

当前我国城镇化快速发展阶段 土地利用存在的问题及其对策

文 \ 辽宁省征地事务局 崔凯 李坚

城 镇化是指农村人口转化为城镇人口的过程。反映城镇化水平高低的一个重要指标是城镇化率，即一个地区常住于城镇的人口占该地区总人口的比例。城镇化是人口持续向城镇集聚的过程，是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。

根据国家统计局第六次全国人口普查发布的主要数据，这次人口普查，居住在城镇的人口为66557万人，占总人口的49.68%，居住在乡村的人口为67415万人，占50.32%。同2000年人口普查相比，城镇人口比重上升13.46个百分点。这表明2000年以来我国经济社会的快速发展极大地促进了城镇化水平的提高。城镇化水平的提高同时带来的必然是对土地利用的影响。

一、我国近期城镇化进程及特点

“十五”时期，全国城市化率由2000年的36.2%提升到2004年的41.8%。“十一五”时期，虽然城市人口基数将继续扩大，增速略有下降，但仍将保持城市化率每年提高1.0~1.3个百分点的增速，到2010年我国城市化率达到了46.6%，“十二五”期间，中国将进入城镇化与城市发展双重转型的新阶段，预计城镇化率年均提高0.8~1.0个百分点，到2015年达到52%左右，到2030年达到65%左右。城市化必然带来农村人口向城市的大规模转移，今后一个时期我国有可能经历世界发展史上最大规模的农村人口向城市迁移。“十二五”时期，随着生产要

素继续向城市集聚，推动城市化继续快速发展，将形成巨大的城市基础设施建设投资需求，以及城市人口增加带来的消费市场需求。

由于城市人均用地远低于农村居民点，减少农村人口、增加城市人口本身就可以节约大量的土地。从经济意义上看，由于城市的土地产出率比农村的高出几倍至几十倍，有的可达几百倍，城市土地的集约利用程度也远远高于农村；城市土地具有高投入、高产出的特点，所以城市土地的使用效率和集约利用水平比农业土地要高得多，土地集约利用是城市土地的基本特性。同时，城镇化要求城市土地资源合理配置，即指合理利用土地、资源、资本和技术，在空间和时间上充分挖掘城市土地潜力，获得城市土地最佳的综合利用效益的过程。可见，城镇化的过程本身是使用效率提高、土地集约利用的过程。

二、当前城镇化快速发展阶段主要土地利用问题

1、结构不合理

由于各地区城市土地利用总体规划落后和历史原因，我国城市土地利用结构不合理，土地利用效率低，党政军机关、大专院校、工业等一些土地利用效益较低的单位占据着城市的中心区和高地价区，城市土地级差地租得不到体现，以致城市土地产出率低。另外，我国城市内部用地结构不合理还体现在工业用地比重偏大，城市绿地和交通用地比



重偏小的现象。由于城市工业用地比重大，许多工厂企业占据了市区重要地段，造成土地资产的严重浪费：城市交通用地、绿化用地偏紧。土地利用结构的不合理，直接关系到土地的集约利用效果。

2、效率低

从目前我国城市内部用地结构看，普遍存在的问题是第二、三产业用地比例不协调，工业用地比例偏高，住宅、商业服务及交通、市政用地比例偏低。特别是最近几年，工业用地低成本扩张较快，存在大量占而不用现象，有的还对环境污染破坏较大。城市用地结构的不合理造成老城区住房紧缺，交通阻塞，中心城区企业缺乏发展空间，住宅生态环境恶化等问题突出，从而使城市土地总体效益下降。此外，我国城市特别是中小城市建筑物容积率相对较低，导致土地利用效率也较低。美国纽约城市土地20世纪90年代容积率为7~18，香港特区中心用地高达21.17。当然并不是每个城市都要达到如此高的容积率，即使达到如此高的容积率也并非完全合理，合理的容积率还要与城市生态环境相适应。

3、粗放浪费严重

城市土地利用受利益分配机制不合理、制约手段不得力、政策引导不到位等因素的影响，土地资源粗放浪费的现象很突出：一些地方片面追求经济增长指标，为要政绩，以牺牲耕地资源为代价，盲目招商引资上项目、扩大城市规模，无视土地规划，违规设立各类开发区、经济园区、大学城，大量的无序占地造成大量的耕地闲置浪费。目前，这种低效粗放扩张现象在各个地区都普遍存在。

