

# 基于“三调”数据的沈阳市建设用 地高效利用路径探讨

□ 程 铭, 贾艳萍, 邵军师, 畅 琪

**【摘要】** 建设用地具有稀缺性, 在高质量发展要求下, 必须不断完善与创新其利用管理政策和技术手段, 全面提升利用效率。文章从高质量发展的视角出发, 以沈阳市为例, 结合“三调”数据, 分析其建设用地现状与变化趋势, 以及建设用地利用中存在的主要问题, 在此基础上从控制总量、优化增量、提高质量、盘活存量 4 个维度提出建设用地高效利用的路径, 以期为推进沈阳市资源治理体系和治理能力现代化提供参考, 并为其他城市的建设用地高效利用提供借鉴。

**【关键词】** “三调”; 建设用地; 高效利用; 沈阳市

**【文章编号】** 1006-0022(2022)08-0026-05 **【中图分类号】** TU981 **【文献标识码】** B

**【引文格式】** 程铭, 贾艳萍, 邵军师, 等. 基于“三调”数据的沈阳市建设用地高效利用路径探讨 [J]. 规划师, 2022(8): 26-30.

Discussion on the Path of Efficient Utilization of Construction Land Based on the Third National Land Survey Date, Shenyang/Cheng Ming, Jia Yanping, Shao Junshi, Chang Qi

**【Abstract】** In the era of high quality urban development, the management and technique of construction land needs to be improved for efficient utilization. To promote the modernization of Shenyang's resource governance system and capacity, this paper analyzes the problems in the utilization of construction land based on the results of the "Third National Land Survey" in Shenyang, and proposes four strategies for efficient use of construction land: planning management and control, refined management, revitalizing urban stock land, and expanding collective land use potential, which will help improve Shenyang's construction land governance system and governance capacity, and provides a reference for other cities.

**【Key words】** The third national land survey, Construction land, Efficient utilization, Shenyang

建设用地是经济社会发展的重要载体<sup>[1]</sup>, 其利用水平对城市发展具有重要影响。我国人多地少的国情和现代化建设飞速发展的现状, 决定了建设用地供需矛盾在一定时间内还将持续凸显。面对此形势, 为适应高质量发展要求, 各地必须不断完善和创新建设用地利用管理政策和技术手段, 坚持建设用地的节约集约利用, 促进建设用地“总量可控、增量做优、质量提高、存量挖潜”, 全面提升建设用地利用效率。

根据“三调”成果, 沈阳市多年来在建设用地的利用管理上取得了一定成效, 对经济社会发展起到了重要的支撑和保障作用, 但同时也面临中心城区持续蔓延、建设用地利用效益不高、存在一定规模的低效闲置用地及农村建设用地规模过大等诸多问题。因此, 本文从高质量发展的视角出发, 围绕“三调”显示的问题, 结合

“三调”所采用的先进技术手段, 对沈阳市建设用地高效利用的路径进行探讨, 以期推进沈阳市资源治理体系和治理能力现代化。

## 1 基于“三调”数据的沈阳市建设用地现状与变化趋势分析

### 1.1 建设用地现状

依据“三调”数据, 沈阳市的城、镇、村、采矿、风景名胜用地及特殊用地的面积共为 1 901 km<sup>2</sup>, 交通运输用地面积为 493 km<sup>2</sup>, 水域及水利设施用地面积为 749 km<sup>2</sup>。全市域国土开发强度达到 18%, 建设用地总面积占辽宁省建设用地总面积的 15%。从建设用地结构来看, 城乡建设用地占主要部分, 占比达 80%,

**【基金项目】** 国土资源部公益性行业科研专项经费项目 (201411015)

**【作者简介】** 程 铭, 正高级工程师, 沈阳市规划设计研究院有限公司资源研究所所长, 并任职于辽宁省国土资源利用评价重点实验室。

贾艳萍, 通讯作者, 正高级工程师, 现任职于沈阳市规划设计研究院有限公司。

邵军师, 高级工程师, 沈阳市规划设计研究院有限公司资源研究所项目总监。

畅 琪, 工程师, 现任职于沈阳市规划设计研究院有限公司资源研究所。

交通水利及其他建设用地仅占 20%；城乡建设用地中城镇用地占比为 43%，村庄用地占比达 57%。从建设用地布局来看，城镇用地呈圈层式布局，其中中心城区占比近 80%，集聚态势明显；中心城区建设用地以居住用地与工业用地混合布局为主，城市外围以工业用地拓展为主，呈外移趋势；村庄用地布局相对分散，地域差异显著，自北向南呈密度递增。从建设用地效率来看，沈阳市人口密度为 4 516 人 / 平方公里，地均固定资产投资为 0.86 亿元 / 平方公里，地均地区生产总值为 2.88 亿元 / 平方公里，均明显高于全省平均水平，但在全国副省级城市中排名相对靠后。

