强调用地结构调整和布局优化,保障高端综合服务业和文化产业用地,以及交通等基础设施的用地需求,禁止新增工业项目用地,合理布设绿心、绿带等城市生态空间。

(2)都市功能拓展区在优化结构调整时,更强调经济增长和人口增长相互统一来实现发展功能。与都市核心区不同,拓展区更看重在优化土地利用结构、调整布局的同时追求经济体量的快速增长^[4]。该区土地利用着力拓展城市发展规模,建设大型居住区、重要制造业基地、大型批发市场等;保护好“四山”的生态环境,维护城市绿色生态空间。

(3)城市发展新区被定位为全市人口和产业的主要集聚区,是全市工业化和城镇化发展的主战场,在“四化”进程当中实现推进城乡统筹功能^[5]。因此该区土地的利用应首先保障“四化”建设的合理用地需求,同时保障优质粮油基地和主城菜篮子基地的用地空间,支持特色产业的发展用地。

(4)渝东北生态涵养发展区是在涵养基础之上实现生态屏障功能。功能定位要求该区土地利用重点在保护与建设三峡库区生态屏障区、国家级自然保护区等各类保护区的生态环境、保护耕地的前提下,增加重点区域开发建设用地的积聚供给;保障基础设施和公共服务设施用地,以及优势资源相关的特色加工业、特色农业产业用地。

(5)渝东南生态保护发展区的功能定位为国家重点生态与重要生物多样性保护区,是在保护的基础上实现生态屏障功能。土地利用的首要任务是生态环境的治理与修复,加强地质灾害防治、水土保持、农村面源污染防治、石漠化综合治理、矿山生态环境恢复治理。在整个区域内保护生态的基础上,加强农用地的保护利用,提高耕地品质,开发山地特色农业,发展特色资源产业,促进武陵山少数民族地区脱贫致富。

3 5 大功能区土地利用战略目标

结合当前重庆市土地利用现状、特点及功能区的战略定位要求,各个区域的土地利用战略目标也呈现出差异性。

3.1 都市发展核心区及拓展区 今后经济发展和人口增长对用地的新需求,已不可能通过大规模扩大用地面积来满足,而只能通过提高土地利用的集约程度,增加土地产出

满足^[6]。都市功能核心区和都市功能拓展区的建设用地数量大,布局集中,在国土面积中占据了极大的比重,土地利用特色与重点在于精细安排各项建设用地。作为中心城区,城镇发展立足于控制总量,优化现有土地利用结构与布局,核心区应采取积极有效的措施,对禁止性产业停止立项审批和土地供应,清理项目未用土地,整合存量土地,充分挖掘建成区存量土地潜力,并提升服务业、文化产业用地比例;拓展区提升居住用地、工业用地比例,利用人均农村建设用地规模较高的特点,将农村住宅兼作旅游接待设施,大力发展城郊观光农业旅游。同时,增强城市绿地、防护用地等生态保护用地的建设,合理配置城市绿色生态空间。

3.2 城市发展新区 在全市建设用地分布面积最多、耕地质量最好的城市发展新区,城市发展与保护耕地任务并重。区域内的基础设施及工业园区用地要重点保障,尽量少占耕地,实行严格的耕地保护制度,积极推进以基本农田整理为主的土地整理工作,确保耕地的数量与质量。构建新型城镇体系,做好村镇建设规划,实施迁村并点和村庄改造,引导人口集聚,使村民住宅向小城镇和中心村集中,鼓励和引导乡镇企业向工业园区集中,积极对村庄空闲地、废宅基地、边角地进行整理复垦。同时,按照区域城市发展、产业发展需要合理布局生态保护用地。

3.3 渝东北生态涵养发展区 渝东北生态涵养发展区地处三峡库区,是全市农用地、未利用地分布数量最大的区域。该区土地利用以生态涵养为主要发展方向,首先要积极实行生态退耕,对三峡库区土地征用线至第一道山脊线以内坡度 $15^\circ \sim 25^\circ$ 的耕地、地质灾害多发区的耕地以及坡度大于 25° 的坡耕地逐步实施退耕还林,增加林地面积,以减少地质灾害的发生,提高土地生态系统稳定性;其次,加大对未利用地的开发力度,将土地整理、复垦工作与水土流失治理结合起来,努力提高补充耕地的后备土地资源的数量和质量,改善农业生产环境;再次,加强城乡建设用地的统筹,积极开展农村建设用地复垦,保障中心城市、特色工业园区、重点城镇的建设用地供给,提高土地节约集约利用水平。

3.4 渝东南生态保护发展区 渝东南生态保护发展区作为全市少数民族集聚区和扶贫开发示范区,土地利用必须将生态文明建设放在突出位置,合理规划与实施水土流失与石漠化综合治理、矿山生态环境恢复治理,做好面上保护、点上开发,保障重点区域开发用地的需求;优化建设用地结构,通过高山生态扶贫搬迁引导农村人口集聚,缩减农村建设用地规模,合理安排城镇建设用地,增加区域内交通水利等基础设施用地,增加风景名胜旅游设施用地供应,支持大力发展民俗文化和生态旅游产业;加强农用地的保护利用和耕地质量建设,利用区域林地覆盖面积高的特点,发展林下特色农业。

参考文献

- [1] 靳晓雯, 欧名豪. 土地利用战略研究再认识[J]. 广东土地科学, 2007, 6(5): 4-6.
- [2] 蒋梦倩, 刁承泰. 重庆市各区县土地利用程度差异及其动态变化研究[J]. 国土资源科技管理, 2010, 27(1): 33-38.
- [3] 重庆市水利局. 重庆市 2014 年水土资源公报[R]. 2015: 19-20.