城镇化要求城市土地资源合理配置，即指合理利用土地、资源、资本和技术，在空间和时间上充分挖掘城市土地潜力，获得城市土地最佳的综合利用效益的过程。可见，城镇化的过程本身是使用效率提高、土地集约利用的过程。



三、城镇化土地利用问题的对策

1、加强城乡规划对城市集约利用土地的指导作用

针对当前城乡规划的薄弱环节，完善城乡规划的编制和管理工作。要加强城镇体系和区域发展规划，加大整合土地资源力度，使产业集聚效应达到最优，实现集约利用土地。通过城镇体系规划和区域规划合理配置产业布局，实现城镇与城镇、城镇与农村之间产业和用地对接，减少基础设施配套建设用地。现行的《城市规划法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》已不能适应城镇化快速发展和城乡协调发展的需要，“统筹城乡发展、统筹区域发展”客观上要求城乡规划打破过去城乡分割的管理

66

我们要坚持在保护中发展，以发展促保护，使城市化真正有利于实现集约用地，既不能不顾当前经济建设的合理要求，单纯地为了保护耕地而保护耕地；也不能只考虑城市化的发展，而忽视保护耕地。

99



体制，协调城乡空间布局 and 各项建设的综合部署。为此，应加快城乡规划立法，尽快出台《城乡规划法》，加强城乡结合部地区的规划管理和土地管理。例如加大城市绿化隔离带保护的力度；建立导向型工业区，避免工业郊区化无序发展；建设基础设施较好的郊区城镇居民点，接纳城市中心区人口；控制郊区开发的盲目圈地和外延式扩展等。发挥城乡规划对农村建设用地利用的指导作用。村庄集镇总体规划，要合理确定农村居民点的数量、布局和建设用地规模，在符合农民意愿的前提下，统筹规划农村居民点、迁村并点；统筹规划工业用地，严禁零散安排乡村工业用地；通过村庄、集镇规划加强对农村宅基地管理。加强各种规划间的协调工作。在依法做好土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划的相互衔接工作基础上，充分发挥近期建设规划的综合协调作用。近期建设规划与经济社会发展五年规划、房地产业和住房建设发展中长期规划要相互衔接，统筹安排规划年限内的城市建设用地总量、空间分布和实施时序，合理确定各类用地布局 and 比例，实现集约利用土地的目标。

2、建立科学合理的用地指标框架体系，合理确定城乡建设和用地规模

建立科学合理的用地指标框架体系，制定集约利用土地的标准。抓紧工程项目建设用地指标制定和修改完善工作，优先开展城市基础设施项目、教育和公共文化体育卫生基础设施项目建设用地指标

的编制工作，重点做好城市规划区范围内道路等市政工程建设用地指标、城市和村镇建设用地指标的编制工作。严格按照用地指标编制和审批城乡规划。凡建设用地规模超过国家用地指标、不符合集约用地标准的规划，不得审查通过，必须按规定进行缩减。各类新建、改建、扩建工程项目必须严格执行用地指标。对超过国家规定用地指标的，不得发放建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。特别是要注意制止超过国家用地指标、以“花园式工厂”为名圈占土地的现象。在城镇化发展进程中，应使大、中、小城市各司其职，协调发展，加强对城市和区域发展的规划和调控，促进各类城市用地结构和用地功能布局的合理性。同时，我国城市数量多，相互之间的差异大。就提高城市土地使用效率的潜力而言，大体上是中小城市土地集约利用的潜力比大中城市大。因此，应当针对不同的城市，利用城乡规划手段制定分类指导的城市土地利用政策，重点要加强中小城镇的用地控制指标。

3、完善征地和集体建设用地流转制度

目前我国城镇建设用地扩张的取得方式主要有两条途径：一是通过征用取得，二是通过集体建设用地流转取得。在实践中，这两个机制还不完善，必须进行制度创新。征地制度应该在四个方面加以改进：(1)严格界定“公共利益的需要”，严格限制和慎用征地权，缩小征地范围，对农民土地权益给予适宜的保护；(2)征地补偿安置应符合市场经济规律，充分考虑被征地的资产属性和增值收益合理分