## 1.2 “二调”与“三调”期间建设用地变化趋势

从“二调”到“三调”这十年间，沈阳市建设用地总量增长了 14%，国内生产总值增长了 52%；城镇建设用地增长了 22%，常住人口城镇化率由 76% 增长到 81%，建设用地规模的增长与经济社会发展基本协调。城乡建设用地仍然呈外延扩张趋势，全市 90% 以上的新增建设用地用于城乡建设，其中大部分位于中心城区范围内，城镇用地在主城区周边沿主要路网辐射延伸，村庄用地增加了 6%，农村人口却减少了 18%。“二调”以来，沈阳市实施存量攻坚行动，落实增存挂钩政策，着力盘活城镇低效用地，近三年处置批而未供和闲置土地分别达到 49 km<sup>2</sup>、30 km<sup>2</sup>[2]。2009 ~ 2019 年，沈阳市建设用地的经济承载能力不断增强，地均地区生产总值增长 25%，万元 GDP 地耗下降率为 43%；同时，建设用地的人口承载能力有所减弱，人均城镇用地略有增加，人均村庄用地增加近 30%。

## 2 沈阳市建设用地利用中存在的主要问题

“三调”数据是目前真实性最高、现实性最强、覆盖面最广的自然资源基础

数据。“三调”在“二调”的基础上，从自然资源管理的实际需要出发，采用了更为先进和精确的调查技术方法，全面深化了调查内容<sup>[3-4]</sup>。基于“三调”数据和先进调查技术，沈阳市建设用地利用中与高质量发展不相适应的一些问题显露出来，亟待解决。

## 2.1 规划对于建设用地的管控作用有待加强

(1) “多规”交叉并行削弱规划管控效率。

我国原有空间规划体系中存在多个不同级别和不同类型的规划，各类规划内容重叠冲突，规划审批流程复杂、审批周期过长，缺乏长期有效的规划协调机制、统一的空间数据和工作平台，底数不清，在空间布局、规模和规划思路等方面无法保持一致，规划空间交叉重叠现象时常出现，规划难协调问题时有发生，不同类型的控制线也往往存在重叠冲突现象，严重影响了规划的执行效率。科学编制国土空间规划，建立“多规合一”的规划监督实施体系，可以有效避免以上现象，但目前相关工作正在开展，效力尚未发挥。

(2) 建设用地规模与布局的管控力度

不强。

多年来，土地利用总体规划在一定程度上发挥了对建设用地规模与布局的管控作用，但规划经历多次调整导致其管控力有限。一方面，受经济比较利益驱动，土地利用总体规划以保障增量为主，“二调”以来，作为经济增长主动力的建设用地不断扩张，城镇用地增长速度达到城镇人口增长速度的 2 倍，2014 年经济发展进入新常态后，每年的新增建设用地规模有所减少，但是产业园区及新城的建设用地规模迅速增加。另一方面，作为平原城市，沈阳市周边缺少天然的山水阻隔，中心城区作为全市人口增长和产业发展的集聚中心，集中了全市 1/3 的建设用地，“二调”至“三调”期间新增建设用地占比约为 60%，导致县域经济发展用地保障不足。

## 2.2 建设用地利用效率及治理水平尚需提高

根据 15 个副省级城市公布的“三调”结合经济社会发展数据，在人口密度、地均 GDP、地均固定资产投资、地均收入 4 项指标中，沈阳市在 15 个副省级城市中均位于第 10 位以后，其中地均固定资产投资仅高于大连市，为副省级城市