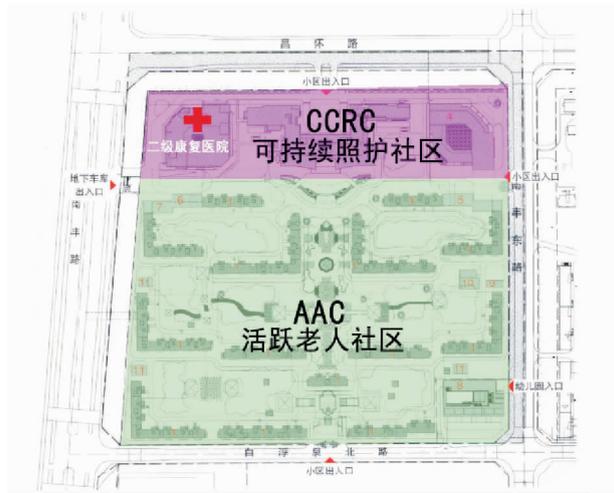


图1 康泰专家燕园养老社区

口、建筑出入口等附近增设减速板;沿路设置路面标志和指示指标,从而加强道路导向性和联通性;在地形条件允许的情况下,可通过采用蛇形道路的形式来对机动车的行车速度进行一定的控制,同时应保证道路具有可靠的安全监视视线。

在步行交通组织方面,可结合内部重要景观节点形成尺度宜人、完整的步行系统。步行道地面的坡度应在5%以下,同时步行道路不宜太过平淡,时而曲径通幽,时而开阔明朗,从而增强步行道路的趣味性。同时应尽量减少坡道和踏步的数量且道路坡道和踏步处应进行适老化设计,必要时可设置连廊,便于老人在雨天外出活动。

在静态交通组织方面,设置专门的停车场和临时停车区域,禁止车乱停、乱放,随时保证急救车道畅通。机动车应以地下停车为主,地上可设一定量的访客车位,且在住宅附近应为应急车辆预留停车空间。对于规模较大的社区,应该增加自行车、电动自行车停车位,方便老人出行。

3.4 公共服务设施配置 养老配套服务是养老社区的核心竞争力所在。日本和美国在养老社区建设方面的成功经验表明,养老设施和幼儿园及教育设施合设是一种比较成功的方式。

养老设施和幼儿园合设的原因可大致归为三点:一是在

居住区中幼儿园与老年人日托设施的服务半径较为类似;二是将幼儿园与养老设施合设便于社区内部的集中管理;三是让老人与孩子有部分公共空间内共同相处这样更能消除老人内心的孤独感,丰富老人的生活,满足了老年人喜欢和小孩待在一起的心理。养老设施和教育设施(如大学)合设,一方面满足了老人继续教育的要求,另一方面也为部分高知老人发挥余热提供平台,丰富老人的晚年生活。但我国目前的大部分居家养老社区都位于城市郊区,在养老服务设施的配置上与教育设施合设的可能性比较小,这就要求养老社区内部应配置相应的文化设施,如老年大学、专业学习班等,满足老年人再教育和发挥余热的愿望。

对于一般性的服务设施如商业、金融等则必须就近设置,一般情况下,老年人的活动半径不大于450 m,也就是适合老年人10 min的疲劳极限距离,以满足老年人的日常生活需求为最基本的目的。

4 结语

笔者从我国的人口老龄化发展现状及未来发展趋势出发,在明确我国严峻的人口老龄化问题的情况下,结合我国居家养老社区发展现状及国外发展经验,指出了居家养老社区模式将会是我国未来主要发展的养老模式之一,且居家养老社区中的混合型老年社区最受社会欢迎,它将是今后我国居家养老社区建设的主要方向。同时,居家养老社区应选址于交通较为便利且城市各项服务设施较齐全的城市边缘或近郊,不宜过于偏僻;在内部功能布置上应考虑布局合理及最大程度上规避社会风险等多重因素,确保社区各项养老服务设施的持续正常运营;在交通组织上要确保道路交通安全性和便利性,做好相应的应急措施;公共服务设施配置等方面在满足普适性的同时进行适老化设计,以服务老年群体为主要目标,服务社会混合群体为最基本目标。

参考文献

- [1] 温灵辉. 老年社区规划设计的探讨[J]. 广东科技, 2008(6): 87-88.
- [2] 帅同检. 我国城市“持续照护”型老年社区规划与设计研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2010.
- [3] 张广群, 石华. 复合型养老社区规划设计研究: 以康泰之家·燕园养老社区为例[J]. 建筑学报, 2015(6): 32-36.

(上接第305页)

- [4] 成程, 欧书阳. 差异化发展推动重庆五大功能区建设[J]. 安徽农业科学, 2014, 42(12): 3718-3719, 3723.
- [5] 赵臻, 欧书阳. 五大功能区划分促进重庆城乡一体化发展研究[J]. 安

徽农业科学, 2014, 42(2): 628-630.

- [6] 白鹤. 开封市土地利用战略研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2009: 45-46.