配,增加失地农民的补偿,并在法律中明确征地补偿的最低保护价;(3)政府、用地单位和集体经济组织,要共同担负起对农民的安置责任,明确把失地农民纳入当地的社会保障体系,与城镇居民享受同等待遇;(4)征地管理应保障农民应有的权利,包括知情权、参与权、建议权、监督权、申诉权等,并完善土地征用程序,建立公益事业认定程序、加强公告/通知程序、引进被征用人参与土地征用的程序、建立申诉程序。

4、节约和集约利用城镇土地

基于我国国情和目前经济发展阶段,城市化进程重点战略应走内涵式城市化之路,实施资源节约型的城市化。重视城市发展的内涵,提高环境质量,提高土地利用的集约度和利用效率,形成“优惠挖潜”和“高价外延”的政策机制,促进旧城改造,有序地推动城市化进程,增强土地资源对经济建设和可持续发展的保障能力;并在保护耕地和节约用地的前提下,科学合理地制定各类城镇用地的规模与标准,这样才能科学合理地控制城市用地的规模,提高土地利用效率;加强土地整理,对城市内未利用的闲置土地、区内零星的弃耕地、低利用率的土地,用行政管理与市场调控相结合的方法进行整理开发,通过控制存量建设用地,对可盘活的城市建设用地进行储备,积极实现土地利用由分散到集中、由粗放到集约的转变。

5、树立“保护耕地与城市化协调发展”的科学发展观

地方政府应切实贯彻落实科学发展观,特别是要树立科学的政绩观,从地区实际出发,合理确定区域城镇化发展速度,要严格控制城镇用地盲目扩张。促进城市化健康发展的重要保证是树立集约用地、科学用地、规划用地的科学发展观,以此来协调城市化和耕地保护之间的关系。我们要坚持在保护中发展,以发展促保护,使城市化真正有利于实现集约用地,既不能不顾当前经济建设的合理要求,单纯地为了保护耕地而保护耕地;也不能只考虑城市化的发展,而忽视保护耕地。

6、强化政府对耕地保护的责任,规范政府行为

现实中耕地随意被占用、建设无序等行为的产生,既有政府管理不力的原因,又有政府行为不规范的因素,同时也体现了土地管理体制中存在缺陷和问题。由于土地农用的比较利益低,如果完全由市场机制进行配置,那么耕地就会不断地被转为建

设用地。为了保障国家的粮食安全,就必须强化政府的农地保护作用,由政府严格控制农地转为建设用地的数量。要从征地和供地两个口规范政府行为,改变目前一些地方政府从本地区利益出发,为建立政绩而以地生财、竞相出让土地的做法。规范政府的征地行为,就要严格规定各级政府的征地权,杜绝各级政府以公共利益为口号滥用征用权,同时提高征地成本,保障被征地农民的合法权益;规范政府的供地行为,要严把土地的供应闸门,完善土地的有偿使用制度,严格执行招拍挂,增强土地出让的透明度,减少土地出让中的出租,寻租行为。

7、完善占用耕地补偿制度,建立土地开发整理新机制

相关部门必须进一步明确责任,耕地占补平衡要通过土地开发,整理复垦落实耕地占用补偿的法定义务。建立包括经济发展与耕地占用数量的关系,耕地质量评价,耕地的食物生产潜力评价以及耕地变化的粮食安全效应等在内的耕地储备体系,推动土地开发整理产业化。严格土地开发、整理的项目管理,建立从事土地开发、整理的专门机构,采取招标的方法推行企业化经营。鼓励开发整理机构多方面,多渠道筹集资金,按照谁投资,谁经营,谁受益的原则,充分利用优惠的税费政策调动各方面开展土地开发整理工作的积极性,确保各地区耕地占补平衡。

我国土地资源稀缺,必须认真落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,提高城镇土地的开发和利用效率,防止形成闲置土地;调整土地利用结构以推进经济结构调整;通过土地利用规划,统筹协调区域发展重点,避免重复建设。实施城镇化战略对经济与社会发展具有十分重要的意义。要充分利用城镇化的作用,带动、促进我国经济平稳增长。✎



我国土地资源稀缺,必须认真落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,提高城镇土地的开发和利用效率,防止形成闲置土地;调整土地利用结构以推进经济结构调整;通过土地利用规划,统筹协调区域发展重点,避免重复建设。实施城镇化战略对经济与社会发展具有十分重要的意义。要充分利用城镇化的作用,带动、促进我国经济平稳增长。