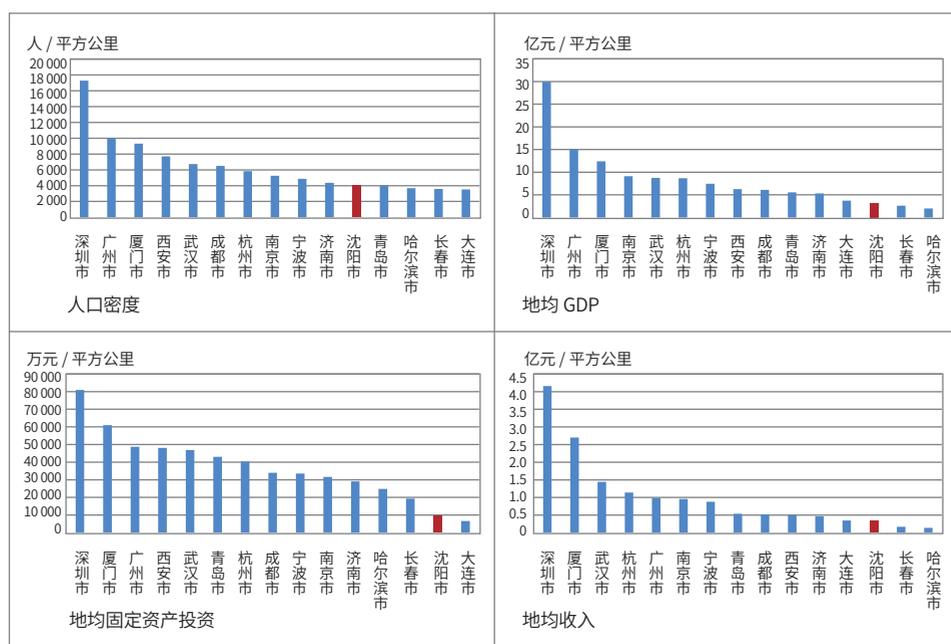


图 1 15 个副省级城市建设用地利用效率主要指标对比图

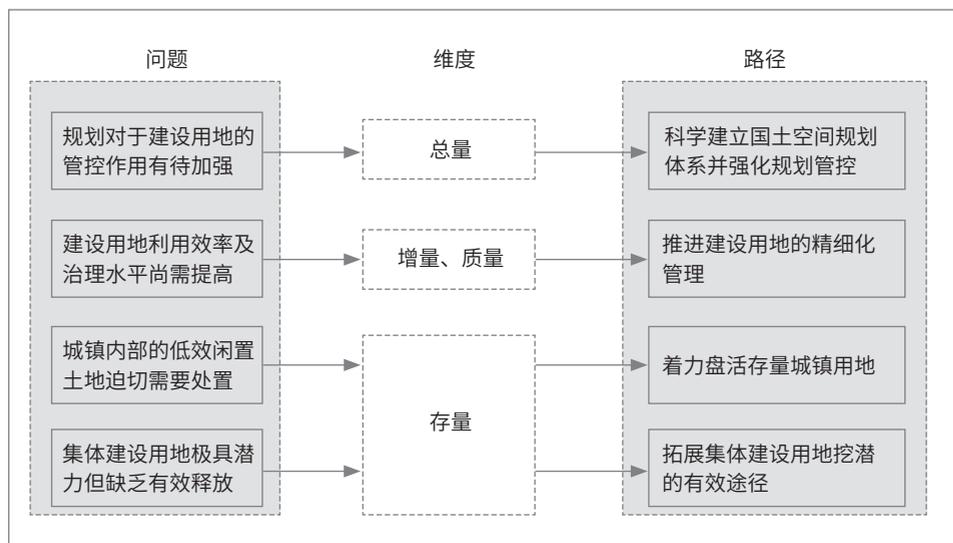


图2 沈阳市建设用地利用存在问题和高效利用路径逻辑关系示意图

平均水平的1/4(图1)。沈阳市国家级、省级开发区的容积率、建筑密度等建设状况指标与全国开发区总体水平相差不多,但是涉及建设用地利用效益的地均固定资产投资、地均税收等指标则仅为全国开发区的64%、55%<sup>[5]</sup>,差距明显。沈阳市建设用地利用效率不高,除受东北地区宏观经济形势及人口流失的影响外,其自身在建设用地治理方面也存在不足之处:一是土地利用标准和建设用地集约利用评价体系有待完善,新上项目的用地审查、城镇低效用地的认定和建设用地的监管缺少依据;二是创新用地政策缺乏有效落实,创新型产业用地(M0)政策、“标准地”政策需要进一步推广;三是建设用地治理的精细化水平不高,基于“三调”的国土空间基础信息平台、国土空间规划“一张图”实施监督信息系统仍在建设之中。

### 2.3 城镇内部的低效闲置土地迫切需要处置

根据“三调”中针对批而未建用地开展的专项调查成果,可知目前沈阳市仍存在大量的低效工业用地等城镇低效用地,全市城镇低效用地规模达到207 km<sup>2</sup>,其中接近一半位于城市四环以内区域,大东汽车城、皇姑首府新区、铁西滨河区域、

和平满融区域、于洪新城等8个重点区域内的城镇低效用地面积约为40 km<sup>2</sup><sup>[6]</sup>。这些城镇低效用地布局分散、利用效率低,严重影响了城镇建设用地的利用效益。

### 2.4 集体建设用地极具潜力但缺乏有效释放

根据“三调”数据,沈阳市村庄用地规模庞大,占全市建设用地总量的比例接近一半;对比“二调”数据,10年间,农村人口持续减少,但村庄用地却不减反增。村庄用地主要分布在远郊县域地区,占全市建设用地总量的比例达66%,自北向南村庄密度逐渐递增。相对市区,县域地区的村庄数量多,村域面积广,村庄建设用地更为分散,难以作为县域经济发展提供有效支撑,导致乡村发展动力不足,乡村振兴亟待推进。由于历史原因,东北地区的人均村庄用地历来较多,结合“三调”和“七普”数据测算,近年人均村庄用地仍有所增加,远远超出了全国人均村庄用地水平(317 m<sup>2</sup>)<sup>[7]</sup>,未能实现“地随人走”,导致空置的农村宅基地及废弃的砖场、工业小作坊普遍存在,“空心村”现象日益严重。因此,从规模、布局、结构、效益、强度等各方面来看,沈阳市的集体建设用地都具有较大的利用潜力,而

当前的政策环境导致这些潜力缺少释放的途径。

## 3 沈阳市建设用地高效利用的路径

在高质量发展、土地资源约束的背景下,为推进新型工业化和城镇化、促进乡村振兴及农村一二三产业融合发展,本文基于“三调”数据,从控制总量、优化增量、提高质量、盘活存量4个维度提出沈阳市建设用地高效利用的路径(图2)。

### 3.1 科学建立国土空间规划体系并强化规划管控

#### 3.1.1 积极建立“多规合一”的国土空间规划体系

建设能够融合主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等各类空间规划的国土空间规划体系并有效实施,是提高建设用地管控效率的有效途径。沈阳市应尽快建立定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的“多规合一”的国土空间规划体系,强化国土空间总体规划对各类专项规划的指导约束作用;积极推动市—县—乡镇“三级”和总体规划、详细规划、相关专项规划“三类”国土空间规划体系建设,充分发挥规划在不同级别和类型间的传导作用;健全贯穿规划编制、实施、监管全过程的纵向传导和横向协同机制,分类分级落实规划目标和各项指标,实现市级国土空间总体规划向县(市、区)级规划的传导和用地管控。

#### 3.1.2 强化国土空间规划的合理管控

基于“三调”数据,整合规划编制所需的土地利用、遥感影像、用地管理信息等空间关联数据和信息,形成坐标统一、边界一致的规划底图底数,用于支撑国土空间规划编制,通过评估体检—问题诊断—规划协同—方案决策编制模式,统筹交通、水利、能源等专项规划用地需求,科学编制国土空间规划;强化国土空间规划的刚性管控,依据规划

指标严控建设用地总量,科学划定城镇开发边界,设置扩展系数,实现正向约束,将城镇建设限定在城镇开发边界范围内,引导产业项目向园区集中,倒逼存量土地盘活,促进资源要素集聚,促进城镇空间结构和功能布局优化。

### 3.2 推进建设用地的精细化管理

#### 3.2.1 对新征收建设用地严格实行成片开发

在城镇开发边界集中建设区内严格落实成片开发政策,新征收的非公益类建设用地必须纳入成片开发方案,集中划定成片开发范围,强化规划引领作用,加强土地用途管制,促进节约集约用地;尽量减少建设项目占用耕地,遏制新增建设用地无序扩张,促进资源要素集聚,实现城市各类服务功能的系统性供给,避免因零散式征地而带来难以利用的“夹心地”“边角地”;合理控制开发周期与规模,避免形成批而未供和闲置土地。

#### 3.2.2 对新供应建设用地推行适应沈阳市实际的创新政策

为加快新供应建设用地项目建设并提高用地效益,可推行以下创新政策:

①全力推行“标准地”制度,在浑南区、铁西区试点基础上,不断扩大政策实行范围,为企业节省拿地后开展各类评估、评价工作的时间,并从源头上控制低效闲置土地的产生;②积极推进创新型产业用地政策落地实施,制定符合沈阳市发展目标的创新型产业目录<sup>[6]</sup>,对创新型产业用地(M0)等大力推行以产业发展为核心的混合利用用地政策,促进企业转型升级和新产业、新业态集聚发展;③推动工业项目“带方案出让”“拿地即开工”,不断细化并联审批流程,全面调整优化审批时序,加快项目用地供应及落地建设。

#### 3.2.3 完善建设用地节约集约评价体系与土地使用标准体系

2019年自然资源部调整建设用地节约集约评价体系后,将评价划分为整体评价、详细评价和产业园区专项评价。针对整个行政区的城市整体评价工作逐

年开展,而囿于基础数据的缺失,针对城市中心城区的详细评价仍处于试点阶段,采用“三调”数据可以有力支撑详细评价工作的开展。同时,对“三调”中的工业用地数据等进行细化标注,可以为产业园区专项评价工作提供参考。通过开展各项集约用地评价工作,可为国土空间规划编制、城镇低效用地开发、工业用地绩效评估等提供直接支撑。

对于土地使用标准体系,在国家控制指标的基础上,应结合沈阳市实际进一步细化建设项目用地准入标准;针对无标准、超标准项目,开展建设项目节地评价,同时探索产业发展、基础设施、公共服务领域的建设用地使用标准;严格执行土地使用标准,在可行性研究阶段就要开始考虑是否符合土地使用标准,并将相关用地标准贯穿于建设项目的初步设计、用地审批、土地供应、供后监管、竣工验收等各个环节之中。

#### 3.2.4 实现建设项目用地的全过程监管

沈阳市在开展“三调”的过程中,针对批而未建用地开展了专项调查,通过叠加新增征地审批界线,查清征地批准范围内尚未建设土地的现状利用情况,为建设用地“批、供、用”等管理系统建设提供基础支撑。需充分发挥以“三调”成果为基础的历年国土变更调查及国土调查云对于建设用地的监管作用,结合用地准入标准、绩效评估等实现全过程监管,同时建立满足以上管理需求的自然资源信息化框架体系,提升部门数据共享、业务协同水平。

### 3.3 着力盘活存量城镇用地

#### 3.3.1 多措并举推进批而未供和闲置土地处置

对于批而未供和闲置土地,可实行建设用地增存挂钩政策,精准消化处置:一是依托现有的“多规合一”平台,建立空间数据库,将批而未供土地标注到招商地图上,实现“以地招商”,为处置工作提供精准方向;二是对消化存量

项目实行全流程跟踪、全链条保障,通过“以用为先”“一地一策”深入研究每宗闲置土地的处置方案,消除影响项目开工的壁垒;三是加强源头防控,在编制土地征收成片开发方案时充分考虑消化批而未供和闲置土地的情况,项目选址优先使用符合要求的批而未供土地。

#### 3.3.2 完善低效用地开发机制以推动城市更新

沈阳市自2011年开始着手开展城镇低效用地再开发工作,经过多年努力取得了可观成效,但仍需进一步完善相关机制:①在“三调”基础上,针对低效用地开展专项调查,全面查清全市低效用地的最新情况,并以此明确低效用地认定标准;②完善城镇低效用地再开发政策体系,搭建二级土地市场交易平台,为城市更新工作的深入开展提供政策支持;③积极整合“边角地”“夹心地”“插花地”,鼓励利用这些零散地块扶持文化创意、健康养老、科技创新等各类小微企业的发展;④采用保护传承、优化改造、拆除重建等多种方式,加强绿色、低碳、智能技术的应用,推动城市更新实施。

### 3.4 拓展集体建设用地挖潜的有效途径

#### 3.4.1 科学编制存量导向的村庄规划

对于存量农村建设用地,应以“三调”成果为基础形成规划底图底数,针对人均用地过大、布局分散、利用粗放等问题,科学划定村庄建设边界,强化规模、布局 and 边界管控,优化农村建设用地布局,因地制宜地腾退因拆迁而闲置的零散农村居民点和工矿废弃地,引导存量农村建设用地的合理利用。

#### 3.4.2 深入推进全域土地综合整治国家试点工作

全域土地综合整治将集体建设用地整理作为一项重点内容<sup>[9]</sup>,着力为乡村振兴提供发展空间,将土地整治由传统的项目工程思维转变为空间综合治理平台思维。因此,应深入推进全域土地综合整治国家试点工作,通过腾退零散

空置的宅基地、废弃工矿用地，盘活集体存量建设用地，并利用这些用地集中发展村级工业园及建设公共服务配套设施等，从而有效优化农村建设用地布局，提高建设用地产出效益；同时，通过结余指标的跨区域流转，解决乡村振兴的资金问题。

### 3.4.3 探索集体经营性建设用地入市和闲置宅基地流转途径

以沈阳市争取国家要素市场化配置改革试点为契机，稳妥开展集体经营性建设用地入市试点，在符合村庄规划的前提下，利用集体存量建设用地为集中建设区外的产业发展提供空间，特别是通过“调整入市”模式，将分散、闲置的存量集体建设用地复垦后，腾出建设用地指标，并将建设用地转移到产业集聚区入市，以优化农村资源配置，提高集体建设用地利用效率。

沈阳市是国家新一轮农村宅基地制度改革试点，因此可在试点过程中重点探索闲置宅基地使用权的流转方式和途径，同时发挥政府和市场的作用，综合采用“闲置宅基地入股”“宅基地使用权流转”等模式，整合村民宅基地和集体建设用地，实现闲置宅基地和闲置集

体用地的有效盘活。

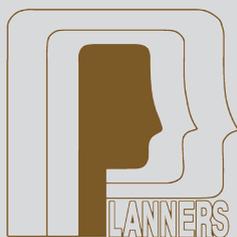
## 4 结语

结合“三调”数据，沈阳市建设用地的高效利用可从总量、增量、质量、存量4个维度实现：首先要控制总量，建立“多规合一”的国土空间规划体系，强化规划管控作用；其次要优化增量、提升质量，对新征收建设用地严格实行成片开发，对新供应建设用地推行适应沈阳市实际的创新政策，并完善建设用地节约集约评价体系与土地使用标准体系，实现全过程监管；最后要盘活存量，通过处置批而未供和闲置土地、完善低效用地开发机制等，着力盘活存量城镇用地，同时通过编制存量导向的村庄规划、推进全域土地综合整治、探索集体经营性建设用地入市和闲置宅基地流转途径，拓展集体建设用地挖掘的有效途径。随着建设用地管理技术手段的进步和经济运行环境的转变，对于建设用地利用管理的需求也在发生变化，为适应沈阳市高质量发展需求，提高资源治理水平，关于建设用地利用路径的探讨还将不断深入。□

## [参考文献]

- [1] 袁丽丽. 城市化进程中城市用地结构演变及其驱动机制分析[J]. 地理与地理信息科学, 2005(3): 51-55.
- [2] 沈阳市自然资源局. 沈阳市多措并举消化处置“两块地”[J]. 辽宁自然资源, 2021(5): 20.
- [3] 隋玉亭, 徐樑. 由“三调”技术调整透视国土空间治理的政策导向[J]. 中国土地, 2019(12): 24-27.
- [4] 吕广进, 于连莉, 崔元浩. “三调”成果在自然资源和规划管理中的应用探讨[J]. 规划师, 2021(增刊2): 31-36.
- [5] 毛兵, 程铭, 刘治国, 等. 产业创新转型视角下沈阳工业用地机制改革路径探讨[J]. 规划师, 2021(21): 17-22.
- [6] 闫立军, 高翔, 郝洋. 节约用地开新篇——辽宁省开展城镇低效用地再开发见闻[J]. 国土资源, 2014(2): 42-43.
- [7] 陆昊. 全面提高资源利用效率[J]. 资源导刊, 2021(2): 18-19.
- [8] 刘力兵, 岳隽, 陈小祥. 新型产业用地政策调控机理研究[J]. 规划师, 2020(20): 27-31.
- [9] 余建忠, 董翊明, 田园, 等. 基于自然资源整合的浙江省全域土地综合整治路径研究[J]. 规划师, 2021(22): 17-23.

[收稿日期] 2022-06-25



## “规划师论坛”栏目 2022年每期主题

- 第一期：“双碳”目标下的规划探索与应对
- 第二期：TOD模式与站场经济圈规划
- 第三期：城市体检评估制度与规划实践
- 第四期：土地征收成片开发方案编制探索
- 第五期：基于“七普”的人口结构与规划应对
- 第六期：要素流动与区域空间治理
- 第七期：国土空间规划发展与城乡规划学科建设
- 第八期：基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展
- 第九期：城市更新行动计划与制度保障
- 第十期：共同富裕与规划公平
- 第十一期：流域国土空间规划与生态保护
- 第十二期：责任规划师制度与城乡精细化治理